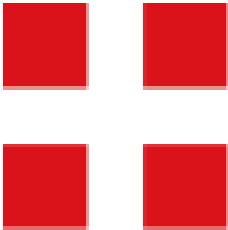


BURGERPARTICIPATIE IN DE PROVINCIE UTRECHT

percepties van politici

je participe
tu participes
il participe
nous participons
vous participerez
ils profitent



BURGERPARTICIPATIE IN DE PROVINCIE UTRECHT

percepties van politici

A.C. Boelhouwer (Karin)

Studentnummer 4292367

Januari 2016

Wijk bij Duurstede

Master Organisatie, Cultuur en Management

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

Begeleiders: Marianne Dortants en Ank Michels

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| VOORWOORD | 9 |
| SAMENVATTING | 11 |
| 1. INLEIDING | 13 |
| 1.1 Crisis in de democratie? | 13 |
| 1.2 Context | 13 |
| 1.3 Probleemstelling | 14 |
| 1.4 Relevantie van het onderzoek | 14 |
| 1.5 Doelstelling | 14 |
| 1.6 Centrale vraag | 15 |
| 1.7 Opbouw van het rapport | 15 |
| 2. THEORETISCH KADER | 17 |
| 2.1 Burgerparticipatie | 17 |
| 2.2 Motieven voor burgerparticipatie | 18 |
| 2.2.1 Instrumenteel of democratisch perspectief | 19 |
| 2.2.2 Kwaliteit van beleid verbeteren | 19 |
| 2.2.3 Vergroting van het probleemoplossend vermogen | 19 |
| 2.2.4 Draagvlak voor beleid vergroten | 20 |
| 2.2.5 Legitimiteit | 20 |
| 2.2.6 Drie categorieën | 21 |
| 2.3 Rollen voor politici en bestuurders in drie fasen | 21 |
| 2.3.1 Bij aanvang | 21 |
| 2.3.2 Tijdens | 22 |
| 2.3.3 Aan het eind | 22 |
| 2.4 Bestuursstijlen | 22 |
| 2.5 Communiceren | 23 |
| 2.6 Representativiteit | 23 |
| 2.7 Samenvattend | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING | 25 |
| 3.1 Doelstelling | 25 |
| 3.2 Onderzoeksstrategie en vooronderzoek | 25 |
| 3.3 Centrale vraag en deelvragen | 25 |
| 3.4 Operationalisering, interviews en documentenonderzoek | 26 |
| 3.5 Onderzoekspopulatie | 26 |
| 3.6 Analysefase | 26 |
| 3.7 Eigen positie en kwaliteitscriteria | 26 |
| 3.8 Perspectief op cultuur | 27 |
| 3.9 Betrouwbaarheid en reflexiviteit | 27 |
| 3.10 Interne en externe validiteit | 27 |
| 3.11 Bruikbaarheid | 28 |
| | |
| 4. RESULTATEN | 29 |
| 4.1 De betekenis van burgerparticipatie | 29 |
| 4.2 Waarom burgerparticipatie? | 30 |
| 4.2.1 Betere kwaliteit | 30 |
| 4.2.2 Meer draagvlak | 31 |
| 4.2.3 Recht en plicht | 32 |
| 4.3 In de provincie, kanttekening I | 32 |
| 4.4 Dé burger bestaat niet, kanttekening II | 33 |
| 4.5 Rollen voor politici | 34 |
| 4.5.1 Het mandaat van de kiezer | 34 |
| 4.5.2 Burgerparticipatie in verhouding tot partij(programma) | 35 |
| 4.5.3 Dé politiek bestaat niet | 35 |
| 4.5.4 Deelnemen in het proces als politicus | 36 |
| 4.5.5 Deelnemen in het proces als bestuurder | 37 |
| 4.6 Samenvatting | 37 |

| | |
|--|-----------|
| 5. ANALYSE | 39 |
| 5.1 Betekenis van burgerparticipatie | 39 |
| 5.2 Motieven voor burgerparticipatie | 39 |
| 5.3 Problemen met burgerparticipatie | 39 |
| 5.3.1 Afstand tot burger | 39 |
| 5.3.2 Representativiteit | 39 |
| 5.4 Rollen voor politici | 40 |
| 5.5 Rollen voor bestuurders | 40 |
| 5.6 Verhouding tot representatieve democratie | 40 |
| 6. CONCLUSIE EN DISCUSSIE | 43 |
| 6.1 Conclusie | 43 |
| 6.2 Discussie en aandachtspunten | 44 |
| 7. REFLECTIE | 45 |
| 7.1 Reflectie op het resultaat | 45 |
| 7.2 Reflectie op het proces | 46 |
| REFERENTIES | 47 |
| BIJLAGE I VERKIEZINGSPROGRAMMA'S RESPONDENTEN | 49 |
| BIJLAGE II TOPICLIJST | 51 |
| BIJLAGE III PARTICIPATIELADDERS | 52 |

VOORWOORD

Als lid van de fractie van GroenLinks in Provinciale Staten van Utrecht word ik regelmatig met geconfronteerd met negatieve kanten van de politiek. Hoewel het desondanks prima mogelijk is om een betekenisvol fractielid te zijn en politiek te bedrijven voelt het niet goed wanneer inwoners je tijdens verkiezingscampagnes laten weten niet meer te gaan stemmen omdat het toch geen zin heeft, of omdat ze zich afvragen wat een provincie eigenlijk doet, en media vooral berichten over falende politici en mislukte aanpakken van overheden. Terecht of onterecht, een beeld ontstaat dat het met de politiek en de overheid niet zo best gesteld is. In “Tegen Verkiezingen” schetst David van Reybrouck (2013) hoe onze representatieve democratie steeds meer in het slop raakt (2013). Burgerparticipatie in al haar verscheidenheid kan deze “crisis in de democratie” deels het hoofd bieden, zo lijkt de heersende gedachte.

De belangstelling voor burgerparticipatie is groot, zowel bij verschillende overheden (met name op rijks- en gemeentelijk niveau), onderzoekers als politiek. Er wordt geëxperimenteerd in de praktijk, onderzoek gedaan en gepubliceerd, en gediscussieerd op internetfora. Redenen om burgers te betrekken, burgerparticipatie te starten of verder te ontwikkelen vinden hun oorsprong in wat veelal “de kloof tussen burger en overheid/politiek” genoemd wordt. Gebrek aan vertrouwen in overheid, overheidsinstanties en politici zijn symptomen. Dalende ledenaantallen van politieke partijen, evenals een steeds lagere opkomst bij verkiezingen, waarmee gekozenen slechts een beperkt deel van de bevolking representeren, zijn andere oorzaken. Ook in de provincie Utrecht moeten burgers meer betrokken worden, daarover lijken 49 statenleden en vier gedeputeerden het in grote lijn wel eens. Maar wat betekent dat dan?

Met deze ingrediënten startte ik, na uitstapjes naar andere onderwerpen, in september 2015 dit onderzoek ter afronding van de Masteropleiding Organisatie, Cultuur en Management aan de USBO. Het werd een pittig tochtje. Het gevoel van vier maanden vertraging door de uitstapjes verhoogde de druk, die niet onmiddellijk tot zichtbare resultaten leidde. Dat ik in de buurt van de deadline deze scriptie inlever, beschouw ik als een klein wonder.

Ik wil mijn respondenten bedanken voor hun bereidwilligheid en openhartigheid. Ik wil ook alle USBO docenten bedanken voor hun meestal zeer inspirerende sessies, voor mij ‘food for thought’. Dank aan de studiegenoten van OCM 16, en speciaal mijn intervisiemaatjes Krista, Nicolien, Paula, Maaïke en Bianca voor het meedenken, de suggesties en support. Dank aan dr. Ank Michels, dankzij wiens uiterst nuttige feedback mijn onderzoek(svoorstel) meer focus kreeg. Zeer veel dank aan USBO-begeleider Marianne Dortants voor haar kritische blik, behulpzame vragen, (literatuur) suggesties en vertrouwen. Dank aan Jan, Rosa en Margriet voor jullie liefde, luisterend oor en het soms hard nodige en welkome zetje in de rug. Zonder jullie was het niet gelukt!

Wijk bij Duurstede, 25 januari 2015

Karin Boelhouwer

SAMENVATTING

Inleiding

Lage en teruglopende opkomstpercentages bij verkiezingen, wantrouwen jegens politiek, overheid en overheidsorganisaties en vraagtekens bij de representativiteit van gekozen volksvertegenwoordigers zijn ingrediënten voor wat in de volksmond *de kloof* heet. Van overheidswege wordt burgerparticipatie gezien als één van de mogelijke oplossingen deze kloof tussen politiek en samenleving te overbruggen. Dit onderzoek verstaat onder burgerparticipatie:

Een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente, provincie of op landelijk niveau. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein (ProDemos, 2015).

Ook de provincie Utrecht wil voor inwoners een zichtbaar en toegankelijk bestuur zijn: “In de uitvoering van ons beleid benutten wij vroegtijdig kennis en expertise van inwoners, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De werkwijze en besluitvorming van de provincie komt daarmee dicht bij de inwoners te liggen” stelt het coalitieakkoord, en ook oppositiepartijen vinden het belangrijk burgers te betrekken. Het zijn woorden die makkelijk zijn uitgesproken, maar zich niet zo gemakkelijk laten vertalen naar de praktijk. Dit onderzoek zoomt in op motieven van politici voor burgerparticipatie en de rol die zij zichzelf zien innemen in processen waarin burgers betrokken worden. Juist deze invalshoek is interessant en relevant vanwege enerzijds het perspectief van politici in het provinciale middenbestuur als anderzijds die provinciale, enigszins onzichtbare bestuurslaag zelf. Dit heeft geleid tot de volgende centrale vraag:

Welke betekenis geven politici in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en wat betekent dat voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger?

Methodiek

Een literatuurstudie is uitgevoerd naar burgerparticipatie, waarbij motieven van en rollen voor politici en bestuurders in processen waarin burgers worden betrokken centraal stonden. Inzicht in de praktijk is verkregen via verkiezingsprogramma's van politieke partijen en de verslagen van vergaderingen van Provinciale Staten. De onderzoeksgroep bestond uit tien statenleden en vier gedeputeerden. Zij zijn geïnterviewd, op basis waarvan en in confrontatie met de literatuur een analyse is gemaakt.

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de provincie Utrecht vinden dat (groepen) burgers of organisaties bij beleidsontwikkeling betrokken moeten worden, vooral vanuit de instrumentele benadering van democratie. De motieven zijn zowel van inhoudelijke als procesmatige aard. Motieven van democratische aard zijn ook gevonden, zij het in mindere mate. Het verkrijgen van kennis en informatie ter verbetering van beleid, wat dientengevolge leidt tot groter draagvlak, is het meestgenoemde motief. Politici kiezen in meerderheid voor een bescheiden, luisterende rol in processen waarin burgers participeren. Hieraan ligt ten grondslag de opvatting dat (groepen) burgers of organisaties niet representatief zijn, maar (eigen) belangen vertegenwoordigen, het makkelijk is groepen burgers te ‘missen’ omdat vooral de ‘usual suspects’ in beeld zijn, en daarentegen statenleden als gekozen volksvertegenwoordigers ertoe zijn gemandateerd en geacht worden juist het geheel aan belangen af te wegen. In relatie tot de literatuur is dit niet nieuw, het pleit ervoor richtlijnen en proceskaders mee te geven en de kaderstellende rol steviger in te kleden. Statenleden menen dat op provinciaal niveau niet elk onderwerp zich ervoor leent burgers te betrekken, echter wat wel of niet in aanmerking komt is noch expliciet en noch waarde vrij of politiek neutraal. De invloed of de inbreng van burgers vertroebelt in het geheel van beslissingen die genomen worden door 49 statenleden van elf politieke partijen. Burgerparticipatie op provinciaal niveau is nuttig om beleid te verbeteren maar leidt niet per se tot meer draagvlak of beter gelegitimeerde besluiten. Vraagtekens over representativiteit blijven leidend in de gehele maatschappelijke discussie die wordt gevoerd over *het dichten van de kloof tussen politiek en burger*.

1. INLEIDING

“The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you” Sherry R. Arnstein, 1969

Burgerparticipatie, wie kan daar nu tegen zijn? Ook geruime tijd na de publicatie van “A ladder of citizen participation”, waaruit bovenstaand citaat, is burgerparticipatie of burgerbetrokkenheid actueler dan ooit. Het idee lijkt dat wanneer ‘de politiek burgers maar inschakelt’ veel van de problemen in de samenleving adequaat kunnen worden opgelost. In deze inleiding wordt de aanleiding voor dit onderzoek geschetst.

1.1 Crisis in de democratie?

Lage en teruglopende opkomstpercentages bij verkiezingen, wantrouwen jegens politiek, overheid en overheidsorganisaties en vraagtekens bij de representativiteit van gekozen volksvertegenwoordigers zijn ingrediënten voor wat in de volksmond *de kloof* heet. Met afkalvend draagvlak voor politieke besluiten en meer mondige burgers zijn het de symptomen van wat David van Reybrouck in Tegen Verkiezingen (2013) het Democratisch Vermoeidheidssyndroom noemt. Paul Frissen spreekt in De Fatale Staat (2013) van de crisis van de partijdemocratie, waarbij het electoraat op drift is en na elke verkiezing het politieke landschap dramatisch verandert. De kloof tussen politiek en burger wordt veroorzaakt door het feit dat ons parlement en regering geen afspiegeling zijn van onze samenleving. In plaats van een vertegenwoordigende democratie is er de diplomademocratie; hogeropgeleiden bevolken parlement en regering (Bovens & Wille, 2014).

Burgerparticipatie wordt geacht voor het overbruggen van de veelbesproken kloof en het gebrek aan representatie één van de oplossingen te bieden. ‘De participatiemaatschappij’ of doe-democratie, waarin burgerparticipatie en coproductie prima passen, lijkt sinds geïntroduceerd in de troonrede van 2013 zelfs *officieel* (Rijksoverheid, 2013). Het Sociaal en Cultureel Planbureau schrijft in 2014 “Onderzoekers en beleidsmakers hopen dat burgerparticipatie de kloof tussen politiek en samenleving enigszins kan dichten en zo de legitimiteit van het openbaar bestuur kan vergroten” (p. 24).

1.2 Context

Van burgerparticipatie wordt vooral op lokaal niveau in gemeenten veel werk gemaakt via een scala aan inmiddels ontwikkelde instrumenten (Prodemos, 2015). Op provinciaal niveau is dit nog minder “gewoon”. Wel spreekt uit diverse in het voorjaar 2015 gepresenteerde provinciale coalitieakkoorden de ambitie om samen met samenleving, inwoners, bedrijven en partners maatschappelijke opgaven aan te pakken. Ook Provinciale en Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht gaan meer werk maken van burgerparticipatie. In de verkiezingsprogramma’s van veel politieke partijen werd hier in aanloop naar de verkiezingen op 18 maart 2015 al aandacht aan besteed, zie hiervoor bijlage I. In de coalitiebesprekingen was het onderwerp van onderhandeling en informateurs Gerritsen en Schouw leverden een rapportage op, waarin zij aanbevelen “om los van de coalitievorming ook de Staten te inspireren om een meer proactieve rol in te nemen en werk te maken van de betrokkenheid van burgers en partners” (Gerritsen & Schouw, 2015). In het door VVD, D66, CDA en GroenLinks gesloten coalitieakkoord “In verbinding” resulteert dit tot de pijler ‘Inwoners centraal’:

Voor inwoners van de provincie zijn wij een zichtbaar en toegankelijk bestuur. Onze werkprocessen en resultaten zijn open en transparant. In de uitvoering van ons beleid benutten wij vroegtijdig kennis en expertise van inwoners, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De werkwijze en besluitvorming van de provincie komt daarmee dicht bij de inwoners te liggen. Wij zullen daarin aan juist verwachtingenmanagement doen over de inbreng van kennis en ideeën in relatie tot besluitvorming: Inbreng is van toepassing op de onderwerpen die zich daarvoor lenen (Provincie Utrecht, 2015).

Ook oppositiepartijen benadrukken het belang en Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten spreken tijdens de Provinciale Statenvergadering op 22 juni 2015 af nader aan de slag te gaan met het vraagstuk van burgerparticipatie onder andere naar aanleiding van twee aangenomen moties (Provincie Utrecht, 2015). De intentie in de discussie werd breed gedeeld: beleid, ontwikkeling en invoering zullen nader onderzocht worden en onderwerp van gesprek zijn. Inmiddels is ook de Programmabegroting 2016 gepresenteerd met daarin diverse passages over burgerbetrokkenheid en inwonerparticipatie. Het College van Gedeputeerde Staten daarover: “Het centraal stellen van de inwoners vraagt om het verder uitwerken van inwonerbetrokkenheid. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben beiden een rol bij inwonerparticipatie die elkaar aanvullen” (Provincie Utrecht, 2015). Het vraagstuk heeft daarmee de aandacht van

zowel Gedeputeerde Staten (inclusief ambtelijke organisatie) als van de politiek, al is nog niet duidelijk wat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten nu verstaan onder en beogen met burgerparticipatie. Hierbij is het van belang aan te tekenen dat in de Provincie Utrecht 49 statenleden van elf politieke partijen de provinciale volksvertegenwoordiging vormen. Dé politiek bestaat derhalve niet. Die verscheidenheid is mede aanleiding voor het onderzoek.

1.3 Probleemstelling

Burgerparticipatie was in de provincie Utrecht niet eerder zo expliciet onderwerp van gesprek. Niet duidelijk is wat Statenleden en Gedeputeerden ermee beogen. Burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie, het is een beetje als het eten van spinazie, men kan er niet tegen zijn. Om allerlei genoemde redenen, variërend van kennis bij de mondige burger tot verkrijgen van draagvlak voor besluiten tot afkalvende legitimiteit voor politiek gedragen besluiten tot afnemende middelen van de overheid, moeten burgers meedoen/meepraten/meebeslissen. In grote lijn lijkt dé politiek het daarover eens, maar wat betekent het? Het probleem is dat aan burgerparticipatie door politici en bestuurders eenvoudig verschillende betekenissen en beelden toegekend kunnen worden, met als gevolg mogelijk onduidelijke communicatie naar betrokken inwoners en organisaties. Dit kan ertoe leiden dat verwachtingen ontstaan die uiteindelijk niet ingelost worden, met als gevolg – nieuwe of meer – vraagtekens bij het functioneren van politiek en politici. Voor zowel politici als betrokken burgers en organisaties is het van belang inzicht te krijgen in wat met burgerparticipatie bedoeld wordt wanneer wij over burgerparticipatie spreken.

1.4 Relevantie van het onderzoek

“De veranderende verhouding tussen overheid en burger is al langere tijd object van studie” (Van der Steen et al., 2014, p. 10). Een citaat uit ‘Leren door doen’, slechts één van de publicaties rond het onderwerp burgerparticipatie, waarin aan overheid(sorganisaties) suggesties worden gegeven die eveneens gelden voor bestuurders of politici. In deze publicaties valt op dat over dé overheid, dé burger en dé politiek gesproken wordt als waren het groepen met één opvatting. Veelal gaat het over de gemeentelijke overheid. Gezien het actuele karakter van de eenduidige wens van Statenleden en Gedeputeerden in de Provincie Utrecht tot het “meer betrekken van de inwoners van de provincie Utrecht” bij totstandkoming van beleid is het van belang in kaart te brengen wat verstaan wordt onder burgerparticipatie. Men lijkt het erover eens dat burgerparticipatie een goede zaak is om, maar waarover is met het dan eens? “Woorden als participatie en coproductie zijn gemakkelijk uitgesproken, maar om tot de kern ervan te komen is niet zo eenvoudig. Het zijn woorden die in beleid eenvoudig opgeschreven zijn, maar daarmee nog niet vanzelf worden gerealiseerd” (Van der Steen et al., 2014, pag. 5). In dit onderzoek wordt ingezoomd op motieven van politici voor burgerparticipatie en de rol die zij zichzelf zien innemen in processen waarin burgers betrokken worden. Juist deze invalshoek is interessant en relevant vanwege enerzijds het perspectief van politici in het provinciale middenbestuur en anderzijds die provinciale, enigszins onzichtbare bestuurslaag zelf. Op praktisch niveau kan dit inzichten opleveren, waarmee in de provincie Utrecht burgerparticipatie verder vorm gegeven kan worden.

1.5 Doelstelling

Op grond van bovenstaande ambitie, context en relevantie luidt de doelstelling van het onderzoek:

Inzicht krijgen in welke betekenissen statenleden en gedeputeerden in de Provincie Utrecht geven aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en welke rol zij zichzelf daarbij toekennen in relatie tot hun rol als volksvertegenwoordiger.

Dit kan een bijdrage leveren aan het gesprek over burgerparticipatie van statenleden onderling, met gedeputeerden alsook met participanten, en de ontwikkeling van de breed gedeelde ambitie “inwoners vroegtijdig bij de uitvoering van provinciaal beleid betrekken”. Het kan leiden tot (meer) bewustzijn, zodat in de toekomst processen die zich voordoen in dit verband wellicht beter begrepen worden en keuzes voor (vormen van) burgerparticipatie met meer inzicht afgewogen kunnen worden.

