

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences

Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!

Dr. José Nederhand
Dr. Koen Migchelbrink
Prof. dr. Jurian Edelenbos

The Erasmus University logo, featuring the word "Erasmus" in a white, cursive script font.

Erasmus University Rotterdam
Making Minds Matter

Colofon

Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit

José Nederhand, Koen Migchelbrink en Jurian Edelenbos

Uitgave

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB) | Departement Bestuurskunde en Sociologie | Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2022

© José Nederhand, Koen Migchelbrink en Jurian Edelenbos, 2022

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit

Dr. José Nederhand, dr. Koen Migchelbrink en prof.dr Jurian Edelenbos

Introductie: het pakken van een passende rol

Bij participatie wordt veel verwacht van politici en ambtenaren. Naast de traditionele interne focus op de systeemwereld van de overheid moeten politici en ambtenaren ook op zoek naar de leefwerelden van burgers. Van hen wordt gevraagd vaker 'het veld in' te gaan om in de buurthuizen, theaters en op straat in contact te treden met burgers, met burgers te praten en vooral naar burgers te luisteren. In participatieprocessen worden burgers uitgenodigd om mee te denken en te praten over welke maatschappelijke problemen er zijn en welke oplossingen voor deze problemen bedacht kunnen worden. Burgers kunnen ook zelf het initiatief nemen en zelf plannen en projecten ontwikkelen. Al deze input vraagt om een reactie van politici en ambtenaren. Zij moeten zich voorbereiden op het nemen van een meer responsieve rol. Maar hoe geef je als politicus en ambtenaar invulling aan een responsieve rol binnen de context van de representatieve democratie?

In het representatieve model van de democratie zijn politici en ambtenaren gewend om in veel dossiers een traditionele, controlerende rol aan te nemen. Het kan voor hen lastig zijn om die traditionele rol in meer of mindere mate los te laten en een responsievere en interactievere rol op te nemen. Verwachtingen die vanuit de representatieve democratie aan het gedrag van politici en ambtenaren worden gesteld staan soms op gespannen voet met de verwachtingen vanuit de participatieve en deliberatieve democratie (Irvin & Stansbury, 2004). De politieke cyclus maakt het bovendien lastig om langdurige en stabiele relaties op te bouwen tussen burgers, politici en ambtenaren omdat beloftes gedaan door de ene coalitie door de volgende tenietgedaan kunnen worden (Edelenbos et al., 2017). Hoe gaan ambtenaren en politici met deze uitdagingen en spanningen om? Welke keuzes maken ze met betrekking tot hun rolinvulling? Dit zijn de vragen die in dit essay centraal staan. Om deze vragen te beantwoorden zullen we allereerst een definitie geven van het begrip responsiviteit. Vervolgens zetten we verschillende democratiebrillen op om te kijken hoe je op verschillende manieren invulling kunt geven aan responsiviteit, en welke spanningen dit met zich meebrengt. In de daaropvolgende paragraaf bekijken we welke responsieve rol politici en ambtenaren in de praktijk voor zichzelf zien weggelegd, en wat deze rolinvullingen betekenen voor uitdagingen rondom participatieprocessen. In de conclusie bespreken we het begrip onderhandelde responsiviteit en wat dit betekent voor de responsieve ambtenaar.

Responsief besturen: een definitie

Responsiviteit is een complex begrip. In de bestuurskundige literatuur is er al geruime tijd aandacht voor 'responsief besturen' (Frederickson, 1980; Cope, 1997; Vigoda, 2002; Bourgon, 2007; Bakker, 2019). Bakker (2019) definieert responsiviteit als het vermogen van professionals om in te schatten wat voor de ander werkelijk van waarde en betekenis is, ook wel 'het luisterend en empathische vermogen' genoemd. Het begrip verwijst naar het woord *responderen*, dat *reageren*, *antwoord geven* betekent. Responsiviteit gaat over het vermogen en de bereidheid van politici en ambtenaren om de input van burgers en andere stakeholders op waarde te schatten en erop te reageren. Responsiviteit gaat over de snelheid en accuratesse waarmee overheden reageren op maatschappelijke behoeften, belangen en initiatieven. Hierin zijn verschillende dimensies van belang. Ten eerste, het daadwerkelijk in de praktijk brengen van input van burgers. Responsief besturen brengt afweging en keuzes met zich mee. Immers, niet alle input van iedere belanghebbende kan in beleid en uitvoering meegenomen worden. Responsiviteit is daarmee ook een begrip met morele en ethische kanten. Het is de morele plicht van overheden om zorgvuldig met de input van burgers om te gaan (Bryer, 2008). De verschillende en vaak tegengestelde belangen en zienswijzen die vanuit participatieprocessen worden

