

# Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000



# Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000

Een andere analyse van evaluaties

M.A. Beukenholdt- ter Mors  
H.H.F.M. Daemen  
L. Schaap

*m.m.v.*  
K.M. Tan  
W.J. Verheul

*Deze studie is verricht in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau*

ISBN 90-806487-3-6

'Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000' is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

E-mail: [cld@fsw.eur.nl](mailto:cld@fsw.eur.nl)

Uitgaven van het *Centre for Local Democracy*:

1. Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds), 2000. Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe. Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001. Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, Bestuurskracht Noordwijkerhout, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8.
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur, 1975-2000. Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-3-6.
5. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse burgemeesters bekeken. Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-4-4.

---

## Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Hoofdstuk 2 De burger als kiezer	23
Hoofdstuk 3 Activering van de coproducent	33
Hoofdstuk 4 Is de klant koning?	45
Hoofdstuk 5 Conclusies	55
Bijlage 1 Verslag van de wijze van literatuurverzameling	61
Bijlage 2 Literatuur	65



## Voorwoord

Burgers, bestuur en hun relatie. Meer dan ooit staan zij in het brandpunt van de belangstelling. Maar ook de afgelopen decennia is aandacht besteed aan de betrekkingen tussen burger en bestuur.

Dikwijls heeft de overheid geprobeerd burgers meer bij het bestuur te betrekken. Welke effecten die pogingen gehad hebben, is echter niet duidelijk.

Dat is een van de redenen geweest voor het Sociaal en Cultureel Planbureau om ons te verzoeken deze studie te verrichten. Het is een studie geworden op basis van een secundaire analyse van bestaand materiaal. Dat was niet altijd gemakkelijk. Materiaal bleek in veel geringere hoeveelheid voorhanden dan verwacht. Vaak ook ontbrak een gedegen evaluatie. En dat, terwijl we weten dat vele overheidsorganisaties maatregelen getroffen hebben ter bevordering van de participatie van hun inwoners. Dat is in onze ogen een belangrijke constatering: systematisch evalueren is geen kenmerk van het Nederlands openbaar bestuur. Desalniettemin hebben we conclusies kunnen trekken.

Wij willen in de eerste plaats het SCP, en in het bijzonder Vic Veldheer, danken voor het in ons gestelde vertrouwen. Daarnaast gaat, wederom, dank uit naar onze student-assistenten, Kam Mai Tan en Wouter Jan Verheul.

Het onderzoeksteam,

Tilly Beukenholdt-ter Mors  
Harry Daemen  
Linze Schaap





### Inleiding

#### 1 Participatiebevordering: wie heeft het overzicht?

Burger en bestuur, een moeilijk tweetal. Ze hebben elkaar nodig, kunnen niet zonder elkaar, maar hun relatie is wat moeizaam. Het is weliswaar geen haat-liefdeverhouding (hoewel kleine groepen burgers soms een heel eind komen met deze sentimenten), maar de gevoelens van burgers over de overheid zweven tenminste tussen stevige afkeer en algemene steun. Ook bij de overheid is geen eenduidigheid over de burger. Aan de ene kant wordt die vooral gezien als een klager en soms zelfs querulant, aan de andere kant toch ook als iemand die vooral tevreden gesteld moet worden.

Door de ambivalentie in de houding van overheid en burgers ten opzichte van elkaar wordt 'participatie' ook een wat lastig begrip. Het is een aanlokkelijk concept, 'sensitising', maar: tot hoever? Tot waar mogen burgers participeren, mogen ze de beslissingsruimte van de volksvertegenwoordiging beperken? En zo ja: zondermeer? Of moeten er nog eisen gesteld worden? En ten aanzien waarvan mogen burgers dan iets zeggen? Over een beperkt aantal onderwerpen of mag over alles worden meegepraat? En in hoeverre hebben burgers de kennis, de capaciteit en de tijd om te participeren? De lijst met vragen en problemen is zonder moeite veel en veel langer te maken. Misschien is een leven zonder participatie van burgers voor overheidsdienaren wel een stuk gemakkelijker. Maar: kan dat in een democratie? Zonder elke vorm van participatie? Of kan volstaan worden met een enkele vorm, bijvoorbeeld stemmen? De geschiedenis van de Nederlandse democratie wijst een andere kant op.

Ook de overheid zelf hecht, tot op zekere hoogte, waarde aan participatie van burgers in het bestuur. Alleen daardoor is het te verklaren, dat er alweer decennia lang pogingen ondernomen worden de rol van burgers in het bestuur te vergroten. Gemeentebesturen ontwikkelen nieuwe manieren om burgers te raadplegen en checken, vaak direct en zonder politieke tussenkomst, hoe burgers bestaand beleid ervaren en consulteren hen voordat er nieuwe maatregelen worden ontwikkeld. Burgers worden aangesproken omdat zij een bron vormen van relevante informatie. Zij hebben kennis over het feitelijk functioneren van gemeentelijke diensten en die kan waardevol zijn om de sturing van de gemeentelijke organisaties te verbeteren. Bovendien is de burger een ervaringsdeskundige van zijn woongebied. Een effectieve aanpak van problemen is vaak alleen mogelijk wanneer directe informatie van betrokkenen beschikbaar is. Burgerraadplegingen beogen een activering van burgers als ervaringsdeskundige en informatiebron (Tops, 1994).

Echter, we treffen in de empirie vele vormen van burgerraadpleging aan, vele argumenten, vele verschillen ook tussen bestuursorganen, en niet in de laatste plaats: verschillende maten van succes. Maar: hoe zit het eigenlijk met de wetenschappelijke kennis omtrent participatiebevordering? Is er

een overzicht, van maatregelen en van effecten? Is de kennis geconsolideerd? Of ontbreekt het ten enenmale aan voldoende kennis en inzichten? Dat laatste blijkt het geval te zijn.

## 2 Vraagstelling en verantwoording

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft de schrijvers van dit rapport gevraagd een voorstudie te verrichten naar participatiebevordering in het openbaar bestuur, van 1975 tot heden. Het deed dat in het kader van een SCP-project 'Burgerschap en nieuwe vormen van bestuur'.

Doel van ons onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats moet een inventarisatie tot stand komen van de in de algemeen toegankelijke literatuur beschreven maatregelen die de afgelopen vijftig jaren door de overheid getroffen zijn om de participatie van burgers te vergroten. In de tweede plaats dient een secundaire analyse gemaakt te worden van bestaand evaluatiemateriaal. Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in een drietal onderzoeksvragen:

- A. Welke maatregelen heeft de overheid getroffen om de participatie van burgers in het openbaar bestuur te vergroten?*
- B. Welke argumentatie voert de overheid aan voor de afzonderlijke maatregelen?*
- C. Wat zijn de effecten van die maatregelen op de participatie van de burgers?*

De eerste twee onderzoeksvragen zijn feitelijk en beschrijvend van aard. Voor de beantwoording is allereerst literatuur gezocht aan de hand van trefwoorden en combinaties daarvan, in voor de hand liggende databanken (zie voor een nadere verantwoording bijlage 1). De zoektocht is beperkt tot officiële en bibliografisch ontsloten titels; een compleet overzicht daarvan is te vinden in bijlage 2. Uit de gevonden titels is vervolgens een selectie gemaakt. Eerste selectie criterium was, of de teksten maatregelen beschrijven die direct dan wel indirect gevolgen hebben voor de participatie van burgers. Wij hebben ons uitsluitend gericht op die maatregelen die direct gericht zijn op het vergroten van de invloed van burgers. Maatregelen die een verandering van de organisatie van het openbaar bestuur inhielden met als neven doel de vergroting van de participatie, zijn buiten beschouwing gelaten (onderscheid ontleend aan: SCP, 1998: 198-199). Tweede selectie criterium was de vraag of de afzonderlijke teksten bevatten evaluaties of tenminste empirische beschrijvingen van maatregelen. Zo niet, dan zijn de titels terzijde gelegd. Van de aldus geselecteerde titels is een databank gevormd. Die databank bevat een kleine 170 casus (maatregelen en projecten).

De beantwoording van de derde onderzoeksvraag heeft in een aantal stappen plaatsgevonden. Eerst is een theoretisch kader geformuleerd. Met behulp daarvan was het mogelijk de gevonden casus in te delen in drie categorieën: maatregelen die zich respectievelijk richten op de burger als kiezer, coproductent en klant. Die drie 'burgerrollen' zijn nader geoperationaliseerd door concrete typen van mogelijke maatregelen te formuleren (zie de paragrafen (4 t/m 6). Vervolgens is, in overleg met de opdrachtgever, per type maatregel een voorbeeldcasus nader geanalyseerd. Het belangrijkste selectie criterium daarbij was, of de maatregel op zodanige wijze empirisch beschreven was, dat een secundaire analyse mogelijk werd.

Enkele waarschuwingen zijn hier op hun plaats. Dit rapport bevat geen nieuw evaluatiemateriaal, want de analyses zijn volledig gebaseerd op bestaande evaluaties dan wel empirische beschrijvingen. Het rapport biedt ook geen representatief beeld van al hetgeen Nederlandse overheidsactoren

gedaan hebben om de participatie van burgers te vergroten. Veel maatregelen blijken niet beschreven te zijn in de toegankelijke literatuur, veel lijkt verborgen te zijn in de grijze literatuur. En wat wel ontsloten is, is niet altijd van evaluerende aard. We komen hier in het slothoofdstuk op terug.

Het rapport bevat wel:

- Theoretische verhandelingen over de rollen die burgers in het bestuur spelen: kiezer, coproducent en klant, en over de redenen voor die driedeling (paragrafen 3-6).
- Overzichten van de aangetroffen maatregelen om de participatie van de kiezer te vergroten, een secundaire analyse van een selectie uit die maatregelen en conclusies over de effectiviteit van die maatregelen. Achtereenvolgens gaan we in op de kiezer (hoofdstuk twee), de coproducent (hoofdstuk drie) en de klant (hoofdstuk vier).
- Algemene conclusies over participatiebevordering in het bestuur (hoofdstuk vijf). Daarbij gaan we niet alleen in op de constatering per rol en over bevordering van burgerparticipatie in het algemeen, maar zullen we ook enkele conclusies trekken over de stand van de wetenschappelijke kennis. De geanalyseerde casus zijn verkrijgbaar bij de auteurs (cld@fsw.eur.nl).

### 3 Naar een indeling van rollen voor burgers

Wie de participatie van burgers in het bestuur wil vergroten, staat voor de taak keuzen te maken. Immers, er zijn zeer vele maatregelen denkbaar. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat wij in dit onderzoek tal van tal van maatregelen aangetroffen hebben. Zij vloeien veelal voort uit allerlei argumenten en strategieën. En ongetwijfeld zijn in de officiële literatuur lang niet alle daadwerkelijk genomen maatregelen beschreven.

In deze paragraaf formuleren wij enkele theoretische uitgangspunten waarmee we greep hebben proberen te krijgen op de diverse vormen van maatregelen en strategieën en op grond waarvan we een gemotiveerde selectie hebben kunnen maken. In de (internationale) literatuur zijn vele theoretische ideeën voorhanden die de grondslag kunnen vormen voor een indeling van de maatregelen.

#### Visies op democratie

In de eerste plaats is een onderscheid te maken tussen democratie-opvattingen: representatieve democratie enerzijds en participatieve democratie anderzijds (Lowndes, 1995). In de eerste stroming is dan het uitgangspunt, dat het bestuur in moderne staten niet verricht kan worden door de burgers (als in de oude Griekse stadstaten), omdat zij te talrijk zijn, geen behoefte hebben mee te besturen en omdat grootschalige participatie zelfs negatief uit zou kunnen werken op de stabiliteit van het systeem (ook: Luhmann, 1981; Almond and Verba, 1963; Daemen, 1983). Representatie is in deze opvatting het meest passende kader voor burgerparticipatie. Maatregelen om de participatie van burgers te vergroten richten zich dan hoofdzakelijk op het versterken van de vertegenwoordiging. Of, zoals Tops en Depla (1993; ook Depla, 1998) het noemen: de vervolmaking van de democratie. Participatiebevordering betekent dan: het aanscherpen van de rol van de burger als kiezer. In de tweede stroming staan gedachten over participatieve democratie centraal. De burger doet in de participatieve democratie-opvatting meer dan alleen kiezen, hij participeert ook in "the processes of formulation, passage and implementation of public policies (Parry et al, in: Lowndes,

1995). Wie uitgaat van dit perspectief op democratie en zich ten doel stelt de participatie van burgers te vergroten, is, in de termen van Tops en Depla (1993), bezig met de vermaatschappelijking van het bestuur. Immers: de maatschappij, tenminste in de vorm van individuele burgers, krijgt een grotere rol toebedeeld in de bindende toedeling van waarden in de samenleving.

### Visies op rollen van burgers en bestuur

In de tweede plaats is het mogelijk een onderscheid te maken tussen rollen van burgers en van het bestuur. Welke rollen onderscheiden worden, hangt af van het perspectief op burgerschap en op besturen. Lowndes (1995) maakt een tweedeling in visies op burgerschap: burgers als consument enerzijds en burgers als lid van een gemeenschap anderzijds. Pratchett (1999) formuleert een drietal rollen van het (lokale) bestuur: het zijn van democratisch instituut (en daarmee de focus zijn voor de gemeenschap), beleid maken en dienstverleners.

De eerste visie op burgerschap en de derde rol van het bestuur zien de burger vooral als een consument, als de ontvanger van publieke diensten. Deze visie is vooral sterker geworden onder invloed van het zo genaamde New Public Management (Osborne & Gaebler, 1993). De traditionele invulling van deze rol is die van passieve 'klant' van overheidsorganen. De overheid is degene die bepaalt welke diensten aangeboden worden, in welke hoedanigheid en welke eisen aan de burger gesteld worden; de burger heeft te accepteren. Wij kunnen deze passieve klant ook aanduiden als een onderdaan. Maar de consument van publieke dienstverlening kan ook actief worden en dat actief worden kan ook gestimuleerd worden. Die stimulansen kunnen zowel de aanbod- als de vraagkant betreffen. Het aanbod is te verbeteren door maatregelen als het bieden van adequatere informatie, verhoging van het dienstbetoon en soms zelfs door burgers een keuze te geven uit aanbieders. De vraagkant is te versterken door burgers beter te informeren over hun rechten, door rechten te vergroten (citizen's charters bijvoorbeeld) en door burgers in staat te stellen onheuse behandeling te corrigeren, bijvoorbeeld door klachtenprocedures en ombudsman. De klant wordt zo echt tot koning gemaakt.

De tweede stroming in de burgerschapsdiscussie en de eerste twee bestuursrollen zien de burger eerst en vooral als lid van een gemeenschap. Die gemeenschap bestuurt zichzelf. Burgers worden geacht in dat bestuur een rol te spelen. Ook hierin is een tweedeling aan te brengen in de mate van participatie. De rol van burgers kan bestaan uit het uitbrengen van een stem, hetzij voor een persoon (representatie), hetzij voor een beleidsvoorstel (referenda). De rol van burgers kan ook verder gaan, bijvoorbeeld zodanig, dat zij zelf een inbreng hebben in de formulering van beleid.

### Een selectie van vormen van participatiebevordering

Theoretische inzichten zijn nuttig, maar leiden niet meteen tot een praktische indeling. De onderscheidingen die we tot nu toe besproken hebben, zijn weliswaar relevant, maar niet onproblematisch. Hoofdprobleem is wel, dat zij nogal ideaaltypisch zijn. In de praktijk komen we allerlei vormen, gedachten en maatregelen tegen. Er zijn zowel maatregelen genomen die gericht zijn op het vervolmaken van de representatieve democratie, als maatregelen gericht op de vermaatschappelijking van het bestuur. Tevens treffen we maatregelen aan die ten doel hebben de burger-als-lid-van-de-gemeenschap (kiezer of coproductent) te bedienen, als maatregelen die de burger-als-klant als doelgroep hebben.

Als we de theoretische ideeën die wij hierboven besproken hebben, in een matrix plaatsen, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 1.1 Naar een indeling in burgerrollen

Visies op democratie >	Representatie	Participatie
Visies op bestuur v		
Democratisch instituut	Burger = kiezer van personen	Burger = mede-bepaler kiezer van beleid
Beleidsinstantie	Burger = onderdaan	Burger = coproductent
Dienstverlener	Burger = passieve klant	Burger = actieve klant

Aldus dringt zich een vierdeling op. Burgers zijn te beschouwen als:

- Kiezer: degene die kan beslissen over de personele vertegenwoordiging van de gemeenschap en over beleidsbeslissingen die door de volksvertegenwoordiging voorgelegd worden
- Onderdaan: de passieve ontvanger van de beslissingen van de volksvertegenwoordiging
- Coproductent: de actieve meedenker over probleemdefinitie, doelen, beslissingen, uitvoering van beleid
- Klant: degenen die hetzij passief diensten aanvaardt, hetzij actief de dienstverlening mede vormgeeft dan wel corrigeert of zich beklagt.

Het zou voor de hand liggen nu met deze onderscheidingen aan de slag te gaan. Echter, dit onderzoek gaat over het bevorderen van participatie. Dan ligt het voor de hand de 'passieve' burgerrollen uit te filteren. Immers, zodra bijvoorbeeld de passieve onderdaan of klant gaat participeren, wordt hij actief. De onderdaan en de passieve klant vormen daardoor geen onderdeel meer van dit onderzoek.

Er zou daarnaast gesteld kunnen worden dat de klantrol van de burger geen zelfstandige aandacht behoeft of zelfs niet bestaat. Peters en van Eykelenburg (1998) zeggen dat in strikte zin de overheid geen klanten kent, omdat zij niet naar een concurrent kunnen gaan. Vaak heeft de overheid een monopolie in handen bijvoorbeeld bij de afgifte van rijbewijzen en paspoorten of het verstrekken van uitkeringen. In directe zin hoeft de overheid niet bevreesd te zijn voor concurrentie. Maar indirect lopen burgers wel weg. Vaak heerst er onvrede, regent het klachten bij de Nationale of Lokale Ombudsman. In deze publicatie wordt gekozen voor het begrip klant omdat de burger ook een afnemer is van overheidsproducten. Het is mogelijk de klantrol onder te brengen bij hetzij de kiezersrol, hetzij de coproductentrol. Dienstverlening wordt dan gezien als een aanbod van diensten door een monopolist (nl. de overheid) waar klanten geen invloed op hebben; de passieve-klantrol en onderdaanrol schuiven dan over elkaar heen. Op het moment dat burgers wel invloed krijgen op de dienstverlening, zou dan gesproken kunnen worden van coproductie van beleid. Toch kiezen wij ervoor, de klantrol hier afzonderlijk te behandelen. Niet in de laatste plaats, omdat dat in de internationale literatuur gemeengoed geworden is (zie hierboven). Zo is de 'klantgerichtheid' bijvoorbeeld een criterium voor het toekennen van de 'Carl Bertelsmann prijs' voor gemeenten die op een voorbeeldi-

ge wijze sociale vraagstukken aanpakken (Bertelsmann Foundation, 1993). Maar er is ook een inhoudelijke reden voor. Wij zien een verschil in inbreng van burgers tussen het maken van afwegingen tussen diverse maatregelen (= coproductie) en het meedenken over de kwaliteit van de manier waarop concrete, afzonderlijke diensten verleend worden (= klantrol). Daardoor resteert voor dit onderzoek een drietal rollen: kiezer, coproductent en klant. We erkennen overigens, dat de rollen in de praktijk niet altijd strak van elkaar te onderscheiden zijn. Elk van de rollen overlapt met de andere. Maar ze zijn alledrie onmisbaar. Wij bespreken ze hier kort, in de volgende paragrafen volgt een nadere invulling.

De kiezersrol is concreet te koppelen aan het functioneren als burger in de representatieve democratie. Daarbij ligt het primaat in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming vooral bij de gekozenen (en hun ondersteuning); de burger heeft vooral een reagerende taak. De coproductent daarentegen speelt zelf een meer creatieve rol in de beleidsvoorbereiding. Coproductie gaat in de richting van participatieve democratievormen, ook al blijft de kern van het bestel representatief. De klantrol ziet op concrete dienstverleningsrelaties tussen bestuur en burger. Overigens moeten we wel opmerken, dat het in de praktijk tamelijk lastig is, de rollen van elkaar te scheiden. Dikwijls hebben we daarom keuzen moeten maken die andere onderzoekers wellicht anders zouden maken. De rollen raken aan elkaar. Zo is er hier voor gekozen om traditionele inspraak toe te wijzen aan de kiezersrol, ook al wordt bij inspraak soms een beroep gedaan op de creatieve vermogens van burgers. Wij hebben er desalniettemin voor gekozen inspraak te behandelen bij de kiezersrol, omdat inspraak in de kern reactief is: de burger reageert op een concreet beleidsvoorstel van het bestuur en het bestuur besluit zelf wat het doet met de resultaten van de inspraak. Pas wanneer uit de evaluaties bleek, dat een creatieve inbreng actief werd gezocht opdat deze kon leiden tot een wezenlijke aanpassing van het beleid, en er dus sprake was van coproductie, is inspraak onder coproductie behandeld.

## 4 Kiezer

Om te komen tot een omvattende operationalisatie van de rol van kiezer maken wij, sprekend over participatie in de representatieve democratie, gebruik van de theorie over de polyarchie van Robert Dahl. Hij onderscheidt drie hoofdfasen: voor de verkiezingen, de verkiezingen zelf en na de verkiezingen. In elke periode moet volgens Dahl aan enkele voorwaarden voldaan zijn, om een echte polyarchie op te bouwen. Niet al deze voorwaarden verwijzen overigens naar de burger. Hieronder benutten wij slechts de elementen die met de rol van de kiezer van doen hebben.

### A. De periode voor de verkiezingen

1. Een of meer politieke partijen moeten de verlangens van groepen burgers oppakken.
2. De kiezers verzamelen kennis over het programma van partijen of kandidaten.
3. De kandidaatstelling.

### B. De verkiezingen zelf

1. Het organiseren van verkiezingen.
2. De burger moet besluiten tot het uitbrengen van een stem.
3. De burger moet zijn stem bepalen.

### C. De periode na de verkiezingen

1. De burger houdt de gekozen vertegenwoordigers aan hun beloften.
2. De burger onderhoudt contacten met 'zijn' volksvertegenwoordigers.
3. De burger verbindt consequenties aan zijn ervaringen.

Gedurende de laatste decennia is in Nederland enige ervaring opgedaan met kiesgedrag dat niet direct gerelateerd is aan het representatieve systeem. Hierbij wordt de kiezer uitgenodigd zijn stem uit te brengen in een referendum. Veel van de regels die gelden voor participatie in de representatieve democratie zijn m.m. van toepassing op de praktijk van het referendum (met name de regels A2, A3, B1, B2 en B3, C1 en C3). Om het referendum erbij te betrekken, behoeven de regels van Dahl een bescheiden aanpassing. Bij A3 dient te worden toegevoegd dat er sprake moet zijn van mechanismen die zorgen dat relevante verlangens van burgers in referenda kunnen worden vertaald. Bij A2 past als vanzelfsprekende aanvulling het verschaffen van informatie over het issue van het referendum. B1, B2 en B3 kunnen ongewijzigd blijven, terwijl de regels onder C slechts in beperkte mate op het referendum van toepassing lijken.