1.6 Centrale vraag

Deze doelstelling leidt tot de volgende centrale vraag en vijf deelvragen, die in hoofdstuk drie worden uitgewerkt:

Welke betekenis geven politici in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en wat betekent dat voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger?

Deelvraag 1: Wat is of wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?

Deelvraag 2: Waarom dient burgerparticipatie in de provincie Utrecht te worden ingezet?

Deelvraag 3: Welke rol/taak zien politici voor zichzelf weggelegd bij burgerparticipatie en hoe verhoudt zich dat tot hun rol als volksvertegenwoordiger?

Deelvraag 4: Welke rol/taak zien bestuurders voor zichzelf weggelegd bij burgerparticipatie?

Deelvraag 5: Is er een relatie tussen motief en (gepercipieerde) rol?

1.7 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk twee wordt een beeld geschetst van de theorie rond burgerparticipatie, waarbij de nadruk ligt op participatie in de betekenis van het betrekken van burgers bij beleid. Nader wordt ingegaan op de motieven voor deze beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie. Ook wordt inzicht gegeven in mogelijke rollen van politici bij burgerparticipatie vanuit theoretisch perspectief. In hoofdstuk drie volgt de methodologische verantwoording, waarin beschreven wordt hoe het onderzoek is geoperationaliseerd en vormgegeven. Hoofdstuk vier beschrijft de empirische bevindingen en confronteert deze met de theorie, waarna in hoofdstuk vijf conclusies worden getrokken en discussiepunten worden aangedragen. Het rapport sluit af met een reflectie van de onderzoeker.

2. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk gaat in op de theorie over burgerparticipatie, waarbij de focus ligt op motieven en rollen voor politici.

2.1 Burgerparticipatie

Welke motieven zijn er voor burgerparticipatie en wat betekent dat voor politici in hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger? Met deze leidende vraag is in de theorie is gezocht naar motieven (het waarom) voor burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid, en de rol van politici bij burgerparticipatie. Eerst wordt stilgestaan bij de betekenis van het begrip burgerparticipatie. Welke definities worden gehanteerd en welke is uitgangspunt voor dit onderzoek?

De wens om inwoners, burgers te betrekken bij beleid is niet nieuw. “Er is de afgelopen jaren al veel onderzoek naar burgerparticipatie verschenen.... Wat zouden we daar als Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) nog aan kunnen toevoegen?” stelt Kim Putters in het voorwoord van *Burgermacht op Eigen Kracht?* (2014, p. 9). Burgerparticipatie is een makkelijk in de mond genomen woord en wordt in het dagelijkse gebruik eenvoudig ingewisseld voor of in één adem genoemd met vergelijkbare woorden als burgerbetrokkenheid, overheidsparticipatie, burgerinitiatieven, participatiemaatschappij en doe-democratie. Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie? “*Burgermacht op Eigen Kracht*, een brede verkenning naar de ontwikkelingen in burgerparticipatie” van het SCP geeft het volgende overzicht:

Het Instituut voor Publiek en Politiek hanteert de definitie:

Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Dinjens, 2010, p. 6).

De nationale ombudsman (Van Helden et al., 2009, p. 5) definieert (burger)participatie als:

het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid.

De Raad voor het openbaar bestuur omschrijft het begrip als volgt:

Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent (Rob, 2004, p. 11).

Gemeenschappelijk in deze definities is dat de burger betrokken wordt en de gelegenheid krijgt invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid. Waar het gaat om burgers zo vroeg mogelijk betrekken bij de voorbereidingen van beleid wordt vaak gesproken over ‘tweede generatie burgerparticipatie’, terwijl waar burgers inspraak kunnen hebben na overheidsbesluiten sprake is van ‘eerste generatie burgerparticipatie’ (SCP, 2014, p. 20). De ‘derde generatie burgerparticipatie’ is het burgerinitiatief, waarbij de burger het initiatief neemt en de overheid vraagt om steun. Daarbij zou overheidsparticipatie een beter passende term zijn (Rob, 2012). Burgerinitiatieven lijken goed te passen in de huidige participatiesamenleving met zelfredzame burgers en een terugtrekkende overheid. Het SCP geeft de volgende definitie van het burgerinitiatief:

Een burgerinitiatief is een vorm van zelforganisatie van burgers, gericht op de verbetering van de eigen levenssituatie en/of de samenleving waarbij een aantal mensen betrokken is in een al dan niet tijdelijke initiatiefgroep, actiegroep of projectgroep. Burgerinitiatieven worden gerund door vrijwilligers, zijn hoogstens semiprofessioneel, kleinschalig en niet of weinig geïnstitutionaliseerd (Mijde en Daru, 2005: 11)

Het SCP constateert gelijkenissen met de tweedeling van kennisbank Socius, namelijk politieke burgerparticipatie (eerste en tweede generatie) en civiele of sociale burgerparticipatie (derde generatie). “Politieke burgerparticipatie staat volgens Socius gelijk aan deelneming aan politieke activiteiten terwijl civiele burgerparticipatie in wezen apolitiek is en draait om betrekkingen tussen burgers en activiteiten van burgers zelf: ‘zelfsturing’ dus.” (p. 21) en spreekt liever van “*beleidsbeïnvloedende en zelfredzame burgerparticipatie*, omdat bij de traditionele tegenstelling ‘politiek versus

sociaal' ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de politiek geen rol speelt bij 'sociale participatie' en bij het begrip 'sociale participatie' ook gedacht kan worden aan voornamelijk recreatieve activiteiten en participatie in de informele privésfeer". Burgerparticipatie kan echter ruim opgevat worden, wanneer het de informele privésfeer overstijgt, en zelfredzame participatie ook gaat over publieke of collectieve belangen.

Op grond hiervan kan burgerparticipatie worden ingedeeld in twee hoofdvormen:

| | |
|-----------------------------------|--------------------------|
| beleidsbeïnvloedende participatie | zelfredzame participatie |
| burgers worden betrokken | overheid wordt betrokken |
| tweede generatie | derde generatie |

Tabel 1: vormen van burgerparticipatie

Daarnaast blijft eerste generatie burgerparticipatie, inspraak, een mogelijkheid voor burgers te reageren op beleid gemaakt door de overheid. In dit onderzoek gaat het over beleidsbeïnvloedende participatie, het betrekken van burgers bij beleid, waarbij de volgende definitie wordt gehanteerd:

Een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente, provincie of op landelijk niveau. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein (ProDemos, 2015).

2.2 Motieven voor burgerparticipatie

De terminologie van burgerparticipatie wijzigde nogal door de tijd. Waar men in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw sprak over 'inspraak' en 'medezeggenschap' werd het rond de eeuwwisseling 'bestuurlijke vernieuwing' en 'interactief bestuur' en momenteel spreken we van 'burgerparticipatie' of varianten daarop. Het SCP beschrijft in de reeds genoemde verkenning dat motieven voor burgerparticipatie bestaan sinds klassieke denkers als Aristoteles en Rousseau hebben beargumenteerd dat participatie "de 'edelste capaciteiten' van mensen helpt ontwikkelen omdat zij de rede en morele ontwikkeling stimuleert. Participatie leidt er daarnaast toe dat burgers zich niet alleen met elkaar identificeren maar ook een gemeenschappelijk opvatting over het algemeen belang ontwikkelen" (SCP, 2014, p. 24). Dat burgers hoger opgeleid zijn, meer weten dankzij de informatie- en communicatietechnologie en mondiger zijn is een ander argument. Mondiger burgers willen meer invloed op beleid. Het SCP ziet sommige motieven voor burgerparticipatie in bepaalde perioden vaker terugkeren dan in andere perioden: "In de jaren zestig en zeventig, maar ook na de dramatisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, werd burgerparticipatie vooral gezien als een middel om de legitimiteitscrisis te bezweren en de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Participatie zou niet alleen de legitimiteit vergroten, maar er ook voor zorgen dat burgers zich minder snel als 'hindermacht' manifesteren zodra beleid moet worden geïmplementeerd. Onderzoekers en beleidsmakers hopen dat burgerparticipatie de kloof tussen politiek en samenleving enigszins kan dichten en zo de legitimiteit van het openbaar bestuur kan vergroten. Het ministerie van VROM schrijft bijvoorbeeld in 2005:

"Beleid dat aangrijpt op wat de burger beweegt is realistischer, efficiënter en dus effectiever. Het houdt immers rekening met de opvattingen, wensen, verwachtingen, irritaties en klachten van burgers. Burgers zullen het beleid daardoor beter waarderen en de regels die eruit voortvloeien eerder naleven. Aansluiten bij wat burgers beweegt is een prioriteit van het kabinet" (p. 24).

Met de opkomst van New Public Management en de nieuwe zakelijkheid van de jaren

tachtig en negentig werden de markt, zelfredzaamheid en participatie van burgers steeds vaker genoemd als efficiënte alternatieven voor de overheid (Tonkens, 2006, in SCP, 2014). Van meer recente datum, zo meldt het SCP, is de gedachte dat burgerparticipatie niet alleen de legitimiteit en de efficiëntie maar ook de kwaliteit van de genomen besluiten kan verbeteren. Een groter draagvlak, meer legitimiteit en betere oplossingen zijn argumenten die vaak genoemd worden voor het belang van politieke burgerparticipatie (Edelenbos et al., 2005, in SCP, 2014).

2.2.1 Instrumenteel of democratisch perspectief

Motieven en argumenten voor beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie zijn door onderzoekers en theoretici in diverse categorieën ingedeeld. Veelal wordt verwezen naar daarbij horende opvattingen over democratie, waarbij een gangbare tweedeling is die in instrumentele en substantiële democratieopvattingen (Edelenbos, 2000; Monnikhof en Edelenbos, 2001; Klijn en Koppejan, 2004). De Graaf (2009) bespreekt ze als het instrumentele en het democratische perspectief. Het *instrumentele perspectief* betekent dat interactief beleid wordt ingezet als middel om het gewenste beleidsdoel te bereiken. Twee motieven kunnen aan deze instrumentele benadering ten grondslag liggen:

“1. Een gemeente geeft burgers en belanghebbenden het idee dat ze invloed hebben op het beleid. Interactief beleid wordt puur voor de vorm ingezet, maar feitelijk verwezenlijkt de gemeente haar eigen beleidswensen. Interactief beleid wordt dan gezien als draagvlakmachine (zie o.a. Edelenbos en Monnikhof, 1998; Geul, 1999; Hendriks en Tops, 2001).
2. Meer dan alleen een draagvlakmachine kan interactief beleid worden ingezet om inhoudelijke input uit de samenleving te vergaren. Met andere woorden, door burgers en belanghebbenden functioneel bij het beleid te betrekken wordt er kennis en expertise aan de samenleving ontleend die als input kunnen dienen voor het beleidsproces. Edelenbos noemt dit de “inhoudelijke verrijking van beleid door de inzet van interactief beleid” (Edelenbos, 2000 in de Graaf, 2009, pp. 4-5).

In het democratisch perspectief, of de *substantiële visie* op democratie wordt interactief beleid niet als middel opgevat maar als doel op zichzelf. Het heeft een intrinsieke waarde. De reden om interactief beleid in te zetten is om tijdens het beleidsproces democratische beginselen toe te passen. Een dergelijke benadering geeft meer waarde aan interactief beleid en het is “veelal deze substantiële democratieopvatting die ten grondslag ligt aan pleidooien voor participatieve of directe democratie” (Edelenbos, 2000, p. 83).

Voor de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is democratische betrokkenheid het belangrijkste motief voor burgerparticipatie: “...deelname van burgers in het publieke domein een uiting van democratische betrokkenheid is. Burgerparticipatie heeft dus een intrinsieke waarde. De Raad voor het openbaar bestuur onderstreepte daarom in zijn advies ‘Burgers betrokken, betrokken burgers’, dat ‘iedere betrokkenheid van individuele en groepen burgers bij het beleidsproces van grote waarde is voor het functioneren van de democratie; hoe groot of hoe klein die participatie ook is’. Het is dan ook van essentieel belang dat overheden blijk geven van waardering voor deze (partiële) betrokkenheid. Alleen door de betrokkenheid te waarderen, zullen burgers ook bereid zijn langdurig betrokken te blijven” (Rob, 2005, pp. 7-8). Onderstaand wordt nader ingegaan op de onderscheiden motieven.

2.2.2 Kwaliteit van beleid verbeteren

Burgerparticipatie kan leiden tot een verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van het beleid (Enserink & Monnikhof, 2003, p. 315). Door verschillende belanghebbenden of stakeholders vroegtijdig stadium te betrekken bij het maken van beleid kunnen inzichten gedeeld en oplossingen en ideeën worden aangedragen vanuit verschillende perspectieven (Edelenbos, 2000, p. 87). Bovendien kan het de kwaliteit van beslissingen verbeteren (Michels & de Graaf, 2010). De Raad voor het openbaar bestuur vat het als volgt samen “Burgerparticipatie leidt tot verschillende perspectieven op en ideeën over de problemen en oplossingen. Daarnaast worden ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring aangewend, waardoor betere analyses van het probleemveld worden gemaakt en betere oplossingen worden gecreëerd. Zo wordt de kwaliteit van de agendering, de voorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de evaluatie van beleid verhoogd. Burgerparticipatie biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen. Door burgerparticipatie nemen informatie-uitwisseling, communicatie, wederzijds begrip en consensus toe” (Rob, 2005, p. 8).

2.2.3 Vergroting van het probleemoplossend vermogen

Bovenstaand motief bevordert het probleemoplossend vermogen binnen gemeenten of provincies. Bij de complexe taken en opgaven van overheden kan gebruik gemaakt worden van de kennis en expertise die in de samenleving aanwezig is (Edelenbos, 2000, p. 86). Burgers in gemeenten en provincies hebben specifieke kennis over lokale situaties en kunnen dus een positieve inbreng hebben op het beleidsproces. De Raad voor het openbaar bestuur: “Door burgers actief te betrekken bij beleid kan een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij deze burgers ontstaan om bij te dragen aan publieke zaken. Daarnaast kan door het aanboren van kennis, deskundigheid en creativiteit van meerdere burgers het beleidsprobleem in al zijn facetten beter begrepen worden en kunnen goed en breed gedragen oplossingen worden bedacht. Door het betrekken van burgers kan een kortere doorlooptijd van het beleidsproces bewerkstelligd worden” (Rob, 2005, p. 8). Efficiency is daarmee een inherent motief.

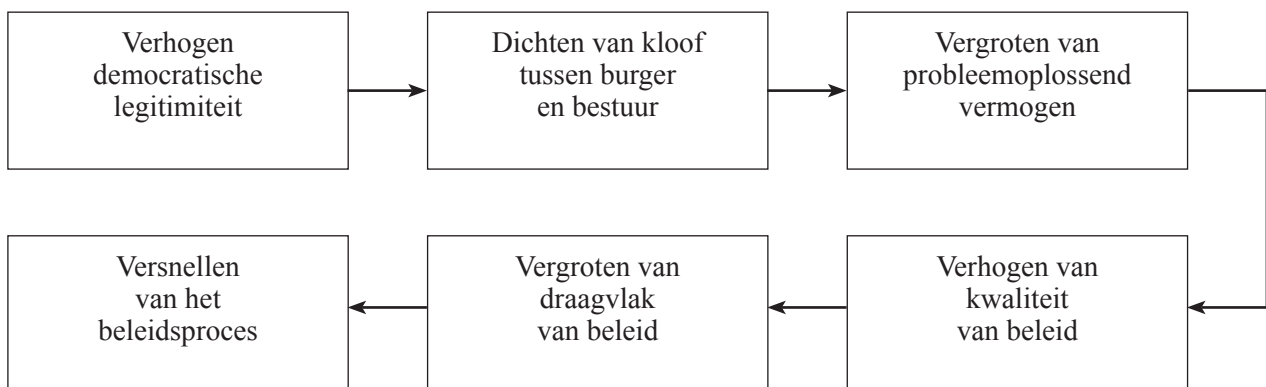
2.2.4 Draagvlak voor beleid vergroten

Een ander motief voor de inzet van burgerparticipatie is dat gemeenten het draagvlak willen vergroten voor (controversiële) beleidsvoorstellen (Enserink & Monnikhof, 2003, p. 315). Beleid dat niet gedragen wordt door de samenleving kan de uitvoering bemoeilijken (Edelenbos, 2000, p. 85). Te grote weerstand in de samenleving kan leiden tot risico's op traag of niet invoeren van maatregelen. Burgers in een eerder stadium betrekken bij de beleidsvorming kan leiden tot een groter draagvlak binnen de samenleving. De Raad voor het openbaar bestuur hierover: "Doordat burgers in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces de kans en de gelegenheid krijgen om te participeren in dit proces, wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroot. Hierdoor wordt de kans kleiner dat de burgers later het beleid zullen aanvechten of op een andere manier hun hindermacht zullen gebruiken" (Rob, 2005, p. 8). Ook anderen benadrukken dit voor de overheid belangrijke argument "....involving stakeholders and (groups of) citizens at an early stage of the policy process rather than consulting them immediately before the implementation phase, can create a broader support for policy decisions and, therefore, make government policy more effective and legitimate (de Graaf, 2007; in Michels & de Graaf, 2010, p. 481-482).

2.2.5 Legitimiteit

Een volgend motief voor burgerparticipatie is dat het de legitimiteit van het beleid kan verhogen (Edelenbos, 2000, p. 82). Door burgers te betrekken in het beleidsproces kan rekening worden gehouden met de wensen van de samenleving. Op die manier kunnen zij direct invloed uitoefenen. Het begrip legitimiteit heeft de betekenis gekregen van de overtuiging dat de politieke macht van een bepaalde persoon of groep voor burgers aanvaardbaar is en wordt gebruikt om de aanvaardbaarheid van overheidsbeleid voor de burgers in het algemeen en de doelgroep in het bijzonder aan te duiden (Hoogerwerf et al., 1993, in Edelenbos, 2000, p. 98). Legitimiteit heeft betrekking op de steun van de deelnemers voor het proces en de uitkomsten van het proces (Michels & Binnema, 2015). De Raad voor het openbaar bestuur vindt burgerparticipatie daarmee passen in het streven naar politieke vernieuwing "Burgerparticipatie is dan vooral gericht op het verbeteren van het bestaande democratische systeem, waarbij tegemoet wordt gekomen aan de wens tot meer (directe) democratie in beleidsprocessen. Daarmee zou voldaan worden aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties om directe invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering. Bij deze strategie wordt gestreefd naar interactie. Deze interactie wordt bereikt in vormen van burgerparticipatie en draagt daarom dus bij aan de politieke vernieuwing" (Rob, 2005, p. 8).

Toenemende effectiviteit, legitimiteit en efficiency kunnen gepercipieerd worden als gevolgen van toegenomen draagvlak en probleemoplossend vermogen (SCP, 2014; Michels & de Graaf, 2010). Edelenbos (2000) ziet een 'motievenketen', die toont hoe de motieven geschakeld zijn.



figuur 1: motievenketen van interactieve beleidsvorming (p. 89).

De inzet van interactief beleid of burgerparticipatie leidt tot een verhoging van de democratische legitimiteit. Burgers en belanghebbenden krijgen door deze vorm van democratie meer directe invloed in een representatief democratisch stelsel, zo luidt de gedachte. Hierdoor wordt de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden vergroot en wordt de kloof tussen bestuur en bestuurden (enigszins) gedicht. Kennis, informatie, deskundigheid en ervaring van burgers worden ingezet en leiden tot een vergroting van het probleemoplossend vermogen. "Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en de oplossingen zorgen er bovendien voor dat er betere oplossingen worden gevonden die deze verschillende belangen en perspectieven integreren" (Edelenbos, 2000, p. 89). De kwaliteit van beleid wordt hierdoor verhoogd en oplossingen worden 'robuuster en duurzamer'. Deelnemende burgers en belanghebbenden zullen (veel van) hun wensen en belangen terugzien in het uiteindelijke beleid. Zij zullen daardoor ook minder weerstand bieden. De steun en het draagvlak voor het beleid zal vergroot worden. "Op deze manier worden

vertragingen voorkomen en kan het beleidsproces uiteindelijk worden versneld, en kan de bestuurlijke slagvaardigheid worden vergroot” (Edelenbos, 2000, p. 89). “In short, participatory policy making is expected to increase democratic legitimacy, narrow the gap between citizens and government, enlarge the problemsolving capacity, increase the support for policy and improve the quality of policy (Edelenbos, 2000, in Michels & de Graaf, 2010, p. 482).

2.2.6 Drie categorieën

De veelal net iets anders geformuleerde motieven zijn in te delen in drie categorieën. De eerste categorie motieven is van democratische aard, passend binnen de substantiële visie op democratie: deelname van burgers aan democratische processen heeft waarde in zichzelf, burgers kunnen invloed uitoefenen, wat de legitimiteit verhoogt. De tweede categorie motieven is van inhoudelijke aard: kennis en kunde ophalen, toenemende kwaliteit en verrijking van beleid en beslissingen, wat draagvlakverhogend werkt. Tot slot zijn er de motieven van procesmatige aard: versnelling van het proces, wat eveneens minder kosten met zich meebrengt. De laatste twee categorieën passen binnen de instrumentele visie op democratie. Toenemend draagvlak, legitimiteit en efficiency kunnen gevolgen zijn van toegenomen kwaliteit als gevolg van deelname van burgers aan processen.

