



Ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie:
Over opvattingen en opzetten

Auteur:

Jonker, J. J. H.

Public Administration

Student nr. s0092916

Masterscriptie Universiteit Twente

14 November 2008

Begeleiders:

dr. M.R.R. Ossewaarde	UT
prof. dr. S.A.H. Denters	UT
mw. drs. F. Hermsen	Variya
mw. dr. S. Ketner	Variya

Summary

Introduction

This masters' assignment is about two important problems regarding (the organisation of) citizen participation in the Netherlands. Citizen participation, defined as non-electoral political participation of citizens, in which public decisions are at stake and government plays at least a small part, has been on the rise as a concept that could help solve numerous problems, like the (claimed) declining commitment of citizens to communities and the public domain, the low trust in government, the 'gap' between citizens and government, and policy problems like crime.

However, two main problems arise. The first is the widely reported problem with selective participation in (direct) citizen participation processes. Selective participation is the problem that, as the inclination to participate politically is dependent on factors like time, money, social capital and competences as for instance general knowledge and command of the language, citizens already having a strong position in society tend to have a disproportionately high influence on citizen participation and its outcomes. Combining the likeliness of selective participation with the development that the central government (be it national or municipal) steps back more and more, this leads to the problem (among other problems) that the intrinsic democratic equality of citizens is affected and that some citizens may be further disadvantaged by not being able to reap the rewards (for instance in terms of 'empowerment') of citizen participation. A clear, structured and fitting participation strategy may mitigate the problem of selective participation, but the second problem makes that less likely.

This second problem is connected with the unclarities surrounding the broad concept of citizen participation: governments seldomly make clear what exactly they mean by it. However, given the broad definition outlined above, citizen participation can mean very different things, ranging from informing citizens and taking up their ideas to self-government. The implications of these forms, even though the arguments used for them are often similar (for instance, the development of citizenship), are quite different. Connecting this with the first problem: the needs and probable actions regarding involving or activating citizens, especially when they have certain participation disadvantages, may differ when citizen participation is taken to mean a different thing. This may be drawn even broader: having a different view or perspective on citizens, society and the state may (through the 'interpretive world theory') shape actions accordingly. When the definition and place of citizen participation are diffuse, a clear and consistent participation strategy seems unlikely.

These problems appear to come together in the task of municipal civil servants involved with citizen participation. They are likely to have considerable influence on the set-up of citizen participation in municipalities (where most of it takes place). Therefore this research has tried to identify the perspectives (sets of beliefs) prominent in the reasoning of civil servants involved with citizen participation, and its effects on the organization of citizen participation and the mobilization of citizens. Insight in these two things could help alleviate the problem of selective participation (by pinpointing

possible problems in the organization), and help get a clearer picture how citizen participation in practice should actually be understood.

To achieve these goals, in-depth semi-structured interviews were held with 14 civil servants, 7 from the medium sized municipality of Enschede, 7 from the medium sized municipality of Zwolle. The respondents were primarily selected on diversity in the policy area they were working on (so both 'social'-policy neighborhood civil servants and 'physical' project managers were asked to take part), in order to get as full a picture of the 'interpretive world of citizen participation' as possible, and to maximize found differences in perspectives, which is relevant for finding out the effect on organization.

Short outline of the theoretical framework

The theoretical basis for this was formed by two opposing idealtypical ways of looking at state, citizen and society, the civil and the civic perspective, with which the views of civil servants were contrasted. Several important elements will be outlined here. The civil perspective is based on strict delineation and sovereignty, and sees citizens as individuals that rightly strive to be autonomous, aspire self-realisation and are bound in associations only by their own free will. Everyone (state, individuals and organizations) is free to defend its own causes without being held accountable other than for the rules and responsibilities outlined from the start. The strong state is an independent power, much like each individual, within boundaries. Its task is to supply rules and policy that connects with what 'the people' want, and is also tight, so there are no possibilities for individuals to reach private causes at the cost of public ones. Good individuals will abide to laws and responsibilities so self-realisation, comfort and safety ('peace in our time') can be guaranteed. Democracy is mainly a way of aggregating different (equal) individual stakes to a decision.

In the civic perspective, the public domain belongs to citizens, and forums supported by intellectual and moral organizations make it possible for them to decide, deliberatively, on the public good (and on what it is) in discussion. Citizens need to realize themselves in that public domain, need to attain competences and virtues; they should be able to always weigh their own interests within the interests of the community, should be accountable for their actions and should dare to hold others accountable. The state is a force below the citizens, should leave citizens free to decide on the full public good and on the rules and boundaries. Democracy starts with the active, virtuous citizen that has to take part in discussions, in which argumentations are leading, on the direction of his community. These perspectives correspond with ways of looking at (more concretely) the position, definition and goals of citizen participation within (or outside) the relationship between state and citizen, that were used to place the answers of civil servants but shall not be outlined here.

Besides these ideal types, the theoretical framework outlined that there are ('vulnerable') citizens, that experience disadvantages in the possibilities to participate, because they are not able to participate politically (or think they aren't) but also because they are difficultly reached. Ways to alleviate this problem of selective participation were also identified; a coherent and consistent participation strategy

consisting of different communicative instruments (for instance, home visits and posters or advertisements), organizing participation in places close (literally or figuratively) to citizens, using different approaches for different target groups, contacting intermediaries for certain target groups, etc. Finally, the theoretical framework laid out how the one (perspectives/beliefs) might lead to the other (organization/actions) through the 'assumptive world' and 'interpretive framework theories' stating that subjective meanings in an 'interpretive framework' often shape subsequent actions.

Main conclusions

Firstly, the beliefs and reasonings of civil servants were contrasted with the civic and civil ideal types.

- 'Shades of civil' as the world of citizen participation of civil servants in Enschede in Zwolle:

In the beliefs and reasoning of civil servants mainly civil perspectives on citizen participation can be seen. There is considerable agreement in their ideas concerning administrative frameworks and the traditional democracy, that are seen as very important in guaranteeing the public interest, and the nature of citizens as individuals who reason mostly in terms of their private interest. The perspective of most project managers, the policymaker mobility and WMO-civil servant can then be characterized as emphasizing 'professional assessment with (useful or less useful) input of individual citizens'. Employees based in the neighbourhoods, district managers and the first project manager from Enschede see citizen participation and their role in it a bit differently: they consider citizen participation as a way of keeping in touch with (the interests of) citizens, and see their own role as a process director, coordinating interests and opinions (smoothing discussions) or as a booster of social participation aimed at social (for example neighbourhood quality or safety) goals. There are two actors who take an in-between perspective, supporting a mixture of an administrative and citizen-based logic.

- No paradigm shift

The consequence following from that observation is that there is as yet no 'paradigm shift' to be seen that would be implied by talk of 'the third generation citizen participation' or laws that are more oriented towards citizen responsibility, like the Dutch WMO law. The found civil perspectives of the civil servants assume an active and strong government, the main principles of current decision- and administrative structures are upheld. That ensures a clear division of tasks (and a place for professional assessment) and a strong role for the representative democracy. Citizen participation is seen as a way to carry out improvements within those frameworks (enhancing responsiveness for instance): citizen and government are brought closer to each other within the framework of representative democracy where the government decides. Nearly everyone wants remain within the existing order; a strong state is seen as an important guarantee for the public good; citizens and citizen organizations are mainly to participate socially.

Secondly, the beliefs regarding 'vulnerable citizens' were investigated, and the organisations and ways of mobilizing employed were identified. Also, the question was asked whether a connection between civil/civic perspectives and the organization of citizen participation could be seen.

- Few 'strong' conceptions regarding vulnerable citizens

It quickly became clear that notions of what vulnerable citizens are, ideas on how those citizens could be reached, are not structurally prominent in the assessments civil servants make. In the interviews, the civil servants didn't often spontaneously reflect on their reasonings with respect to vulnerable citizens, and appear to take 'not wanting to' as the main reason for citizens not to participate.

Vulnerable citizens, citizens with disadvantages in the skills and possibilities to participate, are mostly considered as an (equally important) component of the general group citizens.

- Little encompassing participation strategies, ad hoc actions and ways of organizing

The strategies by which civil servants try to reach citizens are mostly ad hoc, not encompassing or structural. The general basic publicity level is rather high, with instruments like folders, letters and advertisements often being used, ways of involving as many people as possible (also from 'difficult' groups) are sought after; generally they try to organize things in an accessible way, close to where people feel at home. Also, intermediaries are often used as way of mobilizing 'vulnerable' citizens. The use of these actions and ways of organizing however, seems to differ each time (also per actor) and in intensity, and there appears to be no underlying structural participation strategy. This may, as Lowndes et al. (2006b) show, be detrimental for reaching a broad group of citizens.

-No proof for a relationship between civil/civic and organisation. Or is there?

The conclusion concerning the link between perspectives and organizational set-ups/approaches is that there is not enough proof for a relationship between both within this group, also because it consists of nearly only civil actors. There seems to be a weak relationship (The projectleader and project managers focus little effort on reaching vulnerable citizens) but it is questionable whether this is caused by alternative mechanisms. The picture of the complete group can be used as an indication for a relationship however; all these civil actors organize citizen participation in a constantly differing, ad hoc manner without covering system; as an indication for a link can be seen. With that, it is essential to note that there is no control group (with for example only civic actors), so the risk of alternative causes remains.

These conclusions can be interpreted further: it is important to note that power (especially in terms of determining goals, means and the language by which things are evaluated) remains with the state.

Also, the impulse to citizenship, urging citizens to take responsibility for the public domain, the direction of their community, may be lower when civil servants and state-actors more generally stay within the framework in which the state is constantly prepared to take responsibility for the public domain.

Suggestions for the practice of citizen participation

The findings of this research have led to three main suggestions that could improve the practice of citizen participation. The first one is the introduction of checklists (or blueprints) of different mobilization methods (as a strategy) connected with certain types of citizen participation, possibly based on the sharing of best practices amongst civil servants involved with citizen participation, to ensure a more structured approach, to guarantee that relevant concerns/points of attention are all checked and to make the time demands smaller (the constant reinvention, 'how should we do it this time?' is no longer necessary). The second one is the incorporation of citizen participation within existing accountability mechanism, to ensure that citizen participation (and the requisites for reaching a broad group of citizens) are more top of mind in the work of civil servants, that the citizen logic has a relative weight that can compare to the weight given to needs of the traditional political system. The third one, a prerequisite for the previous two and following from the general gist of this paper, is that a more general, clear (political) decision on what citizen participation means in different instances is needed. Which are the relevant goals (possibly for different forms), how should it be seen; regardless of the general label of citizen participation that has been shown to hold many different argumentative worlds.

Inhoudsopgave

Voorwoord	p. 9
1. Probleemstelling en onderzoeksopzet	10
1.1. Achtergrond: shift in governance	10
1.2. Issue 1: selectieve participatie	10
1.3. Issue 2: de betekenis van burgerparticipatie	11
1.4. Probleemstelling	13
1.5. Onderzoeksopzet	15
1.6. Relevantie	15
1.7. Opzet van het verslag	16
 Theoretisch deel	18
2. Staat burger en samenleving	14
2.1. Inleiding	19
2.2. Het belang van duiding van 'verschoven' opvattingen van burgerparticipatie	19
2.3. Achtergrond: individualisering	21
2.4. Civil burgerschap en civil verbanden	22
2.5. Civic burgerschap en civic verbanden	23
2.6. Staat en afbakening	24
2.7. (Intellectueel) Gezag	25
2.8. Democratie	26
2.9. De plek van de Civil Society	28
2.10. (Voorlopige) Verbinding met verdere burgerparticipatieliteratuur	29
2.11. Conclusie	30
3. Selectieve participatie: barrières en kwetsbare burgers	32
3.1. Inleiding	32
3.2. Het fenomeen selectieve participatie	32
3.3. Kwetsbare burgers	33
3.4. Organisatie	34
3.5. Specifieke handelingen die participatie kunnen vergroten	36
3.6. Kwetsbare burgers en verlaten van vertegenwoordiging	37
3.7. Conclusie	39
4. Het verschil tussen civil en civic voor selectieve participatie	40
4.1. Inleiding	40
4.2. Perspectieven en selectieve participatie	41
4.3. Conclusie	43
5. Methodologie en operationalisering	44
5.1. Inleiding	44
5.2. Beschrijving onderzoeksopzet	44

5.3. Selectie van respondenten	46
5.4. De opzet in de praktijk	47
5.5. Operationalisering concepten	49
5.6. Methode van analyse	53
5.7. Mogelijkheden en beperkingen	54
5.8. Conclusie	56
 Empirisch deel	57
6. Opvattingen van ambtenaren: een civil of een civic perspectief?	58
6.1. Inleiding	58
6.2. Een eerste beeld uit voorbeelden	59
6.3. Burgerparticipatie: inventariseren, afstemmen of meedóen	63
6.4. De doelen van burgerparticipatie: beleid of burger centraal?	65
6.5. Burgers: individuen en hun welbegrepen eigen belang	68
6.6. De rol van de ambtenaar: meer professional dan terugtreder	70
6.7. Ambtelijke kaders: een garantie voor het algemeen belang	72
6.8. Democratie: raad en college terecht dominant als hoeder van het algemeen belang	74
6.9. Maatschappelijke organisaties: netwerk-voelsprietten met een maatschappelijke taak	77
6.10. Conclusie: perspectieven op burgerparticipatie	79
7. De organisatie van burgerparticipatie en het verband met civil en civic perspectieven	82
7.1. Inleiding	82
7.2. Kwetsbare burgers: een moeilijke groep binnen het geheel	82
7.3. Globale overeenkomsten en verschillen in de organisatie van burgerparticipatie	84
7.4. Het verband tussen civil en civic perspectief, kwetsbare burger-perspectief en organisatie	86
7.5. Conclusie	90
8. Conclusie en aanbevelingen	92
8.1. Inleiding	92
8.2. Conclusie	92
8.3. Een staatsgarantie op het algemeen belang: over macht en 'nieuw' burgerschap	95
8.4. Aanbevelingen voor de praktijk op basis van de conclusies	97
8.5. Suggesties voor verder onderzoek	98
8.6. Tot slot	100
Literatuurlijst	102
Bijlage 1: Vragenlijst	105

Voorwoord

Deze scriptie over de ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie is (eindelijk!) het tastbare resultaat van het afstudeeronderzoek Bestuurskunde dat ik van april tot november 2008 heb uitgevoerd bij stichting Variya in Almelo. Het was een leerzame ervaring, die mijn eigen perspectief op verschillende manieren heeft veranderd. Mezelf heb ik bijvoorbeeld leren kennen: ambitie is leuk, maar teveel hooi op de vork minder. En een onderwerp als burgerparticipatie raakt nu eenmaal aan vele interessante zaken. Een van tevoren scherpe afbakening van het onderzoeksonderwerp is altijd goed, hoe concreter hoe beter, en diepte-interviews neigen, hoewel ze interessant zijn om te doen, veel verwerkingstijd te kosten.

Maar ik heb ook kennism gemaakt met een gastvrije organisatie en met het werk dat ze daar doen: ik wil alle medewerkers van Variya dan ook bedanken voor de leuke gesprekken en inkijkjes in de praktijk. Het was verder erg fijn dat ik mijn eigen ruime kantoor binnen de organisatie mocht betrekken.

Ook heb ik, zelfs voor mijn indiensttreding bij de Gemeente Enschede, via de interviews al wat inzicht kunnen krijgen in de mechanieken in gemeentelijke organisaties, en de plek van burgerparticipatie daarbinnen. Ik wil hierbij alle ambtenaren uit Enschede en Zwolle bedanken die zo goed waren mij te woord te staan en hierbij nauwelijks blijk toonden van de onderzoeksmoeheid, die voor ambtenaren die bezig zijn met burgerparticipatie toch vrij snel op de loer ligt. Jullie commentaren vormen de basis van dit verslag, en ik vind het erg jammer dat ik maar zo'n klein deel van de waardevolle inzichten kwijt kan in deze scriptie. Bedankt!

Dan rest mij natuurlijk, last but not least, de uitgebreide begeleidingsstaf van 4 mensen te bedanken. Allereerst mijn externe begeleiders Susan Ketner en Frederieke Hermsen: bedankt voor de (vooral) mentale ondersteuning, de tips voor het contact leggen en de interviews en de mogelijkheid om proefballonnetjes eerst bij jullie op te laten. Mijn interne begeleiders Ringo Ossewaarde en Bas Denters hebben eveneens een belangrijke rol gespeeld. Ringo, bedankt dat je me hebt geholpen met deze interessante (filosofische) theoretische invalshoek op een al veel onderzocht beleidsthema, en voor je flexibiliteit (en snelheid) in het maken van afspraken en beantwoorden van vragen. Het inhoudelijk commentaar hielp om helder te houden waarom het nu eigenlijk ging. Bas, bedankt dat je mij ondanks de volle agenda hebt willen begeleiden: je hebt mij met je scherpe en heldere commentaar oplettend gehouden en vooruit geholpen.

Tot slot is het met groot genoegen dat ik u, de lezer, veel plezier wens met het lezen van deze masterscriptie.

Enschede, november 2008

Jeroen Jonker

1. Probleemstelling en onderzoeksopzet

1.1. Achtergrond: shift in governance

De traditionele rolverdeling tussen overheid en burger, waarin de overheid als centrale probleemoplosser volledige verantwoordelijkheid neemt en van bovenaf regels oplegt, is onder grote druk komen te staan. Niet alleen kan de overheid steeds minder centraal sturen doordat de openheid van (Westerse) samenlevingen (en daarmee verbonden lastig controleerbare invloeden), de grote diversiteit van situaties en de abstracte ingewikkelde systemen waarin we ons bevinden meer situatiespecifieke oplossingen vereisen (zie bijv. Giddens, 1990); het wordt ook niet wenselijk geacht. De kloof tussen burger en bestuur is volgens velen te groot geworden. Daarnaast laat het proces van individualisering zijn sporen na, en komen grote zorgen over afnemende betrokkenheid van burgers bij de samenleving en het publieke domein regelmatig naar voren in beleids- en adviesstukken (Ministerie van Bestuurlijke vernieuwing, 2005; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006). De revitalisering van burgerschap en het versterken van de democratie staan hoog op de agenda.

Een idee dat veel wordt aangehaald als oplossing voor de genoemde problemen is dat de burger zelf meer kan en moet 'meedoen', en dat het noodzakelijk is om initiatieven te ontwikkelen waarbij de overheid een stapje terug doet en ruimte geeft aan de burger om zijn invloed te laten gelden (MinBv, 2005). Deze door beleidmakers gewenste verschuiving naar een andere rol voor de overheid en meer invloed voor burgers vindt, behalve in de vergroting van keuzemogelijkheden in bijvoorbeeld de zorg en een grotere toedeling van verantwoordelijkheden (zoals mantelzorg) aan burgers of verbanden van burgers (zie bijv. RMO, 2006), uiting in de vergroting van mogelijkheden voor burgers om zelf op een directe manier politiek te participeren. Hierbij kan het gaan om meer mogelijkheden voor inspraak, maar ook om het opstarten van meer open, debatgerichte interactieve beleidsprocessen of het stimuleren van (politiek-maatschappelijke) burgerinitiatieven. De achterliggende doelen zijn hierbij soms hoogstrevend: het vergroten van (het vertrouwen in) de democratie, het stimuleren van betrokkenheid bij de samenleving en de publieke zaak en het versterken van de burgerschapscompetenties van de burgers die deelnemen (RMO, 2007 p. 36 ev; Denters & van Heffen-Oude Vrielink, 2004; RMO, 2006, pp. 54-56). Burgerparticipatie, hier voorlopig (discussies volgen later) kort gedefinieerd als de niet-electorale politieke participatie van burgers, is kortom in zwang als de sleutel voor uiteenlopende zaken.

1.2. Issue 1: selectieve participatie

Met de opkomst van burgerparticipatie komen echter enkele grote zorgen. In deze scriptie zullen twee belangrijke zorgen centraal staan. Een eerste probleem dat binnen de literatuur vaak naar voren wordt gehaald is selectieve participatie.

Selectieve participatie is het bij directe politieke participatie vaak optredende verschijnsel dat niet veel en slechts bepaalde typen burgers ('sterkere burgers') participeren (zie Denters, Klok & Visser, 2002). Doordat directe politieke participatie sterk afhankelijk blijkt van factoren als tijd, geld, sociaal kapitaal

en competenties (bijv. kennis en taalvaardigheid), hebben burgers die al een sterke positie hebben (bijv. blanke mannen van middelbare leeftijd, 'participatietijgers') vaak een onevenredige invloed op burgerparticipatie- en interactieve beleidsvormingsprocessen. Burgers met achterstanden op het gebied van geld, sociaal kapitaal en competenties ('*kwetsbare burgers*') zullen hun stem juist veel minder (kunnen) laten horen (zie bijv.: Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 218; Akkerman et al. 2004, p. 87; Martin, 2008, pp. 36-36; Loyens & van de Walle, 2006, p. 33 ev). Persoonsgebonden barrières maken de reële toegang tot participatieprocessen vrijwel altijd ongelijk.

Dit is problematisch, want de overheid (zij het gemeente of rijk, gemeenteraad of parlement) doet door de stimulering van burgerparticipatie op verschillende plekken stappen terug, en heeft processen minder sterk in haar greep dan vroeger. Dit betekent, dat ze niet meer de centrale positie inneemt die het mogelijk maakt van bovenaf de verdediging van het 'algemeen belang' te garanderen. Er komt anders gezegd meer beslissingsgewicht bij burgerparticipatieprocessen te liggen. Wanneer de participatie in die processen – die meer en meer richting geven aan beleid - scheef is (door factoren buiten het willen meedoen) gaat het in tegen het democratische principe dat iedereen 'intrinsiek gelijkwaardig' is (Dahl, 1989), en dus een evenredige invloed zou moeten kunnen hebben op het beleid of de richting van de staat. Scheve participatie vergroot daarnaast de kans dat een representatieve afspiegeling van voorkeuren ontbreekt, waardoor minder goed passende doelen nagestreefd worden. Daarnaast is er de mogelijkheid dat ongelijke participatie al bestaande scheidslijnen tussen groepen versterkt (zie bijv. Loyens & van de Walle, 2006). Juist kwetsbare burgers kunnen baat hebben bij een versterking van sociaal vertrouwen door middel van deelname aan burgerparticipatieprocessen: barrières kunnen worden doorbroken, waardoor men beter wordt opgenomen in de samenleving (WRR, 2005, p. 162). Ook is vanuit beleids oogpunt belangrijk juist de wensen van de burgers met de meeste problemen, bijvoorbeeld de burgers die vermoedelijk de meeste ervaring hebben met zorg/welzijnsbeleid (van belang in het kader van de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning), te horen.

Een heldere en passende participatiestrategie zou volgens verschillende auteurs (bijv. Lowndes et al. 2006a/b, WRR, 2005, De Paus, 1998) kunnen helpen om de problemen met selectieve participatie te verminderen. Het is echter maar de vraag in hoeverre een consistente strategie ten aanzien van (brede) burgerparticipatie te verwachten valt.

1.3. Issue 2: de betekenis van burgerparticipatie

Als tweede zorg speelt namelijk dat burgerparticipatie een op zichzelf onduidelijk begrip is, dat een vat kan zijn voor vele verschillende betekenissen.

Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn er verschillende onderverdelingen en onderscheiden gemaakt van vormen van burgerparticipatie. Een belangrijke scheidslijn, die door beleidsmakers binnen het discours van 'ruimte voor de burger' maar zelden expliciet wordt getrokken, is die tussen politieke en maatschappelijke participatie, of het onderscheid tussen meedoen en meepraten (Denters

& van Heffen Oude Vrielink, 2002, p. 8; Tonkens et al., 2007, p. 22 ev). Maatschappelijke participatie houdt in dat burgers participeren in verbanden zoals kerken en verenigingen of dat ze maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg ondernemen. Politieke participatie is extern gericht, heeft als doel politieke besluiten en beleid te beïnvloeden. Meedoen betekent dat burgers actief bijdragen aan de lokale samenleving, zorg dragen voor elkaar, terwijl meepraten betekent dat burgers 'hun stem verheffen', zichzelf politiek organiseren, naar inspraakavonden gaan, etc. Naast deze vormen kan burgerparticipatie soms worden opgevat als participatie binnen de arbeidsmarkt, in arbeid en scholing.

Het is regelmatig onduidelijk hoe overheden burgerparticipatie opvatten. Binnen de context van de WMO worden de termen burgerparticipatie en 'meedoen' bijvoorbeeld gebruikt voor vormen van participatie die variëren van het zelf beschikken over een persoonsgebonden budget tot het verlenen van mantelzorg; van het kiezen van een zorgverlener tot het beïnvloeden van besluiten ten aanzien van gemeentelijk zorg- en welzijnsbeleid. De onduidelijkheid rond wat burgerparticipatie nu precies is, zorgt voor onduidelijkheid over waar het nu precies binnen het beleid te plaatsen is; er ontstaat een risico van begripsverwarring en het aanvoeren van (politieke) argumenten horend bij de ene vorm van burgerparticipatie voor de andere. Dat maakt het lastig om te duiden of de 'ruimte voor de burger' zoals die gegeven wordt, wel zorgt voor zoveel vrijheid als wordt geclaimd, of dat de burger juist door de overheid wordt ingezet of aansprakelijk wordt gehouden (zie voor voorbeelden daarvan bijv. Ossewaarde, 2006; RMO, 2006). Bovendien maakt de verwarring waar burgerparticipatie nu precies over gaat, het minder waarschijnlijk dat er gemakkelijk een gerichte en coherente burgerparticipatiestrategie tot stand komt. Daarom is het belangrijk te achterhalen welke betekenis nu in de praktijk (door ambtenaren die het invullen) aan burgerparticipatie wordt gegeven.

In deze scriptie wordt uitgegaan van de volgende ruime definitie van burgerparticipatie. Om te spreken van burgerparticipatie moet de burger zelf iets doen, maar er dient gerichtheid te zijn op een algemeen of collectief belang. Er dient ook enige verbondenheid met of gerichtheid op de overheid te zijn, welke rol die overheid dan ook speelt, binnen welke stroming van burgerparticipatie het dan ook past. Het gaat mij om de *niet-electorale politieke participatie van burgers* waarbij de overheid tenminste faciliteert (tenminste budget of andere voorzieningen in natura beschikbaar stelt). (zie voor een vergelijkbare definitie Denters & Van Heffen Oude Vrielink, 2002, p. 8 ev). Deze definitie stelt duidelijk waar het over gaat, maar laat ruimte voor het bekijken van de verschillende invullingen die er in de praktijk aan kunnen worden gegeven.

1.4. Probleemstelling

Een groot deel van deze niet-electorale politieke participatie in Nederland vindt (onder andere omdat het schaalniveau 'dichtbij burgers' is) plaats op lokaal niveau. Op dat niveau spelen ambtenaren een hoofdrol bij de concrete invulling van burgerparticipatie, omdat ze vaak veel speling hebben bij het uitwerken van brede politieke opdrachten ('zorg dat er geparticipeerd wordt') en daarmee vermoedelijk

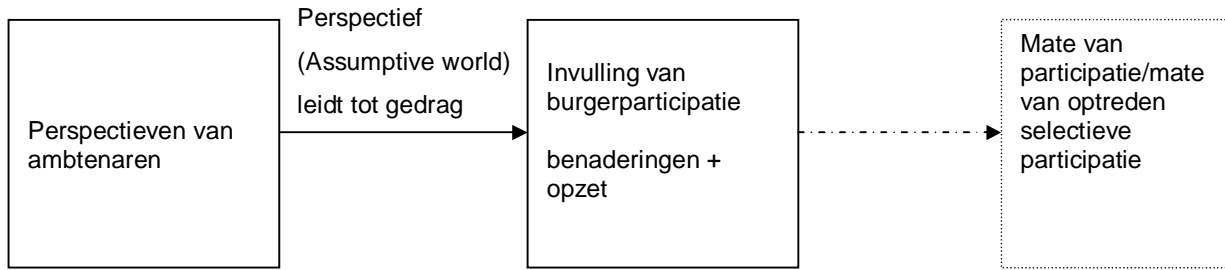
cruciaal zijn in de feitelijke totstandkoming van burgerparticipatie binnen gemeenten. Het interessante is nu, dat de twee centrale issues van deze scriptie samenkomen bij deze gemeente-ambtenaren.

Gemeente-ambtenaren kunnen potentieel een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van selectieve participatie-problemen. Als ambtenaren daarbij actief op zoek gaan naar de burger, toegesneden wervingsmethoden gebruiken (bijv. informeler) voor kwetsbare groepen, intermediairs benaderen om bepaalde groepen te mobiliseren, eventueel parallelle bijeenkomsten organiseren (toegesneden op de interesses en mogelijkheden van subgroepen; als ambtenaren al met al een open en responsieve houding tonen richting de burger en zich bewust zijn van het belang van mobilisatie, betrokkenheid en omgeving voor participatie, dan strekt participatie zich vermoedelijk uit over meer groepen burgers (De Paus, 1998; Lowndes et al., 2006a; zie de redeneringen in het theoretisch kader). Het probleem van selectieve participatie kan worden verminderd wanneer ambtenaren op een manier handelen die brede participatie bevordert.

Maar ambtenaren zitten in een moeilijke positie. Ze moeten een balans vinden binnen verschillende spanningsvelden, zoals het spanningsveld tussen het ondersteunen en overnemen van initiatieven, tussen efficiëntie en het ophalen van zoveel mogelijk meningen, etc., en missen daarbij veelal een overkoepelend, breed gedragen kader dat als kompas kan dienen (WRR, 2005, p. 192). Aan de andere kant wordt ook wel geclaimd dat een oude (bureaucratische) visie die niet goed past bij de nieuwe situatie en doeleinden in veel gevallen dominant blijft in het denken van ambtenaren, wat inhoudt dat op het landelijke beleidsniveau beoogde mentaliteitsveranderingen uitblijven (zie bijv. Edelenbos & Klijn, 2005; Sterkenburg, 2005). Dit refereert aan de verschillende betekenissen die aan burgerparticipatie kunnen worden gegeven: ofwel een coherent perspectief op burgerparticipatie ontbreekt, ofwel een minder goed passend, bureaucratisch perspectief is dominant.

De 'Assumptive world theory' (Marshall, Mitchell & Wirt, 1985; Werther, 2006) legt het verband tussen deze opvattingen ten aanzien van (de betekenis van) burgerparticipatie en handelwijzen die selectieve participatie kunnen verminderen. Volgens de theorie werken opvattingen van actoren over hoe de wereld (of een aspect daarvan) in elkaar zit, wat een beleidsterrein of probleem inhoudt, wat belangrijke waarden zijn, wie invloed heeft en mag hebben, etc. door in hoe ze handelen. Het subjectieve begrip van de omgeving waarin men zich begeeft (in dit geval dus het 'burgerparticipatie-beleidsveld') en de procedures, beperkingen en relatieve waarden daarbinnen, werkt als veronderstelling door in de houding die wordt ingenomen en de handelwijze die wordt gekozen.

De basisversie van mijn theoretisch model kan hiermee als volgt worden weergegeven¹:



Figuur 1: Overzicht theoretisch model

Een consistent, coherent perspectief (of set opvattingen) leidt, zo is de verwachting, tot een consistente mobilisatiestrategie, wat goed kan zijn (mits de inhoud 'gepast' is) voor brede mobilisatie en participatie (Lowndes et al., 2006a, p. 542; 2006b p. 290). Dubbelzinnige en inconsequente opvattingen werken daarentegen vermoedelijk door in dubbelzinnig, inconsequent en daarmee slecht werkend beleid (WRR, 2005, p. 124); in dit geval beleid dat minder bijdraagt aan het oplossen van selectieve participatie. Dominantie van een ambtelijk of technocratisch perspectief zou dan weer leiden tot frustraties en teleurstellingen bij burgers (Edelenbos & Klijn, 2005; Sterkenburg, 2005).

Met dit model komen enkele interessante vragen naar voren: of opvattingen van ambtenaren ten aanzien van burgerparticipatie in de praktijk helder en samenhangend zijn (een 'perspectief' vormen), wat de inhoud van de opvattingen is (of ze bijvoorbeeld niet erg bureaucratisch zijn, zie Edelenbos en Klijn, 2005), welke invulling in de praktijk aan burgerparticipatie wordt gegeven (handelingspraktijken: benaderingen en opzet) en in hoeverre perspectieven nu leiden tot handelingspraktijken (die al dan niet bevorderend zijn voor selectieve participatie).

Vandaar dat de volgende onderzoeksvragen worden gesteld:

1. Welke perspectieven kunnen er ten aanzien van (kwetsbare) burgers en burgerparticipatie worden onderscheiden?
2. Welke perspectieven ten aanzien van burgers en burgerparticipatie komen naar voren bij ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie?
3. In hoeverre werken deze perspectieven door in de inrichting van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij de ambtenaren betrokken zijn?

¹ Het gestippelde deel wordt impliciet gelaten en niet direct empirisch onderzocht: wel zal in het theoretische deel worden beargumenteerd waarom verondersteld mag worden dat 'de juiste' benaderingen en opzet kunnen leiden tot het vergroten van participatie over een breedte van groepen.

1.5. Onderzoeksopzet

De hoofddoelen van dit onderzoek zijn om de sets opvattingen of perspectieven van ambtenaren op burgers en burgerparticipatie te achterhalen, en erachter te komen wat nu de handelingspraktijken van ambtenaren (in termen van opzetten en benaderingen) ten aanzien van burgerparticipatie zijn.

Om de hoofddoelen te bereiken, zijn diepte-interviews gehouden met 14 gemeente-ambtenaren uit twee gemeenten. Deze gemeenten moesten, in verband met aansluiting bij een breder onderzoek van Variya, Arcon en de UT, Overijssels zijn. Daarom is gekozen voor Enschede (7 ambtenaren en 1 verkennend interview met adviseur burgerparticipatie) en Zwolle (7 ambtenaren en 2 verkennende interviews met afdelingshoofden): de twee grootste Overijsselse gemeenten. Er is voor gekozen om ambtenaren te spreken die zoveel mogelijk op verschillende beleidsterreinen met burgerparticipatie bezig zijn. Een brede invalshoek (burgerparticipatie bij projecten, in wijken, maar ook in de WMO) maakt het namelijk waarschijnlijker dat er verschillen in visies en benaderingen worden gevonden.

Om richting te geven aan de interviews is allereerst een theoretisch kader opgesteld. Op basis van sociologische theorieën (Ossewaarde, 2006b – gebaseerd op Tönnies en Tocqueville- ; Ossewaarde 2006a; RMO, 2006) zijn twee ideaaltypische perspectieven op burgers en burgerparticipatie geconstrueerd. Daarnaast is ingegaan op politieke participatie theorieën (het CLEAR-model van Lowndes et al.; De Paus, 1998) om selectieve participatie theoretisch te plaatsen en enkele mogelijke participatiebevorderende handelingswijzen uiteen te zetten. Ten slotte is de 'assumptive world theory' gebruikt om een verband te leggen tussen benaderingen/opzetten en perspectieven.

Aan de hand van dat theoretisch kader zijn vragen naar opvattingen en opzetten geformuleerd, die zijn gesteld aan de geïnterviewde ambtenaren. De antwoorden van ambtenaren over opvattingen zijn vervolgens ingeschaald met behulp van de (in een later hoofdstuk specifiek geoperationaliseerde) theoretische perspectieven op burgers en burgerparticipatie. Daarnaast zijn de handelingspraktijken of opzetten geïnterviewd (bijv. specifieke benadering 'kwetsbare burgers' of niet; via opbouwwerker of andere intermediair motiveren van burgers of representeren burgers; langer durende ondersteuning of niet) en langs bekende 'participatiebevorderende strategieën' gelegd.

Op basis van een combinatie van de gevonden informatie over perspectieven enerzijds en handelingen/opzetten anderzijds kunnen indicaties worden gegeven over verbanden tussen de achterliggende perspectieven en de opzet van burgerparticipatie. De onderzoeksopzet is echter vooral gericht op het op een goede manier achterhalen van perspectieven en handelingswijzen van ambtenaren.

1.6. Relevantie

Dit onderzoek dient als ondersteuning voor het bredere onderzoeksproject dat Variya (de organisatie waarbij ik mijn afstudeeronderzoek heb uitgevoerd) en Arcon in samenwerking met de Universiteit Twente hebben opgezet. Dat onderzoek vormt een inventarisatie van burgerparticipatie in

verschillende Overijsselse gemeenten en heeft als doel gemeenteambtenaren te ondersteunen in het op een zinvolle manier stimuleren van burgerparticipatie, en het invullen van de nieuwe rol die bij grotere ruimte voor de burger past. Speciale aandacht was er voor de positie van de 'kwetsbare burger' binnen verschillende vormen van burgerparticipatie. Dit onderzoek voegt aan het in die studie gegeven overzicht een meer theoretisch beeld van de invulling van burgerparticipatie toe, dat een licht werpt op waarom burgerparticipatie vooral de verschijningsvormen heeft die het heeft.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, is dat het onderzoek ingaat op een blinde vlek in bestaand onderzoek (Denters & van Heffen-Oude Vrielink, 2004). Onderzoek naar de perspectieven van betrokken ambtenaren op burgers en burgerparticipatie is nog niet vaak gedaan en kan vermoedelijk interessante nieuwe informatie opleveren (naast informatie over rolopvattingen die al beschikbaar is, zie Sterkenburg, 2005). Dit is in het bijzonder interessant, omdat het vermoeden bestaat (dat was ook te zien in 'eigen verantwoordelijkheidsbeleid' in Nederland en Groot-Brittannië; Ossewaarde 2006; Jonker, 2007) dat de uitgangspunten in de beleidsuitwerking heel anders zijn dan de verwachtingen (bijv. van vrijheid en zelfbestuur) die vooraf in algemene stukken worden geformuleerd. Het theoretisch kader dat opgesteld wordt (constructie van perspectieven) kan mogelijk in de toekomst bij het onderzoeken van burgerparticipatie nuttig zijn. Onderzoek naar de relatie hiervan tot structuren en benaderingen is eveneens relatief nieuw.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek, is dat de inzichten van dit onderzoek over de perspectieven van actoren kunnen worden gebruikt om ambtenaren een spiegel voor te houden, de implicaties van bepaalde invullingen van burgerparticipatie duidelijk te maken. Men kan voordeel hebben bij het helder zien van onderliggende opvattingen. Informatie over de invloed van perspectieven op hoe men zich in processen opstelt zou binnen het Variya/Arcon/UT project kunnen worden gebruikt om gemeentes (en hun ambtenaren) onder andere via de geplande conferentie te laten zien hoe ze meer oog kunnen hebben voor (kwetsbare) burgers. Het onderzoek kan zo bijdragen aan het beter begrijpen van burgerparticipatie; het duidelijk krijgen van verschillende mogelijke invalshoeken en de (gewenste) handelingen die daarbij horen.