Dit alles zou voor zover het gaat om burgeractiviteiten als volgt kunnen worden samengevat:

Tabel 1.2 Operationalisering van de kiezersrol

Periode	Burgerrol bij verkiezing van vertegenwoordigers	Burgerrol bij referendum
Voor de verkiezingen	A1. Beïnvloeden van partijprogramma's A2. Verzamelen van informatie informatie A3. Stellen/voordragen van kandidaten	A2. Verzamelen van informatie informatie A3. 'lobbyen' voor het houden van een referendum
Tijdens de verkiezingen	B2. Besluiten tot het uitbrengen van de stem B3. Bepalen van voorkeur	B2. Besluiten tot het uitbrengen van de stem B3. Bepalen van voorkeur
Na de verkiezingen	C1. Informatie verzamelen over gedrag vertegenwoordigers C2. Participeren in "traditionele kanalen voor burgerparticipatie C3. Consequenties verbinden aan ervaringen	C1. Informatie verzamelen over follow-up referendum C3. Consequenties verbinden aan ervaringen

De hierboven beschreven rollen bieden de volgende aangrijpingspunten voor het onderzoeken van maatregelen van overheden gericht op verhoging van de participatie. In schema ziet dit er als volgt uit:

Tabel 1.3 Operationalisering van mogelijke overheidsactiviteiten gericht op de kiezersrol

Rol burger	Rol bestuur	Operationalisering
<b>Partijlid</b> (A1, A3)	Facilitator	De overheid kan bijdragen aan de actieve uitoefening van deze rol door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- het verstrekken van algemene politieke informatie</li> <li>- betrokkenheidscampagnes</li> <li>- faciliteren van partij-politieke activiteiten</li> </ul>
<b>Informatieverwerker</b> (A2, C1)	Informatieverschaffer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het geven van informatie over politieke vraagstukken en de opvattingen van partijen daarover</li> <li>- Het organiseren van politieke debatten</li> </ul>
<b>Lobby activist</b> (A3)	Facilitator	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgers attenderen op de mogelijkheid van een referendum</li> <li>- Bijdragen aan discussies over referendum</li> </ul>
<b>Kiezer</b> (B1, B2)	Organisator	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het organiseren en afhandelen van verkiezingen</li> <li>- Het stimuleren van de stembusgang</li> <li>- Het verschaffen van informatie over de verkiezingen</li> <li>- Het verschaffen van informatie over de voorliggende keuzen</li> </ul>
<b>Kritische burger</b>	Informatieverschaffer en gesprekspartner	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het geven van informatie over gevoerd beleid en genomen besluiten</li> <li>- Het organiseren van inspraak, enquêtes en andere mogelijkheden voor tussentijdse raadpleging van de mening van de burgers</li> <li>- Het organiseren van mogelijkheden tot het uiten van commentaar (bijv. spreekuren, wijkbezoeken etc.)</li> </ul>

## 5 Coproductent

De tweede rol van de burger die in dit onderzoek aan de orde komt, is die van coproductent van beleid. Algemeen gesteld, gaat het er bij deze rol om, dat het bestuur ruimte laat dan wel geeft aan burgers en groeperingen van burgers om een actieve en creatieve bijdrage te leveren aan beleid. Die bijdrage kan zowel geleverd worden aan het formuleren van een probleemdefinitie, als aan het vinden van oplossingsrichtingen, als aan de wijze van uitvoering. Kenmerkend voor coproductie is dat burgers in een vroegtijdig stadium betrokken worden (Edelenbos en Monnikhof, 2000). De burger is, in beginsel, een gelijkwaardige partner voor het bestuur. Beleid komt in interactie tussen burgers



en bestuur tot stand; vandaar dat ook de term interactieve beleidsvorming veelvuldig gebruikt wordt voor dit fenomeen. In deze studie zullen we het begrip coproductie hanteren.

Coproductie is er in soorten en maten. Pröpper en Steenbeek (1999) signaleren terecht dat elke situatie anders is. Ordening aanbrengen in alle vormen van coproductie kan op vele manieren. Vanuit de vraagstelling van dit onderzoek ligt het voor de hand om dit te doen aan de hand van de participatieladder die Pröpper en Steenbeek geformuleerd hebben. In de eerste kolom is de rol van de burger opgenomen, in de tweede de rol van het bestuur en in de derde een nadere uitwerking van de vorm van coproductie.

Tabel 1.4 Operationalisering van de rol van de overheid gericht op de coproducentrol

Rol burger	Rol bestuur	Operationalisering
Initiatiefnemer	Facilitator	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Initiatief, strategische keuzen liggen elders</li> <li>- Bestuur biedt faciliteiten</li> <li>- Interactie: veelal met ambtenaren</li> <li>- Besluitvorming door bestuur: marginaal toetsend</li> </ul>
Samenwerkingspartner	Samenwerkingspartner	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische keuzen in gezamenlijkheid</li> <li>- Evt. Samenwerkingsverband (pps)</li> <li>- Interactie met ambtenaren en bestuurders</li> <li>- Besluitvorming door alle partners, geen politiek primaat</li> </ul>
Medebeslisser	Delegator	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische keuzen door het bestuur</li> <li>- Burgers werken uit, ruimte voor eigen invulling</li> <li>- Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders</li> </ul>
Adviseur	Open-adviesvrager	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische keuzen door het bestuur</li> <li>- Burgers kunnen open advies geven, eigen probleemdefinitie en oplossing</li> <li>- Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders</li> <li>- Handhaving primaat politieke besluitvorming</li> </ul>

## 6 Klant

Burgers ontvangen diensten van overheden, variërend van paspoorten tot uitkeringen. De burger spreekt de overheid aan op de prestatie die zij levert, hij vindt zijn weg in de bureaucratie en mobiliseert allerlei krachten om zijn rechten te laten gelden. Burgers stellen steeds meer eisen aan de kwaliteit en de transparantie van de dienstverlening. Om dit laatste te bewerkstelligen is het van belang dat de overheid luistert naar de burger omdat deze een onschatbare bron van informatie kan zijn voor de ontwikkeling van nieuw beleid en de evaluatie van bestaand beleid, inclusief dienstverlening (Bekkers e.a., 1998).

De gangbare definitie van het begrip klant is dat het gaat om een persoon of instantie die uit vrije wil een dienst of een goed koopt van een producent. Deze zeer algemene omschrijving kan zowel

slaan op de private als op de publieke sector. Aan het begrip klant onderkennen wij een viertal aspecten van bureaucratische competentie:

1. Kennen van rechten en plichten. Meedenken over concrete vormgeving van dienstverlening.
2. Claimen van rechten
3. Behandelingsprocedures
4. Reageren op klachten.

Tabel 1.5 Operationalisering van de klantrol

Aspecten	Uitwerking	Operationalisering
<b>Kennen van rechten en plichten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Burger kent zijn rechten en plichten in zijn relatie met de overheid</li> <li>2. Burger moet aard en omvang van dienst kunnen bepalen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Initiatief van overheid als van burger</li> <li>b. Bereidheid vanuit overheid om veld te laten participeren</li> <li>c. Burger moet aard en omvang van diensten kunnen beoordelen</li> <li>d. Interactie met ambtenaren</li> </ol>
<b>Claimen van rechten</b>	Burger weet waar hij recht op heeft en zal daar indien nodig ook gebruik van willen maken	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Indien nodig maakt burger gebruik van zijn rechten</li> <li>b. Interactie met bestuur</li> <li>c. Interactie met ambtenaren</li> </ol>
<b>Behandelingsprocedures</b>	<p>Burger wordt op klantvriendelijke wijze behandeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Laagdrempelig</li> <li>▪ Behoorlijke omgangsvormen</li> <li>▪ Gelijke behandeling</li> <li>▪ Wie bepaalt wat belangrijk is bij de te volgen procedure: burger, ambtenaar of gezamenlijk?</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Klantvriendelijkheid van de ambtenaar in het bijzonder, maar ook van het bestuur; behoorlijke omgangsvormen</li> <li>b. Fysieke toegankelijkheid van het gemeentehuis</li> <li>c. Gelijke behandeling burgers</li> <li>d. Interactie over te volgen procedures</li> </ol>
<b>Reageren op klachten</b>	<p>Burger meent dat hij door de overheid niet op een correcte manier is behandeld en wendt zich tot ombudsman:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Behoorlijke omgangsvormen niet in acht genomen</li> <li>▪ Kwaliteit van de afhandeling van zijn verzoek beneden peil</li> <li>▪ Tevredenheidsonderzoek</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Mogelijkheid om te klagen bij bestuur of onafhankelijke persoon</li> <li>b. Initiatief voor klacht bij burger</li> <li>c. Is klacht ontvankelijk.</li> </ol>

Om een bureaucratisch competente burger te worden zal deze zich vooral veel informatie eigen moeten maken. Door middel van folders op het gemeentehuis, het postkantoor en bibliotheek kan hieraan gedeeltelijk worden tegemoet gekomen. Tevens zal in de huis aan huis bladen regelmatig belangrijke informatie worden geplaatst, zodat burgers op die manier op de hoogte worden gebracht. Het voldoende kennis opdoen kan tot gevolg hebben dat de burger in staat is om bepaalde rechten te claimen.

Het feit dat de burger/klant meent dat hij ergens recht op heeft, hoeft nog niet in te houden dat de kwaliteit optimaal is. Wordt de klant van het kastje naar de muur gestuurd of is er één loket waar de gehele procedure afgehandeld kan worden. In een aantal gemeenten zijn ook stadswinkels opgericht. Het doel van de stadswinkel is dat naast allerlei informatie die er te verkrijgen is, ook vragen en verzoeken van burgers op één locatie afgehandeld kunnen worden. Dienstverlening is het kernwoord.

Wordt de klant door de ambtenaar snel en accuraat geholpen of laat men de klant heel lang wachten? Dit laatste is een klacht die regelmatig wordt gehoord van burgers die bij de politie aangifte doen bijvoorbeeld omdat ze een inbraak gaan aangeven. Poelert constateert dat er op het gebied van kwaliteitsontwikkeling bij de politie al veel is gebeurd, maar dat het lang duurt voordat er sprake is van resultaatsverbetering, die ook voor de burger herkenbaar en zichtbaar is (Poelert, 1998). Wanneer de burger ontevreden is over de manier waarop hij als klant is behandeld dan is het laatste redmiddel een klachtenprocedure of de ombudsman.

## 7 Gevonden maatregelen

Zoals in paragraaf 2 aangegeven, is een databank gevormd waarin alle relevante publicaties opgenomen zijn. De publicaties zijn gerubriceerd aan de hand van een aantal criteria:

- De rol van de burger waar de beschreven maatregelen zich op richten.
- De tijdsperiode: 1975-1980, 1980-1990, 1990-2000.
- De initiatiefnemer: rijk, provincie, gemeente, burger, overig (o.m. waterschap).
- De beleidsterreinen waar de maatregelen betrekking op hebben.

In onderstaande schema's geven wij aan welke gegevens de databank bevat en waaruit de selectie gemaakt is van de casus die in de volgende hoofdstukken beschreven staan. Deze overzichten moeten uiteraard met de nodige voorzichtigheid bekeken worden. Immers, er is geen representatief beeld van alle maatregelen die de afgelopen vijftwintig jaren genomen zijn om de participatie van burgers in het bestuur te vergroten (zie paragraaf 2).

Tabel 1.6 Relatie burgerrol en tijdsperiode

	Kiezer	Coproductent	Klant
1975-1980	9	7	1
1980-1990	9	16	5
1990-2000	20	61	25

Wat opvalt is dat in de door ons onderzochte periode met name het laatste decennium relatief veel voorbeelden oplevert: participatiebevorderend beleid en dus ook studies daarnaar zijn van relatief recente datum. Waar het thema 'participatie' in algemene zin met name in de jaren zeventig en tachtig politicologische aandacht trok, zien we dat de ontwikkeling van overheidsbeleid ter zake daarbij wat lijkt achter te lopen. Waarschijnlijk is de 'opkomstcrisis' die zich in de jaren negentig begon af te tekenen daar mede de oorzaak van. Tevens verklaart deze jonge geschiedenis van 'participatiebevorderend beleid' wellicht ook waarom nog maar zo weinig systematisch onderzoek hiernaar is verricht (zie hoofdstuk 5). Dit zwaartepunt in de jaren negentig is vooral zeer sterk bij de rol van de burger als coproductent en klant. Bij de meer klassieke burgerrol van kiezer is deze nadruk op de negentiger jaren ook aanwijsbaar, maar minder sterk. Dit zou kunnen worden verklaard uit het meer traditionele karakter van deze rol en de daarbij passende maatregelen.

Tabel 1.7 Relatie burgerrol en initiatiefnemer

	Kiezer	Coproductent	Klant
Rijk	7	6	3
Provincie	3	5	-
Gemeente	27	56	22
Burger	-	6	1
Overig	3	11	6

Dat de gemeente de meest actieve partij is, ligt voor de hand: 500 gemeenten tegenover een veel geringer aantal andere overheden. De burger hebben wij relatief zelden als initiatiefnemer aange troffen. Neemt hij wel het initiatief, dan concentreert hij zich op participatie in de vorm van coproductent. Niet verrassend, aangezien juist deze rol meer uitnodigende elementen in de richting van de burger bevat dan de andere.

Tabel 1.8 Relatie burgerrol en beleidsterrein

	Kiezer	Coproductent	Klant
Algemeen bestuur	25	30	24
Bouwen en wonen	6	33	8
Natuur en milieu	3	7	1
Landbouw	-	1	-
Ruimtelijke ordening	14	29	2
Verkeer en vervoer	4	13	2
Minderheden	4	10	5
Buurten of wijken	6	30	7
Recreatie	2	6	1
Onderwijs	-	1	1
Volksgezondheid	1	3	2
Veiligheid	5	3	1
Emancipatie	-	-	1
Buitenlands beleid	1	-	-
Sociaal beleid	-	4	2
Werkgelegenheid	-	2	1
Economisch beleid	2	1	1

De hoge frequentie van het terrein 'algemeen bestuur' spreekt vanzelf. Participatiebevorderend beleid behoort tot dit beleidsterrein. Kijken we verder naar de meer substantiële terreinen waarop participatiebevorderend beleid betrekking heeft, dan valt de nadruk op territoriaal gebonden beleidsterreinen op: bouwen en wonen, buurten, ruimtelijke ordening. Verder zien we redelijk wat aandacht voor zaken als verkeer en vervoer, milieu en veiligheid. Dit beeld suggereert een focus op terreinen waarbij het directe belang van de burger vrij duidelijk is en waar het (dus) ook relatief gemakkelijk is de burger direct te bereiken.

In de drie volgende hoofdstukken bespreken we kort de geselecteerde casus en geven we een secundaire analyse van de maatregelen.



# De burger als kiezer

## 1 Inleiding

Bij de selectie van casus waarin de overheid tracht de burger te activeren in zijn rol als kiezer hebben wij aansluitend bij de operationalisering aan de hand van Dahl's theorie over de polyarchie, een onderscheid gemaakt tussen casus betreffende:

- a. de wijze waarop de overheid tracht bij te dragen aan het proces van informatieverzameling (1.1 in schema 2.1);
- b. waarin de gemeente de kiezer wil helpen bij zijn meningsvorming (2.1);
- c. pogingen de burgers te bewegen tot het uitbrengen van hun stem (2.2.1);
- d. idem, ten behoeve van een referendum (2.2.2) en aan de wijze waarop volksvertegenwoordigers met de uitkomst van referenda omgaan (3.4).
- e. pogingen het directe contact tussen burger en volksvertegenwoordigers te bevorderen via inspraak (3.2);

Vijf typen van participatiebevordering zijn niet aangetroffen, namelijk activiteiten gericht op:

1. de agendering van strijdpunten, bijvoorbeeld het beïnvloeden van de formulering van verkiezingsprogramma's (1.2);
2. het stellen van kandidaten (1.3);
3. het lobbyen voor het houden van een referendum (1.4);
4. het 'kritisch' volgen van gekozen vertegenwoordigers, althans niet als een separaat georganiseerde activiteit (3.1);
5. het beoordelen van vertegenwoordigers, althans niet als een separaat georganiseerde activiteit (3.3).

Hierbij zij opgemerkt dat het ontbreken van casus uit vijf categorieën niet betekent dat overheden zich niet in dergelijke activiteiten zouden mengen. Het enige wat wij met zekerheid kunnen stellen is dat wij in de algemeen toegankelijk literatuur geen systematische evaluaties van dergelijke activiteiten hebben aangetroffen.

De detaillering in dit schema (kolom 2, operationalisering) is met name nuttig voor het zoekproces door de precisie waarmee overheidsactiviteiten worden benoemd. Voor de verdere analyse van de gevonden resultaten is deze detaillering minder zinvol en zal aansluiting worden gezocht bij de overheidsrollen, zoals gespecificeerd in de eerste kolom: informatieverschaffen, faciliteren partijpolitieke activiteiten, stimuleren van opkomst en faciliteren van discussies over beleid.

Tabel 2.1. Overzicht van aangetroffen maatregelen

Aspect van kiezersrol en overheidsrol	Operationalisering	Gevonden maatregelen
<b>1.1 Informatie verzamelen</b> overheidsrol: informatieverschaffen	Verstrekken van algemene politieke informatie Geven van informatie over politieke vraagstukken en de opvattingen van partijen daarover Organiseren van politieke debatten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Radio-referendum (=meningspeiling Radio Rijnmond</li> <li>▪ Referendum Warnsveld: informeren van burgers (zie beneden)</li> <li>▪ Beter informeren burgers (vergroten doorzichtigheid en legitimiteit van beleid, Milieubeleid Fryslân)</li> </ul>
<b>1.2 Agenderen</b> overheidsrol: faciliteren partijpolitieke activiteiten	Faciliteren van partijpolitieke activiteiten	Geen casus gevonden
<b>1.3 Kandidaat stellen</b> overheidsrol: faciliteren partijpolitieke activiteiten	Faciliteren van partijpolitieke activiteiten	Geen casus gevonden
<b>1.4 Lobbyen voor referendum</b> overheidsrol: referendum	Burgers attenderen op de mogelijkheid van een referendum Bijdragen aan discussies over	Geen casus gevonden
<b>2.1 Voorkeur bepalen</b> overheidsrol: informatieverschaffen	Verschaffen van informatie over de verkeizingen Verschaffen van informatie over de voorliggende keuzen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wijkavond i.v.m. onrust over percentage CD-stemmers</li> </ul>
<b>2.2.1 Opkomen en stemmen</b> (volksvertegenwoordigingen) overheidsrol: stimuleren opkomst	Betrokkenheidscampagnes Organiseren en afhandelen van verkiezingen Stimuleren van de stembusgang	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Allochtonen integreren</li> <li>▪ Verkiezingen voor deelraden</li> <li>▪ Deelraden</li> <li>▪ Binnengemeentelijke decentralisatie</li> <li>▪ Kiesrecht Niet-Nederlanders</li> <li>▪ Wegnemen van drempels: stemmen op willekeurige locatie</li> <li>▪ Telefonisch stemmen bij waterschapsverkiezingen</li> </ul>
<b>2.2.2 Opkomen en stemmen</b> (referendum) overheidsrol: stimuleren opkomst	Burgers attenderen op de mogelijkheid van een referendum Bijdragen aan discussies over referendum	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Herindelingsreferendum</li> <li>▪ Referendum Rotterdam</li> <li>▪ Referendum Leiden</li> <li>▪ Referendum IJburg</li> <li>▪ Consultatief referendum herindeling Warnsveld (zie ook boven en beneden)</li> </ul>



<p><b>3.1 Vertegenwoordigers volgen (algemeen)</b> overheidsrol: stimuleren opkomst</p>	<p>Geven van informatie over gevoerd beleid en genomen besluiten</p>	<p>Zie rubriek 1.1</p>
<p><b>3.2 In contact treden met met vertegenwoordigers voor specifiek belang</b> overheidsrol: faciliteren discussies over beleid</p>	<p>Organiseren van inspraak, enquêtes en andere mogelijkheden voor tussentijdse raadpleging van de mening van de burgers Organiseren van mogelijkheden tot het uiten van commentaar (bijv. Spreekuren, wijkbezoeken, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selectieve participatie bij inspraak Midden Gelderland</li> <li>▪ Selectieve deelname aan inspraak (RaRo-evaluatie Tilburgse inspraak)</li> <li>▪ Participatie in stadsvernieuwing, renovatie, woningbouw.</li> <li>▪ Inspraak in streekplan, verkeerssituaties, of bestemmingsplan</li> </ul>
<p><b>3.3 Vertegenwoordigers beoordelen</b> overheidsrol: faciliteren discussies over beleid</p>	<p>Geven van informatie over gevoerd beleid en genomen besluiten</p>	<p>Zie rubrieken 1.1</p>
<p><b>3.4 Follow-up</b> overheidsrol: faciliteren discussies over beleid</p>	<p>Bijdragen aan discussies over referendum</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politieke consequenties van referenda</li> <li>▪ gevolgen referendum Warnsveld</li> </ul>

Uitgaande van deze operationalisering hebben wij uit de gevonden maatregelen een selectie gemaakt voor nadere analyse. Met het oog op de omvang van het project konden niet alle maatregelen geanalyseerd worden. Bij de selectie is gestreefd naar variëteit (initiatiefnemer, beleidsterrein, periode) en naar een redelijke dekking van de diverse thema's. Soms zijn, zo op het oog, meer relatief veel casus besproken. Dit is het gevolg van het feit dat sommige casus in een enkele rapportage gezamenlijk zijn besproken. Schema 2.2 geeft een overzicht van de nader geanalyseerde maatregelen.