2.3 Rollen voor politici en bestuurders in drie fasen

Handleidingen voor vormen van participatie zijn er genoeg (OECD, 2001; Rob, 2005; Loyens & van de Walle, 2006, Prodemos, 2015). Bezwaren worden evenzeer onderkend. Gebrek aan representativiteit van de deelnemers zou een democratisch tekort veroorzaken en torenhoge verwachtingen zouden leiden tot teleurstellingen bij deelnemers met alle gevolgen van dien, waaronder mogelijk meer wantrouwen en minder draagvlak dan voorheen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op representativiteit. In deze paragraaf wordt de mogelijke rol van politici en bestuurders beschouwd. Beter geen participatie dan slechte participatie, zo stellen Edelenbos en Klijn (2006) in een onderzoek naar zes participatietrajecten “...participation is strongly appreciated by stakeholders if they see real outcomes from this participation.....one can better afford no participation at all than bad participation that is not well managed and in which voiced preferences are neglected” (p. 436). Reden genoeg om processen van participatie zorgvuldig in te richten (de Graaf, 2009; Michels & de Graaf, 2010; Rob, 2014; Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Schmidt, 2015). De rol van politici kan daarbij van positieve of negatieve invloed zijn. Welke rol politici zouden moeten aannemen is volgens theoretici niet eenduidig. Politici zelf zouden twee verschillende rolopvattingen hebben; een afzijdige, niet betrokken rol en een actieve, betrokken rol (Edelenbos, 2000). In de eerste rol willen zij hun handen vrijhouden “omdat ze een aantasting van het politieke primaat vrezen, en omdat ze van mening zijn – vanuit het representatieve democratiemodel – dat zij ruimte voor eigen politieke verantwoordelijkheid moeten krijgen. Ze willen zich niet medeplichtig voelen aan het interactieve proces en de resultaten die het oplevert” (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p. 200). Wat kan eigenlijk de rol van politici zijn in grote participatieprojecten, is er geen sprake van een uitholling van de representatieve democratie? (Klijn & Koppejan, 2004). Klakkeloos opvolgen wat participanten inbrengen is ook niet mogelijk “omdat zij vaak een tegenstrijdige inbreng hebben. Het is juist de taak van de volksvertegenwoordigers het *algemeen belang* te verwoorden en tot een afgewogen oordeel te komen” (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 64). In plaats van een strak onderscheid te maken tussen representatieve democratie en participatieve democratie kan het als continuüm worden gezien, met aan de ene kant van het spectrum complete directe democratie, waar beslissingen worden genomen door ‘the collectivity’, en aan de andere kant de complete autocratie, waarin burgers geen enkele stem hebben (Beetham, 1993; in Mc Lavery, 2011). Een democratisch systeem zal altijd ergens binnen de extreme uiteinden vallen, aldus Beetham (1993).

2.3.1 Bij aanvang

Klijn en Koppejan (2004) maken onderscheid in drie fasen in processen van interactief beleid en beschrijven verschillende rollen die politici kunnen aannemen, voorzien van randvoorwaarden (p. 237-239). Bij aanvang van processen typeren zij de rol van politici als ‘maatgevend’, als initiator en gangmaker, ze kunnen organisaties en personen mobiliseren deel te nemen. De maatgevende rol komt dan tot uitdrukking in het meegeven van kaders, die zich tijdens het proces verder kunnen ontwikkelen. Dit betekent niet een eenzijdig dictaat, zo stellen Klijn en Koppejan. Naast inhoudelijke randvoorwaarden kunnen politici ook procesmatige kaders stellen aan het interactieve proces, die zich meer richten op kwaliteit van het te voeren samenwerkingsproces, zoals toezien op voldoende openheid in het interactieve proces, waarborgen van de representatie van de belangen, stimuleren van de variëteit en spreiding in de gehanteerde perspectieven op de problematiek, etcetera (Edelenbos, 2000; Koppejan & Klijn, 2004; van Buuren & Edelenbos, 2008). In deze fase kan de volksvertegenwoordiging haar kaderstellende rol en positie versterken (Pröpper & Steenbeek, 1999). Edelenbos et al. (2006) wijzen op het belang van voldoende speelruimte in deze fase van het proces en vinden het “verstandig onderscheid te maken in harde (onveranderlijke, niet-onderhandelbare) en zachte

(veranderlijke, onderhandelbare) kaders. De eerste geven het speelveld aan, de tweede maken veranderingen in de ‘grenzen’ van het speelveld mogelijk” (p. 147). Politici kunnen in deze fase bovendien beter niet de indruk moeten wekken dat zij elk voorstel van burgers ongewijzigd overnemen (Koppejan & Klijn, 2004).

2.3.2 Tijdens

Tijdens het proces zouden politici actief betrokken moeten zijn of, gezien hun beperkte tijd moet minimaal gezorgd worden voor feedback, zodat zij de inhoudelijke ontwikkeling kunnen volgen en eigen kunnen maken. Politici kunnen intensief deelnemen, wat een groot beroep doet op tijdsinvestering, of extensief. De keuze voor meer aanwezige, actieve of afwezige, passieve deelname heeft echter ook te maken met de rolopvatting van politici. Voor het eindoordeel preferen zij veelal keuzevrijheid. Deelname in een proces van directe participatie kan een rolconflict met zich meebrengen ten opzichte van het proces van het volksvertegenwoordigende besluitvormingskanaal (Edelenbos, 2000; Klijn & Koppejan, 2004; Edelenbos & Klijn, 2006). De betrokkenheid kan dus variëren. Hoe beperkt de actieve betrokkenheid ook is, belangrijk is dat politici minimaal tijdig en goed geïnformeerd zijn, bijvoorbeeld om te voorkomen dat participatieve en traditionele trajecten volledig langs elkaar gaan lopen (Edelenbos, 2005, p. 130). De veronderstelling is dat hoe meer politici participeren in interactieve sessies, hoe beter zij de uitkomsten ervan kunnen verwerken (p. 131). Een directe uitkomst tussen de bijdrage van politici en betere resultaten is echter moeilijk vast te stellen, concluderen Edelenbos, Steijn en Klijn (2010) “Politicians may not contribute directly to better—more effective—outcomes but still can enhance the political legitimacy of the project in terms of relating it to a democratic vote.....We looked in general at the level of involvement of politicians in complex governance processes; we made no distinctions in different roles politicians can play in these processes” (p. 59-60).

In deze middenfase onderscheiden Van Buuren en Edelenbos (2008) naast de maatgevende rol de monitorende, debatterende en faciliterende rol voor politici. Bij een monitorende politiek stellen politici zich tussentijds op de hoogte van de resultaten en uitkomsten van het interactieve beleidsproces. Tijdens het beleidsproces worden bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten belegd waarin deelnemers aan het interactieve beleidsproces (bijvoorbeeld burgers, milieugroepen, woningcorporaties) verslag doen van de debatten en onderhandelingen in het interactieve proces. Doordat politici van dichtbij het inhoudelijke debat meemaken, krijgen ze gevoel voor de motieven, belangen en perspectieven achter bepaalde plannen en ideeën. Bij ‘debatterende politiek’ doen politici mee en gaan zij de dialoog aan met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en bedrijven. Politici treden hierbij uit hun isolement, zoeken de burgers op en nemen een responsieve houding aan. Politici stellen zich bij deze bijeenkomsten actief op: ze stellen vragen, geven commentaar, denken en debatteren actief mee. Ze moeten bereid zijn hun standpunten en stellingnames te verdedigen in een publiek forum, waar burgers kritische vragen stellen en verlangen dat de politicus zich overtuigend verantwoordt voor het innemen van standpunten. De debatterende rol past bij het beeld van ‘creatief dualisme’. De klassiek dualistische leer (de regering regeert en het parlement controleert) levert een reactieve en remmende rol op voor politici in interactieve beleidsvorming. In het ‘creatief dualisme’ onderscheidt de vertegenwoordigende macht zich van het bestuur op een proactieve en scheppende wijze. Politici vertegenwoordigen hun verschillende visies en dragen bij aan de collectieve wils- en beeldvorming. Hiermee kan het optreden van de politici herkenbaarder en minder onberekenbaar en onduidelijk worden” (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p. 203). Faciliterende politici laten, zo vervolgen Van Buuren en Edelenbos (2008) meer over aan het maatschappelijk initiatief en de markt; men legt meer verantwoordelijkheid daar. Politici stellen bijvoorbeeld een budget beschikbaar aan maatschappelijke groepen en burgers om zelf zorg te dragen voor hun buurt. Overheden richten zich ook minder op de uitkomsten dan op de vormgeving van de arrangementen. Sturing wordt inhoudelijk abstracter en meer procedureel van aard (p. 204). Deze rol past meer bij het burgerinitiatief, ofwel derdegraadparticipatie.

2.3.3 Aan het eind

Aan het eind moeten politici besluiten nemen en bij voorkeur uit meerdere, in en door het proces gecreëerde alternatieven kunnen kiezen. De inhoud kan beter niet worden dichtgetimmerd en als voldongen feit worden voorgelegd. Idealiter is er een variëteit aan keuzemogelijkheden waaruit politici kunnen selecteren en combineren (Edelenbos, 2000; Klijn & Koppejan, 2004). Politici krijgen geen kant-en klare oplossing gepresenteerd, maar “een pakket met (deels) concurrerende voorstellen” (Edwards, 2001, p. 126).

2.4 Bestuursstijlen

Welke stijl van besturen het best past is situationeel afhankelijk. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden de gesloten autoritaire stijl, waarbij het bestuur geheel zelfstandig beleid uitvoert; de open autoritaire stijl, waarbij het bestuur geheel zelfstandig beleid uitvoert en informatie verschaft;

de consultatieve stijl, het bestuur raadpleegt participanten over een gesloten vraagstelling; de participatieve stijl, het bestuur vraagt open advies waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng; de delegerende stijl waarin het bestuur de participant bevoegdheid geeft om zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven; de samenwerkende stijl, waarin het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen; en tot slot de faciliterende stijl, het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen). Alle stijlen passen in het participatieve democratiemodel, en de precieze verhouding tussen directe en indirecte democratie verschilt per situatie. Het bestuur moet aan zowel de volksvertegenwoordiging als participanten verantwoorden “op basis van welke publieke belangen de gekozen oplossing de voorkeur verdient”. (Pröpper & Steenbeek, p. 60).

2.5 Communiceren

Commitment van politici en bestuurders in processen van burgerparticipatie is van groot belang en heeft enorme impact, zo onderkent ook de Organization for Co-operation and Development; het is de nummer één aanbeveling in haar rapport *Citizens as partners* (OECD, 2001, p. 15). Welke rol politici ook hebben of nemen bij het stellen van randvoorwaarden bij aanvang, het participeren tijdens, en de wijze van omgaan met de resultaten (Edwards, 2001; Klijn & Koppejan, 2004), het is van belang deze te bespreken (Edelenbos, 2000, p. 166). Anderen pleiten voor een communicatiestrategie, waarin de rol van ambtenaren, bestuurders en participanten wordt toegelicht (Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 107). Edelenbos (2000) beveelt ontwerprichtlijnen voor procesbegeleiding aan, van belang om vroegtijdig de ‘participatiegraad’ van stakeholders vast te stellen, “welke een vijftal gradaties weergeeft met oplopende invloed van stakeholders op de vorming van beleidsresultaten: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen” (p. 251-252). Zie voor de invulling van deze vijf gradaties bijlage III. “Interactieve processen starten niet zelden vanuit een trial and error aanpak: ‘we gaan het gewoon een keer proberen’. Voor een deel is dit onlosmakelijk verbonden met een traject dat werkelijk interactief wil zijn. Je kunt niet alles van tevoren tot in de perfectie voorbereiden en plannen, als je gezamenlijk nieuwe wegen wilt bewandelen en ontdekken. Dit betekent echter niet dat lichtzinnig naar het organiseren en uitvoeren van interactieve processen moet worden gekeken. Juist een ontdekkingsreis vergt immers een gedegen voorbereiding” (Edelenbos et al., 2006, p. 152). Het belang van goede communicatie is eveneens dat de soms torenhoge verwachtingen van de deelnemers in een participatieproces getemperd worden, zodat het niet leidt tot “... citizens giving up during the process or deciding not to take part in future projects. A continuing involvement of citizens in participatory projects, therefore, requires governments to make balanced decisions on why and how they want to use the input of citizens and to make absolutely clear what contribution is expected from citizens and how this input will be used” (Michels & de Graaf, 2010, p. 489).

2.6 Representativiteit

De representativiteit van participerende burgers of groepen in interactieve processen is een veelbesproken aandachtspunt (Pröpper & Steenbeek, 1999; Geurtz & van de Wijdeven, 2010; Michels 2011; McLaverty, 2011; Koster, 2014; Tonkens et al., 2015). De paradox is dat de crisis in de representatieve democratie processen waarin burgers participeren legitimeert, maar eveneens problemen met representatie en legitimiteit veroorzaakt. Wie vertegenwoordigt wie? Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp en Schmidt (2015) bespreken in het recente rapport *Montessori-democratie* deze spanning tussen burgerparticipatie en (lokale) politiek. Zij waarschuwen voor nadelen en mogelijke neiging tot willekeur of nepotisme, want “de bedenkers van burgerinitiatieven zijn echter doorgaans niet representatief voor doorsnee burgers; bijgevolg zijn ook hun zorgen meestal niet representatief voor de zorgen van alle burgers” (p. 104). Dat burgers die niet zelf participeren in de participatieve democratie er óók zeer verschillend over denken blijkt uit drie door Tonkens et al. (2015) gedestilleerde profielen van deze buitenstaanders. Dat zijn loyale burgers, positief-kritische burgers en afzijdige burgers. Hoewel de onderzoekers menen dat het onderzoek te beperkt is om hier algemene conclusies uit te trekken, zien zij dat loyale burgers “het geen goed idee vinden dat deskundige gemeenteraadsleden worden vervangen door een willekeurige verzameling van ingelote burgers die geen verstand van zaken hebben of geen ervaring met het onderwerp waar het overgaat en die er dan toch over mogen beslissen” (p. 102) en voor afzijdige burgers geldt dat nog meer “zij doen hun eigen werk..., ze betalen belasting en politici doen op hun beurt hun werk” (p. 102). Verschillende burgerschapsstijlen leiden bovendien tot verschillend participatiegedrag, zoals de inactieve burgerschapsstijl van de ‘buitenstaanders’ gekenmerkt wordt door afzijdigheid, desinteresse en geen behoefte om te participeren; de afhankelijke burgerschapsstijl van de ‘plichtsgetrouwen’ door betrokken burgers die echter niet competent zijn; de conformistische burgerschapsstijl van de ‘pragmatici’, gericht op eigen belang en de maatschappijkritische burgerschapsstijl met de ‘verantwoordelijken’ en focus op algemeen belang, bereid tot actieve participatie vanuit ideologische motieven (Van den Brink, 2002; in Van Buuren & Edelenbos, 2008). Onderzoek laat zien dat ongelijkheid tussen burgers zelfs kan toenemen door burgerparticipatie “forms of selforganization may give rise to increasing inequality as some citizens are better positioned than others to organize themselves and obtain finances

from the state; studies show that people with a larger network a higher level of education, or more time to invest have easier access to government subsidies and more chance to have procedures work in their favour than people who lack this resources” (Uitermark 2012; Veen & Duyvendak 2014; in Koster, 2014). Bij vraagstukken rond representativiteit in participatie zou aandacht voor het verkleinen van ongelijkheid wel eens even belangrijk kunnen als het vergroten van de mogelijkheid tot participatie stelt McLaverty (2011). Arnstein wees in 1969 al bij verschillende groepen burgers op “...the fundamental divisions between them. In actuality, neither the have-nots nor the powerholders are homogeneous blocs. Each group encompasses a host of divergent points of view, significant cleavages, competing vested interests, and splintered subgroups. The justification for using such simplistic abstractions is that in most cases the have-nots really do perceive the powerful as a monolithic “system,” and powerholders actually do view the have-nots as a sea of “those people,” with little comprehension of the class and caste differences among them” (p. 217). En naast het risico van de afwezigheid van bepaalde groepen burgers, wiens ‘stille stem’ niet gehoord wordt, kunnen ook spanningen ontstaan tussen (groepen) burgers die participeren in hun nieuwe rol en verantwoordelijkheid dragen waarbij groepsdynamica een rol speelt (Geurtz & van de Wijdeven, 2010).

2.7 Samenvattend

Welke motieven zijn er voor burgerparticipatie en wat betekent dat voor politici in hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger? Op deze leidende vraag biedt de theorie de volgende inzichten:

Motieven voor beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie vallen uiteen in drie categorieën. De eerste categorie motieven is van democratische aard: deelname van burgers aan democratische processen heeft waarde in zichzelf, burgers kunnen invloed uitoefenen en dat verhoogt de legitimiteit van beleid. De tweede categorie motieven is van inhoudelijke aard: kennis en kunde ophalen, toenemende kwaliteit en verrijking van beleid en beslissingen, wat draagvlakverhogend werkt. Tot slot zijn er de motieven van procesmatige aard: versnelling van het proces, wat eveneens minder kosten met zich meebrengt. De laatste categorie is vooral een gevolg van de eerste twee.

De rol die een politicus inneemt bij trajecten waarin burgers betrokken zijn, kan variëren van passief/afzijdig tot actief/betrokken, en hangt af van de rolomvatting van politici. Uitgaand van een aanvangsfase, een middenfase en een eindfase speelt kan men een rol innemen die maatgevend, monitorend, debatterend of faciliterend is. Vanwege de besluitvormende rol in de eindfase prefereren politici een bescheiden rol in de middenfase. In de kaderstellende rol bij aanvang zit ruimte om naast inhoudelijke kaders voorwaarden voor het proces mee te geven. Goede voorbereiding en communicatie over het proces zijn cruciaal. Om teleurstellingen te voorkomen moet duidelijk zijn op welke wijze de input van betrokken burgers wordt verwerkt. Hoewel de invloed van betrokkenheid van politici in processen moeilijk is vast te stellen, wordt deze gewaardeerd en is commitment van groot belang.

Naast teleurstellingen is representativiteit een veelgenoemd dilemma en aandachtspunt, zo leert de theorie. Hoe representatief is de participerende participant? Bestaat niet het risico dat slechts een kleine groep profiteert, soms ten eigen faveure, van burgerparticipatie? Wie vertegenwoordigt de zwijgende burger? Is de representatieve democratie er niet juist om afwegingen te maken tussen verschillende, vaak tegenstrijdige belangen? Er zijn burgers die dat verwachten, zo blijkt uit onderzoek van Tonkens et al. (2015). Participatie impliceert één en ander en het is van belang dat politici zich daar bewust van zijn. Zij kunnen een steviger rol innemen in de – kaderstellende – startfase en voorwaarden meegeven ten aanzien van representativiteit.

Opvalt dat vooral onderzoek op gemeentelijk, lokaal niveau plaatsvindt. Hoewel participatie veelal lokaal gesitueerd zal zijn, kan een provinciale overheid ook burgers betrekken bij voorbereiding en uitvoering van beleid. Er geen ‘one size fits all’-burgerparticipatie of receptuur voor succes en ook bij een ‘trial and error’-aanpak wordt het belang van een goed voorbereide ontdekkingsreis groot geacht, waarin onder andere aandacht is voor de rol van politici, bestuurders en ambtenaren.

Wat verstaan politici en bestuurders in de provincie Utrecht onder burgerparticipatie, wat zijn hun motieven en hoe zien zij hun mogelijke rol in het proces? In het volgende hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze dat onderzoek is vormgegeven.

3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

3.1 Doelstelling

Dit onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in de motieven voor burgerparticipatie van statenleden en gedeputeerden in de provincie Utrecht en de betekenis die dat heeft voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger. Hiermee kunnen mogelijke verschillen in opvatting over en bij de uitvoering in de toekomst beter worden begrepen of geduid. Dit kan een bijdrage leveren aan het gesprek over burgerparticipatie tussen statenleden onderling, met gedeputeerden alsook met participanten, en de ontwikkeling van de breed gedeelde ambitie “inwoners vroegtijdig bij uitvoering van provinciaal beleid betrekken”.

3.2 Onderzoeksstrategie en vooronderzoek

Het onderzoek richt zich op begrijpen en inzicht krijgen. Voor dit type onderzoek is de interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek geschikt. Binnen kwalitatief onderzoek “stelt men zich op het standpunt dat er niet zoiets is als een ‘externe’ werkelijkheid”, maar onderzoekers gaan ervan uit “dat mensen betekenis geven aan verschijnselen en dat ze die betekenissen onderling uitwisselen in hun alledaagse interacties, zodanig dat ze gezamenlijk een werkelijkheid construeren” (Boeije, 2005, p. 20). Dit sluit goed aan aan bij het ontologische uitgangspunt dat de werkelijkheid niet – objectief – bestaat. De werkelijkheid is subjectief en kan slechts gekend worden door te interpreteren hoe mensen hun omgeving zien, ervaren en interpreteren. Binnen het kwalitatief onderzoek zijn drie hoofdvormen te onderscheiden; de etnografische studie, de benadering van grounded theory en de case study. Met de focus op de provincie Utrecht in dit onderzoek is sprake van een case study (Bryman, 2012, p. 66). Met burgerparticipatie als belangrijkste *sensitizing concept* is eerst een vooronderzoek uitgevoerd in de literatuur en documenten van de rijksoverheid en de provincie Utrecht. Op basis daarvan is verder ingezoomd op de aspecten motieven voor en rollen van politici bij burgerparticipatie. Deze aspecten waren vertrekpunt voor nader literatuuronderzoek en veldonderzoek.

