

Burgerparticipatie en beleidsontwikkeling

Beleidsmakers (bestuurders en ambtenaren) bij de overheid krijgen steeds meer te maken met allerlei vormen van burgerparticipatie. Dat loopt echter in de meeste gevallen bepaald niet soepel. Hoe komt dat eigenlijk? En hoe zou burgerparticipatie wel vruchtbaar kunnen worden ingezet?

Waarom is burgerparticipatie zo moeilijk?

Het beleidsproces bij overheden kent vele valkuilen (zie hoofdstuk 6 van mijn boek *Partij voor Eenvoud*). Beleidsontwikkeling en -uitvoering bij de overheid is ook heel wat ingewikkelder dan in het bedrijfsleven. Er moet met uiteenlopende belangen rekening worden gehouden, de betreffende maatschappelijke problemen zijn complex en die worden door het bestaande beleid meestal nog complexer, het bestaande regelsysteem biedt weinig ruimte voor vernieuwing, gedegen ex ante evaluaties zijn lastig te verwezenlijken, er is weinig ruimte voor praktijkexperimenten. De politiek kan ondertussen zijn ongeduld om tot besluiten te komen nauwelijks bedwingen, want politici worden geacht problemen aan te pakken.

Het is dan ook geen wonder dat burgerparticipatie maar moeilijk een plaats krijgt in het beleidsproces. Dat proces is immers toch al zo ingewikkeld, om niet te zeggen verstikkend, doordat er zoveel randvoorwaarden van toepassing zijn dat oplossingen die daar allemaal aan voldoen nauwelijks te vinden zijn. Bovendien worden burgers al gauw gezien als hinderpalen in plaats van als steunpilaren, en dat is nog begrijpelijk ook gezien de vele bezwaarprocedures die burgers aanspannen. Overigens komen die bezwaarprocedures juist voort uit gebrek aan adequaat contact met burgers. Dat hangt samen met de neiging bij de overheid om alleen contacten te onderhouden met bekende insiders, die veelal minder verrassingen in petto hebben dan outsiders.

Wat hierbij ook meespeelt is de grote kans dat beleidsmaatregelen ongewenste neveneffecten en artefacten veroorzaken, die voor de samenleving veelal heftiger uitpakken dan het beoogde hoofdeffect, dus een confrontatie met burgers zal al gauw leiden tot allerlei weerstanden. Bestuurders en misschien nog wel meer de betreffende beleidsambtenaren hebben de neiging dit soort confrontaties maar uit de weg te gaan.

Bij dit alles komt bovendien, dat de vernieuwingsdrang bij de overheid niet groot is, omdat er geen marktprikkels zijn. De burger kan namelijk niet zomaar overlopen naar de concurrentie. Slecht beleid is daardoor lastig af te straffen. Verkiezingen eens in de vier jaar bieden hier onvoldoende mogelijkheden voor. De overheid is dan ook een slecht lerende organisatie, zelfs van beleidsevaluaties wordt maar weinig opgestoken.

De kwaliteit van het beleid valt door dit alles niet optimaal uit, dat wil zeggen minder doeltreffend, minder doelmatig, minder rechtvaardig en minder consistent dan had gekund, soms zelfs zodanig dat het beleid per saldo negatief uitpakt.

Het is dan ook zinvol om te zoeken naar verbetermogelijkheden in het beleidsproces. Burgerparticipatie kan daar een substantiële rol bij spelen, zoals uit diverse praktijkvoorbeelden te zien valt. Aanknopingspunten daarvoor zijn niet eens zo moeilijk te vinden.

Bottom-up beleidsontwikkeling als ultieme vorm van burgerparticipatie

Hoe ziet bottom-up beleidsontwikkeling eruit vergeleken met het gangbare top-down model? Je kunt het een beetje vergelijken met de ketenomkering die in het bedrijfsleven is uitgevonden om maatwerk te kunnen leveren aan consumenten.

Maar die vergelijking gaat eigenlijk mank. Want in het geval van het bedrijfsleven valt er door consumenten heel wat te kiezen, maar bij de overheid is dat juist niet het geval omdat elk overheidsbesluit geldt voor alle burgers die tot het werkgebied van de betreffende overheid behoren. Dat betekent dat aan een ketenomkering veel hogere eisen moeten worden gesteld dan in het bedrijfsleven.

Al in de allereerste fase van een beleidscyclus, de fase van agendavorming, is het van het grootste belang om burgerparticipatie een kans te geven. Want als een bestuurder eenmaal zijn of haar tanden heeft gezet in een maatschappelijk probleem ontwikkelt hij/zij al gauw een soort tunnelvisie waarbij geen ruimte meer bestaat voor andere visies, waardoor burgers met een andere visie meteen al als tegenstanders worden gezien.

Burgers zien een maatschappelijk probleem dikwijls heel anders dan bestuurders of ambtenaren. En dat is uitermate relevant, want uiteindelijk is het beleid juist bedoeld voor burgers.