Tabel 2.2. Overzicht van geanalyseerde maatregelen, naar initiatief, periode en beleidsterrein

Maatregelen	Initiatiefnemer	Tijdperiode	Beleidssterrein
<b>Informatieverschaffen</b>			
▪ Radio-referendum (meningspeiling) Radio Rijnmond	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur
▪ Referendum herindeling Warnsveld	Gemeente	1980-1990	Algemeen bestuur
▪ Informatie over verkiezingen via internet	Provincie	1990-2000	Algemeen bestuur
▪ Informeren van burgers over waterschapsverkiezingen	Waterschappen	1990-2000	Algemeen bestuur
▪ Wijkavond i.v.m. onrust over percentage CD-stemmers	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur
▪ Allochtonen integreren	Overig	1990-2000	Algemeen bestuur, minderheden, buurten of wijken
<b>Stimuleren opkomst</b>			
a. bij verkiezingen			
▪ Binnengemeentelijke decentralisatie	Gemeente	1975-1980	Algemeen bestuur
▪ Telefonisch stemmen bij waterschapsverkiezingen	Overig	1990-2000	Algemeen bestuur
<b>Stimuleren opkomst</b>			
b. bij referenda			
▪ Referendum Rotterdam	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur
▪ Referendum Leiden (horecasluitingstijden)	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur, veiligheid
▪ Referendum bouwplannen	Gemeente	1990-2000	Bouwen en wonen, natuur en milieu, ruimtelijke ordening
▪ Referendum Amsterdam	Gemeente	1990-2000	Verkeer en vervoer
▪ Referendum IJburg	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur, bouwen en wonen, ruimtelijke ordening
<b>Faciliteren discussies over beleid</b>			
▪ Participatie bij inspraak Midden Gelderland	Provincie	1975-1980	Ruimtelijke ordening
▪ Deelname aan inspraak (RaRo-evaluatie Tilburg)	Gemeente	1980-1990	Algemeen bestuur
▪ Inspraak in bestemmingsplan	Overig	1975-1980	Bouwen en wonen, ruimtelijke ordening
▪ Inspraak in verbetering verkeerssituatie	Provincie	1990-2000	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
▪ Inspraak in streekplan	Provincie	1990-2000	Ruimtelijke ordening

## 2 Informatieverschaffen

Een van de methoden om de burger te ondersteunen bij het uitoefenen van zijn rol als kiezer is informatieverschaffing. Informatie kan bijdragen aan het bepalen van de stem, hetzij op basis van kennis van partijprogramma's, dan wel op basis van inzicht in 'past performance' van gekozen partijen en politici. In Rotterdam werd in 1992 een zogenaamd 'radioreferendum' gehouden. De term referendum is wat vreemd hierbij: het proces was niet gericht op het organiseren van een bevolkingsuitspraak. Het ging vooral om een discussie over de voors en tegens van een eventuele uitbreiding van het vliegveld Zestienhoven. Veel onderzoek is niet gedaan naar dit experiment. Wel wordt in het desbetreffende artikel gewezen op de grote participatie: ongeveer 700 reacties: het maximum dat kon worden verwerkt. Interessanter is de casus waarin de Provincies met het oog op de verkiezingen van 1999 een website hebben ingericht om burgers te informeren. (Brants, et al, 1999). Het onderzoek hiernaar laat zien dat de site relatief vaak werd bezocht en dat de meeste 'bezoekers' positief oordelen over de site. Wat opviel was dat de meeste bezoekers op zoek waren naar specifieke informatie; de algemene informatie over provincies kreeg minder aandacht. De oorzaak hiervan is, zo vermoeden de onderzoekers, het relatief hoge opleidingsniveau van de bezoekers en hun hoge politieke betrokkenheid: zij hadden de algemene informatie niet meer nodig. Als gevolg hiervan heeft de website waarschijnlijk nauwelijks bijgedragen aan de omvang van de kiezersparticipatie. Het gebruik van de site was 'elitair': de bezoekers waren relatief hoog opgeleid en al sterk betrokken. Zij zouden ook zonder de site wel gestemd hebben. Mogelijk is overigens dat de site wel heeft bijgedragen aan de meningsvorming, of anders gezegd, aan de kwaliteit van de participatie. Concluderend kan worden opgemerkt dat informatie een positief effect heeft, maar dat het gebruik beperkt lijkt tot toch al tamelijk geïnteresseerde burgers. Een echte verhoging van de participatie vloeit er dus niet uit voort, eerder consolidatie daarvan.

## 3 Stimuleren opkomst

### A Binnengemeentelijke decentralisatie

Binnengemeentelijke decentralisatie wordt over het algemeen ondernomen met het oog op onder andere het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur. Het verst hierin zijn de gemeenten Amsterdam en Rotterdam gegaan, waar men daadwerkelijk deelgemeenteraden heeft ingevoerd. Veel systematisch onderzoek naar de effecten hiervan troffen wij niet aan. Hier maken wij gebruik van een meer dan 20 jaar oude studie inzake de pas ingevoerde deelraden in Rotterdam (Hakvoort, 1980). Het onderzoek laat zien dat veel burgers zich niet bewust zijn van het bestaan van de deelraden. De burgers die evenwel op de hoogte zijn, reageren positief. In het onderzoek, dat ongeveer 8 jaar na de start van de deelraden is gepubliceerd, blijkt dat er sprake is van een bescheiden verhoging van de participatie. Politici en bestuurders blijken wat teleurgesteld in het participatieverhogend effect.

Zeker in de laatste decennia is een andere vorm van decentralisatie op de voorgrond getreden. De wijkgerichte benadering als middel tot reïntegratie van de 'lost citizen' is een gangbare methode aan het worden. Niet alle gevallen van wijkgerichte benaderingen zijn overigens relevant voor de burger in de rol van kiezer. In dit hoofdstuk concentreren wij ons op casus waar wijkgericht werk in relatie tot de kiezersrol aan de orde is. Een voorbeeld hiervan is de beschrijving van wijkavonden in Tegelen, gericht op het bestrijden van racistisch stemgedrag. De meeste andere casus rond wijkge-

richt werken hebben betrekking op andere burgerrollen en worden dus in het desbetreffend hoofdstuk beschreven (De Paus, 1998: 59-73). De casus uit Tegelen laat zien dat de wijkdagen een bescheiden participatieverhogend effect hadden. Maar over de duurzaamheid van dit effect is niets bekend. Het belangrijkste doel was overigens de participatie van personen uit minderheidsgroepen en het wegnemen van racistische sentimenten. Het bleek zeer moeilijk de allochtonen te betrekken bij de activiteiten. Eenmaal is dat redelijk gelukt, vooral omdat op dat moment sprake was van enige vorm van zelforganisatie in allochtone kring, waarbij men kon aansluiten. Dit is bij latere bijeenkomsten niet meer gelukt. Ook het wegnemen van racistische sentimenten is niet geslaagd: bij de later gehouden verkiezingen bleek de daling van racistisch stemmen in Tegelen niet groter dan elders in het land. De onderzoekers vermoeden dat men er niet in is geslaagd de harde kern van personen met racistische sentimenten te bereiken. Concluderend kan worden gesteld dat binnengemeentelijke decentralisatie en wijkgericht werken mogelijkheden lijken te bieden, mits men zich realiseert dat de bevolking deze nieuwe vormen van participatie niet onmiddellijk zal begrijpen en omarmen en dat met name de vanuit participatie-opzicht problematische groepen moeilijk te benaderen zijn.

## B Nieuwe stemtechnieken

Aan het eind van de jaren negentig vonden voor het eerst waterschapsverkiezingen plaats waaraan ook gewone burgers actief konden deelnemen. Met de invoering van deze nieuwe verkiezingen draagt de overheid onmiskenbaar bij aan het vergroten van de participatie: een grote groep nieuwe kiezers treedt op. Het ging hierbij om een relatief onbekende bestuurslaag, zodat men kon vrezen voor een lage opkomst. Om dit tegen te gaan hebben bijvoorbeeld de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Waterschappen in 1999 geëxperimenteerd met uitvoerige informatieverstrekking, en stemmen per telefoon en per post. In 1997 deed het Waterschap Veluwe iets vergelijkbaars (1998). Uit deze casus blijkt, concluderend, dat men er over het algemeen in is geslaagd door middel van gerichte voorlichting een behoorlijke opkomst van deze nieuwe kiezers te bewerkstelligen, ongeveer gelijk aan die bij lokale verkiezingen. Gelet op de onbekendheid van veel burgers met deze bestuurslaag geen slechte prestatie. Tevens heeft men bij deze verkiezingen geëxperimenteerd met nieuwe stemtechnieken, zoals telefonisch stemmen. Dit bleek, gelet op de geringe mate waarin hiervan gebruik werd gemaakt, geen succes. Wel werd duidelijk, zo concludeert men in een casus, dat telefonisch stemmen veel goedkoper kan zijn dan de klassieke gang naar de stembus en dat daarom de experimenten moeten worden gecontinueerd. De Veluwse casus geeft, zo menen de onderzoekers, aanleiding aan de gedachte de informatieverstrekking meer doelgroepgericht op te zetten. Kortom, zo concluderen wij op grond van het bescheiden voorliggende materiaal, stemmen per post, in combinatie met een goede voorlichting, lijkt een kansrijk middel.

## C Referenda

De vroegste referenda die wij aantreffen zijn zogenaamde 'herindelingsreferenda', waarin het gemeentebestuur aan de bevolking de vraag voorlegt wat zij van de herindelingsplannen vinden. Een voorbeeld hiervan is het referendum in Warnsveld (ITS, 1981). Kenmerkend voor dergelijke 'herindelingsreferenda' is enerzijds de zeer grote opkomst en anderzijds de massale afwijzing van de herindelingsplannen door de bevolking van de getroffen gemeente 'Oostblok-uitslagen'. Opmerkelijk hierbij is dat het referendum georganiseerd wordt door een overheid (de gemeente) die niet zelf de beslissing over herindeling kan nemen. Strikt genomen verdient een dergelijk referendum dus de

naam referendum niet: het leidt noch direct, noch via zelfbinding, tot besluitvorming door de burgers. Eigenlijk zijn dergelijke referenda vooral te zien als instrumenten van massa-mobilisatie tegen een voorgenomen besluit van de nationale overheid. Meer een vorm van politiek protest dan van politieke besluitvorming.

Andere referenda zijn wel onderdeel van de besluitvorming. Zo organiseerde de gemeente Amsterdam, onder druk van haar inwoners, in de periode 1996-1997 een referendum over de plannen met betrekking tot de aanleg van een wijk in het IJmeer, IJburg (Neijens en Van Praag (red.), 1999). Het plan was zeer omstreden, met name bij milieuorganisaties. De gemeente hoopte via het meningsvormingsproces voorafgaand aan het feitelijke referendum voldoende steun te verwerven om de kritiek van milieuorganisaties naast zich neer te kunnen leggen. Voor het referendum zelf gold een als zwaar ervaren gekwalificeerde meerderheidsregel met een opkomstdrempel. Als gevolg hiervan leidde het referendum niet tot een geldige negatieve uitspraak over de gemeentelijke plannen en werd tijdens het meningsvormingsproces voldoende duidelijk dat tegenover tegenstanders ook een aanzienlijk aantal voorstanders stond. De onderzoekers vragen zich overigens af of het zo organiseren van een referendum (met een moeilijk te halen gekwalificeerde meerderheid) geen afbreuk doet aan de legitimiteit van het instrument referendum. Tevens merken zij op dat de gemeente als gevolg van de opkomstdrempel een belang had bij een lage opkomst: hierdoor kon een geldige uitspraak tegen de plannen worden voorkomen.

In latere referenda (bijvoorbeeld Haarlem, 1991, bouwplannen; Leiden, 1991, horecasluitingstijden) zien we dergelijke restrictieve bepalingen niet meer. In beide gevallen had de gemeenteraad zich bij voorbaat aan de uitkomst van het referendum geconformeerd. Beide referenda zijn op gelijke wijze onderzocht door een zelfde team van onderzoekers, die daarbij vooral aandacht besteden aan de vraag in hoeverre de referenda hebben bijgedragen aan een vergroting van de participatie. Beide referenda kenden een opkomst ongeveer gelijk aan die bij lokale verkiezingen. Van het gehoopte positieve effect op politieke participatie bleek echter niets: bij de later gehouden verkiezingen voor provinciale staten was geen sprake van de gehoopte verhoging van de opkomst.

Concluderend kan worden vastgesteld dat referenda vanzelfsprekend bijdragen aan de verhoging van de participatie: rond het referendum-issue zou zonder referendum geen of veel minder participatie plaatshebben. Zo bezien is er duidelijk sprake van participatiebevordering. Maar sommige gemeenten legden de lat wat hoger: zij hoopten dat het houden van referenda tot een hoge opkomst zou leiden en een meer algemeen participatieverhogend effect zou hebben, bijvoorbeeld op de verkiezingsopkomst. De onderzochte casus ondersteunen deze hoop niet. De opkomst ligt niet hoger dan bij lokale verkiezingen en in geen van de onderzochte casus vindt men aanknopingspunten voor conclusies ten aanzien van bredere participatiebevordering. Een uitzondering hierop vormen de referenda rond gemeentelijke herindeling. Het referendum rond de herindeling van Warnsveld staat hier model voor een groot aantal van dergelijke herindelingsreferenda, die in de jaren tachtig frequent plaatsvonden. Bij dergelijke gelegenheden pleegt de bevolking van de kleinere gemeenschap massaal op te komen en zich en bloc uit te spreken tegen de opheffing van de eigen gemeente. Dergelijke referenda worden over het algemeen niet gehouden in het kader van een participatiebevorderend beleid, maar zijn veeleer te zien als pogingen tot politieke mobilisatie. De andere referenda zijn overigens doorgaans wel georganiseerd in het kader van participatiebevorderend beleid. We zien dat gemeenten beginnen te wennen aan dit instrument: de koud water vrees lijkt wat over. In toenemende mate lijken raadsfracties bereid zich vooraf te binden aan de referendum-uitslag. Het lijkt er op dat het referendum nog een te korte geschiedenis heeft om helder beoordeeld te worden

op zijn participatiebevorderende effecten. Wel lijkt nu al de conclusie gerechtvaardigd dat van losstaande referenda geen wonderen mogen worden verwacht. Het referendum zal wellicht vooral tot bevordering van participatie leiden, wanneer het deel uitmaakt van een meer systematisch participatiebevorderend beleid.

#### 4 Faciliteren discussie over beleid

Op dit gebied troffen wij vooral beschrijvingen van inspraakprocedures. Wij concentreren ons in het navolgende daarop. Inspraak heeft een relatief lange geschiedenis en is een van de oudste vormen van opkomstbevordering buiten de verkiezingen. Wij rangschikken inspraak niettemin onder de vormen van participatie die de burgers aanspreken in hun rol van kiezer, aangezien het hier gaat om een instrument waarmee de kiezer, conform de vereisten van polyarchie zoals geformuleerd door Dahl, het gedrag van de gekozenen in de periode tussen twee verkiezingen kan volgen en beïnvloeden. Cruciaal is hierbij dat het initiatief in de beleidsvorming nog steeds bij het bestuur ligt: voorstellen voor nieuw beleid worden getoetst aan de wensen van burgers. Zouden de voorstellen voor nieuw beleid ontwikkeld zijn in samenspraak met de burgers, dan zouden wij spreken over coproductie van beleid.

Uit de casus op het gebied van de inspraak is een aantal door ons nader bekeken. Allereerst is aandacht besteed aan de studie van Kropman en Korsten (1977) naar de inspraak-procedure rond het Streekplan Midden-Gelderland (in de jaren zeventig). Dit is een belangrijke casus, niet in de eerste plaats om de inhoud, maar vooral omdat in het onderzoek naar deze inspraakprocedure voor het eerst helder aan het licht kwam dat een niet in alle opzichten representatieve vorm van participatie toch tot een keuze kan leiden die in de lijn ligt van een eventuele meerderheidskeuze van alle betrokken burgers. De onderzoekers concludeerden immers dat bij deze inspraakprocedure de gebruikelijke selectieve participatie plaatshad: weer waren de insprekers geen doorsnede van de bevolking en weer waren het vooral de mensen die hun weg naar de overheid toch al wisten te vinden. Maar, en daarin ligt het belang van deze studie, ondanks de selectieve participatie leverde deze inspraakprocedure een resultaat op dat gelijk was aan het resultaat dat door de meerderheid van bevolking zou zijn gekozen. Een vergelijkbaar inzicht vloeide voort uit de het onderzoek naar de inspraakprocedure Stadgewest Tilburg, inzake de ontwikkeling van een stadsgewestelijk structuurplan (Raro, nr. 6, 1982). Ook hier bleek de participatie selectief, zonder dat dit tot een vertekening van het resultaat leidde: bij een volstrekt representatieve deelname zou dezelfde voorkeur uitgesproken zijn.

Een inspraakprocedure in Zutphen in 1975 betrof een renovatieproject in een oudere wijk (Bijnen en Veldman, 1978). De onderzoekers van dit project hebben vooral geprobeerd de vraag te beantwoorden in hoeverre buurtgebondenheid een rol speelt bij het participatiegedrag van de burgers. Deze vraag kan na het onderzoek niet worden beantwoord.

In 1990 werd in Enschede (Lonneker) een inspraakprocedure georganiseerd met betrekking tot de herinrichting van een provinciale weg (Van der Wilt, 1992). Belanghebbenden kregen de gelegenheid hun vragen, klachten en opvattingen te uiten. De provincie, initiatiefnemer in deze procedure, hoopte bij deze gelegenheid ervaring op te doen met de wijze waarop voorlichting rond inspraak moet zijn ingericht. De evaluatie benadrukt de noodzaak van een analyse van de doelgroep van de procedure om zo de informatie goed op de interesses van deze groep af te stemmen. De studie benadrukt de noodzaak van schriftelijke en mondelinge informatie en van voldoende voorlichtingsbij-

eenkomsten, waarbij het onderscheid tussen voorlichting en inspraak steeds duidelijk moet blijven. Soms ontstaat onrust onder de insprekers als gevolg van het gebruik van technisch jargon of door het vermoeden dat "alles al vastligt". Na afloop van de procedure blijken de insprekers tevreden.

Iets later, in 1991-1993, organiseert dezelfde provincie een inspraakprocedure rond het streekplan West-Overijssel (Van der Wilt). Ook deze procedure is onderzocht en beschreven. Ditmaal verliepen deze inspraakbijeenkomsten, zo blijkt uit de rapportage, rumoerig. Er was sprake van een negatieve sfeer, als gevolg van minder goede informatie (technisch jargon) en weer het vermoeden dat veel al vastligt. Toch blijken de betrokkenen, zowel de insprekers als de provincie, achteraf tevreden. Duidelijk wordt, zo meent de rapportage, dat bij een dergelijk ingewikkeld onderwerp bijzonder veel zorg aan een heldere presentatie van de plannen dient te worden besteed. Maar dat moet dan tegelijkertijd zo, dat niet de indruk ontstaat dat alles al vastligt. Voorts wordt opgemerkt dat deze inspraakprocedure ook heeft gefunctioneerd als een "legale uitlaatklep voor emoties", waardoor de provincie in elk geval goed op de hoogte is van hetgeen onder de betrokken burgers speelt.

Conclusie. Ten aanzien van de inspraak menen wij, net als bij het referendum, tot een voorzichtig positief oordeel te kunnen komen. Dit middel is breed geaccepteerd en heeft zich ontwikkeld tot een standaardinstrument van democratisch bestuur. De door ons onderzochte casus worden over het algemeen gematigd positief beoordeeld. Erkend wordt weliswaar dat er sprake is van het bestaan van een zekere inspraakelite, maar de gevolgen daarvan worden niet al te ernstig geacht. Waar onderzocht is of dit tot een vertekening van de 'meerderheidskeuze' heeft geleid, wordt geconstateerd dat daarvan geen sprake is geweest. Over het algemeen overheerst tevredenheid over de ingebrachte informatie en suggesties. Ook de versterking van het draagvlak voor de te nemen beslissing wordt wel als positief resultaat vermeld. Wel merkten een aantal onderzoekers op dat inspraak het best functioneert bij relatief eenvoudige kwesties, dicht bij huis. Andere onderzoekingen, bijvoorbeeld naar inspraak rond streekplannen (toch geen echt eenvoudige kwestie) komen echter niet tot een dergelijke uitspraak: ook daar is men relatief tevreden over de inbreng van de insprekende burgers. Dit relatief positieve oordeel over inspraak staat enigszins op gespannen voet met de in de hedendaagse discours rond burgerparticipatie gangbare neerbuigende houding ten opzichte van dit instrument voor burgerparticipatie. Men klaagt over de tijd die het kost en uit de gebruikelijke bezwaren (selectieve participatie). De praktijk zoals beschreven in onze casus rechtvaardigt een dergelijke houding niet.

## 5 Conclusies

Overzien we dit geheel aan inzichten dan wordt duidelijk dat er nog een groot terrein braak ligt voor systematisch onderzoek. De aandacht voor overheidsactiviteiten gericht op bevordering van kiezerparticipatie steekt schril af bij de brede aandacht voor de studie van participatie in het algemeen. De politicologie beschikt inmiddels over een verfijnd begrippenkader voor het analyseren en verklaren van participatie en de algemene kennis omtrent dit verschijnsel is inmiddels ruim te noemen. Ook kennen we veel van de factoren die van invloed zijn op participatie en non-participatie. Zonder overdrijving kan men spreken van een stevig en geconsolideerd kennisbestand. Helaas is deze lijn niet gecontinueerd in de richting van het toepassingsgericht denken: op welke wijze kan daadwerkelijk aan participatiebevordering worden gedaan, welke rol kan de overheid hierbij spelen?

Onze inzichten in de effecten en methoden van overheidsactiviteiten gericht op bevordering van de participatie van burgers in hun rol van kiezer zijn sporadisch en gefragmenteerd. Een belangrijke verklaring hiervan is wellicht dat veel studies van genoemde activiteiten onbekend blijven, aangezien ze slechts zijn uitgebracht in de vorm van interne rapporten. Met name onderzoek naar de duurzaamheid van dergelijke activiteiten wordt gemist. De bestudeerde casus tonen dat er tal van methoden zijn, waarvan wellicht een effect op de participatie van burgers in hun kiezersrol kan worden verwacht. Maar uitspraken hierover blijven onmogelijk, gewoonweg omdat gegevens ontbreken.

Enkele voorzichtige conclusies zouden kunnen zijn dat er sprake is van een zekere gewenning aan het referendum-instrument. Ook lijkt het erop dat de inspraak, een in de publieke discussie vaak betwijfelde vorm van participatie, toch een zekere positieve bijdrage levert. Daarnaast troffen we nog al eens verwijzingen aan naar het selectieve karakter van de participatie. Het blijkt moeilijk dit te doorbreken. Enkele suggesties die we aantreffen verwijzen naar doelgroepgerichte informatie en concentratie op issues 'dicht bij huis' (bij inspraak). Ook stuiten wij in onze verkenning een aantal malen op aarzelingen van de onderzoekers ten aanzien van deze duurzaamheid. Veel van de casus zijn in hoge mate eenmalig, of soms ook specifiek rond naderende verkiezingen georganiseerd. Er is reden te twijfelen aan de zinvolheid van dergelijke incidentele activiteiten. Hoewel de gegevens nog gefragmenteerd zijn en onvoldoende voor het formuleren van harde conclusies, bevat het materiaal aanknopingspunten voor de veronderstelling dat alleen op basis van een meer continu en samenhangend beleid gericht op bevordering van betrokkenheid en participatie op werkelijk duurzame resultaten kan worden gerekend.



