

## **Functies van burgerparticipatie in het openbaar bestuur**

Je kunt je afvragen wat de zin is van burgerparticipatie. Burgers laten hun stem immers al horen tijdens verkiezingen. Daarmee geven ze een mandaat aan de volksvertegenwoordigers en indirect ook aan de bestuurders die via de volksvertegenwoordiging aan de macht komen.

De vraag is of de democratie daarmee voldoende tot zijn recht komt.

Niet alleen is er nogal eens een duidelijk verschil tussen de partijprogramma's en coalitieakkoorden. En ook coalitieakkoorden worden niet altijd in daden omgezet. Ook is de samenleving onderhevig aan voortdurende, soms ook verrassende veranderingen, met een eigen dynamiek.

Je kunt dan zeggen dat ook dit bij dat mandaat hoort, maar je kunt ook bedenken dat tussentijdse interacties met burgers belangrijke bijdragen kunnen leveren aan het overheidsbeleid.

Wat zijn dan die bijdragen? En wat is de toegevoegde waarde van burgerparticipatie voor het bevoegd gezag.

Dat proberen we in dit stuk duidelijk te maken.

### *Gebruik maken van inzichten van burgers*

Inzichten van burgers zijn op meerdere manieren waardevol.

Ten eerste om aan te voelen wat er leeft, zodat je als bestuurder daar rekening mee kunt houden. Emoties lijken nogal eens haaks te staan op rationele beslissingen maar wegen voor burgers zwaar. Op zijn minst moet je als bestuurder begrip daarvoor tonen. En wellicht is het mogelijk om een beslissing zo in te richten dat dit gunstig uitpakt op de beleving bij burgers.

Ten tweede om na te gaan welke bruikbare kennis er onder burgers aanwezig is. Onder burgers is niet alleen heel wat gezond verstand te vinden, maar ook een praktische kijk op een vraagstuk, zicht op voor de hand liggende oplossingen en niet te vergeten ervaringsdeskundigheid. Bovendien zijn er onder burgers heel wat geleerde deskundigen te vinden die graag hun kennis delen.

Ten derde kun je bij burgers altijd nagaan wat men zou vinden van een nieuwe maatregel, dit in vergelijking met bestaande maatregelen.

Ten vierde om het leerproces dat bij elke beleidsontwikkeling plaatsvindt te verrijken met het leerproces van burgers. Door er een vorm van co-creatie van te maken zal de kwaliteit van de resultaten van zo'n proces hoger zijn.

### *Draagvlak creëren voor lastige beslissingen*

Beleid dat in beperkte kring wordt ontwikkeld is na verloop van tijd bijna een vanzelfsprekendheid voor degenen die tot die beperkte kring behoren.

Dat geldt niet voor burgers, die worden nogal eens verrast om niet te zeggen overvallen door beleid dat op die manier is ontstaan. Alleen al daardoor zijn zeker de aanvankelijke reacties niet onverdeeld positief. Burgers zien bovendien eerder de nadelen van beleid dan degenen die het beleid hebben bedacht en degenen die er belang bij hebben. En dat geldt vooral bij beleid dat een oplossing moet zijn voor lastige maatschappelijke vraagstukken.

Als je burgers meeneemt in het proces van beleidsontwikkeling kom je voor burgers lastige aspecten eerder tegen en zie je die bovendien vanuit het juiste perspectief.

En als je burgers meeneemt in dat proces kun je ze beter laten zien wat de merites zijn van bepaalde keuzen.

Het draagvlak voor een lastige beslissing wordt hier op twee manieren mee gediend. Ten eerste doordat de kwaliteit van het resultaat beter zal zijn en ten tweede omdat het proces als zodanig vertrouwen schept (minder mogelijkheden voor verborgen agenda's).

Transparantie in alle beleidsfasen over het bestuurlijk afwegingskader schept inzicht en vertrouwen, en bevordert daarmee het draagvlak onder genomen beslissingen.

### *Tegenwicht vormen tegenover de uitdijende overheid*

De publieke sector heeft de neiging steeds verder uit te dijen. Niet alleen omdat de samenleving allerlei problemen op de beleidsagenda weet te zetten, maar ook omdat de publieke sector zelfs tijdens een recessie hoogstens een rem zet op de groei van de uitgaven, terwijl het bedrijfsleven dan echte krimp vertoont.

Daar komt bij dat verbetering van bestaande regelgeving lastig is, omdat alles juridisch is vast- en dichtgetimmerd. Je kunt dan hoogstens wat pleisters plakken, met als gevolg dat het systeem nog ingewikkelder wordt en dus nog meer bureaucratie met zich meebrengt.

De overheid heeft niet te maken met concurrentiedruk, alle burgers zijn verplichte afnemers, met als gevolg dat er weinig stimuli zijn om beleid te vernieuwen in de richting van betere resultaten tegen minder kosten.