3.3 Centrale vraag en deelvragen

Op grond van het vooronderzoek is de volgende vraag in dit onderzoek leidend: Welke betekenis geven politici in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en wat betekent dat voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger? Deze vraag wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende vijf deelvragen. Per Deelvraag wordt een korte toelichting en motivatie gegeven. Aansluitend is de operationalisering beschreven.

Deelvraag 1: Wat is of wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?

In de theorie en diverse documenten van de (rijks)overheid zijn meerdere definities van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming gevonden.

Welke ideeën, opvattingen en beelden politici (in de provincie Utrecht) rond burgerparticipatie hebben is onderwerp van gesprek in kwalitatieve interviews.

Deelvraag 2: Waarom dient burgerparticipatie in de provincie Utrecht te worden ingezet?

De literatuur onderscheidt diverse motieven voor burgerparticipatie, die kunnen worden ingedeeld naar inhoudelijke, procedurele en democratische aard.

Motieven van inhoudelijke aard: kennis en kunde ophalen, toenemende kwaliteit en verrijking van beleid en beslissingen, daarmee draagvlakverhogend. Motieven van democratische aard: deelname van burgers aan democratische processen, zij kunnen invloed uitoefenen, dit verhoogt de legitimiteit. Motieven van procesmatige aard: versnelling van het proces, efficiency.

Deelvraag 3: Welke rol/taak zien politici voor zichzelf weggelegd bij burgerparticipatie en hoe verhoudt zich dat tot hun rol als volksvertegenwoordiger?

In de theorie zijn verschillende rollen voor politici waar te nemen, die variëren van passief/afzijdig tot actief/betrokken, en maatgevend – monitorend – debatterend – faciliterend.

In interviews wordt onderzocht welke rol politici zichzelf zien innemen en wat daar de reden van is.

Deelvraag 4: Welke rol/taak zien bestuurders voor zichzelf weggelegd bij burgerparticipatie?

In teorie worden bestuurlijke stijlen onderscheiden, variërend van een gesloten autoritaire stijl tot een faciliterende stijl. In interviews onderzoek ik in welke rol bestuurders zichzelf plaatsen.

Deelvraag 5: Is er een relatie tussen motief en (gepercipieerde) rol?

3.4 Operationalisering, interviews en documentenonderzoek

Nadat het theoretisch kader is afgerond zijn bovenstaande vragen via kwalitatieve interviews met leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht aan de orde gekomen. “Een kwalitatief interview is ‘vorm van een gesprek waarin één iemand – de interviewer – zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan één of meer anderen, de participanten of geïnterviewden, die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen’”. (Maso, 1987 in Boeije, 2009, p. 266). In deze interviews is gewerkt met een topiclijst, zie bijlage II. Ter voorbereiding is documentenonderzoek verricht in de verkiezingsprogramma’s van de betreffende politieke partijen: wat zeggen de partijen hierin over burgerparticipatie? Bijlage I bevat de belangrijkste passages hieromtrent uit de verkiezingsprogramma’s. In slechts een enkel interview kwam het expliciet ter sprake. Ook notulen van statencommissies en vergaderingen van Provinciale Staten, het coalitieakkoord en de begroting 2016 zijn gecreëerd op passages rond ‘burgerparticipatie’ ter voorbereiding van zowel het onderzoeksplan als de interviews. In de inleiding is aangegeven dat vooral de daarin getoonde belangstelling voor burgerparticipatie, expliciet uitgesproken door alle partijen op 22 juni 2015, de aanleiding voor het onderzoek is (Provincie Utrecht, 2015). Het verslag van de statencommissie Bestuur, Europa en Middelen van 23 november 2015 geeft inzicht in de diversiteit aan opvattingen en komt ter sprake in hoofdstuk 4.

3.5 Onderzoekspopulatie

De provincie Utrecht heeft 49 statenleden in elf fracties. Voor de provincie Utrecht is gekozen vanwege de positieve combinatie van inhoud en pragmatiek. Zoals beschreven in de inleiding is juist nu burgerparticipatie een issue. In verschillende vergaderingen en documenten als coalitieakkoord en begroting 2016 wordt het belang van het betrekken van burgers benadrukt (Provincie Utrecht, 2015). Die aanleiding rechtvaardigt het feit daarover vragen te stellen. Daarbij aansluiten vergemakkelijkt het gesprek erover. Dat ik onderdeel ben van de onderzoekspopulatie zorgt ervoor dat ik zowel makkelijk toegang heb tot personen. Zie hierover ook bij Eigen positie. Tien statenleden zijn geïnterviewd, waaronder zes fractievoorzitters, drie commissievoorzitters en de plaatsvervangend voorzitter van Provinciale Staten. Zij waren binnen de beschikbare tijd beschikbaar voor een interview. Vanwege gegarandeerde vertrouwelijkheid zijn de resultaten niet terug te herleiden tot individuele respondenten. Behalve voor het gebruik van citaten uit de interviews geldt dat voor het gebruik van de relevante passages uit verkiezingsprogramma’s. De vier coalitiepartijen (VVD, D66, CDA en GroenLinks) leveren elk een gedeputeerde in de provincie Utrecht. Zij zijn allen geïnterviewd.

3.6 Analysefase

Alle interviews zijn opgenomen met de opname-App Audio Note. Onmiddellijk na het afnemen van elk interview is een memo geschreven, waarin opvallende zaken zijn genoteerd. Deze hadden ofwel betrekking op inhoud en vraagstelling, ofwel over het verloop van het interview zelf. De interviews zijn geheel getranscribeerd, tijdens welke fase inzichten in mindmaps of memo’s zijn vastgelegd. Hiermee is het proces van “nauwkeurig doornemen van de verzamelde gegevens” gestart (Boeije, ‘t Hart, & Hox, 2009, p. 268). Aansluitend zijn alle data gecodeerd, ofwel in Excell ofwel handmatig, waarna de codes zijn gecategoriseerd en ondergebracht in thema’s. Hier was van toepassing het proces van “constant comparison....enjoins the researcher constantly to compare phenomena being coded under a certain category so that a theoretical elaboration of that category can begin to emerge” (Bryman, 2012, p. 568). Momenten/perioden van ‘close reading’ van literatuur en data en momenten/perioden met denken, sudderen en vergelijken wisselden elkaar af, waarvan het resultaat zich in memo’s en mindmaps vertaalde en uiteindelijk in de beantwoording van de onderzoeksvraag. Een iteratief en cyclisch proces waarin open, axiaal en selectief coderen elkaar opvolgden (Boeije, 2005, p. 82-83).

3.7 Eigen positie en kwaliteitscriteria

Als lid van Provinciale Staten ben ik bekend met en onderdeel van de onderzoeksgroep. Behalve lid van de statenfractie van GroenLinks ben ik sinds april 2015 voorzitter van de commissie Mobiliteit, Milieu en Economie en lid van het presidium. Daarmee heb ik een rol in de ‘nieuwe werkwijze van Provinciale Staten’ die vanaf 31 augustus 2015 van kracht is. Deze nieuwe werkwijze is het resultaat van een *Strandsessie* met alle “nieuwe” Utrechtse Statenleden op 5

en 6 juni 2015 in Noordwijkerhout. Binnen deze werkwijze zijn enkele beleidsterreinen geselecteerd waarbij speciaal aandacht voor burgerparticipatie zal zijn. Het feit dat ik zowel onderzoeker als lid van Provinciale Staten ben is een voordeel en een nadeel. Voordeel is dat ik werkelijk onderdeel ben van de doelgroep en betrokken bij bijeenkomsten en vergaderingen waar burgerparticipatie onderwerp van gesprek is. Het gaat om fractie-, commissie-, presidium- en provinciale statenvergaderingen naast tal van andere bijeenkomsten. Hiermee is mijn perspectief als onderzoeker zowel *emic*, ik deel ervaringen met de onderzoeksgroep, als *etic*, ik beschouw het onderwerp ook met enige afstand en vanuit een theoretische invalshoek (Boeije, 2005, p. 32). Nadeel is dat ik lid ben van een fractie, en daarmee ook een politieke positie inneem. Voorafgaand aan het onderzoek en de interviews vroeg ik mij af of en in hoeverre dit een rol zou spelen. Zou ik mij als onderzoeker kunnen neerzetten of zou men mij beschouwen als lid van GroenLinks of ‘de coalitie’? Ik realiseerde mij ook dat reactiviteit op de loer. Enerzijds in het feit dat sociaal wenselijke antwoorden gegeven zouden kunnen worden, anderzijds dat mensen het achterste van hun tong niet willen laten zien of in het geheel geen antwoord willen geven. Zowel bij het verzoek tot als bij de interviews zelf heb ik dat niet gemerkt. De respondenten waren meer dan bereid antwoord te geven op mijn vragen. Een enkele respondent had zich voorbereid en wilde goed beslagen ten ijs komen. Anderen antwoordden spontaan en voelden zich vrij. Enkel hadden uitgesproken ideeën en meningen en nauwelijks een vraag nodig.

3.8 Perspectief op cultuur

Joanne Martin (2004) onderscheidt drie perspectieven waarop organisaties en organisatiecultuur beschouwd (kunnen) worden. Het integratieperspectief levert veelal op dat een cultuur consistent is, en op organisatiebrede consensus en helderheid berust. Vanuit het differentiatieperspectief is er consensus binnen ‘subculturen’, waartussen conflict en spanning is of kan zijn. Parker (2000) noemt deze subculturen ‘fragmented unities’, tussen welke voortdurend strijd is en waarbinnen sprake is van tijdelijke ‘contested meaning’. Het fragmentatieperspectief levert ambiguïteit op, dat in plaats van consistentie, consensus en helderheid beter past bij de complexiteit van hedendaags organiseren en organisatie-werkelijkheid. Elke gebeurtenis kan verschillende interpretaties opleveren, welke allemaal aannemelijk kunnen zijn. Weick (1995) gaat in zijn ‘Sensemaking in organizations’ uitgebreid in op hoe managers en organisatieleden om kunnen gaan met deze ambiguïteit. Zij interpreteren en beoordelen signalen, Weick noemt ze ‘cues’, mensen creëren daarmee hun omgeving of werkelijkheid. “People create their environments as those environments create them” (Weick, 1995, p. 34). En hoewel dit onderzoek niet een specifieke organisatie of een cultuuronderzoek betreft, deze elkaar aanvullende schrijvers vormden voor mij een inspiratiebron bij dit onderzoek naar burgerparticipatie.

3.9 Betrouwbaarheid en reflexiviteit

Mijn positie betekent dat ik duidelijk moet zijn in de methodische verantwoording (Boeije, 2005, p. 150). Ik ben me ervan bewust dat ik als insider niet neutraal, objectief of waarde-vrij ben, hoewel ik getracht heb zoveel mogelijk waarderingsvrij te zijn door geen waardeoordeel te geven en mijn mening niet te laten doorklinken, noch tijdens data-verzameling noch tijdens analyse en verslaglegging (p. 151). Subjectiviteit beperkt zich overigens niet tot mij als onderzoeker, maar geldt eveneens voor de onderzoeksgroep. Ook respondenten selecteren te spreken/handelen of niet te spreken/handelen, bijvoorbeeld in vergaderingen. En ook in interviews selecteert de geïnterviewde zijn/haar antwoorden, woordkeuze etcetera. De onderzochte interpreteert zijn/haar eigen werkelijkheid, die ik vervolgens als onderzoeker ook interpreteer. “...als sprake is van betrouwbare methoden van dataverzameling zal herhaling van de waarnemingen tot een gelijke uitkomst moeten leiden (Boeije, 2005, p. 145). Door met een topiclijst te werken is sprake van zekere standaardisatie van de interviews, via gebruik van diverse theoretische invalshoeken en de input van documenten naast interviews, is voor triangulatie gezorgd (Boeije, 2005, p. 152). Memo’s, mindmaps en logboek maken de stappen in het onderzoek controleerbaar en navolgbaar. Desondanks kan een vergelijkbaar onderzoek door een andere onderzoeker, met andere respondenten of op een ander moment andere resultaten opleveren, echter niet zó anders, dat een totaal ander beeld ontstaat. Daarvoor is te zeer sprake van de specifieke context van de politiek in het middenbestuur.

3.10 Interne en externe validiteit

“De validiteit van kwalitatief onderzoek wordt vooral bepaald door de juistheid van de interpretaties van de onderzoekers van de data en de bewijsvoering van deze interpretaties” (Boeije et al., 2009, p. 276). De beschrijving van het veldonderzoek is gebaseerd op en wordt ondersteund door letterlijke citaten uit de getranscribeerde interviews met leden van Provinciale Staten en gedeputeerden. De analyse, in diverse fases, is uitgevoerd op basis van deze

transcripties. Duidelijk is dat ik hierin als onderzoeker keuzes maakte. Leidend daarbij waren steeds de centrale vraagstelling en de gebruikte theoretische concepten. Zoals eerder aangegeven zullen andere gesprekpartners wellicht vanuit hun eigen perspectief het vraagstuk benaderen en mogelijk andere antwoorden geven, maar gezien de context toch ook weer niet zo anders dat een totaal ander beeld ontstaat. De conclusies zijn niet volledig te generaliseren naar andere provincies of overheden, al zijn er zeker te generaliseren elementen. Zoals beschreven is burgerparticipatie aan de orde van de dag. De opvattingen van politici en bestuurders in provincies zijn daarbij nog beperkt onderwerp van onderzoek. Overigens was generaliseerbaarheid geen doel van dit onderzoek (Boeije et al., 2009, p. 280).

3.11 Bruikbaarheid

Het onderzoek geeft inzicht in de opvattingen over burgerparticipatie van politici en bestuurders in de provincie Utrecht. Deze inzichten leveren idiografische kennis, die het eigene of unieke beschrijft in deze context (Boeije et al., 2009, p. 74). Een handzame samenvatting van resultaten en conclusie kan leiden tot (meer) bewustzijn, zodat in de toekomst processen die zich voordoen in dit verband wellicht beter begrepen worden en keuzes voor (vormen) burgerparticipatie met meer inzicht afgewogen kunnen worden.

4. RESULTATEN

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de provincie Utrecht denken over burgerparticipatie. Wat zijn motieven om burgerparticipatie na te streven? Wat ziet men als een passende eigen rol in trajecten van burgerparticipatie? Gesproken is met tien statenleden van tien politieke partijen en (alle) vier gedeputeerden. Ter voorbereiding zijn de verkiezingsprogramma's van de partijen bekeken op passages over het onderwerp, deze zijn opgenomen in bijlage I. In de interviews valt op dat vrijwel niemand lijkt te spreken namens zijn of haar partij. Dat blijkt uit zinsneden als "mijn opvatting", "ik vind", "ik denk". Op de vraag of een mening ook het partijstandpunt is wordt nu eens wel, dan weer niet bevestigend geantwoord. Verwijzingen naar partij, partijlijn of partijstandpunten worden met name gemaakt als het gaat over burgerparticipatie in relatie tot besluitvorming.

4.1 De betekenis van burgerparticipatie

Statenleden geven een rijke schakering aan antwoorden op de vraag wat zij verstaan onder burgerparticipatie. Dit varieert van 'de achterban of kiezer betrekken bij wat je doet' en 'inspraak' tot 'een aspect van samenwerking tussen overheid, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers', en van 'gaan luisteren naar wat mensen willen' tot 'in plaats van als overheid zeggen wat ze van iets vindt dat eerst even vragen aan de samenleving'. Centraal element voor negen van de tien respondenten is het betrekken van burgers vanwege hun informatie en kennis. Eén van de respondenten verwoordt dat als volgt:

Er zit zoveel kracht en zoveel kennis en kunde in die samenleving, dat je daarvan gebruik moet maken (statenlid 10).

Een ander omschrijft burgerparticipatie zo:

Het meenemen van inwoners in het hele traject, of in alle aspecten van beleidsvorming en uitvoering. Dus dat je van het begin af aan inwoners betreft bij zowel beleid, wat we hier doen in het provinciehuis, als uitvoering, wat we ook doen als provincie (statenlid 7).

De antwoorden op de vraag wat respondenten verstaan onder burgerparticipatie worden veelal als vanzelf aangevuld met en ingekleurd door motieven voor burgerparticipatie, welke nader besproken worden in paragraaf 4.2. Twee statenleden zijn expliciet kritisch ten aanzien van burgerparticipatie als zodanig. Zij menen dat zij nu juist gekozen en aan zet zijn voor vier jaar. Burgers zouden er geen tijd voor hebben, meent deze respondent:

.....wij hebben in de gemeenteraad ooit een onderzoek gedaan naar wat burgers nou beweegt om al of niet mee te doen. En het aardige was dat 70% van de burgers aangaf geen interesse te hebben om inspraak te hebben. Niet dat ze niet geïnteresseerd zijn in het openbaar bestuur. "Maar meneer, ik heb er geen tijd voor, ik heb er geen kennis van, daar heb ik u voor gekozen" Allemaal legitieme argumenten (statenlid 8).

Een ander meent dat gekozen volksvertegenwoordigers burgerparticipatie niet moeten inzetten omdat zij bepaalde kwesties zelf controversieel of lastig vinden. Politici moeten geen zaken *over de schutting gooien* richting burgers wanneer zij er onderling niet uitkomen.

En ik ben wel een beetje van de school die zegt "Je bent gekozen voor vier jaar en we hebben van tevoren afgesproken met wat voor mandaat we op pad zijn gestuurd". En vervolgens vind ik niet dat we voor iedere scheet terugmoeten naar de kiezer, van "O we hebben nu iets ingewikkelds, dus een referendum ofzo". Daar ben ik niet zo'n fan van. Ik vind het soms ook een beetje onzeker overkomen alsof in ons geval statenleden en gedeputeerden niet zelfs zouden weten wat ze willen en niet zouden durven doorpakken. Dus op de hoofdlijnen zou ik zeggen je hebt een verkiezingsprogramma eens in de vier jaar en daar ga je mee aan de gang als, met een collegeakkoord, en agenda als fracties (statenlid 4).

Deze kritische noten raken aan het thema verhouding met de representatieve democratie, dat in paragraaf 4.5.1 besproken wordt. Eén statenlid meent dat burgerparticipatie

in een ideale wereld niet nodig zou zijn. Dan zou in feite een volksvertegenwoordiging echt een volksvertegenwoordiging zijn. En weten wat er onder de mensen speelt, daar steeds contact mee hebben en goede afweging kunnen maken van beslissingen die genomen moeten worden (statenlid 3).

Drie van de vier gedeputeerden geven aan dat zij onder burgerparticipatie verstaan het in een vroegtijdig stadium betrekken van inwoners bij besluitvorming. In paragraaf 4.5.5 zal blijken dat gedeputeerden onder 'het meenemen van inwoners bij besluitvorming' naast het verkrijgen van informatie en inzichten van inwoners, vooral ook het géven van informatie verstaan. Hoewel de woordkeuze varieert en kritische geluiden ten aanzien van burgerparticipatie te beluisteren zijn, lijkt het op enigerlei wijze betrekken van de burger(s) bij provinciaal beleid voor alle respondenten van belang. Ditzelfde blijkt uit negen van de tien verkiezingsprogramma's van de respondenten, zie bijlage I. In die programma's ontbreekt overigens, in tegenstelling tot in de interviews, het kritische geluid.

4.2 Waarom burgerparticipatie?

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevonden motieven voor burgerparticipatie: betere kwaliteit, meer draagvlak, en recht op burgerparticipatie. Aansluitend worden in twee paragrafen belangrijke kanttekeningen of relativeringen, veelal in één adem genoemd met deze motieven, beschreven.

4.2.1 Betere kwaliteit

Statenleden vinden burgerparticipatie belangrijk en het meestgenoemde motief daarvoor is dat burgers of inwoners van de provincie weten wat er speelt. Zij weten dat beter dan ambtenaren of politici, vinden de gesprekspartners. Informatie of 'inbreng' ophalen en gebruik maken van de kennis van inwoners vindt men noodzakelijk. Alle respondenten noemen dat in verscheidene bewoordingen:

...Dan vind ik het heel belangrijk om te zien.....wat vindt de samenleving, maar vooral ook de organisaties in die samenleving, wat vinden die er nu van?En pas dan kom ik met mijn mening, zou ik bijna zeggen. Dus zo kijk ik ertegenaan, je zou misschien kort kunnen zeggen: ik heb de wijsheid niet in pacht als statenlid (statenlid 2).

...praten met iemand, praten met groepen mensen, luisteren naar mensen, geeft altijd extra informatie bovenop datgene dat je leest, of wat je van ambtenaren hoort of wat je weet ik wat..... Dus de kwaliteit wordt ook beter qua besluitvorming (statenlid 1).