1.7. Opzet van het verslag

Het verslag bestaat uit drie delen: een theoretisch deel, een empirisch deel en een conclusie. In het theoretisch deel zullen allereerst de theoretische perspectieven op burgers en burgerparticipatie worden uiteengezet (hoofdstuk 2), vervolgens zullen theoretische overwegingen ten aanzien van kwetsbare burgers, selectieve participatie en participatiebevorderende handelingswijzen worden weergegeven (hoofdstuk 3). Daarna zal het mogelijke verband tussen perspectieven en handelingswijzen worden behandeld (hoofdstuk 4), waarna met een uitleg van de methodologie, een gedetailleerde onderzoeksopzet en de concrete operationalisering van elementen van het theoretisch kader in vragen de slag naar het empirische deel wordt gemaakt (hoofdstuk 5). In het empirische deel zullen de resultaten van de interviews worden gepresenteerd: eerst worden de opvattingen van ambtenaren ingeschaald aan de hand van de theoretische perspectieven (hoofdstuk 6); waarna de organisatie van burgerparticipatie (de handelingspraktijken) en het mogelijke verband tussen

organisatie en perspectieven in hoofdstuk 7 worden behandeld. Hoofdstuk 8 vormt de conclusie, waarin de bevindingen worden samengevat en worden verbonden met maatschappelijke discussies en toekomstig onderzoek.

Theoretisch deel

In dit deel zal aan de hand van de twee kernproblemen die ik in het eerste hoofdstuk heb uiteengezet (onduidelijkheid van perspectief en selectieve participatie/kwetsbaar burgerschap) een theoretisch kader worden opgezet. In het eerste hoofdstuk zullen daarbij twee perspectieven (die ambtenaren erop na zouden kunnen houden) worden gepresenteerd vanuit een uiteenzetting van enkele theoretische conceptualisaties van staat, burger en civil society. Dit vormt de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag (welke perspectieven kunnen er ten aanzien van burgers en burgerparticipatie worden onderscheiden?) In het tweede hoofdstuk zal worden stilgestaan bij het fenomeen selectieve participatie, zullen oorzaken en mogelijke (deel)remedies worden geschetst, en zullen ook 'kwetsbare burgers' aan bod komen. In het derde hoofdstuk zal worden beschreven hoe perspectieven (die voornamelijk volgen uit een verhandeling over staat/burger/samenleving, maar deels uit kwetsbaar-burgerschap en democratie-overwegingen) bij ambtenaren zouden kunnen samenhangen met de opzet van burgerparticipatie. Vervolgens zal in het methodologische hoofdstuk worden beschreven hoe het onderzoek wordt uitgevoerd.

2. Staat, burger en samenleving

2.1. Inleiding

In de inleiding is duidelijk gemaakt dat burgerparticipatie op vele verschillende manieren kan worden opgevat. Één van de doelen van deze scriptie is om duidelijk te krijgen hoe ambtenaren in de praktijk aankijken tegen burgerparticipatie, omdat dat op zichzelf nuttig is en het fenomeen burgerparticipatie kan helpen duiden; maar bovendien omdat perspectieven op burgerparticipatie zouden kunnen samenhangen met de inzet van handelingen om selectieve participatie tegen te gaan. Voordat de perspectieven op burgerparticipatie kunnen worden beschreven, is het echter belangrijk een scherp referentiekader te hebben waartegen waarnemingen kunnen worden afgezet. Dit hoofdstuk dient daartoe en zal twee ideaaltypische perspectieven op burger, staat en samenleving beschrijven. Deze beantwoording van mijn eerste onderzoeksvraag ('welke perspectieven kunnen er ten aanzien van burgers en burgerparticipatie worden onderscheiden?') maakt het mogelijk antwoorden van ambtenaren met de hier weergegeven ideaaltypische perspectieven te contrasteren.

2.2. Het belang van duiding van 'vershoven' opvattingen van burgerparticipatie

Het belang van inzicht in aanwezige perspectieven op burgerparticipatie volgt ten eerste uit de implicaties die het zou kunnen hebben voor ingezette handelingen. Daarnaast is het relevant in het licht van belangrijke ontwikkelingen in (de retoriek ten aanzien van) burgerparticipatie. Er is sprake van een verschuiving in het politieke discours van 'het betrekken van burgers bij beleid' naar 'het ondersteunen van de verbanden en initiatieven van burgers (dat is, mits er een rol voor de overheid is, mits er besluitvorming plaatsvindt, burgerparticipatie).

Er wordt wel gesproken van drie generaties van burgerparticipatie, die elkaar niet hebben vervangen maar tegelijkertijd kunnen spelen. De eerste generatie is inspraak, waarbij het recht is vastgelegd op overheidsbeleid te reageren; de tweede is interactieve beleidsvorming en coproductie, waarbij burgers in een vroeg stadium gelegenheid krijgen overheidsbeleid mede vorm te geven (betrokken worden bij beleid); de derde is burgerinitiatief, waarbij initiatieven worden opgestart door burgers en ondersteund (dienen te) worden door de overheid (Lenos, Sturm & Vis, 2006, p. 5). De nadruk zou nu steeds meer komen te liggen op initiatieven van burgers (de derde generatie), op de ondersteuning van burgerverbanden in hun activiteiten (zie Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006). Burgerparticipatie is dan een aangelegenheid waarbij burgers zelfstandig en verantwoordelijk opereren met slechts een ondersteunende rol voor de staat. Retoriek van de 'uitnodigende overheid' die verbanden tussen burgers onderling wil versterken en vooral maatschappelijke betrokkenheid wil kweken past daar goed bij.

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is een voorbeeld van de grote aandacht die er de laatste tijd is voor versterking van de 'civic infrastructure' (de structuur van zelforganisaties van burgers), en kan worden gezien binnen een idee van het vrij laten en zelfredzaam laten zijn van de burger ('eigen verantwoordelijkheid als deugd', zie hierna en Ossewaarde, 2006, p. 196 ev). Er worden dus (van bovenaf) pogingen gedaan om de opvatting van burgerparticipatie te veranderen, maar in de praktijk

blijkt echter dat de shift naar derde generatie burgerparticipatie niet zo helder te onderscheiden is. Veel van de nieuwe burgerinitiatieven komen tot stand doordat de overheid burgers ertoe uitnodigt of aanzet (Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006, p. 58). Daarnaast is het, vanuit mechanismen die eerder zijn gezien (Edelenbos & Klijn, 2005; RMO, 2006; Ossewaarde, 2006a) te verwachten dat zelfs als de overheid in naam en in beleidstekst wil terugtreden, er wel eens een tendens zou kunnen zijn onopvallend (voor zichzelf en voor anderen) de touwtjes stevig in handen te houden. Het is relevant te bekijken welke opvatting van burgerparticipatie nu eigenlijk bij ambtenaren wordt gehanteerd, er zouden nog wel eens belangrijke verschillen kunnen zitten in hoe burgerparticipatie wordt gezien, tussen ambtenaren onderling en tussen beleidstekst en praktijk.

De WRR (2005, p. 132) geeft hier aanknopingspunten voor, door te stellen dat in de praktijk van burgerparticipatie twee grote verschillende logica's te herkennen zijn: “ (...) de institutionele logica van de beleidsmakers. Deze bouwt, zwart-wit getekend, voort op de inbreng van buurtbewoners die willen meedenken over visie en beleid van de overheid en sociale spelers. De tweede daarentegen baseert zich op een vraaglogica en gaat uit van de 'buurtagenda' van bewoners. Op het oog lijken de verschillen soms klein; bij beide aanpakken wordt uiteraard rekening gehouden met de 'andere' logica. Toch gaat het om een fundamentele keuze: wie is de burger, wie de overheid en wat dient hun onderlinge rolverdeling te zijn? “

In dit hoofdstuk zal worden uiteengezet, dat het verschillen in logica, in perspectief, verder kunnen worden getrokken dan het praktijkverschil tussen burgerparticipatie als 'de burger betrekken' en burgerparticipatie als 'initiatieven van burger en buurt ondersteunen'. In dit hoofdstuk zal ik op basis van theorieën over de verhouding tussen staat, burger en samenleving, twee tegenovergestelde perspectieven naar voren brengen: het civil- en het civic perspectief.

Deze perspectieven zijn verbonden met liberale en communitaristische opvattingen (zie voor een overzicht Van Der Meer, 2003²): in feite gaat het om een liberaal-individualistische kijk op staat, burger en samenleving tegenover een collectivistische gemeenschapsvisie daarop. Deze visies of perspectieven, zo zal in de volgende paragrafen worden uiteengezet, verschillen fundamenteel van elkaar op verschillende dimensies. Ambtenaren zullen aan de hand van deze perspectieven worden geplaatst om te kijken of (eventuele) verschillen in perspectief, ook leiden tot verschillen in de organisatie van burgerparticipatie.

² Belangrijke auteurs van het liberalisme zijn bijv. John Rawls, John Stuart Mill en John Locke; van het communitarisme bijv. Amitai Etzioni, Daniel Bell en Michael Walzer; Hofstede (1980) maakte in zijn bekende werk over culturen onderscheid tussen individualistische en collectivistische samenlevingen

In de volgende paragrafen zal ik de volgende hoofddimensies langslopen, om te komen tot de invulling van de volgende tabel:

Dimensie/perspectief	Civil	Civic
Burgerschap		
Verbanden tussen burgers		
Staat		
Afbakening tussen staat, burger en samenleving		
(Intellectueel) Gezag		
Democratie		
Civil society		

Figuur 2: Overzichtstabel civil/civic perspectief (leeg)

De perspectieven zijn ideaaltypen: uitvergroete, abstracte modellen van de altijd genuanceerde werkelijkheid. Het gaat hier om een scherp aangezette theoretische schets, erop gericht de belangrijke verschillen in uitgangspunten inzichtelijk te maken. Het idee is, dat door de feitelijke opstelling van ambtenaren te contrasteren met deze typen, een helderder beeld zal ontstaan van hun argumentatie, van ‘waar ze staan in het burgerparticipatie debat’. In het vijfde hoofdstuk zullen de elementen daartoe concreet worden geoperationaliseerd.

2.3. Achtergrond: individualisering

Het is verstandig om in het verhaal van contrasterende uitgangspunten ten aanzien van burger, staat en samenleving eerst stil te staan bij het idee van de geïndividualiseerde samenleving.

Individualisering, in de woorden van Tocqueville (2000, pp. 482-483) *‘a reflective and peaceful sentiment that disposes each citizen to isolate himself from the mass of those like him and to withdraw to one side with his family and his friends, so that after having thus created a little society for his own use, he willingly abandons society at large to himself’*, en de tendenties die daarin besloten liggen vormen een belangrijk achtergrondidee voor de perspectieven die ik hierna zal beschrijven.

Het civil perspectief omarmt individualisering als een vergroting van vrijheid (van traditionele normen en gemeenschappen), terwijl het civic perspectief de nadruk legt op het verloren gaan van belangrijke hechte banden en gemeenschapsgevoel (zoals in het communitarisme; zie Van Der Meer, 2003, pp. 13-17). Het eerste onderscheid tussen beide perspectieven is te vinden in de visie op aard en doelen van burgers.

2.4. Civil-burgerschap en civil verbanden

In het civil perspectief staan autonomie en emancipatie centraal: de burger moet zichzelf verwezenlijken als zelfstandig individu, dus de vaardigheden en capaciteiten toebedeeld krijgen om los van gemeenschappen en bestaande structuren (zoals traditioneel kerk en dorpsgemeenschap) zijn eigen leven vorm te kunnen geven. Ieder individu is de soevereine baas over zichzelf; creëert een ruimte voor zichzelf waarover hij en hij alleen zeggenschap heeft. Het individu zoekt naar vrijheid, maar die vrijheid wordt in negatieve termen gevat: hij wenst niet te worden gehinderd door regels, normen of tradities die zijn bewegingsvrijheid beperken. Het individu ziet af en toe wel een noodzaak van groepsoptreden ten behoeve van ieders individuele belangen, maar alleen binnen duidelijke grenzen. Het individu is binnen het civil perspectief een goede burger omdat hij in de gaten houdt of de staat (die een soevereine, zelfstandige actor is binnen dit perspectief, zoals we later zullen zien) zich wel aan de regels houdt, en of de inbreuk van de staat op de persoonlijke vrijheid wel opweegt tegen de doelen die worden bereikt. Goede burgers in het civil perspectief zijn 'law-abiding citizens' die geen inbreuk maken op de vrijheden van anderen, maar opletten of anderen zich wel aan de geldende formele en morele fatsoensregels houden (zie: Ossewaarde, 2006b, pp. 204-205).

Het nastreven van het eigen belang door individuen, het maximaliseren van het eigen nut binnen de duidelijk gestelde (juridische) rechten en plichten wordt geaccepteerd en als logisch gezien; zo is het systeem, het is ieders goed recht om dat te doen. Het eigen belang wordt individueel bepaald, en via een systeem of procedure (gereguleerde competitie van belangen, bijvoorbeeld via de representatieve democratie), afgewogen ten opzichte van andere belangen. Het individu zelf is gericht op de private sfeer, op zijn gezin en de dingen die hij onderneemt; het is daar waar zijn geluk te vinden is. Het individu kan worden gezien als iemand die kansen wil benutten, die de samenleving of het publieke domein niet ziet als iets waarvan hij zelf deel uit maakt of als iets dat hij zelf scheidt, maar als een extern gegeven inperking van zijn mogelijkheden door zaken als regels, prestatieverplichtingen of opgelegde taken of als een geheel aan kansen om door middel van aanwending van eigendommen of eigenschappen zoveel mogelijk individueel 'nut' te halen. Het individu positioneert zich onder de instituties, zoals de staat, die macht over hem uitoefenen en kaders vormen; het zijn de duidelijke afbakeningen van rechten en plichten die uiteindelijk zijn autonomie garanderen. Het nastreven van comfort en zekerheid zijn in de moraal van het individu belangrijker dan het mede richting geven aan het publieke domein (zie: Ossewaarde, 2006a, pp. 26-27).

Individen verwerven wel sociaal kapitaal, dingen worden samen gedaan (zoals werk), gedeeld en uitgewisseld. Vertrouwen, samenwerking en sociale normen (een 'burgerlijke moraal') kunnen zeker ontstaan. Dat is dan echter vooral gericht op het feit dat het nu eenmaal prettig is om sámen te leven. Verbanden van burgers zijn in het civil perspectief associaties: vrijwillige (!) contractuele relaties van autonome vreemdelingen die geen gedeelde achtergrond hebben maar toevallig samen komen 'omdat het nut heeft'. Dit nut bestaat vaak uit entertainment (bijv. sportverenigingen) of het dichterbij brengen van politieke doelen (politieke partijen, belangencoalities). Het punt is, dat er geen hechte band hoeft te zijn tussen deze vreemdelingen, maar er is een soort 'contract', een goed uitkomende

band op vrijwillige basis die opgezegd kan worden als het nut beter gemaximaliseerd kan worden door zich bij een andere groep aan te sluiten. Men is in de civil society een 'associate'; heeft een netwerk van contacten en doet aan maatschappelijke participatie; participatie die niet op het publieke domein, maar op (verbetering van bijvoorbeeld contacten in) de private sfeer gericht is (Ossewaarde, 2006b pp. 204-205; Barber, 1998, p.49).

2.5. Civic-burgerschap en civic verbanden

In het civic perspectief kan een burger niet los worden gezien van de gemeenschap waarin hij zich bevindt. Een burger is een 'collectief dier' dat hechte banden heeft met gemeenschappen van plaats (zoals dorp of wijk); gemeenschappen van 'herinnering' (de natie, met een gemeenschappelijke en psychologische gemeenschappen (verbonden op basis van een gevoel van saamhorigheid, familie, kerk, maar ook maatschappelijke organisaties) (Bell, 1993). Deze hechte banden zijn vaak ascriptief: ze zijn geen gevolg van een vrijwillige keuze, maar komen 'van nature'; (Dekker, 1999, p. 16). De banden zijn dus hecht, maar niet vrijwillig.

Burgerschap in het civic perspectief vereist de competentie de eigen belangen binnen en in samenhang met het publieke belang te rangschikken. Burgers doen dat niet afzonderlijk als individu, nadat ze door emancipatie uit het publieke domein zijn getild. Het voornaamste doel van burgers is het zichzelf verwezenlijken als burger in het publieke domein, binnen het collectief, door deugden te verwerven. Belangrijke deugden zijn prudentie, rechtvaardigheid, moed, matiging, geloof, barmhartigheid en hoop (Ossewaarde, 2006a pp. 27-28). De burger beantwoordt aan het idee van pluriform burgerschap (RMO, 2006, p. 64): hij is in staat om om te gaan met verschillen, om tolerant en geweldsvrij te discussiëren. Er hoeft niet onmiddellijk een consensus te zijn, maar de goede omgang met verschillen kan tot een consensus leiden.

De burger is competitief in het publieke domein: hij wil zijn politieke en morele ambities realiseren in de politieke arena of het forum, in discussie met andere burgers. Het publieke domein en de samenleving zijn zaken waar hij nadrukkelijk zelf over wil mede beschikken en vormen dus geen exogene set van eisen en mogelijkheden. Vrijheid wordt niet gevonden in emancipatie uit allerlei (traditionele) verbanden, maar in het collectief richting kunnen geven aan het publieke domein. Uiteindelijk zouden burgers zo meer dan het minimum (het wettelijk/door de morele norm verplichte) willen doen, proberen zo deugdzaam mogelijk te zijn (en dus prudentie, rechtvaardigheid etc. zo goed mogelijk nastreven). Private belangen en subjectieve waarden zijn geen norm voor het eigen gedrag: hij eist meer van zichzelf, maar ook van anderen. (naar: Ossewaarde, 2006, p. 27-28).

Organisaties die gericht zijn op belangen of entertainment zijn in de civic perspective ondergeschikt aan intellectuele of morele organisaties; die laatste zijn de organisaties die cultivatie van burgerschapscompetenties (als aanspreekbaarheid, rechtvaardigheid, prudentie, matigheid en moed) door middel van discussie en handelen mogelijk maken. Binnen de civic society staan verder allerlei fora centraal waarin burgerschap kan worden geoefend (Walzer, 1992, p. 105). Belangrijk ideaal

daarbij zijn townships, waarbinnen groepen van maximaal 3000 personen (zoals in een Griekse polis) richting geven aan alle aspecten van het publieke domein dat het township beslaat. De staat is zo opgebouwd uit al die townshipjes, die kleinere blaadjes aan de boom van de democratische staat zijn (Ossewaarde, 2006b, pp. 209-211). Volgens de civic visie worden burgers binnen civil society organisaties gericht op belangen of entertainment niet genoeg uitgedaagd gebruik te maken van hun burgerschapscompetenties, niet gevraagd het maximale van zichzelf te eisen. Het gaat om gezellig samen bowlen in plaats van om politieke discussies in het forum.

Maar aan deze bijzonder veeleisende civic visie kan niemand zich onttrekken; iedereen moet, om het systeem te laten werken, meedoen. Men moet een (republikeins) burger willen zijn, burgerdeugden willen verwerven, onderdeel vormen van een hechte gemeenschap: anders werkt het niet. Ook biedt het erg weinig bescherming tegen burgers die (nog) niet zoveel burgerschapscompetenties hebben en misbruik willen maken van de lossere kaders van de staat.

Samengevat draait het voor wat betreft burgers en hun verbanden in het civil perspectief om zelf-realisatie en autonomie: individuen moeten in staat worden gesteld zelf onafhankelijk hun leven in te richten. In het civic perspectief gaat het burgers juist om het versterken van politieke banden in de politieke gemeenschap en het cultiveren van burgerdeugden.

2.6. Staat en afbakening

Een belangrijke volgende dimensie wordt dan gevormd door de verhoudingen tussen burgers en burgerverbanden en de rol van de staat daarbinnen. Het civil-perspectief is gebaseerd op het langs strakke lijnen verdelen van het publieke domein in drie subgebieden: staat, markt en 'civil society' (als domein dat tussen staat en markt in hangt). De natie-staat die grenzen stelt en de volledige macht heeft over bepaalde gebieden is binnen de civil- visie een essentieel concept. Wanneer burgers zich terugtrekken uit het publieke domein (zoals het geval is in de geïndividualiseerde samenleving!) monopoliseert de staat/de overheid het publieke domein (en daarmee wat het publieke belang is). De staat is een soevereine en zelfstandige macht, die los van de politieke verbindingen, los van een politieke gemeenschap kan bestaan en zijn invloed kan uitoefenen. De staat³ regeert namens de bevolking en tracht met beleid gestelde doelen, zoals het comfort en de veiligheid waar het burgerlijk individu erg op gesteld is, te bereiken (zie bijv. Ossewaarde 2006a p. 27 ev; 2006b p. 202, pp. 205-206).

Sturing vindt binnen het civil perspectief plaats door handhaving van rechten en plichten. Deze zijn strikt vastgelegd en 'wettelijk afdwingbaar': ieder individu (die zelf ook als legaal object is afgebakend binnen de Rechtstaat) weet via codes, regels en procedures wat hij geacht wordt wel of niet te doen, en is voor naleving van die strikte definities aanspreekbaar. Rechten en plichten pacificeren mogelijke conflicten tussen belangen. Dat is nodig, want binnen de civil society verdedigt iedereen zijn eigen

³ De theorieën die ik hier bespreek zijn geschreven met het concept van de natie-staat centraal, maar de beschreven mechanismes en ideeën zijn goed te vertalen naar een gemeentelijke overheid die het gemeentelijke publieke domein al dan niet monopoliseert; de term 'staat' wordt vanwege de sprekendheid gehandhaafd.

belangen en zijn eigen waarden, in competitie met andere individuen (en vrijwillig gevormde contractuele organisaties) die datzelfde doen. Het individu in de civil society wordt niet geacht het publieke belang boven zijn eigen belang te plaatsen, zijn eigen belang tegen het algemeen belang of de belangen van anderen af te wegen. Er is veeleer sprake van goedkeuring voor het maximaliseren van het eigen nut binnen de gegeven kaders (Ossewaarde 2006b, pp. 204-206).

Binnen het civic perspectief is de afbakening van de private sfeer en het publieke domein lang niet zo sterk: zoals gesteld is een burger in dit perspectief niet los te zien van de gemeenschappen waarin hij zich bevindt. De gemeenschap vormt de burger, maar de burgers tezamen vormen ook de gemeenschap en de staat; zij zijn (omdat ze in discussie besluiten over het publieke domein) het publieke belang. Ook lopen politieke en maatschappelijke participatie door elkaar heen, in tegenstelling tot het civil perspectief waar politieke en maatschappelijke participatie duidelijk los zijn (politiek behoort toe aan daarvoor aangewezen staatssystemen). Er is geen aparte actor aangewezen die het monopolie heeft op politiek en het algemeen belang vertegenwoordigt.

Het met elkaar meevoelen en elkaar durven aanspreken, ook aanspreekbaar zijn voor eigen gedrag en opvattingen, vormt de sturing in dit perspectief, vergelijkbaar met de 'professionele controle' op basis van overleg met gelijkwaardigen zoals je die in sommige beroepen hebt. In het civil perspectief is het de overheid die via rechten en plichten probeert te zorgen dat alle individuen en organisaties zich op een 'verantwoorde' manier gedragen.

2.7. (Intellectueel) Gezag

De duidelijke afbakening van verschillende lagen en jurisdicties in het civil perspectief (en het in elkaar overlopen in het civic perspectief) is enigszins terug te zien in de rangschikking van meningen en intellectuele autoriteit. Binnen het civil perspectief is het idee van 'common sense' (of boerenverstand) belangrijk: ze is de belangrijkste toets geworden van opvattingen en gedrag. Iedereen heeft 'common sense', dus verschillende visies zijn in principe gelijk. Dit maakt het ieder individu mogelijk alles (behalve de soevereine kaders van de Rechtstaat) ter discussie te stellen, ook argumentaties die logisch beter onderbouwd zijn dan de eigen. Iedere mening, ieder belang is per definitie gelijk, want volgt uit dezelfde leidende 'common sense' (Ossewaarde, 2006, pp. 203-204).

Bij het civic perspectief gaat het juist om het erkennen van bepaalde 'gelegitimeerde' (geaccepteerd en als rechtvaardig gezien) intellectuele autoriteiten: er is sprake van een intellectuele traditie die bewaakt dient te worden. Er is wel degelijk een rangschikking te maken in meningen: niet iedere opvatting is gelijk en wordt toegelaten tot een grote competitie van gelijke opvattingen; verschillen moeten echter wel worden gemaakt op basis van legitieme (door de intellectuele traditie ondersteunde) argumenten (Ossewaarde, 2006, pp. 203-204). De voor de hand liggende vraag is hierbij, wie bepaalt welke argumenten wel of niet toelaatbaar zijn, wat behoort tot de intellectuele traditie en wat niet. Dit zou kunnen uitmonden in een (niet gecontroleerde) aristocratie.

Het individu krijgt binnen het civil perspectief onafhankelijkheid voor wat betreft meningen, voor zover de (door een soevereine macht – de staat – of de massa van individuen) gegeven kaders en regels gerespecteerd worden. Belangen worden getoetst aan regels of tegen elkaar afgewogen door juridische of democratische procedures (zie de volgende paragraaf). In het civic perspectief zijn discussies over opvattingen, het ter discussie stellen van meningen, niet erg, te prefereren een terugtrekking in de eigen visie om conflicten vervolgens te pacificeren met behulp van de regels van de natiestaat. Aanspreekbaarheid voor de eigen visie is dan van essentieel belang.

2.8. Democratie

De nadruk op de kwaliteit van argumentatie in het civic perspectief tegenover de gelijkwaardigheid van (eventueel competitieve) meningen en belangen in het civil perspectief zijn terug te zien in de democratie-opvattingen die bij beide kunnen horen. Om dit goed te kunnen uitleggen, zal ik eerst kort een algemene schets van democratie-opvattingen geven.

Het democratische systeem zoals wij dat in Nederland en een groot deel van de Westerse wereld kennen, vindt zijn wortels in de Griekse polis, waar het volk (demos) de macht (kraton) had. Toen waren de bestuurders dezelfde als de bestuurden, maar dergelijke directe democratie is gebonden aan een politieke gemeenschap van beperkte omvang. Hoe groter de politieke gemeenschap, hoe groter het aantal deelnemers aan het politieke proces, hoe langer en moeilijker de besluitvorming. Naarmate de schaal van beslissingsgebieden steeds groter werd, omdat er over steeds grotere, kleine gemeenschapsgrens overschrijdende zaken besloten diende te worden, moest er wel een verschuiving plaatsvinden naar een representatieve democratie (of polyarchie volgens Dahl): het volk kiest vertegenwoordigers die namens hen besluiten nemen.

Burgerparticipatie kan worden gezien als een reactie op het steeds vaker geclaimde 'falen' van die representatieve democratie. Volksvertegenwoordigers zouden niet meer naar hun volk luisteren, er zou sprake zijn van een kloof tussen het bestuur en de burger, en de burger zou zich in reactie teleurgesteld afwenden van de politiek. Tegen die achtergrond is het vergroten van de mogelijkheden voor directe politieke participatie interessant geworden. Maar wat belangrijk is, is dat dit niet betekent dat er dan ook sprake is van directe democratie. De bestuurden zijn namelijk niet (opnieuw) hetzelfde als de bestuurders. Er is, zoals Tromp (2004) terecht stelt, sprake van een meer of minder wenselijke mengeling van representatieve democratie met directe democratie. Wat men vindt van die mengvorm, welke zaken men in het kader van burgerparticipatie nastreefbaar vindt, hangt vermoedelijk af van de manier waarop men 'de democratie' ziet. Er valt onderscheid te maken in drie vormen: representatief (aggregatief/passief), direct (aggregatief/actief) en deliberatief (deliberatief/actief).

Bij de passieve⁴, representatieve opvatting van democratie delegeren burgers het spreken, delibereren en oordelen aan politici die voor hen beslissen, die doen wat 'in het algemeen belang' is.

⁴ NB.: Passieve democratie is dus niet gerelateerd aan passief kiesrecht. Passieve democratie, zoals ik dat hier conceptualiseer, hoort bij actief kiesrecht.

Politieke partijen en volksvertegenwoordigers filteren de ruwe, ongepolijste kiezersmening, en zorgen zo voor een rationeler resultaat. Ze sturen het ambtelijk apparaat op een zo efficiënt mogelijke manier aan, en bereiken zo meer dan de burger (aan wiens rationaliteit wordt getwijfeld) zou kunnen. De nadruk ligt dan ook op het bereiken van doelen. De outputs van het systeem (in plaats van de mogelijkheden tot input) zijn de grootste legitimering (zie bijv. de 'representatieve opvatting' van Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 30). Gemeenteraad en parlement vertegenwoordigen de wil van het volk, en zijn de enige manier om te garanderen dat de belangen van iedere burger (zonder scheve, minder gedemocratiseerde invloeden) daadwerkelijk en zo goed mogelijk gediend worden.

De actieve opvatting van democratie is er op gebaseerd dat de burger zelf zoveel mogelijk doet, zoveel mogelijk mogelijkheden krijgt om invloed te hebben op besluitvorming. Dit zou de discrepantie tussen wat het bestuur doet en wat de burgers willen verkleinen, en zorgen voor een actieve betrokkenheid van burgers bij de democratie. De twee voornaamste (conceptuele) uitingsvormen zijn deliberatieve en directe democratie. Bij directe democratie is er groot vertrouwen in de rationaliteit van de burger, en staat input-legitimiteit ('volwaardige' participatiemogelijkheden voor allen) centraal. Beslissingen worden op basis van meerderheidsstemmingen genomen, en die beslissingen zijn per definitie (democratisch) goed omdat iedereen een stem heeft kunnen uitbrengen. De manier waarop tot beslissingen wordt gekomen is belangrijker dan de (passendheid) van de uitkomsten van die beslissingen. Concrete vormen zijn referenda of 'volksinitiatieven'. Bij deliberatieve democratie staat het proces van argumentatie centraal. De zorgvuldige afweging van alle standpunten is het belangrijkste, het gaat om throughput-legitimiteit. Er moet pas na zorgvuldige discussie (in gemeenschappen of kleine vergaderingen die een sterkere rol krijgen) worden besloten, deliberatieve processen garanderen dat verschillende invalshoeken worden gezien, en dat ook minderheden voldoende worden gehoord. (zie: Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, pp. 29-34).

Het civil perspectief kan worden verbonden met een opvatting van democratie als iets 'passiefs', waarbij gekozenen regels en randvoorwaarden scheppen. Dit sluit aan bij de strikte afbakening die bij het civil perspectief hoort: de staat houdt zich bezig met het publieke domein, nadat de belangen van verschillende individuen zijn gereflecteerd (geaggregeerd) door middel van het aanstellen van vertegenwoordigers (gemeenteraadsleden, kamerleden). Het civil perspectief kan echter ook worden verbonden met een opvatting van democratie in zijn directe vorm: daarbij is het dan vooral van belang dat duidelijke regels worden gesteld voor de aggregatie van (gelijkwaardige) belangen en meningen. Er moet formele inkadering (binnen de staat) zijn.

Het civic perspectief is verbonden met een opvatting van democratie als iets 'deliberatiefs', waarbij burgers voortdurend in discussie samen de richting van de gemeenschap (op welk niveau ook) bepalen. Het gaat dan meer om de voortdrijving van de discussie en de kwaliteit van de aangevoerde argumenten dan om het nemen van een formeel door 50 procent plus 1 ondersteunde beslissing.

2.9. De plek van de civil society

Tot slot dienen maatschappelijke organisaties van burgers nog een keer terug te komen in de beschrijving van de perspectieven. Deze verbanden hebben namelijk niet alleen te maken met de aard van de burger en het type verbanden waarin hij zich begeeft (zoals eerder beschreven), maar zijn ook van belang in relatie tot de staat, en hebben te maken met de scheiding van politieke en maatschappelijke participatie.

Het concept civil society is een centraal element in het 'civil-perspectief' en is een concept dat in veel (beleids)literatuur wordt gebruikt, maar zelden helder wordt omschreven, laat staan begrepen. Vaak wordt er een werkdefinitie gegeven waarbij enkele voorbeelden worden genoemd zoals: religieuze groepen en kerken, scholen, buurten, de familie, vrijwilligersorganisaties, politieke partijen, belangengroepen, sportverenigingen, etc. Deze groepen binnen de civil society worden neergezet als categorie naast staat en markt, of als tussenlaag tussen de staat en het individu. De civil society is dan een manier om het publieke en het private belang bij elkaar te brengen, een manier voor beleidsmakers om de 'echte' voorkeuren van burgers te weten te komen (Ossewaarde 2006b, pp. 207-209).

Sociale participatie in bijvoorbeeld sportverenigingen of vrijwilligersorganisaties (met bijvoorbeeld als zelfstandige doel het opknappen van wijken) versterkt vanuit civil perspectief daarnaast de sociale cohesie (relaties tussen mensen) terwijl het (civil) idee van individuele autonomie en verantwoordelijkheid wordt gehandhaafd. De civil society voedt individuen op tot verantwoorde autonomie en er is vrijheid van de hiërarchische relatie met de staat binnen het afgebakende terrein van de sociale participatie in de civil society (Ossewaarde 2006b, pp. 207-209) : een vrijwilligersorganisatie mag zelf bepalen of ze al dan niet zwerfvuil gaat opruimen (het wordt aangemoedigd), maar ze mag geen politieke besluiten nemen. Een stap verder is het als civil society organisaties worden ingezet als beleidsinstrument, om diensten te leveren, of in ieder geval als overlegpartner draagvlak (en daarmee snellere en efficiëntere uitvoering) voor beleid te garanderen (Ossewaarde, 2006b, p. 212). Het politieke besluit ligt dan nog steeds bij de staat.

Een civic society ziet er echter anders uit. Dat is een plek waar allerlei politieke fora (raden, townships, provincies, steden, publieke debatten) sterk zijn, waarbij zelfbestuur binnen township-achtige vormen essentieel is voor burgers om democratisch te besluiten over zijn eigen lot. Het monopolie van de staat op het algemeen belang en het welzijn van het volk moet daarvoor worden opgeheven. Burgers hebben intellectuele en morele organisaties maar ook zelfbestuur nodig om binnen de geïndividualiseerde samenleving hun burgerschapsdeugden (dus niet burgerlijke deugden) te kunnen cultiveren (Ossewaarde 2006b, pp. 209-211). Politieke participatie kan dus nadrukkelijk ook binnen 'civic society'-verbanden plaatsvinden.

Het is belangrijk te onderkennen dat de WMO ten aanzien van het idee van een strikte scheiding tussen maatschappelijke en politieke participatie een stap zou kunnen zijn van enkel sociaal

burgerschap (een maatschappelijk betrokken burger, die zich niet bemoeit met het door de staat gemonopoliseerde publieke domein) naar een bredere vorm van burgerschap waarin burgers zelf meer richting mogen geven, ook politiek mogen participeren.

2.10. (Voorlopige) Verbinding met verdere burgerparticipatieliteratuur

Wanneer we de perspectieven, die in dit hoofdstuk op verschillende dimensies tegenover elkaar zijn gezet, willen verbinden met burgerparticipatieliteratuur over bijvoorbeeld selectieve participatie is het meest van belang dat er twee radicaal verschillende verhoudingen tussen staat en burger uit dit verhaal kunnen worden gehaald.

Het civiel perspectief is gebaseerd op afbakening en soevereiniteit. Iedereen is vrij binnen de duidelijk gestelde regels en kaders zijn belangen te verdedigen zonder verantwoording af te leggen, alleen 'juridisch' aanspreekbaar. De staat is een soevereine macht, net als ieder individu binnen kaders. Dat correspondeert met een visie, waarin de staat regels en beleid moet opleggen dat zo dicht mogelijk aansluit bij wat 'het volk' wil, maar ook sluitend is, zodat mensen niet 'door de mazen van het net kunnen glippen' en tegen het algemeen belang ingaan. Hierop moet ze ook toezicht houden, en burgers moeten gehoorzamen, opdat zelf-realisatie, comfort en veiligheid ('peace in our time') kunnen worden gegarandeerd. De legitimiteit van de staat (of de leiders ervan) komt voornamelijk voort uit het feitelijk leveren van comfort en veiligheid, dus ze zal voortdurend gespitt zijn op het vergroten van efficiëntie (vgl. het output-legitimacy idee van Scharpf). De verantwoordelijkheden zijn duidelijk verdeeld, de regels zijn helder, dus iedereen weet waar hij aan toe is. Individuen hebben alleen een burgerschapsplicht te gehoorzamen en te controleren of overheden en instellingen niet teveel inbreuk maken op vrijheden; ze worden binnen kaders vrij gelaten zich te richten op nut in de private sfeer. Democratie is vooral een manier om verschillende belangen op een rechtvaardige manier samen te vatten (te aggregeren) naar een beslissing, via vertegenwoordigers of direct.