# Activering van de coproductent

## 1 Inleiding

Coproductie, of interactieve beleidsvorming, is vooral de laatste tien jaren populair geworden. Zij is overigens geen nieuw verschijnsel, in het voor dit onderzoek gevonden materiaal komen ook voorbeelden van coproductie voor uit de jaren zeventig. Maar we kunnen wel gerust constateren, dat de aandacht voor coproductie vooral in de jaren negentig groot is geworden. In die jaren zien we vele voorbeelden van interactieve beleidsprocessen. Pröpper en Steenbeek (1999: 24) spreken van 26 methoden.

Daarmee is nog niet gezegd, dat er ruimschoots geëvalueerd is. Dat is een grote handicap voor het analyseren van de verschillende methoden van coproductie en hun effecten. Wat een algemeen probleem voor deze studie is, geldt misschien wel in het bijzonder voor de analyse van coproductie: systematische evaluatie ontbreekt ten enenmale. Dat was zo in 1999 (Pröpper en Steenbeek, 1999: 24), dat geldt helaas nog steeds. Het heeft veel moeite gekost om een acceptabele set van onderzoeksresultaten te vinden op basis waarvan wij een analyse konden plegen. Die beperking moet de lezer voortdurend in het achterhoofd houden.

Een andere relativering van de resultaten is, dat we nogal eens geconfronteerd zijn met onderzoeksmateriaal waarin de effecten van een mix van maatregelen centraal stonden. Zoveel mogelijk hebben wij geprobeerd de effecten van afzonderlijke maatregelen uit te filteren, maar dat is slechts ten dele mogelijk geweest.

Dit hoofdstuk is hoofdzakelijk gebaseerd op de secundaire analyse die wij zelf gemaakt hebben van analyses en empirische beschrijvingen van processen van coproductie. Waar nodig en nuttig, is ook gebruik gemaakt van evaluaties van het fenomeen coproductie door anderen.

## 2 Soorten coproductie

In hoofdstuk 1 is een onderscheid gemaakt in een viertal vormen van coproductie, te weten faciliteren, samenwerken, delegeren en open-advies-aanvragen. Deze vierdeling is overgenomen van Pröpper en Steenbeek (1999: 51-52). In het eerste hoofdstuk is ook een operationalisering gegeven van de vier vormen van coproductie. Op een punt wijken wij af van de definiëring van de vier vormen van coproductie als gegeven door Pröpper en Steenbeek. De categorie Faciliteren is uitgebreid. In beginsel gaat het om situaties waarin burgers initiatieven nemen tot het maken van beleid en het bestuur hen daarin steunt met faciliteiten. Wij zijn echter in de empirie enkele voorbeelden tegengekomen waarbij het bestuur burgers niet ondersteunt in een concreet beleidsproces, maar in staat probeert te stellen tot participatie (in welke vorm dan ook). In concreto betreft het maatregelen als deskundigheidsbevordering,

aanbieden van tolken, aanbieden van fysieke faciliteiten. Die maatregelen zouden tot een aparte vorm van coproductie bestempeld kunnen worden, bijv. empowerment of competentiebevordering. Wij hebben er echter voor gekozen die activiteiten onder te brengen in de categorie faciliteren. In onderstaand schema staan de maatregelen die wij concreet aangetroffen hebben in de literatuur:

Tabel 3.1 Analyse van maatregelen om de participatie van burgers als coproductanten te vergroten

Vorm Coproductie	Operationalisering	Gevonden maatregelen
<b>1. Faciliteren</b>	a. Initiatief, strategische keuzen liggen elders b. Bestuur biedt faciliteiten c. Interactie: met ambtenaren d. Besluitvorming door bestuur is marginaal toetsend	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cursus leefbaarheid allochtone vrouwen</li> <li>▪ Personele maatregelen</li> <li>▪ Mix van acties</li> </ul>
<b>2. Samenwerken</b>	a. Strategische keuzen: in gezamenlijkheid b. Er kan een samenwerkingsverband opgericht zijn (pps) c. Interactie: met ambtenaren en bestuurders d. Besluitvorming: door alle partners, geen politiek primaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mede vormgeven door:</li> <li>▪ Heidagen voor betrokkenen en experts, ontwikkeling concepten</li> <li>▪ Open planproces</li> <li>▪ Burgerwerkteams/participatiegroepen</li> <li>▪ Mede vormgeving (ruimtelijk) beleid door burgers</li> </ul>
<b>3. Delegeren</b>	a. Strategische keuzen: door het bestuur b. Burgers e.a. werken uit, met ruimte voor eigen invulling c. Interactie: veelal met ambtenaren en bestuurders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coproductie in de uitvoering</li> <li>▪ Opzoomeren, buurtbeheer, samenwerking burgers, bedrijfsleven en lokale pers</li> </ul>
<b>4. Open advies aanvragen</b>	a. Strategische keuzen: door het bestuur b. Burgers e.a. kunnen open advies geven, eigen probleemdefinitie en oplossing c. Interactie: veelal met ambtenaren en bestuurders d. Handhaving primaat politieke besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coproductie bij de probleemsignalering:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wijkshouw en wijkdagen</li> <li>▪ Plannen maken door burgers</li> <li>▪ Video met problemen</li> </ul> </li> <li>▪ Inspraak nieuwe stijl:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inspraakavond met opties</li> <li>▪ Inspraak via internet</li> <li>▪ Secondopinion van extern bureau</li> <li>▪ Wijkwelzijnsgroep</li> </ul> </li> <li>▪ Opiniepeilingen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Via de TV/kabel</li> <li>▪ Mondeling, opiniepanels, etc.</li> </ul> </li> <li>▪ Discussies:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interactief laboratorium</li> <li>▪ Werkgroep betrokkenen</li> <li>▪ stads- en internetdiscussie, tafel gesprek</li> <li>▪ BredeMaatschappelijkeDiscussie</li> </ul> </li> </ul>

Er is voor gekozen niet van elke aangetroffen vorm van coproductie een concreet voorbeeld nader te analyseren. Dat was ook niet mogelijk, niet alle maatregelen zijn geëvalueerd of op een dusdanige manier beschreven dat een secundaire analyse mogelijk zou zijn. In de tweede plaats is, in overleg met de opdrachtgever besloten, een keuze te maken. Die keuze was zodanig, dat in ieder geval van de vier vormen van coproductie een aantal goede voorbeelden nader bekeken zijn. Bij die selectie van maatregelen is, voorzover mogelijk gelet op de spreiding over de tijdsperioden, de initiatiefnemers en de beleidsterreinen. In totaal zijn 13 soorten maatregelen geanalyseerd, sommige op basis van meer dan één tekst. Uit onderstaand schema is de verdeling af te leiden:

Tabel 3.2 Geanalyseerde maatregelen van coproductie

Maatregelen	Initiatiefnemer	Tijdsperiode	Beleidsterrein
1. Faciliteren: cursus leefbaarheidwijkcentrum	Wijkcentrum	1990-2000	Volkshuisvesting, buurten
2. Faciliteren: aanstelling allochtone ambtenaren	Gemeenten	1980-1990	Stadsvernieuwing
3. Samenwerken: experimenten stad&milieu	Ministerie van VROM	1990-2000	Milieu en RO
4. Samenwerken: bewonersbijeekomsten	Stadsdeel-bestuur	1990-2000	Algemeen bestuur, welzijn, jongeren
5. Samenwerken: jongerenenquête	Gemeente	1990-2000	Buurten
6. Delegeren: Opzoomeren	Gemeente	1990-2000	Buurten
7. Open adviesaanvragen: wijkdagen	Gemeente	1990-2000	Buurten
8. Open adviesaanvragen: videoproject	Buurthuis en jongeren	1990-2000	Buurten, jongeren
9. Open adviesaanvragen: welzijnsplanning	Gemeente	1975-1980	Welzijn
10. Open adviesaanvragen: stadspeiling	Gemeente	1990-2000	Diverse
11. Open adviesaanvragen: panelaanpak	Gemeente	1990-2000	Buurten, grotestedenbeleid
12. Open adviesaanvragen: Infralab	Rijkswaterstaat	1990-2000	Verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening
13. Open adviesaanvragen: brede maatschappelijke discussie	Maatschappelijke organisatie	1980-1990	Energiebeleid, milieu

Veel van de onderzochte maatregelen dateren, zo mag blijken, van na 1990 en zijn initiatieven van gemeenten. Dat is niet verwonderlijk, als we bedenken dat coproductie als wijze van beleidsvorming vooral na de verkiezingen voor de gemeenteraden populair is geworden (Pröpper en Steenbeek, 1999, Edelenbos en Monnikhof, 2001). Bij de beleidsterreinen valt op dat vooral buurten en bouwen en

wonen regelmatig voorkomen. Dat is op zich niet vreemd, omdat bij veel projecten, waar de burgers als coproducenten participeren hun eigen buurten betreffen en vaak gaan over bouwen en wonen. In de volgende paragrafen bespreken wij per vorm van coproductie de aangetroffen effecten.

### 3 Faciliteren

In de beschikbare dataset zijn helaas geen zuivere voorbeelden aangetroffen van faciliteren, dus van maatregelen, waarbij het initiatief genomen is door burgers of groepen van burgers en waarbij het bestuur zich terughoudend en ondersteunend opstelt. Wel hebben we een aantal maatregelen gevonden die bedoeld zijn om burgers in staat te stellen te participeren in de publieke sector. Die maatregelen zijn dikwijls gericht op allochtonen in het algemeen of allochtonen vrouwen in het bijzonder. Wij bespreken een tweetal.

#### A Cursus Leefbaarheid voor allochtone vrouwen

In de eerste plaats komen we een cursus 'Leefbaarheid voor allochtonen vrouwen' tegen (SEV, 1995). Doel van deze cursus was om allochtone vrouwen te betrekken bij hun leefomgeving. Aan de cursus nam slechts een handjevol vrouwen deel. Als oorzaken zijn genoemd: Nederlands als voertaal, snelheid van vergaderen, moeilijkheidsgraad van de materie. De deelnemende vrouwen waren overigens wel tevreden, omdat zij de mogelijkheid waardeerden te praten over klachten en problemen rond de buurt en omdat ze het gevoel hadden serieus gehoord te worden. De Turkse cursistes bleven bij elkaar komen, zij bleven actief. Dat resulteerde in de oprichting van het 'Turks Vrouwenplatform'. De Marokkaanse vrouwen stopten uiteindelijk, na het vertrek van de Marokkaanse begeleidster, maar de Turkse vrouwen bleven actief. Al met al kan dus geconcludeerd worden, dat de cursus een beperkt succes had. Hij heeft geleid tot de oprichting van een Turks vrouwenplatform. Of dat platform representatief is voor de rest van de Turkse vrouwen is overigens nog maar de vraag. De deelnemers behoorden namelijk allen al tot het netwerk van degenen die betrokken waren bij de werving. Die reeds bestaande vertrouwensrelatie en een individuele benadering zijn belangrijk gebleken. Vrouwen deden in eerste instantie mee om de begeleidsters een plezier te doen. Later zagen ze het nut voor henzelf.

#### B Personele maatregelen

De tweede maatregel van faciliteren betreft het aanstellen van personeel met een allochtone afkomst bij de gemeente (Raro, 1986, nr. 13). Betrokkenen bij participatie in stadsvernieuwing stellen dat de non-participatie onder allochtonen minder te maken heeft met algemene achterstanden en taalproblemen, maar veeleer een cultureel verschijnsel is. Zij wijzen onder meer op verschillen in parlementaire stelsels in Nederland, Turkije en Marokko. Leden van minderheden erkennen dit probleem. Tevens signaleren de ambtenaren een gebrek aan kennis bij de gemeente. Die kennis is wel aanwezig bij opbouwwerkers en ambtenaren die in de wijken werkzaam zijn. Van die kennis wordt echter weinig gebruik gemaakt. Ook het terugkeerperspectief speelt een rol bij het niet participeren. Een andere factor is het ontbreken van kader in minderheidsgroeperingen; ook hiermee zijn de minderheden zelf het eens. Voor sommige leden van minderheidsgroeperingen geldt dat zij wegblijven bij inspraakmogelijkheden vanwege angst voor discriminatie. Als laatste oorzaak van non-participatie wordt genoemd de complexiteit van de stadsvernieuwingsproblematiek.

## Conclusie: faciliteren

Uit de hier besproken casus valt af te leiden, dat het stimuleren van participatie door allochtonen zin kan hebben. Of cursussen en het aanstellen van allochtonen bij de gemeenten een participatieverhogend resultaat hebben, lijkt afhankelijk te zijn van een aantal factoren: persoonlijke benadering, concrete activiteiten, veel begeleiding, goede randvoorwaarden, duidelijke taak- en rolverdeling, scholing, nieuwe structuren, integratie in buurtbeheer, ruimte om een eigen vorm te kiezen, materiële of immateriële beloning voor betrokkenen, aan de weg timmeren, aandacht voor achterstandsposities, optimaal draagvlak, signaleren én oplossen, en betaalde inzet van allochtone medewerkers. Het creëren van vertrouwen is van essentieel belang voor het stimuleren van participatie van minderheden. Leden van minderheden zelf bepleiten daarnaast het gebruik maken van speciale werkvormen en het in het leven roepen van speciale organisaties voor minderheden op wijkniveau, naast de algemene organisaties, met dezelfde faciliteiten.

## 4 Samenwerken

Bij deze vorm van coproductie is veelal sprake van een combinatie van maatregelen (bijv. De Paus, 1998). Het is ondoenlijk gebleken de afzonderlijke maatregelen en hun effecten te analyseren. Maatregelen waar het hier dikwijls om gaat zijn: open-planprocessen, klankbordgroepen, bewonersgroepen, enquêtes, bewonersbijeenkomsten, overleg met sleutelfiguren. Bij alle maatregelen staat voorop, dat de burgers actief een creatieve inbreng hebben, waarbij die inbreng tenminste evenveel gewicht in de schaal legt als ambtelijke en politieke ideeën. Daarmee zijn het activiteiten die het predikaat 'samenwerken' verdienen.

Effecten zijn niet altijd goed terug te vinden in de beschrijvingen en evaluaties. Wel wordt nu en dan tevredenheid gemeten, omdat burgers zich serieus genomen voelen. En als er al effecten zijn, worden vraagtekens gezet bij de duurzaamheid ervan. Die twijfel kan voortvloeien uit reeds bestaande scepsis onder de betrokken bevolking. Een aantal randvoorwaarden is: voldoende participanten (kwantitatief en kwalitatief), (inhoudelijke) informatie aan potentiële participanten, afspraken over rolverdeling, speelruimte en organisatie, serieuze communicatie, betrokkenheid van sleutelfiguren en informele werkvormen. Die laatste zijn weliswaar voorwaarde voor het succes, maar kennen ook nadelen: het is lastig na te gaan, wat de doorwerking van de inbreng van burgers is in de uiteindelijke besluiten.

Redelijk succesvol is het stimuleren van jongerenparticipatie door middel van een enquête die verspreid is via scholen en het daarop aansluitend doen ontstaan van een participatiewerkgroep die een aantal concrete activiteiten ontplooit (Van 't Hoff et al, 1994). Een aantal positieve effecten is opgetreden: er is een hoge respons op de enquête, er is een backing-group gevormd met een duidelijk rol, de verwachtingen t.a.v. en eisen aan jongerenparticipatie zijn aangepast en in het jeugdbeleid speelt participatie nu een herkenbare rol. In hoeverre de effecten duurzaam zijn, is helaas niet bekend. Wel is een aantal randvoorwaarden geformuleerd onder welke de effecten zich voordoen. Het benaderen van jongeren via scholen en jongerenparticipatie bij concrete projecten zijn slaagfactoren. Als gevolg van te hoog gespannen verwachtingen omtrent jongerenparticipatie kan een project falen.

**Conclusie: samenwerken**

Deze vorm van coproductie lijkt vooral een kwestie van een mix van activiteiten te zijn. Voorzover het materiaal het toestaat, is een aantal randvoorwaarden te formuleren. Ook hier weer geldt dat het opbouwen, dan wel handhaven, van een vertrouwensrelatie belangrijk is. Als de overheid gewantwoord wordt, is het inzetten van sleutelfiguren van belang, zij kunnen een brugfunctie vervullen. Het richten op specifieke doelgroepen lijkt eveneens een factor. Ook bij samenwerken blijkt de positieve werking van informele werkvormen rond zo concreet mogelijke thema's.

**5 Delegeren**

De derde vorm van coproduceren, delegeren, komt niet veelvuldig voor in de dataset. Het enige voorbeeld met een zekere inhoud, is het Opzoomeren, de voorloper van de sociale vernieuwing. Burgers werden gestimuleerd om gezamenlijk hun straat op te knappen (Bons et al, 1995; Heijnen, 2001: 26). Activiteiten per straat werden beloond met een premie. De concrete invulling van de activiteiten wordt overgelaten, dus gedelegeerd, aan de burgers.

Het Opzoomeren blijkt een aantal positieve effecten te hebben. In de eerste plaats ontstond voor vele burgers de mogelijkheid om met eigen ideeën te komen en te participeren. Diversiteit was het gevolg. Door het Opzoomeren zijn nieuwe netwerken en contacten ontstaan en daardoor de kans dat problemen gezamenlijk aangepakt gaan worden door de buurtbewoners. Tevens kunnen buurtbewoners elkaar aanspreken op gedrag en verantwoordelijkheid voor de wijk. Dit kan overigens leiden tot vormen van sociale controle die doorschieten naar bemoeizucht.

De effecten treden niet zo maar op, er is wel een aantal randvoorwaarden. Onderzoekers formuleerden het 'ruil-principe': de gemeente bood een bonus, als bewoners zelf ook iets deden. Daarnaast waren zichtbaarheid en resultaatgerichtheid van belang, net als een symbool voor het Opzoomeren.

**Conclusie: delegeren**

Gezien de magerte van het beschikbare materiaal (één casus) is het lastig algemene conclusies te trekken over delegeren als vorm van coproductie. Bovendien is deze maatregel (het Opzoomeren) weliswaar geëvalueerd, maar wijzen de evaluatoren zelf er nadrukkelijk op, dat het Opzoomeren in Rotterdam een "culminatie van een vier jaar durend proces van Sociale Vernieuwing" was. Desalniettemin kunnen wij constateren, dat het Opzoomeren geleid heeft tot nieuwe participanten in het publieke domein. Een negatief gevolg kan optreden op het moment dat sociale controle omslaat in bemoeizucht.

**6 Open-advies-aanvragen**

Deze vierde en laatste categorie van coproduceren bestaat uit verschillende vormen. In de operationalisering hebben wij onderscheid gemaakt tussen:

- A. advies aanvragen bij de probleemsignalering
- B. inspraak nieuwe stijl
- C. opiniepeilingen
- D. discussies

Van alle vier vormen bespreken wij hier voorbeelden.

### A Bij de probleemsignalering

Bij de Alkmaarse wijkdagen gaan bestuurders, politici en ambtenaren, de wijk in om met de bevolking te praten over wat er goed en fout is in de wijk (De Paus, 1998: 35-47). Op de vrijdag voorafgaand aan de eigenlijke wijkdag komt het gemeentebestuur kennismaken met organisaties en bewoners. De wijkdag zelf is informeel opgezet. In het wijkcentrum lopen burgemeester, raadsleden en ambtenaren rond en zijn allerlei stands en tafeltjes opgesteld. Daarnaast worden enkele publieke vraaggesprekken georganiseerd; daarop komt weinig respons. We zitten hier op het randje met de kiezerrol.

Welke effecten op de participatie de wijkdagen hebben, positief, negatief of duurzaam, is niet zo duidelijk. Wel blijkt, dat de wijkdag in ieder geval heeft tot het op de agenda zetten van het probleem van de zwarte en witte scholen. Met de wijkdag zijn in ieder geval mensen bereikt die voorheen niet participeerden. Daarnaast toont de evaluatie aan, dat effecten zich slechts onder een aantal voorwaarden zullen voordoen:

- Overbrugging van de culturele kloof. Minderheden kunnen niet goed inschatten wat een wijkdag is, omdat ze slecht bekend zijn met de verhouding tussen burger en bestuur. Een oud-raadslid van Turkse afkomst blijkt een bruggenbouwer te kunnen zijn tussen gemeente en Turkse gemeenschap, niet met de Marokkaanse.
- Regelmaat lijkt van belang te zijn voor een vergroting van de opkomst.
- Communicatie moet informeel en face-to-face zijn.
- Geduld.

Een tweede voorbeeld is een videoproject waarin jongeren in een video duidelijk maakten hoe zij dachten over hun leven in een oude Leidse wijk (Van 't Hoff et al, 1994: 93-94). Alle ideeën waren van de jongeren, een productiebedrijf assisteerde bij de uitvoering. Jongeren overlegden, maar niet structureel. Jongeren namen tevens deel ("op weinig bureaucratische wijze") aan wijkvergaderingen waar ook de gemeente aanwezig was.

Het project kende een aantal positieve effecten. Niet alleen werd de video gemaakt, maar jongeren raakten ook meer betrokken bij het beleid met betrekking tot de wijk, ze nemen deel aan vergaderingen van de wijkgroep sociale vernieuwing (verdeling wijkbudget). Dat had tot aangenaam neveneffect, dat de vergaderingen levendiger werden. Negatieve effecten zijn niet gevonden. Over de duurzaamheid valt niets te zeggen. Wel over de randvoorwaarden:

- Slaagfactoren: voldoende budget, waardoor ook vertraging opgevangen kan worden, een plek om samen te komen en ruimte voor eigen invulling.
- Faalfactoren: ontbreken van goede begeleiding, vooral voor allochtone jongeren en ontbreken van begeleiding op andere probleemterreinen.

## B Inspraak: nieuwe stijl

Eind jaren zeventig moesten er in Rotterdam wijkwelzijnsplannen gemaakt worden (Gravestein en Nieuwenhuis, 1980). De raad stelde die vast, terwijl in de wijken zgn. wijkwelzijnsgroepen de plannen opstelden.

Tussen de beide onderzochte wijken (Alexander en Delfshaven) bestonden duidelijke verschillen in aanpak. De eerste wijk voegde zich in de procedure die de gemeente voorstond, de tweede niet (doordat "Delfshaven naar de gemeente toe geen verantwoordelijkheid voor welzijnsplanning via de gemeentelijke verordeningen wilde nemen"). Alexander had daardoor een officiële adviesbevoegdheid, Delfshaven niet. Desalniettemin luisterde de gemeente. Randvoorwaarden daarvoor lijken te zijn:

- duidelijkheid over de positie van de participanten
- middelen om de adviestaak fatsoenlijk uit te voeren (hier bijvoorbeeld geldt voor een enquête)
- een relatie tussen participanten in een wijkwelzijnsgroep en de rest van de bevolking
- helderheid over hetgeen de gemeente van plan is met het advies te doen
- een opzet die niet te administratief-bestuurlijk van karakter is.