De kwaliteit van het beleid wordt beter door gebruik te maken van de kennis en wijsheid van burgers. Inwoners kunnen ideeën of oplossingen aandragen, vaak al in de fase van probleemverkenning- en definiëring, waar anders niet aan zou zijn gedacht. Beleid en besluiten die mede dankzij inbreng van inwoners tot stand zijn gekomen zijn 'beter'. Statenleden vinden het belangrijk als provincie de goede dingen te doen doen en effecten te bereiken waar inwoners wat aan hebben. Een respondent vindt burgerparticipatie nodig

om te weten of je hier in dit huis met de goede dingen bezig bent, of je niet aan dingen zit te werken waar niemand op zit te wachten (statenlid 6).

en één van de gedeputeerden stelt:

Er is niks ergers dan dat je met een voorstel komt waarvan iedereen zegt "....ik weet niet waar 't aan bijdraagt, maar van mij had het niet hoeven". Dat is natuurlijk verschrikkelijk want je wilt gewoon relevant zijn en iets doen wat ertoe doet (gedeputeerde 1).

Niet alleen wordt beleid beter of worden de goede dingen gedaan, de overheid is ook niet meer in staat complexe vraagstukken alleen op te lossen. Dat de overheid móet samenwerken is dus ook een reden voor burgerparticipatie. Een respondent daarover:

Mijn visie op burgerparticipatie is dat, wil je maatschappelijke resultaten bereiken... dat overheden [dat, KB] niet in hun eentje kunnen eigenlijk is het altijd een soort co-productie van mensen die niet de overheid zijn en mensen die bij de overheid werken. En vaak ook allerlei andere organisaties. Dus ik zie burgerparticipatie eigenlijk als aspect van samenwerking tussen overheid, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers zijn daar ook bij (statenlid 5).

Meerdere respondenten noemen expliciet dat niet bij alle provinciale taken burgerparticipatie gewenst danwel noodzakelijk is. Van belang is dat inwoners in ieder geval betrokken worden wanneer zij "geraakt worden in hun directe leefomgeving". Hierop wordt bij Kanttekening I dieper ingegaan.

Respondenten zijn niet eenduidig over wie in trajecten van burgerparticipatie de feitelijke gesprekspartners van de provincie zouden moeten zijn. Men vindt het belangrijk het oor te luisteren te leggen bij maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties of het maatschappelijk middenveld vanwege het intermediaire karakter van de provincie. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties hebben meer zicht op het grotere geheel en het provinciale of regionale speelveld dan individuele inwoners. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het mobiliteitsplan van de provincie zijn de Natuur- en Milieufederatie Utrecht (NMU), de ANWB, de vervoerders en – reizigersorganisatie geschikte gesprekspartners, waar inwoners dat zijn wanneer het gaat om een specifieke verkeerssituatie in een gemeente. Nadeel is dat individuele inwoners vaak erg gericht zijn op het eigen belang, zonder het belang van anderen mee te wegen. Twee respondenten zeggen daarover:

Ik wil burgerparticipatie niet zien als een optelsom van individuele belangen. Want dan krijg je vaak 't recht van de sterkste, of een brutaal mens heeft de halve wereld en die komt bij jou binnen. Ja en hoe ga je met die anderen om? Ja dat vind ik nog best wel een zoektocht (statenlid 2).

Als je rondom het opstellen van een mobiliteitsprogramma en de hele bak van dingen die allemaal wenselijk of nuttig of nodig zouden zijn, als het ware met al die mensen die belang hebben bij al die dingen in een soort van interactief proces zit, waarin mensen uit gemeente X te weten komen dat er ingemeente Y ook een gevaarlijke spoorwegovergang is en dat er zoveel doden.... dat ze als het ware naar elkaar luisteren wat daar is, zodat aan het eind van 't liedje die mensen uit X zeggen "Nou, alles horende vinden wij eigenlijk ook wel dat Y eigenlijk eerst aangepakt moet worden.....Want daar is 't toch eigenlijk wel iets erger..... " (statenlid 5).

Een ander nadeel is dat burgerparticipatie vooral het geluid van 'usual suspects' oplevert. Namens wie spreekt de participerende burger? Naast de twee genoemde statenleden zetten nog zes respondenten daar vraagtekens bij. Dit wordt nader uitgewerkt bij Kanttekening II.

4.2.2 Meer draagvlak

Logischerwijs zal voor beleid van goede kwaliteit meer draagvlak zijn, is het idee. Via processen van burgerparticipatie kunnen in een vroeg stadium denkbeelden, zorgen, perspectieven en belangen van burgers boven tafel komen, menen statenleden. Enerzijds kunnen zij door die (extra) informatie betere kaders en randvoorwaarden meegeven aan gedeputeerde staten bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Anderzijds komen Gedeputeerde Staten door in de uitvoeringsfase burgers (opnieuw) te betrekken met beleid van betere kwaliteit. En in de besluitvormende fase zijn Provinciale Staten weer beter in staat tot het afwegen van het geheel aan belangen, om tot slot besluiten te kunnen uitleggen en verantwoorden. Dat is goed voor het verkrijgen van draagvlak. Burgers voelen zich gehoord, ook al wordt uiteindelijk misschien niet geheel aan (al) hun wensen voldaan, wat zeker in geval van meerdere en tegenstrijdige belangen het geval zal zijn. Wanneer sprake is geweest van een goed proces, zal men uitkomsten daarvan eerder accepteren. Overigens kan de overheid ook besluiten tot compensatie van ondervonden schade.

Gedeputeerden noemen 'het meenemen van burgers' in een traject belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak.

Dat je met mensen in gesprek gaat geeft je ook de gelegenheid eens uit te leggen waarom je dingen doet en wat je mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Zodat mensen iets beter geïnformeerd naar het uiteindelijke voorstel zullen kijken. Dan verhoogt het ook het draagvlak. Heb je de gelegenheid gekregen om mee te denken, weet je ook een beetje wat de achtergronden zijn van een vraagstuk (gedeputeerde 1).

En mijn ervaring is wel dat als je die informatie deelt en mensen ook meeneemt in wat maakt een project nou ingewikkeld en dat je dan daar ook veel sneller het draagvlak voor krijgt. En dan is men op het eind misschien niet helemaal blij met de uitkomst, althans sommige bewoners niet, maar ze snappen het wellicht wel beter, omdat ze veel sneller betrokken zijn en het niet als een voldongen feit gepresenteerd hebben gekregen (gedeputeerde 2).

Gevolg van meer draagvlak is dat het bezwaarprocedures en het indienen van zienswijzen kan beperken, wat oplevert dat efficiënter (sneller en tegen minder kosten) gewerkt kan worden. Opvalt is dat gedeputeerden bij het in gesprek gaan vooral het informeren van inwoners noemen en niet het zich laten informeren dóór inwoners.

4.2.3 Recht en plicht

Enkele respondenten spreken over burgerparticipatie als een *recht* van burgers; het recht gehoord of gekend te worden wanneer mensen geraakt worden in hun directe leefomgeving. Behalve dat een besluit genomen met inbreng van burgers kwalitatief beter wordt, wordt het er ook moreel juist van, zo meent één van de respondenten. Dat men ook de plicht heeft een mening te hebben, gaat hem net een stapje te ver:

Ik denk dat het voor de legitimatie voor het openbaar gezag, voor het openbaar bestuur, heel erg belangrijk is dat mensen ook een beetje denken "O ja, dat is ook mijn openbaar bestuur". Dat is nu een beetje weg. En voor een deel vinden mensen dat best, geloof ik, zolang het goed gaat. Ik hoor tenminste niet eens zo vaak klachten. Maar op spannende momenten dan krijg je er last van. Los van het feit dat ik dat niet goed vind. Ook al vinden mensen het niet leuk, vind ik toch dat ze iets moeten vinden eigenlijk van wat hen raakt. En dan kan ik niet verder gaan dan dat ik vind dat ze moeten kunnen vinden, maar eigenlijk vind ik dat je als je....dan vind ik dat jij er iets van moet vinden (statenlid 1).

Een andere respondent vindt ook dat burgers meer zouden moeten (willen) meedoen. Voor een echt vitale democratie meent hij dat er iets mist in onze cultuur van samenleven.

Ja, ik vind dat [burgers moeten meedoen, KB] en ik vind ook dat je niet kan vinden dat mensen iets moeten. Maar ergens vind ik wel dat het erbij hoort.misschien is dat het wel datin de gehele opvoeding en onderwijs van wat het is om een samenleving te zijn eigenlijk bewustzijn of de component dat dat wederzijds iets vraagt in die zin wel afwezig is (statenlid 5).

Een derde respondent ziet burgerparticipatie als een middel tot bewustwording op lokaal- of wijkniveau. Het geeft mensen een stem en is één van de mogelijkheden om met en door inwoners zaken te veranderen.

Inwoners hebben in de opvatting van eerst- en laatstgenoemde respondent het recht en naar mening van de eerste twee zelfs wel de plicht via burgerparticipatie invloed uit te oefenen. Resultaat kan zijn dat het openbaar bestuur ook meer *van hen* wordt. Wanneer inwoners hebben kunnen meedenken, punten hebben aangedragen en op de hoogte zijn van wat nog meer speelt rond een bepaald onderwerp, dan

wordt het ook een beetje van jou (gedeputeerde 1).

Diverse andere gesprekspartners benadrukken dat de overheid, ook de provincie, er is voor de burger, en niet andersom.

....vind ik dat niet in de eerste plaats een overheid moet zeggen wat ze van iets vindt en wat ze met iets wil maar dat ze dat eerst eens even vraagt aan de samenleving (statenlid 10).

Waarom ik dat [burgers betrekken, KB] zou willen is omdat ik graag wil dat we niet vergeten voor wie we het doen. Dat is eigenlijk de belangrijkste reden (statenlid 7).

4.3 In de provincie, kanttekening I

De provincie als onzichtbaar middenbestuur op afstand is voor veel van de statenleden een issue. Twee respondenten noemen dat expliciet ook als een motief voor burgerparticipatie. Voor een ander is het feit dat de provincie voor inwoners veelal onzichtbaar is juist een goed teken. Hoewel hij meent dat de provincie als bestuurslaag zeer relevant is op thema's als mobiliteit en ruimtelijke ordening, is het naar zijn mening voor de meeste inwoners vanzelfsprekend dat die zaken door een overheid goed geregeld worden.

Meestal kom je als overheid vooral in het nieuws als er narigheid is. Als er een wethouder of een gedeputeerde uitglijdt over een bananenschil, of als je met asbest hebt geknoeid of als je ergens een miljoenenverlies lijdt of weet ik veel. Maar als burgers eens in de vier jaar zeggen "Huh Provinciale Staten, waarom moeten we daarvoor kiezen? Dan zeg ik "Nou top, hebben we kennelijk goed gedaan, hebben we kennelijk vier jaar lang niet voor heisa gezorgd" (statenlid 4).

Anderen maken vergelijkbare opmerkingen over de zichtbaarheid van de provincie voor de inwoners van de provincie. En hoewel men het erover eens lijkt dat de zichtbaarheid niet erg groot lijkt, de taken van de provincie zijn wel degelijk relevant. Eén van de gedeputeerden meent dat het grootste deel van wat de provincie doet voor burgers niet interessant

is om over mee te praten. Hij meent dat burgers willen dat de overheid “gewoon” goed haar taken uitvoert. Wanneer het direct ingrijpt in de leefomgeving van mensen ligt dat anders:

Burgerparticipatie in generieke zin is onzin...maar burgerparticipatie op die elementen waar je mensen echt in hun leefomgeving raakt is een soort noodzakelijke voorwaarde om je werk fatsoenlijk te kunnen doen. En ik vind dat je dat onderscheid moet maken. Dus voor mij zouden we ook als provinciale overheid die knip heel erg moeten maken. Burgerparticipatie op de begroting, of op de voorjaarsnota, de kadernota, 90% van al die beheerssystematiek waar we mee bezig zijn dat is allemaal flauwekul, maar concentreer nou op die plekken waar de samenleving ook echt iets van ons vraagt....Dus de momenten waarop je, laten we zeggen, interacteert met de samenleving en ook met individuele burgers, die zijn er wel maar niet zo vaak en niet zo veel. En nogmaals, ik vind dat dus niet zo erg. Want dat is inherent aan een intermediaire bestuurslaag (gedeputeerde 3).

Ook al staat de provincie wellicht voor burgers op afstand, ingrijpen in de leefomgeving van mensen is voor alle respondenten een zeer belangrijk criterium om hen te betrekken. ‘Direct’, ‘draagwijdte’, ‘reikwijdte en ‘specifiek’ zijn dan bijvoeglijk naamwoorden die veelvuldig vallen. Ter illustratie:

Voor de provincie is het [succesvolle burgerparticipatie organiseren, KB] sowieso al heel ingewikkeld, vanwege de abstractie en de grote afstand. Wanneer spelen dit soort dingen? Als erbeslissingen genomen moeten worden, die direct ingrijpen in de leefomgeving van mensen (statenlid 3).

Bijvoorbeeld, als je het hebt over mobiliteit dan wil je specifieke projecten die wil je met specifiek die inwoners bespreken. Dus als je echt zegt “daar moeten we iets oplossen”, dat kunnen we prima doen met die inwoners. Maar als we praten over hét mobiliteitsplan van de provincie Utrecht, ja dan kan ik niet met alle inwoners gaan praten (statenlid 7).

Het laatste voorbeeld illustreert een onderscheid dat respondenten vaker maken: het algemene, abstracte niveau op provinciale schaal en het specifieke, concrete niveau in gemeenten. In het eerste geval wordt vaker aangegeven dat burgerparticipatie hier minder (vaak) noodzakelijk is, in het tweede geval is het dat wel degelijk. Gerelateerd hieraan merken veel statenleden op dat burgerparticipatie op lokaal niveau zowel tastbaarder als makkelijker te organiseren is.

4.4 Dé burger bestaat niet, kanttekening II

Van de geïnterviewde statenleden maken er acht opmerkingen over de representativiteit van participanten. Want dé burger bestaat niet, zo melden zij. Wanneer burgers gevraagd wordt hun mening te geven is

het de mening van die burger of van een paar burgers. Het is niet de mening van dé burgers, dat krijg je nooit (statenlid 8).

Bovendien vindt dit statenlid dat het veelal eenzijdige opvattingen oplevert, namelijk van ofwel burgers die een groot belang hebben en er tijd voor maken, of mensen die veel tijd hebben. Tegenstanders van een door de overheid voorgenomen plan laten vaker van zich horen dan voorstanders of medestanders. Een respondent verwoordt het zo:

Je moet in zo’n proces zorgen dat alle partijen goed betrokken zijn want wat je snel ziet bij participatie is dat mensen die iets niet willen bijvoorbeeld ja die hebben heel snel zoiets van “O, wacht even, daar wil ik over mee praten”. Terwijl mensen die zeggen “Ze zijn met prima dingen bezig, laat maar lekker” die moet je ook aan tafel hebben. Dus moet je uitkijken dat burgerparticipatie verwordt tot een klankbord van hetzij de voorstanders ergens van hetzij de tegenstanders ergens van. Het gaat erom dat je alle belangen aan tafel hebt om ervoor te zorgen dat er een optimale oplossing gekozen (statenlid 7).

Ook anderen hebben moeite met de representativiteit, vanwege de ‘usual suspects’, die veelal betrokken worden, of zich eenvoudig laten betrekken. Iemand meent dat als wij op provinciaal niveau participatie goed vorm willen geven, we zoveel mogelijk mensen die ook maar enig effect ondervinden van provinciaal beleid

erbij moeten slepen.....De mate waarin een overheidsorgaan, provincie of een gemeente, erin slaagt om succesvol participatie te realiseren hangt af van de mate van representativiteit die ze weet te realiseren. Dus hoe representatiever het aantal mensen wat een rol speelt hoe beter het eindresultaat.... de praktijk is dat we op dit moment daar nog ver van af staan (statenlid 3).

En wanneer inwoners bij planvorming betrokken worden, wie representeert een inwoner dan precies? Spreekt iemand namens zichzelf of namens een groep, wijk, een straat? En koppelt die persoon dan ook de besproken informatie terug? Een gedeputeerde geeft daarover aan:

Dat vind ik altijd een risico met klankbordgroepen, hoe zorg je ervoor dat mensen die in een klankbordgroep zitten ook een grote groep vertegenwoordigen? Hè, want er zit dan een groep van tien personen, en die zitten dan namens een buurt, en dan moeten wij er ook van uit gaan of misschien juist niet, maar dat vind ik altijd ingewikkeld, dat zij ook degene namens wie zij in die klankbordgroep zitten ook weer informeren over datgene wat besproken is (gedeputeerde 2).

Bovengenoemde argumenten zijn voor diverse andere respondenten een reden om in bepaalde gevallen (belangen) organisaties te raadplegen. Organisaties in het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen vaak meer dan een individueel belang dat van een bredere groep. Hierover signaleren de respondenten tegelijkertijd dat deze organisaties niet per se veel burgers hoeven te representeren, en dat de organisaties bovendien niet ‘neutraal’ zijn. De ANWB zal de VVD wellicht meer aanspreken, waar de Fietsersbond partijen als GroenLinks en D66 meer aanspreekt. Zowel de representativiteit van een organisatie als van een burger kan derhalve worden bevestigd. En dat is ook precies wat gebeurt in bijvoorbeeld commissievergaderingen waarin burgers of vertegenwoordigers van organisaties van hun insprekrecht gebruik maken. “Namens wie spreekt u?” en “Wie vertegenwoordigt u?” wordt hen gevraagd. In de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen op 23 november 2015 is hier zowel bij het agendapunt over Vijfheerenlanden (herindeling Leerdam, Vianen en Zederik) als bij de bespreking over ‘Leefbaarheid in kleine kernen’ sprake van. De twee provinciale ‘Gebiedscommissies’ worden door de diverse woordvoerders meer of minder representatief geacht. Waar de woordvoerder van het CDA een nadrukkelijke rol ziet voor Gebiedscommissies, informeert de woordvoerder van GroenLinks naar de representativiteit en de relatie met burgers. In de visie van de SP zou géén gebruik gemaakt moeten worden van deze, hoewel nuttige, bestaande structuren, omdat in dit kader iets anders nodig is. De woordvoerder van de PvdA meent dat de Staten in ieder geval gebruik moeten maken van de kennis die de Gebiedscommissies hebben van het gebied en de partijen in het gebied. De vraag of de Gebiedscommissie wat kan betekenen om in contact te komen met bewoners wordt door de voorzitter van de Gebiedscommissie Utrecht-West bevestigend beantwoord; de Gebiedscommissie is daarvoor. Op grond daarvan pleit spreker ervoor de Gebiedscommissie ook als zodanig te gebruiken (Provincie Utrecht, 2016). Het voorbeeld illustreert de diversiteit aan meningen over vermeende representativiteit van deze organisaties. En daarmee lijkt het betrekken van burgers of burgerparticipatie in feite ook (onderdeel van de) politiek geworden. Eén van de respondenten verwoordt dat zo:

Er is eigenlijk ook een politieke keuze wie je dan wel of niet betreft. Nou ja, het idee is dat op zich iedereen, maar ja dan zeg je op zich iedereen, in de praktijk is ‘t niet iedereen, want ja, iedereen is wel heel veel. Dus daar vinden keuzes plaats. Dus politiek is altijd nuttig als controle op keuzes die in zo’n proces worden gemaakt. Dat is nooit helemaal neutraal (statenlid 5).

Ondanks deze risico’s en genoemde onvolkomenheden vinden alle geïnterviewden dat burgerparticipatie wel degelijk zin heeft, wanneer het inwoners raakt in hun directe leefomgeving. En of mensen nu tegenstander of voorstander zijn “betrokkenheid moet je mobiliseren”, zo merkt één van de gedeputeerden op.

4.5 Rollen voor politici

De rol die statenleden en gedeputeerden voor zichzelf zien weggelegd in processen waar burgers betrokken worden bij beleid hangt samen met hun mening over hun rol en taak als politicus. In de volgende paragrafen wordt daar eerst op ingegaan.

4.5.1 Het mandaat van de kiezer

Politici zijn ervoor aangewezen (het geheel) aan belangen af te wegen, keuzes te maken en knopen door te hakken, zo vinden de respondenten. Zij zijn daarvoor aangesteld voor vier jaar. Waar enkelen daarover explicieter zijn dan anderen “Wij vertegenwoordigen de burgers” (statenlid 8), is er niemand die zegt dat het niet zo is. Er zijn ook zorgen over hoe groot het mandaat van de kiezer dan precies is.

Zolang je nog verkiezingsuitslagen hebt waarin er structureel meer dan de helft [hij “klopt het af”, KB] opkomt, het wordt al bedenkelijk als het structureel daaronder zakt, want dan kun je je vragen stellen over het mandaat dat je eigenlijk hebt hier, maar kun je zeggen dat de volksvertegenwoordiging gemandateerd is en een democratische basis heeft en ook gerechtigd is om dit soort beslissingen te nemen (statenlid 3).