Het civic perspectief, waarin het publieke domein aan de burgers toebehoort, waarin fora ondersteund door intellectuele en morele organisaties het mogelijk maken gezamenlijk in discussie richting te geven aan het publieke belang, correspondeert met een andere visie. Dat is een visie, waarin burgers zelf de competenties dienen te ontwikkelen die nodig zijn om richting te geven aan hun politieke gemeenschap, waarin ze door burgerschapsdeugden vanuit zichzelf (en zonder tussenkomst van regeldwang) redeneren in termen van het publieke belang en ook met oog daarvoor handelen (meevoelen) en elkaar kunnen en durven aanspreken. In deze visie worden het publieke domein en het publieke belang door burgers in discussie gevormd en niet van bovenaf door de staat opgelegd. De staat is in dit perspectief aan de burger ondergeschikt en dient burgers vrij te laten; het begint bij de betrokken, deugdzame burger die richting geeft en burgers beslissen ook over de kaders. Democratie is een actieve bezigheid, gekenmerkt door voortdurende discussie en argumentatie, waar de burger zelf ook aan mee moet doen. De burger móet participeren in de verbanden waar hij nu eenmaal toe behoort.

Zoals we zullen zien in de empirische uitwerking, kon nadere beschouwing nog wel eens uitwijzen dat de in naam erg op zelfbestuur georiënteerde vormen van burgerparticipatie in feite eerder binnen een civil society perspectief passen.

2.11. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn twee perspectieven tegenover elkaar geplaatst die kunnen dienen als contrastpunt voor de opvattingen van ambtenaren; daarmee vormt de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag (Welke perspectieven kunnen er ten aanzien van (kwetsbare) burgers en burgerparticipatie worden onderscheiden?) een eerste stap in de richting van beantwoording van de tweede onderzoeksvraag (welke perspectieven ten aanzien van burgers en burgerparticipatie komen naar voren bij ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie?).

De volgende tabel geeft een overzicht van hoe de perspectieven in dit hoofdstuk tegenover elkaar zijn gezet:

Dimensie/perspectief	Civil	Civic
Burgerschap	Emancipatie en zelfverwezenlijking als autonoom individu; geaccepteerde nutsmaximalisatie	Burger kan niet los van gemeenschap worden gezien, streeft naar deugden en is georiënteerd op het publiek belang (belang van het collectief)
Verbanden tussen burgers	Vrijwillige (contractuele) associaties	Ascriptief lidmaatschap; hechtere band maar niet vrijwillig/vrijblijvend
Staat	Soevereine bovengestelde actor, heeft als taak goede diensten te leveren; stelt kaders en wetten voor het algemeen belang	'Grootste' politieke gemeenschap; bestaat uit kleinere gemeenschappen; burgers boven staat
Afbakening tussen staat, burger en samenleving	Strak, juridisch, door middel van vastleggen rechten en plichten	Flexibel; lopen in elkaar over
(Intellectueel) Gezag	Formeel-juridisch (handhaving rechten en plichten), of niet aanwezig: iedereen is gelijk, soeverein over zichzelf, 'common sense' en inschattingen gelijkwaardig	Argumenten gestaafd door intellectuele traditie
Democratie	Aggregatief; nadruk op legitieme democratische procedures van aggregatie; directe of representatieve democratie met duidelijke taakverdeling	Deliberatief; uitwisseling van (alle) argumenten
Civil society	Als tussenlaag, input van 'echte' wensen en maatschappelijke participatie	Civic society met politieke gemeenschappen

Figuur 3: Overzichtstabel civil/civic perspectief

Het aangetoonde scherpe onderscheid tussen de twee perspectieven is zeer relevant, omdat ze een totaal verschillende opvatting van burgerparticipatie en, meer in het algemeen, sturing van het publieke domein behelzen. Waar in het ene perspectief individuen kunnen worden gereguleerd door regels en handhaving, belangen volgens procedures worden geaggregeerd, leent het tweede perspectief zich meer voor ad-hoc argumentatie en participatie; kunnen groepen zichzelf zonder abstracte sturing van bovenaf reguleren. En het is juist die sturing van bovenaf die door moderniseringsprocessen (flexibilisering van levenslopen, zie Giddens, 1993) moeilijker wordt en om nieuwe oplossingen zoals burgerparticipatie vraagt (Bellah et al., 1991, p. 135). Afstemming door middel van discussie zorgt wellicht voor meer flexibiliteit dan formele procedures en noodzakelijke rechten en plichten voor het besluiten over competitieve belangen.

Daarnaast is het zo, dat perspectieven op burgerparticipatie zouden kunnen samenhangen met handelingswijzen om het probleem van selectieve participatie te verminderen. In het volgende hoofdstuk worden theoretische barrières voor participatie en handelingswijzen om de barrières te verminderen of te omzeilen behandeld.

3. Selectieve participatie: barrières en kwetsbare burgers

3.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn twee ideaaltypische perspectieven op burgerparticipatie beschreven die kunnen helpen helder te krijgen hoe burgerparticipatie in de praktijk wordt opgevat. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe de tweede, meer praktische zorg van selectieve participatie theoretisch kan worden gezien. De beschrijving in dit hoofdstuk van manieren om het probleem van selectieve participatie te verminderen kan bijdragen aan het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag (In hoeverre werken deze perspectieven door in de organisatie van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij zij betrokken zijn?). De beschreven organisatievormen en benaderingen dienen als referentiekader voor de handelingswijzen die door respondenten naar voren worden gebracht.

3.2. Het fenomeen selectieve participatie

Een belangrijk kenmerk van politieke participatie in het algemeen dat nog sterker naar voren komt voor niet-electorale politieke participatie, is dat de participatie selectief is (zie ook de inleiding). Niet alle groepen burgers participeren in gelijke mate, omdat er bepaalde barrières zijn om te participeren. Dit is vele malen onderzocht, onder andere door Schlozman, Verba & Brady (1995). Lowndes et al. (2006a,b) hebben dit later op een iets andere manier overgedaan. In dit kader bouw ik op het CLEAR-model van Lowndes et al. (2006b), dat op een algemeen niveau de factoren die de participatie van burgers beïnvloeden, beschrijft. Er zijn vijf voorwaarden voor burgers om te participeren:

Can/kunnen participeren à Persoonsgebonden factoren	- Barrières in termen van tijd, geld, vaardigheden, connecties/sociaal kapitaal
Like to/willen participeren à Issue, sociaal kapitaal	- Enige verbondenheid met de gemeenschap of met de kwestie
Enabled to/in staat gesteld zijn om te participeren à Institutionele omgeving	- De mogelijkheid hebben gekregen, bijvoorbeeld via maatschappelijke organisaties - 'geschikte' institutionele omgeving
Asked to/gemobiliseerd zijn om te participeren à Concrete benadering	- Welke benaderingen, via welke organisaties, meest effectief als beleidsmakers zelf, duidelijk en structureel om betrokkenheid vragen
Responded to/responsiviteit zien à Effecten en communicatie	- Gevoel dat mening in ieder geval wordt meegenomen en op een eerlijke manier wordt beoordeeld

Figuur 4: globale weergave elementen CLEAR-model (Lowndes et al., 2006)

Deze algemene factoren die de afwegingen van individuele burgers om al dan niet te participeren beïnvloeden, kunnen worden uitgesplitst naar top-down, meest verbonden met de opstelling en structuur van de overheid/gemeente ('asked to' en 'responded to'), en bottom-up, meest verbonden

met de situatie van de individuele burger ('can' en 'like to'). De 'enabled' factor gaat over de aanwezigheid en structuur van maatschappelijke organisaties die burgers mogelijk in staat kunnen stellen om (politiek) te participeren. Dit valt echter ook als 'top down' te zien, in zoverre dat de overheid hier ook een rol zou kunnen spelen: door contact te leggen met maatschappelijke organisaties of de opbouw/kracht van de maatschappelijke organisatiestructuur te versterken.

Het zijn de burgerverbonden obstakels die bepaalde groepen burgers tot kwetsbare burgers maken: het zijn vaak dezelfde groepen die minder participeren, een deel misschien omdat ze niet willen, maar een deel – en dat is problematisch – omdat structurele achterstanden burgers belemmeren te participeren. De overige elementen van het model wijzen wellicht op manieren waarop participatie ondanks die obstakels bevorderd kan worden.

3.3. Kwetsbare burgers

De burgers die ik kwetsbare burgers wil noemen (omdat een label makkelijker werkt) hebben verschillende achterstanden. Ze hebben niet de tijd om te participeren, te weinig geld (bijv. om van- en naar een plek te komen, of via geld kostende kanalen te participeren), te weinig vaardigheden (om in het openbaar te spreken, te schrijven, te begrijpen waar het over gaat) of vertrouwen daarin en te weinig connecties/sociaal kapitaal (mensen die hen ondersteunen, attenderen op mogelijkheden; toegang tot beslissers).

Ook is het waarschijnlijk dat kwetsbare burgers minder zijn georganiseerd binnen organisaties of verenigingen die een goede toegang hebben tot het bestuur, en de meeste kwetsbare burgers zijn moeilijker bereikbaar (zie bijv. De Paus, 1998). Kwetsbare burgers zijn vaak afzijdige burgers, ze zijn buitengesloten, voelen zich vaak machteloos en staan wantrouwend tegenover de overheid. Bij hen is de 'gevoelde' kloof met het bestuur het grootst (Rodenburg & de Waard, 2007, p. 26). De buitengeslotenheid zit ook in een lagere verbondenheid met buurten (Denters & van Heffen Oude Vrielink, 2002, p. 13), daardoor zullen ze (volgens het model van Lowndes et al.) minder geneigd zijn activiteit te tonen ten behoeve van die buurt. Hoewel het logisch lijkt dat problemen bijvoorbeeld met geld of buitengeslotenheid kunnen aanzetten tot burgerparticipatie (het willen aansporen tot oplossing van die problemen), wegen de negatieve effecten van de barrières vermoedelijk zwaarder. Kwetsbare burgers kunnen minder makkelijk participeren en willen vermoedelijk ook minder snel dan andere burgers participeren. Dat is een reden waarom wel wordt geroepen om extra aandacht voor deze groepen: de actieven worden (en voelen zich) toch wel bereikt.

Mijn algemene definitie van 'kwetsbare burgers' is verbonden met deze persoonsgebonden⁵ obstakels: kwetsbare burgers zijn burgers die achterstanden hebben in de mogelijkheden om te participeren. Het kan daarbij gaan om achterstanden op het gebied van geld, competenties, sociaal kapitaal, kennis/taalvaardigheid, etc. Maar dit kan concreter. In de handreiking doelgroepen WMO (een beleidsstuk dus) worden specifieke groepen met relatief grote problemen, zoals mensen met een

⁵ in termen van het CLEAR-model, afgezet tegenover obstakels direct beïnvloedbaar door de overheid

verstandelijke beperking, ouderen met psychogeriatrische problemen, mensen met langdurige psychiatrische klachten, doelgroepen van de openbare geestelijke gezondheidszorg (d.w.z. zorgmijders, verslaafden en daklozen), 'stille' slachtoffers van huiselijk geweld, mensen met een zintuiglijke beperking en groepen allochtone burgers onder de groep kwetsbare burgers geschaard. In de wet is de verplichting opgenomen dat gemeenten juist ook deze doelgroepen bij beleidsvorming moeten betrekken (Handreiking doelgroepen, 2007).

Ik hanteer een bredere opvatting: ook mensen in armoede, laaggeschoolde langdurig werklozen, ouderen in het algemeen, sociale huurders, woonnomaden, vereenzaamden, (ex)gedetineerden, langdurig zieken, enz. kunnen onder de groep kwetsbare burgers worden geschaard (Loyens & van de Walle, 2006). Het voorname onderscheid ligt bij kwetsbaar burgerschap niet in het type achterstand of groepslidmaatschap, maar in het überhaupt aanwezig zijn van achterstanden op bepaalde terreinen (tegenover mensen die daar niet mee te kampen hebben). Het is vanuit het oogpunt van effectieve politieke gelijkheid (feitelijk gelijkwaardige invloedsmogelijkheden) vooral van belang het onderscheid te maken tussen 'gewone' burgers en burgers met meer 'moeilijkheden'. Het kan, hoewel het natuurlijk om een schaal gaat, behulpzaam zijn daarbij te denken aan de twee uiterste uitingen daarvan: er is een enorme spanning tussen de mondige burger die altijd participeert en de geïsoleerde burger die buitengesloten blijft (om welke reden dan ook). Bij het interviewen lijkt het zinvol om de genoemde voorbeelden en categorieën in het achterhoofd te houden.

3.4. Organisatie

Nu zijn de persoonsgebonden obstakels van actoren niet het einde van het verhaal. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan (zie bijv. Denters, Klok & Visser, 2002; De Paus, 1998, Lowndes et al., 2006a) waaruit blijkt dat ook burgers met achterstanden kunnen participeren, dat de 'breedte van participatie' (het participeren van verschillende groepen burgers, Edelenbos & Monnikhof, 2001) kan worden vergroot wanneer sprake is van gerichte benaderingen en een weloverwogen, participatieverhogende organisatie van burgerparticipatie. In het algemeen tonen Lowndes et al. (2006a) in een studie van politieke participatie (in het algemeen) in verschillende gemeenten in Engeland aan dat naast socio-economische factoren ook de institutionele structuur, houding en het imago van een gemeente van belang zijn.

Het gaat bij de institutionele structuur om de onderliggende regels, zowel formeel als informeel, die politiek gedrag sturen en beperken (Lowndes et al., 2006a, p. 545 ev). Institutionele structuren beïnvloeden het gedrag van (politieke) actoren, door verschillende gedragspatronen meer of minder aantrekkelijk te maken. Lowndes et al. maken hierbij onderscheid tussen formele en informele regels. Formele regels zijn regels die wettelijk of binnen andere formele stukken (zoals gemeentelijke verordeningen) zijn vastgelegd. Ze zijn vaak bewust ontworpen en duidelijk gespecificeerd, en zullen hier niet in detail worden bekeken omdat de focus ligt op informele perspectieven.

De informele regels hebben betrekking op een gedeeld begrip van 'de manier waarop dingen gedaan worden' en kunnen volgen uit de formele regels, maar kunnen ook door middel van interactie alleen uiteindelijk 'vast' worden. Deze 'onzichtbare' gedragskaders sturen het handelen, vertalen zich vrij direct naar een houding (richting taak en burger). Technocratische/bureaucratische of paternalistische logica's zijn voorbeelden van sterke informele regels. Informele regels kunnen een doorslaggevende invloed hebben op het verloop en bereik van burgerparticipatie (Lowndes et al., 2006; Edelenbos, 2005). Paradigma's, doelen, normen, waarden, meningen, structuren en procedures zijn van belang bij burgerparticipatieprocessen.

Lowndes et al. onderscheiden drie verschillende niveaus: political, managerial en civic. Het politieke niveau refereert aan politici en bestuurders, en de openheid van hen voor burgers. Het maakt voornamelijk verschil in hoeverre men op zoek is 'de kloof' tussen burger en bestuur te dichten, een uitnodigende houding heeft richting burgers. Er zal een positieve invloed op participatie zijn wanneer er een politieke cultuur is waarbinnen een drive is richting hervormingen, richting het zoeken naar nieuwe vormen om burgers te betrekken, in tegenstelling tot een politiek van 'aangename afzondering' waarin men het prima vindt dat de burger zijn stem niet laat horen.

Het manageriale niveau gaat over de ambtelijke organisatie, de manier waarop de uitvoering van diensten is opgezet. Op het manageriale niveau is het vooral van belang hoe de burger wordt gezien (passief subject of actieve consument; medebeslisser), en blijkt de mate van doorwerking van 'public value management' ideologieën erg belangrijk. Als ambtelijke functionarissen een open benadering hebben ten opzichte van burgers, aanspreekbaar zijn en goede diensten leveren, dan is dat goed voor het imago van responsiviteit van de gemeente.

Op het niveau van de 'civic infrastructure', van formele en informele arrangementen die lokale organisaties en activiteiten bij elkaar houden en een connectie vormen met het politieke systeem, is vooral de onderlinge coördinatie, en de gradatie van consensus/conflict van belang. Sterke maatschappelijke organisaties met een duidelijke lijn naar de overheid lijken dan van groot belang voor het structureel kunnen handhaven en openhouden van burgerparticipatie (Lowndes et al., 2006).

De invloed van deze factoren loopt via de laatste elementen van het CLEAR-model: als een gemeente zich op politiek en ambtelijk niveau open toont, dan is dat goed voor de (waargenomen) responsiviteit. Ondersteuning van de 'civic infrastructure' en de creatie van veel mogelijkheden tot participatie, maakt dat burgers worden ge- 'enabled' om te participeren. Een participatiebevorderend geheel van (informele) regels maakt dat het waarschijnlijker is dat ook methoden zullen worden ingezet die leiden tot de mobilisatie van verschillende groepen (asked to). Binnen mijn theoretisch kader zie ik deze dimensies (political, managerial, civic infrastructure), hoewel ze wellicht ook als 'cultuur-invloed' aan perspectieven en opvattingen vooraf kunnen gaan, als handelingen en uitingen (of houdingen) van ambtenaren die volgen uit perspectieven.

3.5. Specifieke handelingen die participatie kunnen vergroten

Lowndes et al. (2006c) noemen in een ander artikel daarnaast concrete manieren waarop een gemeente (of ambtenaren van een gemeente) een positieve invloed kunnen uitoefenen op de factoren 'Enabled to', 'Asked to' en 'Responded to'. Gemeentes kunnen burgers meer in staat stellen te participeren via het ondersteunen van maatschappelijke organisaties door middel van geld, locaties of personeel, via het proberen te zorgen voor diversiteit van maatschappelijke organisaties en via het onderhouden van een goede communicatielijns met organisaties (al dan niet via een koepelorganisatie, wat op zichzelf bevorderlijk is voor de participatie) (Lowndes et al., 2006c, p. 12)

De mobilisatie kan ook worden versterkt door het aanbieden van verschillende soorten initiatieven, door gebruik van verschillende media om die initiatieven bekend te maken, door samen te werken met andere organisaties en door het gebruik van niet-formele of meer vertrouwde locaties (zoals scholen, supermarkten, etc.). Daarnaast is het beter als speciale participatievormen worden gebruikt om moeilijk bereikbare burgers te bereiken. Over het algemeen is het beter als er een consistente, gedreven mobilisatiestrategie aanwezig is (Lowndes et al., 2006c, p. 13). Responsiviteit wordt beter gegarandeerd en uitgestraald wanneer er sprake is van procedures die garanderen dat de resultaten van het proces op een vastgestelde manier worden opgenomen in het besluitvormingsproces. Ook moet er worden gezorgd voor een eerlijke en duidelijke afweging van de mening van 'gewone mensen' tegen die van professionals.

De studie van De Paus (1998) richtte zich op minderheden (burgers van allochtone afkomst), maar een groot deel van zijn diagnose lijkt goed aan te sluiten bij de bredere groep kwetsbare burgers. Veel zaken die hij noemt refereren aan barrières die allochtonen en andere kwetsbare burgers (zie Loyens & van de Walle, 2006, maar ook logisch te beredeneren) gemeen hebben: onbekendheid met de verhouding tussen burger en bestuur, het zien van de gemeente als (enigszins) bedreigend, een mindere beheersing van de Nederlandse taal en het zich niet thuis of vertrouwd voelen binnen de formele overlegstructuren/de 'Nederlandse vergadercultuur'(De Paus, 1998, p. 136)⁶.

Hij beschrijft vervolgens enkele tips om toch minderheden te bereiken; vertaald naar kwetsbare burgers zijn daarvan een aantal zeker bruikbaar. Zo is het essentieel dat de insteek van vragen/projecten aansluit bij de leefwereld van beoogde participanten. Daarnaast is het goed te onderkennen dat aparte bijeenkomsten ('parallele sessies' die zijn toegesneden op de wensen en vaardigheden van subgroepen) als opstapje kunnen fungeren voor uiteindelijke 'volledige opname in de democratische kanalen'. Intermediairs (zoals bijv. allochtonen werkzaam bij een welzijnsinstelling) die contact kunnen leggen met veel minderheidsgroep-individen of organisaties, zijn volgens De Paus tevens essentieel. Het aanboren van bestaande netwerken, bijv. binnen het welzijnswerk of via zelforganisaties is van groot belang voor het bereiken van mensen. Er moet dan ook aan de start

⁶ Enkele drempels die specifiek voor minderheden of allochtonen gelden, zijn dat traditionele wervingsmethoden minder aanspreken dan mond-op-mond reclame (dit zou overigens ook kunnen gelden voor andere kwetsbare burgers, maar dat is niet getest); dat minderheden bang zijn om gebruiken van Nederlanders te moeten overnemen, die tegen hun gewoonte of overtuiging ingaan; maar ook dat autochtonen vaak wantrouwend staan tegenover de inbreng van minderheden.

worden bekeken welke organisaties mogelijk een sleutelrol kunnen spelen (pp. 139-140). Tenslotte acht hij voor blijvend vertrouwen vervolginiciatieven of het rapporteren van resultaten en evaluaties nodig. Door alles heen is het van groot belang dat voor de doelgroep begrijpelijke taal wordt gebruikt (ofwel hun moedertaal, ofwel niet-ambtelijk Nederlands), en dat media worden ingezet die aansluiten bij de doelgroep (bijv. mond-op-mond reclame, via internet of juist niet, etc.).

Denters, Klok & Visser (2002) komen tot een soortgelijk beeld bij de evaluatie van participatieprocessen in de door de Enschedese vuurwerkramp grotendeels vernietigde wijk Roombeek. Hoewel de invloed van het 'issue' zeker groot zou kunnen zijn; het herstellen van iets fundamenteels als een thuis zal bij de gemiddelde burger immers hoger op de agenda staan dan het beslissen over de plaatsing van een wipkip; bleek dat een grote mate van participatie (van burgers uit een wijk met socio-economische achterstanden) samenviel met het inzetten van verschillende technieken die erop gericht waren brede participatie te bevorderen. Zo waren er verschillende meetings voor (voormalige) bewoners verdeeld naar wijk, maar ook naar 'functie'. Er waren parallele bijeenkomsten voor verschillende etnische groepen, ouderen, ondernemers en artiesten. Benadering van mogelijke deelnemers geschiedde ofwel door directe uitnodigingen via de post, ofwel door benadering via (adressen verkregen via) intermediaire organisaties. Ook was er een uitgebreide publiciteitscampagne via verschillende media. De combinatie van deze uitgebreide mobilisatie en het toesnijden van de verschillende (parallele) bijeenkomsten op de wensen, vaardigheden en interesses van verschillende doelgroepen lijkt een belangrijke succesfactor voor dit participatieproces.

Wat met het oog op kwetsbare burgers (en het verschil tussen hen en 'gewone burgers') hierbij het belangrijkste lijkt, is de mobilisatie, of de ask. Omdat kwetsbare burgers moeilijk bereikbaar zijn, ze maken immers minder gebruik van gangbare communicatiemiddelen en zijn enigszins geïsoleerd, en moeilijker over de streep te trekken zijn. Het verschil met de andere genoemde elementen is dat de andere factoren vermoedelijk evenredig over verschillende groepen werken. Als een gemeente responsiever is of lijkt, als er meer kanalen voor participatie zijn of als ambtenaren en politici open lijken dan zullen burgers als geheel meer geneigd zijn mee te doen, misschien geïnformeerde burgers die vaak in contact staan met de gemeente nog wel meer dan de kwetsbare burgers. Als extra aandacht wordt besteed aan mobilisatie van juist de kwetsbare burgers, dan heeft dat op die kwetsbare groep relatief (ten opzichte van de 'gewone burgers') meer effect.

3.6. Kwetsbare burgers en verlaten van vertegenwoordiging

Deze mogelijkheid van 'extra aandacht' vormt een saillant punt, wanneer het wordt gekoppeld aan de beweging die binnen het beleid gaande is. Er is in het landelijke (beleids)discours (een sterk voorbeeld is de WMO) juist sprake van een verschuiving weg van doelgroepdenken (IPP, 2008; De Paus, 1998; MinBv 2005; Handreiking Burgerparticipatie in de WMO, 2006, p. 2). Het idee is dat iedere burger een burger is, en dat er geen verschil moet worden gemaakt naar de groep waartoe men behoort, alleen naar de problemen die worden ervaren. Dit zou mogelijke scheidingen wegnemen, en leiden tot opname van vroegere doelgroepen (zoals allochtonen, mensen met

gezondheidsproblemen, mensen in armoede) in de bredere groep. Ook zou het bijdragen aan de vorming van een 'gerichtheid op het algemeen belang', omdat geïnstitutionaliseerde associaties en deelgroepen vaak geneigd zijn hun eigen belangen te verdedigen (Hajer, 2001). Men wil bij burgerparticipatie dat iedere burger voor zich gaat participeren en niet via een vertegenwoordiging: dit kan, onder andere gezien de vaststelling van de vorige paragraaf, problemen opleveren.

Er kan namelijk gesteld worden dat kwetsbare groepen binnen het oude, top-down model worden onderkend. Er wordt beleid voor hen gemaakt (ze worden 'verzorgd'), ofwel via het parlement ofwel via overleg met hun geïnstitutionaliseerde vertegenwoordigers (allochtonenorganisaties, cliëntenvertegenwoordigingen, etc.) die namens hen participeren. Hun politieke en maatschappelijke participatie in de bredere, algemene groep van burgers wordt dan inderdaad niet bevorderd. Ze consumeren slechts geleverde diensten. Men stelt nu voor, het meest sterk duidelijk in de WMO (zie bijv. de Memorie van toelichting), te gaan van verzorgen (en vertegenwoordigen via belangengroepen) naar activeren, mensen 'empoweren' om zelf hun problemen aan te pakken, om zélf een stem te hebben in voorzieningen enzovoorts.

Maar dit houdt een risico in: gezien de persoonsgebonden barrières voor participatie die bij kwetsbare burgers (per definitie) aanwezig zijn, zou het goed kunnen dat kwetsbare burgers zonder specifieke aandacht (dus onderkenning als groep met achterstanden, als groep die speciale benaderingen en ondersteuning bij participatie nodig heeft, als subgroep(!) niet meedoen. Anderen, waaronder *minder dan voorheen* vertegenwoordigers die namens hen handelen, besluiten dan voor hen. Dit betekent dat ze in termen van invloed op besluitvorming meer worden uitgesloten dan voorheen.

De in het beleid gewenste verschuiving van verzorgen naar 'elke burger zelf betrekken' is niet erg gemakkelijk en zou wel eens tot uitsluiting kunnen leiden, als weinig aandacht wordt besteed aan het ondersteunen van de participatie van kwetsbare burgers. Dit is een zeer relevant punt, en lijkt in de praktijk terug te komen: interviews door Variya uitgevoerd in Oldenzaal brachten aan het licht dat de op traditionele leest geschoeide WMO-raad, met een meer ambtelijke logica en met vertegenwoordigers van allerlei groepen, wel een vertegenwoordiging van enkele kwetsbare groepen had (allochtonen, gehandicapten), terwijl binnen de als nieuw en revolutionair onthaalde burgerinitiatieven slechts de gebruikelijke 'participatietijgers' participeerden.

Dit is te koppelen aan overwegingen ten aanzien van politieke gelijkheid, een centraal punt in democratische theorieën. Beetham (1994) stelt dat politieke gelijkheid en 'popular control' de twee centrale pijlers zijn van het democratische systeem. 'Popular control' wil zeggen dat beslissingen die over een collectief gaan (direct of indirect) onder controle dienen te staan van de leden van het collectief, omdat iedere burger het recht heeft over de richting van zijn eigen leven te beslissen. Ten aanzien van politieke gelijkheid beargumenteert Saward (in dezelfde bundel, 1994) dat geen enkele politieke autoriteit kan claimen de beste manier van handelen te weten ten aanzien van de voorkeuren van welke burger dan ook, omdat politieke beslissingen zich niet beperken tot een klein, specialistisch

veld (een forse impact hebben op vele verschillende terreinen) en omdat voorkeuren en effecten veranderen over de tijd. Daarom moeten alle burgers worden gezien als beste beoordelaar van wat in hun belang is voor wat betreft beslissingen die verder gaan dan smalle overwegingen of gebieden. Daaruit volgt, dat burgers in hun controle van de richting van de politieke gemeenschap gelijk dienen te zijn; dat hun wensen of argumentaties in principe gelijk meegewogen dienen te worden. Als dat niet gebeurt, dan is er een probleem met het democratische gehalte. Het is in dit geval dan duidelijk, dat wanneer een deel van de collectieve beslissingen wordt verschoven naar de nieuwe domeinen van burgerparticipatie, de politieke gelijkheid wordt aangetast, omdat de barrières voor politieke participatie vermoedelijk zwaarder wegen voor de niet-electorale dan voor de electorale vorm (gezien waargenomen participatieniveaus, verschillen in participatie tussen de verkiezingen en niet-electorale participatie).

Er zijn al met al een aantal goede redenen om naast het inventariseren van handelingen, ook wat specifieker te kijken naar de visie van ambtenaren op kwetsbare burgers (en de samenhang daarbinnen). Wat is de positie en het belang van kwetsbare burgers, doen ze niet mee en waarom niet, moeten ze verzorgd worden of zelfredzaam zijn? Is doelgroepenbeleid wenselijk, en in welke vorm? Gerelateerd aan het politieke debat zijn visies op kwetsbare burgers ook zeer interessant: hoe passen allochtonen, mensen met een ziekte of handicap, mensen die de taal onvoldoende beheersen of anderszins maatschappelijk uitgesloten zijn in het zeer positief gebrachte verhaal van 'burgerparticipatie en versterking'?

3.7. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de theoretische barrières voor participatie en handelingswijzen, waarmee groepen die daar veel last van hebben toch bereikt kunnen worden, behandeld. Het vooraf weten van deze handelingswijzen maakt het makkelijker er in de interviews met ambtenaren naar te vragen, daarnaast kunnen de aanwezige handelingswijzen ermee worden gecontrasteerd. Ook heeft dit hoofdstuk laten zien dat het in het licht van een beweging weg van vertegenwoordiging (en gevolgen daarvan voor democratische gelijkheid) belangrijk kan zijn te weten hoe ambtenaren nu eigenlijk tegen de groep kwetsbare burgers aankijken. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe een dergelijke visie of zelfs een volledig perspectief (dat de dimensies uit hoofdstuk 2 beslaat) zou kunnen doorwerken in ambtelijke handelingswijzen.

4. Het verschil tussen Civil en Civic voor selectieve participatie

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden uiteengezet hoe perspectieven of sets opvattingen van ambtenaren zouden kunnen doorwerken in handelingswijzen die al dan niet een positieve invloed hebben op het bereik van burgerparticipatie. Ook zullen vermoedelijke verbanden tussen perspectieven en handelingswijzen worden gelegd. Dit hoofdstuk draagt zo bij aan de beantwoording van onderzoeksvraag 3, (In hoeverre werken deze perspectieven door in de inrichting van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij de ambtenaren betrokken zijn?), ook door een indicatie te geven welk soort verband gezocht kan worden.

4.2. Perspectieven als assumptive worlds en interpretive frameworks

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de relevantie van aanwezige perspectieven op burgerparticipatie (hoofdstuk 2 van deze scriptie) voor selectieve participatie (hoofdstuk 3), is dat ideeën van actoren over wat is en zou moeten zijn, zogenaamde 'assumptive worlds' (Marshall, Mitchell & Wirt, 1985; Werther, 2006), doorwerken in de manier waarop ze oordelen over bepaalde zaken (zoals burgerparticipatie) en in de manier waarop ze in voorkomende situaties handelen (zie ook de inleiding).

Een andere, grotendeels overlappende invalshoek is die van de 'interpretive analysis' (Yanow, 2000). Hierin staan de betekenissen van menselijk handelen centraal. Het idee is dat de redeneringen van betrokken actoren ('practical reasoning'), de concepten die ze hanteren en de manier waarop zij bepaalde zaken zien en begrijpen (in dit geval dus burgers en burgerparticipatie) essentiële aspecten zijn van de beslissingen en handelingen zoals die binnen een beleidsveld voorkomen. Verschillende betekenissen die aan beleidsterreinen en concepten daarbinnen kunnen worden gehecht, zijn verbonden met verschillende ideeën van wat problematisch is en wat mogelijke oplossingen zijn, en leiden er dus toe dat er verschillende prioriteiten worden gelegd en handelingen worden ondernomen. Zaken als gehanteerde metaforen, categorisering en 'narratives' (of verhalen) kunnen inzicht geven in verschillende 'interpretive frameworks' die worden gehanteerd. Vanuit de interpretatieve analyse komt niet alleen de suggestie dat betekenissen van groot belang zijn, maar ook dat bepaalde concepten waarvan de naam hetzelfde is, tot grote verwarring en strijd kunnen leiden wanneer ze door verschillende actoren verschillend worden gebruikt ('discussie van doven'). Ik vermoed dat dit bij burgerparticipatie ook het geval zal zijn, dat er grote verschillen zijn in de betekenis die eraan wordt gegeven.

De hypothese luidt op basis van deze twee theorieën dat deze (mogelijk zeer verschillende) betekenissen van en perspectieven op burgerparticipatie doorwerken in de manier waarop ambtenaren burgerparticipatieprocessen inrichten of zich daarin opstellen. Binnen dit onderzoek zal ik voor wat betreft die handelingen alleen kijken naar het al dan niet aanwezig zijn van de 'positieve handelingen' (houdingen, mobilisatie) zoals genoemd in het vorige hoofdstuk. Voorbeelden daarvan

zijn een open inrichting van het proces, het zich open tonen naar burgers, het organiseren van verschillende op bepaalde groepen toegesneden bijeenkomsten, het benaderen van intermediairs om bepaalde groepen te mobiliseren, het opzetten van een brede publiciteitscampagne, het hebben van concrete doelstellingen die ten aanzien van bereik worden nagestreefd, etc.

Er zijn wel beperkingen aan deze manier van kijken. Ik ga, mede in verband met de tijd, uit van een zogenaamd argumentatiemodel: ik acht de zienswijzen en argumentaties van ambtenaren ten aanzien van burgerparticipatie leidend voor de uiteindelijke handelingen en opzet. Er zijn echter ook theoretische modellen die stellen dat ambtenaren eerst (op andere gronden dan redentie) bepaalde beslissingen nemen of op een bepaalde manier handelen, om daarna de argumentatie aan te passen aan de genomen beslissing. Een algemeen voorbeeld daarvan is het belangenmodel (zie ook Dijk, 2000), en een concreet voorbeeld van een dergelijk model zou dan de 'street level bureaucrat' zijn, die zich zo vrij mogelijk van de principaal (de gemeente) probeert te maken, en zijn handelingen probeert te verdedigen aan de hand van 'acceptabele' argumentaties.

Voor de duidelijkheid: de ideaaltypische civil en civic perspectieven die ik in het tweede hoofdstuk heb uiteengezet zijn typische 'interpretive frameworks' die verbonden zijn met verschillende redeneringen en beeldspraak. Op zichzelf is het al interessant om te kijken of er in de praktijk coherente 'interpretive frameworks' kunnen worden onderscheiden (en of die als overwegend civil of als overwegend civic geclassificeerd kunnen worden), maar het is uitdrukkelijk de bedoeling om een link te leggen (zoals vanuit de theorie verwacht) tussen de wereld van redeneringen en de wereld van acties (bijvoorbeeld de handelingswijzen in hoofdstuk 3).

4.3. Perspectieven en selectieve participatie

De verwachte richting van het verband tussen perspectieven en handelingswijzen is niet zo hard dat het als hypothese dient te worden geformuleerd; toch is het verwachtingspatroon niet helemaal leeg. Het is niet voor niets dat we juist deze theoretische perspectieven kiezen. Het verstandig deze aanzetjes vooraf te expliciteren; zodat we een idee hebben van het type relatie waar we op kunnen letten.

Er zijn hiervoor verschillende argumentatielijnen. De eerste loopt via de democratie-dimensie van het civil perspectief. Als een ambtenaar een aanhanger is van de representatieve variant van de civil democratievisie (zie hoofdstuk 2), en gelooft in een strikte taakverdeling waarbij gekozen vertegenwoordigers voor de burger delibereren en beslissen, ondersteund door een ambtelijk apparaat dat gericht is op het functioneel oplossen van problemen, dan is het waarschijnlijk dat burgerparticipatie voor hem een vrij beperkte politieke betekenis heeft (wellicht vooral gericht op het ophalen van eventueel waardevolle ideeën of nuttige situatiegebonden informatie). Daaruit volgt dat het vanuit democratisch oogpunt voor die actor minder relevant zal zijn of er verschillende groepen inspreken: de feitelijke beslissing ligt bij de representatieve democratie (waarin representativiteit formeel gegarandeerd is). Dat leidt dan weer (waarschijnlijk) tot weinig participatiebevorderende

handelswijzen. In dit representatieve perspectief (waarbij staat en burgers beiden duidelijk afgebakende taken hebben) is het voornaamste doel het beleid effectiever en de burgers tevredener te laten zijn. Gechargeerd kan over een andere boeg worden gesteld dat vooral de PR-functie van burgerparticipatie belangrijk is: het laten zien dat er is geleverd (of dat burgerparticipatie is gedaan) is goed voor de legitimiteit van de staat.

Andersom valt te verwachten dat ambtenaren naarmate ze een meer 'actieve' democratieopvatting hebben, sneller geneigd zullen zijn benaderingen toe te passen die brede participatie bevorderen: als de meningen van burgers op een vergaande manier de basis vormen voor beslissingen (zij het civil via aggregatieprocedures of civic via uitgebreide discussie en uitwisseling van argumenten) is het met het oog op de 'intrinsieke gelijkheid' (term van Dahl, 1989) van burgers belangrijker te garanderen dat participatie enigszins representatief is.

