

Burgerparticipatie en vertrouwen

Dordrecht wil - zoals zoveel gemeenten - het vertrouwen van haar burgers vergroten. Maar anders dan veel gemeenten meet Dordrecht hoe groot dat vertrouwen is.¹ Ook zijn ervaringen van participanten met inspraakprocedures in beeld gebracht. Op welke manier kan de lokale overheid het vertrouwen van burgers winnen?

Politiek vertrouwen is een actueel onderwerp.² 'De kloof tussen de politiek en de samenleving is onaanvaardbaar groot', aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur in haar advies *Vertrouwen op democratie* dat begin 2010 uitkwam. 'Mensen moeten meer invloed krijgen op beleid en besluitvorming. De gehorizontaliseerde samenleving vergt een aanpassing van politici en bestuurders: bij verkiezingen geven mensen niet meer voor vier jaar hun mandaat af, maar schenken slechts een voorlopig vertrouwen aan de partij of politicus. Die moeten handelen in het besef dat dat vertrouwen steeds opnieuw moet worden bevochten in die publieke ruimte.'³ Gemeenten maken daarom werk van burgerparticipatie en proberen zo het vertrouwen van hun burgers te winnen.

Model voor burgerparticipatie

Ondanks de goede bedoelingen van de overheid laat de praktijk nog weleens teleurstellende resultaten zien.⁴ Onduidelijk is bijvoorbeeld aan welke normen burgerparticipatie moet voldoen. Of gemeenten gaan te veel uit van het eigen proces en beperken zich tot de wettelijk verplichte inspraak. Verbeteringen kunnen gehaald worden uit normatieve modellen en ervaringen uit de praktijk. Een overzichtelijk normatief model voor burgerparticipatie heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa in 2009 vastgesteld. Het gaat om het CLEAR-model

met vijf onderdelen: Can do, Like to, Enabled to, Asked to en Responded to. Daaruit volgen sleutelfactoren voor burgerparticipatie en uitdagingen voor de (lokale) overheid om de mogelijkheden voor burgerparticipatie te ontwikkelen. Waar de meeste modellen zich tot nu toe op de minimumeisen voor burgerparticipatie richten, is het CLEAR-model gericht op uitdagingen, een verdere ontwikkeling van burgerparticipatie niet als minimumeis, maar als ontwikkelingsrichting. De (lokale) overheid kan dit model gebruiken om te beoordelen op welke punten zij burgerparticipatie verder kan verbeteren.

De Nationale Ombudsman heeft vanuit de gemeentelijke praktijk, de klachten die bij de ombudsman binnenkwamen, een advies voor de (lokale) overheid geschreven. De lokale overheid kan beter functioneren door een behoorlijke burgerparticipatie, die gekenmerkt wordt door drie kernelementen:

- heldere keuzen vooraf
- een constructieve houding
- een goede informatieverstrekking⁵

Gemeenten hebben houvast aan het CLEAR-model en aan de aandachtspunten van de Nationale Ombudsman. In dit artikel wordt dit geïllustreerd met de gemeente Dordrecht.

Oordeel deelnemers

Het vorig college van b&w van de gemeente Dordrecht zette in 2006 diverse lijnen uit om te werken aan vertrouwen. Een Dordtse aanpak is ontwikkeld. De kern hiervan is de ambitie om de kwaliteit van beleid en uitvoering te verbeteren en het vertrouwen tussen burgers, partners in de stad en het gemeentebestuur te versterken door hen vaker en vroeger in

1 OCD, *Vertrouwen en tevredenheid*, Dordrecht, maart 2010; OCD, *Inspraak en participatie in Dordrecht*, Dordrecht, februari 2010.

2 P.G. Castenmiller, *De levende werkzaamheid, politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, Den Haag: VNG, 2001, p. 151-152.

3 ROB, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, 2010.

4 R.C. de Wilde & A. van Nistelrooij, *Voorbij burgerparticipatie*, in *Openbaar bestuur* januari 2010.

5 Nationale ombudsman, *'We gooien het de inspraak in'*, *Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, Den Haag, 2009.