Als er in die eerste fase ruimte is gekomen voor meervoudige visies, levert dat ook ruimte op in alle volgende fasen in het beleidsproces:

- beleidsdoelen stellen, operationaliseren en onderbouwen in afstemming met burgers
- beleidsmaatregelen ontwerpen en toetsen op hun verwachte werking, onder meer bij burgers
- ongewenste neveneffecten en artefacten vermijden dan wel compenseren, gebruik makend van de inzichten van burgers
- implementatie voorbereiden in overleg met uitvoerders en burgers
- ruimte geven voor aanpassingen in de praktijk, mede op aangeven van burgers
- monitoring en evaluatie, met burgers als belangrijkste informatiebron.

Deze aanpak scheidt de nodige ruimte om van de overheid een lerende organisatie te maken, zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau, die er steeds meer plezier in krijgt om zich continu te verbeteren. Je kunt zeggen dat de overheid zich hierdoor kan gaan richten op het primaire proces waar de overheid ooit voor is uitgevonden, in plaats van op een spel voor de gevestigde orde waar gewone burgers niet aan mogen meedoen.

Een belangrijke meeropbrengst is voorts, dat er veel commitment ontstaat bij burgers, wat goed uitpakt voor de uiteindelijke resultaten van het beleid en natuurlijk ook voor de verhouding tussen burgers en overheid.

Een substantiële meeropbrengst van deze vorm van beleidsontwikkeling is bovendien, dat relevante kennis beter wordt benut, met positieve gevolgen voor de beleidskwaliteit, onder meer omdat hierdoor de kans op slim beleid sterk wordt verhoogd. Slim beleid komt neer op: eenvoudige interventies met een hoge effectiviteit, lage kosten en weinig nevenschade.

Er zijn met name op gemeentelijk niveau her en der goede voorbeelden te vinden van een dergelijke aanpak, bijvoorbeeld in Almere en Zuidwest Friesland, die laten zien dat het niet alleen doenlijk is maar ook succesvol.

Wat mij betreft gaat het niet alleen om gemeenten. Ook op rijksniveau kan deze manier van werken worden toegepast (ik kan wat dit betreft het beste verwijzen naar het komende

zomer verschijnende proefschrift van Max Herold, opleider bij de academie van de ministeries OCW, SZW en VWS).

Maar hoe pak je dat dan aan?

Eigenlijk zullen allerlei tools voor verandering vanzelf naar boven komen zodra de bestuurders en ambtenaren in de bottom-up stand gaan staan in plaats van de top-down stand. Maar sociaalpsychologen hebben al lang geleden ontdekt dat het zo niet werkt. De bestaande cultuur, in dit geval de bestaande bestuurlijke cultuur, is hardnekkig en kan pas geleidelijk worden afgeleerd, juist door maar gewoon te beginnen met werken aan een nieuwe aanpak. 'Eerst doen, dan geloven' werkt veel sneller dan andersom.

Experimenteren met allerlei tools is dan ook de beste manier om tot bottom-up beleidsontwikkeling te kunnen komen. En succesvolle voorbeelden kunnen een goede aanleiding zijn om het ook eens op een dergelijke manier te gaan proberen.

Dan krijg je allengs een proces waarin de burgerparticipatie niet alleen vanzelfsprekend is maar zelfs een centrale rol vervult, waarbij de beleidscyclus niet alleen begint en eindigt bij de burger maar mede gedragen wordt door burgers.

Enkele voorbeelden van dergelijke tools kunnen laten zien waar zoal aan kan worden gedacht.

1. Maatschappelijk debat: geen debatwedstrijd, maar luisteren naar de uiteenlopende perspectieven van diverse stakeholders en van burgers, zodat het maatschappelijke probleem van alle kanten belicht wordt.
2. Verbinden van uiteenlopende visies: ook hier geen wedstrijd van maken, want elke visie heeft waarde, maar zoeken naar verbindingen die tot oplossingen kunnen leiden die voor alle partijen waarde toevoegen.
3. Toetsing van de beleidstheorie bij burgers: nagaan hoe stakeholders en burgers aankijken tegen de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd.
4. Kwalitatieve simulatie: groepsessies met burgers en stakeholders waarbij (onder meer via rollenspelen) wordt besproken hoe het maatschappelijke probleem in elkaar steekt en hoe beleidsmaatregelen kunnen uitpakken.
5. Implementatie-experimenten: uitvoerders de ruimte geven om de praktische uitwerking van beleidsmaatregelen in veldexperimenten te beproeven bij burgers.
6. Burgerinitiatieven stimuleren: een ideeën-bus openen op websites van overheidsinstanties, waarvoor burgers na verloop van tijd hun voorkeur kunnen uitspreken. Daarmee worden burgerinitiatieven laagdrempeliger gemaakt.

Is dit hetzelfde als interactieve beleidsvorming? Je kunt het zien als een vorm daarvan, maar dan eentje waarbij burgers een centrale rol spelen.

Afsluitend

Er is veel onvrede onder de bevolking en dat is met name te wijten aan slecht functionerende contacten tussen burgers en overheid. De overheid is een tamelijk gesloten wereld met een eigen cultuur die onvoldoende aansluit op de samenleving. Structureel ruimte bieden aan burgerparticipatie kan dit veranderen, waarmee niet alleen de kloof tussen burger en overheid uiteindelijk kan worden gedicht, maar de burger een wezenlijke bijdrage levert aan het beleidsproces en het daaruit resulterende beleid.