Een benadering die uitgaat van actief (!) burgerschap, een civic society en burgers die samen richting geven aan het publieke domein is, van een participatieve opvatting van democratie, zal dan relatief nog meer belang hechten aan het betrekken (en versterken van het burgerschap van) zoveel mogelijk burgers, omdat er zoveel meer gewicht aan politiek participeren wordt gehecht. Het is voor de ontwikkeling van burgerschap van groot belang dat iedereen meedoet aan het inrichten van het publieke domein en zo de kans heeft om zich tot deugdzame burger te ontwikkelen. Het is niet alleen essentieel dat iedereen politieke participeert in de gemeenschap, maar er worden flinke eisen gesteld aan burgers (die moeten kunnen discussiëren, afwegen, aanspreekbaar zijn, kortom: al enige burgerschapscompetenties hebben): daaruit volgt dat het belang van het opheffen van barrières voor meedoen vermoedelijk des te groter zal zijn.

Dat betekent dan weer dat vermoedelijk meer aandacht zal zijn voor het opheffen van persoonsgebonden barrières, gerichte mobilisatie en het versterken van de *civic* infrastructuur (lagere niveaus verbanden die zich bezig houden met het *publieke domein* zijn van levensbelang voor de civic society, anders domineren de verzamelingen van individuen op zoek naar het vergroten van hun nut of genot). Juist de publieke (besluitvormings- of intellectuele/morele) functie van die organisaties zal worden gestimuleerd. Het gaat zowel bij die organisaties als bij burgerparticipatie meer om het vergroten van zelfbestuur (dus feitelijke beslissingen) dan om het uitvoeren van een maatschappelijke taak.

Het is waarschijnlijk dat een ambtenaar die een meer civil kijkt heeft op maatschappelijke organisaties er anders over denkt: maatschappelijke organisaties zijn er alleen voor de sociale participatie en maatschappelijke doeleinden (los van de staat of politieke beslissingen; hoewel het natuurlijk wel een staatsdoel mag dienen); dan zullen, zo is de verwachting op basis van het 'interpretive framework', ook alleen die functies worden versterkt (de maatschappelijke taak wordt benadrukt). Er zal dan weinig aandacht zijn voor de verlichting van persoonsgebonden barrières of het verbeteren van mobilisatiemiddelen.

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven waarom en hoe verschillende perspectieven op burgerparticipatie (als 'interpretive frameworks') zouden kunnen doorwerken in al dan niet participatiebevorderende handelingswijzen van ambtenaren. Het gehele theoretisch kader geeft een manier om te kijken naar houdingen en opvattingen van ambtenaren; het is duidelijk geworden welke dimensies (zoals burger, staat, maatschappelijke organisaties) van ambtenaar-opvattingen interessant zijn om naar te kijken en op welke handelingswijzen we moeten letten. Gecombineerd met de theorieën over selectieve participatie is een analysekader gevormd waarmee waarnemingen (antwoorden van ambtenaar-respondenten) op een goede manier in de theorie kunnen worden geplaatst en op een goede manier kunnen worden geduid. In het volgende hoofdstuk zal een slag naar concretisering worden gemaakt en worden gekeken hoe de abstracte theoretische concepten in de praktijkafwegingen- en antwoorden van ambtenaren naar voren zouden kunnen komen. Verder zal worden uiteengezet hoe het onderzoek is uitgevoerd.

5. Methodologie en operationalisering

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe het onderzoek is uitgevoerd en waarom dat juist op die manier is gebeurd. Ook zullen de concepten van het theoretisch kader concreter gemaakt worden, en zal worden beschreven hoe de verkregen data (interview-antwoorden van ambtenaren) geanalyseerd worden. Dit geeft een blauwdruk voor het systematisch uitvoeren van het empirische deel van het onderzoek.

5.2. Beschrijving onderzoeksopzet

Voordat ik begin met de beschrijving van mijn onderzoeksopzet, allereerst nog even een herhaling van mijn onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag is theoretisch en in het voorgaande al behandeld, en komt dus verder niet in dit hoofdstuk terug.

1. Welke perspectieven kunnen er ten aanzien van (kwetsbare) burgers en burgerparticipatie worden onderscheiden?
2. Welke perspectieven ten aanzien van burgers en burgerparticipatie komen naar voren bij ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie?
3. In hoeverre werken deze perspectieven door in de inrichting van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij de ambtenaren betrokken zijn?

Zoals gesteld in de inleiding is het onderzoek uitgevoerd bij stichting Variya in Almelo. Daaruit volgden enkele randvoorwaarden: het moest gaan over burgerparticipatie en iets bijdragen aan het bredere onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie, en bij voorkeur uitgevoerd worden binnen Overijssel en niet binnen één van de gemeenten reeds behandeld in het bredere onderzoek. Daarom heb ik de gemeenten Enschede en Zwolle gekozen, die als grootste gemeenten van Overijssel (en daarmee vermoedelijk hogere kans op burgerparticipatieprojecten en –ambtenaren) sowieso interessant zouden zijn voor mijn onderzoek. Ook lijken de gemeenten redelijk vergelijkbaar, qua grootte en functie in de regio. Het moet echter duidelijk zijn dat het er mij om gaat een beeld van opvattingen van burgerparticipatie te geven; de ambtenaren van Enschede en Zwolle zijn dan ook niet zozeer gekozen omdat ze werken in gemeenten die (voor burgerparticipatie) hele bijzondere karakteristieken hebben, maar eerder omdat zij als 'instances' van ambtenaren van middelgrote gemeenten een mooi beeld kunnen geven van hoe tegen burgerparticipatie aangekeken kan worden.

De waarnemings- en analyseeenheden zijn (opvattingen van) ambtenaren⁷. Er zijn verschillende redenen dat ik mij heb gericht op ambtenaren. Ten eerste omdat hun vaak zeer grote macht wordt toegedicht en hun adviezen vaak zwaar wegen (ze worden ook wel 'de vierde macht' genoemd, zie bijv. Peters, 1999); maar ook omdat het daardoor mogelijk was om op verschillende specifieke terreinen te kijken (politici houden zich vermoedelijk breder ermee bezig) en vooral omdat de ambtenaren veel speling hebben bij het uitwerken van brede politieke opdrachten ('zorg dat er geparticipeerd wordt') en daarmee vermoedelijk cruciaal zijn in de feitelijke totstandkoming van burgerparticipatie binnen deze gemeenten. Door mij toe te spitsen op één groep respondenten (dus alleen ambtenaren en geen combinatie van ambtenaren en politici) was het mogelijk de betrouwbaarheid van de conclusies te vergroten. Natuurlijk zou het interessant zijn om ook naar perspectieven van politici te kijken, maar daarvoor ontbreekt in dit onderzoek de tijd.

De hoofddoelen van het onderzoek, het achterhalen van perspectieven van ambtenaren (zie inleiding) en opzetten van burgerparticipatie, dicteerden dat er in ieder geval informatie bij de ambtenaren zelf gehaald diende te worden. Het is om inzicht te krijgen in de gehanteerde 'interpretive frameworks' (de perspectieven van ambtenaren) noodzakelijk om gedetailleerde informatie over argumentaties en denkwijzen boven tafel te krijgen. Het is belangrijk te achterhalen hoe ambtenaren in bepaalde gevallen redeneren, welke metaforen ze gebruiken, welke voorbeelden ze aanhalen etc. om een goed beeld te kunnen schetsen van hoe zij tegen de wereld van burgerparticipatie aankijken (zie bijv. Yanow, 2000). De beste manier om een dergelijk rijk beeld te krijgen van het gedachteproces en perspectieven van betrokken actoren is het diepte-interview; dat maakt het mogelijk om beargumenteerde, 'verhalende' antwoorden te krijgen, en daarop (indien nodig) direct door te vragen. Zo kunnen redeneringen worden geïnventariseerd en kunnen spontaan aangehaalde voorbeelden en beeldspraken in kaart worden gebracht.

Ik heb gewerkt met een semi-gestructureerde vragenlijst, om toch alle noodzakelijke onderwerpen zo goed mogelijk langs te lopen, maar ik heb de ambtenaren vooral ook laten vertellen en uitweiden, omdat juist daarin waardevolle informatie kan zitten. Door het doorvragen en ruimte geven om te redeneren kon ik dieper onder de oppervlakte kijken dan mogelijk zou zijn geweest met surveyonderzoek. De interviews duurden per respondent (afhankelijk van de agenda van de respondent en de snelheid waarmee vragen werden behandeld) ongeveer een uur.

De vragen naar organisatie en opzetten zijn ook gesteld aan de ambtenaren zelf; dit scheelde tijd omdat de actoren zelf wisten waar ze precies bij betrokken zijn geweest en gelijk goed op mijn doelstellingen toegesneden informatie konden geven. De indruk was dat dit (los van eventueel 'vergeten') een vrij doeltreffende en betrouwbare manier van informatie verzamelen was.

⁷ Vooraf bestond het vermoeden dat hierbij onderscheid moest worden gemaakt tussen beleids- en street level ambtenaren: in de praktijk blijken die rollen door elkaar heen te lopen. Het uiteindelijke selectiecriteria was zwaarwegende invloed op burgerparticipatie – ingeschat door sleutelfiguren – op een bepaald terrein/binnen bepaald project.

De semi-gestructureerde opzet betekent dat in plaats van elk interview hetzelfde te houden, binnen afgebakende vragen te blijven, in dit geval meer scherpte naar het analyseproces is verplaatst. Er diende achteraf een inhoudsanalyse van de data gedaan te worden. Dit was mogelijk omdat alle interviews zijn opgenomen (uiteeraard na toestemming van de respondenten) en daarna in detail zijn uitgewerkt. Het interview diende zo diep mogelijk op het onderwerp in te gaan, bij het onderwerp te blijven; via de analyse kon dan worden 'begrepen' hoe antwoorden konden worden geplaatst. Dit betekent ook dat een hele strakke operationalisatie niet mogelijk was: er hangt een groot deel af van de argumentaties in de case-beschrijvingen. De aard van de gekregen data is kwalitatief; dat betekent dat er weinig statistische tests of bijzondere datarangschikking methoden mogelijk zijn.

5.3. Selectie van respondenten

Na vaststelling van de waarnemingseenheden en manier van data verzamelen is het zaak respondenten te selecteren. Nu is het zo, dat een onderzoeksopzet met diepte-interviews in verband met de tijd geen erg grote groep respondenten kan beslaan. Om toch zo veel mogelijk variatie te krijgen in antwoorden, een zo breed mogelijk beeld te kunnen geven van (de werking van) perspectieven op burgerparticipatie en handelingswijzen bij ambtenaren, is gebruik gemaakt van een getrapte doelbewuste methode (purposive sampling of heterogeneous instances, zoals Shadish Cook & Campbell, 2004 het zouden noemen). Via Variya en via het op basis daarvan doorvragen bij de gemeentes heb ik eerst enkele ambtenaren op een coördinerend niveau gesproken: de afdelingshoofden van Leefbaarheid & Participatie ('sociaal beleid in wijken') en Ruimte & Strategie (projectontwikkeling) in Zwolle en een algemeen adviseur burgerparticipatie in Enschede. Zij hebben mij geholpen een initieel inzicht in het onderwerp te krijgen, en vervolgens om verschillende ambtenaren te spreken te krijgen.

Het eerste onderscheid dat ik tussen respondenten heb gemaakt is onderscheid per type beleidsterrein: op basis van commentaren van de coördinatoren, overleggen bij Variya en logisch redeneren viel te verwachten dat een ambtenaar die bijvoorbeeld vooral bezig is met het realiseren van fysieke projecten anders aan zal kijken tegen burgers en burgerparticipatie dan een ambtenaar die bezig is met sociale voorzieningen binnen wijken. Daarom heb ik bij de coördinerende respondenten gevraagd of ze mij in contact wilden brengen met ambtenaren op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast heb ik gevraagd of ze me wilden doorverwijzen naar ambtenaren die verschillende houdingen hadden ten opzichte van burgerparticipatie (bijv. wel of geen voorstander), en die betrokken waren bij succesvolle en minder succesvolle voorbeelden van burgerparticipatie. Verder heb ik ad-hoc bij andere respondenten nog doorgevraagd naar contacten op beleidsterreinen waar ik nog niet genoeg mogelijkheden had.

Het resultaat is een brede selectie van ambtenaren. In Zwolle heb ik drie wijkmanagers gesproken, in Enschede drie medewerkers van het stadsdeelmanagement (van verschillende stadsdelen). Voor die 6 actoren verwachtte ik qua opvattingen een vergelijkbaar beeld, dat vermoedelijk veel vanuit de burger redeneert. Het was dan ook interessant te kijken of ze als civil of als civic ingeschaald konden

worden. In Zwolle heb ik daarnaast één projectmanager en één projectleider gesproken, vergelijkbare functies gericht op het realiseren van (fysieke) projecten; in Enschede heb ik twee projectmanagers gesproken. Ook voor deze 4 actoren verwachtte ik een vergelijkbaar beeld, dat vermoedelijk sterk vanuit (project)doelstellingen is geformuleerd.

Het idee was om naast deze twee verschillende invalshoeken (vanuit de wijken/stadsdelen en vanuit projectontwikkeling) ook de WMO in beide gemeentes te belichten. Dat zou erg interessant zijn vanuit de 'nieuwe opvatting van burgerparticipatie' die ervan uit zou gaan. In Enschede was er echter (nog) slechts één respondent te vinden die specifiek vanuit de WMO met burgerparticipatie bezig was, in Zwolle bleek de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (belast met de WMO) ondanks een aantal verzoeken niet mee te willen werken. Er valt slechts naar te gissen of dat misschien is omdat er nog geen WMO-burgerparticipatietraject is ingezet. In Enschede heb ik als zevende ambtenaar nog een ontwikkelmanager gesproken die zich (vanuit de centrale gemeente maar verbonden met een stadsdeel) inzet voor de 'sociale agenda'. In Zwolle heb ik nog een beleidsmedewerker mobiliteit gesproken die met grote inspraaktrajecten bezig is geweest rond parkeren en de mobiliteitsvisie; daarnaast heb ik een algemeen beleidsmedewerker participatie gesproken die als adviseur voornamelijk werknemers van Leefbaarheid & Participatie (in wijken) ondersteunt met adviezen over burgerparticipatie. Deze 4 laatste actoren (twee in Enschede en twee in Zwolle) hebben dus een gevarieerde achtergrond.

Het is helaas niet mogelijk te verifiëren in hoeverre de spreiding van actoren buiten het onderscheid tussen beleidsterreinen inderdaad groot was, in het bijzonder of mislukte projecten inderdaad evenredig met gelukte projecten naar voren zijn gebracht, maar de indruk is dat de selectie aardig is gelukt. De resultaten geven in ieder geval qua opvattingen een aantal verschillen; er is een aardig breed beeld van perspectieven en handelingswijzen op te stellen. De formele representativiteit van de respondenten (voor de bredere groep ambtenaren) is niet vooraf vast te stellen. Bij afwezigheid van een lijst of andere rubricering lijkt dit hoe dan ook de benadering die het breedste, meest verscheidene beeld geeft.

5.4. De opzet in de praktijk

Voordat ik verder ga met de operationalisering van de concepten, wil ik mijn werkwijze en de praktische problemen waar ik tegen aanliep kort illustreren met enkele voorbeelden.

De checklist in de bijlage (pagina 110), die weer gebaseerd is op de tabel op pagina 51 en 52, geeft weer welke lijn ik bij elk interview in mijn achterhoofd hield, en welke onderwerpen ik in ieder geval behandelde. Via welke vragen deze onderwerpen aan bod kwamen verschilde, omdat ik voortdurend probeerde aan te haken en door te vragen op wat respondenten hadden gezegd. Ik begon telkens bij de vraag welke functie een ambtenaar had binnen de gemeente en bij welke burgerparticipatie hij of zij betrokken was. Dit beginnen met voorbeelden werkte goed en zorgde voor een natuurlijk gesprek waarin de respondent zelf veel kon aangeven en vooral ook zijn eigen betekenissen kon gebruiken.

Meestal werkte het zo dat ik via de beschrijving goed kon doorvragen richting de aard en insteek van burgers, doelen en de rol van de ambtenaar, kaders of de traditionele politiek (bijv. : 'Dus de gemeenteraad heeft toen een besluit genomen dat tegen de uitkomst van burgerparticipatie inging. Is dat volgens u wenselijk? En in het algemeen, wat zou volgens u de verhouding moeten zijn tussen burgerparticipatie en de traditionele politiek –gemeenteraad en college- ?'). De vragen naar benaderingen en opzetten stelde ik meestal aan het eind. Ik kwam in de interviews wel enkele (kleine) problemen tegen.

5.4.1. Uitgebreide verhalen

Bij sommige interviews was het namelijk zo, dat respondenten heel veel verschillende voorbeelden noemden of een lange beschrijving gaven van de burgerparticipatie; zo vertelde een Zwolse projectleider heel veel over hoe het proces bij de plaatsing van de Herberg verliep en in het verleden was verlopen, ze sprak over grote tegenstand en miscommunicatie terwijl dat niet direct paste bij het type antwoorden waar ik naar op zoek was; ook de eerste Zwolse wijkmanager en eerste Enschedese stadsdeelmedewerker gaven een gedetailleerde beschrijving van voorbeelden zoals een theateravond voor de hele wijk, afstemmingsoverleg met hogeschool Windesheim, etc. Dat gaf een interessant, rijk en 'levendig' beeld, maar in dergelijke beschrijvingen zijn de elementen die voor de onderzoeksvragen interessant zijn redelijk versnipperd, en dat maakt de rol voor interpretatie van de onderzoeker groter en moeilijker.

In deze gevallen kon ik commentaren in het verhaal zoals 'nu zijn er nog hechte verenigingen, maar als je dat in de toekomst als gemeente wilt houden zul je die structuur moeten ondersteunen via bijvoorbeeld een welkomstboekje voor nieuwe bewoners' (Stadsdeelmedewerker 1 Enschede) met oplettend lezen plaatsen onder het abstractere kopje 'doelstelling: sociale samenhang', maar het is duidelijk dat dit meer interpretatie vergt dan wanneer een meer gesloten vraag is gesteld. Dit was af en toe erg vermoeiend, de hoeveelheid te verwerken informatie was groter dan ik had verwacht, en ook genuanceerder (en dus moeilijker in te delen onder abstractere kopjes) dan ik had verwacht.

Ook bleef er, doordat het soms moeilijk was uitweidingen tijdig een halt toe te roepen, soms wat te weinig tijd over voor meer specifieke vragen naar perspectief elementen of om bij opzetten en benaderingen een checklist af te lopen in plaats van alleen de open vraag te stellen naar 'hoe heeft u burgers benaderd om mee te doen?' 'heeft u verschillende burgers op een andere manier benaderd/laten participeren?'.

5.4.2. Flexibiliteit

Daarnaast waren er enkele momenten waarop flexibiliteit geboden was. In het begin had ik een lijst met doelen van burgerparticipatie waarvan het de bedoeling was dat respondenten de drie belangrijkste zouden noemen (zie pagina 110). Die ben ik echter niet bij iedereen langsgelopen, omdat ik er achter kwam dat het vergeleken met de verdere informatie die ik uit het interview kon halen weinig waarde had bij het onderscheiden van de belangrijke doelen. Vrijwel elke actor

antwoordde hetzelfde op de vragen; vooral 'het dichten van de kloof tussen burger en politiek' en 'vergroten publieke betrokkenheid en actief burgerschap' waren erg populair. Nu is het punt natuurlijk, dat dit globale, maar mooi klinkende labels zijn: de essentiële vraag is wat actief burgerschap nu inhoudt, en wat het betekent om de kloof tussen burger en politiek te dichten. Dit heb ik opgelost door de antwoorden op de vraag af te wegen in het licht van de lijn die uit de rest van het interview naar voren kwam. Zo kan de visie van de tweede stadsdeelmedewerker uit Enschede, die de genoemde doelen (samen met het vergroten van de sociale samenhang) de belangrijkste doelen van het lijstje vond, toch voornamelijk worden gezien in termen van het willen activeren van de burger ten behoeve van (het vergroten van leefbaarheid in) de buurt.

Verder heb ik in de loop van het proces ingezien dat enkele stellingen over de rol van de ambtenaar (de cursief gedrukte in de bijlage, p. 106, over 'het idee van de burger voorrang geven' etc.) niet goed pasten bij andere vormen van burgerparticipatie dan wijkbudget-achtige projecten. Ik heb die stellingen dan ook niet meer voorgelegd aan actoren die daar niet mee bezig waren. Het vergde daarnaast enige handigheid in te schatten hoe gewend respondenten het waren in abstracte termen over burgerparticipatie te spreken; ik heb bijvoorbeeld bij de derde wijkmanager in Zwolle meer vragen naar beschrijvingen van processen gesteld ('hoe ging dat dan, kunt u een voorbeeld noemen'), terwijl de algemeen beleidsmedewerker participatie erg uitgebreid reageerde op meer filosofische vragen. De flexibiliteit van de semi-gestructureerde opzet maakte het mogelijk om de interviewstrategie aan te passen; dat betekende bijvoorbeeld dat de projectleider in Zwolle niet veel vragen voorgelegd kreeg over (kwetsbaar) burgerschap of sociale samenhang, omdat uit eerdere antwoorden (ook na controle) bleek dat dat in haar kader van burgerparticipatie totaal geen issue was, een beetje onzinnig was om ernaar te vragen. Daardoor kon meer tijd gaan naar het verder uitdiepen van de visie die ze wel aan de dag legde.

De voorbeelden in de laatste twee alinea's illustreren hoe de vragenlijst in de semi-gestructureerde opzet, mede doordat ik tegen het probleem aanliep dat niet iedereen hetzelfde 'idee had' bij de gestelde vragen, vooral als steun diende om zo goed mogelijk te kunnen doorvragen naar de essentie, niet om strikt vergelijkbare resultaten te bewerkstelligen. Dat heeft een kracht (je kan aansluiten bij 'de argumentatiewereld' van de respondent) maar ook een beperking (de vergelijkbaarheid is kleiner en de plaatsing in categorieën kost veel interpretatie-moeite).

In de volgende paragrafen zal ik meer in het algemeen –ik liep alvast vooruit door wat problemen te noemen die in de praktijk ontstonden met de vragenlijst– ingaan op de manier waarop ik mijn concepten heb geoperationaliseerd en hoe ik de analyse heb gedaan; de vragenlijst die voortvloeit uit de operationalisering staat zoals gezegd in de bijlage.

5.5. Operationalisering concepten

In deze paragraaf zal ik uiteenzetten hoe ik de aspecten van het theoretisch kader heb geprobeerd concreet te maken, welke vragen ik heb gesteld om de aspecten te meten. Hierbij moet dus worden

aangetekend dat een deel van de argumentatie, zo die al niet logisch volgt uit het theoretisch kader en wat hier geschreven is, in het analyse gedeelte komt: er zijn vragen gesteld waar pas in het antwoord en in de manier waarop het wordt gezegd een relatie met de theorie kan worden gelegd.

Allereerst de perspectieven. Daarbij moet eerst worden gesteld, dat perspectieven ten aanzien van burgerparticipatie bestaan uit de *normatieve* en *empirische* opvattingen van actoren ten aanzien van burgerparticipatie. Men kan bijvoorbeeld de normatieve opvatting hebben dat het belangrijk is om kwetsbare burgers te betrekken bij beleid, maar tegelijkertijd de empirische opvatting hebben dat burgerparticipatie daar geen goede manier voor is. De opvolgende handeling zal dan niet zijn om burgerparticipatie te stimuleren, het oordeel over die optie zal niet positief zijn. Toch zijn het empirische en het normatieve aspect niet helemaal te scheiden. Het is maar de vraag of de mens bij waarnemen (het vormen van empirische opvattingen) werkelijk een onbeschreven blad is (Dijk, 2000). Anderzijds kunnen ideeën over wat goed is ook volgen uit de gepercipieerde relatieve effectiviteit van bepaalde zaken. Het is echter belangrijk om het onderscheid tussen normatief en empirisch in het oog te houden bij het stellen van vragen aan ambtenaren en het analyseren van antwoorden. Dat iemand denkt dat kwetsbare burgers nooit zullen meedoen omdat ze dat niet kunnen is één ding, dat iemand dat geen probleem vindt is een tweede.

Operationalisering perspectieven

Het is onwaarschijnlijk dat ambtenaren zelf op een even hoog abstractieniveau over burgerparticipatie nadenken als uit het theoretisch kader spreekt, daarom zou direct vragen naar elementen ervan weinig zin hebben (vermoedelijk nietszeggende globale labels opleveren, zie het voorbeeld van het doelenlijstje in paragraaf 5.3.). De beste manier om een schets van het perspectief te krijgen is om te vragen naar concretere aspecten van burgerparticipatie die wel wat te maken hebben met de abstractere theoretische perspectieven) en de gegeven antwoorden te interpreteren. Stellingen, met de mogelijkheid tot uitleggen, zijn soms gegeven bij bepaalde onderwerpen om het nadenken te stimuleren en redeneringen scherp te krijgen, maar ook de antwoorden zijn geïnterpreteerd, en niet bewerkt met een wiskundige analyse.

De respondenten kregen daarom algemene vragen naar hoe zij burgerparticipatie zouden definiëren en de doelen ervan, naar de houding van burgers binnen het proces, naar de verhouding tot de traditionele representatieve democratie, naar de representativiteit van deelname en het belang daarvan, naar kwetsbare burgers (wie, en hoe ermee omgaan), naar de gewenste rol van de ambtenaar, naar de rol van maatschappelijke organisaties, etc. Het taalgebruik en terloopse opmerkingen met name in de tevens gevraagde beschrijving van het proces, de sfeer van wat er werd gezegd, waren daarbij ook erg belangrijk.

De interpretatie spreekt al tussen de regels van het voorgaande door, en zal uitgebreid worden beargumenteerd in de analyse, maar in de onderstaande tabel wordt alvast per onderdeel van de perspectieven weergegeven welk type gevonden argumentatie/opvatting in welk perspectief zou

passen. Deze tabel is duidelijk verbonden met de tabel uit het theoretisch kader, maar bestaat uit dimensies verbonden met vragen die vanwege de concreter burgerparticipatie gerelateerde in steek beter op een directe manier aan ambtenaren gevraagd kunnen worden dan abstract-filosofische vragen over burgerschap en de aard van de samenleving.

De tabel vormt de basis voor de opbouw van het empirische verslag over de civil/civic perspectieven. Deze elementen zijn onder te verdelen in vier blokken, elk verbonden met een ander deel van de argumentaties in het theoretisch kader. Het aspect 'burgers' (1) is verbonden met de argumentaties ten aanzien van burgerschap en ten dele met argumentaties ten aanzien van de verbanden (al werd daar nauwelijks op in gegaan). De rol van de ambtenaar, kaders en de verhouding tot de traditionele democratie zijn als het blok 'staat' (2) vooral verbonden met de theoretisch kader argumentaties ten aanzien van de plek van de staat, afbakening (wie is verantwoordelijk voor wat, voor het publieke domein), gezag en democratie. De dimensie maatschappelijke organisaties (3) is voornamelijk gebaseerd op de theoretisch kader redeneringen ten aanzien van civil society. De dimensies burgerparticipatie en de doelen ervan (4) zijn in feite verbonden met alle argumentaties: dat concept gaat over de plek van burgerparticipatie binnen de relatieve posities van burgers, staat en maatschappelijke organisaties.

De dimensie 'kwetsbare burgers' wordt als losse dimensie buiten het civil/civic perspectief opgenomen omdat het gevoelsmatig dicht tegen de organisatie van burgerparticipatie aan zit en niet sterk beargumenteerd bij een van de perspectieven kan worden ondergebracht

Onderdeel	Civil perspectief	Civic perspectief
Burgerparticipatie als	Ophalen voorkeuren en ideeën, maximaal adviseren; scope is beperkt	Zelfbestuur; scope kan heel groot zijn
Doel	Verbeteren kwaliteit 'product', tevredenheid + sociale samenhang	Versterken publieke betrokkenheid, verantwoordelijkheid, burgerschap
Burgers	Georiënteerd op eigen belang, dienen te worden gecontroleerd met ambtelijke controle of regels	Georiënteerd op het algemeen belang, kunnen zichzelf en het publieke domein sturen
Rol ambtenaar	Professionele invloed nodig (voor goede resultaten), verantwoordelijkheid daarvoor	Volledig op afstand, burger kan het zelf; hoogstens initieel ondersteuning biedend voor 'zwakkere burgers'
Kaders	Leiden tot beste resultaten, 'kaders en regels zijn er niet voor niets'	Beperkend voor zelfbestuur, zorgen voor beslissingen op voorhand

(verh. trad.) Democratie	Trad. democratie heeft monopolie op politiek, neemt besluiten en 'is het algemeen belang' óf goed systeem van aggregatie van wensen/stemmen is nodig voor gelijkheid van meningen	Burgerparticipatie nodig om op lagere dem. niveaus te democratiseren, democratie als iets actiefs en deliberatiefs, burgers bepalen algemeen belang op basis van afwegen argumenten
Maatschappelijke organisaties	Dragen zorg voor maatschappelijke participatie en leveren diensten; vormen informatiebron	Bieden mogelijkheid tot politieke participatie, school voor burgerschap, 'deliberatie en beslissen op lager niveau'

Figuur 5: Tabel operationalisering concretere civil/civic - dimensies

Kwetsbare burgers	Kb - : geen sterk idee bij wat de groep is, niet-participeren voornamelijk gebaseerd op niet willen, niet bijzonder van belang, speciale aandacht niet nodig	Kb0 : globaal idee bij de wat de groep is, mengeling van argumentaties Kb- en Kb+, neutrale of niet erg uitgesproken opvatting ten aanzien van kwetsbare burgers	Kb+ : duidelijk omljnd idee bij wat de groep is, niet-participeren door drempels of 'isolement'(van mobilisering), noodzaak speciale aandacht met het oog op 'meenemen naar burgerschap'
--------------------------	--	--	--

Figuur 6: Tabel operationalisering kwetsbare burgers (zie argumentaties die in het empirisch deel zijn geplaatst; inschaling gebeurt op basis van evenwicht van de argumenten die in elke categorie horen)

Hier zal ter verduidelijking nog een kort aanzetje van de interpretatie worden gegeven, met voor enkele facetten voorbeelden van normatieve en empirische verschillen.

Naarmate burgers meer als individueel belang nastrevers worden gezien (die wellicht moeten worden ingetoomd) is er bijvoorbeeld meer sprake van een civil perspectief; tenminste, dat is afhankelijk van in hoeverre dit standpunt normatief en empirisch is: men kan denken dat bewoners (als niet geladen term voor gemeenteburger) vooral individuen zijn, maar dat ze wel 'opvoedbaar' zijn tot burgers (en dat dat wenselijk is), men kan ook denken dat bewoners individuen zijn en dat ook behoren te zijn. Of, en dat zorgt voor een sterke nuancering, dat bewoners weliswaar geen individuen behoren te zijn, maar dat het onmogelijk is van de huidige individuen burgers te maken.

Naarmate de rol van de ambtenaar (meestal achterhaald op basis van de stellingen) meer verschuift naar de achtergrond (hij minder een 'filter' vormt voor opvattingen) – en dit ook als wenselijk wordt gezien –, naarmate de invloed van burgers hoger wordt gewenst (en daarmee soms ook is), naarmate de gewenste rol van de traditionele representatieve democratie (gemeenteraad) als kleiner wordt gezien, naarmate de doelen volgens de ambtenaar meer liggen op het terrein van burgerschapscompetenties en publieke (politieke) betrokkenheid in plaats van het verbeteren van de rol van de overheid, van beleid en draagvlak, dan is er sprake van een meer civic perspectief.

Ook een algemene vraag naar kwetsbare burgers heeft zowel een normatief als een empirisch element. Empirisch is de vraag of en wat kwetsbare burgers zijn, en of ze in staat zijn om te participeren. Normatief is de vraag, wat hun rol zou moeten zijn. Er is een onderscheid tussen denken dat er mensen met bepaalde achterstanden zijn, en vinden dat het belangrijk is die mensen toch te bereiken. Maar a is een noodzakelijke voorwaarde voor b.

Opzetten en benaderingen

De respondenten zijn ook gevraagd naar wie er toegang had tot burgerparticipatie, wat de status was van de uitkomsten, en (belangrijker) naar welke verschillende benaderingen en participatievormen er waren. Aan de hand van de voorbeelden in het theoretisch kader van participatiebevorderende tactieken (bijv. aparte bijeenkomsten, specifieke benaderingen voor doelgroepen, brede strategie, via intermediairs, bekende plaatsen, etc.) kan dan vervolgens worden gekeken of er een relatief participatiebevorderende strategie is gekozen of niet. Dit kan dan vervolgens worden verbonden met het achterhaalde perspectief. De beschrijving van gevonden organisatie-elementen is per actor in dit schema geplaatst (argumentatie voor coderingen staat voor de duidelijkheid in het empirisch deel):

Algehele publiciteit (media-gebruik)	Specifiek toegesneden benadering	Participatievormen	Contact intermediairs	Participatie doelstellingen	Rol organisaties

Figuur 7: Invultabel organisatie-elementen

5.6. Methode van analyse

Bij uitwerking van de interviews heb ik de antwoorden van de respondenten volledig uitgeschreven, gesorteerd per dimensie of deelonderwerp. Vervolgens heb ik deze antwoorden in een tabel (lijkend op de tabellen hierboven) samengevat. Voor het snel kunnen geven van een overzicht ten aanzien van de perspectieven is het echter nodig om naast samenvatten ook een codering toe te passen. Om de ambtenaren, gegeven de nuance die velen aanbrengen en vanwege de vele verschillende argumenten die kunnen worden aangevoerd, toch per dimensie van de perspectieven te kunnen plaatsen in termen van de ideaaltypen, heb ik gekozen voor een schaal met 7 scores, die er als volgt uit ziet:

Sterk Civil	Civil	Overwegend Civil	Neutraal	Overwegend Civic	Civic	Sterk Civic
A+	A	A -	N	B -	B	B +

Figuur 8: Codering perspectieven

De specifieke argumentaties en opvallendheden zijn verbonden met figuur 5 op pagina 51/52, en zullen per dimensie nog verder worden uiteengezet. Over het algemeen geldt dat het evenwicht tussen argumenten passend bij de ene visie en argumenten passend bij de andere doorslaggevend is. Als een actor veel redeneringen over een bepaald onderwerp aanvoert die alleen passen bij een civil

visie, dan zal hij als 'sterk civil' worden geclassificeerd, hetzelfde geldt voor 'sterk civic'. Volgt er een duidelijke basisvisie uit die op verschillende momenten wordt benadrukt, bijvoorbeeld 'burgers denken over het algemeen aan het eigen belang', die her en der wordt genuanceerd, bijvoorbeeld 'maar ze zijn wel redelijk zuinig' dan verschuift de classificering naar overwegend (civil). De inschaling zal waar nodig zoveel mogelijk worden toegelicht, waarbij moet worden aangetekend dat een exacte redenering niet voor elk label kan worden gegeven, omdat deze scriptie dan een te procedureel karakter zou krijgen.

De opvattingen ten aanzien van kwetsbare burgers (die niet direct onder civil/civic passen) en de organisatie (opzet, benaderingen) van burgerparticipatie zoals ambtenaren dat aangeven, zullen afzonderlijk worden behandeld. Bij de organisatie zal dit in de vorm van een checklist zijn (wel/geen benadering van intermediairs, wel/geen participatiedoelstellingen, wel/geen aparte trajecten, etc.), bij kwetsbare burgers maak ik een onderscheid in drie categorieën die voor de helderheid van de argumentatie wordt toegelicht in het empirisch deel.

5.7. Mogelijkheden en beperkingen

De sterke punten van de in het voorgaande beschreven onderzoeksmethodologie zijn al enigszins naar voren gekomen, maar zullen hier nog even kort naar voren worden gehaald.

Door de brede en open opzet zijn veel verschillende vormen van burgerparticipatie aan bod gekomen, had de ambtenaar de ruimte om uit te weiden en argumentaties te verduidelijken. Ik heb ervoor gewaakt dat alle elementen van de vragenlijst aan bod zijn gekomen, en er is zo scherp mogelijk doorgevraagd. Er kan gesteld worden dat de constructvaliditeit ('het vertrouwen dat wordt gemeten wat men zegt te meten, dat het gemetene overeenkomt met het concept'; Shadish Cook & Campbell, 2004) door deze opzet hoger is. Doordat er in een diepte-interview ruimte wordt gegeven voor argumentatie, doordat er kan worden doorgevraagd bij onduidelijkheden, doordat het duidelijk wordt wanneer een vraag of concept niet zoals bedoeld wordt begrepen door de respondent, zijn er minder 'platte' gegevens dan bij bijvoorbeeld een enquête met gesloten vragen. Hierdoor is het zekerder dat antwoorden appelleren aan de in het theoretisch kader bedoelde concepten, en worden er minder snel categorisaties gemaakt die niet kloppen.

De inhoudsanalyse van de interviewverslagen zorgt ervoor dat nog een slag dieper kan worden gegaan. Er is daarbij inderdaad veel afhankelijk van de onderzoeker en zijn analyse (er zijn geen enquêteresultaten die volgens een vast stramien door de computer kunnen worden gehaald om percentages te verkrijgen), maar de meerwaarde van dit onderzoek ligt juist in de duiding van argumentaties en gegeven antwoorden. Al met al stelt deze onderzoeksopzet het beste in staat te voldoen aan de hoofdoelen: de denkwereld ten aanzien van burgerparticipatie en de praktijkwereld van handelingswijzen van de betrokken ambtenaren in kaart te brengen. De opzet met open vragen en een selectie van een verscheidenheid aan respondenten bood de mogelijkheid een breed overzicht

te geven van perspectieven en liet ruimte open voor verschillende redeneringen (en het in detail construeren van 'interpretive frameworks').