Onderwerp	Omschrijving	Sleutelfactor voor burgerparticipatie	Uitdagingen voor de overheid
Can do	Can citizens participate?	Vaardigheden	Training en ondersteuning van vrijwilligers, burgers, aanbieden van scholing
Like to	Do they like to participate?	Aanwezigheid gemeenschapsgevoel, sociaal kapitaal	Gemeenschapsontwikkeling Opbouwen van sociaal kapitaal ⁶
Enabled to	Are they enabled to participate?	Rol voor maatschappelijk middenveld koepelorganisaties	Faciliteren en subsidiëren van het maatschappelijk middenveld; bevorderen van de relatie tussen burgers en maatschappelijke organisaties
Asked to	Are they asked to participate?	Mogelijkheden bieden tot deelnemen actief burgers uitnodigen	Creëren van instrumenten om burgers te betrekken
Responded to	Are they responded to if they do participate	De wijze waarop overheden met de inbreng van burgers omgaan	Structuur en cultuur ontwerpen die de responsiviteit van de politiek-ambtelijke organisatie verbeteren. Resultaten terugkoppelen en waardering voor inbreng uitspreken

Tabel 1: CLEAR-model voor burgerparticipatie

beleids- en uitvoeringsprocessen te betrekken. Deze ambitie is uitgewerkt in een leertraject met ongeveer 150 deelnemers (ambtenaren, bestuurders en politici). Er werden instrumenten ontwikkeld, zoals een omgevingsanalyse en een startnotitie, die het begin van een project of beleidsonderwerp markeert en waarin ook staat hoe burgers bij het beleidsvoornemen worden betrokken. Het toch al brede scala aan participatie-instrumenten is verder uitgebreid met bijvoorbeeld e-participatie en er kwam meer eenheid en standaardisering bij wettelijke inspraak. In 2009 deed het Onderzoekcentrum Drechtsteden onderzoek onder deelnemers naar inspraak en participatie om te kijken of de Dordtse aanpak het gewenste effect had. Onderzoek uit 2006 - samen met Leiden - gaf een vrij lage tevredenheid van deelnemers te zien. Het was relevant te onderzoeken of dit beeld was veranderd.⁷ De tevredenheid over het verloop van de participatietrajecten werd gemeten door de deelnemers stellingen voor te leggen. De bevindingen toonden een wisselend beeld.

- Een selecte groep participeert. Het aantal participanten blijkt meer dan gemiddeld man, hoger opgeleid, autochtoon en van middelbare leeftijd (35-65 jaar) te zijn en de deelnemers wonen veelal langer dan tien jaar in de gemeente.⁸
- De overgrote meerderheid is tevreden over de organisatie van de participatiebijekomsten.
- Een meerderheid van de participanten is tevreden over het proces van inspraak.

- Zo'n 60% vond het (nog) niet duidelijk dat hun inbreng zorgvuldig was meegewogen in de besluitvorming of dat de toezegging die de gemeente had gedaan ook echt was uitgevoerd. Volgens 60% had de inbreng (nog) niet tot resultaat (een wijziging van beleid) geleid.

Het ging de burger niet alleen om het spel, maar ook om de knikkers

In het algemeen waren de participanten in 2009 beduidend positiever dan de participanten in 2006. Ook bood de gemeente Dordrecht bij de participatietrajecten voldoende gelegenheid om te participeren (de *Enabled to en Asked to* onderdelen van het CLEAR-model). Men was minder positief over wat de gemeente met hun inbreng had gedaan. De gemeente luisterde wel, maar het betaalde zich niet terug in resultaat voor de participant. Het ging de burger immers niet alleen om het spel, maar ook om de knikkers.⁹ Om in de woorden van het CLEAR-model te spreken: de inspraak en participatie in Dordrecht op gebied van de *Responded to* was zwak. Tweede aandachtspunt was de selectiviteit van participanten, de selectiviteit van degenen die niet partici-

⁶ R.D. Putnam, *Making Democracy Work*, p. 185.

⁷ Partners+Pröpffer, *Wanneer werkt participatie?*, Vught, 2006.

⁸ I. Verhoeven, *Veranderd politiek burgerschap en democratie*, p. 71.

⁹ M. Boedeltje, *Draagvlak door interactief bestuur, fictie of feit?!*, p. 86 en p. 190, Enschede, 2009.