aangedragen, moeten dan ook afgewogen en zorgvuldig beantwoord worden. Ten tweede, het transparant en navolgbaar maken van bestuurlijke afweging en de uiteindelijk te maken keuzes. Hoe is er omgegaan met de input van burgers, en om welke redenen is deze input wel of niet meegenomen?

Responsief zijn heeft voor ambtenaren een andere, meervoudige, betekenis. Ambtenaren worden verwacht niet alleen responsief te zijn voor de belangen en gevoeligheden van hun ambtelijke en politiek leidinggevenden, maar ook voor de wensen en belangen van burgers die in verschillende rollen in relatie tot de overheid staan. Hierdoor kunnen zij, als responsieve publieke managers, in een spanningsveld of een loyaliteitscrisis terecht komen: loyaal aan bestuur/politiek of aan de participant in het interactieve proces. Bryer (2008) onderscheidt zes varianten van ambtelijke responsiviteit: politieke responsiviteit voor de wensen en gevoeligheden van politiek leidinggevenden, ambtelijke responsiviteit voor de professionele en ethische normen van het werk in publieke organisaties, responsiviteit voor de publieke belangen van de organisatie, responsiviteit voor de wensen van burgers als consumenten van overheidsdiensten, deliberatieve responsiviteit voor de wensen van burgers als producenten en coproducenten van publieke diensten. En tot slot, onderhandelende responsiviteit voor het in overeenstemming brengen van de vele verschillende, vaak conflicterende, belangen in het politiek/ambtelijke krachtenveld. Hoewel deze vormen van responsiviteit elkaar niet uit hoeven te sluiten, kunnen ze met elkaar in conflict komen.

De responsieve rol bekeken vanuit de representatieve en participatieve democratie

De betekenis en invulling van responsiviteit verschilt per democratieopvatting. Wat het voor een politicus of ambtenaar betekent om responsief te zijn hangt in belangrijke mate af van de inrichting van het dominante democratische model. We bespreken hieronder de responsiviteitsopvattingen die samenhangen met het representatieve en participatieve modellen van democratie.

Binnen de representatieve democratie, ook wel indirecte democratie genoemd, wordt de besluitvormingsmacht en het afwegen van waarden en belangen gedelegeerd aan gekozen vertegenwoordigers (Held, 2006). Deze vertegenwoordigers zijn gekozen door burgers die stemmen op een politicus met een bepaalde partijkleur. Deze politieke partijen maken de wensen uit de samenleving kenbaar. Een politicus in een representatieve democratie wordt gezien als iemand die namens zijn kiezers spreekt en handelt, en daarvoor regelmatig contact met hen onderhoudt om op de hoogte te blijven van wat die kiezers willen (Edelenbos et al., 2017). De stem van elke burger die zijn of haar stem uitbrengt wordt in de verkiezingen meegenomen en even zwaar gewogen. Dus het zijn niet enkel de bewoners uit de goede wijken met veel sociaal en politiek kapitaal, of degenen die erg boos zijn die vertegenwoordigd worden. Ideaaltypisch is een besluit in een representatieve democratie legitiem als het is genomen door gekozen vertegenwoordigers. Politici kunnen bij de volgende verkiezingen op hun besluiten worden afgerekend. De bronnen van legitimiteit zijn politieke verantwoording en representatie. Het volgen van democratische procedures staat daarbij centraal.