De opvatting dat statenleden zich gemandateerd weten en voelen ‘beslissingen te nemen’ lijkt consequenties te hebben voor de rol die zij als politici innemen in trajecten waarin burgers betrokken worden.

4.5.2 Burgerparticipatie in verhouding tot partij(programma)

De helft van de respondenten geeft aan burgerparticipatie, georganiseerd vanuit de provincie, te zien als aanvulling op wat zij vanuit hun eigen fractie aan contacten onderhouden met inwoners en organisaties. Zij gaan “de wijken in”, “op werkbezoek” en laten zich op locatie informeren. Dat gebeurt vaak via de “partijlijn”, via fractieleden of leden van afdelingen in de gemeentes. Ook weten inwoners statenleden te vinden. Niet alleen via de partijlijn, maar ook als plaatsgenoot. Inwoners vinden het prettig wanneer zij iemand kunnen benaderen die zij “kennen”.

Ik denk dat ik vaker benaderd wordt door mensen uit mijn gemeente of regio dan mensen via de partijlijn (statenlid 4).

Over hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot het eigen verkiezings- of partijprogramma lopen de opvattingen uiteen. Hoewel iedereen vindt dat het betrekken van burgers zinvol en nodig is, wil dat niet zeggen dat men het partijstandpunt hoeft te wijzigen. Het kán wel, meningen van fracties kunnen worden aangescherpt of aangevuld door inbreng van burgers, maar geheel veranderen is voor velen niet aan de orde.

Dat is natuurlijk heel tricky. Dat verkiezingsprogramma dat is je mandaat in wezen, daar ben je op gekozen. Dus daar kun je relatief weinig mee gaan schipperen (statenlid 8).

Ontrouw zijn aan het verkiezingsprogramma is niet verstandig, het maakt politici ongeloofwaardig voor hun kiezer, die hen er bij de eerstvolgende verkiezing op aan zal spreken. Bovendien geven respondenten aan dat burgers veelal tegenstrijdige belangen hebben en het persoonlijke belang boven dat van anderen stellen danwel het belang van anderen geheel niet kennen of (willen) inzien. Het is juist een taak van politici al die belangen af te wegen en niet het oor laten hangen naar één groep inwoners. Eén statenlid ziet de politiek daarin als “soort arbiter”. Mocht echter blijken dat een groot (representatief) deel van de burgers ergens totaal anders over denkt dan moeten politici bereid zijn nog eens goed na te denken, of zoals iemand opmerkt

Dat verkiezingsprogramma is niet in beton gegoten, ik kan het gewoon mis hebben. Zo kwetsbaar wil ik mij wel opstellen (statenlid 10).

4.5.3 Dé politiek bestaat niet

Veel statenleden vinden het belangrijk op te merken dat dé politiek niet bestaat. Zoals burgers verschillende belangen hebben, hebben de elf politieke partijen in de provincie Utrecht dat ook. Bovendien nemen partijen geen besluiten, zij dragen slechts bij aan besluitvorming. Partijen maken daarbij eigen keuzes, waarbij zij de informatie van inwoners naast hun eigen standpunten en context leggen. Burgerparticipatie leidt er dan ook niet toe dat inwoners altijd tevreden zijn met plannen of beleid van de provincie.

....dat hoeft ook niet. Ik bedoel, je bent arbiter op zeker moment, je maakt je keuzes. Maar daarmee speelt ook je eigen achtergrond. Ik zit hier namens partij X, we hebben onze eigen beginselen, we hebben onze eigen opvattingen, daarom ben ik lid van die partij. Dat speelt natuurlijk een rol. En dat mogen, dat moeten mensen misschien ook weten.....als ze met mij praten (statenlid 1).

Over het algemeen menen respondenten dat burgers wel weten dat zij partij X, Y of Z vertegenwoordigen wanneer ze hen spreken. Enkele respondenten vragen zich af of politici wel open en transparant genoeg zijn in hun contact met burgers en organisaties. Zij erkennen dat ze niet blanco zijn, en hebben gewoonlijk al standpunten of meningen. Gaan zij niet met een zekere vooringenomenheid op zoek naar standpunten van burgers die vooral bij die van hen passen?

Wat ik bijna gevaarlijk vind van burgerparticipatie is dat je doet alsof het rationeel is en doet alsof het allemaal rationele processen zijn terwijl er heel veel emotie en gekleurdheid in zit. Dan zeg ik “kijk.... de samenleving denkt ook zo”, terwijl dat natuurlijk ook best wel gekleurd is. En daar moet je misschien ook gewoon heel eerlijk over zijn. Omdat je ook bepaalde belangen vertegenwoordigt en bepaalde dingen graag voor elkaar wilt hebben” (statenlid 2).

Het feit dat vier van de elf politieke partijen een coalitieakkoord hebben ondertekend betekent bovendien dat zij op onderdelen compromissen hebben gesloten. VVD, D66, CDA en GroenLinks hebben “water bij de wijn gedaan” en hebben zich voor vier jaar verbonden aan dit akkoord.

.... zo'n verkiezingsprogramma is natuurlijk ook een weegschaal waar allerlei dingen opgelegd worden en waar iedereen wel het zijne in wil hebben en uiteindelijk wordt het toch de grootste gemene deler en dat krijg je nog een keer als het vervolgens een coalitieprogramma wordt, want daar wordt weer een keer uit vier verschillende coalitieprogramma's gekeken..... waar kunnen we de grootste gemene deler vinden? (statenlid 6).

Besluiten worden niet door dé politiek genomen, maar door 49 statenleden van elf partijen, waarvan er vier deel uitmaken van de coalitie. Hoe transparant is dat voor inwoners?

4.5.4 Deelnemen in het proces als politicus

Statenleden moeten vooral het geheel aan belangen goed kunnen afwegen, vinden zij. En dat geheel aan belangen boven tafel krijgen noemt men een doel van processen waarin burgerparticipatie een rol speelt. Over de start van die processen merken respondenten op dat het belangrijk is inwoners al in een vroeg stadium te betrekken, zodat ook bij de probleemdefinitie opvattingen en zienswijzen van burgers al kunnen worden meegenomen. Over hun eigen rol in deze fase spreken statenleden zich beperkt uit.

In de middenfase van processen waarin burgers worden betrokken zien statenleden zichzelf vooral ‘luisteren’ en het ‘proces volgen’. Deelnemen en zelf standpunten innemen tijdens gesprekken met burgers in deze fase doet een groot deel van de respondenten niet. Men houdt liever ‘de handen vrij’ voor de fase van besluitvorming.

Wat je wel als rol hebt, vind ik, is een luisterhouding aannemen..... dus vooral horen wat.... er uit die samenleving komt, zodat als er bij belangenafweging iets moet gebeuren, je ook een goed afweging kan maken (statenlid 10).

Als er al een actieve rol gespeeld moet worden zien meerdere respondenten die weggelegd voor ambtenaren, passend binnen de uitvoeringsfase. Iemand merkt op dat het zelfs verstorend werken kan wanneer politici zich in deze fase actief mengen, zeker wanneer is afgesproken een specifiek participatietraject in te richten. Het proces volgen, monitoren en zich op de hoogte laten houden, is voor veel statenleden in dit stadium een passender rol. Enkele respondenten merken op dat dat, in relatie tot het mandaat dat zij voor vier jaar hebben gekregen, in het algemeen een belangrijke taak is:

“Ik denk dat onze taak is als statenleden, als je het hebt over burgerparticipatie in de zin van “hoe betrek je dat burgers bij wat we aan ‘t doen zijn”, dat je gewoon af en toe eens peilt van waar we nu als provincie mee bezig zijn, deugt dat nog een beetje met wat mensen willen en hoe dat landt (statenlid 4).

Ten aanzien van hun luisterende rol benadrukken meerdere respondenten dat ‘oprecht zijn’ en ‘echt luisteren’ heel belangrijk is. Luisteren om in de volgende fase een oordeel te kunnen vormen en een besluit te nemen.

In de eindfase van processen waarin burgers betrokken worden zien alle statenleden twee belangrijke rollen, namelijk besluiten nemen en verantwoorden. Het *geheel aan belangen afwegen* en op basis daarvan oordelen, knopen doorhakken en besluiten nemen, om deze tot slot te kunnen uitleggen. Hierbij kan het zo zijn, en heel vaak zal dat zo zijn, dat niet iedere (groep) burgers content is met het genomen besluit. Wel kan door een zorgvuldig proces zoveel mogelijk worden tegemoet gekomen aan de diverse belangen en wensen van inwoners, zeker wanneer deze in een vroeg stadium bekend en mee gewogen zijn. Veel respondenten geven aan dat het van groot belang is zorgvuldigheid te betrachten, omdat participatie verwachtingen kan wekken, aan welke niet alle tegemoet gekomen kan worden. Belangrijk is dat ook dat in een vroeg stadium helder wordt. Een gedeputeerde geeft aan dat politieke uitgangpunten en afspraken er nu eenmaal liggen.

Daar ben je ook voor gekozen.....je bent gemandateerd door de burgers om er wat van te vinden, dat heb je gedaan, dat heb je in een akkoord vastgelegd, dat geeft een kader aan en daarbinnen ga je dan mensen laten participeren (gedeputeerde 1).

Respondenten menen dat helder communiceren over eventueel al vastliggende kaders ter voorkoming van verkeerde verwachtingen hoort bij een zorgvuldig proces. Het gevaar dat op de loer ligt wanneer dat niet gebeurt is dat het vertrouwen in de politiek (verder) daalt en burgers het beeld krijgen dat ze weliswaar hun mening mochten geven

maar daar niets mee gedaan is. Cynici zullen zeggen “zie je wel, ze doen maar” en respondenten vrezen dat dan het omgekeerde effect optreedt. Laten zien dat alle meningen, denkbeelden en zorgen hebben meegeteld bij het afwegen van het geheel aan belangen is cruciaal, en respondenten menen dat burgers dan meer begrip hebben voor provinciaal beleid, zelfs als zij iets anders willen. Een respondent vat het zo samen:

Goede participatie is niet altijd een garantie over de uitkomst maar moet wel een garantie zijn over het serieus nemen van de geluiden (statenlid 3).

4.5.5 Deelnemen in het proces als bestuurder

De bestuurders zien andere rollen voor zichzelf weggelegd bij processen waarin burgerparticipatie een rol speelt. Zij zien het als hun verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een goede (ambtelijke) organisatie van dergelijke processen, waaraan zij zich ook committeren door hun enthousiasme te tonen en zichtbaar te zijn voor betrokken burgers of organisaties. Eén gedeputeerde benadrukt het als zijn verantwoordelijkheid te beschouwen alle meningen, opvattingen, weerstand en meestand ten aanzien van (controversiële) kwesties boven tafel te halen, zodát provinciale staten ‘in positie worden gebracht’ en alles overziend een mening kunnen vormen. Meerdere gedeputeerden vinden het belangrijk inwoners ‘mee te nemen’ in het proces, waarmee zij bedoelen dat zijzelf degenen zijn die actief informeren. Dit zou ervoor zorgen dat er bij inwoners helder is vanuit welk referentiekader wordt gedacht. En het kan draagvlakverhogend werken. Eén gedeputeerde merkt echter ook op dat het belangrijk is niet te sturen of al te actief deel te nemen tijdens het proces. Dat zou, al dan niet bewust, als belemmerend kunnen worden ervaren door deelnemers, waardoor zij niet vrijuit durven spreken.

De gedeputeerden merken zonder uitzondering op dat zij uitvoering geven aan wat Provinciale Staten, in meerderheid, aan hen opdraagt. Het kan voorkomen dat draagvlak niet ontstaat, maar de inbreng van inwoners nieuwe inzichten oplevert, die niet past of haaks staat op de meegekregen opdracht.

Als iets op zoveel weerstand stuit zou ik ook de afweging kunnen maken om in het college te bespreken van “Ja ik wil dit toch ook met PS bespreken, want het idee wat wij hier in de statenzaal daarover hadden is wellicht anders of berust op te weinig draagvlak. Ik vind wel dat we elkaar moeten gunnen dat je dan ook dingen teruglegt (gedeputeerde 2).

Twee andere bestuurders merken op dat gedeputeerden en burgers samen via burgerparticipatie het de representatieve democratie lastig kunnen maken, als het ware “om die representatieve democratie heen kunnen”. Statenleden moeten van goede huize komen, menen zij, te negeren wanneer burgers gezamenlijk iets willen, ook al past dat mogelijk niet bij het eigen standpunt of partijprogramma.

Wij gaan niet aan PS vragen “wat moet ik doen?”. Want dan kom je er nooit uit, want dan krijg je vervolgens eens soort opdracht mee, die je nooit voor elkaar krijgt. Nee, je gaat met de samenleving, met de burgers ga je een proces in, uit dat proces komt een resultaat. Dat resultaat breng je terug naar PS maar dat resultaat is dan zo hard en gedragen door de samenlevingdan is het buitengewoon moeilijk om te zeggen dat je het niks vindt (gedeputeerde 3).

De representativiteit van dergelijke resultaten zal daarbij mogelijk ter discussie worden gesteld, al weten inwoners zich volgens deze gedeputeerde heel goed te organiseren en richting politiek met een onderling verkregen compromis zaken voor elkaar te krijgen. Tot slot meldt een gedeputeerde de dialoog met de samenleving belangrijker te vinden dan het resultaat, bovendien is het niet meer van deze tijd de verbinding niet te maken. Hij stelt:

....als wij niet uitkijken in een politiek bestuurlijk Nederland, die combinatie politiek bestuurlijk Nederland, en niet meegaan met een steeds mondiger, steeds betrokkener, steeds emotioneel geraakter, steeds wijzere inwoner, dat wij de hindermacht worden om onze eigen samenleving vorm te geven (gedeputeerde 4).

4.6 Samenvatting

Statenleden en gedeputeerden in de provincie Utrecht zien burgerparticipatie als belangrijk middel om kennis en informatie van burgers en organisaties te verkrijgen. Zij hebben daarvoor inhoudelijke, procesmatige en democratische motieven. Burgerparticipatie is voor de provincie als middenbestuur, in vergelijking met gemeenten, vanwege de grotere afstand tot burgers niet op elk beleidsterrein zinvol of noodzakelijk. De representativiteit van (groepen) burgers

of betrokken organisaties is een punt van zorg. Om die reden, én vanwege het mandaat van de kiezer, is besluitvorming voorbehouden aan de volksvertegenwoordigende statenleden. Op basis daarvan prefereren zij een bescheiden, vooral luisterende rol tijdens processen waarin burgers betrokken zijn.

5. ANALYSE

In de analyse wil ik benoemen wat de belangrijkste bevindingen zijn wanneer ik de resultaten uit de praktijk vergelijk met de theorie. De onderzoeksvraag luidde “Welke betekenis geven politici in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en wat betekent dat voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger?”.

5.1 Betekenis van burgerparticipatie

In een variëteit aan ‘eigen’ bewoordingen geven statenleden en gedeputeerden in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie op te vatten als het betrekken van de burger bij beleidsontwikkeling, bij voorkeur in een vroeg stadium, wat in lijn is met de theorie over beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie (diverse auteurs in Rob, 2005; SCP, 2014). De betekenis vindt veelal een grond in de motieven voor burgerparticipatie, welke hieronder nader worden geanalyseerd. In de verkiezingsprogramma’s werden vergelijkbare betekenissen gevonden, eveneens in uiteenlopende bewoordingen. Waar diverse respondenten burgerparticipatie ook met een kritische blik benaderen, ontbreekt deze in de verkiezingsprogramma’s. De kritische kant wordt geanalyseerd in de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 onder de noemer ‘Problemen met burgerparticipatie’.

5.2 Motieven voor burgerparticipatie

Motieven voor burgerparticipatie zijn er vanuit zowel het instrumentele als het substantiële perspectief op democratie (Koppejan & Klijn 2004; Edelenbos 2000, Pröpper & Steenbeek, 1999).

Respondenten noemen vooral motieven passend bij de instrumentele visie op democratie. Deze motieven zijn ten eerste van inhoudelijke aard: betere kwaliteit van beleid, relevant voor inwoners, meer draagvlak; en ten tweede van procesmatige aard: de overheid kan het niet alleen, efficiënt, sneller en daarmee goedkoper. Deze motieven komen overeen met in de theorie genoemde motieven: kennis en kunde ophalen, toenemende kwaliteit en verrijking van beleid en beslissingen, daarmee draagvlakverhogend, versnelling van het proces, efficiency (Edelenbos, 2000).

Motieven passend bij het democratisch perspectief werden ook genoemd, zij het minder frequent en vaker impliciet: recht van de burger, voor wie ‘we het doen’, bewustwording. Deze motieven vinden we in de theorie als deelname van burgers aan democratische processen, zij kunnen zo invloed uitoefenen, dit verhoogt de legitimiteit (Edelenbos, 2000).

5.3 Problemen met burgerparticipatie

5.3.1 Afstand tot burger

‘De kloof dichten’ is niet één keer eigener beweging door respondenten als motief voor burgerparticipatie genoemd, terwijl dit in diverse publicaties een onderliggend argument is (Edelenbos, 2000; Van Reybrouck, 2013; Frissen, 2013; Koster, 2014; SCP, 2014). Waar ‘de kloof dichten’ voor politici in de provincie Utrecht geen expliciet motief lijkt om burgers te betrekken bij beleid, noemen zij de ‘de afstand’ tussen burgers en provincie juist een reden om burgerparticipatie niet bij elk beleidsonderdeel te propageren. ‘Afstand’ wordt in dat opzicht gebruikt als term voor de provinciale overheid als abstract en onzichtbaar middenbestuur, in vergelijking met de meer concrete en zichtbare gemeente. Niet bij elk beleidsonderdeel is burgerparticipatie gewenst of nodig, zeker niet wanneer het complexe overkoepelende vraagstukken betreft. Wanneer het echter beleid(sontwikkeling) betreft, dat ingrijpt in de directe leefomgeving van burgers, dan móeten zij (de gelegenheid hebben te) participeren. Expliciet motief hiervoor is dat burgers de lokale situatie zoveel beter kennen dan de overheid en zij met onvoorziene invalshoeken nieuwe creatieve oplossingen kunnen aandragen. Over de vraag wat de directe leefomgeving is valt te discussiëren. En hierin schuilt tevens een gevaar, want ingrijpen in de directe leefomgeving van de ene burger kan ook consequenties hebben voor andere burgers of doelgroepen. “Wie overziet het geheel aan belangen?”, zo vragen politici zich af. Waar in de literatuur juist de complexiteit van vraagstukken naar voren komt als argument voor beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie (Edelenbos, 2000; Klijn & Koppejan, 2004) is voor respondenten complexiteit door de provinciale schaal met afstand tot de burger juist een argument er terughoudend mee te zijn. De vraag “Wie overziet het geheel aan belangen?” hangt nauw samen met de vraag naar de representativiteit van participerende burgers.

5.3.2 Representativiteit

Representativiteit is een veelgenoemd aandachtspunt in de ogen van geïnterviewden en onderzoekers (Pröpper & Steenbeek, 1999; Geurtz & van de Wijdeven, 2010; Michels, 2011; Koster, 2014; Tonkens et al., 2015). Dé burger bestaat niet, dus wie is de burger die deelneemt in participatietrajecten? Is dat de hoogopgeleide mondige *bakfietsburger*, degene die tijd (over) heeft of degene die het eigen belang nastreeft? En wanneer hij/zij ook namens anderen spreekt,

wie zijn dat dan? Respondenten lossen dit bezwaar deels op door te spreken met organisaties, waarvan medewerkers geacht worden het grotere geheel te overzien. Een voorbeeld dat hierop van toepassing is, is het mobiliteitsprogramma waarvoor (gebruikers)organisaties geraadpleegd worden versus het verbreden van een weg, waarvoor aanwonenden geraadpleegd worden. Overigens wordt ook de neutraliteit en representativiteit van organisaties betwist. De vraag welke organisatie(s) of perso(n)en betrokken worden bij ontwikkeling van beleid impliceert een keuze en is daarmee van politieke aard. De politiek kan zich hierin actief opstellen en behalve inhoudelijke voorwaarden ook voorwaarden stellen aan het proces, die zich meer richten op de kwaliteit van het te voeren samenwerkingsproces, zoals toezien op voldoende openheid in het interactieve proces, waarborgen van de representatie van de belangen, stimuleren van de variëteit en spreiding in de gehanteerde perspectieven op de problematiek (Edelenbos, 2000; Koppejan & Klijn, 2004; van Buuren & Edelenbos, 2008; Pröpper & Steenbeek, 2009). Waar dit aspect in de interviews zeer beperkt naar voren komt, is in de literatuur aandacht voor de vraag naar het verkrijgen van representativiteit op juist die provinciale schaal klein. Vanwege die vraagtekens bij representativiteit dienen juist politici, die ‘gekozen zijn en voor vier jaar mandaat hebben’ alle belangen af te wegen, meent de meerderheid van de statenleden in de provincie Utrecht. De representativiteit van de politiek in het algemeen baart veel wetenschappers en auteurs zorgen (Bovens & Wille, 2014; Van Reybrouck, 2015). Over de mate waarin de politiek in de provincie Utrecht zélf representatief is, is slechts door één respondent expliciet opgemerkt dat de opkomst bij verkiezingen niet moet dalen tot onder de 50%.