## C Opiniepeilingen

De gemeente Nijmegen heeft een aantal opiniepeilingen gehouden (De Paus, 1998: 47-59). In 1993 een peiling naar de mening van de bevolking over de kwaliteit van het lokaal bestuur en in 1996 een peiling over diverse onderwerpen. De vragen werden mondeling gesteld. Er werd bijzondere aandacht geschonken aan allochtonen (extra interviews, inschakeling van allochtone ondervragers). Het bleek lastig te zijn vrouwen van mediterrane afkomst te interviewen. De tweede peiling werd vooral een 'gewoon' onderzoek en ging niet meer over de relatie burger - bestuur. Beide peilingen leverden een schat aan beleidsinformatie op en inzicht in de verschillen in opvatting tussen de diverse bevolkingsgroepen. Dat is positief te waarderen. Of de gemeente ook wat gedaan heeft met die informatie, is onduidelijk. De gemeente gaf geen garantie dat de uitkomsten van de peiling omgezet zou worden in beleid. Effecten op de participatie zijn in het materiaal moeilijk te vinden.

Een tweede voorbeeld van een project waarbij burgers een open advies geven, is de panelaanpak in het kader van het grote stedenbeleid, in Rotterdam-Delfshaven (Tops et al, 1998). Daarin werkten winkeliers en burgers aan een plan van aanpak. Twee verschillende soorten effecten zijn hier relevant: inhoudelijke en effecten op de participatiegraad. Over feitelijke, inhoudelijke resultaten is nog weinig te zeggen. Wel was er enige scepsis over de vraag wat de gemeente zou doen met de adviezen. Over de ontwikkeling in de betrokkenheid op het publieke domein kan geconstateerd worden, dat winkeliers en bewoners bewuster zijn gaan denken over de ontwikkelingen in de eigen wijk. Van belang was, dat er systematisch geredeneerd werd vanuit het perspectief van de burger. Burgers voelden zich serieus genomen. Tegelijkertijd moet voorzichtig omgegaan worden met de resultaten: de betrokkenheid was vooral gegroeid bij de panelleden en niet bij de rest van de bevolking, en ook de panelleden wilden wel eerst 'echte' resultaten zien. Of de resultaten blijvend zijn, valt nog niet te zeggen. Randvoorwaarden onder welke de effecten zich voordoen:



- Duidelijkheid over verantwoordelijkheden.
- Maken van een plan van aanpak is nuttig: concreet, bepaalde tijdsduur.
- Denken vanuit leefwereld van de panelleden.
- Betrokkenheid allochtonen lastig.
- Representativiteit is slechts gedeeltelijk een probleem. Er is terugkoppeling via informele netwerken en activiteiten, soms georganiseerd.

## D Discussies

Het meest bekende voorbeeld van discussies als vorm van open advies aanvragen, is wel de Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid (BMD) uit de jaren tachtig (Boomsma et al, 1996). Dit maatschappelijk debat kwam tot stand op initiatief van de Nederlands Hervormde Synode, de Federatie Nederlandse Vakbeweging en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in 1977. In 1981 werd de BMD een officieel feit door de instelling van een Stuurgroep. Het eindrapport verscheen in 1984. Aan de BMD deden vele mensen mee. In de informatiefase kwamen bijna 4.000 reacties binnen. Tijdens de discussiefase namen aan de informatiebijeenkomsten bijna 15.000 mensen deel, aan de discussiebijeenkomst bijna 13.000 (de overlap was niet compleet); de vragenlijst werd door 62% ingevuld. Aan de discussiebijeenkomsten in bedrijven en instellingen namen bijna 20.000 mensen deel. Verder hebben 5.500 mensen een BMD-vragenformulier aangevraagd, waarvan 50% ingevuld retour kwam. De effecten op participatie vielen niet mee. De stuurgroep zelf concludeerde dat de participatie gering was geweest, doordat veel mensen niet verwachtten dat de uitkomsten van de BMD effect zou hebben op de besluitvorming. Die verwachting zou gevoed kunnen zijn door de vrijblijvende opstelling van het parlement. (Andere genoemde factoren: opbouw van de BMD-organisatie en de afgenomen urgentie van het energievraagstuk).

Of de maatregel geleid heeft tot meer participatie is dus niet met zekerheid vast te stellen:

- Het aantal participanten is hoog in vergelijking met andere inspraakprocedures, maar afgezet tegen de doelgroep (de gehele Nederlandse bevolking) gering.
- Deelnemers aan de lokale discussies waren niet representatief voor de Nederlandse bevolking; er was een duidelijke oververtegenwoordiging van hoog opgeleide, links stemmende mannen van middelbare leeftijd.
- Waarnemers concluderen: "Het is vrijwel uitgesloten dat de effectiviteit en de legitimiteit van het overheidshandelen ten aanzien van kernenergie door de BMD is toegenomen. De procedure kreeg veel negatieve publiciteit. (...) fopspeen van de regering (...). Bovendien bleek de politiek zich niets aan te trekken van de uitkomsten van de BMD."

Een tweede voorbeeld van 'discussies' is het initiatief van Rijkswaterstaat tot het organiseren van een interactief laboratorium voor infrastructuurvraagstukken (Enthoven en De Rooy, 1996). Per experiment namen 100-400 burgers deel aan werkgroepbijeenkomsten; de resultaten werden geverifieerd via telefonische enquête onder een grotere groep. "Variëteit in de achtergronden van de deelnemers was belangrijker dan representativiteit". RWS had drie redenen voor een nieuwe aanpak: onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor nieuwe projecten, te lange proceduretijden en onvrede over het gebrek aan creativiteit. RWS wilde de mening van de eindgebruikers als uitgangspunt laten gelden. Het proces werd in drie fasen opgeknipt:

- Stem-fase, waarin burgers de probleemstelling formuleerden; resultaat was dat er een ordening van probleemstelling ontstond; het bevoegd gezag besliste welke problemen als uitgangspunt golden
- Agora-fase, d.w.z.: de ontwikkeling van ideeën en handelingsopties door burgers en professionals; resultaat: een aantal kansrijke oplossingen, waaruit het bevoegd gezag een gewenste oplossingsrichting koos
- Actie-fase, waarin belanghebbenden gezamenlijk verder vorm gaven aan de oplossing door het opstellen van een actielijst. Zij verzorgden draagvlak bij hun achterbannen; het bevoegd gezag bekrachtigde de afspraken.

Resultaten van Infralab hebben deels betrekking op de inhoud, deels op de participatie. Inhoudelijk bleek dat deelnemers met andere probleemstellingen kwamen dan verwacht werd; files bleken minder grote problemen dan de onzekerheid over aankomsttijdstippen. Tevens werd een aantal interessante oplossingen bedacht. Wat betreft de participatie lijkt het erop, dat zij geleid heeft tot een toename van het draagvlak. Participatiebevordering was niet een expliciete doelstelling van InfraLab. Wel stellen de auteurs van de bestudeerde publicatie dat de deelnemers het gevoel hadden dat zij serieus genomen werden, dat het open planproces tot beweeglijkheid in standpunten geleid heeft en mensen hun creatieve vermogens meer benutten. Ook leek er een opener houding van betrokkenen ontstaan te zijn. Daarmee, zo zou je kunnen stellen, is een basis voor verdergaande participatie gelegd.

### Conclusie: open advies aanvragen

De resultaten van de diverse maatregelen om open advies te vragen aan burgers zijn wisselend, voorzover vast te stellen. Meer is er te zeggen over de factoren waaronder het relatieve succes zich voordoet. In de eerste plaats is van belang, dat betrokken burgers het gevoel hebben dat zij serieus genomen worden. Dat kan veroorzaakt worden doordat zij de ruimte krijgen zelf invulling te geven aan projecten en doordat er iets gedaan wordt met het advies. In de tweede plaats zijn informaliteit en het aansluiten bij de leefwereld van betrokkenen belangrijke factoren. Verder kan gewezen worden op de noodzaak duidelijkheid te scheppen over de positie en verantwoordelijkheden van de participanten en het bestuur. Een ogenschijnlijk gebrek aan representativiteit van de participanten blijkt niet per se problematisch te zijn, mits er terugkoppeling is via informele netwerken en activiteiten; in sommige gevallen is die terugkoppeling te organiseren.

## 7 Conclusies

Over coproductie is, zoveel mag duidelijk zijn, weliswaar veel geschreven, maar vele projecten zijn niet geëvalueerd. De evaluaties (of tenminste uitgebreide empirische beschrijvingen) die beschikbaar zijn, kennen niet altijd antwoorden op de vragen die hier centraal staan: hebben de maatregelen geleid tot een vergroting van de participatie, en, zo ja: tot een blijvende verhoogde participatie. Opvallend is, dat relatief veel van het beschikbare materiaal over bevordering van participatie van nieuwe groepen gaat: vrouwen, allochtonen en jongeren. Dat voor dit hoofdstuk nogal wat analyses daarover gaan, is dus geen toeval.

Het is onmogelijk definitieve conclusies te trekken over de effectiviteit van de maatregelen die burgers aan moeten zetten tot meer activiteit in hun rol van coproducent van beleid. Wel kunnen wij

conclusies trekken over de randvoorwaarden waaronder effecten wel of niet zich zullen voordoen: slaag- en faalfactoren.

Een eerste vereiste voor het slagen van coproductie is wederzijds vertrouwen. Dat is er niet altijd, het bestuur kan weinig fiducia hebben in burgers. En burgers, op hun beurt, kunnen een stevig wantrouwen hebben in het bestuur. Maatregelen van coproductie zullen in zo'n situatie weinig effect hebben. Vertrouwen is wel te stimuleren. Van belang daarvoor lijkt te zijn, om duidelijk aan te geven welke rollen en verantwoordelijkheden bestuur en burgers hebben. Ook het betrekken van vertrouwenwekkende personen (sleutelfiguren) is belangrijk, omdat zij een brugfunctie kunnen vervullen. Het vertrouwen wordt ook groter, als van tevoren duidelijk is, dat het bestuur ook werkelijk wat gaat doen met de resultaten van de coproductie (en er dus ook echt sprake is van coproductie). Een tweede conclusie is, dat het informeel houden van werkvormen bijdragen aan het slagen van de participatiebevordering. Abstracte discussies gaan aan veel burgers voorbij, evenals formele vergadergewoonten. Daar komt bij, dat burgers graag lijken te praten over concrete, tastbare en herkenbare vraagstukken. Het bestuur doet er verstandig aan met zijn maatregelen rekening te houden met de leefwereld van de doelgroepen. Een derde conclusie betreft het afbreukrisico. Wij kunnen deze conclusie niet volledig terugvoeren op de casus, maar zij lijkt aannemelijk. Veelal zien wij in het materiaal op zichzelf staande projecten. Die hebben zo hun effecten, maar niet langdurig. Het lijkt ons zinvol, participatiebevordering te zien als een permanent proces. Pas dan, als burgers en bestuur zien dat zij iets aan elkaar kunnen hebben en dat zij elkaar serieus kunnen nemen, kan er een zekere duurzaamheid optreden in de coproductie. Teveel, zo concluderen Edelenbos e.a. (2001: 231), is coproductie "een vluchtig fenomeen, grotendeels losgezonnen van het 'echte' werk in de raadshuizen, en zonder veel beklivende effecten."



# Is de klant altijd koning?

## 1 Inleiding

In de relatie met het gemeentebestuur zijn de contacten met de gemeentelijke dienstverlening voor de burgers het meest frequent. De meeste burgers vervullen het vaakst hun rol als klant. Het oordeel over de gemeentelijke dienstverlening is over het algemeen positief (Tops en Depla, 1992). Opgemerkt dient te worden dat dit onderzoek tien jaar geleden is verricht, maar uit de bestudering van de verschillende casus over de burger als klant is vervolgens niet gebleken dat de tevredenheid van de burger in de afgelopen tien jaar sterk is afgenomen. Tops en Depla geven aan dat de tevredenheid zich vooral concentreert op zaken als vuilnisophaal, het onderhoud van de straten en wegen en het schoonhouden van de wijken. Over de bestrijding van het vandalisme en de verkeersveiligheid zijn burgers minder te spreken. Deze laatste klachten zijn nog steeds zeer herkenbaar en vaak in de media terug te vinden. Bijzonder is wel zo zeggen beide onderzoekers dat door burgers nauwelijks een relatie wordt gelegd tussen hun tevredenheid over dienstverlening, leefklimaat en wijkvoorzieningen enerzijds en het functioneren van de politiek anderzijds (Tops en Depla, 1992). Daarentegen zullen in het bijzonder lokale politici niet nalaten om vooral in verkiezingstijd de burgers erop te wijzen, dat zij een belangrijk aandeel hebben gehad in de besluitvorming over de gemeentelijke dienstverlening.

In hoofdstuk 1 is aan het begrip klant een viertal aspecten van bureaucratische competentie ontleend:

1. Kennen van rechten en plichten;
2. Claimen van rechten;
3. Behandelingsprocedures;
4. Reageren op klachten.

ad 1 Het gaat erom dat de burger als klant zijn rechten en plichten kent in zijn relatie met de overheid. Daarnaast moet de burger de aard en omvang van diensten kunnen beoordelen.

ad 2 Het claimen van rechten gaat verder dan het kennen van rechten. De burger weet waar hij recht op heeft en zal daar indien nodig gebruik van willen maken.

ad 3 Bij de behandelingsprocedures gaat het erom dat de klant op een klantvriendelijke wijze door bijvoorbeeld een ambtenaar op het gemeentehuis wordt behandeld. Begrippen als laagdrempelig, behoorlijke omgangsvormen zoals gelijke behandeling van alle burgers behoren hiertoe. Wie bepaalt verder wat belangrijk is bij de te volgen procedure? Is dat de burger/klant, de ambtenaar of gebeurt dit in gezamenlijk overleg?

ad 4 Wanneer de burger bijvoorbeeld middels een tevredenheidsonderzoek meent dat hij door de overheid niet op een correcte manier is behandeld, dat behoorlijke omgangsvormen niet in acht

zijn genomen, dat de kwaliteit van de afhandeling van zijn verzoek beneden peil is, dan kan hij zich wenden tot de Nationale of Lokale ombudsman. Er wordt dan uitgezocht of de klacht ontvankelijk is.

Hieronder staan de maatregelen, die zijn aangetroffen in de literatuur.

Tabel 4.1 Geanalyseerde maatregelen van de burger als klant

De burger als klant van van de overheid	Operationalisering	Gevonden Maatregelen
1. Kennen rechten/plichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Initiatief van overheid en burger</li> <li>b. Bereidheid vanuit overheid om veld te laten participeren</li> <li>c. Burger moet aard en omvang van diensten kunnen beoordelen</li> <li>d. Interactie met ambtenaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publieksinformatie</li> </ul>
2. Rechten claimen	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Indien nodig maakt burger gebruik van zijn rechten</li> <li>b. Interactie met bestuur</li> <li>c. Interactie met ambtenaren</li> <li>d. Afnemer van overheidsproducten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eén loket</li> <li>▪ Inburgering migranten</li> </ul>
3. Behandelingsprocedures	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Klantvriendelijkheid van de ambtenaar in het bijzonder, maar ook van het bestuur; behoorlijke omgangsvormen</li> <li>b. Fysieke toegankelijkheid van het gemeentehuis</li> <li>c. Gelijke behandeling burgers</li> <li>d. Interactie over te volgen procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cliëntenraad</li> <li>▪ Kwaliteitspanel</li> <li>▪ Actieprogramma elektronische overheid</li> </ul>
4. Reageren op klachten	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mogelijkheid om te klagen bij bestuur of onafhankelijke persoon</li> <li>b. Initiatief voor klacht bij burger</li> <li>c. Is klacht ontvankelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Klachtafhandeling bij Nationale Ombudsman</li> <li>▪ Tevredenheidsonderzoek migranten</li> <li>▪ Debat parkeerbeleid</li> </ul>

De gevonden casus over de burger als klant spelen zich vooral af in de laatste tien jaar met uitzondering van de klachtafhandeling bij de nationale ombudsman en de casus over de cliëntenraad. De nationale ombudsman is al vanaf 1981 bij wet ingesteld en het onderzoek van Jacobs (1994) begint ook vanaf dat moment. De andere casus zijn van recentere datum. Dat de gevonden casus vooral zich afspelen in de laatste periode is op zijn minst opmerkelijk te noemen. Literatuur over de bureaucratisch competente burger is wel al van oudere datum zoals "Kortsluiting met de bureaucratie" van B.C. Filet uit 1974. De verklaring lijkt te zijn dat de burger zich steeds meer bewust wordt van zijn rol als klant en zich een vorm van bureaucratische competentie eigen maakt.

Niet alle maatregelen die we gevonden hebben en die betrekking hebben op de klantenrol zijn geëvalueerd. We hebben ons daarom voor wat betreft de analyse moeten beperken. Er zijn 9 maatregelen geanalyseerd. Wat betreft de initiatiefnemers is er een aanzienlijk verschil te constateren. Zowel de gemeente als het rijk behoren ertoe, maar ook een adviesbureau of woningbouwvereniging. De beleidsterreinen betreffen vaak algemeen bestuur. Ook het terrein van de minderheden komt een paar maal voor. Het onderstaande schema geeft de verdeling aan.

Tabel 4.2 Geanalyseerde maatregelen burger als klant

Maatregelen	Initiatiefnemer	Tijdsperiode	Beleidsterreinen
<b>1. Kennen rechten en plichten:</b> Publieksinformatie	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur
<b>2. Rechten claimen:</b> Eén loket bouwen en wonen	Gemeente	1990-2000	Algemeen bestuur, bouwen en wonen
<b>3. Rechten claimen:</b> Inburgering	Adviesbureau plus woningcorporatie	1990-2000	Bouwen en wonen, minderheden, buurten of wijken
<b>4. Behandelingsprocedures:</b> Cliëntenraad	Gemeente	1980-1990	Sociaal beleid
<b>5. Behandelingsprocedures:</b> Kwaliteitspanel	Landelijk centrum opbouwwerk plus provincie Zuid-holland	1990-2000	Algemeen bestuur
<b>6. Behandelingsprocedures:</b> Elektronische overheid	Ministerie grote-steden beleid	1990-2000	Algemeen bestuur
<b>7. Reageren op klachten:</b> Nationale ombudsman	Nationale overheid	1980-1990	Algemeen bestuur
<b>8. Reageren op klachten:</b> Tevredenheidsonderzoek	woningbouwvereniging	1990-2000	Bouwen en wonen, minderheden, buurten of wijken
<b>9. Reageren op klachten:</b> Parkeerbeleid	Rekenkamercommissie gemeente	1990-2000	Verkeer en vervoer

## 2 Kennen van rechten en plichten

### Publieksinformatie

De gevonden maatregel betreft publieksinformatie. De naam van de maatregel is: Gemeente Utrecht belast bibliotheek met toegankelijk maken van publieksinformatie (De Jong, 1999: 16-17). Naast het kennen van rechten en plichten moet de burger de aard en omvang van diensten kunnen beoordelen. Naast papieren informatie als folders e.d. wordt de informatie aan burgers bevorderd door de wijze waarop de nieuwe site van de gemeente Utrecht is opgesteld, namelijk dat burgers gemakkelijk antwoord op hun vragen kunnen krijgen. Het publieksinformatiesysteem voorkomt dat burgers van het kastje naar de muur worden gestuurd. Een ander positief feit is de laagdrempeligheid van de bibliotheek, waardoor de digitale informatie veel burgers kan bereiken.

### Conclusie: kennen van rechten en plichten

Of de laagdrempeligheid tot meer participatie van de burger/klant heeft geleid komt niet duidelijk in de casus naar voren. Misschien bestaat er bij burgers in het begin enige koudwatervrees of zelfs enige weerzin om digitaal informatie in te winnen. In dat geval moeten burgers, zeker in het begin, goede voorlichting krijgen over de mogelijkheden die het systeem biedt, zodat zij in staat worden gesteld hun rechten en plichten te kennen. In Utrecht wordt niet getwijfeld aan de duurzaamheid van deze vorm van publieksinformatie. "De digitale informatie komt steeds verder de bibliotheek in. Het gaat gewoon z'n plek naast alle andere media innemen," aldus Joke Roelofs, projectleider van Projectbureau Utrecht.

## 3 Claimen van rechten

### Één loket

De gevonden maatregel gaat over één loket en heet: Gemeentelijk Internet Loket (Van Looy en Schaake, 1998). Het claimen gaat verder dan het kennen van rechten. De burger weet waar hij recht op heeft en zal daar indien nodig gebruik van maken. In het kader van het programma Overheidsloket 2000 wordt er gewerkt aan een informatiesysteem dat de burgers moet helpen bij het formuleren van zijn of haar vraag aan de gemeenten (evt. via internet). De gedachte hierachter is dat de burger vaak niet precies weet welke rechten geclaimd kunnen worden en daarom met een vage vraag naar het loket komt. De interactie met het (virtuele) loket moet de burger uiteindelijk de benodigde informatie opleveren. De gemeente Enschede is gestart met een internetloket waar getracht wordt de diensten op een voor de burger logisch gestructureerde wijze aan te bieden. Hoewel het moeilijk is om voor iedere burger een passend systeem te bedenken, doet Enschede er alles aan om de gebruiker een begrijpelijk systeem aan te bieden. Het gaat daarbij niet alleen om de dienstverlening, maar men hoopt dat het mogelijk is om de burger actief te betrekken bij de ontwikkeling van het systeem. Er heeft een evaluatie plaats gevonden in samenwerking met de gebruikers. De meeste proefpersonen waren bereid om een volgende keer weer aan een evaluatie mee te doen. De participatie aan het project is positief ervaren zo blijkt uit de



casus en er zijn een aantal aanbevelingen gedaan om het systeem te verbeteren. Enschede heeft zich ingezet om geclaimde rechten op een aanvaardbare manier te vertalen naar het project. De wil is er om te leren uit de opgedane ervaringen.