De gekozen opzet, het gebruik van semi-gestructureerde interviews onder ambtenaren levert echter ook een aantal beperkingen op. Het was bijvoorbeeld lastig dat het van tevoren diep vastbijten in één onderwerp onmogelijk was; ik kon niet van tevoren graven in alle ins en outs van één bepaalde vorm. Dat maakte het moeilijk om heel erg diep op specifieke details, zoals de feitelijke participatie van burgers in één bepaald burgerparticipatie-initiatief, in te gaan. Daarnaast kon ik niet, in tegenstelling tot wanneer ik me puur richtte op bijvoorbeeld het voorbeeld Buurt in Actie in Enschede, meningen van geïnterviewden staven met verschillende andere bronnen. Daar ontbrak de tijd voor. Een verdere complicerende factor was dat bepaalde concepten waar ik graag naar wilde vragen, buiten de belevingswereld van sommige actoren lagen. Het was dan ook zinloos om die vragen verder af te lopen.

Het niet aflopen van een standaard vragenlijst, het op een open en flexibele manier stellen van vragen maakt de reproduceerbaarheid lastig. Anders geformuleerd kan worden gesteld dat er mogelijke gevolgen zijn voor de constructvaliditeit. In het ene geval meet je door het stellen van een vraag het ene, in het andere geval stel je de vraag iets anders en krijg je dus een antwoord op een (strikt logisch gezien) andere vraag. Vermoedelijk heeft dit probleem van 'measurement' (Shadish Cook & Campbell, 2004) geen hele grote effecten gehad omdat de vragen globaal hetzelfde waren, maar het kan zijn dat het wel of niet gebruiken van een extra woordje een bepaalde gedachtegang opzet, en dat moet zeker bij een dergelijk onderzoek (juist naar opvattingen en gedachtegangen) genoemd worden. Het werd in ieder geval duidelijk dat vermoeidheid invloed had op het verloop van de interviews en de scherpte van het doorvragen, ondanks alle pogingen het te voorkomen. Deze overwegingen hebben (lichte) invloed op de vergelijkbaarheid van de data (per concept) uit de verschillende interviews.

Het alleen spreken van de genoemde ambtenaren, zonder een grote willekeurige steekproef, kan leiden tot een beperking. Ondanks de pogingen via gericht vragen naar verschillende typen ambtenaren en spreiding over afdelingen een representatief deel van de ambtenaren te spreken te krijgen, kan deze representativiteit niet (statistisch) worden gegarandeerd, dat maakt het generaliseren over ambtenaren van de hele gemeente (betrokken bij burgerparticipatie) lastiger, laat staan over ambtenaren in alle Nederlandse gemeenten. Er kunnen door dit (niet te voorkomen) probleem met de externe validiteit vraagtekens worden gezet bij de representativiteit van gevonden beelden voor ambtenaren binnen een gemeente of in het algemeen, maar dit is zo goed mogelijk tenietgedaan door het bewust selecteren van heterogene eenheden (ambtenaren met een verschillende houding/verschillende afdeling).

Bovendien komt er een dermate eenduidig beeld uit mijn interviews dat het zeker mogelijk is dat het toch voorlopig (alle kennis is voorlopig) te generaliseren is over een grotere groep ambtenaren. Het kan vermoedelijk niet gegeneraliseerd worden naar een beeld van de gehele gemeente (dus van

individuen naar institutie), omdat er teveel niet onderzochte andere actoren een rol spelen (wethouders, gemeenteraadsleden, externe consultants). De verbanden tussen opvattingen en opzetten kunnen misschien weer wel (voorlopig) worden gegeneraliseerd, als er tenminste voldoende verschil in de variabelen tussen de ambtenaren zit, en de relaties in alle gevallen op dezelfde manier blijken te werken.

5.8. Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd: er zijn semi-gestructureerde diepte interviews gehouden onder in totaal 14 stadsdeel/wijk-medewerkers, projectmanagers en andere ambtenaren verspreid over de gemeenten Zwolle en Enschede. Om aan te kunnen sluiten bij de burgerparticipatie-belevingswereld van ambtenaren zijn, verbonden met het theoretisch kader maar concreter, vragen gesteld naar hoe zij burgerparticipatie zouden definiëren en de doelen ervan, naar de houding van burgers binnen het proces, naar de verhouding tot de traditionele representatieve democratie, naar de representativiteit van deelname en het belang daarvan, naar kwetsbare burgers (wie, en hoe ermee omgaan), naar de gewenste rol van de ambtenaar, naar de rol van maatschappelijke organisaties. De analyse berust op interpretatie van de antwoorden aan de hand van het theoretisch kader. Deze onderzoeksopzet- en analyse, die sterk is in het achterhalen van gedetailleerde, uitgebreide beelden maar minder sterk in termen van vergelijkbaarheid, geeft voldoende basis om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

In de volgende hoofdstukken zullen de resultaten van de interviews worden besproken, in termen van civil/civic perspectieven, perspectieven op kwetsbare burgers en organisatievormen en benaderingswijzen. De ordening van de data zal plaatsvinden aan de hand van de tabellen (over perspectieven en organisatie) die in dit hoofdstuk zijn weergegeven, dat zal nog verder worden uitgelegd.

Empirisch deel

In dit deel zal verslag worden gedaan van de interviews die ik heb gehouden onder ambtenaren van de gemeenten Enschede en Zwolle. De empirische beschrijving zal zoveel mogelijk aan de hand van de theoretische thema's gebeuren. Hierbij is het belangrijkste kader het schema op pagina 51/52. Zo kunnen mijn onderzoeksvragen, die afhankelijk zijn van redeneren in abstracte concepten, het beste worden beantwoord.

De volgorde zal hetzelfde zijn als die in het theoretisch kader. Het empirische deel zal uiteenvallen in twee hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk zal ik beschrijven in hoeverre de opvattingen van ambtenaren in het civic en civil perspectief op staat, burger en samenleving passen, en wat dit betekent voor de duiding van burgerparticipatie in gemeenten. In het tweede hoofdstuk zal ik beschrijven wat de opvattingen ten aanzien van kwetsbare burgers zijn en zal ik beschrijven welke methoden worden ingezet om burgers te bereiken. Ook zal ik daar ingaan op het verband tussen perspectieven en de organisatie van burgerparticipatie. In de conclusie zal ik een overzicht geven van de inzichten die deze scriptie heeft geboden, die zal ik koppelen aan een bredere discussie, en ik zal op basis ervan enkele aanbevelingen doen.

Graag wil ik benadrukken, dat binnen dit onderzoek en in de verslagen van wat respondenten hebben gezegd, geen waardeoordelen worden gegeven of geïmpliceerd. Het is niet per definitie zo dat het ene perspectief 'beter' is dan de andere. Het is wel zo dat ieder perspectief bepaalde implicaties heeft, en die zal ik benoemen. Wat 'het beste is', is een politieke keuze en het hangt er maar net vanaf welke invalshoek men kiest.

De respondenten hebben in dit verslag een codering gekregen die bestaat uit een afkorting van hun functie, een nummer en de gemeente waarin ze werken. Zo krijgt een stadsdeelmedewerker in Enschede bijvoorbeeld code SDM1E, terwijl de tweede (getallen worden overigens willekeurig bepaald) wijkmanager in Zwolle de code WM2Z.⁸

⁸ De koppeling van coderingen aan respondenten kan op verzoek worden toegezonden, maar is in principe niet relevant.

6. Opvattingen van ambtenaren: een civic of civil perspectief?

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk dient als beantwoording van de tweede onderzoeksvraag: welke perspectieven ten aanzien van burgers en burgerparticipatie komen naar voren bij ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie in Zwolle respectievelijk Enschede? Eerst zal een algeheel beeld worden gegeven van de burgerparticipatie-voorbeelden die door de respondenten zijn genoemd. Dit is vooral te zien als een achtergrondbeschrijving en belangrijk om een idee te geven waar het nu eigenlijk over gaat.

De beantwoording van de onderzoeksvraag zal plaatsvinden door de opmerkingen en argumentaties van de verschillende respondenten zo goed mogelijk in het schema te plaatsen dat op pagina 51/52 is weergegeven, dat zoals gezegd (zie hoofdstuk 5) bestaat uit civil/civic dimensies die concreet zijn gekoppeld aan burgerparticipatie. Hoewel de redeneringen ten aanzien van de verschillende dimensies (definitie, doelen, burgers, de rol van de ambtenaar, ambtelijke kaders, democratie en maatschappelijke organisaties) niet altijd los zijn te snijden en in elkaar overlopen, zijn er wel afzonderlijke vragen naar gesteld en heb ik geprobeerd ze los te beschrijven. De verschillende onderdelen van de perspectieven worden stuk voor stuk worden behandeld, waarbij de grote lijn en opvallende overeenkomsten en verschillen zullen worden weergegeven.

Het idee is echter wel, dat al deze deelonderdelen samen verschillende stappen (waarvan de volgorde niet vaststaat) vormen van een totaalbeeld. De op zichzelf interessante opvattingen (benaderd aan de hand van het civil/civic kader) van ambtenaren ten aanzien van burgers, de positie van de staat (ambtenaar/kaders/traditionele politiek), de rol van maatschappelijke organisaties en (al dan niet daarop volgend) de definitie en doelen van burgerparticipatie, vormen samen een totaal-perspectief op burgerparticipatie en de plek ervan in de verhouding tussen staat, burger en burgerverbanden. In tabellen zal daarom een overzicht worden gegeven van de verdeling van opvattingen over actoren. Het coderen maakt het (zoals in hoofdstuk 5 gesteld) mogelijk sneller een overzicht te krijgen, en aan het eind de verschillende dimensies onder elkaar te zetten, en te kijken of er ook een samenhangend perspectief is te ontdekken. Uiteindelijk zal worden geconcludeerd welke perspectieven over het algemeen naar voren komen bij de verschillende actoren.

Ik heb ervoor gekozen om in de opbouw van dit hoofdstuk de opbouw van de interviews te volgen, omdat de helderheid vermoedelijk ook in de uitwerking groter is wanneer bij het meest concrete wordt begonnen (burgerparticipatie en de doelen ervan); ook kan enig inzicht in de opvattingen ten aanzien van burgerparticipatie en de doelen ervan vermoedelijk helpen bij het begrijpen en plaatsen van de opvattingen ten aanzien van burger, ambtenaar, ambtelijke kaders, democratie en maatschappelijke organisaties.

6.2. Een eerste beeld uit voorbeelden

In mijn operationalisering heb ik al gesteld dat de manier waarop ambtenaren burgerparticipatie zien, de voorbeelden die ze uit zichzelf noemen, en de manier waarop ze die voorbeelden beschrijven een indicatie kunnen geven van hoe ze tegen staat, burger en samenleving aankijken. Hier zal ik beginnen met een kort overzicht van voorbeelden van burgerparticipatie die uit de interviews naar voren kwamen, vooral om de concrete wereld van burgerparticipatie zoals die er in de gemeenten is te introduceren. Dit vormt een voorstap voor het beschrijven van de gevonden perspectieven op burgerparticipatie.

Zoals zal blijken zijn er ruwweg drie categorieën van burgerparticipatie-voorbeelden te maken. De eerste is die van wijkbudgetten, de tweede van betrokken maken en inzet stimuleren, de laatste van inspraak (al dan niet met geïnstitutionaliseerde groepen of vertegenwoordigers), om te weten te komen wat wensen en belangen zijn.

Het algehele beeld is dat vooral het uitvinden van belangen en wensen sterk vertegenwoordigd is, en dat de scope van beslissen bij bijvoorbeeld wijkbudgetten erg klein is. Het wordt door veel ambtenaren als essentieel gezien dat ze 'weten wat er leeft' en dat proberen ze via verschillende bronnen (waaronder burgerparticipatie-bijeenkomsten) te achterhalen. Opvallend hierbij is vooral, dat de participatie in de WMO in Enschede voorlopig erg dicht tegen inspraak aanhangt, terwijl die wet door velen wordt onthaald als iets dat grote potentie biedt om verdergaande (politieke) participatie te realiseren.

De stadsdeelmedewerkers in Enschede en de wijkmanagers in Zwolle zijn met alle drie de categorieën bezig (met een nadruk op het 'iedereen laten inzetten voor de wijk'), de projectmanagers in beide steden vooral met inspraak. Over de gehele linie is opvallend dat 'geïnstitutionaliseerde overlegstructuren' waarvan men graag weg wil ('ook de burgers aanspreken die niet op vergaderingen komen'; zie ook de inleiding) als informatiebron toch een vrij belangrijke rol blijven spelen.

6.2.1. Enschede

De drie *stadsdeelmedewerkers* noemen overeenkomstige voorbeelden. Ze zien burgerparticipatie vooral als iets dat dicht tegen de opvatting van stadsdeelgericht werken aan ligt. Centraal staat 'hoe krijgen we de burgers nu betrokken bij de dingen die we doen binnen de wijk'; de manier waarop dat gebeurt is verschillend. Ten eerste moet de stadsdeelmedewerker daartoe voortdurend overleggen ('spilfunctie') met verschillende actoren en instanties in de wijk (bewonersorganisaties, ondernemers, welzijnswerk, corporatie), en moet de stadsdeelmedewerker telkens contact zoeken met de burger (ad-hoc inspraak, de wijk ingaan voor gesprekken; bijvoorbeeld bij de inrichting van de kanaalzone). Daarnaast moeten maatschappelijke initiatieven (zoals een welkomstpakket voor nieuwe bewoners) worden bevorderd; tenslotte zijn er projecten waarin budgetten aan wijk-of buurtbewoners worden gegeven. Het bekendste voorbeeld is Buurt in Actie, waarbij bewoners van een aangewezen buurt de beschikking krijgen over een budget om projecten ter verbetering van leefbaarheid, veiligheid of

sociale samenhang te realiseren. Daarnaast is er nog de Unieke Brink waarbij burgers samen de inrichting van hun centrale pleintje bepalen (met budget van de gemeente) en 'samen naar buiten' voor het ontwerpen van een speelplek. Burgerparticipatie is al met al dat de stadsdeelmedewerker 'weet wat er leeft' bij burgers, adviezen ophaalt, dat de burger betrokken is bij de 'maatschappij' van zijn wijk, en dat de burger beslist over een budget gericht op (kleinschalige) wijkverbeteringen.

De *eerste projectmanager* (die vroeger stadsdeelmanager was), noemt verschillende voorbeelden. Hij heeft er vooral ervaring mee als stadsdeelmanager; daar speelde bijvoorbeeld het opknappen van een verloederd park. De burgers kregen budget, maar burgers en bedrijven moesten zich ook actief inzetten voor het opknappen van het park. Projectvoorbeelden zijn het vinden van een nieuwe bestemming voor de schouwburg (burgers konden ideeën inleveren, die zijn opgepakt door marktpartijen), ondernemers stimuleren (via subsidie) bij de ontwikkeling van de Walstraat tot 'dynamische winkelstraat' en daarnaast het huisvesten van kwetsbare groepen en het daarbij betrekken van mensen die daar in de buurt wonen. Dat zijn vooral voorbeelden waarbij burgers en andere actoren worden ingezet, in termen van ideeën of meehelpen bij de uitvoering, om iets te bereiken.

De *tweede projectmanager* is betrokken geweest bij de herstructurering van de wijk Roombeek, die na de vuurwerkramp heropgebouwd is. De burgerparticipatie waar hij daar betrokken bij was, bestond uit goed informeren, maar ook vergaande inspraak op bijvoorbeeld de keuze van de architect of het ontwerp van de woningen. Er is voor Roombeek bijvoorbeeld samen met bewoners(verenigingen) en ondernemers een ontwikkelingsplan gemaakt (input verzameld over wensen ten aanzien van de wijk), waarna een bestemmingsplan werd opgesteld. Een ander prominent voorbeeld zijn inloopavonden voor straten, waaruit suggesties voor aanpassingen komen die soms wel of soms voorzien van argumentatie niet worden meegenomen. Over heel basale dingen ('stoeptegelniveau') wordt dan inspraak geleverd. Deze voorbeelden vallen vooral onder de noemer inspraak.

De *ontwikkelmanager* is in termen van burgerparticipatie vooral bezig met de Sociale agenda. Eerst worden daarvoor (demografische) gegevens verzameld, waarna bij burgers wordt geïnventariseerd hoe zij hun woonomgeving ervaren en tegen de toekomst van de wijk aankijken. Dat beeld wordt getoetst bij wijkbewoners en organisaties in de wijk. Op basis daarvan maken bewoners (gefaciliteerd) een actieprogramma voor 2 jaar voor hun woongebied. De gemeente brengt daarbij ook wensen in: elk woongebied moet een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld de huisvesting van ex-verslaafden, mensen met verstandelijke handicap, tbs-ers, etc. Uit de geïnventariseerde wensen van burgers en gemeente rolt dan een agenda, het liefst goed leesbaar en zo kort mogelijk, met maximaal 10 agendapunten. Dit gebeurt in samenspraak, maar de ambtenaar heeft de laatste stem. Dit valt vooral te zien als een uitgebreide vorm van inspraak, al stelt de ontwikkelmanager verder te willen gaan in termen van beslissingsmacht.

In de *WMO* in Enschede zijn enkele voorbeelden terug te vinden. De in de wet vereiste inspraak is georganiseerd op twee manieren. Ten eerste inspraak (vragen stellen en ideeën geven) door geïnteresseerden op twee avonden, en ten tweede via bestaande overlegstructuren en platforms. Daarin worden traditionele belangenbehartigers zoals cliëntenraad, gehandicaptenraad, mantelzorgorganisaties, wijkzorg, etc. geraadpleegd: hun adviezen hebben een formele status en kunnen niet zonder argumentatie opzij geschoven worden.

6.2.2. Zwolle

In Zwolle is het beeld ongeveer hetzelfde als in Enschede. De *wijkmanagers eerste wijkmanager* noemt voorbeelden die vooral op meedoen zijn gericht; meebeslissen was het experiment wijkbudgetten dat afgelopen is. Bij dat meedoen gaat het om het bij elkaar brengen van partijen als er problemen zijn (om die samen op te lossen, glad te strijken). Een voorbeeld zijn gesprekssessies of bemiddelingstrajecten. Bij een woonwagenlocatie waar problemen waren met toezicht en handhaving zijn gewone bewoners en woonwagenbewoners met overheid, corporaties en politie samengekomen om een plan van aanpak te maken. Verder wordt, bijvoorbeeld via opbouwwerk, op zoek gegaan naar verbetermogelijkheden in de wijk, en naar manieren waarop verschillende partijen daarin een rol kunnen spelen. Daaruit ontstaan soms weer bewonersgroepen die initiatieven starten voor speelplekken; dat wordt dan zoveel mogelijk gefaciliteerd door de gemeente. Huiskamergesprekken zijn een voorbeeld van een manier om wensen en problemen te signaleren. De door haar genoemde voorbeelden gaan vooral om het zich samen inzetten voor de wijk ('de overheid kan het niet meer alleen') en om afstemming van belangen.

De *tweede wijkmanager* noemt enkele concrete voorbeelden van burgerparticipatie, de indruk is dat daarnaast nog meer ad-hoc wordt ondernomen. Binnen één van zijn wijken (Kamperpoort) is een langdurig herstructurerings traject aan de gang, waarbij een (kleine) groep bewoners vanaf het begin betrokken is bij stedenbouwkundig programma van eisen, aan de tekentafel mag zitten, meeloopt met stedenbouwkundige, adviezen mag leveren, meedenkt. De projectontwikkelaars besloten uiteindelijk echter, want 'wie betaalt bepaalt'. Verder is er Beginspraak door de hele stad (inspraak vanaf vroegtijdig stadium bij alle projecten), is er in een wijk (Assendorp) met bewoners en woningbouworganisaties een leefbaarheidsplan gemaakt rondom projecten, en zijn in een volkswijk de plannen aangepast zodat bewoners nog op het bankje voor hun huis zouden kunnen zitten. Deze voorbeelden gaan dus vaak om advies leveren en inspraak. Meebeslissen kan soms bij kleine projecten in de openbare ruimte, door wijkbudgetten, geldbedragen voor bepaalde wijken in Zwolle (net zoiets als Buurt in Actie in Enschede).

De *derde wijkmanager* ziet het vooral als belangrijk deel van zijn taak dat hij een groot netwerk heeft en verschillende informatiestromen heeft. Het is onderdeel van wijkgericht werken om te kijken wat problemen en vragen zijn, en wie dat zou kunnen oplossen. Dat overzicht wordt gekregen door alle verschillende contacten, politie, maatschappelijk werk, politiek, wethouder, ambtenaren, bewoners en organisaties van bewoners. Hij spreekt over verschillende klankbordgroepen (Zwolse Poort,

Assendorper spoorzone) en wijkplatforms: halfjaarlijkse vergaderingen waar wijkwethouder, beheerder en manager samenkomen met burgers (breed uitgenodigd), voorgezeten door buurtbewoners. Het gaat daarbij vooral om informeren. Wijkbudgetten noemt hij ook, maar die zijn secundair: het gaat daar om leuke dingen. De burgerparticipatie-voorbeelden van deze wijkmanager gaan vooral over iets doen met de (voortdurende) signalen, en eventueel burgers daarbij inzetten via werkgroepen (bijv. parkeerprobleem, kamerverhuur).

Voorbeelden die de *beleidsmedewerker mobiliteit* geeft, zijn directe participatie door werkgroepjes van buurtbewoners die meedachten over parkeerbeleid en inloopbijeenkomsten over het parkeerbeleid. Daarna waren er bij de uitwerking besprekingen met bewoners over zaken als tot hoe laat betaald parkeren, bezoekerspasjes, welke straten, etc. Een indirecte vorm (en er zijn meer manieren waarop organisaties worden betrokken in overleggen) was het platform bereikbaarheid binnenstad, bestaande uit openbaar vervoer bedrijven, binnenstadsbedrijven, markthandelaren, parkeerexploitanten en binnenstadsbewoners. Deze vertegenwoordigers van allerlei belangengroepen hebben in poldermodel-achtige opstelling de uitwerking van autoluw beleid (dat was vastgesteld) gemaakt. Deze voorbeelden gaan vooral om inspraak: iedereen (burgers en belangenorganisaties) mag zijn zegje doen.

Er zijn twee grote voorbeelden die de *projectmanager* noemt. Allereerst is er het 1,5 dag durende ontwerpfestival van de Veerallee (hoge middenklasse wijk), waarin de bewoners zelf ideeën hebben ingebracht en schetsen hebben gemaakt die zijn verwerkt in een stedenbouwkundige schets. In Holtenbroek zijn wijkanalyses gemaakt met input van bewoners, en zitten een aantal mensen in de klankbordgroep die bijvoorbeeld mocht adviseren over de architecten van bepaalde herstructureringswerken. Er was daarnaast een wijkfeest waarbij mensen mochten adviseren (stemmen) welk bankje ze het leukst vonden, en er zijn per project enkele ad-hoc manieren om mensen te betrekken. Deze voorbeelden vallen eveneens onder inspraak.

Het voorbeeld waarbij de *projectleider* in Zwolle, die als ondernemer tijdelijk bij de gemeente als projectleider werkt, betrokken is, is het project 'de Herberg'. Het gaat hier om de plaatsing van een opvang voor dak- en thuislozen; dit was een project van een particulier (gesteund door enkele ondernemers) waarbij flinke tegenstand is ontstaan na de voorgestelde plaatsing. Alle verdere ontwikkeling is toen in overleg met een klankbordgroep gebeurd; deze klankbordgroep bestond uit ongeveer 8 mensen, en koppelde terug naar een bredere bewonersgroep die al eerder in de wijk actief was, van ongeveer 20 mensen. Er zijn ongeveer 4/5 vergaderingen geweest, die gingen over het type gebouw, fysieke maatregelen, beheersplan, etc. De opzet was hier dat de bewoners konden aangeven wat wensen en problemen waren, en de gemeente uiteindelijk besloot hoe het uitgevoerd werd. Dit is ook een voorbeeld van inspraak.

Tenslotte is de *algemeen beleidsmedewerker participatie* betrokken bij de gehele linie van projecten, hij adviseert en ontwerpt daarin. De wijkbudgetten zijn een belangrijk aandachtspunt, maar die richten

zich vooral op 'leuke projecten'. Hij probeert ook stap daarachter te versterken. Bijvoorbeeld de WMO die de beperkingen van zwakkere groepen om te participeren (in de samenleving) probeert weg te nemen, de verantwoordelijkheid voor hulp (mantelzorg) vanuit de omgeving te vergroten. Ook is hij betrokken bij het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze voorbeelden sluiten dan weer meer aan bij het 'actoren laten inzetten voor resultaat', maar zijn nog iets breder op te vatten als het versterken van verantwoordelijkheid en activering.

Al met al is er in beide gemeenten ongeveer hetzelfde burgerparticipatiebeeld te zien. De voorlopige conclusie kan zijn, gezien dat de meest vergaande vorm in beide gevallen een wijkbudget-type burgerparticipatie is, wat over een klein scala aan onderwerpen kan gaan en dat traditionele vormen van burgerparticipatie (zijnde inspraak, niet per se door vertegenwoordigers) nog steeds sterk zijn vertegenwoordigd. Nu hoeft deze korte inventarisatie niet per se iets te zeggen over de manier waarop ambtenaren tegen burgers en burgerparticipatie aankijken; hun opvattingen komen in de volgende paragrafen aan bod. Deze weergave zal plaatsvinden aan de hand van de dimensies van de theoretische perspectieven waar direct naar gevraagd is (zie pagina 51/52): eerst de definitie van burgerparticipatie, dan de doelen; vervolgens de opvattingen ten aanzien van burgers; dan de rol van de ambtenaar, de ambtelijke kaders en de democratie (staat); tenslotte de maatschappelijke organisaties. Die stappen samen leiden tot een totaalbeeld dat in een aparte paragraaf zal worden behandeld.

6.3. Burgerparticipatie: inventariseren, afstemmen of meedóen

In deze paragraaf zal ik om te beginnen de grote lijn weergeven van hoe de ambtenaren tegen burgerparticipatie als concept aankijken. De doelen zoals men die ziet zijn daar sterk mee verbonden, en zullen in de paragraaf hierna behandeld worden. Zoals gezien in het theoretisch kader gaat het civil perspectief uit van burgerparticipatie als ofwel maatschappelijke participatie ofwel het ophalen van voorkeuren en ideeën door de staat, met als doel zo goed mogelijk beleid te kunnen realiseren (want dat is de taak van de staat). In het civic perspectief gaat het erom burgerschap en publieke betrokkenheid door zelfbestuur te realiseren: burgers sturen zichzelf (in discussie, met uitwisseling van argumenten die zijn gestaafd door de intellectuele traditie). Het contrasteren van de definities die ambtenaren blijken te geven aan burgerparticipatie met de ideaaltypen vormt een eerste stap richting een totaal-perspectief.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Definitie	A-	A-	A-	B-	A+	A-	A

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Definitie	A-	A	A	A	A+	A	N

Figuur 9: Perspectief op definitie van burgerparticipatie per ambtenaar

Als je kijkt naar de verschillende definities van burgerparticipatie die ambtenaren geven, zijn er drie hoofddefinities te herkennen: het inventariseren van wensen en ideeën; meedoen als het actief maken van de burger voor de wijk of beleid; en het afstemmen van belangen/zorgen voor een voortdurende dialoog. De meeste actoren geven een combinatie van meerdere van deze hoofddefinities, die allemaal als civil kunnen worden gezien. Wanneer de basisdefinitie is aangevuld met opmerkingen over 'burgers die zelfstandig actief moeten worden voor hun buurt' of iets van die strekking schuift de classificatie iets meer richting civic op.

Het inventariseren van wensen en ideeën is duidelijk dominant en wordt het meest genoemd: luisteren naar de burger, de burger serieus nemen wordt door vrijwel elke actor als voornaam onderdeel gezien. Het meest opvallend hierbij zijn de WMO-beleidsmedewerker in Enschede (die participatie vooral als mede richting geven van beleid ziet) en wijkmanager 2 en 3 in Zwolle. Deze wijkmanagers zien een adviserende rol als er goede ideeën blijken te zijn, maar de basisbetekenis is 'meeweten', dus geïnformeerd worden. Alle project-mensen (behalve de eerste projectmanager in Enschede) en de beleidswerker mobiliteit in Zwolle blijken zoals verwacht in hun definitie van burgerparticipatie niet veel verder te gaan dan het aftasten en peilen van meningen om daar een richting uit te halen of om die op te nemen in een advies. Er kan dan nog steeds anders besloten worden.

'Het is het betrekken van burgers, heel vroegtijdig, bij projecten.(...) Je moet steeds je ogen en oren open houden, van 'speelt er iets', en dat moet je dan als ambtenaar vertalen naar argumenten naar de raad (...) Het is dus niet blind overnemen wat mensen roepen.'
(BMM1Z)

De projectleider in Zwolle zit daarbij nog verder tegen de lijn van alleen goed communiceren aan: het is belangrijk wat ideeën te krijgen, maar het belangrijkste aan burgerparticipatie is op een normale manier met elkaar (dus ook met de burgers, die potentieel dwars kunnen liggen) om te gaan: 'gewóón doen'.

De opvatting die het één na meeste voorkomt (ook in combinatie-definities) is burgerparticipatie als het actief en betrokken maken van de burger. Deze nadruk wordt sterk gelegd door projectmanager 1 en de WMO-medewerker in Enschede en de wijkmanagers uit Zwolle. Burgers moeten niet direct naar de gemeente kijken, maar hebben zelf ook een taak, moeten meedoen, om beleid (in de uitvoering ervan) en hun leefomgeving te verbeteren. Dit 'meedoen' is niet politiek (er vindt geen besluitvorming plaats) en dient meestal aan te sluiten bij de doelen van de gemeente: het gaat om mantelzorg, 'het realiseren van een dynamische winkelstraat' of het opknappen van een feestkoepel.

De drie stadsdeelmedewerkers in Enschede hebben zoals verwacht een brede opvatting, waarin het betrokken maken ook vertegenwoordigd is: het gaat om meedenken, meedoen en meebeslissen. Het is de taak van de stadsdeelmedewerker om op verschillende manieren te achterhalen wat er in de wijk leeft en wat de wensen zijn; adviezen te verzamelen. 'Burgers mogen er wat van vinden, omdat zij in

de wijk wonen, zij zijn deskundig' (stadsdeelmedewerker 3). Het is volgens de tweede stadsdeelmedewerker onderdeel van stadsgericht werken om een houding te hebben waarbij je naar burgers luistert. Het opbouwen van wijkbetrokkenheid en het stimuleren van maatschappelijke initiatieven daarbinnen (zoals bijvoorbeeld een welkomstpakket voor nieuwe bewoners, een gezamenlijke schoonmaakactie) wordt daarnaast ook als opvatting van burgerparticipatie gezien. Tenslotte wordt er ook nog gedacht aan beslissen, zij het binnen kleine projecten die met Buurt in Actie of andere wijkbudget-achtige systemen kunnen worden gerealiseerd.

Beslissen (of zelfs onafhankelijk zelfbestuur) komt verder nauwelijks terug in de reacties van de actoren; burgerparticipatie is vooral een activiteit die de overheid onderneemt, niet primair een activiteit van burgers. Opvallend is dat projectmanager 1 in Enschede qua opvatting als enige aansluit bij het civic perspectief: burgerparticipatie wordt in de basis gezien als een activiteit van de burger, als het actief en betrokken maken van de burger, en hij spreekt over pogingen zelfbestuur te realiseren:

'(...) Dat burgers en ondernemers samen over een wijk gaan als het gaat om beheer en dat soort dingen, en daar ook budget voor hebben' (PM1E)

Wel is er voor hem een duidelijke taak voor de gemeente om dat proces op gang te brengen en de burger actief en betrokken te maken (vandaar dat een min wordt toegevoegd aan de classificering). Ook de ontwikkelmanager in Enschede spreekt van de wens meebeslissen door te voeren op een groter terrein dan nu bij Buurt in Actie plaatsvindt ('grotere reikwijdte').

De algemeen beleidsmedewerker in Zwolle tenslotte, heeft een erg reflectieve en moeilijk te duiden definitie van burgerparticipatie. Hij onderkent de verschillende beelden van burgerparticipatie, en stelt dat burgerparticipatie in het algemeen een veranderende verhouding tussen overheid en burger is, waarbij de burger meer initiatief neemt en betrokken wordt.

De definitie van burgerparticipatie is over de gehele linie echter overwegend civil: slechts enkelen zien iets in (vergaand) zelfbestuur, de nadruk ligt op het inzetten van de burger ten behoeve van een doel (leefbaarheid bijv.) en vooral (zeker bij projecten) op het inventariseren van wensen/belangen en ideeën.

6.4. De doelen van burgerparticipatie: beleid of burger centraal?

Zoals in de voorgaande paragraaf al aangehaald, zijn civil doelen van burgerparticipatie vooral het bereiken van beleidsdoelen (effectiviteit) en maatschappelijke participatie, terwijl civic doelen gericht zijn op het ontwikkelen van publieke betrokkenheid en burgerschap bij burgers. Deze dimensie is sterk verbonden met de vorige.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Doelen	(A-)	A-	A	N	A-	N	N

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Doelen	N	A	A	A	A+	A+	B+

Figuur 10: Perspectief op de doelen van burgerparticipatie per ambtenaar

Zoals verwacht blijken de doelen die actoren zien sterk samen te hangen met de definitie van burgerparticipatie. Er zijn ruwweg vier doelen van burgerparticipatie te zien: het optimaliseren van beleid (bijv. leefbaarheid) door middel van informatie en ideeën; het vergroten van de sociale samenhang; het creëren van draagvlak; en het verantwoordelijk maken van de burger. Deze doelstellingen lopen soms in elkaar over, vooral het onderscheid tussen draagvlak en het optimaliseren van beleid is in de redeneringen van actoren vaak vaag.

De meeste projectmanagers zien vooral het verbeteren van beleid en het zorgen voor draagvlak (het voorkomen van gedonder in de uitvoering) als doel. Het gaat in die visie om het bereiken van doelstellingen en het realiseren van zaken als een prettige woonomgeving of goed toegesneden diensten (genoemd als één van de doelen door de WMO medewerker). Het gaat om fijn leven en wonen, om tevredenheid met de diensten van de staat. Die tevredenheid wordt vergroot als wat gerealiseerd wordt aansluit bij de wensen van de mensen die er wonen, als mensen het gevoel hebben dat ze gehoord worden. Zoals de tweede Enschedese projectmanager stelt:

‘Een van de doelstellingen moet zijn dat het een prettige woonomgeving is, dat kan alleen als er ook draagvlak is voor de dingen die je realiseert. Je moet begrip creëren voor de keuzes die je maakt in de openbare ruimte.’ (PM2E)

De stadsdeelmedewerkers en wijkmanagers zien een scala aan doelen, voornamelijk variaties op het versterken van de sociale samenhang en het verbeteren van de leefbaarheid. De versterking van de sociale samenhang en contacten tussen mensen als doel van de ambtenaren is vermoedelijk niet te zien als versterking van (republikeins/civic) burgerschap omdat het meestal gaat om het vergroten van gezellige contacten en buurtfeesten (en daarmee het bereiken van een beleidsdoel, geen burgerschapsontwikkeling). Toch valt de visie van actoren die dit in abstractere zin noemen, omdat het geïnterpreteerd kan worden als het willen versterken van de buurt als sociaal geheel, als gemeenschap, als minder civil te zien. De opvatting van de WMO medewerker dat het erom gaat *‘de verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor elkaar te vergroten’, ‘het gevoel te geven dat het onze stad is’* komt in zijn taalgebruik en insteek dicht bij het stimuleren van de onontkoombare (gevoelde) verantwoordelijkheid voor de medeburgers van een (civic) burger.

Voor wat betreft het zorgen voor draagvlak (in termen van het verloop van het proces) geeft de beleidsmedewerker mobiliteit (Zwolle) sterk blijk van een oriëntatie op hindermacht: het vergroten van

de haalbaarheid door het ontlopen van bezwaarschriften en het vlot kunnen besluiten en snel kunnen uitvoeren komen terug als belangrijke doelen. Ook wijkmanager 3 (Zwolle) legt nadruk op het verminderen van wanklanken en het 'gangbaar maken' van beleid; het gaat om het verminderen van weerstand en het is erg belangrijk burgers mee zien te krijgen. De projectleider in Zwolle wil ook vooral gedonder voorkomen, en een zo goed mogelijk product neerzetten. Verschillende malen benadrukt ze dat het gaat om het bereiken van resultaat, en het realiseren van een zo goed mogelijk product. Dat kan beter wanneer goed met bewoners wordt omgegaan.

'Als je goed in kaart hebt gebracht wat mensen belangrijk vinden, is het ook veel beter haalbaar.' (BMM1Z)

'Het voornaamste doel is dan het gangbaar maken van die voorziening in de wijk, zorgen dat het voorgenomen beleid van het college om daar te plaatsen ook wordt uitgevoerd. Maar ik vind het minstens zo belangrijk dat burgers worden betrokken, dat het niet tegen hun zin is wat er allemaal gebeurt, dat er openheid is, dat er draagvlak is.' (WM3Z)

De algemeen medewerker participatie in Zwolle, wijkmanager 1 in Zwolle, projectmanager 1 in Enschede en de ontwikkelmanager in Enschede komen wat doelstellingen betreft ook dicht bij de doelen van versterking van burgerschap en zelfbestuur (hoewel vaak geformuleerd als zelfredzaamheid). Ze benadrukken het belang dat burgers elkaar durven aanspreken, dat het probleemoplossend vermogen en de verantwoordelijkheid voor elkaar moeten worden versterkt. De projectmanager ziet dit echter vooral in termen van sociale stijging (een term verbonden met individualisme), en de ontwikkelmanager ziet als einddoel de leefbaarheid in de stad (terwijl in het civic perspectief de verantwoordelijkheid van burgers voor elkaar en het publieke domein een einddoel zou zijn).