Foto: Michiel Verbeek

De gemeente Dordrecht luisterde wel, maar het betaalde zich niet terug in resultaat voor de participant

peerden. Volgens het CLEAR-model kan de gemeente dit verbeteren door een structuur en cultuur te ontwerpen die de responsiviteit van de politiek-ambtelijke organisatie verbeteren. Ze moet (meer) aandacht schenken aan het terugkoppelen van resultaten en oprecht waardering voor de inbreng uitspreken.

Onderzoek vertrouwen en tevredenheid

Het Onderzoekcentrum Drechtsteden deed vanaf 2005 ook onderzoek onder inwoners van Dordrecht naar het vertrouwen in de gemeente. In 2010 werd deelgenomen aan de *benchmark* van *waarstaatjegemeente.nl*. In 2005 gaf tweederde aan redelijk of volledig vertrouwen in de gemeente te hebben. Na een stijging in 2007 tot 71%, was dit eind 2009 69% en daarmee niet verder toegenomen. Dit is min of meer vergelijkbaar met enkele andere steden. In Amsterdam zei in 2009 79% redelijk tot veel vertrouwen in het stadsbestuur te hebben, in Nijmegen (60-65%) had de bevolking in 2007/2008 minder vertrouwen dan in Dordrecht het geval was. Het vertrouwen in de drie lokale besturen was daarmee overigens

duidelijk hoger dan het vertrouwen in de Nederlandse regering.¹⁰

Het onderzoek in 2007 toonde een duidelijk statistisch verband aan tussen vertrouwen en tevredenheid met het stadsbestuur. Het vertrouwen kan worden vergroot door resultaten te behalen waar inwoners tevreden over zijn. Driekwart van de inwoners van Dordrecht merkt iets van de acties van de gemeente om de stad te verbeteren. Vertrouwen blijkt daarnaast ook vrij stabiel te zijn. Bij de meerderheid van de inwoners is het vertrouwen in de gemeente in het afgelopen jaar gelijk gebleven; 12% geeft aan dat hun vertrouwen is toegenomen, bij 14% is het vertrouwen afgenomen. Het vertrouwen is toegenomen door fysieke verbetering van wijk en stad en door betere communicatie. Voor het afgenomen vertrouwen worden uiteenlopende zaken genoemd, zoals 'men luistert niet voldoende naar de burger', 'er is een trage besluitvorming', 'men draait beslissingen terug' of 'komt beloftes niet na'. Ook wordt zorg geuit over lokale politieke kwesties, zoals het bebouwen van landelijk gebied, het parkeerbeleid en onveilige verkeerssituaties.¹¹ Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de meeste inwoners vertrouwen in het Dordtse stadsbestuur hebben. Het vertrouwen is weliswaar stabiel, maar komt niet vanzelf en moet continu door het behalen van resultaten worden bewerkstelligd.

Responsiviteit

Wat betekenen deze uitkomsten voor het beleid? Hoe kan het vertrouwen in de lokale overheid toenemen? Vertrouwen kan gewonnen worden door het behalen van resultaten die aansluiten op de wensen van de grootste gemene deler van voorkeuren, in combinatie met een voor deelnemers heldere manier waarop besluiten tot stand komen. De zwakste schakel van lokaal gekozen vertegenwoordigers is meestal hun responsiviteit.¹² Daar zit de sleutel tot verbetering. Responsiviteit is het in woord en daad luisteren en terugkoppelen naar de burger. Voor responsiviteit is nodig inzicht te hebben in de voorkeuren van burgers. Het is vervolgens voor vertegenwoordigers een opgave de voorkeuren van burgers met de eigen voorkeuren te verbinden. Daarbij is het wenselijk te toetsen of keuzes en uitvoering overeenstemmen met de voorkeuren van burgers. De volgende aandachtspunten moeten in de overwegingen worden betrokken. Ten eerste is het de vraag hoe je als bestuurder erachter komt wat de burger wil. Dat kan door met

10 SCP, *Continu onderzoek burgerperspectieven 2010*; TNS/NIPO, *Eurobarometer 72*, januari 2010; R. Kloosterman & H. Schmeets, *Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21e eeuw*, in CBS, *Bevolkingstrends*, 2e kwartaal 2010.