## Inburgering

De maatregel betreft inburgering van migranten. Naam van de casus is Allochtone intermediairs: Rivierenland (SEV, 1995). Bij deze maatregel is, naast het verbeteren van de contacten op het gebied van wijk- of complexbeheer, de verbetering van individuele contacten met allochtone huurders belangrijk. Hiertoe worden vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst geschoold op het gebied van wonen en woningbeheer. De bedoeling is dat deze vrouwen als contactpersonen (allochtone intermediairs) functioneren tussen de woningcorporaties en haar allochtone huurders. In Gorinchem waar de resultaten het beste waren, stelden drie intermediairs zich op zeer persoonlijke wijze aan de woningcorporaties en haar huurders voor. De intermediairs hielden een wekelijks spreekuur en er werden folders verspreid bij de wijkbewoners. Daar de behoefte aan goed opgeleide allochtone vrouwen met enige werkervaring groot is, leert de ervaring dat vrouwen zo gauw ze enigszins aan dit criterium voldoen, bijvoorbeeld door ervaring als allochtone intermediair, ze uit het vrijwilligerswerk verdwijnen om vervolgens een betaalde baan te accepteren. Of de maatregel tot meer participatie heeft geleid kan voorzichtig positief beantwoord worden, maar uit de evaluatie komt duidelijk naar voren dat een project zoals hier beschreven, steeds weer goed ondersteund moet worden. De allochtone vrouwen zelf blijken het initiatief niet snel over te nemen, bijvoorbeeld bij het vertrek van intermediairs. Het project loopt ook beter als het verschil in opleiding tussen de allochtone vrouwen niet te groot is en ze functioneren liever als groep dan individueel. Om vrouwen bij de werkzaamheden te begeleiden is er een Stichting Multicultureel Wonen opgericht met een bestuur van allochtone vrouwen. In de nabije toekomst zal er ook aandacht geschonken worden aan oudere allochtone vrouwen. Deze laatste groep valt vaak uit de boot, vanwege taalachterstanden en cultuurverschillen.

## Conclusie: claimen van rechten

De gemeente Enschede doet er alles aan om het Gemeentelijk Internet Loket tot een succes te maken. De participatie van burgers wordt vergroot door de aanbevelingen, die door burgers zijn gedaan serieus te nemen en bij verbetering van het systeem te betrekken. Het project van de allochtone intermediairs geeft aan dat vergroting van de participatie wel mogelijk is, maar dan wel onder bepaalde voorwaarden, zoals een goede ondersteuning en een niet te groot verschil in opleiding.

## 4 Behandelingsprocedures

Bij de behandelingsprocedures staat klantvriendelijkheid centraal. Laagdrempeligheid, behoorlijke omgangsvormen zoals gelijke behandeling van alle burgers spelen een belangrijke rol. Daarbij komen vragen als wie bepaalt wat belangrijk is bij de te volgen procedure? Is dat de burger/klant, de ambtenaar of gebeurt dit in gezamenlijk overleg. Bij de behandelingsprocedures zijn een drietal maatregelen geanalyseerd.

## Cliëntenraad

De titel van de onderzochte casus luidt eveneens Cliëntenraad en speelt zich af in de gemeenten Alphen aan den Rijn en Eindhoven (Jonker, 1997). Eindhoven en Alphen aan den Rijn kennen beide een cliëntenraad. De raad kan als officieel adviesorgaan van het college van B&W en de gemeenteraad fungeren, zoals in Eindhoven het geval is. In Alphen aan den Rijn heeft de raad zich inmiddels ontwikkeld tot een gemeentelijke commissie. Daarbij wordt de cliëntenraad tegenwoordig ook betrokken in de fase van de beleidsontwikkeling. Er is dan sprake van coproductie. De cliëntenraad is in beide steden een volwaardige gesprekspartner. Dat we kunnen spreken van participatie is duidelijk, maar het artikel geeft wel aan dat het om een groeiproces gaat, zowel voor de gemeente als voor de cliënten. Beide partijen moeten bereid zijn te leren van fouten en bereid zijn doelstellingen en vormgeving van participatie ter discussie te stellen. Belangrijk is om de participatie te formaliseren, bijvoorbeeld in een verordening, reglement of statuut. In de casus wordt vermeld dat het mogelijk moet zijn om cliënten op te leiden om voorlichting te geven over regelingen in het kader van onder andere huursubsidie, Bijzondere bijstand en de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Als voorbeeld wordt gemeente Nieuwegein genoemd, waar met de opleiding van cliënten een begin is gemaakt. Wanneer de opleiding is voltooid kunnen andere burgers geholpen worden om ze te wijzen waarop ze recht hebben. Vooral bij deze laatste casus wordt aandacht besteed aan gelijke behandeling van de burgers en is er oog voor klantvriendelijkheid.

## Kwaliteitspanel

De maatregel betreft kwaliteitspanel en de casus heeft dezelfde naam en heet Kwaliteitspanels (Van Meewen, 1994). Rotterdam is de gemeente waar het fenomeen kwaliteitspanel al geruime tijd de aandacht heeft. Een kwaliteitspanel bevordert de directe communicatie tussen bestuur en burgers. Een kwaliteitspanel bezorgt verschillende maatschappelijke, belangen- en vrijwilligersorganisaties, die actief zijn op verschillende maar vaak belendende terreinen een gemeenschappelijk platform. Positief is dat bij (semi-)publieke instanties er een groeiende bereidheid valt te constateren om de dienstverlening te laten toetsen en volledige medewerking te verlenen bij de uitvoering van de kwaliteitstoetsen. Bestuurders daarentegen kijken soms nog wat angstig tegen het kwaliteitspanel aan, omdat men vreest dat anderen in casu de consumenten, te veel gaan bepalen wat er gaat gebeuren. Als er echter sprake is van een open dialoog tussen burger en bestuur, dan zal het wantrouwen bij bestuurders wellicht verdwijnen. Heeft de maatregel geleid tot meer participatie? Tijdens de evaluatie komt naar voren dat het kwaliteitspanel veel goodwill heeft opgebouwd. Dit blijkt onder andere uit de instemmende reacties die aan de panelleden worden gemeld en de suggesties voor verbeteringen. Belangrijk voor de gebruikers zijn vanzelfsprekend de concrete verbeteringen in de voorzieningen en de dienstverlening, die het kwaliteitspanel tot stand heeft weten te brengen. Het kwaliteitspanel heeft het belang van een klantgerichte, kwalitatieve dienstverlening in Rotterdam gemaakt tot een publieke zaak.

## Elektronische overheid

De maatregel heet elektronische overheid en de naam van de casus is Actieprogramma Elektronische Overheid ([www.minbzk.nl/e-overheid](http://www.minbzk.nl/e-overheid)). Minister van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid streeft er naar dat in 2002 minimaal een kwart van de publieke dienstverle-

ning mogelijk moet zijn via de elektronische weg. Er zal een overheidsintranet gebouwd worden. Voorwaarde is wel dat elektronische overheidsdiensten met gelijke kwaliteit en maximaal dezelfde prijs geleverd worden. Wel wordt gewaarschuwd voor een tweedeling in de samenleving omdat laagopgeleiden niet in staat zijn om van de nieuwe diensten gebruik te maken. Via cursussen kan dit euvel misschien verholpen worden, zodat veel meer burgers kunnen participeren in het project elektronische overheid. In de casus wordt een voorbeeld gegeven van een project in de Schilderswijk in Den Haag. Scholieren, maar ook vrouwen (allochtone) ondernemers, deelnemers volwasseneneducatie, ouderen en wijkbewoners in het algemeen kunnen via cursussen kennis maken met de huidige ICT-ontwikkelingen. De belangstelling voor de programma's is heel groot en men hoopt dat er een voorbeeldwerking zal uitgaan op andere grote steden. In deze casus staat laagdrempeligheid (voorbeeld Schilderswijk) centraal, zodat burgers kennis kunnen maken met een klantvriendelijke overheid.

### **Conclusie: behandelingsprocedures**

Bij de casus van de cliëntenraad is participatie duidelijk herkenbaar, maar de partners (burgers en overheid) moeten bereid zijn om zaken die fout gaan bij de participatie ter discussie te stellen. Ook bij de casus van de kwaliteitspanels komt naar voren dat een goede participatie gebaat is bij een open dialoog tussen burgers en bestuur. Een kwalitatieve en klantgerichte dienstverlening kan hiervan het gevolg zijn. In de Schilderswijk in Den Haag is de belangstelling voor het project elektronische overheid bijzonder groot. Tevens hoopt men dat andere steden dit voorbeeld zullen overnemen. Ook hier staat klantvriendelijkheid centraal en speelt gelijke behandeling van de burgers een rol.

## **5 Reageren op klachten**

Wanneer de burger meent dat hij door de overheid niet op een correcte manier behandeld is, dat behoorlijke omgangsvormen niet in acht zijn genomen, dat de kwaliteit van de afhandeling van zijn verzoek beneden peil is, dan kan hij zich bijvoorbeeld wenden tot de Nationale of Lokale Ombudsman. Drie casus in verband met reageren op klachten worden hier behandeld.

### **Klachtafhandeling bij nationale ombudsman**

De naam van de maatregel is: Klagers en Veelklagers bij de Nationale Ombudsman. De instelling van de ombudsman heeft een dubbele doelstelling: de individuele (rechts)bescherming van de burger en de verbetering van de uitvoering van overheidstaken. Het klagersonderzoek geeft in dit verband een aantal belangrijke conclusies (Jacobs, 1994). Hoewel de ombudsman er in principe is voor ieder burger komt daar in de praktijk niet zo veel van terecht. Vooral de beter gesitueerde burgers maken van de ombudsman gebruik. Feedback geven is daarom moeilijk, omdat eenzijdigheid op de loer ligt. Nogal wat burgers zijn al tevreden als er aandacht aan hun klacht wordt besteed. De ombudsman heeft dan meer de functie van sociaal raadsman, die luistert, informeert en zelfs (schijnbaar) bemiddelt. Voor veel klagers lijkt het laatste het meest belangrijke. De burger kan zijn verhaal kwijt. Het resultaat telt kennelijk wat minder.

Een laagdrempelige klachten(info)-telefoon kan een uitkomst zijn voor mensen die bij het klagen sterk zijn ondervertegenwoordigd en dan gemakkelijker bij de ombudsman kunnen doordringen. Belangrijk is dat mensen die een klacht hebben snel naar de juiste instantie worden geleid, zodat de ombudsman zich kan bezighouden met de taken die bij wet zijn vastgelegd. Hiervoor is al iets gezegd over de participatie van de burgers, met andere woorden wie wenden zich tot de nationale ombudsman. Er wordt op tamelijke grote schaal van de ombudsman gebruik gemaakt, maar uit het onderzoek blijkt dat de klagers verre van representatief zijn. De verschillen hebben betrekking op de verhouding man/vrouw, leeftijd, opleiding, inkomen en land van herkomst. Van de beide doelstellingen namelijk de (rechts)bescherming van de burger en de uitvoering van overheidstaken verbeteren blijkt uit dit onderzoek slechts op beperkte schaal iets van terecht te komen. De hiervoor beschreven verbeteringen kunnen hopelijk leiden tot een meer gerichtere klachtafhandeling en dan ook voor veel meer burgers als daar behoefte aan is.

### Tevredenheidsonderzoek migranten

De naam van de casus is Migranten en bewonerscommissies: Amsterdam-Zuid (SEV, 1995). Het doel van de maatregel is de vorming van bewonerscommissies, die een afspiegeling vormen van de bewonerssamenstelling. De bedoeling is verder om de bekendheid van de bewonerscommissies onder Turkse bewoners te vergroten. Daarnaast worden tijdens huisbezoeken door de Turkse Welzijns Belangenvereniging klachten van de Turkse bewoners op het gebied van beheer en participatie geïnventariseerd. Daarna wordt een kennismakingsavond(en) georganiseerd voor de Turkse kandidaatsleden en de deelnemende bewonerscommissies. Vervolgens moeten de commissies op eigen kracht verder. Acht Turkse bewoners willen zitting nemen in de deelnemende bewonerscommissies. Al snel trekken twee leden zich terug en na enige tijd zijn alle Turkse leden verdwenen. Het onderzoek geeft hiervoor een aantal redenen. Allereerst zijn de bestaande commissies niet voldoende voorbereid op het opnemen van migranten. Het project richt zich te weinig op concrete zaken en er is geen sprake van aanvullende scholing. De Turkse commissieleden weten te weinig wat er van hen wordt verwacht. Taak en positie van de Turkse leden zijn niet duidelijk geformuleerd. Turkse leden hebben moeite met de vergadercultuur. Nederlandse leden hebben daarentegen moeite met het trage verloop van de vergaderingen. Of de maatregel geleid heeft tot meer participatie is niet positief te beantwoorden. Alle Turkse leden hebben zich weer teruggetrokken. Toch zijn er wel enige positieve zaken uit het onderzoek naar voren gekomen. De Turkse bewoners in de betrokken complexen zijn wel beter op de hoogte van het bestaan en de activiteiten van de bewonerscommissie. Het beeld is blijven hangen dat zij kunnen deelnemen indien zij dat wensen.

### Debat over parkeerbeleid

De naam van de maatregel is Interactieve beleidsevaluatie in Alkmaar. Het onderwerp van deze casus is een onderzoek naar het gemeentelijk parkeerbeleid voor het centrumgebied (Opdam en Braun, 2000). Naast bestudering van nota's e.d. is door de Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar ook gevraagd naar de mening van stedelijke organisaties en van burgers met behulp van een maatschappelijk debat. Bij beleidsevaluatie is er per definitie sprake van terugkijken en bestaat er geen mogelijkheid het beleid inhoudelijk te beïnvloeden. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de mogelijkheid om burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid te betrek-

ken. Als we echter beleid als cyclisch proces zien, biedt evaluatie de mogelijkheid voorwaarden voor een volgende beleidscyclus te formuleren en wordt het eerder genoemde negatieve effect omgezet in een positief effect. Direct betrokkenen zoals burgers en maatschappelijke organisaties kunnen dan een zinvolle bijdrage leveren aan de inhoud van de plannen, omdat zij over lokale kennis beschikken, die bij de beleids- en plannenmakers niet op dat detailniveau aanwezig is. Het betrekken van burgers bij beleid biedt de mogelijkheid te anticiperen op de eventuele bezwaren die tegen de plannen bestaan (zoeken naar of versterken van draagvlak). De deelnemers krijgen de kans zich over de randvoorwaarden en uitgangspunten van het toekomstig beleid uit te spreken. Uit de beleidsevaluatie in Alkmaar blijkt dat de deelnemers zich sterk maken voor dat toekomstige beleid. De deelnemers uit het debat geven aan dat ze verwachten dat de gemeenteraad keuzes maakt en deze worden uitgevoerd. Burgers willen geïnformeerd worden over de stand van zaken. De participatie wordt gekenmerkt door een constructieve opstelling. De deelnemers menen waarschijnlijk dat een dergelijke houding meer vruchten afwerpt, dan een puur kritische houding, die bij de politiek zou hebben geleid tot de constatering dat wat we ook doen, het is nooit goed. Een aanbeveling die in het kader van het rapport niet onvermeld mag blijven is: De gemeenteraad dient alleen parkeerbeleid vast te stellen dat herkenbaar is voor de belanghebbenden en waarover met hen in een eerder stadium is gecommuniceerd.

### Conclusie: reageren op klachten

Hoewel bij de klachtafhandeling op het eerste gezicht lijkt dat vele burgers zich wenden tot de ombudsman is de populatie niet representatief. In de casus worden een aantal verbeteringen aangegeven, die wellicht kunnen leiden tot een betere klachtafhandeling en beter bereikbaar voor meer burgers. Bij de participatie van migranten in bewonerscommissies blijkt een handicap dat de migranten niet voldoende voorbereid (opgeleid?) zijn en dat de vergadercultuur van migranten en Nederlanders erg afwijkend is. Van echte participatie is eigenlijk geen sprake, maar de bewoners zijn in ieder geval op de hoogte van mogelijkheden om in bewonerscommissies te participeren. Het debat over parkeerbeleid geeft aan dat de participatie als positief wordt ervaren zowel door bewoners als door lokale overheid. Een constructieve houding van beide zijden kan uiteindelijk tot een aanvaardbaar compromis leiden.

## 6 Conclusie

Na de analyse van de participatie van de burger als klant kan een aantal conclusies getrokken worden. Duidelijk zal zijn dat deze conclusies vanwege het vrij geringe aantal met enige voorzichtigheid gehanteerd moeten worden. In verhouding met bijvoorbeeld de burger als coproductent was het materiaal wat wij konden vinden beduidend minder.

De klant is hier gedefinieerd als afnemer van overheidsdiensten, maar de indruk blijft hangen dat sommige casus die gerubriceerd zijn onder de rol klant, ook aspecten vertonen van coproductent. Bij de evaluatie van de cliëntenraad in Alphen aan den Rijn, waar gesproken wordt over de raad in de fase van de beleidsontwikkeling, wordt het begrip coproductie uitdrukkelijk vermeld. Bij de interactieve beleidsevaluatie over het parkeerbeleid in Alkmaar spelen maatschappelijke debatten een rol. Burgers maken zich sterk voor toekomstig beleid. Ook hier zijn tendensen van coproductie te vinden.

Bij de participatie tijdens de projecten zijn verschillen te constateren. Bij de publieksinformatie op internet komt naar voren dat ondanks laagdrempeligheid zoals in de bibliotheek in Utrecht de participatie vrij gering is. Het ontbreken van kennis en vaardigheden met wellicht wat beginnersangst kunnen daarvan de oorzaak zijn. In de Schilderswijk in Den Haag worden cursussen gegeven om met de huidige ICT-ontwikkelingen kennis te maken. Daar is de participatie veel groter. In Enschede zijn proefpersonen gevraagd omdat de gemeente hoopt de burger actief te kunnen betrekken bij het systeem. Deze vorm van participatie is positief ervaren en de bereidheid van de proefpersonen om een volgende keer weer mee te doen is groot. Enschede laat in ieder geval zien dat het serieus omgaat met het claimen van rechten door burgers. De wil om verbeteringen aan te brengen is aanwezig.

De participatie bij de projecten van allochtonen is erg gering. Dit heeft onder andere te maken met opleiding, goede ondersteuning van de projecten enz. Bij het project van de allochtone intermediairs kwam wel naar voren, dat de intermediairs zo gauw ze wat ervaring hadden opgedaan, uit het vrijwilligerswerk stapten om in een reguliere baan te stappen. Dit zou als een positief, niet bedoeld, effect kunnen worden gekenschetst. Dat aan de participatie van allochtonen nog heel veel valt te doen, staat vast. Een eerste vereiste is dat autochtonen en allochtonen op een aanvaardbare manier met elkaar communiceren zo komt uit beide casus naar voren.

Bij de casus over de klachtafhandeling bij de nationale ombudsman is de participatie groot, maar niet representatief. Verschillen zijn er in de verhouding man/vrouw, leeftijd, opleiding, inkomen en land van herkomst. Deze verschillen zijn echter niet specifiek voor het klagen bij de ombudsman. In alle casus vinden we meerdere van deze verschillen terug.

Duidelijk is na bestudering van de verschillende casus, dat het plaatsen van de burger als klant onder de kopjes van de bureaucratische competentie vaak heel lastig is. Toch hebben we gemeend, dat aan de hand van de omschrijvingen van bureaucratische competentie, we tot een aanvaardbare keuze zijn gekomen.

Dit hoofdstuk heeft als titel: Is de klant altijd koning? Als we bedoelen dat de klant op zijn wensen moet worden bediend, dan kunnen we op grond van het gevonden materiaal stellen, dat dit meestal niet gebeurt. Dat heeft lang niet altijd te maken met onwil, maar veel meer met het wenen van de overheid aan een burger die zijn rechten en plichten kent, zijn rechten claimt, correct behandeld wil worden en waarnaar geluisterd moet worden. Zowel de overheid als de burger bevinden zich in een leerproces. Wanneer echter de bereidheid bestaat te communiceren, zal de klant zich misschien geen koning voelen, maar wel iemand waarvoor respect wordt getoond.

# Conclusies

## 1 Over het onderzoek

Dit onderzoek is een verkenning van 25 jaar overheidsmaatregelen ter bevordering van burgerparticipatie. Aangezien voor deze verkenning slechts beperkte tijd en middelen beschikbaar waren, gold(en) enkele begrenzungen. Allereerst gaat het alleen om maatregelen die direct gericht zijn op verhoging van de participatie, dus beleid met indirecte effecten op de participatie blijft buiten beschouwing. Voorts is de verkenning gebeurd op basis van secundaire analyse, waarbij slechts projecten, die in algemeen toegankelijke wetenschappelijke literatuur beschreven zijn, in ogenschouw werden genomen.

Er zijn stellig meer maatregelen getroffen dan wij in dit onderzoek hebben bestudeerd. Waarschijnlijk zijn deze te vinden in niet-ontsloten, 'grijze' literatuur: interne rapporten, vertrouwelijke adviezen, ambtelijke stukken et cetera. Een recent onderzoek naar participatiebevordering in een aantal gemeenten laat zien dat vele gemeenten wel onderzoek (laten) doen naar hun participatiebevorderend beleid, doch dat dit vaak slechts zijn neerslag krijgt in niet algemeen toegankelijke literatuur. Het feit dat ook de bibliotheek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten de binnenkomende 'grijze literatuur' niet meer systematisch en toegankelijk opslaat, maakt een grondige verkenning van deze literatuur er niet gemakkelijker op: daarmee zal veel tijd en geld gemoeid zijn. In deze studie is, in overleg met de opdrachtgever, geen rekening gehouden met de 'grijze literatuur'. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat een aantal projecten eenvoudig weg niet beschreven of geëvalueerd is. Aan deze leemte in onze kennis is tegemoet te komen, door enkele meer in de diepte gerichte studies te verrichten bij een aantal actoren (gemeenten, provincies, departementen). Dan is tevens meer aandacht te besteden aan de samenhang van de maatregelen.

Bij de wel gevonden literatuur valt op, dat deze geen systematische dekking van participatiebevorderend beleid van de overheid oplevert. Waar het met name aan ontbreekt, is inzicht in condities waaronder maatregelen werken en in effecten op langere termijn. Ook op die terreinen waar wel onderzoek is verricht, is het materiaal dikwijls niet van dien aard dat vragen naar de effectiviteit van participatiebevorderende maatregelen beantwoord kunnen worden.

De literatuur die beschikbaar is, lijkt veelal te gaan over de coproductie van beleid. De meer traditionele rollen van kiezer en klant zijn onderbelicht. Over de oorzaken daarvan kan men slechts speculeren. Een waarschijnlijke verklaring verwijst naar 'modes' in de wetenschap en in de bestuurlijke discours, als gevolg waarvan vooral datgene wat als nieuw of vernieuwend wordt gezien de aandacht krijgt.

## 2 Algemene observaties

In het beschikbare materiaal komen we de gemeenten beduidend vaker tegen dan andere overheden. Op zich hoeft dat niet te verbazen: bijna 500 gemeenten tegenover een centrale overheid en een handjevol provincies en waterschappen. Of is wellicht ook de schaalgrootte van gemeenten van belang: kunnen kleinere bestuurlijke eenheden gemakkelijker experimenteel beleid voeren?

In vrijwel elke evaluatie komen we verwijzingen tegen naar selectieve participatie. Dit is geen nieuw thema. In de politicologie is dit bij herhaling aangetoond. Overigens blijkt, dat gebrek aan representativiteit van de participanten, niet per se een probleem hoeft te zijn. In enkele studies naar inspraakprocessen is gebleken dat een niet-representatieve groep insprekers tot een keuze kan komen die niet in strijd is met de keuze die een representatieve groep zou hebben gemaakt. Voorts blijkt het moeilijk de harde kern van niet-participanten te bereiken. In veel projecten wordt melding gemaakt van tevredenheid over de opkomst, van tevredenheid bij de deelnemers, maar van onvrede over het feit dat vooral mensen die toch al participeerden zijn bereikt. Voor het bereiken van allochtonen zijn bruggenbouwers uit de eigen groep van grote betekenis. Bruggenbouwers zijn meestal personen, soms organisaties.