5.4 Rollen voor politici

Kijkend naar de verschillende rollen die politici in de provincie Utrecht innemen in processen van beleidsontwikkeling waarbij burgers betrokken zijn, dan blijkt uit de interviews dat zij vooral actief zijn in en belang hechten aan de (eind) fase van besluitvorming en de aansluitende fase van verantwoording. Reden om eerst de eindfase te beschouwen, en vervolgens de midden- en aanvangsfase. Het geheel aan belangen afwegen (en knopen doorhakken) zien politici als belangrijkste rol, waartoe zij zich gemandateerd weten vanwege het feit dat zij gekozen volksvertegenwoordiger zijn. Het is hun taak, zij zijn ervoor aangesteld, zij representeren (een deel van) de burgers, zo luiden de argumenten. Om juist die redenen zien zij hun rol in de fase tijdens een proces waarbij burgers betrokken zijn als meer bescheiden, zij willen hun handen vrijhouden en zo een rolconflict voorkomen. Dit sluit aan bij Edelenbos (2000) en Koppejan en Klijn (2004). In de middenfase is dan de genoemde luisterhouding een passende. Op het continuüm actief - afzijdig is dit de tussenvariant van deze twee rollen (Edelenbos, 2000). De geïnterviewden spreken over het proces volgen en monitoren, ofwel minimaal tijdig en goed geïnformeerd worden (Edelenbos, 2005). Een andere reden dat ik politici een weinig actieve houding zie innemen is de opvatting dat dat in deze fase is voorbehouden aan de uitvoerende ambtenaren. Het tijdsintensieve aspect speelt ook een rol. Het actiever navraag doen, zich op de hoogte laten stellen, zou wellicht kunnen worden versterkt. Dat zou ook tijdig antwoord geven op vragen en zorgen over de representativiteit van betrokken personen danwel organisaties. Niet besproken in de interviews is de formele kaderstellende rol bij aanvang van dit type processen, wel geeft men aan dat kaders of uitgangspunten vastliggen in partijprogramma's of coalitieakkoord. In deze ‘maatgevende’ rol, zoals Klijn en Koppejan (1999) hem typeren, hoeft een meer actieve opstelling niet te conflicteren met de besluitvormende fase. Randvoorwaarden kunnen worden meegegeven als het gaat om de kwaliteit van de representativiteit. De Utrechtse dagelijkse praktijk lijkt op dit moment nog het meest te passen bij het ‘representatieve democratiemodel’, waarin “politiek een geciviliseerde vorm van strijd en onderhandeling is...en beleid de uitkomst daarvan (naar Pröpper & Steenbeek, 1999, p. 57-58).

5.5 Rollen voor bestuurders

Gedeputeerden lijken een meer actieve rol in te nemen bij aanvang van processen waarin burgers betrokken worden. Zij hebben zich gecommitteerd aan een opdracht van de meerderheid van Provinciale Staten, tonen enthousiasme en voelen zich verantwoordelijk voor het proces. Daarbinnen, tijdens het proces, treden zij ook zélf in contact met participanten. Zij geven uitleg en toelichting op voorgenomen plannen en gaan daarover in gesprek. Zij verwerken informatie binnen planvorming, zodat meer draagvlak ontstaat. De bestuursstijl varieert hierbij, afhankelijk van de situatie. Zowel de consultatieve stijl als faciliterende stijl is tijdens de interviews naar boven gekomen. Al zou voor een nauwkeurige analyse op dit punt dieper bevraagd moeten worden (Pröpper & Steenbeek, 1999).

Bij de bestuurders is mensen ‘meenemen in proces’, waardoor acceptatie en draagvlak ontstaat, het meest genoemd als motief. De motieven van bestuurders zijn van instrumentele aard.

5.6 Verhouding tot representatieve democratie

“Met het verhogen van de democratische legitimiteit van beleid wordt door middel van interactieve beleidsvorming een bron van directe democratie, en daarmee meer directe invloed van burgers en belanghebbenden, toegelaten in een representatief democratisch stelsel” (Edelenbos, 2000, p. 89). De substantiële visie op democratie wordt hiermee

bediend, en dit is blijkens documenten van de rijksoverheid een belangwekkend motief voor burgerparticipatie (Rob, 2012; SCP, 2014). Voor politici in de provincie Utrecht lijkt het een lastig ding, want de directe invloed neemt misschien wel toe, maar desondanks maakt de democratisch gekozen volkvertegenwoordiger een keuze. Hij weegt alle belangen af en is daartoe ook gemandateerd, vindt hij. Deze rol als ‘arbiter’ heeft tevens consequenties voor (minder actieve) deelname in trajecten waarin burgers betrokken worden. Politici realiseren zich heel goed dat de keuze die hij uiteindelijk maakt niet ieders (voorkeur)keuze is. Met zijn rol als luisteraar in het proces en de daaruit opgehaalde informatie is hij nog beter in staat dit te wegen in relatie tot het eigen verkiezingsprogramma. Meningingen kunnen bijgesteld of aangescherpt worden, maar het programma zal desalniettemin veelal leidend zijn bij het oordeel. Dat moet hij goed kunnen uitleggen en verantwoorden. Dat kan een beter begrip of acceptatie opleveren voor degene die niet content is met besluiten of beleid. Bijkomende factor is dat de directe invloed van de burger wel zeer beperkt is, aangezien de beslissing van de politiek gezamenlijk is, het zijn de 49 statenleden die een keuze maken. Partijen, of statenleden, dragen *slechts* bij aan een besluit. Of dit voor de participant/burger verschil maakt is de vraag, of het uitmaakt of politici tot coalitie- of oppositiepartijen behoren is de vraag. Politici lijken daarmee hun rol enigszins te relativiseren. Zij luisteren naar burgers en/of organisaties, dat wegen zij mee, maar zij zijn niet alléén verantwoordelijk. Zij realiseren zich dan ook dat een groep inwoners ondanks (mogelijke) participatie ontevreden kan blijven, en mogelijk gevoelens ‘dat de politiek toch maar doet’ blijft houden. Communiceren van begin tot eind, over de mogelijkheid tot participatie, het proces zelf en de uiteindelijke invloed daarvan op beleid, is cruciaal.

Samenvattend kan gesteld worden dat leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de provincie Utrecht weliswaar vinden dat (groepen) burgers of organisaties meer betrokken moeten worden, vooral vanuit de instrumentele benadering van democratie, maar men realiseert zich daarbij dat op provinciaal niveau: 1) niet elk onderwerp zich ervoor leent, wat wel of niet is echter niet expliciet en ook niet waarde vrij of politiek neutraal; 2) burgers of groepen burgers of organisaties niet representatief worden geacht, maar (eigen) belangen vertegenwoordigen, en het makkelijk is groepen burgers te ‘missen’ omdat vooral de ‘usual suspects’ in beeld zijn. In relatie tot de literatuur is dit niet nieuw, en het pleit ervoor richtlijnen en proceskaders mee te geven en de kaderstellende rol steviger in te kleden; 3) statenleden als gekozen volksvertegenwoordigers ertoe zijn gemandateerd en geacht worden het geheel aan belangen af te wegen, wat een bescheiden rol van statenleden tijdens processen waarin burgers betrokken zijn impliceert; 4) de inbreng van burgers vertroebelt in het geheel van elf partijen. Burgerparticipatie op provinciaal niveau is daarmee nuttig om beleid te verbeteren maar leidt niet per se tot meer draagvlak of beter gelegitimeerde besluiten. Bij burgers wiens inbreng is gehoord en heeft geleid tot positief resultaat is mogelijk meer draagvlak en gepercipieerde legitimiteit, bij burgers voor wie dat niet het geval is, is er wellicht meer begrip, maar die garantie is er niet. Reden om de door Edelenbos (2000) gesignaleerde keten van motieven niet als maatstaf te nemen. Dit onderzoek laat zien dat juist het provinciale schaalniveau statenleden en gedeputeerden parten speelt wat betreft complexiteit en representativiteit bij beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie.

6. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

6.1 Conclusie

In deze conclusie beantwoord ik de vraag “Welke betekenis geven politici in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en wat betekent dat voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger?” Alvorens dit te doen, is het belangrijk te benadrukken dat dit onderzoek de opvattingen en meningen van 10 statenleden (20%) en 4 gedeputeerden (100%) in de provincie Utrecht betreft. Conclusies zijn hierop gebaseerd en hierop van toepassing. Per deelvraag wordt een korte conclusie geformuleerd.

Deelvraag 1: Wat is of wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?

Het onderzoek laat zien dat statenleden en gedeputeerden in de provincie Utrecht in diverse en eigen bewoordingen belang hechten aan het betrekken van burgers bij totstandkoming van beleid, bij voorkeur in een vroeg stadium. Ook in de fase van probleemdefinitie of problemdiagnose kan het nuttig zijn burgers te betrekken. Centraal kenmerk is het verkrijgen van informatie en kennis die onder burgers over de lokale situatie aanwezig is. Bestuurders leggen ook nadruk op het verstrekken van informatie of ‘meenemen in het proces’ als element van burgerparticipatie.

Deelvraag 2: Waarom dient burgerparticipatie in de provincie Utrecht te worden ingezet?

Uit het onderzoek blijkt dat de instrumentele visie op democratie leidend is. Motieven passen in meerderheid bij die instrumentele visie en zijn van inhoudelijke aard (betere kwaliteit van beleid, relevant voor inwoners, meer draagvlak) dan wel van procesmatige aard (de overheid kan het niet alleen, het is efficiënter, sneller en daarmee goedkoper). Dit is in lijn met in de theorie genoemde motieven: kennis en kunde ophalen, toenemende kwaliteit en verrijking van beleid en beslissingen, daarmee draagvlakverhogend, versnelling van het proces, efficiency (Edelenbos, 2000). Ook motieven van democratische aard zijn van toepassing, al worden deze minder frequent en vaker impliciet genoemd (recht van de burger, bewustwording). Het onderzoek toont aan dat burgerparticipatie veel kan opleveren. Er komen in een vroeg(er) stadium meer standpunten, zienswijzen en zorgen van burgers boven tafel. Dat kan het beleid verrijken, verbeteren, op nieuwe sporen zetten waar politici en ambtenaren in het provinciehuis nog niet aan dachten. Dat kan leiden tot betere voorstellen en beleid, het kan ertoe leiden dat mensen terecht gecompenseerd worden wanneer een ‘beter’ plan onmogelijk blijkt, en het kan leiden tot betere acceptatie, draagvlak en begrip bij inwoners. Voor politici kan het leiden tot het beter afwegen van verschillende belangen in relatie tot hun verkiezingsprogramma, zij kunnen eventueel hun standpunten hierop aanpassen of, wanneer dat voor hen onmogelijk is, een standpunt beter uitleggen en verantwoorden. Uit het onderzoek blijkt ook dat de *afstand* tussen burgers en provincie een reden kan zijn om burgerparticipatie niet bij elk beleidsonderdeel te propageren. Een onzichtbaar middenbestuur dat zich met abstracte thema’s bezighoudt staat voor burgers op grotere afstand dan de zichtbare, nabije gemeente, waar concrete thema’s spelen. Vanwege deze afstand en de complexiteit van bepaalde thema’s zou de individuele burger minder ‘geschikt’ zijn als gesprekspartner en zou beter met groepen of intermediaire organisaties gesproken kunnen worden. Het onderzoek leert dat zorg bestaat over de representativiteit van betrokkenen, zowel als het gaat om (groepen) burgers als organisaties. Dit wordt toegelicht in de beantwoording van de volgende vraag.

Deelvraag 3: Welke rol/taak zien politici voor zichzelf weggelegd bij burgerparticipatie en hoe verhoudt zich dat tot hun rol als volksvertegenwoordiger? Het onderzoek toont aan dat politici hun rol vooral zien als luisteren, geïnformeerd worden, om het geheel aan – vaak tegenstrijdige – belangen te kunnen afwegen, besluiten te nemen en die te verantwoorden. Niet elk beleidsonderdeel op provinciaal niveau, met een grotere afstand tussen burger en politiek dan op gemeentelijk niveau, wordt geschikt geacht voor burgerparticipatie, echter wannéer burgers worden betrokken vereist de complexiteit van vraagstukken dat het geheel aan belangen in ogenschouw wordt genomen. ‘De rol van arbiter hebben’, ‘het doorhakken van knopen’ worden genoemd als metaforen en geven de opvattingen van statenleden weer. Het feit dat zij gekozen volksvertegenwoordiger zijn geeft hén dit mandaat. Uit het onderzoek blijkt dat men beducht is voor gebrekkige representativiteit van participanten in processen waar burgerparticipatie een rol speelt, omdat deze mogelijk slechts een deel van het geheel overzien en vooral het eigen (groeps)belang zullen nastreven. Ook de neutraliteit van organisaties, die weliswaar representatiever worden geacht dan individuen én waarvan medewerkers het complexe geheel beter zouden kunnen overzien, kan ter discussie worden gesteld. Deze opvatting over zowel afstand, complexiteit als representativiteit bepaalt voor groot deel de in te nemen rol en houding of attitude in dergelijke processen. Juist die opvatting, in lijn met de literatuur, is een reden om zelf niet te actief op te treden, maar ‘de handen vrij te houden’.

Deelvraag 4: Welke rol/taak zien bestuurders voor zichzelf weggelegd bij burgerparticipatie? Het onderzoek laat zien dat gedeputeerden zich verantwoordelijk achten voor de goede organisatie van processen en zich actiever opstellen dan statenleden. Dat past bij de visie van diverse statenleden dat het proces vooral in de middenfase aan en van het

uitvoerende orgaan is. Gedeputeerden kunnen afhankelijk van de situatie toelichting geven, met mensen in gesprek gaan en ‘mensen meenemen’. Uitkomsten van dergelijke processen kunnen leiden tot bijstelling van beleid, versnelling van beleid of leiden tot het opnieuw in overleg treden met de opdrachtgever, Provinciale Staten. Uit het onderzoek blijkt dat variaties in bestuursstijl aanwezig zijn.

Deelvraag 5: Is er een relatie tussen motief en (gepercipieerde) rol? Het onderzoek laat zien dat motieven deels bepalend zijn voor de rol die politici innemen: wanneer burgerparticipatie beoogt de inbreng van burgers bij beleidsvorming te betrekken, past een luisterende houding. Samengevoegd met de complexiteit van de vraagstukken op provinciaal niveau met afstand tot de burger én de opvattingen over (gebrek aan) representativiteit ligt dit ten grondslag aan de opvatting dat de belangrijkste rol voor volksvertegenwoordigers ligt in de fase van besluitvorming, op basis van een zorgvuldig proces daaraan voorafgaand. In het onderzoek benadrukken statenleden dat niet alléén zij of alléén hun partij besluiten nemen, maar dat dit een proces is van 49 statenleden, verdeeld over elf partijen.

De centrale vraag “Welke betekenis geven politici in de provincie Utrecht aan burgerparticipatie, vanuit welke motieven en wat betekent dat voor hun rol als gekozen volksvertegenwoordiger?” laat zich als volgt beantwoorden: Statenleden en gedeputeerden in de provincie Utrecht hebben zowel motieven van instrumentele (inhoudelijke en procedurele) als van democratische aard voor burgerparticipatie, al leent vanwege de provinciale schaal met afstand tot burgers niet elk vraagstuk/beleidsonderdeel zich ervoor. Het doel van de participatie is voornamelijk het verkrijgen van informatie, waarbij een luisterende rol en houding past. Bovendien achten statenleden de uiteindelijke besluitvorming voorbehouden aan henzelf als daartoe gemandateerde volksvertegenwoordigers, wat ervoor pleit niet te actief op te treden tijdens processen waarin burgers participeren, maar ‘de handen vrij te houden’ met het oog op die besluitvorming.

6.2 Discussie en aandachtspunten

De vraag is in welke mate statenleden zich bewust zijn van hun maatgevende rol bij de start van beleidsprocessen. Zij kunnen hun positie versterken door in die fase een “grotere” rol aan te nemen. Naast inhoudelijke kaders kunnen zij wellicht meer aandacht besteden en richting geven aan kaders rond het proces en de representativiteit van participerende burgers. In hoeverre zij dit al menen te doen is niet expliciet geworden in dit onderzoek. De vraag in hoeverre de ambtelijke organisatie dit in de uitvoeringsfase betreft evenmin. Dat zou eerst nader onderzocht kunnen worden. De relatie tussen het ambtelijk apparaat/Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hangt hiermee samen. De vraag is of statenleden voldoende zicht hebben op de ambtelijke uitvoering van processen. Verbinding en afstemming kunnen daarbij onderwerp van onderzoek zijn.

Het lijkt van belang dat statenleden zich realiseren dat zij hun rol als beslisser zien vanuit het vertrekpunt van het ontvangen mandaat van de kiezer. Dat zij zich meer representatief achten dan burgers in participatietrajecten lijkt de heersende gedachte, zo blijkt uit reacties als “Wie representeert de burger? Wiens belangen dient deze organisatie? Wie selecteert de participant?” De kwestie van representativiteit rond burgerparticipatie lijkt daarmee zelf omstreden of onderdeel van politieke strijd. Echter juist het in het publieke debat besproken gebrek aan representativiteit van politici zelf als reden voor meer directe invloed van burgers zou tot nadenken kunnen stemmen. Dit in relatie tot het perspectief van burgers: het feit dat 49 statenleden als geheel, verdeeld over elf partijen, beslissingen nemen maakt het geheel voor burgers niet erg transparant. Het zicht van de burger op wat politici met hun inbreng doen kan vertroebelen in het uiteindelijke resultaat en onherkenbaar zijn, wat voor het vertrouwen van de burger in processen waarin zij participeren te denken geven kan.

De vraag is echter niet of burgers dan niet moeten worden betrokken. Er zijn genoeg redenen dat wel te doen. Belangrijk is discursief te maken wie vanuit welk perspectief handelt. De representatieve politiek kan versterkt worden door vertrouwen te geven aan participerende burgers, onder andere door trajecten waarin burgers betrokken worden niet lichtzinnig te beginnen. Dat het onderzoek alleen onder gedeputeerden en een tiental statenleden in de provincie Utrecht heeft plaatsgehad is een beperking, en conclusies hieraan verbinden voor de politiek als geheel gaat te ver, dat zou nader onderzoek vragen. Zorgen over representativiteit echter zijn belangrijk in de gehele maatschappelijke discussie die wordt gevoerd over *het dichten van de kloof tussen politiek en burger*. Of burgerparticipatie werkelijk één van de oplossingen is voor het dichten van de kloof (SCP, 2014) is om die reden zeer de vraag.

7. REFLECTIE

7.1 Reflectie op het resultaat

Het resultaat van dit onderzoek levert inzichten op over de opvattingen, meningen en standpunten over burgerparticipatie van statenleden en gedeputeerden in de provincie Utrecht. Het geeft hún perspectief weer. Dat is zowel de waarde als de beperking van het onderzoek. De waarde is dat dit perspectief vanuit provinciale politici niet eerder zo expliciet gemaakt is. De ‘afstand’ tot de burger en de onzichtbaarheid van de provincie als middenbestuur levert deze beelden op. Participatie op gemeentelijk niveau wordt ‘makkelijker’ te realiseren geacht. Dat er veel zorg of vraagtekens bij statenleden zijn over representativiteit van participanten is niet zo verwonderlijk, dit is in de literatuur ruim beschreven. Dat politici zichzelf wél representatief vinden, in die zin dat zij gemandateerd zijn besluiten te nemen, is dat ook, maar de stelligheid waarmee men de representativiteit van participerende burgers ter discussie stelt verwondert mij wel. Vanuit het perspectief van de geïnterviewden is het wellicht logisch, voor mij als onderzoeker lijkt het perspectief van die participerende burger door hen weinig (h)erkend. Om hieraan conclusies te verbinden voor de politiek als geheel gaat te ver, dit vraagt nader onderzoek. Mijn conclusies dat in de provincie Utrecht statenleden een steviger rol kunnen nemen bij aanvang van processen, dat ten aanzien van representativiteit de afstemming met het ambtelijk apparaat kan worden vergroot en dat representativiteit als onderwerp meer discursief gemaakt zou kunnen worden, kunnen eenvoudig bestreden of betwist worden. Dit heeft deels te maken met mijn visie op mijn rol als onderzoeker. Ik trek conclusies op basis van mijn interpretatie van de interpretaties van de respondenten. Als onderzoeker die onderdeel is van het politieke spel weet ik dat alles wat gezegd is ook anders geïnterpreteerd kan worden of morgen anders gezegd en geïnterpreteerd kan worden. Het resultaat is dan ook vooral een momentopname. Andere respondenten zouden andere antwoorden hebben gegeven, dezelfde respondenten zouden wellicht morgen andere antwoorden hebben gegeven. Echter, en daarin zit de waarde van dit onderzoek, ook weer niet compléet andere antwoorden. Een politicus bevindt zich in een speelveld, waarin hij met andere politici, gedeputeerden en ambtenaren samen het spel speelt volgens geschreven en ongeschreven regels, die hij mede zelf bepaalt. Ik realiseer me desalniettemin dat mijn bevindingen *mijn* bevindingen zijn, op basis van mijn keuze en selectie van onder andere literatuur, documenten en interviews met respondenten. Hoe representatief is dat? In ieder geval lijkt daar een pregnante parallel met het onderwerp.