De algemeen medewerker participatie in Zwolle benadrukt zeer sterk het willen ontwikkelen van burgerschap en probleemoplossend vermogen bij burgers, het vergroten van aanspreekbaarheid van burgers onderling. Een kenmerkend citaat:

'We zijn ook overorganiserend bezig geweest als overheid, het probleemoplossend vermogen en zelfredzaamheid zijn de maatschappij uitgewerkt. Dat betekent dat je dat weer opnieuw moet leren. (...) Het is ook een training voor burgerschap.' (ABP1Z)

Al zit er dus aardig wat variatie in de opvattingen van de ambtenaren ten aanzien van doelen van burgerparticipatie. Over de gehele linie geven de doelen net als de verschillende definities van participatie een naar civil neigende opvatting van burgerparticipatie. Het (beter en efficiënter) bereiken van doelen door de staat, door hulp of input van de burger en het creëren van draagvlak voor besluiten komt het meest naar voren. De ontwikkeling van zelfstandig en verantwoordelijk burgerschap bij burgers (bijv. door zelfbestuur dat meer los komt van de gemeente) wordt echter af en

toe ook als doel gezien, en het willen stimuleren van de buurt als geheel, als gemeenschap, zorgt ook voor enige nuancering van de 'civillness'.

Vermoedelijk zijn de opvattingen van actoren over wat de rol van de ambtenaar en de ambtelijke organisatie moeten zijn, verbonden met de manier waarop ze tegen burgerparticipatie aankijken. Dit is de volgende stap.

6.5. Burgers: individuen en hun welbegrepen eigen belang

In het theoretisch kader is beschreven hoe er ideaaltypisch gezien twee tegenovergestelde burgerbeelden kunnen worden gezien. Het ene is het civil beeld, waarbij de burger een individu is dat gericht is op de private sfeer, sociaal, economisch en cultureel kapitaal probeert te verwerven gegeven bepaalde kaders zichzelf wil verwezenlijken als autonoom individu; het andere is het beeld van de (republikeinse) burger, die in samenhang met zijn gemeenschap moet worden gezien, gericht is op het publieke domein, in discussie met zijn medeburgers wil gaan en zijn belangen in samenhang met het publieke belang afweegt. Het beschrijven van de opvattingen van ambtenaren ten aanzien van burgers vormt een volgend element van het totaal-perspectief; het is logisch dat een bepaalde opvatting ten aanzien van burgers verband houdt met een manier van aankijken tegen de staat (ambtelijk of politiek) en burgerparticipatie.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Burgers	(A)	A -	A -	A	A	A -	A

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Burgers	A	A -	A	A -	A +	(A)	N

Figuur 11: perspectief op burgers per ambtenaar; A= civil, B= civic, N= neutraal; tussen haakjes is 'op basis van een relatief klein aantal opmerkingen'

De tabellen laten zien, dat de opvatting van de meeste ambtenaren aansluit bij de civil opvatting van het burgerlijk individu. Bij concrete situaties zijn burgers volgens hen te zien als individuen die hun eigen belang willen verdedigen, maar voor zaken die verder af staan (of minder ingrijpend, leuk zijn, zoals wijkbudgetten) denken ze meer in termen van het algemeen belang. Het is echter lastiger om burgers daarbij te betrekken, omdat ze dan geen direct voordeel meer zien. Het doel van de burger is eigenlijk altijd het verbeteren van de eigen leefomgeving of 'er zelf iets mee opschieten'. Not In My Backyard gedrag, bijvoorbeeld bij de plaatsing van een instelling voor verslaafdenzorg, waarmee men het in algemene termen wel eens is, maar niet in de eigen wijk, werd vaak genoemd. Dat was de basisvisie voor de meeste actoren, die ertoe heeft geleid dat er vooral schakeringen van civil in de tabel zijn te vinden. Projectmanager 1 uit Enschede vat deze civil opvatting (inclusief een visie op het algemeen belang als het samen nemen van eigen belangen) mooi samen in antwoord op de vraag wat de verhouding bij burgers tussen het algemeen en het eigen belang is:

'Nou, het meerdere is toch eigen belang. Ik denk dat mensen bij de vraag 'waar ga ik me mee bezig houden' toch wel vaak afwegen 'wat schiet ik er nu persoonlijk mee op'. Maar, het eigen belang opgeteld is ook het algemeen belang.' (bijvoorbeeld bij het realiseren van een speeltuintje waar meer buurtkinderen baat bij hebben,- samengevat, red.) (PM1E)

Verder staan enkele ambtenaren stil bij de vaardigheden van burgers: niet iedereen is in staat om over de lange termijn te kijken en op dezelfde manier te plannen of vergaderen als nodig is. Of, zo stelt de tweede Enschedese projectmanager, het algemeen belang net zo goed in het oog te houden als de gemeente (!), daarom zijn ofwel voortrekkers of pioniers onder de bewoners ('beroepsburgers' die de taak hebben verstandig in te spreken: dit is te zien als een versterking van de civil classificering) ofwel professionele ondersteuners nodig. Daarnaast gaven veel actoren dan nog enkele argumenten richting een meer civic-opvatting: bijvoorbeeld dat de burgers zo zuinig of lange termijn-georiënteerd waren, of op een klein (of juist ver van het eigen belang afliggend) terrein wel in het algemeen belang konden denken. Dat zijn de civil – classificeringen. In de civil + visie wordt zeer sterk de competitie van eigen belangen benadrukt; verder werden geen zaken die meer bij een civic perspectief zouden aansluiten genoemd.

Tenslotte valt op dat men zich tegen de situatie van de nadruk op het eigen belang niet wenst (normatief gezien) of denkt te kunnen verzetten. De Zwolse projectleider stelt dat het sterkste op mijn vraag of het niet raar was dat mensen hun eigen belang verdedigen:

'Nee, zo hebben we het toch georganiseerd? Je moet geen onderhuids moreel beroep op mensen doen!' (PL1Z)

Een uitzondering op dit algemene beeld vormt de algemeen beleidsmedewerker uit Zwolle, die stelt dat de overheid over het algemeen te weinig vertrouwen heeft in het maatschappelijk besef en gevoel van verantwoordelijkheid van de burger. Zijn perspectief is echter als neutraal te zien, want hij stelt ook vast dat gevoel voor de lange termijn en het algemeen belang verschilt per burger, en dat de overheid nodig is om 'boven-privé zaken' (zoals veiligheid, gezondheid, transport, economie) in het algemeen belang te regelen.

De ambtenaren kijken al met al op een overwegend civil manier aan tegen burgers: burgers zijn vooral te zien als individuen, die niet per se samen met de buurt of gemeenschap zaken afwegen, maar vooral hun eigen belang en mening naar voren willen brengen. Daarbij wordt door de meesten burgerlijk individualisme ook als voldongen feit gezien. Dit zou theoretisch gezien samenhangen met het geven van een belangrijke plek aan regels, bureaucratische inkadering en beslissingen overlaten aan de staat. Volgens een civil redenering zou het logisch zijn dat de staat het algemeen belang garandeert, omdat dat nu eenmaal de verantwoordelijkheid is van de staat (en regels daarvan) en niet

een plicht van burgers. De drie volgende elementen die worden beschreven hebben allemaal te maken met de positie van de staat (ambtelijk of politiek) ten opzichte van de burger.

6.6. De rol van de ambtenaar: meer professional dan terugtreder

Zoals in mijn theoretisch kader uiteengezet, past bij een civil perspectief een professionele ambtenaar die verantwoordelijkheid draagt voor de goede (beleids)resultaten die het bestaansrecht van de staat/gemeente versterken; een stevige greep is gewenst op de processen die aan de gemeente (als institutie) toebehoren. Bij een civic perspectief moet de ambtenaar juist alle ruimte laten aan de burger om te bepalen, loslaten en op zijn hoogst initieel de zwakkere burgers helpen mee te komen.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Rol ambtenaar	(N)	A	A -	A	A+	B	A

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Rol ambtenaar	A-	A-	A-	A	A	A	N

Figuur 12: Perspectieven op de rol van de ambtenaar per ambtenaar

In de empirische analyse blijkt dat de ambtenaren zeker niet volledig wensen terug te stappen. De meesten zien in zichzelf een adviseur, die vanuit een schakelfunctie alle belangen en wensen moet overbrengen aan het college (of de raad) zodat die kunnen besluiten. Velen zien in zichzelf daarbij een afstemmer van verschillende belangen, een procesbegeleider die discussies goed wil laten verlopen. Dat kan worden gecombineerd met het meenemen met alle relevante zaken in een advies. Sterke voorbeelden hiervan zijn de wijkmanagers in Zwolle en de stadsdeelmedewerkers (2 en 3) in Enschede; zij sturen 'procesmatig aan op de oplossing van problemen' en proberen alle belangen en standpunten duidelijk te krijgen voor de besluitvorming. De ambtenaar moet 'recht doen' aan de inbreng van burgers. Dat houdt in, dat de wensen en belangen die kenbaar gemaakt worden doordringen in de besluitvorming. Advies geven aan de burger mag ook, op basis van de eigen kennis; ze moeten dan argumenten gebruiken en de burger de consequenties van hun suggesties laten zien.

Zoals een stadsdeelmedewerker in Enschede aangeeft:

Aan de ene kant ben je dienstverlenend, ondersteunend, faciliterend. Aan de andere kant heb je wel een bepaalde verantwoordelijkheid namens de gemeente richting een wijk, ten aanzien van leefbaarheid, veiligheid en dat soort zaken. (...) Op een gegeven moment kijkt een ambtenaar ook met professionele ogen naar dingen waar burgers geen weet van hebben. In die zin moet hij wel enigszins bepalend zijn, maar in eerste instantie niet in grote mate.

De meeste projectmanagers (en beleidsmedewerker mobiliteit) zijn over het algemeen nog meer gericht op hun professionele rol, stellen dat hun deskundigheid heel belangrijk moet zijn bij het advies geven aan de politiek. Argumenten van inhoudelijke disciplines dienen de hoofdrol te spelen bij afwegingen; de inschatting van de ambtenaar is daarbij dominant. Het duidelijkst daarin is de Zwolse projectleider, die de professionele visie van ambtenaren zwaarder wil laten wegen dan burgerparticipatie, maar ook zwaarder wil laten wegen dan de visie van de raad:

'Stedenbouwkunde is een vak. En je moet de professie daarin ook zijn spel laten spelen.'

'De praktijk is dat de gemeenteraad een oordeel wil geven over of een gebouw mooi is of niet; ze geloven de gemeentelijke stedenbouwkundige niet, ze geloven de welstandscommissie niet, ze willen daar eigenlijk zelf een oordeel over hebben en dat is heel raar.' (PL1Z)

De Enschedese projectmanager Roombeek (2) stelt het belang van ambtelijke afweging ook behoorlijk sterk:

'De gemeente hakt uiteindelijk de knoop door, zit er voor het algemeen belang. Je maakt een professionele afweging hoe groot de bezwaren van burgers zijn, de ambtenaar beslist op basis van argumenten uit de inhoudelijke disciplines wat het zwaarst weegt.' (PM2E)

Het bij het bovenstaande meer of minder benadrukken van het belang van de professionele visie leidt in het algemeen tot de schakeringen van civil in de tabel. Er zijn dan nog wel een paar opvallende dingen te noemen.

De andere Enschedese projectmanager (1) heeft namelijk een opvallende rol: hij blijkt gezien zijn antwoorden voortdurend op zoek verschillende organisaties en personen 'erachter te krijgen', ze te richten op het realiseren van voor project- en beleidsdoelen gunstige handelingen. Dit valt als een civil visie te zien, omdat de gemeente (of de ambtenaar namens de gemeente) bepaalt welk doel dient te worden nagestreefd, vervolgens probeert om burgers en organisaties in te zetten opdat het doel beter kan worden bereikt. De ambtenaar is namens de gemeente, net als in de civil visie, regisseur van het publieke domein.

Klantgerichtheid als waarde komt bij de WMO-medewerker en de Enschedese projectmanager (1) sterk terug; een toegankelijke, klantgerichte houding (open voor feedback) moet aanwezig zijn, ambtenaren moeten onthouden dat ze civil servants (dienaren) zijn. Dit sluit in principe aan bij een efficiency gericht civil perspectief; omdat beide ambtenaren open willen staan binnen de lijn die de gemeente voor wat betreft doelen en het bereiken daarvan zelf stelt.

Dan is er de algemeen beleidsmedewerker participatie van Zwolle die meer civic redeneringen aanvoert: de ambtenaar zou zich steeds meer coachend en ondersteunend moeten opstellen in plaats

van leidend; zou eigenlijk alleen de zwakkere groepen moeten helpen ideeën te formuleren. Hij zoekt naar manieren om de ambtelijke logica (afschrijving/beheerkosten, afgebakende verantwoordelijkheden) te combineren met de flexibiliteit van de burgerlogica. Dat maakt het maar de vraag hoe civic zijn perspectief eigenlijk is: afbakening en strikte legaal-rationaliteit passen niet bij een vrije, zichzelf regulerende burger. Daarnaast is hij ook niet bereid volledige macht aan de burger te geven op bepaalde terreinen: een goed advies benoemt de verschillende belangen en ideeën maar 'soms moet de gemeente ook kunnen zeggen: we doen het zo.'

Tenslotte valt op dat de Enschedese ontwikkelmanager het als een belangrijke taak van de ambtenaar noemt om mogelijkheden te verruimen, kaders en grenzen te doorbreken of op te rekken, te zorgen dat de gemeente meer durft loslaten. Dit is te zien als een civic visie; de ambtenaar dient in zijn opvatting (vaker) een stapje terug te doen om ruimte te geven voor beslisverantwoordelijkheid van de burger. Doordat hij eraan toe voegt dat de ambtenaar daarbij zeker ook zijn eigen argumenten mag gebruiken wordt dit perspectief enigszins genuanceerd.

Over het algemeen is de visie van de ambtenaren op hun eigen rol echter een civil visie: ze hebben vaak het gevoel professionele verantwoordelijkheid te moeten nemen voor een goede garantie van het algemeen belang; ze fungeren als een filter tussen de ongepolijste meningen en discussies van de burger en politieke keuzes. Daarmee vormen zij dus in feite een onafhankelijke macht boven burgers; maar je zou kunnen beargumenteren dat dit binnen een samenleving vol eigen belang nastrevende individuen (zoals verondersteld wordt door de meeste ambtenaren) noodzakelijk is.

Deze standpunten worden ook gereflecteerd in de algehele houding ten opzichte van kaders die er binnen de centrale, ambtelijke organisatie zijn; er zijn vele verschillende meningen over. Van tevoren werd in de verkennende interviews al gesproken over mogelijke strijdigheid van de ambtelijke manier van afrekenen (plannen, resultaten, effectrapportages) met de flexibelere vereisten van burgerparticipatie. Niet alle ambtenaren brengen dit even sterk naar voren, maar het komt wel terug in de interviews.

6.7. Ambtelijke kaders: een garantie voor het algemeen belang

Ambtelijke kaders en regels zijn in het civil perspectief nodig voor een efficiënte beleidsuitvoering (rationeel, van bovenaf opgelegd systeem dat er niet voor niets is), en om burgerlijke individuen in check te houden; ambtelijke kaders zijn er voor het algemeen belang. In het civic perspectief worden deze regels en kaders juist als beperkend gezien, als iets dat vrije beslissingen wegneemt en zelfbestuur onmogelijk maakt. De kaders stellen in die visie zaken buiten discussie, die wel ter discussie gesteld moeten kunnen worden.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Ambtelijke kaders	A	A	A -	A-	A	(N)	(A)

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Ambtelijke kaders	A	A	(...) ⁹	A	A+	A	N

Figuur 13: Perspectieven op ambtelijke kaders per ambtenaar

Er is één hoofdvisie te achterhalen ten aanzien van ambtelijke kaders. Die visie is dat ambtelijke kaders belangrijk zijn om het algemeen belang te garanderen of conflicten te voorkomen (pacificatie!), maar dat bij strijdigheid de mening van burgerparticipatie, voorzien van ambtelijk advies, moet worden voorgelegd aan politieke beslissers (college of raad) zodat de kaders mogelijk kunnen worden veranderd. Het beste is dan nog dit vooraf te checken, zodat het beleid van te voren al beter is. Deze opvatting, die civil is omdat de gemeente als soevereine actor met (vrij strikte) kaders boven de burger wordt geplaatst, omdat wijzigingen of afwijkingen altijd door het gemeentelijke systeem moeten gaan, wordt gehanteerd door eigenlijk alle actoren behalve de algemeen beleidsmedewerker Zwolle en wijkmanager 3 Zwolle (die er niet echt op ingaat). De verschillen in classificatie zijn veelal nuanceverschillen, gebaseerd op het sterker of minder sterk benadrukken van het belang van de kaders of het belang en de mogelijkheden te proberen ze te wijzigen als burgers er tegenin willen gaan. Typend zijn de uitspraken van twee stadsdeelmedewerkers in Enschede:

'Kaders zijn er niet voor niets' (SDM2E)

'Je bent gehouden aan het gemeentelijk beleid, maar kunt dat wel ter discussie stellen.'
(SDM3E).

Een sterk voorbeeld dat meerdere malen werd aangehaald om het belang van kaders (of de beslissende rol van college/raad) aan te duiden, was de plaatsing van dak- en thuislozen (o.a. wijkmanager 1 in Zwolle en de ontwikkelmanager in Enschede kwamen daarmee). Omdat geen enkele buurt een dergelijke opvang zou willen hebben, is het belangrijk dat er ambtelijke kaders zijn die de verdeling van deze voorzieningen over de stad regelen.

Het is daarbij opvallend dat de projectleider in Zwolle en projectmanager 2 in Enschede een nog wat sterker vertrouwen hebben in de ambtelijke kaders dan de anderen, en dan ook minder vaak (of zelden) de noodzaak zien om die ter discussie te stellen:

'Het is vaak goed te beargumenteren vast te houden aan kaders. (...) Grenzen ten aanzien van beheerkosten en dergelijke zijn belangrijk, je kunt het je niet veroorloven onbeperkte vrijheid te geven' (PM2E)

⁹ Deze ambtenaar vatte mijn vragen hiernaar iets anders op; daardoor kan hij niet geplaatst worden in de perspectieven. Zijn commentaren waren dat iedere afdeling vanuit zijn eigen kaders kijkt (bijv. de behapbaarheid van toezicht), en dat sommige ambtenaren zich te los zien van de wijken.

'In principe beslist de gemeenteraad, maar als ambtelijk dingen worden afgesproken zou dat leidend moeten zijn' (PL1Z)

De ontwikkelmanager in Enschede geeft een neutraal beeld: er is vaak een strijdigheid waarbij vooral moet worden gekeken wat in het belang van de stad is. Dat zijn niet altijd de doelen van de politiek (die in kaders zijn vervat), maar ook niet altijd de mening van (individuele) burgers. De algemeen beleidsmedewerker participatie van Zwolle heeft in het kader van wijkbudgetten eveneens een andere mening over de hoofdvisie waarin kaders als belangrijk worden gezien:

'Er wordt stevig aan de rem getrokken door topbeheerders en beleidsambtenaren die zich 'overvallen voelden' door de eerste twee rondes wijkbudgetten. Marges worden heel klein. Er ontstaat een situatie van Alles mag, zolang dat maar precies is wat we van tevoren al hadden bedacht. Er ontstaat een trechter, waarin de vrije vorm steeds meer vastloopt in het keurslijf van beide voorwaarden. '

De mening van deze respondent is dat de ambtelijke logica niet zo vaak als nu dominant moet zijn, maar veel meer moet worden gecombineerd met de flexibele elementen van burgerparticipatie. Hoe dan precies is lastig; hij stelt in ieder geval dat los moet worden gekomen van het afrekenstelsel dat gebaseerd is op kosten. Burgerlogica is in zijn optiek nodig om voorzieningen iets beter te maken, meer betrokkenheid te creëren, en wrevel te voorkomen: maar die zaken meet je niet in de kosten, die op dit moment leidend zijn in de verantwoording binnen het ambtelijke systeem. Het behouden van een bepaalde ambtelijke logica is echter ook belangrijk: verantwoordelijkheden moeten bijvoorbeeld duidelijk (juridisch) worden vastgelegd.

Er werden voor wat betreft de ambtelijke kaders overigens enkele opmerkingen gemaakt die voor de discussie rondom burgerparticipatie relevant zijn, maar niet in het civil/civic perspectief zijn te plaatsen. Door enkele actoren (wijkmanager 1 Zwolle, projectmanager 1 Zwolle, wijkmanager 3 Zwolle) werd gesteld dat het huidige ambtelijke systeem van afrekening op het behalen van resultaten, waarin een tijdsplanning is die gericht is op het dienen van het bestuur (B&W en de raad) en waarin burgerparticipatie niet tot de checklist behoort, snel zou kunnen leiden tot een plichtmatige invulling van burgerparticipatie. Laagdrempeligheid en het 'dicht bij de wijken staan' zouden volgens hen wellicht meer onder het voetlicht moeten komen bij de verantwoording, zodat ambtenaren daar vanzelf meer rekening mee zouden gaan houden. De ontwikkelmanager in Enschede stelt iets soortgelijks wanneer hij naar voren brengt dat het programmadenken, het opknippen in verschillende taken van de ambtelijke organisatie blokkeert dat burgerparticipatie (dat in principe in het beleid past) ook in houding en praktijk naar voren komt. Dit zijn interessante overwegingen om mee te nemen in de conclusie.

6.8. Democratie: raad en college terecht dominant als hoeder van het algemeen belang

Het valt te verwachten dat actoren die hebben beargumenteerd dat kaders belangrijker zijn omdat de gemeente de actor is die het algemeen belang moet garanderen, een zelfde soort argumentatie zullen aanhouden bij de rol van de representatieve democratie (gemeenteraad). Zoals gezien in het theoretisch kader kan democratie in het civil perspectief ofwel worden getypeerd als dominantie van de representatieve systeem, waarbij de staat/gemeente het publieke domein heeft gemonopoliseerd, het alleen haar taak is politiek te delibereren en beslissingen te nemen; ofwel als een aggregatieve opvatting (in procedure optellen stemmen/eigen belangen) van directe democratie. Het civic perspectief gaat uit van de deliberatieve democratie, waarbij de nadruk ligt op de (evenwichtige) uitwisseling van argumenten, waarbij de kwaliteit van de argumenten en de discussie meer dan de formele manier van het wegen van meningen van belang is en waarbij iedere burger wordt geacht inhoudelijk mee te discussiëren.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Democratie	A	A-	A-	B-	A	N	A+

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Democratie	A-	A-	A	A-	A+	A	N

Figuur 14: Perspectieven op democratie (in het licht van burgerparticipatie) per ambtenaar

Er zijn in de redeneringen een aantal elementen van belang. Ten eerste is het de vraag of de ambtenaar de traditionele representatieve democratie (gemeenteraad en college) als feitelijk dominant ziet (empirisch), ten tweede of dat volgens hem ook zo zou moeten zijn (normatief). Vervolgens kunnen ambtenaren wel of niet vinden dat dit moet worden veranderd door een min of meer vergaande beslissingsrol bij burgerparticipatie neer te leggen. Hoe meer ze de traditionele representatieve democratie aan de kant willen schuiven, hoe meer ze opschuiven richting een civic visie. Dit is dan nog weer afhankelijk van de vraag of de nadruk ligt op een aggregatieve opvatting van burgerparticipatie of een deliberatieve.

De meeste ambtenaren zien raad en college als feitelijk en terecht dominant, als uiteindelijke hoeder van het algemeen belang; in principe is de gemeente democratisch, en is de gemeenteraad een afspiegeling van de mensen die mogen stemmen. Maar het systeem wordt 'democratischer' en beter wanneer goed wordt doorgegeven wat de burgers in de wijk ervan vinden. Zoals de tweede stadsdeelmedewerker van Enschede zegt: *'het is altijd goed om veel meningen mee te nemen'*. Burgerparticipatie heeft in die veel gevonden visie niet per se veel met politieke beslissingen en daarmee verbonden formele democratische representativiteit (civil) of het evenwichtig horen van verschillende argumenten (civic) te maken. De waarde van burgerparticipatie wordt vooral getoetst aan de mate waarin burgers het gevoel krijgen dat ze gehoord worden, het vertrouwen in de overheid wordt vergroot en er een bijdrage wordt geleverd aan beleidsdoelen als leefbaarheid. Een eindtoets van de gemeente is altijd nodig, de gemeente is eindverantwoordelijk voor een goede afweging van informatie en belangen.

Deze civil visie wordt bij een aantal stadsdeelmedewerkers en wijkmanagers genuanceerd doordat ze spreken van de mogelijkheid beslissingsmacht aan burgers te geven bij kleine zaken. Vaak (bijv. SDM3E en WM1Z) moeten de bewoners dan wel, bijvoorbeeld via handtekeningen, kunnen aantonen dat er draagvlak is voor hun plan.

‘Als het gaat om het wijkniveau dan willen wij handtekeningen zien, die moeten het belang zichtbaar maken, van in hoeverre leeft dat in een wijk.’ (WM1Z)

De projectleider van Zwolle en de WMO medewerker van Enschede benadrukken nog sterker de afbakening van taken, het monopolie van de traditionele representatieve democratie (van raad en college dus) voor wat betreft politieke beslissingen in het publieke domein. Het is binnen hun (traditionele) opvatting van democratie eigenlijk vreemd om suggesties voor meer beslissingsmacht op lagere niveaus te doen:

‘Je hebt gewoon een bestuur gekozen, en het bestuur beslist.’ (PL1Z)

‘Het zijn ook politieke keuzes, en die worden gemaakt in de gemeenteraad. Het is de vraag of je, als je zelfbestuur organiseert, een al complexe organisatie niet nog complexer en ondoelmatiger maakt (...) Democratie is het sterkst als er een moment is waarop burgers invloed hebben op beleid, het daarna ontwikkeld en geëvalueerd wordt, en er daarna weer nieuwe keuzes zijn. (...) Bij burgerparticipatie is continue input op de uitvoering heel belangrijk, maar ik denk wel dat het de democratie verzwakt, omdat het politieke proces daar heel diffuus en moeilijk van wordt.’ (WMO1E)

De eerste Enschedese projectmanager wil de vertegenwoordigende democratie daarentegen meer aan de kant schuiven: raadsleden (en traditionele overlegpartners als de wijkraad) moeten gaan toezien op de eerlijkheid van het proces (voorbeelden van processen zijn BuurtInActie/Buurt aan Zet), maar niet ‘ertussen gaan zitten’ om te beslissen. Burgerparticipatie ziet hij als een ‘verbreding van de onderkant van de democratie’, die straks nog sterker kan worden wanneer internet het mogelijk maakt om te peilen en te besluiten. Er is binnen deze overwegend civic visie nog wel een belangrijke rol voor de gemeente als regisseur: ze moet er op toezien dat burgers er evenwichtig uitkomen, en mag eisen dat burgers het draagvlak aantonen van wat ze willen bereiken. Ook de ontwikkelmanager vindt dat de vertegenwoordigende democratie aan vernieuwing toe is, zo dicht mogelijk bij de burger moet komen te liggen, maar vindt dat burgerparticipatie aan de kant moet worden geschoven *‘als het nodig is voor het algemeen belang dat niet een kleine groep burgers beslist’*.

De algemeen beleidsmedewerker Zwolle toont zich reflexief op de democratie-visies die kunnen worden gehanteerd. Hij staat een combinatie van de representatieve en ‘basisdemocratie’ (een mengvorm tussen sociale participatie en een deliberatieve vorm van democratie) voor:

*'Representatieve procedures met representativiteit en percentages zijn er om de knoop door te hakken, basisdemocratie om dingen voor elkaar te doen. Mantelzorg, sociale controle en zelfredzaamheid laten zich niet dirigeren door formele systemen van representatie. (...)
Basisdemocratie is legitiem tot het belang van groepen met elkaar in strijd komt, dan moet de representatieve democratie de knoop doorhakken. Hetzelfde geldt voor zwakkere belangen of minder populaire belangen.'*

Al met al wordt burgerparticipatie veelal als ondersteunende, extra activiteit voor de representatieve democratie gezien; bijdragend tot beleidsdoelen als leefbaarheid, veiligheid, sociale samenhang, etc. Het wordt zelden gezien als een op zichzelf staand systeem van politieke keuzevorming of zelfbestuur, als een verandering in de democratische structuur. Dit is dus een civil perspectief: de traditionele politiek wordt als hoeder van het algemeen belang gezien, en heeft het monopolie op politieke keuze. Van een deliberatieve, civic, opvatting van democratie is pas sprake wanneer er ook op het niveau wordt besloten waar de (nieuwe, burgerparticipatie-) discussies worden gevoerd. Dat is niet het geval; slechts een enkeling wil de traditionele democratie aan de kant schuiven om beslissingsmacht te geven aan buurt of gemeenschap.

6.9. Maatschappelijke organisaties: netwerk-voelsprietten met een maatschappelijke taak

Maatschappelijke organisaties zijn volgens de theorie in het kader van burgerparticipatie, kwetsbare burgers en selectieve participatie voor twee zaken van belang. Aan de ene kant vormen ze een 'civic infrastructure' (Lowndes et al., 2006b) die door mensen te stimuleren en actief te maken (of door ze te scholen in burgerschap, discussiëren, democratische waarden) en door een kanaal te vormen richting de traditionele politiek, politieke burgerparticipatie ook bij kwetsbare burgers kunnen vergroten; daarnaast kunnen ze als ofwel contactpersonen ofwel vertegenwoordigers (de visies hierop van ambtenaren kunnen verschillen) een belangrijke functionele rol spelen in burgerparticipatie.

Binnen de civil visie zijn maatschappelijke organisaties er slechts voor de maatschappelijke participatie van burgers, voor sociale initiatieven zonder politieke keuzes ten aanzien van het publieke domein. Binnen de civic visie vervullen maatschappelijke organisaties een belangrijke politieke rol als politieke gemeenschappen, 'blaadjes aan de boom van het grotere democratische systeem'.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Maatschappelijke organisaties	-	A	A	A	-	A-	A

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Maatschappelijke organisaties	-	A	A	-	-	A-	-

Figuur 15: perspectief op maatschappelijke organisaties per ambtenaar

Uit de interviews blijkt dat er vooral een netwerkvisie van maatschappelijke organisaties dominant is. Men geeft niet uit zichzelf en vaak ook niet na vragen een mening over de (normatieve) positie en rol van maatschappelijke organisaties in de gemeente (vandaar de vele lege vakjes), maar redeneert vooral in termen van contacten. Vaak zijn buurt- en wijkorganisaties en andere netwerkpartners waarmee een ambtenaar vanuit zijn functie contact heeft de eersten die worden genoemd.

Veel maatschappelijke organisaties worden gezien als een adequate of minder adequate vertegenwoordiger van bepaalde belangen; daarnaast als organisatie met een maatschappelijke taak (bijvoorbeeld voetbalvereniging die ook overdag open moet zijn voor sociale contacten, koffie drinken) of als contactpersoon om bepaalde groepen (zoals moslims) te bereiken. De volgende citaten geven deze gecombineerde voelspriet- en maatschappelijke functie weer:

'Het is van belang betrokken verenigingen te hebben die weten wat er leeft' (OM1E).

'Buurtorganisaties en wijkverenigingen zijn van belang omdat ze contact hebben met het gebied waarin ze functioneren. Zij kennen de buurt, kennen de 'wijkburgemeesters', mensen die wat extras kunnen bijdragen aan het proces, en kunnen dus een waardevolle ingang vormen en idee geven over hoe het proces in te steken. ' (WM2Z)

'Belangenorganisaties, sportverenigingen en wijkraden(...) zijn wel organisaties die een hele sterke signaleringsfunctie hebben, omdat je daar al contact mee hebt, signaleer je wel wat er speelt' (WMO1E)

De beleidsmedewerker mobiliteit ziet sommige organisaties als goede vertegenwoordigers in een meer indirecte vorm van participatie waarbij verschillende vertegenwoordigers als overlegplatform om tafel gaan met de gemeente. Dat is exemplarisch voor de netwerkachtige visie. Opvallend daarbij is trouwens dat hij stelt dat de gemeente daarbij eisen mag stellen aan de mate waarin men (bijv. door terugkoppeling op vergaderingen van de organisatie) ook echt een vertegenwoordiging is van de achterban. Dit zou, als de organisaties een meer zelfstandige beslisrol zouden krijgen een typisch civic opvatting zijn.

Een strategie of omvattende visie ten aanzien van (ondersteuning van) maatschappelijke organisaties en hun (al dan niet essentiële) rol in burgerschap en burgerparticipatie (de 'civic infrastructure' van Lowndes et al.) ontbreekt veelal. Wat overigens opvalt, is dat ambtenaren in Enschede meer melden over maatschappelijke organisaties. Wellicht komt dat doordat de netwerkvorm met maatschappelijke organisaties, 'geïstitutionaliseerde overlegstructuren met meepraten in politieke organen' weinig aanwezig zijn in Zwolle (ABP1Z).

6.10. Conclusie: perspectieven op burgerparticipatie

Met de beschrijvingen van de vorige paragrafen is het volgende totaalschema te maken. Het samenvattende perspectief is geen gemiddelde van de verschillende scores, maar wordt gevormd door de meest voorkomende classificatie (eventueel gecorrigeerd richting de kant van de schaal waar de overige antwoorden vandaan komen), waarbij de categorie maatschappelijke organisaties vanwege weinig sterke antwoorden; weinig normatieve uitspraken minder zwaar meetelt. Met dit schema en de conclusie op de volgende pagina is onderzoeksvraag 2 (Welke perspectieven ten aanzien van burgers en burgerparticipatie komen naar voren bij ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie?) beantwoord.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Definitie	A-	A-	A-	B-	A+	A-	A
Doelen	(A-)	A-	A	N	A-	N	N
Burgers	(A)	A -	A -	A	A	A -	A
Rol ambtenaar	(N)	A	A -	A	A+	B-	A
Ambtelijke kaders	A	A	A -	A-	A	(N)	(A)
Democratie	A	A-	A-	B-	A	N	A+
Maatschappelijke organisaties	-	A	A	A	-	A-	A
Totaal-perspectief	A- Overwegend Civil	A- Overwegend Civil	A- Overwegend Civil	A- Overwegend Civil	A Civil	N Neutraal	A Civil

Figuur 16: Overzicht totaal-perspectief ambtenaren Enschede

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Definitie	A-	A	A	A	A+	A	N
Doelen	N	A	A	A	A+	A+	B+
Burgers	A	A -	A	A -	A +	(A)	N
Rol ambtenaar	A-	A-	A-	A	A	A	N
Ambtelijke kaders	A	A	(...)	A	A+	A	N
Democratie	A-	A-	A	A-	A+	A	N
Maatschappelijke organisaties	-	A	A	-	-	A-	-
Totaal-perspectief	A- Overwegend Civil	A- Overwegend Civil	A Civil	A Civil	A+ Sterk Civil	A Civil	N Neutraal

Figuur 17: Overzicht totaal-perspectief ambtenaren Zwolle

Er komen al met al verschillende, meer of minder uitgesproken civil perspectieven naar voren. Het valt op dat het concept burgerparticipatie, dat in retoriek vaak wordt aangehaald als democratische vernieuwing, een verandering van het systeem, vooral wordt gezien als iets dat binnen het bestaande politieke systeem moet blijven; vooral dient ter verbetering van het beleid dat wordt gevoerd en de doelen (zoals leefbaarheid, veiligheid) die worden nagestreefd. Het gaat zelden om politieke keuzes en zelfbestuur, de ambtenaar vormt zelfs nog een filter voordat de politiek besluit, en dient die volgens velen ook te vormen. Het bestaande politieke systeem wordt eigenlijk door alle ambtenaren (behalve de algemene beleidsmedewerker in Zwolle, hoewel die ook voornamelijk voortbouwt op de positieve punten van het bestaande systeem) als gegeven gezien, daarbinnen dient optimalisering plaats te vinden. Die optimalisering kan worden gerealiseerd door open te staan voor tips van burgers en door die burgers zelf actief te maken en in te zetten. Burgerschap en zelf beslissen komen eigenlijk niet terug, behalve wanneer het gaat om 'iets leuks' als wijkbudgetten, dat zich slechts richt op een kleine scope. Het perspectief blijkt kortom overwegend civil te zijn. Er is geen sprake van een paradigma shift. Wat opvallend is, is dat dit overwegend civil beeld, vooral ten aanzien van burgers, de plaats ten opzichte van de traditionele democratie en het belang van ambtelijke kaders, behoorlijke overeenstemming vertoont.

Toch zijn er wel schakeringen in 'civilness' te zien, die enige samenhang lijken te vertonen met de achtergrond van de ambtenaar. De variatie is vooral te vinden wanneer het gaat om de definitie en doelen van burgerparticipatie, en de rol van de ambtenaren. Wat opvalt is dat alle projectmanagers (en de beleidsmedewerker mobiliteit) daarbij ongeveer hetzelfde beeld weergeven: het gaat om het bereiken van (fysieke) beleidsdoelen, input van burgers kan goede ideeën opleveren of draagvlak creëren zodat de doelen beter worden gerealiseerd. De ambtenaar moet wel (sterk) zijn professionele stempel drukken op het eindresultaat. Dit is te karakteriseren als 'professionele afweging met de input van individuele burgers'. De Enschedese WMO-medewerker valt hier ook bij te plaatsen, al stelt hij ook doelen die te maken hebben met de vergroting van de verantwoordelijkheid van burgers zelf. Zijn basisvisie is een civil visie gebaseerd op klantgerichtheid, en het verzamelen van input ter verbetering van (zorg)diensten.

De stadsdeelmedewerkers en de wijkmanagers zien burgerparticipatie en hun rol daarin iets anders; burgerparticipatie is vooral een manier om zicht te houden op wat er in een buurt leeft, om contact te houden met (de belangen van) burgers. Ze zien voor zichzelf veelal een rol als procesregisseur bij het afstemmen van belangen en meningen (het goed laten lopen van discussies) of als aanjager van maatschappelijke participatie gericht op een maatschappelijk (bijv. leefbaarheids-) doel. De projectmanager die ex-stadsdeelmanager is (PM1E) sluit dichterbij die visie aan dan bij de visie van de overige projectmanagers: wellicht is hij meer gewend om te denken in termen van de doelstellingen die stadsdeelmedewerkers hebben. De derde Zwolse wijkmanager valt op omdat hij behoorlijk sterk hamert op het begrip kweken voor en 'gangbaar maken van' beleid. Het beeld is te karakteriseren als 'de wijk managen'; zowel in termen van (het gladstrijken van) discussieprocessen als in termen van aanjagen (richting bepaalde doelen).