Meer algemeen: de aandacht van overheden voor participatiebevordering lijkt niet altijd het resultaat van een gedegen analyse van de situatie in de eigen groep van burgers, maar het gevolg van algemene discussies en diffuse beelden ('de kloof'), dan wel van imitatiegedrag. Vaak zijn het ook wat 'toevallige', incidentele projecten, bijvoorbeeld als reactie op een acute schrik over een lage opkomst, of over racistisch stemgedrag. Het valt te betwijfelen of dergelijke incidentele acties erg veel effect, laat staan duurzaam effect kunnen hebben. Over deze duurzaamheid van de effecten van de maatregelen zijn op basis van het onderzoeksmateriaal geen uitspraken te doen. Evaluatiegegevens ontbreken.

## 3 De drie rollen

In het bijzonder met betrekking tot de rol van de burger als kiezer, ontbreken systematische gegevens. Het enige thema dat met een zekere consistentie onderzocht is, is inspraak. De studies van deze projecten tonen een bestuurlijk instrument dat soms redelijk tot goed functioneert, maar de inzichten die de studies opleveren zijn verre van nieuw. De kennis uit de jaren zeventig en tachtig is op dit gebied nog steeds actueel. Onderzoek naar de effecten van referenda begint op gang te komen. Op zich is dat niet verbazingwekkend gelet op de nog korte historie van dit instrument voor participatiebevordering.

Wij vonden slechts een beperkt aantal projecten waarin getracht wordt de opkomst bij verkiezingen te beïnvloeden. Dit is opmerkelijk, aangezien bekend is dat veel gemeenten wel degelijk activiteiten op dit gebied verrichten. Jammer genoeg is hiernaar kennelijk maar weinig onderzoek gedaan, laat staan een vergelijkende studie naar effecten. Informatieverstrekking lijkt een zinvol middel, al is het de vraag of dit middel daadwerkelijk bijdraagt aan opkomstverhoging. De informatie wordt vooral geconsumeerd door toch al tamelijk geïnteresseerde burgers. Als dat het geval is, lijkt het belangrijkste effect van informatieverstrekking het verhogen van de kwaliteit van de uitgebrachte stem, alsmede een steuntje in de rug voor mensen die tot de groep der participanten behoren. In combinatie met nieuwe stemtechnieken, zoals stemmen per post, zou het effect misschien groter kunnen



zijn, zo suggereren ervaringen in waterschapsverkiezingen.

Tenslotte kan ook de decentralisatie en het meer wijkgericht werken bijdragen aan versterking van de participatie. Dit effect wordt evenwel niet gemakkelijk behaald: de bevolking moet nadrukkelijk wennen aan binnengemeentelijke decentralisatie en bij de diverse wijkactiviteiten blijkt de harde kern van vervreemde burgers vaak moeilijk te bereiken.

De analyse toonde aldus een gevarieerde set van mogelijke instrumenten voor participatiebevordering van de burger als kiezer, als burger in een representatieve democratie. Al deze middelen bieden aanknopingspunten, maar geen van alle is een panacee. De resultaten zijn vaak bescheiden en de duurzaamheid van de effecten twijfelachtig.

Naar de rol van de burger als coproductent is iets meer onderzoek gedaan. Deze rol van de burger trekt kennelijk meer aandacht, wellicht door het vernieuwende (of modieuze karakter?) daarvan. Maar ook hier is geen sprake van een systematische verkenning van deze rol. De meeste aangetroffen evaluaties gaan veelal over groepen die normaliter niet participeren: allochtonen, jongeren, vrouwen. Voorwaarden voor het slagen van coproductie, zo suggereren de verkende studies, zijn meestal: helderheid over waar de coproductie over gaat, informele werkwijzen en aansluiten bij de denkwereld van de betrokken burgers. Deze rol lijkt vrij recent meer aandacht te krijgen. Het overgrote deel van de gevonden publicaties heeft betrekking op de jaren negentig. Opmerkelijk is de 'territoriale focus' van het beleid gericht op deze rol: het gaat over buurten, bouwen en wonen, stadsvernieuwing, verkeer en veiligheid. Kennelijk kiest de overheid ervoor vooral dicht bij de burger liggende thema's aan processen van coproductie te onderwerpen. Ook hier ontbreken gegevens over de duurzaamheid van de eventueel behaalde participatie-effecten.

Het is opvallend dat slechts weinig literatuur over de rol van de burger als klant is gevonden. De grote aandacht voor dit thema in de jaren zeventig, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de VU-studie "Burger en Bestuur", heeft kennelijk maar weinig follow-up gekregen. Voor het vergroten van de klanterol van de burger is het uitsluitend aanbieden van informatie niet voldoende, maar zal de aanbieder ook actief burgers aan moeten zetten tot gebruik van die informatie. Veelal is het nodig burgers te begeleiden in het actief worden als klant van de overheid. De overheid heeft rekening te houden met een burger die zijn rechten en plichten kent, zijn rechten claimt, correct behandeld wil worden en die verwacht dat naar hem of haar geluisterd wordt.

## 4 Slotconclusies

Wij begonnen deze studie met een drietal onderzoeksvragen:

- A. Welke maatregelen heeft de overheid getroffen om de participatie van burgers in het openbaar bestuur te vergroten?
- B. Welke argumentatie voert de overheid aan voor de afzonderlijke maatregelen?
- C. Wat zijn de effecten van die maatregelen op de participatie van de burgers?

De gedetailleerde beantwoording van de eerste vraag is verkrijgbaar bij de onderzoekers. Hoofdstuk 1 bevat enkele samenvattingen van de gevonden maatregelen (naar tijdsperiode, initiatiefnemer en beleidsterrein). In de hoofdstukken 2, 3 en 4 treft men een analyse van de gevonden maatregelen per burgerrol aan. Opvallend is de relatief grote belangstelling voor de rol van de burger als coprodu-

cent. Ook valt op dat -althans op basis van de gevonden publicaties- er nauwelijks sprake lijkt te zijn van een consistent en samenhangend beleid, gericht op de bevordering van participatie. De overheden lijken wat incidentalistisch te werk te gaan. Enkele van de geanalyseerde studies spreken echter het vermoeden uit dat een meer continu en samenhangend beleid wellicht effectiever zou kunnen zijn (zie ook hierna).

De tweede vraag stelt de argumentatie achter de gekozen maatregelen centraal. Hierover is in de publicaties weinig terug te vinden. Voor zover we argumenten aantreffen zijn deze incidentalistisch van aard (met name verwijzingen naar lage opkomstcijfers, of problemen met betrekking tot integratie van allochtonen, of racistische incidenten) en niet bijzonder diepgaand in analyse. Men verwijst naar gangbare argumentaties over "de kloof tussen burger en overheid", naar algemene betogen over de noodzaak van coproductie, of naar uiteenzettingen over de betekenis van verkiezingen in een representatieve democratie. Slechts zelden troffen we argumentaties aan die specifiek waren, gericht op een bepaald probleem, voor een welomschreven doelgroep, en een daarbij passende maatwerk-aanpak. In enkele studies wordt daarentegen opgemerkt dat juist een dergelijke meer specifieke aanpak wellicht effectiever zou kunnen zijn.

De derde vraag betreft de effectiviteit van het beleid. In zijn algemeenheid geven de door ons geanalyseerde publicaties niet veel reden tot optimisme. Allerlei maatregelen worden beproefd: enkele zonder veel resultaat, velen wel met enig resultaat. Maar wanneer men zich afvraagt hoe duurzaam de resultaten zijn en welke bijdrage de maatregelen leveren aan een meer algemene participatieverhoging (dus los van de concrete maatregel) blijven vrijwel alle onderzoekers het antwoord schuldig. De duurzaamheid van de effecten is nauwelijks of niet onderzocht. Wel spreken diverse onderzoekers hierover hun twijfel uit, daarbij vooral verwijzend naar het ontbreken van een samenhangende, doelgerichte en continue zorg voor participatiebevordering.

De hoofdconclusie die zich lijkt op te dringen is, dat alle maatregelen afzonderlijk hooguit tot kortstondige resultaten leiden. Er zijn aanwijzingen, dat een combinatie van maatregelen meer effect kunnen sorteren, zeker als zij in samenhang worden ingezet en onderdeel uitmaken van een continue langdurig proces van participatiebevordering.

Een tweede algemene conclusie is dat er weinig systematische evaluaties van participatiebevorderend beleid plaatsvindt. Wanneer we het criterium "heeft er een evaluatie plaatsgevonden" strikt hadden gehanteerd, zouden vrij weinig casus voor bespreking in aanmerking zijn gekomen. Slechts door ook min of meer 'systematische beschrijvingen' mee te nemen, konden wij een redelijk aantal casus selecteren. In de politicologische en bestuurswetenschappelijke literatuur bestaat geen tekort aan algemene en theoretische studies van het verschijnsel participatie. En ook over de omvang en aard van de participatie van burgers in algemene zin is veelvuldig gepubliceerd. Analyses van concrete pogingen van overheden om de participatie te bevorderen trekken klaarblijkelijk veel minder aandacht in de wetenschappelijke wereld. Dat is vreemd. De grote aandacht die participatie in het algemeen trekt (zowel theoretisch als empirisch), suggereert dat participatie door veel beoefenaars van de wetenschap als een cruciaal kenmerk van onze democratie wordt gezien. Diverse onderzoekers en theoretici laten zich ook in dat soort termen uit. Als men participatie dan zo belangrijk blijkt te vinden, waarom dan niet meer aandacht besteed aan pogingen tot versterking daarvan? Het moge duidelijk zijn dat er ruimte is voor en -naar ons oordeel- behoefte aan meer systematische aandacht voor overheidsbeleid gericht op de participatie van burgers.

Ten derde zouden wij willen opmerken dat de wijze waarop overheden participatiebevorderend beleid voeren, niet altijd stevig onderbouwd lijkt. In de door ons onderzochte casus treffen we over het algemeen geen heldere en scherpe probleemanalyses aan. Veelal beperkt men zich tot algemeen gangbare constateringën betreffende lage opkomsten, het bestaan van een afstand tussen burgers en bestuur, geringe betrokkenheid en dergelijke. De keuze van instrumenten voor een participatiebevorderend beleid lijkt evenmin een resultaat van een gedetailleerde en specifieke probleemanalyse: het is over het algemeen een greep uit het standaard repertoire. In enkele gevallen, bijvoorbeeld waar het gaat om de participatie van allochtonen of achterstandwijken, treffen wij wat vaker specifieke argumentaties aan, alsmede een daarop gebaseerde instrumentenkeuze.

Wanneer men evenwel kijkt naar de resultaten van de diverse participatiebevorderende overheidsactiviteiten, wordt duidelijk dat veel van dergelijk beleid niet of nauwelijks succesvol is. Enkele rapporten wijzen op de noodzaak aandacht te besteden aan de achterliggende waarden en onderzoeken in hoeverre participatiebevordering ook tot verandering van waarden leidt. Enkele rapporten constateren dat als gevolg van participatie de burgers een iets positiever beeld van overheid en publieke sector krijgen. Hier ligt wellicht een kernpunt. Zolang burgers een negatief beeld van de publieke sector hebben, is niet te verwachten dat participatie daarin veel kans maakt. In een dergelijk negatief klimaat is de kans groot dat de participatie vooral een instrumenteel karakter zal hebben, gericht op concrete issues of op het oplossen van specifieke problemen. Juist op dit terrein, de issue-gerelateerde participatie, zijn enkele succesjes te constateren. Men kan hiermee tevreden zijn, maar de vraag die rest is of dergelijke specifieke instrumentele participatie zal bijdragen aan een duurzame versterking van de betrokkenheid bij de publieke zaak. Politiek en bestuur smaken niet lekker, maar soms moet je het wel slikken: participatiebevorderend beleid wordt dan zoiets als het verkopen van levertraan in een geheel vernieuwd doosje.

Een laatste, vierde, algemene conclusie is dat alle vormen van participatie, ondanks alle goede bedoelingen, toch nog steeds blijken te leiden onder een zekere selectiviteit. Sinds vele decennia is bekend dat participanten over het algemeen geen doorsnee van de bevolking zijn. Dit gegeven wordt keer op keer in de door ons onderzochte casus herbevestigd. Toch zijn er ook enkele bescheiden aanduidingen van mogelijkheden tot doorbreking hiervan. Met name in enkele casus, gericht op versterking van informatie-niveau en betrokkenheid bij allochtonen zien wij dat het inzetten van 'bruggenbouwers' tot een bredere participatie kan leiden. Dit illustreert naar ons oordeel dat een meer specifieke probleemanalyse betreffende een te laag geachte participatie kan leiden tot een meer weloverwogen keuze van instrumenten.



## Bijlage 1 Verslag van de wijze van literatuurverzameling

### 1 SGB0

Op verzoek van één van de onderzoekers heeft het SGB0 een aantal stukken variërend van tijdschriftartikelen, hoofdstukken uit boeken, titels uit databanken tot hele boeken en rapporten geselecteerd. Na een ruwe voorselectie zijn verschillende stukken uitgekozen om nader te bekijken. In sommige van deze stukken bleek bruikbare informatie te zitten voor het onderzoek. Deze zijn dan ook gekopieerd.

### 2 Catalogi en databank

Na enige overweging is besloten dat voor het vinden van maatregelen die hebben bijgedragen aan het vergroten van burgerlijke participatie, dit allereerst het best via de volgende catalogi en databank gedaan kon worden: Nederlandse Centrale Catalogus, Online Contents en Sociaal Wetenschappelijke Literatuuur databank. Deze catalogi beschikken in beginsel alle titels van boeken en tijdschriftartikelen die in Nederland zijn uitgegeven. Daarbij is gebruik gemaakt van een lijst van trefwoorden, waarvan verwacht werd dat zij relevante titels zouden opleveren. De lijst is als volgt:

1. participatie
2. inspraak
3. medezeggenschap
4. democratisering
5. bestuurlijke vernieuwing
6. democratische vernieuwing
7. politieke vernieuwing
8. toegan? ( Hiermee wordt geselecteerd op de woorden 'toegang' en 'toegankelijkheid')
9. interactief bestuur
10. interactieve beleidsvorming/besluitvorming
11. co-productie
12. zelfbestuur
13. meebeslissen
14. overleggen
15. informatievoorziening
16. burgerschap
17. directe democratie
18. responsiviteit
19. referendum
20. dienstverlening

Aanvankelijk zat ook het trefwoord 'dienstverlening' in deze lijst, maar deze bleek teveel records op te leveren voor de catalogi om te verwerken. Hieronder zal per catalogus en databank worden aangegeven op welke wijze titels geselecteerd zijn.

## Nederlandse Centrale catalogus

De Nederlandse Centrale Catalogus beschikt over een expertfunctie, waardoor verfijnder titels kunnen worden opgevraagd. In deze functie is iedere trefwoord ingevoerd in de zoekfuncties 'Titelwoorden' en 'Trefwoorden'. Wel is iedere zoekfunctie verkleind met het trefwoord 'overheid'. Deze keuze is gemaakt om een pragmatische reden. De NCC bezit zeer veel titels en om het zoeken effectiever te kunnen uitvoeren was het verkleinen van het aantal titels noodzakelijk. In de NCC is wel gezocht met het 'Titelwoord' dienstverlening, maar de dataset is verkleind met 'Trefwoorden' dienstverlening en 'Trefwoorden' overheid.

## Online Contents

Deze catalogus beschikt niet over een expertfunctie. De bovenstaande lijst met trefwoorden is dan ook enkel ingevoerd in de zoekfunctie 'Titelwoorden artikel'.

## Sociaal Wetenschappelijke Literaturodatabank

In de SWL is een expertfunctie aanwezig. Alle trefwoorden zijn ingevoerd in die zoekfuncties 'Titelwoorden' en 'Trefwoorden'. Deze databank bevat minder titels dan de NCC en het verkleinen van het aantal records werd niet nodig geacht.

De records die deze zoekfuncties opleverde zijn eerst geselecteerd op de verwachting dat zij relevant voor het onderzoek zouden blijken. De uitgebreide lijst die hieruit resulteerde is vervolgens nogmaals verkleind door de onderzoekers.

## 3 Internet

Op het internet zijn de sites van de volgende instellingen geraadpleegd: het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten ([www.niwi.nl](http://www.niwi.nl)), Projectgroep Overheidsloket 2000 ([www.ol2000.nl](http://www.ol2000.nl)) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)). Op de sites van het NIWI zijn een milieudatabank en een jeugdatabank te vinden. Deze databanken bevatten onderzoeken, tijdschriftartikelen en boeken. Bij het zoeken is de bovenstaande lijst van trefwoorden ingevoerd in de zoekfunctie. De publicaties moeten worden aangevraagd bij de instellingen die zijn aangesloten bij het NIWI, zoals onder andere het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de Vereniging Milieudedefensie en het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie. Sommige publicaties kunnen direct bij het NIWI worden aangevraagd. Op de internetsite van de Projectgroep Overheidsloket 2000 zijn de verschillende lokale initiatieven, die onder deze noemer geplaatst kunnen worden, te vinden. Op deze site is gericht gezocht naar projecten die zich reeds in de uitvoeringsfase bevinden en dus geëvalueerd kunnen zijn. De site van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een algemene zoekmachine. In de zoekmachine is een selectie gemaakt van de te zoeken publicaties. Er moest gezocht worden in alle teksten, recente teksten en teksten in het archief. Daarnaast werd er naar publicaties, persberichten, overige teksten en parlementair. De zoekfunctie voor toespraken werd uitgeschakeld. De trefwoorden participatie, inspraak

en bestuurlijke vernieuwing zijn ingevoerd in de zoekfunctie. Verder zijn er op de homepage van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties diverse links te vinden die informatie en nota's bevatten over de volgende onderwerpen: Actieprogramma Elektronische Overheid, De Digitale Delta 'Nederland Online' en Overheidsloket 2000.

#### 4 Doctoraalscripties

Vervolgens is gekeken naar de mogelijkheid om informatie uit doctoraalscripties te winnen. Dit bleek niet efficiënt te zijn. De meeste universiteitsbibliotheken beschikken niet over een volledig centraal scriptiebestand en sommigen ook niet op decentraal niveau. Andere hebben de doctoraalscripties opgenomen in de bibliotheekcatalogus, tezamen met alle andere titels. Daarbij gebruikt iedere universiteitsbibliotheek andere selectiecriteria om scripties op te nemen in de catalogus. Enkel twee universiteiten bezitten een centraal scriptiebestand, waarbij één de mogelijkheid biedt om de titels te lenen. Bij de andere is enkel inzage mogelijk. Dit laatste geldt tevens voor de meerderheid van de universiteiten. Dit betekent overigens niet dat er geen doctoraalscripties worden doorgenomen, maar er zijn enkel niet gericht doctoraalscripties verzameld.

#### 5 Aanvullende zoekacties

Naast deze gerichte zoekacties de onderzoekers hebben gebruik gemaakt van hun eigen kennis over burgerparticipatie en daarbij gericht naar literatuur gezocht over projecten. Ook zijn de literatuurlijsten van sommige publicaties nagekeken om na te gaan of daar interessante titels tussen zaten die aangevraagd konden worden. Tevens zijn er publicaties opgevraagd waarnaar werd verwezen in de literatuur die in ons bezit was. Als laatst zijn de inhoudsopgaven van verschillende tijdschriften van 1975 tot 1985 handmatig nagekeken op artikelen die relevante informatie kunnen bevatten.





**Bijlage 2      Literatuurlijst**

ALMOND, G. & S. VERBA (1963), *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton.

BAKKER, L. (1993), *Bewoners tegen uitbreiding spoorlijn: inspraak loont*. *Rooilijn*, Issue 3, p. 127-129.

BERTELSMANN FOUNDATION (1993), *Carl Bertelsmann Prize 1993, Democracy and Efficiency in Local Government*, vol.1, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

BESTERS, A. (1999), *Interactieve beleidsvorming: luisteren, ervaren, verbinden*, Vlaardingen: Doctoraal scriptie.

BINNENLANDS BESTUUR 5-12 (1986), 'Binnenstad Amsterdam moet geen eigen deelraad krijgen', p. 2.

BINNENLANDS BESTUUR 6-2 (1987), *Nieuw bestuursapparaat voor centrale stad Amsterdam. Deelraden dwingen tot reorganisatie*.

Binnenlands Bestuur, (2001), *Gorredijk kiest tussen galg, guillotine en kogel*, Issue 11, p. 14-15.

BIJNEN, M. & L. VELDMAN (1978) *Once upon a time in the east*, Amsterdam.

BiZA (Ministerie van Binnenlandse Zaken) (1995), *Evaluatie experimenten servicecentra van de overheid*. Eindrapport, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

BiZA (Ministerie van Binnenlandse Zaken) (1995), *Terug naar de toekomst. Over het gebruik van informatie en informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

BiZA (Ministerie van Binnenlandse Zaken) (1996), *Een loket: meer dan de etalage van de overheid. Service Centra van de Overheid: acht praktijksituaties*, Leiden: Drukkerij de Bink.

BiZA (Ministerie van Binnenlandse Zaken) (1998) , *Actieprogramma Elektronische Overheid. Een efficiëntere en effectievere overheid op de elektronische snelweg*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

BiZA (Ministerie van Binnenlandse Zaken,) *Ontwikkelingen in het kiesrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

BiZA (Ministerie van Binnenlandse Zaken) (2000), *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

BLAUW, J. DE (1988), *Inspraak in Utrecht. De inspraakartikelen 6a WRO, 8 WSDV en 151 Ogv, de inspraakverordening van de gemeente Utrecht, de inspraak van de casus "Vereniging*

Speeltuinstaat", Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, Wetenschapswinkel Rechten.

BLITTERSWIJK, H. VAN (1999), Mooier groen plant je samen. Evaluatie project dorp in 't Groen in Drenthe met speciale aandacht voor lokale participatie bij de aanleg en beheer van groene landschapselementen, Wageningen: Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer.

BORGONJEN, W. (1993), Misspraak. Een onderzoek naar conflict in de inspraak, Afstudeerscriptie.

BONS, C., M. LINTHORST, G.C.C. SMULDERS & J.T.F. VOS (1995), Opzoomeren: bestuurlijke vernieuwing in de praktijk, Den Haag: VNG-uitgeverij

BOOMSMA, P.J.S.M., P.C. NEIJENS & J.J.M. SLOT (1996), Brede Maatschappelijke Discussies, Bestuurskunde, 5,8, 369-377.