Wanneer ik verschillende perspectieven op cultuur (Martin, 2004) op dit vraagstuk van burgerparticipatie betrek, valt op dat ze zich er goed voor lenen verschillende elementen te belichten. Het integratieperspectief, gericht op eenheid, harmonie en consistentie, past goed bij de veelgenoemde wens de kloof tussen burger en politiek te dichten. Het differentiatieperspectief leent zich er daarentegen beter voor de politieke arena te zien met conflict en strijd, waar politieke partijen debat voeren vanuit hun partijstandpunten. Zij hebben daartoe een mandaat via de kiezer voor vier jaar. Het fragmentatieperspectief levert ambiguïteit op, die past bij het toevoegen van burgerparticipatie aan politieke besluitvorming. Zowel de inbreng van burgers als het mandaat aan de volksvertegenwoordiger geldt. En daar het mandaat aan elf partijen of 49 statenleden is, die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, is dat geheel qua uitkomst niet voorspelbaar of eenduidig. Dat bij de participerende (groep) burger(s) dan ook verwarring en teleurstelling kan ontstaan wanneer zij hun input niet of maar ten dele verwerkt zien, is vanuit dat perspectief goed verklaarbaar. Dat daarbij ‘de politiek’ veelal als één geheel wordt aangeduid, geeft aanleiding om in relatie tot burgerparticipatie politiek en burger als twee ‘fragmented unities’ te beschouwen (Parker, 2000).

De inhoudelijke eye-opener ligt voor mij in de vraag of statenleden als ‘fragmented unity’ zich realiseren dat men, als het gaat om representativiteit, juist ook het perspectief van burgers als ‘fragmented unity’ zou kunnen proberen te doorgronden. Want hoewel men politiek bedrijft namens één partij met standpunten zal dat niet voor alle burgers duidelijk zijn. Wanneer politici bovendien zeggen “besluiten worden niet genomen door alleen mijn partij, het zijn 49 statenleden die samen een besluit maken, het is een grote gemene deler” dan zou dat opgevat kunnen worden als een rationalisatie van het gebrek aan transparantie. Mijn persoonlijke conclusie is dat dit voor vertrouwen in de politiek toch niet bevorderlijk is. Via burgerparticipatie luisteren politici, men weegt het gehoorde mee, legt het naast partijprogramma’s, beslist en kan ingenomen standpunten wellicht beter uitleggen en verantwoorden. Desondanks kan een deel van de burgers alsnog vinden dat “politici toch doen wat ze zelf willen”, zeker wanneer mensen hebben geparticipeerd en hun inbreng niet tot effect hebben zien leiden, ook al is er bij een deel van die participanten misschien iets meer begrip. In die zin zal het niet makkelijk leiden tot het dichten van dé kloof tussen burger en politiek. Dé burger bestaat niet en dé politiek bestaat niet. Dat wordt onderkend in de literatuur én in de praktijk, maar leidt (nog) niet tot een nieuw discours daarover. Heeft dat wellicht te maken met belangen van politici, aangezien zij zich individueel of op partijniveau kunnen verschuilen achter het feit dat zij slechts een radertje in het geheel zijn? Reden temeer om processen met burgerparticipatie niet kritiekloos bij elk onderwerp in te zetten, en als het gebeurt ze zorgvuldig vorm te geven.

7.2 Reflectie op het proces

Het schrijven van een scriptie is voor mij geen sinecure. Na een enthousiaste start in maart bleek mijn aanvankelijke onderwerp minder geschikt en kwam het vervolgproces moeizaam van de grond. Eénmaal op gang kwam de vaart erin tijdens de fase van datacollectie. De analysefase was boeiend, het coderen leverde veel inspiratie, verbindingen en nieuwe mindmaps op. Daar had ik het gevoel een echte onderzoeker te zijn en verplaatste ik mijn aandacht voortdurend van boeken naar artikelen, van interviews naar memo's en vice versa.

Ik heb me tijdens dit proces op diverse momenten afgevraagd of ik op de goede weg zat en wat ik anders zou kunnen of moeten doen. Het werken aan het onderzoeksvoorstel en het theoretisch kader waren in dit traject niet mijn grootste hobby. Voor iemand die graag letterlijk beweegt is een onderzoek in de theorie een vorm van zelfkastijding, zeker gezien de schijnbaar oneindige hoeveelheid van publicaties op elke invalshoek van het vraagstuk. Mijn praktische aard en persoonlijke omstandigheden in het najaar maakten het verwerken van feedback op dat moment een moeizame en tijdrovende gebeurtenis. De tikkende klok zorgde vervolgens voor een pragmatische aanpak, ik ging aan de slag met interviews en analyse. En het resultaat is wat het is.

Er is veel wat ik anders had kunnen doen maar niet gedaan heb en ik ben er niet zeker van of ik dat in het vervolg anders zou doen. Enkele zaken wil ik hier niet onvermeld laten. Ten aanzien van de verwachtingen bij een opdrachtgever en respondenten zou ik vooraf nog beter aangeven dat ik mogelijk met inzichten, maar niet met kant-en-klare oplossingen kom. Mijn dubbelrol van onderzoeker en collega-statenlid levert me daarover onzekerheid op. Een ander punt is dat het spreken over opvattingen, zeker met politici, risico's heeft. Soms had ik het gevoel dat een interview wat hypothetisch werd. Voordeel was dat respondenten vrij konden denken en spreken en het niet te detaillistisch werd, nadeel was dat het niet altijd zinvol of concreet genoeg leek. Hierin wreekt zich enig ongeduld in mijn rol als onderzoeker in kwalitatief onderzoek. Ik zou wellicht in het vervolg een concrete case evalueren. Overigens zou dat een totaal ander onderzoek zijn geweest. Een volgend onderzoek zou ik beter nadenken over een fase van terugkoppeling of nader interview. Het ontbreken van opmerkingen over de kaderstellende rol van politici had daarvoor een reden kunnen zijn. Ik denk dat men dit wellicht zo vanzelfsprekend vindt, dat niemand daarover begon. Op vragen naar hun rol in processen spraken respondenten vooral over 'luisteren' en 'knopen doorhakken'. Aan de andere kant verwacht ik dat nadere vragen hierover sociaal gewenste antwoorden zouden hebben opgeleverd, en daar was nu geen sprake van. Tijdens de interviews werd niet één maal expliciet te berde gebracht dat men deel uitmaakte van een coalitie- of oppositiepartij. Antwoorden waren in dat opzicht opvallend vergelijkbaar en liepen dwars door alle partijen heen. Bij de analyse heb ik geen onderscheid langs deze lijn kunnen vaststellen. Ik vond dat weliswaar opvallend, al ben ik er gezien mijn focus op motieven en rol in relatie tot positie niet nader op ingegaan. Het enige onderscheid dat ik vond leidt zichtbaar terug naar enkele respondenten, en het is om reden van toegezegde anonimiteit dat ik daarover niet nader rapporteer. Wellicht was op dat punt een scherpere conclusie mogelijk geweest. Het is een issue waar ik bij een volgend onderzoek vooraf beter over na wil denken.

REFERENTIES

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Boeije, H., 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: BoomLemma.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M., & Wille, A. (2014). *Diplomademocratie*. Amsterdam: Prometheus.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: University Press.
- Buuren, van, A., & Edelenbos, J. (2008). *Kennis en kunde voor participatie. Dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij*.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*, Dissertatie, Lemma: Utrecht.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), 111-134.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 417-446.
- Edelenbos, J., Klok, P. J., van Tatenhove, J., & Domingo, A. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Steijn, B., & Klijn, E. H. (2010). Does democratic anchorage matter? An inquiry into the relation between democratic anchorage and outcome of Dutch environmental projects. *The American review of public administration*, 40(1), 46-63.
- Enserink, B., & Monnikhof, R. A. (2003). Information management for public participation in co-design processes: evaluation of a Dutch example. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(3), 315-344.
- Edwards, A. (2001). Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (Eds.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (pp. 117-142). Utrecht: Lemma.
- Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Gerritsen, A. & Schouw, G. (2015, 30 maart). *Huidige coalitie voortzetten met nieuwe accenten*. Utrecht. Geraadpleegd via <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@297789/informateurs/> (2 november 2015).
- Geurtz, C., & Wijdeven, T. van de (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(4), 531-549.
- Graaf, L. J. de (2009). Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch?. *Bestuurswetenschappen*, 54(2), 52-59.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge.
- Koster, M. (2014). Bridging the Gap in the Dutch Participation Society: New Spaces of Governance, Brokers, and Informal Politics. *Etnofoor*, pp. 49-64.
- Loyens, K., & Van de Walle, S. (2006). Methoden en technieken van burgerparticipatie: Strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. *Leuven: Public Management Institute*.
- Martin, J. (2004). 'Organizational Culture', Stanford University, Graduate School of Business, Research Paper, no. 1847.

- Mc Laverly, P. (2011). Participation. In Bevir, M. (2011). *The SAGE handbook of Governance*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Michels, A., & Binnema, H. (2015). *G1000 in Amersfoort, Uden en Kruiskamp*. Working Paper.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD Publications on Governance.
- Parker, M. (2000), *Organizational Culture and Identity*. Londen, SAGE Publications Ltd.
- Prodemos (2015), *Participatiewijzer*. Den Haag. Geraadpleegd via www.participatiewijzer.nl (24 december 2015).
- Provincie Utrecht (2015, 18 februari). *Samenvatting verkiezingsprogramma's*. Utrecht. Geraadpleegd via <https://kiesjouwutrecht.nl/wp-content/uploads/2014/12/Samenvatting-verkiezingsprogramma's-2015-2019.pdf> (18 augustus 2015).
- Provincie Utrecht (2015, 30 april). *In Verbinding. Coalitieakkoord 2015-2019*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2015). *Notulen van het verhandelde in de vergadering van Provinciale Staten van Utrecht gehouden op 22 juni 2015*. Geraadpleegd via <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2015/21-september/14:00> (25 september 2015).
- Provincie Utrecht (2016). *Verslag Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen van 23 november 2015*. Geraadpleegd via <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Commissie-Bestuur-Europa-en-Middelen/2016/18-januari/19:30> (20 januari 2016)
- Provincie Utrecht (2015). *Programmabegroting 2016*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Pröpper, I. M. A. M., & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Reybrouck, D. van (2013). *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Rijksoverheid (2013, 17 september). *Troonrede 2013*. Den Haag. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html> (19 augustus 2015).
- SCP (2014), *Burgermacht op eigen kracht?* (2014) Geraadpleegd via http://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20140326-scp-burgermacht-op-eigen-kracht.pdf (1 september 2015).
- Steen, M. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O. van, & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen*. Den Haag: NSOB.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., Schmidt J. (2015). *Montessori-democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.
- Rob (2005). *Burgers Betrekken*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Van Hulst, M., de Graaf, L., & van den Brink, G. (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Studies*, 6(4), 434-451.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

BIJLAGE I VERKIEZINGSPROGRAMMA'S RESPONDENTEN

Ter voorbereiding van de interviews met respondenten zijn de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bekeken op trefwoorden 'burger', 'inwoner' en 'burgerparticipatie'. Hieronder een overzicht van relevante passages.

CDA

Het CDA wil een toegankelijk en transparant openbaar bestuur van de provincie.

Het provinciehuis is geen ivoren toren, waar ambtenaren bepalen wat goed is voor burgers.

Het is een plek waar inwoners van de provincie Utrecht welkom zijn, om mee te denken over de verbetering van hun leefomgeving. Waar mogelijk leggen we meer verantwoordelijkheid bij inwoners en organisaties voor uitvoering van beleid. Samen met belanghebbende organisaties in de provincies werken we aan een nog betere balans tussen wonen, werken en groen.

Het CDA is een betrokken partij met betrokken bestuurders. We staan voor een transparante bestuursstijl, met bestuurders die zich dienstbaar opstellen ten aanzien van de provincie en haar bewoners. Deze stijl vertaalt zich naar een openbaar bestuur dat dichtbij inwoners staat en beleid niet oplegt.

<http://cdaprovincieutrecht.nl> (2 november 2015)

CHRISTENUNIE

Geen expliciete informatie aangetroffen met betrekking tot burgerparticipatie, inwonerparticipatie of burgerbetrokkenheid.

<https://provincieutrecht.christenunie.nl/speerpunten1519> (7 november 2015)

D66

Net zo belangrijk: we moeten jou bij ons beleid betrekken. Want overheden, ook de provincie, horen dicht bij de mensen te staan. D66 wil dat inwoners en organisaties actief betrokken worden bij de beleidsvorming en -uitvoering. De provincie staat open voor de inbreng van anderen. Dat betekent dat ze het vraagstuk en niet de oplossing centraal stelt en vroeg in het besluitvormingsproces die inbreng van anderen opzoekt.

D66 hecht veel waarde aan de eigen kracht van mensen en aan de kracht van de markt. Markt en maatschappelijk initiatief waar het kan, overheid waar het moet. De provincie hoeft niet altijd een leidende rol in te nemen, maar kan ook als partner meewerken aan een gewenste ontwikkeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het scheppen van randvoorwaarden voor of cofinanciering van projecten. Als de provincie ergens aan mee doet, is het noodzakelijk dat het totale proces transparant is.

https://provincieutrecht.d66.nl/content/uploads/sites/209/2015/01/V1.1D_Ruimte-maken-kansen-bieden (22 november 2015)

GROENLINKS

De provincie is dienstbaar en toegankelijk. Dat betekent dat het bijvoorbeeld op internet helder is hoe inwoners en ondernemers met de provincie in gesprek kunnen komen en dat ze antwoord krijgen op vragen. Alle voor burgers en bedrijven relevante documenten, statistische gegevens en onderzoeksrapporten worden via internet digitaal beschikbaar gesteld.

De provincie erkent dat op vele terreinen inwoners en bedrijven zelf waardevolle initiatieven nemen. De provincie probeert deze niet te overrulen en naar haar hand te zetten, maar sluit er bij aan en ondersteunt waar nodig.

De provincie erkent een zgn. 'right to challenge', dat wil zeggen dat zij ervoor open staat als burgers en bedrijven aangeven een publiek belang beter zelf te kunnen verzorgen. Dit is bijvoorbeeld goed voorstelbaar op het gebied van natuur, landschap en mobiliteit.

De provincie werkt gelijkwaardig samen met andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en natuurlijk inwoners. Wel zijn er momenten waarop het democratisch gekozen bestuur zijn verantwoordelijkheid moet nemen en knopen moet doorhakken. Zulke besluiten neemt de provincie liefst met brede steun in de samenleving en in elk geval ook door rekening te houden met belangen van grote groepen mensen, maar ook van kleine groepen mensen.

<https://provincieutrecht.groenlinks.nl/sites/default/files/downloads/action-block/GroenLinks%20Verkiezingsprogramma%20Provinciale%20Staten%202015-2019.pdf> (10 november 2015)

PvdA

De provincie is de bij de burger minst bekende bestuurslaag. Juist daarom moet zij ruim baan geven aan de groeiende behoefte van inwoners om direct betrokken te worden bij zaken die hun leefomgeving raken en daarop invloed uit te oefenen. Door hen naast gemeenten, maatschappelijke organisaties, onderwijs en bedrijfsleven bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid te betrekken, zal dat aan kracht winnen.

<https://psutrecht.pvda.nl/standpunten/verkiezingsprogramma-2015/> (26 oktober 2015)

PvdD

Wij vinden dat de provincie burgers actief bij de politiek en besluitvorming moet betrekken. Onder meer door het helder en actief bekendmaken van besluiten zodat burgers hier eenvoudig kennis van kunnen nemen. Burgerinitiatieven zijn een uitstekende manier om politieke betrokkenheid te vergroten.

<https://www.partijvoordedieren.nl/data/files/2015/02/d105c934ba4b52420bb2209178618d72.pdf> (23 november 2015)

PVV

Referendum bij opschaling van Provincie, meer inspraak burgers.

De PVV ondersteunt waar mogelijk bewonersorganisaties die strijden tegen windmolens en wij wezen hen op het bestaan van de Aarhus Convention. Een verdrag dat bedrijven en overheden opdraagt volstrekt transparant te zijn over de gevolgen van het aanleggen van dergelijke projecten. Het is niet voor niets dat in vele landen windturbines alleen op grote afstand van woningen mogen worden geplaatst.

Meer urgentie voor de veiligheid van de provinciale wegen. Daarnaast is gebleken dat inspraak van burgers kan leiden tot betere verkeerstechnische oplossingen. Neem bewoners serieus.

<http://www.pvv-utrecht.nl/index.php/verkiezingsprogramma> (22 november 2015)

SGP

Kies bij ontwikkelingen voor een uitnodigingsplanologie zoals de gemeente, provincie en het waterschap nu al als experiment inzetten bij de ontwikkeling van het Eiland van Schalkwijk. Een vergelijkbare vorm wordt toegepast bij LopikerMeerwaard.

http://www.hetbestevoorutrecht.nl/docs/verkiezingsprogramma_SGP.pdf (2 december 2015)

SP

De referendumverordening breiden we uit met de mogelijkheid tot het houden van een raadplegend referendum.

De provincie maakt meer werk van directe inspraak via referenda, hoorzittingen en e-participatie (via internet).

http://provincieutrecht.sp.nl/sites/provincieutrecht.sp.nl/files/20141101_verkiezingsprogramma_2015_def.pdf (9 november 2015)

VVD

De afgelopen collegeperiode is een bewogen tijd geweest. De komende jaren zal de provincie zich vooral moeten toeleggen op verbinding. Deze bescheiden rol van de provincie past bij nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Inwoners en bedrijven pakken meer in onderlinge samenwerking op. De provincie kan nog meer verbinding leggen tussen onze inwoners en diverse maatschappelijke instellingen, met onderwijs en ondernemers.

Ook voor de totstandkoming van dit verkiezingsprogramma is verbinding leidend geweest.

Wij ondersteunen inwoners door een efficiënt bestuur en een ambtelijk apparaat dat zich verplaatst in wensen en behoeften van de inwoners.

http://www.vvd-provincie-utrecht.nl/actueel_11572/72894/ (9 november 2015)

BIJLAGE II TOPICLIJST

Waar hebben we het over?

Wat betekent burgerparticipatie voor jou?

Motieven

Waarom wil je (partij) het (niet)?

Welke reden(en)/motiev(en) heb je voor burgerparticipatie?

Wat moet het opleveren?

Wat verwacht je ervan (aan evt. effect)?

Rol

Wat is specifiek de rol/taak van politici?

Hoe zie je je deelname en betrokkenheid bij burgerparticipatie? Waarom op die manier?

En hoe verhoudt zich dat tot je rol als volksvertegenwoordiger?

Welke relatie zie je tussen burgerparticipatie en representatieve democratie?

Impact

Zie je dilemma's? Spanningen/nadelen?

Wat als het resultaat jou/je partij niet bevalt?

Hoe daarmee om te gaan?

BIJLAGE III PARTICIPATIELADDERS

Participatieladder

Informeren

Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De participant is toehoorder. Middelen: informatieavonden, huis-aan-huisblad, campagnes, excursies.

Raadplegen

Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken. De participant is geconsulteerde. Middelen: inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, prijsvragen, debatten en groepsgesprekken.

Adviseren

Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen krijgen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. De participant is adviseur. Middelen: adviesraden, wijk- en dorpsraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken.

Coproduceren

Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen in de uiteindelijke besluitvorming. De participant is samenwerkingspartner. Middelen: overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen.

Meebeslissen

Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De participant is medebeslisser. Middelen: stuurgroep, medezeggenschapsraad, (bindend) referendum.

Zelfbeheer

Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.

(Naar Edelenbos, SCP, 2014, p. 23).

De rol van de overheid verschilt op elke niveau en is mogelijk niet eens aan de orde, de mate waarin de overheid participeert varieert.

Overheidsparticipatieladder

De Raad voor het Openbaar Bestuur introduceert in 2012 de ‘overheidsparticipatieladder’, die niet de rol van de burger maar in vijf treden de rol van de overheid aangeeft:

Loslaten

Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

Faciliteren

De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

Stimuleren

Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

Regisseren

Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.

Reguleren

Bovenaan de ladder staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het instrumentarium van reguleren benadrukt dat de overheid daar waar het onder meer gaat over vraagstukken van orde en veiligheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat. Het pleidooi van de Raad in dit advies en eerder in *Vertrouwen op democratie* dat de overheid beter moet anticiperen op de horizontale verhoudingen in de publieke ruimte, betekent geenszins dat de Raad vindt dat de verticale relatie die de overheid onmiskenbaar met mensen heeft te onderhouden op enigerlei wijze ter discussie staat.

Op de eerstgenoemde trede, ‘loslaten’, heeft de overheid inhoudelijk noch procesmatig enige inbreng. Hoe hoger de overheid deze ladder beklimt, hoe meer ze de bewuste activiteit naar zich toetrekt en reguleert. De vitaliteit van de samenleving, aldus de Raad, krijgt meer ruimte als de overheid de ladder zo min mogelijk beklimt (Rob, 2012, pp. 67 – 68).