De twee actoren met een neutrale visie vallen buiten deze algemene beschrijvingen. De ontwikkelmanager van Enschede omdat hij een heel wisselend, moeilijk te duiden beeld geeft; burgerparticipatie zoals hij dat opzet is vooral het verzamelen van ideeën, visies en wensen, maar hij spreekt ook van de wens burgers zelf betrokken en verantwoordelijk te maken, en om de traditionele vertegenwoordigende democratie meer aan de kant te schuiven. De algemeen beleidsmedewerker participatie van Zwolle geeft een wat filosofisch, reflectief beeld van burgerparticipatie (hij stelde dat er slechts zelden op die manier over burgerparticipatie werd nagedacht) waar uiteindelijk een mengvorm van meer verantwoordelijkheid en burgerschapsontwikkeling en de gemeentelijke logica van de formele afbakening van verantwoordelijkheden naar voren komt.

De beantwoording van de onderzoeksvraag naar de perspectieven is dan als volgt: er komen vooral verschillende varianten van een civil perspectief naar voren, waaruit blijkt dat er geen 'paradigm shift' is weg van de afgebakende politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden van de gemeente. Burgerparticipatie is vooral een manier om staat en burger, binnen de kaders van de staat als onafhankelijke vertegenwoordiger van het algemeen belang en burgers als individuen met bepaalde meer of minder bekende eigen belangen, dicht bij elkaar te brengen. Bij burgerparticipatie is het (grappig genoeg) vooral de overheid die wat meer met de burger gaat doen. De vraag of de perspectieven van ambtenaren nu ook leiden tot bepaalde organisatiemanieren en handelingswijzen wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

7. De organisatie van burgerparticipatie en het verband met civil en civic perspectieven

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal de derde onderzoeksvraag worden beantwoord: in hoeverre werken de gehanteerde perspectieven door in de inrichting van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij de ambtenaren betrokken zijn? Hiertoe zal eerst worden stilgestaan bij actorperspectieven op kwetsbare burgers, die als afzonderlijke (wellicht door civil/civic perspectieven veroorzaakte) verklaring kan dienen voor handelingswijzen. Vervolgens zal een beeld worden gegeven van de organisatie en mobilisatie voor de verschillende burgerparticipatievormen; een algemene lijn en enkele opvallende punten zullen worden uitgelicht. Vervolgens zal worden gekeken of de organisatie-vormen die actoren kiezen, te verbinden zijn met de perspectieven (civil/civic en ten aanzien van kwetsbare burgers) die zij hanteren.

7.2. Kwetsbare burgers: een moeilijke groep binnen het geheel

In het theoretisch kader zijn naast de perspectieven ook drempels voor participatie behandeld, en is stilgestaan bij de groep 'kwetsbare burgers' en manieren om die burgers ondanks drempels toch te laten participeren. De opvatting ten aanzien van kwetsbare burgers valt niet volledig onder het civil of civic perspectief te plaatsen (al kan er worden beargumenteerd dat het met elkaar samenhangt, zie paragraaf 4 van dit hoofdstuk). Daarom behandel ik het perspectief van ambtenaren op kwetsbare burgers hier, in het hoofdstuk over de organisatie van participatie, als afzonderlijke verklaring voor het al dan niet inzetten van handelingswijzen om kwetsbare burgers te bereiken.

De aangevoerde argumentaties ten aanzien van kwetsbare burgers bestaan uit verschillende onderdelen. Voor mijn typering is allereerst belangrijk welke reden de ambtenaren zien voor het niet meedoen van kwetsbare burgers; niet willen of niet kunnen of bereikt worden. Ten tweede kunnen ambtenaren het wel of niet belangrijk vinden dat kwetsbare burgers meedoen, en kan hier meer of minder nadruk op gelegd worden dan slechts 'als onderdeel van de hele groep burgers'. Ten derde is belangrijk te zien of men kwetsbare groepen denkt te kunnen bereiken. Als er een nadruk ligt op het niet willen van burgers en er een lage nadruk wordt gelegd op het belang burgers met achterstanden te bereiken, dan wordt het geclassificeerd als Kb-. Als het niet kunnen of bereikt worden benadrukt wordt, en men het van (extra) belang acht kwetsbare burgers wel te bereiken, dan wordt het label Kb+ gebruikt; een gemengd beeld of één waarin niet sterk stelling wordt genomen ten aanzien van kwetsbare burgers levert de classificatie Kb0 op.

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Kwetsbare burgers	(Kb0)	Kb0	Kb0	Kb0	Kb-	(Kb0)	Kb0

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Kwetsbare burgers	Kb0	Kb0	Kb-	Kb0	Kb-	(Kb-)	Kb+

Figuur 18: Perspectieven op kwetsbare burgers, per ambtenaar

Het algehele beeld uit de interviews is vrij duidelijk. Velen hebben geen duidelijk perspectief op de groep 'kwetsbare burgers', en noemen pas na een directe vraag enkele voorbeelden. Wel noemen de respondenten wanneer het gaat om mobilisatie en benaderingen vaak uit zichzelf dat bepaalde groepen moeilijk bereikbaar zijn.

Het niet willen wordt door de meesten als belangrijkste oorzaak aangehaald voor het niet-participeren van 'kwetsbare groepen'; groepen die op basis van etnische, economische of sociale achtergrond minder participeren (definitie van stadsdeelmedewerker 2 Enschede, consistent met veel van de overige respondenten). Over de gehele linie wordt vaak gesteld dat bepaalde burgers voornamelijk niet meedoen omdat het onderwerp hen niet direct genoeg raakt (onderwerpen moeten concreet zijn om veel verschillende mensen te trekken; BMM1Z), ze niet geïnteresseerd zijn, geen beslissingsbevoegdheid willen dragen, niet echt een mening hebben over het onderwerp, etc. De derde wijkmanager uit Zwolle benadrukt bijvoorbeeld sterk dat de voornaamste reden van niet meedoen niet willen is. Interesse om te participeren wordt soms direct gerelateerd aan de positie van kwetsbare burgers: 'Mensen die moeilijk zitten met geld of relaties hebben geen puf om in dit soort circuits mee te draaien' (WM2Z)

Het niet aansluiten van de bestaande manier van organiseren van burgerparticipatie ('dit soort circuits'; vergadercultuur) op 'kwetsbare burgers' wordt door meerdere ambtenaren (SDM1E, OM1E, WM2Z, etc.) dan als tweede voorname reden aangevoerd.

'Achterstandsbuurten, zwakkere gezinnen en kampers trekken zich terug, vormen een gesloten gemeenschap binnen de gemeenschap. Die bereik je moeilijk, moet je op hun niveau aanspreken. (...) Meedoen aan bestaande burgerparticipatie krijg je niet voor elkaar.' (WM3Z)

Aandacht voor persoonlijke barrières of het mobiliseren van burgers is er bij de ambtenaren minder, al wordt een taalprobleem bij allochtone burgers enkele malen genoemd. Veelal worden kwetsbare burgers als iets moeilijker bereikbaar onderdeel van de algehele groep burgers gezien; 'als je die anders behandelt, dan discrimineer je een beetje' (PM1E). Er is vooral een algemene verantwoordelijkheid laagdrempeligheid te organiseren:

'Soms is het ook wie zwijgt stemt toe. Als je het laagdrempelig hebt georganiseerd, dan is het op een gegeven moment ook de eigen verantwoordelijkheid van de burger om ook te komen.' (WM1Z)

Er zijn dus weinig sterke opvattingen over kwetsbare burgers te herkennen: er is een perspectief te zien waar het niet willen deelnemen (in de bestaande structuren) als zeker zo belangrijk wordt gezien als het niet kunnen of bereikt worden, en waarbij het van belang maar niet van uitzonderlijk belang wordt geacht dat kwetsbare burgers participeren. De projectleider in Zwolle en (in mindere mate) de tweede Enschedese projectmanager stellen echter vrij stevig dat het niet zo heel erg van belang is dat kwetsbare burgers ook bereikt worden:

‘Iemand moet iets te melden hebben, dat is belangrijk.(...) Dan is het niet erg dat anderen minder hun mond open doen.’ (PL1Z)

De algemeen beleidsmedewerker participatie uit Zwolle toont juist een heel sterke nadruk op de noodzaak belemmeringen weg te nemen:

‘Laat het maar aan de burger over’ is discriminerend als je het doorvoert, groepen die moeite hebben met meekomen in de participatiemaatschappij participeren niet (...) De intentie is om belemmeringen weg te nemen, maar soms blijf je voortdurend ondersteunen.’ (ABP1Z)

De houding van ambtenaren ten aanzien van kwetsbare burgers lijkt voor een deel te volgen uit de opvatting van burgerparticipatie (die meestal niet erg politiek, maar vooral doelbereikend of adviserend is): het is belangrijk zoveel mogelijk mensen te betrekken, maar vaak zullen bepaalde groepen burgers niet willen of niet kunnen. Daar moet je wel een beetje moeite voor doen, maar het is niet van essentieel belang omdat het gaat om uitkomstwaarden als leefbaarheid en niet om politieke keuzes waar democratie-eisen aan zitten; nog veel minder wordt het meenemen tot burgerschap genoemd. Het is hier opvallend dat de ambtenaar die de meest civic kijk op burgerparticipatie heeft, ook het meeste oog heeft voor de barrières voor kwetsbare burgers.

Het verband tussen het perspectief op burgerparticipatie en de opvatting ten aanzien van kwetsbare burgers, alsmede het verband tussen de opvatting ten aanzien van kwetsbare burgers en de organisatie van burgerparticipatie zal in paragraaf 4 van dit hoofdstuk nader worden bekeken.

7.3. Globale overeenkomsten en verschillen in de organisatie van burgerparticipatie

De verwachting in het theoretisch kader is dat een meer civil perspectief zal leiden tot minder aandacht voor (het oplossen van) selectieve participatie in burgerparticipatie, omdat overwegingen van opnemen in (gelijkwaardig) burgerschap minder van belang zijn of omdat het kader van de representatieve democratie nog leidend is. Op basis van het overwegend civil perspectief dat in hoofdstuk 6 naar voren is gekomen, zou je dan kunnen verwachten dat minder participatiebevorderende handelingen worden ingezet. In dit hoofdstuk zal een algemeen beeld worden gegeven van de manier waarop burgerparticipatie is georganiseerd; overeenkomstige lijnen en opvallende verschillen zullen worden weergegeven. Hierbij kan de vinding van de vorige paragraaf,

dat kwetsbare burgers en problemen met selectieve participatie niet heel 'top of mind' bij de respondenten zijn, in het achterhoofd worden gehouden.

Het basisniveau van benaderen is voor de ambtenaren grotendeels hetzelfde. Vaak wordt een brief of aankondiging naar alle wijkbewoners gestuurd, waarbij ernaast gebruik wordt gemaakt van folders of media-aankondigingen (lokale krant of tv). Er is bij Buurt in Actie destijds zelfs een keer een clown de wijk ingestuurd (!). De respondenten geven geen blijk van een overkoepelende participatie-strategie: ze geven weer wat al is gedaan, stellen vaak dat het ad-hoc wordt besloten. Opvallende uitzondering op dit basisniveau is het 'Herberg' project van projectleider 1 in Zwolle: hier zijn bewoners alleen via de wijkkrant en de wijkvereniging benaderd, en is één lid van de klankbordgroep via een andere commissie benaderd door de projectleider zelf. Wat daarnaast opvalt is dat enkele respondenten (PM1E, SDM3E) wel spreken over de wens in de toekomst internet meer in te zetten; maar dat internet nu maar weinig wordt ingezet om te mobiliseren of laten participeren. Een interessant idee van de beleidsmedewerker WMO Enschede is het aanleggen van een lijst met gebruikers van bepaalde diensten om die als panel te kunnen gebruiken (bijv. via internet).

Specifieke methoden om (bepaalde groepen) burgers te benaderen, die volgens de theorie (De Paus, 1998, Lowndes et al. 2006ab) het meer waarschijnlijk maken dat burgers participeren, worden door een aantal ambtenaren genoemd. Er zijn een aantal respondenten die het benaderen van 'moeilijke groepen' als taak geven aan het opbouw- of welzijnswerk (ABP1Z; SDM2E; SDM3E). Tussenpersonen of intermediairs van bepaalde organisaties, sleutelfiguren voor bepaalde bevolkingsgroepen (bijv. allochtonen) worden door ongeveer de helft van de ambtenaren opgezocht, door de rest niet, of gebruikt als vertegenwoordiger van hun achterban. Soms wordt gekozen voor een getrapte opzet, waarbij vertegenwoordigers (van een wijk of een bevolkingsgroep) dienen aan te tonen dat ze terugkoppelen naar hun achterban (BMM1Z; SDM123E). Dit zou kunnen worden gezien als een versterking van de 'civic infrastructure': democratisering van lagere niveau maatschappelijke organisaties, zodat hun politieke keuzes kunnen doordringen op het hogere niveau. Ondersteuning van (deze politieke functie van) maatschappelijke organisaties is verder niet erg prominent in de afweging van actoren.

Qua participatievormen- en locaties, die volgens De Paus (1998) barrières kunnen wegnemen als ze laagdrempelig en makkelijk toegankelijk zijn voor verschillende groepen, zeker als ze specifiek zijn toegesneden op bepaalde groepen, is er een gevarieerd beeld. Meestal worden er geen aparte trajecten voor bepaalde doelgroepen georganiseerd, maar de ontwikkelmanager in Enschede heeft voor Roombeek voor jongeren een rally georganiseerd om ze te betrekken, voor ouderen een koffieochtend georganiseerd, allochtone vrouwen binnen koffie- en thee ochtenden bereikt. De projectmanager 2 in Enschede geeft aan dat hij, hoewel het ondersteunen en bereiken van groepen met achterstanden (door bijv. cursussen) een taak van de stadsdelen vindt, wel zijn insteek aanpast op de groep die hij verwacht; als er meer laagopgeleiden in de doelgroep zitten zal het laagdrempeliger worden georganiseerd. Stadsdeelmedewerker 3 in Enschede heeft sneltekenaars bij

de 'wijkbranding' ingezet, zodat bewoners zich niet door lappen tekst zouden hoeven te worstelen. De projectmanager 1 in Zwolle heeft om mensen te betrekken binnen een winkelcentrum een thema-bijeenkomst gehouden en speciale trajecten voor jongeren georganiseerd. Zo zijn er dus wel degelijk een aantal voorbeelden te noemen, maar de overige respondenten maken er geen opmerking over of sluiten aan bij de opvatting van wijkmanager 3 in Zwolle: 'geen aparte trajecten, want ze moeten zich zo snel mogelijk in bestaande structuren thuis voelen'. Wat daarbij dan weer opvalt, is dat de meeste respondenten, ook degenen die dit soort dingen stellen, niet veel op hebben met de bestaande overlegstructuren, en vooral mensen willen bereiken 'die je normaal niet te spreken krijgt'.

Voor wat betreft doelstellingen van de mate van participatie: die zijn er niet. 'Het gaat om de kwaliteit van de input' 'Het gaat om het proces' 'Je wilt zoveel mogelijk geluiden ophalen' zijn enkele toepasselijke commentaren hierbij (WM2Z, BMM1Z; OM1E) veel participatie is geen doel op zich. Er zijn voor de respondenten globale doelstellingen (zoveel mogelijk, niet te weinig, etc.), maar afrekening erop vindt in ieder geval niet plaats. Ook de functie van maatschappelijke organisaties voor politieke burgerparticipatie (de 'enabling civic infrastructure' van Lowndes et al.) wordt nauwelijks actief gestimuleerd.

Al met al lijkt er voor de meeste actoren geen algemene, consistente en onderbouwde participatie strategie; men bedenkt per geval wat de beste manier zou zijn om zoveel mogelijk mensen te betrekken. Men staat daarbij wel impliciet maar niet heel bewust stil bij mogelijke barrières en gerichte manieren om die op te lossen.

7.4. Het verband tussen civil en civic perspectief, kwetsbare burger-perspectief en organisatie

In hoofdstuk 6 is een algemeen beeld geschetst van de perspectieven, en in de vorige paragraaf is een algemeen beeld gegeven van de organisatie van burgerparticipatie. Om een indicatie te geven van het verband tussen perspectief en organisatie, dien ik per individuele ambtenaar te kijken.

Om een overzicht te kunnen geven heb ik een tabel gemaakt waarbij per actor zijn civil/civic perspectief¹⁰, zijn visie op kwetsbare burgers en de ingezette handelingswijzen staan weergegeven. Op basis hiervan kan ik enige indicatie geven over mogelijke verbanden.

De organisatiedimensies worden als checklist weergegeven. De dimensies zijn 'Algehele publiciteit', 'Specifiek toegesneden benadering', 'Participatievormen', 'Gebruik intermediair' en 'Participatiedoelstellingen' (zie de vorige paragraaf voor voorbeelden). Een 0 geeft weer dat het niet ter sprake is gekomen; dat kan betekenen dat participatiebevorderende methoden van die categorie niet worden ingezet (ze werden in ieder geval niet spontaan genoemd), maar dat hoeft niet per se; het kan ook zijn dat een onderwerp in sommige gevallen minder of niet ter sprake is gekomen (een minpunt van de semi-gestructureerde vragenlijst). Het is wel zo dat aan alle ambtenaren is gevraagd hoe ze burgers hebben benaderd om mee te doen, en vaak heb ik nog 'check-vragen' gesteld over de

¹⁰ Het totaaloverzicht van de perspectiefdimensies per actor is na te slaan op pagina 79.

verschillende dimensies (bijv. u heeft dus huis aan huis brieven gestuurd, heeft u ook nog verschillende participatievormen voor verschillende groepen ingezet?). Mochten ze geen zaken in een bepaalde categorie hebben genoemd, dan kan vermoedelijk wel worden geconcludeerd dat het in de afwegingen ten aanzien van burgerparticipatie voor hen in ieder geval niet erg voor in de gedachten zit.

De dimensie algehele publiciteit gaat over de inzet van 'algemene' middelen, zoals het verspreiden van folders, het versturen van brieven, het opplakken van posters, het zetten van een advertentie in de (wijk)krant, het huis-aan-huis langsgaan van bewoners etc. De score¹¹ volgt uit de mate waarin verschillende middelen worden gecombineerd, en of op basis daarvan kan worden verwacht dat veel mensen worden bereikt en of kan worden verwacht dat ze er dan echt aandacht aan geven. Om een voorbeeld te geven: de eerste stadsdeelmedewerker in Enschede benadert bewoners (via het welzijnswerk) veelal huis-aan-huis om mee te doen, maar spreekt verder niet over veel andere manieren om burgers te betrekken, wat wel een intensieve (onder de aandacht brengende) methode is, maar waarbij het de vraag is of door deze ene methode iedereen wel wordt bereikt (+/-).

Bij specifieke benadering gaat het erom of er (al dan niet beargumenteerd) specifiek op bepaalde groepen toegesneden wervingsmethoden worden gebruikt. Een + geeft weer dat er meerdere verschillende methoden gericht op moeilijk bereikbare groepen worden gebruikt, een – dat er geen verschillende methoden worden gebruikt en een +/- dat er in kleine mate verschillende methoden worden gebruikt. Het inzetten van het welzijnswerk is als aparte categorie opgenomen, omdat over de specificiteit van die benadering geen goed oordeel kan worden gegeven: (uitbest.). De scheidslijn tussen specifieke benadering en participatievormen kan overigens soms lastig zijn.

Bij participatievormen wordt een + gegeven als er verschillende participatievormen gericht op verschillende groepen zijn (zoals de voorbeelden van de ontwikkelmanager in paragraaf 2), een +/- als algemeen wordt gesteld dat 'de insteek verschilt' of dat voor een algemene vorm laagdrempeligheid zoveel mogelijk wordt gegarandeerd (bijvoorbeeld BMM1Z, locaties langer open houden, centrale plek in de wijk) en een – als er geen verschillende vormen zijn.

Gebruik intermediair is een + wanneer voor het contact leggen met verschillende bepaalde groepen burgers tussenpersonen of –organisaties worden gebruikt; +/- wanneer dit dichter met 'gevestigde overlegpartners' (zoals wijkorganisaties) verbonden is, omdat die wellicht een beperktere mobilisatiepotentie hebben; - wanneer hier helemaal geen sprake van is.

Participatiedoelstellingen gaat over de vraag of er wel (+) of geen (-) concrete participatiedoelstellingen zijn voor de deelname aan burgerparticipatie, zij het voor het totaal of voor

¹¹ De inschaling is niet absoluut, maar relatief: de beschreven vuistregels worden gecombineerd met de antwoorden van de overige respondenten om tot een goede relatieve plaatsing van de handelingswijze te komen, dit is voldoende voor mijn onderzoek en goed mogelijk met de beschikbare gegevens.

bepaalde groepen. Een +/- houdt in dat er een 'zachte norm' is, bijvoorbeeld wanneer de WMO ambtenaar benadrukt dat het huidige participatieniveau zeker te weinig is en opgehoogd dient te worden, of wanneer de ontwikkelmanager Enschede in het oog houdt welke groepen wel en niet worden vertegenwoordigd, en dat probeert op te lossen.

Deze afwegingen hebben geleid tot de volgende tabellen:

7.4.1. Tabellen met civil/civic en kwetsbare-burger perspectief, en organisatie/handelswijzen

Ambtenaar	SDM1E	SDM2E	SDM3E	PM1E	PM2E	OM1E	WMO1E
Totaal-perspectief	A- Overwe- gend Civil	A- Overwe- nd Civil	A- Overwe- nd Civil	A- Overwe- nd Civil	A Civil	N Neutraal	A Civil
Kwetsbare burgers	(Kb0)	Kb0	Kb0	Kb0	Kb-	(Kb0)	Kb0
Algehele publiciteit	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-
Specifieke benadering	+/-	(uitbest.)	(uitbest.)	+/-	-	0	-
Participatievormen	0	- / 0	+	0	+/-	+	0
Gebruik Intermediair	+/-	+	+	+	-	0/+	+/-
Participatiedoelen	+/-	-	+/-	-	-	+/-	+/-

Figuur 19: tabel met civil/civic perspectief, kwetsbare-burger perspectief en organisatie/handelswijzen per actor Enschede

Ambtenaar	WM1Z	WM2Z	WM3Z	PM1Z	PL1Z	BMM1Z	ABP1Z
Totaal- perspectief	A- Overwegend Civil	A- Overwegend Civil	A Civil	A Civil	A+ Sterk Civil	A Civil	N Neutraal
Kwetsbare burgers	Kb0	Kb0	Kb-	Kb0	Kb-	(Kb-)	Kb+
Algehele publiciteit	0	0	+/-	+	-	+	+
Specifieke benadering	+/-	+/(uitbest.)	-	+/-	-	+/-	(uitbest.)
Participatie- vormen	+/-	+	0/-	+	-	0/-	0
Gebruik Intermediair	+	+/-	-	+/-	-	-	0
Participatie- doelen	0	-	-	-	-	-	-

Figuur 20: tabel met civil/civic perspectief, kwetsbare-burger perspectief en organisatie/handelswijzen per actor Zwolle

De tabellen geven allereerst een indicatie van een (licht) verband tussen het perspectief op burgers en burgerparticipatie en het perspectief ten aanzien van kwetsbare burgers: de meer civil actoren, die burgerparticipatie vooral in het licht van verbetering van beleid, van het creëren van draagvlak en tevredenheid zien, lijken ook minder oog te hebben voor de barrières en mobilisatie van kwetsbare burgers. De meest civic actor (ABP1Z) heeft juist veel oog voor kwetsbare burgers. De uitzonderingen op de koppelingen, PM1Z (waar als er een verband is een mindere nadruk op kwetsbare burgers zou worden verwacht) en OM1E (waar als er een verband is een grotere nadruk op kwetsbare burgers zou worden verwacht) bevinden zich net op het grensvlak tussen respectievelijk civil en overwegend civil en neutraal en overwegend civil.

Op basis van deze gegevens kan echter geen verband tussen civil/civiness en het inzetten van brede participatiebevorderende handelswijzen worden geconcludeerd. Daarvoor is er ten eerste een te gemengd beeld in organisatieopzetten, zowel qua variatie over de respondenten als qua 'fuzzyness' van de ingezette middelen: door het vaak ad-hoc karakter is het per actor moeilijk een precieze inschaling van handelingswijzen te geven. De onderverdeling in handelingswijzen is – noodzakelijkerwijs- grof en geeft daarnaast weer waar de actoren bij de vragen aan dachten, niet wat er werkelijk is gedaan. Ten tweede zit er te weinig variatie in de respondenten, ze vormen voornamelijk schakeringen van civil. Dat maakt het moeilijk op basis van verschillen in organisatie conclusies te trekken over verbanden. Ten derde kunnen alternatieve verklaringen voor de organisatievormen, zoals de invloed van de politiek, in dit onderzoek niet worden uitgesloten.

Tekenend voor de moeilijkheid van het vaststellen van het verband, is dat hoewel drie van de zes sterkst Civil actoren (PM2E, PL1Z en WM3Z) inderdaad weinig brede participatiebevorderende handelwijzen of participatiestrategieën noemen, de vierde en vijfde (BMM1Z en WMO1E) een gemengd beeld geven, en de zesde (PM1Z) relatief veel participatiebevorderende handelwijzen inzet. Daarnaast is de meest civic actor (ABP1Z, tussen civic en civil, neigend naar civic) qua organisatie moeilijk te plaatsen, omdat er niet veel over is gezegd, maar wordt er twijfel geworpen op de vraag naar samenhang omdat de actor zelf in ieder geval niet bezig is met een selectieve participatie oplossende opzet van burgerparticipatie en dat uitbesteedt. Kanttekening daarbij is dat het misschien wel heel goed werkt om dit uit te besteden aan jongerenwerkers of opbouwwerkers.

Er lijkt eerder een samenhang te zijn tussen de opvatting ten aanzien van kwetsbare burgers en de methoden die worden ingezet om burgers te bereiken; dat is ook logisch omdat deze twee zaken logisch gezien heel dicht bij elkaar liggen. Het verband is echter alleen één kant op duidelijk, de classificatie Kb –, die betekent ‘weinig belang gehecht aan het betrekken van kwetsbare burgers’, hangt samen met weinig participatiebevorderende handelwijzen. Bij Kb0 worden verschillende scores gezien, en bij Kb+ (slechts één ambtenaar) is er een moeilijk te duiden beeld.

Samenhang tussen beleidsterrein (projectmanagement tegenover stadsdeel/wijkwerkers) valt qua ingezette handelingswijzen ook niet te zien: verschillen zitten hem in de aard van burgerparticipatie, organisatievormen clusteren eigenlijk alleen bij de stadsdeelmedewerkers in Enschede. Het is opvallend dat de ene projectmanager in Zwolle totaal anders het proces inricht dan de projectleider in Zwolle, terwijl hun opvatting van burgerparticipatie veel dicht bij elkaar lag (burgers serieus nemen en een plek geven, maar niet veel verder). Overigens zijn er, maar dat behoorde ook niet tot de vooraf geformuleerde verwachtingen, ook geen significante verschillen gevonden tussen Zwolle en Enschede voor wat betreft de opvattingen en organisaties van burgerparticipatie.

7.5. Conclusie

De conclusie van dit hoofdstuk (en de beantwoording van de derde onderzoeksvraag, ‘In hoeverre werken deze perspectieven door in de inrichting van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij de ambtenaren betrokken zijn?’) is al met al, dat over het verband tussen perspectieven en handelingswijzen geen harde conclusie kan worden getrokken. Er zijn aanwijzingen voor een verband (bijv. de twee sterk civil actoren die weinig participatiebevorderende organisatievormen of handelingswijzen inzetten), maar die zijn niet stevig genoeg en worden teveel tegengesproken door variatie onder de andere respondenten om een basis te vormen voor het vaststellen van een verband. Het is bijvoorbeeld op zijn minst opvallend te noemen dat de meest civic actor, de algemeen medewerker burgerparticipatie Zwolle, de aandacht voor ‘kwetsbare groepen’ en de organisatie van het bereiken daarvan volledig uitbesteedt aan het opbouwwerk.

Op een andere manier kan wel een (indicatie-) conclusie worden getrokken. De overwegend civil ambtenaren die ik voor dit onderzoek heb gesproken, proberen namelijk vrijwel allemaal naar eigen inzicht en zonder coherente onderliggende strategie ('blauwdruk') verschillende groepen burgers te bereiken. Er worden per burgerparticipatieproces afzonderlijke afwegingen gemaakt of het nodig is extra moeite te doen verschillende groepen te bereiken en er worden geen concrete participatiedoelen gesteld. Er is veelal geen overkoepelende participatiestrategie die zorgt dat burgers op een gestructureerde en via beleidstheorie onderbouwde manier worden betrokken.

Het lijkt op basis daarvan zo te zijn dat een meer civil opvatting inderdaad samenhangt met een minder coherente en op het oplossen van selectieve participatie gerichte organisatie van burgerparticipatie. Een groot probleem bij deze aanwijzing van een verband is dat in dit onderzoek weinig variatie is gevonden in de 'civilness' van opvattingen, en dat de organisatie van burgerparticipatie (en benaderingen) voor de meeste ambtenaren ook ongeveer hetzelfde is. Dit maakt het mogelijk dat een derde variabele die voor alle ambtenaren geldt (bijvoorbeeld de politieke omgeving of de cultuur die er in gemeentes heerst) de organisatieopzet verklaart.

Hoewel het verband niet kan worden vastgesteld, hebben de twee empirische hoofdstukken twee interessante vaststellingen opgeleverd. Het is duidelijk geworden dat ambtenaren op een overwegend civil manier naar burgerparticipatie kijken, waarbij binnen de kaders en doelen van de overheid (die er niet voor niets zijn) de burger wordt betrokken, waarbij niet veel volledig zelfbestuur of 'politiek burgerschap' wordt benadrukt. In dit hoofdstuk is daarnaast aangetoond dat de 'drempels voor participatie' en de manieren om te organiseren dat kwetsbare burgers toch participeren niet op een eenduidige en coherente manier terugkomen in de afwegingen van de verschillende actoren; dat er een gevarieerd en ad-hoc beeld is wanneer. Hierop zal in het volgende hoofdstuk (conclusie en aanbevelingen) verder worden gereflecteerd

8. Conclusie en aanbevelingen

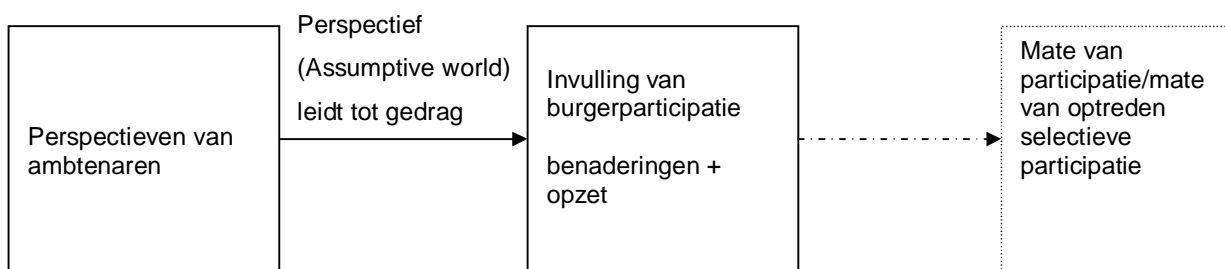
8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de hoofdconclusies van dit onderzoek worden besproken. Er zal een overzicht worden gegeven van hoofdlijn van dit onderzoek, van de antwoorden die ik op mijn onderzoeksvragen heb gevonden, en de inzichten die daaruit zijn voortgevloeid. Daar zal een nadere interpretatie in termen van opvallende issues van worden gegeven. Tenslotte zullen enkele aanbevelingen voor de praktijk en voor verder onderzoek worden uiteengezet.

8.2. Conclusie

In deze paragraaf zal ik de onderzoeksvragen beantwoorden, voor de duidelijkheid herhaal ik hier de onderzoeksvragen en het theoretisch model:

1. Welke perspectieven kunnen er ten aanzien van (kwetsbare) burgers en burgerparticipatie worden onderscheiden?
2. Welke perspectieven ten aanzien van burgers en burgerparticipatie komen naar voren bij ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie?
3. In hoeverre werken deze perspectieven door in de inrichting van en de benaderingen die worden ingezet bij de burgerparticipatie waarbij de ambtenaren betrokken zijn?



Ik zal nu de onderzoeksvragen één voor één langslopen, en een samenvatting geven van de vindingen.

8.2.1. Onderzoeksvraag 1: theoretische perspectieven

In het theoretisch kader (hoofdstuk 2 tot en met 4) zijn een overwegend liberaal civil perspectief en een overwegend communitaristisch civic perspectief op burger, staat en samenleving als ideaaltypen tegenover elkaar gezet: het eerste gaat uit van strikte afbakening van sferen en rechten en plichten tussen autonome individuen die uit zijn op zelfverwezenlijking, overheid en samenleving waarbij een sterke staat, gebaseerd op gedelegeerde macht via de representatieve democratie, het publieke belang heeft gemonopoliseerd en zorg draagt voor comfort en veiligheid. In het tweede, civic

perspectief lopen de sferen meer in elkaar over, zijn burgers niet los te zien van de gemeenschappen waarin ze zich bevinden (waarvan de staat de grootste is), en dienen zij mee te doen aan discussies die het publieke belang en de richting van de gemeenschap bepalen; belangen worden altijd in samenhang met het publieke belang afgewogen, burgerschapsdeugden zijn het doel. De democratie-opvatting is deliberatief.

In hoofdstuk 3 en 4 zijn barrières voor participatie (bij kwetsbare burgers), participatiebevorderende handelswijzen zoals de inzet van intermediairs, het inzetten van verschillende participatievormen en het stellen van participatiedoelen behandeld, en is gesteld dat er op basis van de 'assumptive world theory' mogelijk een verband zou zijn tussen perspectieven en organisatie.

Met de beantwoording van deze onderzoeksvraag is de basis gelegd voor de beantwoording van de volgende twee onderzoeksvragen; de perspectieven vormden de ideaaltypen waarbinnen de antwoorden van ambtenaren konden worden geplaatst.

8.2.2. Onderzoeksvraag 2: gevonden perspectieven

In hoofdstuk 6 is verslag gedaan van de opvattingen van ambtenaren aan de hand van de verschillende dimensies van de civil/civic perspectieven. De hoofdconclusies zijn de volgende:

- *'Shades of civil' als wereld van burgerparticipatie bij ambtenaren in Enschede in Zwolle:*

In de opvattingen van ambtenaren komen voornamelijk civil perspectieven naar voren. Er is behoorlijke overeenstemming in hun opvattingen over ambtelijke kaders en de traditionele democratie (die zijn van groot belang om het algemeen belang te garanderen) en de aard van burgers (individuen die vooral in het private belang redeneren). De visie van de meeste projectmanagers, beleidswerker mobiliteit en de WMO-medewerker is daarbinnen te karakteriseren als 'professionele afweging met de (nuttige of minder nuttige) input van individuele burgers'. De stadsdeelmedewerkers, de wijkmanagers en de eerste Enschedese projectmanager zien burgerparticipatie en hun rol daarin iets anders. Zij zien burgerparticipatie als manier om om contact te houden met (de belangen) van burgers, en hun eigen rol als die van procesregisseur bij het afstemmen van belangen en meningen (het goed laten lopen van discussies) of als aanjager van maatschappelijke participatie gericht op een maatschappelijk (bijv. leefbaarheids-) doel. Er zijn twee actoren die een tussenperspectief innemen, een mengeling van ambtelijke en burgerlogica voorstaan.

Burgerparticipatie is volgens ambtenaren vooral het inventariseren van wensen, het afstemmen van belangen, en het (activeren tot) meedóen. De burger heeft vooral een verantwoordelijkheid om maatschappelijk mee te werken aan 'een betere leefbaarheid', door eens wat leuks of goeds in zijn buurt te doen.

- *Geen paradigm shift*

De gevolgtrekking van die vaststelling is dat er vooralsnog geen sprake is van een 'paradigm shift', zoals 'de derde generatie burgerparticipatie' of de meer op burgerverantwoordelijkheid gerichte WMO zou veronderstellen. De civil opvattingen van de ambtenaren gaan uit van een actieve en sterke overheid, van de hoofdlijnen van de beslissings- en ambtelijke kaders zoals die er nu zijn. Dat zorgt voor duidelijke taakverdelingen (en een plek voor professionele afweging) en een sterke rol voor de representatieve democratie. Burgerparticipatie is een manier om binnen die kaders verbeteringen door te voeren (aan responsiviteit bijvoorbeeld): burger en overheid worden dichterbij elkaar gebracht binnen het framework van de representatieve democratie waar de overheid uiteindelijk bepaalt. Vrijwel iedereen wil binnen de bestaande orde blijven.

8.2.3. Onderzoeksvraag 3: perspectieven en de organisatie van (brede) burgerparticipatie

In hoofdstuk 7 zijn de opvattingen ten aanzien van kwetsbare burgers behandeld, en zijn de verschillende organisatievormen van burgerparticipatie aan bod gekomen. Ook is gekeken of er mogelijk een verband zou zitten tussen civic/civil perspectieven en de organisatie van burgerparticipatie.

- *Weinig 'sterke' opvattingen ten aanzien van kwetsbare burgers*

Het valt op dat het besef van wat kwetsbare burgers zijn, hoe die bereikt kunnen worden, niet prominent in de afwegingen van ambtenaren aanwezig is. Ambtenaren komen niet vaak spontaan met de afwegingen die ze maken ten aanzien van kwetsbare burgers, en blijken niet meedoen vaak op te vatten als niet willen. Kwetsbare burgers, burgers met achterstanden in de vaardigheden en mogelijkheden te participeren, worden veelal als (even belangrijk) onderdeel van de algemene groep burgers gezien.