BRANTS, K., H. KEMPEN & S. PENSEEL (1999), [www.provincies.nl](http://www.provincies.nl), Amsterdam: Amsterdam School of communications Research.

BRUINS SLOT, V.H. (1985), Deelraden versterken democratie, Volkskrant, 29-10.

BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (1999), Nota: Ontwikkelingen in het kiesrecht, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CÜSTERS, J. (1998), Souvereine 'doener' leert naar samenleving luisteren. Binnenlands Bestuur, Issue 17, p. 32-33.

CLOWTING, E. (1987), Kleine deelraden maken bestuur stad lastig, Volkskrant 17-3.

DAEMEN, H.H.F.M. (1983), Burgerzin en politieke gematigdheid: een toetsing van de theorie van de burgercultuur (diss.), Enschede

DEPLA, P. (1998), Bestuurlijke vernieuwing binnen gemeenten, Korsten, A.W.A. en P.W. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Alphen aan den Rijn: Samsom, 404-416.

DIJKSTRA, R. (1996), Burgers denken mee door InfraLab, Agora, Volume 12, nr. 3, p. 8-9.

DIRKS, J. & CHIJS V. VAN DER (1985), Amsterdam kiest deelraden, Intermediair, 21ste jaargang, Issue 43, p. 55-57.

DIRKS, J. (1985), 'Het is vrij uniek om in nog geen vier jaar een geheel nieuw apparaat op te bouwen', Binnenlands Bestuur, 9-8.

DONKERS, H. (1999), Interactieve planvorming op lokaal niveau loont. Praktijkvoorbeelden uit Dordrecht en Groningen. Geografie, Volume 8, p. 28-31.

DUMONT, J. (1986), Amsterdamse deelraden krijgen veel te zeggen, maar moeten wél luisteren, Binnenlands Bestuur 14-2.

EDELENBOS, J. & R. MONNIKHOF (red.), 2001, Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie, Utrecht: Lemma.

Enthoven, G.M.W. & A. de Rooyen (1996), LuPralab, Bestuurskunde, 392-399.

FLEURKE, F. (1982), Toegankelijkheid van het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn: Samsom.

FLOS, B. (1998), Dansen op de vulkaan. Het drugspreventiebeleid van Amsterdam digitaal besproken. Tijdschrift voor de Sociale Sector, Issue 11, p. 32-33.

GEMEENTE AMSTERDAM (1998), (Tien)jaarsverslag gemeentelijke Ombudsman. Gemeentebld afd. 1, nr. 5, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

GEMEENTE PAPENDRECHT (1999), Gezocht meedenkers. Samen werken aan het Vijferpark, Papendrecht: Gemeente Papendrecht.

GEMEENTE UTRECHT (1982), Discussienota Organisatie Stadsvernieuwing voorstel voor wijkgericht werken, Utrecht: Gemeente Utrecht.

GEMEENTE UTRECHT, Democratisering in de jaren negentig, Utrecht: Gemeente Utrecht.

GRAVENSTEIN, S. & L. NIEUWENHUIS (1980), Participatie: lichtpunt of dwaallicht?, Amsterdam: VU.

GULYK, CHR. L. (1980), Leefbaarheid en participatie. Over mede-bestuur vanuit het dorp Aarlanderveen: een diagnose, Amsterdam: Vrije Universiteit, Vakgroep Sociologie/Politicologie.

HAKVOORT, J.L.M. (1980), Territoriale decentralisatie, Assen: Van Gorcum.

HEIJNEN, R. (2001), Initiatieven tot burgerparticipatie in beeld. Een onderzoek naar de motieven van participanten, Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.

HIEP, S. DE (1999), Coproductie, een verplaatsing van de politiek? Empirisch onderzoek naar de gevolgen van coproductie voor de rol van volksvertegenwoordiger en burgers in het licht van twee benaderingen van democratie, Scriptie.

HOBELINK, R.E. (1998), Een brug in de wijk. Een onderzoek naar de invloed van burgerparticipatie op de uitkomst van het besluitvormingsproces, Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

HOFF, C.A. VAN 'T, M. VAN LONKHUIJSEN, M. GELDROEP & N.C. HILHORST (1994), Van speelplaats tot beleid, jeugdparticipatie op gemeentelijk niveau, Amsterdam: Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV.

HOGERVORST, B (2000), N44 burger en overheid in dialoog, Den Haag: VNG Uitgeverij.

HOOGHEEMRAADSCHAP VAN RIJNLAND (1999), Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999. Een project van twaalf Zuid-Hollandse en Noord-Hollandse waterschappen, Leiden: Hoogheemraadschap van Rijnland.

ITS (Instituut voor Toegepaste Sociologie) (1981), Volksraadpleging Warnsveld. Resultaten van een konsultatief referendum over de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Warnsveld, Nijmegen: Instituut voor de Toegepaste Sociologie.

JACOBS, W. (1994), Klagers en veel klagers bij de Nationale ombudsman, Arnhem: Gouda Quint.

JACOBS, P. (1998), Enschede spant iedereen voor ecologisch karretje. Experts en belanghebbenden samen op de hei. NG: Magazine, Volume 52, Issue 25, p. 12.

JANSEN, L.B., R. HILLEBRAND, J.J.M. VAN HOLSTEYN & J.C. ACKERMANN (1991), Haarlem geraadpleegd. Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991, Leiden: Vakgroep Politieke Wetenschappen.

JANSEN, L.B., R. HILLEBRAND, J.J.M. VAN HOLSTEYN & J.C. ACKERMANN (1991), Leiden geraadpleegd. Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991, Leiden: Vakgroep Politieke Wetenschappen.

JONG, M. DE (1999), Gemeente Utrecht belast bibliotheek met toegankelijk maken publieksinformatie. Utrecht.nl overkoepelende website voor sites van gemeentelijke diensten. Bibliotheekblad, Issue 19, p. 16-17.

JONKER, P. (1997), Cliëntenraad. Inspraak bij de gemeentelijke sociale dienst. Comma, Volume 9, Issue 12, p. 5-7.

KARABULUT, S. (2001), Het Overheidsloket 2000 en de Moderne Gemeente. Een onderzoek naar de valkuilen bij de implementatie van het Overheidsloket 2000 concept, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Vakgroep Bestuurskunde.

KATERNEN 2000-7 (1981), Stadspolitiek, tussen bestuur en actiegroep, Amersfoort.

KLAVEREN, VAN (Stadsdeelraden politiek monstrem in wording, NRC 29-10.

KLEIJWEGT, H.J. (1979), Participatie speelt participanten parten. Besluitvormingsonderzoek in vier Groningse stadsvernieuwingsbuurten, Drukkerij Leeuwenberg

KOOL, H. (1985), "Stadsdeelraad dreigt Amsterdam uit te hollen", NRC 22-7.

KOOL, H. (1987), Twijfel over nut van verkiezingen deelraden in Amsterdamse wijken, NRC 9-1.

KOOL, H. (1987), Amsterdam gaat verkeerd met stadsdeelraden om, NRC 4-2.

KORSTEN, A.F.A., & P.G.A. KNOERS (1978), Inspraak in het ruimtelijk beleid: analyse van inspraakresultaten. Beleid en Maatschappij, Issue 2, p. 66-76.

KROPMAN, J.A. & A.F.A. KORSTEN (1977), Participatie en politiek. Verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij de streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

KUIJS, R. (1995), Bij Rotterdams referendum ging bijna alles mis. NG: Magazine, Volume 49, Issue 35, p. 21.

LITJES, K., & M. BUHRS (1998), Inspraakavonden en meer van dat soort dingen. Comma, Volume 10, Issue 3, p. 15-17.

LIGTHART, W.J.N, J.J.B. VAN KERHOFF & A. VAN DER HEIDE (1994), Project Bestuurlijke Vernieuwing Friesland. Pilot Milieu, Amersfoort: Twijstra Gudde.

LIJENAAR, M. & DETH, J. VAN (1994), Burger en bestuur in Wageningen. Evaluatieonderzoek van het project 'met de raad de wijk in', Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale etenschappen (ITS) van de Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen.

LONKHUIJSEN, M., P. KWAKKELHUIS, N.C. HILLHORST, C.A. VAN 'T HOFF & M. GELDROEP (1994), Van speelplaats tot beleid. Jeugdparticipatie op gemeentelijke niveau, Den Haag: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

LOO, R. VAN & J. SCHAAKE, Gemeentelijk Internet Loket, Enschede: UT.

LOWNDES, V. (1995), Citizenship and urban politics, D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), Theories of Urban Politics, London: Sage, 160-181.

LUHMANN, N. (1981), Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München: Gunter Olzog

MEEUWEN, J. VAN (1994), Het Stedelijk Kwaliteitspanel. Instrument van Bestuurlijke Vernieuwing, Den Haag: Landelijke Centrum Opbouwwerk (LCO).

MOERKAMP, J. (1992), Referendum leidt tot morele en politieke verplichtingen. Amsterdamse bevolking spreekt zich uit over verkeersbeleid. NG: Magazine, Volume 46, Issue 12, p. 6-7.

MONNIKHOF, R. & J. EDELENBOS, Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Alphen aan den Rijn: Drukkerij Haasbeek.

NEIJENS, P. & PH. VAN PRAAG (RED.), (1999), De slag om IJburg, Amsterdam: Het Spinhuis.

NELIS, H (1999), Jongeren als experts. Toekomstvisies van jongeren tussen 12 en 18 jaar. Gebaseerd op de ideeën en meningen van Nederlandse jongeren in het Nationaal Jongerenadvies 1999, Epe: Hooiberg.

NIEUWENHUIS, I. & S. GROVENSTEIN (1980), Participatie, lichtpunt of dwaallicht?, Amsterdam: Vrije Universiteit, Vakgroep Sociologie van de hulpverlening.

NRC 22-06 (1987), Amsterdam wil voor 1991 tien diensten privatiseren.

- OFFERMANS, A. & F. VAN DER BURGHT (1984), Nieuw Amsterdam: zestien dorpen rondom een winkelcentrum, De Groene Amsterdammer 28-3.
- OPDAM, E. & E. BRAUN (2000), Interactieve beleidsevaluatie in Alkmaar. Openbaar Bestuur, Issue 4, p. 27-29.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1993), Reinventing Government, New York: Plume.
- PAUS, R. DE (1998), Opvallend aanwezig. Participatie van etnische minderheden in zes gemeenten belicht, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- PENNINGS, P. (1986), Migranten en de Amsterdamse deelraadsverkiezingen van 30 oktober 1985. Een voorstudie in het kader van het onderzoeksproject: 'Participatie en mobilisatie van etnische groepen bij de Amsterdamse Gemeenteraadsverkiezingen', Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- PENSEEL, S., H. KEMPEN & K. BRANTS (1999), [www.provincies.nl](http://www.provincies.nl), Amsterdam: Amsterdam School of Communications Research.
- PETERS E. & C. VAN EYKELENBURG (1998), Mag de burger ook een klant zijn? Dienstverlening in de Informatie Beheer Groep. In: Bestuurskunde, 7, 3.
- PETERSEN, C.D. VAN (2001), Evenwicht voor verandering. Een onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot integratie van de publieke dienstverlening binnen de gemeente Dordrecht, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, doctoraalscriptie.
- PLATFORM STADS- EN DORPSVERNIEUWING (1985), Thema participatie experimenten in Noord-Brabant, 's Hertogenbosch: Werkgroep participatie.
- PLOEG, J.G. VAN DER (1985), Deelraden in Amsterdam, De Nederlandse Gemeente, Volume 4, Issue ½.
- POEL, M. VAN DE (1997), Directe dialoog tussen overheid en burgers. Comma, Volume 9, Issue 3, p. 20-21.
- POELERT B. (1998), Verbetering van de politieke dienstverlening. Integrale kwaliteitsverbetering van de politiezorg. In: Bestuurskunde, 7, 3.
- POUWELS, I. & A. NIMIS (1993), Een cliëntgerichte overheid als stap naar vernieuwing? Het experiment Bestuurlijke Vernieuwing in Deventer: de relatie overheid en burger nader bekeken, Enschede: Wetenschapswinkel.
- PRAAG JR., P. VAN & P. NEIJENS, (1999), De slag om IJburg, Amsterdam: Het Spinhuis.
- PRATCHETT, L. (1999), New Technologies and the Modernization of Local Government: an Analysis of Biases and Constraints, Public Administration, 731-750.
- PRONK, J. (1999), Burger en overheid vormen samen ruimtelijk beleid. Rooilijn, Issue 7, p. 353-356.

- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1982), Evaluatie pkb-inspraakprocedures Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen. Nota Markerwaard, Den Haag: CPI-cahier nr. 2.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1982), Gemeentelijke inspraakexperimenten, Den Haag: CPI-cahier nr. 4.
- RaRo (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1982), Inspraak en projectorganisatie stadsvernieuwing in de gemeente Den Haag, Den Haag: CPI-cahier nr. 5.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1982), De representatieve elite, samenvatting, Den Haag: CPI-cahier nr. 6.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1982), Evaluatie pkb-inspraakprocedure Structuurschema Militaire Terreinen, Den Haag: CPI-cahier nr. 7.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1984), Beheer na stadsvernieuwing; een aanpak van onderop, Den Haag: CPI-cahier nr. 9.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1984), Evaluatie pkb-inspraakprocedures Structuurschema Drink- en Industrierwatervoorziening. Die groene Structuurschema's, Den Haag: CPI-cahier nr. 10.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1986), Evaluatie pkb-inspraakprocedures Vestigingsplaatsen kerncentrales, Den Haag: CPI-cahier nr. 12.
- RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) (1986), Participatie van minderheden bij stadsvernieuwing, Den Haag: CPI-cahier 13.
- RIJNJA, G. (1998), Inspraak via Internet blijft (voorlopig) steken in idealen. Comma, Volume 10, Issue 3, p. 10-11.
- ROEPCHAND, R., R. MONNIKHOF & J. EDELENBOS (1999), De Bilt in beweging: Interactieve Beleidsvorming in de Gemeente De Bilt. Een evaluatie van de opzet en uitvoering van het open planproces, Delft: TU Delft, Faculteit der Techniek, Bestuur en Management, Subfaculteit der Technische Bestuurskunde.
- ROOIJ, A. DE, & G.M.W. ENTHOVEN (1996), InfraLab. Impuls voor open planvorming en creativiteit. Bestuurskunde, Volume 5-8, p. 392-399.
- ROSSUM, J., M.C. NOORDHOF, P.J. MARTIN, C. LEEUWIS & N.W. JANKOWSKI (1997), Besliswijzer beproefd. Een onderzoek naar teledemocratie in de provincie, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- RÜMKE, I. (1988), Tuinstad en volkswijk hebben deelraad gemeen, NRC 22-06.
- RÜMKE, I. (1988), Straat is de wandelgang van stadsdeelraad, NRC 21-6.

RUTTEN, G. (1992), Lokale politiek met benen op tafel. *Inspraak in Hoogvliet via de buis thuis*. NG: Magazine, Volume 46, Issue 15, p.7-8.

SCALZO, R.G., & D.W. MONSMA (1996), Experimenteren met interactief bestuur. *De gemeente Delft*. Bestuurskunde, Volume 5-8, p. 385-391.

SCHAAKE, J. & R. VAN LOO (2001), Evaluatie van een Gemeentelijk 'Internet Loket': Ervaringen en Lessen, Enschede: Universiteit Twente, Centre for Telematics and Information Technology (CTIT).

SCHOUTEN, A.H. (1999), Zeuren of aanpakken? Interactieve beleidsontwikkeling, *De traditionele inspraak voorbij?*, Rotterdam: doctoraal scriptie.

SCP (1998), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SIPKES, K. (1991), Referendum heeft nog niet geleid tot meer betrokkenheid. *Leids onderzoek in Haarlem en Leiden*. NG: Magazine, Volume 45, Issue 30-31, p.16.

SITNIAKOWSKY, S., & M. PEEK (1995), Overheid vraagt vaker mening van de burger. *Telematica brengt de gemeente in huis*. NG: Magazine, Issue 44, p. 20-21.

SLOT, J.J.M., P.C. NEIJENS, & P.J.S.M. BOOMSMA (1996), Brede maatschappelijke discussies. *Bestuurlijke vernieuwing 'avant a lettre'*. Bestuurskunde, Volume 5-9, p.369-377.

SLOT, J.J.M., W.E. SARIS & P. NEIJENS (1992), *Het eerste Amsterdamse referendum in perspectief*, Amsterdam: Otto Cramwinkel Uitgever.

SMEETS, H. (1987), *Uitwerking experiment stadsdeelraden in Amsterdam niet onverdeel gelukkig*, NRC 14 maart.

SMID, I.S. & H. PRIEMUS (1995), *Bewonersinvloed in de volkshuisvesting*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

STEEHOUWER, P. & A. BORGDORFF (2001), *Sturing door de overheid of gestuurd door de burger*. Openbaar Bestuur, Volume 11, Issue 1, p. 19-21.

STICHTING NATUUR EN MILIEU (1999), *Tussentijdse evaluatie experimenten Stad & Milieu*, Utrecht: Stichting Natuur en Milieu.

STICHTING STEDELIJKE RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN GRONINGEN (1971), *Participatie bij Stadsvernieuwing. Theorie en praktijk. Samenvatting en Beleidskonklusies n.a.v. Projekt-studie Bloemenbuurt te Groningen*, Groningen: Stichting Stedelijke Raad voor Maatschappelijk Welzijn Groningen.

SEV (STUURGROEP EXPERIMENTEN VOLKSHUISVESTING) (1995), *Je werft mensen niet met briefjes. De participatie van migranten in woning- en buurtbeheer*, Oudenkerk aan den IJssel: Drukkerij Goos.



- TENG, B., J. NAUTA & K. HEGT (1985), Amsterdam: verknijpte democratie, Amsterdam: Stichting Opbouwwerk Amsterdam.
- TENG, B., J. NAUTA & K. HEGT (1985), Deelraad in wijken moet inspelen op het buurtleven, Volkskrant 29-10.
- TOPS, P. (1994), Moderne regenten, Over lokale democratie. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- TOPS, P. & P. DEPLA (1992), Naar een modernisering van de lokale politiek. Jaarbericht 1992, Wiardi Beckman Stichting: Centrum voor Lokaal Bestuur.
- TOPS, P.W. & P. DEPLA (1993), Vernieuwing van de lokale democratie: een ordening van de discussie. In Acta Politica, 327-361.
- TOPS, P. & P. DEPLA (1995), In het zicht van de haven.....De communicatie en de campagnes rond het Rotterdamse referendum van 7 juni 1995, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, Sectie Bestuurskunde.
- TOPS, P.W., K. SCHALKEN & P. DEPLA (1993), Burgeronderzoek en gemoderniseerd lokaal bestuur. De betekenis van informatie- en communicatietechnologie. Bestuurskunde, Issue 6, p.311-321.
- TOPS, P.W., P. HENDRIKS, I.M.A.M. PRÖPPER & R. WETERINGS (1998), Coproductie in het Rotterdamse Grote Stedenbeleid, Tilburg: KUN
- VEEMAN, G. & B. VAN GELEUKEN (1999), Experimenteren met geluid in Stad & Milieu. Geluid, Issue 4, p. 135-138.
- VELDMAN, I. & M. BIJNEN (1978), Once upon a time in the east, Buurtgebondenheid en Participatie in renovatiegebieden, Een case-studie in Zutphen, Amsterdam: doktoraal scriptie.
- VEN, A. VAN DE (1998), Rapportage Projectopdracht Kritische Burgers, Dordrecht: Gemeente Dordrecht.
- VETTEN, K. DE, P. SLATERNUS, L. LEISINK, T. GROOT HAAR, J.W DUIJVENDAK, EN R. BLOM (1982), Direkte democratie en stadsvernieuwing: Sociaal Hoger Onderwijs Friesland.
- VIS, R., Impulsen voor vernieuwing. Politiek-bestuurlijke veranderingen in Amersfoort, Amersfoort: Gemeente Amersfoort.
- VISSER, R., R. MONNIKHOF & J. EDELENBOS (2000), Wonen in Wijnbergen, evaluatierapport over het interactieve beleidsproces naar de vormgeving van de woonwijk Wijnbergen in de gemeente Doetinchem, Delft: TU Delft.
- VOLKSKRANT 7-3 (1987), Invoering stadsdeelraden zou in Amsterdam 5.000 banen kosten.
- VOS, J.T.F., G.C.C. SMULDERS, M. LINTHORST, & C. BONNS (1995), Opzoomeren. Bestuurlijke vernieuwing in de praktijk, Alphen aan den Rijn: Alfa Base.

VOS, K. (1979), Hilversum loopt voorop met participatie-democratie. *De Nederlandse Gemeente*, Volume 33, Issue 11, p. 124-127.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (1984), *Effecten Bewonersparticipatie*. Samenvatting, Den Haag: Ministerie VROM.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (1998), *Soms open, soms gesloten*. Eindrapportage project "Sturing nieuwe stijl", Den Haag: Ministerie VROM.

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2000), *U vraagt, wij draaien*. V&W speelt in op de toenemende behoefte aan toegankelijke overheidsinformatie. *Profiel Magazine*, Issue 1, p. 14-15.

WALLINGA, H. (1998), *Toekomstplannen voor Birkhoven/Bokkeduinen*, Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen, Werkgroep Recreatie en Toerisme.

WASSENAAR, M.E., J.J.M. SLOT, W.E.SARIS, J.A. DE RIDDER, M.E. NIEVEEN, P.C. NEIJENS E& M. MINKMAN (1992), *Een evaluatie van het eerste Amsterdamse referendum*. Eindrapport begeleidend onderzoek uitgebracht aan de Gemeente Amsterdam, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

WATERSCHAP VELUWE (1998), *Evaluatie verkiezingen 1997*, Apeldoorn: Waterschap Veluwe.

WELZIJSBLAD, NR. 23 (1985), *Burger heeft minder te vertellen bij stadsdeelraden*, p. 6.

WETERS, F., & G. VAN VLIET (1997), *Succesvolle interactieve planvorming in de praktijk, 'Dordt spreekt'*. *Comma*, Volume 9, Issue 7-8, p. 6-9.

WETERINGS, R., W.P. TOPS, I.M.A.M. PRÖPPER EN F. HENDRIKS (1998), *Coproductie in het Rotterdamse Grote Steden Beleid*. Een onderzoek in opdracht van de gemeente Rotterdam Bestuursdienst directie ABZ, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

WILT, S. VAN DER (1992), *Evaluatie inspraak*, Overijssel: Provinciehuis Overijssel.

YPMA, M.E. (2001), *Group Support Systems voor participatieve planvorming*. Eindrapport van een verkenning voor KAP-GSS, Den Haag: LEI.

ZEEUW, F. DE & A.H. VERDELLEN (1985), *Binnengemeentelijke decentralisatie*. *Berlijnse les voor Amsterdam?*, *Bestuur*, nr. 7, p.8-11.