Als je burgers serieus de gelegenheid zou geven om mee te denken over prioriteiten, kan een tegenwicht worden gevormd tegen de welhaast automatische groei van de overheidsuitgaven en de regelgeving.

### *Saneren van obsoleet beleid*

Beleid dat niet meer goed werkt of misschien wel nooit goed heeft gewerkt verdwijnt niet zomaar. Sterker nog, mensen die er materieel of immaterieel belang bij hebben proberen elke poging tot afschaffen dan wel grondig aanpassen tegen te houden. En zelfs als het parlement heeft ingezien dat het anders moet, is er grote kans dat het beleid in een (iets) andere gedaante toch wordt doorgezet.

Neem bijvoorbeeld het arbeidsmarktbeleid, waarvan duidelijk is dat er veel niet aan deugt. Je ziet hoogstens enige lichte aanpassingen, waarvan je niet mag verwachten dat die veel helpen. Zelfs als een adviescommissie duidelijke aanbevelingen doet om het roer om te gooien zie je vervolgens de politiek en de maatschappelijke organisaties proberen om een eigen krent uit de pap te halen in plaats van gezamenlijk te bekijken hoe het beter kan.

Als je burgers structureel de gelegenheid geeft om obsoleet beleid aan te wijzen en via een procedure te laten saneren, zul je niet alleen merken dat er meer obsoleet beleid is dan je had gedacht, maar ook dat je hiermee meer druk kunt uitoefenen om tot zo'n sanering over te gaan.

### *Stimuleren creativiteit en durf bij overheid*

De overheid is geneigd om hoogstens kleine stappen te zetten, zoals hierboven ook al naar voren kwam. Dat brengt met zich mee dat allerlei kansen om tot vernieuwingen te komen nauwelijks worden benut. Experimenten en simulaties kunnen laten zien wat er zoal mogelijk zou zijn om tot beter beleid te komen, maar daarvoor wordt maar weinig ruimte

gegeven. Als het zou gaan om grote ingrepen, zoals bijvoorbeeld een grondige vereenvoudiging van het belastingstelsel en de sociale zekerheid, komt zoiets zelfs niet eens op de politieke agenda. Beleidsambtenaren en uitvoerders krijgen bovendien weinig of geen ruimte om met echte alternatieven te komen.

Als je burgers ruimte zou geven om alternatieve oplossingen naar voren te brengen, zou je daarmee de creativiteit en durf bij de overheid kunnen stimuleren, niet in het minst omdat diverse van die alternatieve oplossingen fors zullen verschillen van het bestaande beleid.

### *Analyse beleidstheorie*

Veel beleid is onvoldoende onderbouwd met een deugdelijke 'beleidstheorie' die laat zien hoe relevant het beleid is voor de samenleving. Hoe scoort het beleid op belangrijke criteria zoals: doeltreffend, doelmatig, rechtvaardig, consistent, eenvoudig? Is er voldoende gelet op ongewenste neveneffecten en artefacten? In welke mate worden de beleidsdoelstellingen gedragen door maatschappelijke waarden? In welke mate is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en burgers/bedrijven?

Uit beleidsevaluaties zoals van de Algemene Rekenkamer laat zien dat over dit soort vragen tevoren onvoldoende wordt nagedacht.

Als je burgers van meet af betreft bij de beleidsontwikkeling komen de diverse veronderstellingen tijdens het beleidsproces min of meer vanzelf naar voren, waarmee ze toetsbaar worden. Dat zal leiden tot meer bewust nadenken over die veronderstellingen, tot meer toetsing aan bestaande kennis, tot meer experimenten en simulaties en last but not least tot meer toetsing aan de inzichten van burgers.

### *Checks and balances*

Het traditionele beleidsproces wordt vorm en inhoud gegeven in een dynamisch proces van belangen en van uiteenlopende rollen van verschillende partijen. Hierbij spelen 'checks and balances' een belangrijke rol.

Een gebruikelijke rol van onder meer journalisten en onderzoekers is die van 'contramal' voor top down ontwikkeld overheidsbeleid. In vergelijking daarmee speelt burgerparticipatie nog maar een beperkte rol als contramal. Met name constructieve vormen van burgerparticipatie zouden hierbij een betekenisvolle rol kunnen spelen.

Met constructieve burgerparticipatie bedoelen we een zorgvuldig ingestoken proces van samenspraak en samenwerking. Zo'n proces leidt niet alleen tot een hogere kwaliteit van het beleid, maar ook tot meer draagvlak en uiteindelijk tot effecten die voor burgers beter herkenbaar zijn.

### *Resumerend*

Er zijn legio redenen om burgerparticipatie als toegevoegde waarde te zien voor het openbaar bestuur. Het lijkt ons van belang dat bestuurders hier grondiger over nadenken dan zij tot nu toe in de meeste gevallen hebben gedaan. Dit stuk is bedoeld om dat denkproces bij bestuurders verder op gang te brengen en hopelijk ook wat te versnellen.