Binnen de participatieve democratie krijgen belanghebbenden de mogelijkheid om politici en ambtenaren te adviseren en met hen, en elkaar, te delibereren over beleid en projecten (Pateman, 1976; Edelenbos et al., 2017). In dit model wordt er van bestuurders en ambtenaren verwacht dat zij zich actief tot de burger richten en eropuit gaan om belanghebbende op te zoeken. Belanghebbende krijgen op deze manier een directe stem in dingen die hen aangaan. Participatieve processen worden georganiseerd om de belangen, perspectieven, problemen en oplossingen van burgers op te zoeken en te bediscussiëren. Als politicus of ambtenaar mis je vaak de specifieke en lokale contextuele kennis die belanghebbenden en burgers juist wel hebben. Door deze mensen bij beleid te betrekken, wordt deze kennis ook meegenomen en is het mogelijk om een gedeeld begrip van het maatschappelijke probleem en mogelijke beleidsinterventies op te bouwen.

Hierdoor ervaren mensen meer eigenaarschap en wordt de kans op de weerstand vanuit de samenleving kleiner (Edelenbos en Van Meerkerk, 2016). In een participatieve democratie is het erg belangrijk dat de kwaliteit van deliberatie goed is en dat alle onderwerpen op een open en inclusieve manier besproken kunnen worden. Volgens dit ideaaltype is een besluit legitiem wanneer het is besproken en genomen door belanghebbenden. Bronnen van legitimiteit zijn inclusieve deelname, kwaliteit van deliberatie en transparantie. Voor responsief besturen betekent dit dat het ordentelijk organiseren van een transparant proces van participatie en deliberatie belangrijk is. Daarnaast is het van belang dat het afwegen van belangen en input navolgbaar en verdedigbaar is.

Waar politici onder de representatieve democratieopvatting geacht worden responsief te zijn aan het coalitieprogramma, worden ze in de participatieve democratieopvatting geacht niet alleen responsief te zijn aan het coalitieprogramma, maar ook aan burgers en andere belanghebbenden. Voor politici brengt dit spanningen met zich mee. Het organiseren van betekenisvolle participatie kan leiden tot uitstel van besluitvorming of zelfs dat bepaalde van tevoren opgestelde doelen niet behaald worden (Irvin & Stansbury, 2004). Er moeten wellicht compromissen gesloten worden die kostbaar zijn en niet van tevoren gepland en bedacht waren. Verder is de representativiteit van betrokkenen een punt van zorg. In hoeverre is participatieve besluitvorming legitiem wanneer de burgers die inspreken, of waarmee wordt onderhandeld, niet representatief zijn voor alle belanghebbenden? In zo een geval kan macht belanden in de handen van de groep burgers die de meeste tijd en het politieke kapitaal heeft om te participeren, of juist de groep burgers die het ergens het meest mee oneens is (Edelenbos en Van Meerkerk, 2016). Verder maken de vele commissie- en fractievergaderingen het lastig voor bestuurders en raadsleden om de wijken in te gaan, met bewoners te praten en te luisteren naar hun wensen en zorgen. De dagelijkse politieke beslommeringen en partijpolitiek vragen veel aandacht (Edelenbos et al., 2017).

Ook voor ambtenaren brengt de participatieve democratie spanningen met zich mee. De participatieve democratie doet een groot beroep op hun organisatie- en communicatievermogen. Hoewel hun inhoudelijke deskundigheid belangrijk blijft, wordt van ambtenaren nu ook verwacht dat zij helpen bij het organiseren en implementeren van participatieprocessen, bij het formuleren en kenbaar maken van de wensen en voorkeuren van burgers en dat ze optreden als vraagbank en burgers met raad en daad bijstaan. Veel, vooral lokale, ambtenaren doen deze nieuwe taken 'erbij', als toevoeging in een toch al overvol takenpakket. Ten slotte worden discussies binnen participatieve beleidsvormen al gauw zo breed dat ambtenaren gedwongen worden ook kennis op te doen over zaken die buiten hun expertise liggen. Zo worden zij steeds meer generalist en steeds minder specialist (Edelenbos en Van Meerkerk, 2016). Daarnaast houden participatieprocessen zich vaak niet aan de bestaande interne organisatie (verkaveling en compartimentering). Ambtenaren worden zo uitgedaagd om, als het participatieproces voorbij hun expertiseveld gaat, andere ambtenaren uit uiteenlopende afdelingen en sectoren met aanvullende deskundigheid te activeren in de richting van het participatieproces. Een responsieve ambtenaar bezit het vermogen om over de eigen grenzen van expertise en domeinen te kijken en ambtenaren uit andere afdelingen en domeinen te activeren en verbinden. De grote uitdaging voor ambtenaren in een participatieve democratie is hoe zij responsief kunnen zijn aan de uiteenlopende en soms conflicterende belangen en wensen van de verschillende belanghebbende (burgers, ambtelijk opdrachtgevers, politiek leiders, belangengroepen, etc.) binnen de beperkte discretionaire ruimte, en met de beperkte middelen die ambtenaren tot hun beschikking hebben (Migchelbrink & Van de Walle, 2021). Dit vraagt om een nadere uitwerking van hoe we ambtelijke responsiviteit in participatieve besluitvormingsprocessen kunnen conceptualiseren, en welke rol ambtenaren daarin spelen.