- *Weinig overkoepelende participatiestrategieën, ad-hoc handelingswijzen*

De strategieën die door ambtenaren worden ingezet om burgers te bereiken zijn veelal ad-hoc, niet overkoepelend of structureel. De algehele publiciteit kent een vrij hoog basisniveau met zaken als folders, brieven en advertenties, en er worden vaak manieren gezocht om zoveel mogelijk mensen (laagdrempelig, dicht in de buurt) en ook mensen van moeilijker bereikbare groepen erbij te krijgen. Intermediairs of tussen-organisaties worden bijvoorbeeld vaak als mobilisatiemiddel ingezet; er worden locaties midden in wijken gekozen of er gaat een bus rond, er worden bijvoorbeeld aparte thee-ochtenden georganiseerd voor bepaalde groepen. Dit zijn echter handelingswijzen die (ook per ambtenaar) per keer en in intensiteit lijken te verschillen, en er is geen onderliggende structurele participatiestrategie, er worden geen duidelijke participatiedoelen gesteld. Dit kan, zoals bijvoorbeeld Lowndes et al. (2006b) aantonen, schadelijk zijn voor het bereik van een brede groep burgers.

- *Geen bewijs voor een verband tussen civil/civic en organisatie. Of toch?*

De algehele conclusie over het verband tussen perspectieven en opzetten/benaderingen is dat er niet genoeg bewijs is voor een verband binnen de groep, ook omdat het vrijwel allemaal civil actoren zijn.

Er lijkt wel een zwak verband te zien (PL en PMs weinig moeite kwetsbare burgers) maar het is de vraag of daar geen alternatieve verklaringen voor zijn. Het lijkt wel duidelijk dat de logische redenering dat minder vergaand, sterkere greep van ambtenarij of gemeenteraad leidt tot een minder grote noodzaak, opgaat: de opvatting van burgerparticipatie maakt wel iets uit. Ook zou de lijn van de hele groep; civil actoren binnen burgerparticipatie organiseren burgerparticipatie en bereik op een wisselende, ad-hoc manier zonder overkoepelend systeem; als indicatie voor een verband kunnen worden gezien. Daarbij moet ook worden aangetekend dat er geen controlegroep is (met bijvoorbeeld alleen civic actoren).

8.3. Een staatsgarantie op het algemeen belang: over macht en 'nieuw' burgerschap

Om deze resultaten beter te kunnen duiden, is het belangrijk nog eens te benadrukken dat er twee sterk verschillende perspectieven op burgerparticipatie zijn, die zijn verbonden met sterk verschillende uitkomstwaarden. In het ene geval (civic) is burgerparticipatie gericht op burgerschap, verantwoordelijkheid, gemeenschapsversterking en politieke keuzes, in het andere geval (civil) gaat het erom iets mooiers, beters (passends) te realiseren binnen het bestaande systeem waarin de overheid verantwoordelijk is voor het publieke domein, om binnen het bestaande kader een stap naar de burger te doen en beter met hem in contact te staan.

Van tevoren had ik, op basis van de argumentaties die in beleidsliteratuur over de moderniserende wereld en de noodzaak tot versterking en verantwoordelijkheid van de burger worden aangehaald, verwacht dat er vormen zouden worden aangetroffen die een verre, nieuwe stap in het democratische landschap betekenden, die samenhangen met een vergaande verandering in de rollen van overheid en burger. Maar dat blijkt niet zo te zijn, en dat is opvallend. De ambtenaren in de praktijk blijken het systeem zoals dat er is, met duidelijke afbakeningen van verantwoordelijkheden, significante eigen rollen voor burgers maar vooral voor ambtenaren, voor het belangrijkste deel te willen handhaven. Traditionele democratie en ambtelijke professionaliteit blijken in die visies voor het algemeen belang een groot goed, ook als men daarbinnen een stapje dichter naar de burger toe wil. Burgerparticipatie is vooral een activiteit die de overheid onderneemt, niet een activiteit van de burger. De overheid stelt zich opener op, luistert beter naar wensen en ideeën en heeft oog voor de omgeving. Burger en burgerorganisaties participeren vooral maatschappelijk.

Ambtenaren kiezen er op veel terreinen, zij het in (behoorlijk) mindere mate bij wijkbudgetten, voor om het bestaande systeem van verantwoording en keuzes door de raad te handhaven, zij het met meer input van burgers; het is de vraag of de burgerlogica dan sterker wordt, of dat er feitelijk niet veel verandert. Nu lijkt het erop dat burgerparticipatie als grote verandering wordt onthaald, terwijl de feitelijke werking van het systeem, hetzelfde is gebleven.

Dit heeft vooral te maken met (definitie)macht. Zoals burgerparticipatie nu wordt gezien (en vormgegeven) door ambtenaren, blijft de macht van definities en taal voor een groot deel in handen van de staat, en dat gebeurt veelal onbewust, wordt als vanzelfsprekend ervaren. De staat definieert

wat het algemeen belang is, vaak in termen van 'leefbaarheid', definieert welke maatregelen dit algemeen belang kunnen optimaliseren en de burger mag daar dan een bijdrage aan leveren. Saillant is hierbij dat het inderdaad vaak wenselijk geacht wordt, de derde wijkmanager van Zwolle en de eerste projectmanager uit Enschede waren daar bijvoorbeeld sterk in, dat de burger 'actief gemaakt' wordt en zich inzet ten behoeve van zijn buurt, maar dat de verantwoordelijkheden van de burger daarbij al vastliggen: ze moeten meehelpen aan de leefbaarheid (een doel van de overheid) door bijvoorbeeld de geboden kans aan te grijpen vuilnis in de straat op te ruimen, een feestkoepel op te knappen of een buurtbarbecue te organiseren (maatregelen gesuggereerd door de overheid). Burgerparticipatie in een civic perspectief, die altijd politiek getint is, gaat juist altijd over het verschuiven van macht, juist over de macht om definities te stellen, te bepalen waar het nu eigenlijk om draait, welke richting het publiek belang moet hebben en welke maatregelen zouden moeten worden ingezet. Maar dan is het de vraag of burgers daar wel op zitten te wachten, of 'dat we niet voor niets deze manier van het organiseren van democratie hebben gekozen'.

In het kader van die opmerking is het waardevol nog eens nadrukkelijk het grote belang aan te halen dat de meeste ambtenaren hechten aan de noodzaak voor de ambtenaar of de politiek om als hoeder van het algemeen belang in te grijpen als burgerparticipatie onwenselijke uitkomsten lijkt op te leveren; dit bleek ook nog eens uit opmerkingen op de 'inspiratiedagen burgerparticipatie' van 29 oktober. De meesten geven aan dat burgers beschermd moeten worden tegen schadelijke gevolgen die voortvloeien uit burgerparticipatie. Bijvoorbeeld dat als burgers niet wilden participeren bij besluitvorming over en de realisering van een nieuw park in de buurt, de overheid dat park dan toch maar moest neerzetten. Of als bepaalde burgers niet kwamen opdagen bij discussies en besluitvorming over de plaatsing van een opvang voor verslaafden, hun belang alsnog beschermd moesten worden tegen de uitkomsten als die tegen hun belang inging, dat de gemeente desnoods moest ingrijpen om ook het belang van die niet-participanten te verdedigen.

Maar vanuit een nieuwe opvatting van participatief en meebeslissend burgerschap is het misschien juist goed om die 'tik' dan uit te delen. Vanuit het idee van 'het opvoeden tot burgerschap' zodat er een flexibele, actieve, betrokken en aanspreekbare burger opstaat, die nodig is in de gemoderniseerde samenleving waarin de staat niet meer alles abstract kan regelen, zou het wel eens nodig kunnen zijn om een extra impuls te geven in de trant van 'dan moet je de volgende keer maar zorgen dat je meedoet, betrokkenheid toont, de overheid beslist niet alles meer'. De transitie naar een nieuwe verhouding tussen overheid en burger, waarbij de burger dus ook zelf dingen kan bepalen, macht krijgt, actief wil meebeslissen, gaat niet vanzelf, en vereist de moeilijke en tegen-intuïtieve keuze meer los te laten; maar het is begrijpelijk en logisch dat dat moeilijk is, en dat er vraagtekens worden gezet of het wel wenselijk is. Het klinkt filosofisch mooi, maar ondanks de transitie naar nieuwe verhoudingen is de overheid gevoelsmatig en binnen het systeem feitelijk (burgers roepen overheden voortdurend ter verantwoording) nog verantwoordelijk.

Bovendien moet worden benadrukt dat tegelijkertijd de ondersteuning en mobilisatie voor groepen die niet kunnen participeren of moeilijk bereikt worden ('kwetsbare burgers') zeer sterk moet worden, omdat er anders sprake is van (zeer sterke) uitsluiting. Daarvoor lijkt in termen van participatie-handelswijzen en organisatie meer nodig dan nu al wordt gedaan.

8.4. Aanbevelingen voor de praktijk op basis van de conclusies

Of het perspectief op burgerparticipatie nu zo belangrijk is voor participatie-handelswijzen is echter onduidelijk. Maar náást deze kwestie van perspectief is het tweede, meer praktische aandachtspunt dat volgt uit de conclusies dat er weinig gestructureerde participatiestrategieën of afrekeningen daarop binnen het gemeentelijke systeem zijn, dat er weinig gerichte aandacht voor het (buiten 'als onderdeel van de algemene groep') bereiken van kwetsbare burgers is.

Er worden ook binnen het huidige perspectief goede dingen gedaan om burgers te bereiken (laagdrempeligheid, 'catchy' dingen, mobilisatie verschillende groepen), maar het lijkt teveel 'los zand': ad-hoc en vaak niet eenduidig. Ook lijkt er vaak geen heldere visie op barrières en mobilisatie achter te liggen. Dit ontbreken van een blauwdruk, van een overkoepelend systeem kan maken dat selectieve participatieproblemen sterker blijven; er is geen checklist die maakt dat je overal aan denkt. Misschien is dat niet erg, omdat het om verbetering van beleid gaat, of omdat er weinig kwetsbare burgers tot de doelgroep behoren, maar als men dit wil verbeteren is een slag die gemaakt kan worden een sterkere systematiek.

Ten eerste kan het helpen om de barrières en mogelijke oplossingen daarvoor sterker onder de aandacht te brengen, ervaringen meer te delen¹². Maar wellicht zijn die zaken al bekend. Wat in ieder geval kan helpen is het invoeren van eenduidige en coherente strategieën om verschillende groepen te bereiken. De algehele consensus was dat er 'geen blauwdruk voor participatie is', en nu is dat natuurlijk tot op zekere hoogte zo omdat elk traject anders is; maar de manieren om bepaalde groepen te bereiken, belangrijke aandachtspunten daarbinnen, zijn wel hetzelfde, en kunnen als checklist worden langsgelopen. Een dergelijke consequente strategie (en het niet telkens opnieuw het wiel uitvinden, in elkaar knutselen van ad-hoc methodes) zou kunnen bijdragen aan het beter bereiken van (alle) burgers. Een meer gestructureerde manier van het kijken naar de organisatie van (de benaderingen bij) participatie zou in de gevallen waar de opkomst lager was dan gewenst (een aantal actoren noemden dat) dan bijdragen aan het verzachten van selectieve participatie. Ondersteuning kan ook meer een plek krijgen: het moet voor alle burgers doenlijk (en misschien ook logisch) zijn om te participeren. Het opzetten van een overkoepelende strategie, en die te incorporeren als checklist binnen de bestaande ambtelijke structuur zou een flinke stap richting een coherente, sterke participatie-organisatie zijn.

¹² Vooral in de bekendheid van plekken waar dit mogelijk is kan een slag worden gemaakt, zo bleek in discussie op de inspiratiedag burgerparticipatie

Daarvoor moet dan wellicht de stap worden gezet van burgerparticipatie als één van de taken die je vanzelf doet binnen je verantwoordelijkheid om aan de traditionele politiek dingen te leveren – als iets dat je ‘gewoon doet’, zoals een respondent zei – naar iets dat meer systematisch wordt opgezet. Verantwoording op burgerparticipatie, bijvoorbeeld via duidelijke en concrete participatiedoelen die zijn opgenomen in de taken, kan helpen om het belang van burgerparticipatie scherper naar voren te brengen in vergelijking met overige ambtelijke taken.

Dat vereist op zijn beurt, dat de politiek helder bepaalt welk perspectief zij eigenlijk op burgerparticipatie hebben, welke werelden van argumentaties en doelstellingen nu eigenlijk gehanteerd worden. Van tevoren moet (in concrete gevallen) worden besloten wat burgerparticipatie dient te betekenen en wat de doelen van het beleid zijn. Voordat je een richtsnoer kan hebben over hoe je burgerparticipatie zou moeten opzetten, waar je aandacht aan wilt besteden, moet je beslissen waar je het nu eigenlijk over hebt.

Want het blijkt gemakkelijk om weer uit te komen bij de strijdigheid in logica (en betekenis) van burgerparticipatie tussen de ene waarin de politieke, burgerschap en gemeenschapsgerichte activiteit van de burger centraal staat, en de andere waarbij de efficiënte, goed aansluitende maar ‘verantwoord met het oog op het algemeen belang’ activiteit van de overheid centraal staat. De overheid toont verschillende gezichten. De ene keer is ze dienstverlener en de andere keer doet ze een beroep op burgerschap, de ene keer moet de ambtenaar professioneel advies geven, de andere keer ‘ruimte laten voor de burger’, de ene keer is een afreken- en beheerslogica belangrijk, de andere keer een burgerschapsontwikkelingslogica van loslaten. Het lijkt logisch te veronderstellen dat een duidelijke (politieke) keuze in waar het in verschillende gevallen van burgerparticipatie nu om gaat, kan helpen om een bijpassende participatiestrategie (vergaand of minder vergaand, sterk of minder sterk ondersteunend) in te zetten. Burgerparticipatie, duidelijk geëxpliciteerd als het ophalen van ideeën ter verbetering van beleid, leidt tot een andere checklist van mobilisatiemethoden die burgerparticipatie geëxpliciteerd als zelfbestuur ten aanzien van bepaalde voorzieningen in een wijk.

8.5. Suggesties voor verder onderzoek

Hoewel er interessante conclusies en aanbevelingen uit mijn onderzoek volgen, zijn er wel een aantal dingen die nog verder kunnen en moeten worden onderzocht. De voornaamste beperkingen van dit onderzoek liggen in twee zaken: enerzijds het beperkte aantal respondenten dat is ondervraagd, anderzijds de open en niet gemakkelijk codeerbare vraagstelling. Dit onderzoek kan vanwege de opzet, ondanks het rijke beeld dat het geeft, geen sterk bewijs leveren voor het verband tussen opvattingen en opzetten, ook al omdat het politieke vlak helemaal niet is belicht. Voor de organisatie- en handelingswijzen en het verband van die zaken met perspectieven konden alleen beschrijvingen en indicaties worden gegeven; dit heeft wel geleid tot behoorlijk ‘verstehen’, maar het bewijzen van causale verbanden ligt moeilijker. Een beperking van dit onderzoek was verder dat er slechts indicaties konden worden gegeven over de inzet van participatiebevorderende handelingswijzen, volgens mij is een grootschaliger surveyonderzoek naar het inzetten van algehele publiciteit,

specifieke benaderingen, participatievormen, contact met intermediairs en de aanwezigheid van participatiedoelstellingen of een basisstrategie noodzakelijk om hier beter zicht op te krijgen.

Daarom zou verder onderzoek in mijn ogen met een grotere groep respondenten over meer gemeenten en met meer gesloten vragen uitgevoerd moeten worden; met behulp van dit onderzoek kan een gesloten vragenlijst worden opgezet waarmee de perspectieven (gerichte vragen naar belangrijke dimensies hier gevonden; burgers, kaders, traditionele democratie, definitie, doelen en rol ambtenaar) en opzetten (handelingswijzen, via een checklist) van een grote groep inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Dit kan conclusies ten aanzien van organisatie en perspectieven generaliseerbaar maken over meer ambtenaren in verschillende gemeenten.

Daarnaast zou het goed kunnen zijn de invloed van politici nader te bekijken, bijvoorbeeld door politici en ambtenaren te vragen naar de invloed van politici op burgerparticipatiebeleid; eventueel kunnen daar de perspectieven weer bij worden gepakt. Ook kan het doen van onderzoek naar de invloed van landelijke beleidskaders op de opzet van burgerparticipatie (nu bijv. zeer interessant in het kader van doorwerking van de WMO, mogelijk om verschillende onafhankelijke variabelen te meten) zeer relevant zijn. Vermoedelijk is de invloed van de ambtenaar namelijk zeker niet allesbepalend!

Een derde onderzoekslijn zou zich richten op de burgers in burgerparticipatie: in hoeverre denken zij nu echt alleen aan het eigen belang, in hoeverre 'staan burgers nu op' wanneer meer vrijheid geboden wordt, en krijgen ze vanzelf oog voor het algemeen belang? Dit zou kunnen worden vormgegeven door bij een erg vergaande vorm van burgerparticipatie te monitoren in hoeverre de deelname, betrokkenheid en doelen van burgers veranderen door de introductie van een vorm van burgerparticipatie waarbij binnen (zeer) veel ruimte besloten kan worden.

Waar bij eventuele vervolgonderzoeken sterk rekening mee moet worden gehouden is de kracht van definities en labels. Door de opzet van dit onderzoek was het mogelijk om oplettend te zijn en op basis van veel informatie per actor een goede inschatting te geven van de positie van die actor. Argumentaties konden tegen elkaar worden afgewogen om tot een inschatting te komen. Wat daarbij duidelijk werd is dat definities en labels, nog los van het concept burgerparticipatie in het algemeen dat een bijzonder onduidelijk concept is, als ze zonder verdere bevraging voor 'waar' worden aangenomen, een hoog risico op verkeerde interpretatie opleveren. Zo gaven meerdere respondenten bijvoorbeeld aan dat er veel sprake was en zou moeten zijn van meebeslissen, terwijl uit hun verdere antwoorden duidelijk bleek dat adviseren de hoogste trede was, en men vond dat de ambtenaar altijd de laatste stem zou moeten hebben. Als dit meebeslissen zonder doorvragen als eindantwoord was meegenomen, was er sprake van verkeerde interpretatie.

In dit kader is een goed illustratie ook het inzetten van burgers via maatschappelijke participatie. Burgerparticipatie houdt per definitie een verschuiving van macht (tot het stellen van doelen en maatregelen) in, van de overheid naar burgers; wat opviel was dat bij de opvatting van participatie

waarbij burgers worden gestimuleerd actief te zijn voor de wijk, de vrijheid groot leek, maar in feite al bepaalde suggesties in termen van wat belangrijke mogelijkheden waren, werden gedaan.

Samengevat is dan taal een mogelijk (onverwacht) probleem waar een onderzoeker zich tegen moet wapenen: als teveel de definities van wat wenselijk is, van wat burgerparticipatie genoemd wordt, van beleidsmakers of overheden worden gebruikt, is het moeilijk een goede inschatting te geven van de werkelijke stand van zaken; het moet duidelijk zijn dat in de doelen die overheden stellen, in het jargon waarin ze praten vaak al een eerste beslissing is gemaakt over wat wel en niet geaccepteerd en wenselijk is, wat wel en niet belangrijk is. De onderzoeker zou daar scherp het oog op moeten houden.

8.6. Tot slot

Burgerparticipatie is, zo is mij in dit onderzoeksproces duidelijk geworden, een hot item, en er wordt veel mee gedaan. Er worden ook veel verschillende methodieken ingezet om burgers te bereiken. Een heldere keuze wat het nu eigenlijk betekent lijkt nog niet gemaakt, maar voorlopig worden er verschillende zaken, voornamelijk binnen de huidige kaders (afbakening van staat, burger en samenleving) onder verstaan.

Wat als blik op de toekomst in ieder geval duidelijk is, is dat een meer vergaande vorm van burgerparticipatie, een meer fundamentele verandering in de verhouding tussen burger en overheid ook vereist (in tegenstelling tot de vormen die meer binnen het systeem liggen) dat iedereen wordt 'meegenomen' tot burgerschap, Maar dat roept weer nieuwe vragen op: is dat eigenlijk wel wenselijk en zitten mensen daarop te wachten? Het huidige systeem met formele representatie en een scheiding van taken is niet voor niets zo gegroeid, moet iedereen zich niet 'lekker bij zijn leest houden', zoals het liberalisme (met zelfstandige keuzes, autonomie) ook stelt? Als er inderdaad maar enkelen geïnteresseerd zijn en iedereen een actieve overheid wenst of verwacht, is vergaande participatie met het (haast dwangmatig) willen betrekken van burgers via een consequente participatiestrategie dan wel wenselijk? Kan burgerparticipatie überhaupt passen binnen het bestaande (democratische) systeem, of moet er, omdat er sterk verschillende systemen nodig zijn, gekozen worden tussen actief burgerschap óf een actieve overheid?

Los van wat de politieke keuze hierin is, zou het als eerste stap in ieder geval goed zijn wanneer gepoogd wordt om afwegingen helderder te maken, niet alles burgerparticipatie te labelen 'omdat het zo mooi klinkt'. Een sterker onderscheid tussen duidelijk verschillende vormen op de schaal van zelfbestuur tot inspraak kan zorgen voor duidelijkheid of het nu om een klantgerichte houding gaat of om beslissingsmacht voor groepen burgers. Dan worden er minder verkeerde verwachtingen en associaties gewekt, en wordt de (wijze van) beoordeling en evaluatie helderder. Misschien is burgerparticipatie binnen fysieke projecten inderdaad 'gewóón doen' en goed communiceren, en is dat de beste manier om het op te zetten omdat de professionals het nu eenmaal beter weten binnen de afbakeningen die er binnen het systeem zijn. Maar dan moet er ook geen angst zijn om dat zo te

stellen, en het niet onder een zelfde label (burgerparticipatie) onder te brengen als wijkbudgetten of verdergaand zelfbestuur. De discussie over oorzaken en gevolgen wordt dan duidelijker, en voorkomt misschien ook dat het concept zo gehyped wordt en als panacee wordt gezien. Want het is duidelijk: het concept burgerparticipatie dat als één omvattende oplossing wordt gezien, bestaat in feite uit verschillende interpretaties die misschien niet zo'n hele fundamentele verandering inhouden.

Literatuurlijst

- Barber, B., *A Place for Us. Making Civil Society Thick and Democracy Strong*. New York: Hill and Wang, 1998
- Dekker, P., De civil society als kader van onderzoek.. In: P. Dekker ed. *Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 15-32, 1999
- Beetham, D., Key principles and indices for a democratic audit, in: D. Beetham (ed.), *Defining and measuring democracy*, Londen: Sage, 1994
- Bell, D., *Communitarianism and its Critics*. Oxford: Clarendon press, 1993
- Denters, S.A.H., Klok, P.J. & Visser, M., *Rebuilding Roombeek: Patterns of public participation in interactive governance*, Conference paper ECPR Joint Sessions, workshop 6: Institutional Innovation in Local Democracy, Turin, Italy, March 22-27, 2002
- Denters, S.A.H. & van Heffen-Oude Vrielink, M.J., *Achtergrondstudie stedelijk burgerschap*, KennisInstituut Stedelijke Samenleving, 2004
- Edelenbos, J., Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, No. 1, January 2005, pp. 111–134, Blackwell Publishing, 2005
- Edelenbos & Klijn, *Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands*, Oxford University Press, 2005
- Edelenbos & Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma, 2001
- Engelen & Sie Dhian Ho, Democratische vernieuwing: luxe of noodzaak? in: WRR, *Vormen van democratie*, Amsterdam: University Press, pp. 17-35, 2004
- Gardner & Ostrom, Rules & Games, in: *Public Choice 70*, pp. 121-130, 1991
- Giddens, A., *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990
- Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, *Wat burgers bezielt*, UvA/Nicis, 2006

Loyens & van de Walle, *Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling*, Leuven: instituut voor de overheid, 2006

Lowndes, Pratchett & Stoker, Local political participation: the impact of rules-in-use, *Public Administration*, vol. 84 no. 3, pp. 539-561, 2006a

Lowndes, Pratchett & Stoker, Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework, *Social Policy & Society*, vol. 5 no. 2, pp. 281-291, 2006b

Marshall, C., Douglas E. Mitchell, Frederick Wirt, Assumptive Worlds of Education Policy, *Peabody Journal of Education*, Vol. 62, No. 4, State Politics of Education, pp. 90-115, 1985

Meer, van der, J. , *Communitarisme en vertrouwen in politieke instellingen: verslag van een empirisch onderzoek*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003

Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing, *Verkenning burgerschap en andere overheid*, 2005, gevonden op http://www.kiss-oost.nl/uploads/session_twente_3a2406032606.pdf, maart 2008

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (?), *Handreiking burgerparticipatie in de WMO*, 2006 (online beschikbaar)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Memorie van toelichting op de WMO*, Tweede Kamerstuk: 30131 (2004-2005)

Norris, P. , Introduction: The Growth of Critical Citizens?, in: Pippa Norris (ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, New York: Oxford University Press, pp. 1-27, 1999

Ossewaarde, M.R.R., *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing*, Amsterdam: SWP, 2006a

Ossewaarde, M.R.R., Citizenship in civil society?, in: *Journal of civil society*, vol. 2, no. 3, pp. 199-215, 2006b

Paus, R. de, *Opvallend aanwezig. Participatie van etnische minderheden in zes gemeenten belicht*, Amsterdam: IPP, 1998

Peters, K. , *Verdeelde macht: een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Boom, 1999

- Pröpper, I., *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, 2001
- Putnam, R.D., *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster: New York, 2000
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verschil Maken: Eigen Verantwoordelijkheid voorbij de Verzorgingsstaat*, Amsterdam: SWP, 2006
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid*, Amsterdam: SWP, 2007
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*, Den Haag: Rob, 2004
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*, 2005 (online beschikbaar)
- Saward, M. Democratic theory and indices of democratization, in: D. Beetham (ed.), *Defining and measuring democracy*, Londen: Sage, 1994
- Tromp, B., Problemen van representatieve democratie, in: WRR, *Vormen van democratie*, Amsterdam: University Press, pp. 339-356, 2004
- Walzer, M., The Civil Society Argument.. In: C. Mouffe ed., *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*. Londen en New York: Vero, pp. 89-107, 1992
- Werther, W., From Manager to Executive, *Organizational Dynamics*, Vol. 35, No. 2, pp. 196–204, 2006
- Yanow, D., *Conducting interpretive policy analysis*, Sage publications: Thousand Oaks, 2000

Bijlage 1: Vragenlijst

Inleiden: Jeroen Jonker, Variya. Doe afstudeeropdracht Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Dit interview zal gaan over burgerparticipatie, de burgerparticipatie waar u bij betrokken bent geweest en uw ideeën over burgerparticipatie. Heeft u bezwaar als het wordt opgenomen? Ik kan het rapport naar u toesturen. Ik wil u graag aanmoedigen vooral voorbeelden en anekdotes aan te halen die te maken hebben met de vragen die ik u stel, dat maakt het rapport veel 'levender'.

Algemeen

(Alleen wanneer echt nodig geven definitie burgerparticipatie: niet-electorale politieke participatie, waarin burgers een grotere rol toebedeeld krijgen dan onderzoeksobject (zie participatieladder), maar waarin er enige verbondenheid is met gemeentelijke besluitvorming)

0. Hoe zou u burgerparticipatie definiëren?

1. Kunt u de burgerparticipatie waarbij u zelf betrokken bent (i.h.a.) kort beschrijven (op details zullen we later nog ingaan)?

2. Op welke aspecten van dit burgerparticipatieproces heeft u zelf invloed gehad?
- bijv. inrichting, mobilisatie, etc.

Perspectieven

De volgende vragen gaan over visies op burgers en burgerparticipatie.

Doelstellingen

4. Wat is volgens u het voornaamste doel van burgerparticipatie in het algemeen?
(eerst open vraag)

5. Wat is volgens u het voornaamste doel van deze vorm van burgerparticipatie?
(eerst open vraag)

Wanneer nog niet voldoende informatie over doel-perspectief voorleggen lijstje met doelen:

Rolopvattingen

6. Welke rol dient de ambtenaar, dient uzelf te spelen binnen het proces? Welke rol speelt u?
Waarom? En strookt dit met de rol die u bij andere taken speelt?
(eventueel prikkelen met: diensten leveren, communiceren met burgers ('makelaar'), puur ondersteunen en vrij laten)

In elk geval voorleggen van (een selectie uit) de volgende stellingen, bedoeld om discussie en argumentatie uit te lokken:

- De mening van de ambtenaar zou in grote mate bepalend moeten zijn voor de uitkomsten van het proces
- De ambtenaar moet bij het geven van advies niet alleen rekening houden met de wensen van de burger, maar vooral (!) met de doelen van de politiek en zijn ambtelijke chef
- De ambtenaar moet er voor zorgen dat het burgerparticipatieproces in het bestaande gemeentelijk beleid past.
- *Beslissingen over de inhoud van burgerparticipatietrajecten zijn aan de burger, de ambtenaar dient slechts aan te geven wat de verschillende alternatieven zijn, en wat daarvan de voor-en nadelen zijn.*¹³
- *De ambtenaar dient het idee van de burger in principe voorrang te verlenen boven het gemeentelijk beleid*
- *De ambtenaar moet het formuleren van ideeën zoveel mogelijk overlaten aan de burger*
- Voor de ambtenaar zou het realiseren van het project, het bereiken van resultaat zijn voornaamste doel moeten zijn
- Een participatieproces is geslaagd wanneer veel burgers hebben geparticipeerd, ook al worden met de uitkomsten niet direct doelen op het beleidsterrein bereikt.

9. Ervaart u wel eens spanningen tussen de doelen of kaders van de gemeentelijke organisatie en het willen doen slagen van het burgerparticipatieproces? Kunt u daar voorbeelden van noemen? Hoe handelt u dan meestal en waarom?

Democratie

10. Hoe verhoudt zich in uw ogen burgerparticipatie tot de 'traditionele' representatieve democratie? Is de opkomst ervan vanuit democratisch oogpunt een positieve ontwikkeling of niet? Waarom?

11. Wat zou u doen, wanneer de uitkomst van een burgerparticipatieproces ingaat tegen de wensen van de gemeenteraad? Waarom?

(Indien nodig) Stellingen:

- *Gemeenteraadsleden zijn beter in staat het algemeen belang te verdedigen dan burgers.*
- *Burgerparticipatie is essentieel om ervoor te zorgen dat gedaan wordt wat de burgers willen.*
- *De essentie van democratie is dat burgers zelf kunnen beslissen.*
- *De essentie van democratie is dat via een eerlijke procedure bestuurders worden gekozen die namens het volk de best mogelijke beslissingen nemen.*

*(Indien nodig ook vragen: waarom?)*¹⁴

¹³ De twee cursief gedrukte stellingen zijn slechts enkele malen voorgelegd, omdat bleek dat deze vooral appelleren aan argumentaties wanneer het gaat om wijkbudget of Buurt Aan Zet (zie Sterkenburg, 2005) -achtige projecten.

Burgers

12. In hoeverre denkt u dat burgers oog hebben voor het algemeen belang?
13. In hoeverre denkt u dat burgers de verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie aan kunnen?
14. Denkt u dat burgers als ze helemaal vrij worden gelaten burgerparticipatie kunnen laten slagen?
Wat zou er volgens u gebeuren en waarom?

Stellingen (waar toepasselijk als aanzetje gebruikt, meestal niet nodig):

Burgers zijn meestal goed in staat over de lange termijn na te denken

Burgers hebben meestal oog voor het algemeen belang

Burgers kunnen door burgerparticipatie leren om rekening te houden met elkaar

Het is belangrijk, burgers kaders te stellen waarbinnen ze zich kunnen begeven

Geconfronteerd met een botsing tussen het algemeen belang en het eigen belang, zullen de meeste burgers voor het eigen belang kiezen

15. Wat is, denkt u, voor burgers het belangrijkste doel bij burgerparticipatie:
(eerst open vraag)

(eventueel gebruikt om door te vragen:)

- het bereiken van eigen doelen/vergroten van eigen comfort
- mee kunnen discussiëren over de gewenste richting van de buurt/..
- de eigen positie versterken
- de relaties met andere burgers versterken

Civil society

16. Wat zijn in uw ogen relevante organisaties, verbanden of vertegenwoordigers in het veld?
17. Wat is de functie van dergelijke organisaties?
18. In hoeverre hebben dergelijke organisaties in uw ogen oog voor het algemeen belang
19. Hoe verhouden zich dergelijke organisaties tot de overheid, en hoe zouden ze zich daartoe moeten verhouden? Wat zou hun hoofdfunctie moeten zijn?
(eventuele doorvraag-vragen:)
- Hoe regelmatig heeft u contact met hen?
 - Gebruikt u hen om contact te leggen met bepaalde burgergroepen?

¹⁴ Deze stellingen zijn slechts in één geval voorgelegd, in de overige gevallen is via vragen geprobeerd de mening ten aanzien van deze zaken te achterhalen

- Hoe belangrijk acht u dergelijke organisaties voor het functioneren van de samenleving?
- Hoe belangrijk acht u dergelijke organisaties voor burgerparticipatie in het algemeen?
- In hoeverre kunnen en dienen dergelijke verbanden van burgers te worden ondersteund?

Kwetsbare burgers

20. Zijn er burgers die u als kwetsbare burgers zou classificeren? Welke?

21. Hoe moet de overheid daar in het algemeen mee omgaan? En in het kader van burgerparticipatie?

Stellingen:

- Er dient, om eerlijke representatie te garanderen, geen onderscheid gemaakt te worden naar verschillende groepen burgers.
- Er dient ten aanzien van kwetsbare burgers vooral gezorgd te worden voor goede dienstverlening
- Kwetsbare burgers (uitleggen: allochtonen, zieken, ongeschoolden) zullen zelden in staat zijn volwaardig te participeren
- Vertegenwoordigers (belangenorganisaties, opbouwwerkers, raden, etc.) zijn goed in staat de belangen van kwetsbare burgers namens hen te verdedigen
- Kwetsbare burgers dienen zelf te participeren in burgerparticipatieprocessen
- Extra ondersteuning en aandacht kunnen kwetsbare burgers toch in staat stellen te participeren
- Het is belangrijk kwetsbare burgers extra te ondersteunen bij participatie, ook als daar relatief meer geld in wordt gestoken dan in de participatie van overige burgers.

Mobilisatie en bereik

22. Zouden de zaken waar we het net over gehad hebben (doelen, burgers, democratie, kwetsbare burgers) volgens u consequenties moeten hebben voor de manier waarop burgerparticipatie wordt opgezet?

23. Hebben de genoemde zaken ook consequenties voor de manier waarop burgerparticipatie is opgezet?

24. Wie kregen de mogelijkheid om te participeren?

25. Hoe heeft u mensen benaderd om mee te doen aan dit burgerparticipatieproces, en waarom op deze manier?

(bijv.)

- brief
- folders/posters/overige reclame
- lokale pers (krant en/of tv)
- mond-op-mond reclame
- benadering via zelforganisaties
- benadering via intermediairs

Participatie verschillende groepen

26. Welke burgers hebben er geparticipeerd? Was dat in uw ogen een representatieve afspiegeling? Waarom wel of niet?

27. Zijn er bepaalde groepen die in uw ogen minder participeren? Welke groepen zijn dat? Waarom denkt u dat die groepen minder participeren?

28. Onderneemt u zaken om hen wel te bereiken? Waarom wel of niet?

- Zijn er voor- of parallelle bijeenkomsten voor subgroepen?
- Zijn er processen die verschillen bijv. in termen van benodigde tijd of vaardigheden?
- Op welke plek worden bijeenkomsten gehouden?
- Is er ondersteuning (informatie en advies) beschikbaar?

29. Zijn er doelstellingen ten aanzien van de mate van participatie in het algemeen, of ten aanzien van de participatie van bepaalde (kwetsbare) groepen?

Opbouw en status proces

30. Wat is de status van de uitkomst van de burgerparticipatie, hoe wordt die uitkomst opgenomen in de beleidsvorming?

31. Wat zijn de relatieve posities van ambtenaren/professionals en burgers in het proces? Wie beslist?

Slotvragen (gesteld indien tijd over):

32. Wat zou er in uw ogen moeten veranderen om burgerparticipatie tot een groter succes te maken?

33. Kunt u misschien enkele moeilijke situaties/voorbeelden noemen met burgerparticipatie, misschien momenten dat verschillende aspecten strijdig waren?

- Hoe heeft u toen gehandeld?
- Waarom heeft u toen zo gehandeld?

Lijst met doelen (vraag 5):

- Bereiken van gestelde beleidsdoelen
- Burgers vrij laten het publieke belang volledig te bepalen
- Zorgen voor betere afstemming van beleid op de wensen van de burger
- Burger oog laten krijgen voor het publieke belang
- Zorgen voor draagvlak voor beleid
- Burgers zelf laten omgaan met verschillen
- Dichten van de kloof tussen burger en politiek/verbeteren vertrouwen
- Vergroten van de sociale samenhang
- Versterken probleemoplossend vermogen samenleving
- Vergroten publieke betrokkenheid en actief burgerschap

Checklist onderwerpen interview
(als geheugensteun, zijn sowieso behandeld)

1. Kunt u de burgerparticipatie waarbij u zelf betrokken bent kort beschrijven?
2. Wat is volgens u het voornaamste doel van burgerparticipatie?
3. Wat dient de verhouding ambtenaar/burger te zijn?
4. Hoe verhoudt zich burgerparticipatie tot de (traditionele) democratie?
5. In hoeverre zijn burgers in staat in het algemeen belang/over de lange termijn te denken?
6. Kwetsbare burgers?
7. Speciale acties die te betrekken? Waarom?
8. Rol overige organisaties?