11 OCD, *Vertrouwen in het bestuur en oordeel over de raadscommunicatie*, Dordrecht, 2007.

12 L. Diamond & L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2005, p. 62-76.

burgers te praten of hen te raadplegen, hetzij direct via een referendum of verkiezing, hetzij via een opinieonderzoek dat een weergave is van wat er onder burgers leeft. De praktijk is weerbarstig. Bij belangrijke inspraakavonden - bij uitstek een gelegenheid om met burgers te praten - ziet men weinig gemeenteraadsleden, bijvoorbeeld omdat de ambtelijke samenvatting hiervan voor hen voldoende informatie biedt en dat zij andere prioriteitskeuzes maken. Gemeenteraadsleden die deze rijke contact- en informatiemogelijkheid wel aangrijpen, krijgen daarvoor de waardering van burgers.

Opinieonderzoek, dat bijvoorbeeld de gemeentelijke onderzoeksbureaus uitvoeren, wordt in samenhang met beleidsvoorstellen ter kennisname van gemeenteraadsleden gebracht. Bij algemene beschouwingen is ook merkbaar dat gemeenteraadsleden de resultaten en opinies tot zich hebben genomen. Het is echter de vraag of de raad al het beschikbare opinieonderzoek optimaal en tijdig benut. Er is veel aanbod aan landelijke en lokale informatie en raadsleden dienen er zelf een weg in te vinden en interpretatie aan te geven.

Een tweede aandachtspunt bij responsiviteit is de vraag hoe de voorkeur van de burger op één lijn is te brengen met de agenda en standpunten van de bestuurder. Hoe meer ze luisteren naar de burger, hoe meer hun doel en agenda (onbewust) daardoor worden beïnvloed. Hoe dient men om te gaan met de

complexiteit of tegenstrijdigheid van voorkeuren van burgers? Kenmerkend voor de traditionele meerderheidsregel is immers dat de voorkeur van de minderheid niet wordt opgevolgd. In nogal wat gevallen is er geen algemeen belang of grootste gemene deler mogelijk. Bovendien blijft het complex te bepalen wat de voorkeur van de meerderheid van de burgers is. Voor deze belangrijke, maar complexe, beslissingen kunnen vertegenwoordigers - bijvoorbeeld via *televoting* of een referendum - toetsen of hun keuze met de voorkeuren van burgers overeenstemt.

Responsiviteit is de sleutel tot verbetering

Besluit

Onderzoek naar vertrouwen in en tevredenheid met de lokale overheid is nog niet volledig ontwikkeld, laat staan wijdverbreid. Het meetinstrumentarium kan nog verder worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door algemene indicatoren op lokaal niveau in te voeren. Inpraak- en participatietrajecten kunnen worden verbeterd door oog te hebben voor degenen die niet hun stem laten horen en door een structuur en cultuur te ontwerpen die de responsiviteit van de politiek-ambtelijke organisatie verbeteren door aandacht te besteden aan het terugkoppelen van resultaten en waardering te uiten voor de inbreng van burgers. ■

Russische schilders in Groningen

Het Groninger Museum toont tot en met 8 mei de tentoonstelling *Het onbekende Rusland. Oriëntalistische schilderkunst 1850-1920*. De expositie laat meer dan honderd kunstwerken zien uit onder andere Rusland, Oezbekistan en Armenië, gemaakt in de negentiende en begin twintigste eeuw. De schilderijen, van onder meer de beroemde Russische schilder Vasili Vereshchagin, geven een divers beeld van het oriëntalisme. Vooral Oezbekistan vormde een inspiratiebron voor Russische schilders. Van Vereshchagin, chroniqueur van de Russische veldtochten naar Oezbekistan, toont de tentoonstelling de grootste verzameling werken die ooit buiten Rusland te zien is geweest. Bijzondere thema's van de tentoonstelling zijn de rijke traditie van de Armeense cultuur, het Bijbelse oosten, oriëntalistische motieven tussen de twee revoluties en de Russische overheersing en onderwerping van het oosten in het licht van de culturele, sociale en politieke context van die tijd.

Vasily Vereshchagin's The Apotheosis of War, 1871