Responsieve rollen in de praktijk

Wat betekent het voor politici en ambtenaren om responsief te zijn in een participatieproces? Aan wie worden zij geacht responsief te zijn? En wat gebeurt er wanneer wensen uiteenlopen of conflicteren? Welke rolopvattingen hebben politici en ambtenaren zelf binnen interactieve processen?

De responsieve politicus

De studie van Nederhand en Edelenbos (2021, under review) laat zien dat politici grofweg twee rolopvattingen hebben over participatie. In de ene rolopvatting wordt veel nadruk gelegd op de centrale rol van de overheid in het organiseren en structureren van participatieprocessen, terwijl de andere opvatting juist de nadruk legt op de rol van participanten zelf. In deze twee rolopvattingen wordt op verschillende manier invulling gegeven aan responsiviteit.

Rolopvatting 1: Responsiviteit door het conditioneren van participatie

Deze eerste opvatting is te typeren als een vrij klassieke en traditionele manier om naar participatieprocessen te kijken. In deze opvatting speelt de overheid een grote rol in het structureren en conditioneren van participatieprocessen. Politici die deze visie aanhangen vinden dat een duidelijke kaderstellende rol voor de overheid nodig is om de verwachtingen van deelnemers te managen. Als dit niet het geval is kan het participatieproces namelijk tot teleurstellingen leiden omdat deelnemers het misschien niet eens zijn met aspecten die al van tevoren waren vastgesteld. Het is voor de deelnemers aan participatieprocessen van belang dat ze weten welke aspecten van het onderwerp (niet) bespreekbaar zijn alsook welke rol de uitkomsten van participatieprocessen hebben in het uiteindelijke besluit.

Responsiviteit is binnen dit profiel gekoppeld aan het representatieve model van democratie. Alhoewel politici er veel waarde aan hechten om aan te sluiten bij de meningen en input van participanten, wordt het participatieproces tegelijkertijd sterk ingekaderd en afgebakend. Participatie vindt plaats binnen de vigerende regels en procedures van de overheid en de democratie. Het is bovendien de taak van politici om goed zicht te houden op dat het besluit in het algemeen belang is en niet alleen ten gunste komt van een select deel van de samenleving. Politici die zich met dit profiel identificeren, vinden het verder van belang dat zij zelf niet deelnemen aan het participatieproces. Zij vinden dat ze afstand en onafhankelijkheid moeten bewaren om zo de uitkomsten uit dat proces goed en neutraal te kunnen beoordelen en om te kunnen afwijken van de uitkomsten van het participatieproces als dat nodig zou zijn. In deze rolopvatting betekent responsiviteit vooral het scheppen van goede condities voor en tijdens het proces van participatie. Het betekent ook dat politici vooraf, tijdens en aan het eind van het participatieproces duidelijk en beredeneerd aangeven wat er met de uitkomsten van participatie gedaan wordt.

Rolopvatting 2: Responsiviteit door participatie vrij te laten

Binnen deze opvatting wordt gehecht aan een open en inclusief participatieproces waarin burgers zelf de agenda en voorwaarden bepalen waaronder de participatie plaatsvindt. Deze politici geven meer ruimte voor het initiatief van de burger zelf: welke onderwerpen en maatschappelijke issues zij willen op- en aanpakken en onder welke condities zij dit willen doen. In tegenstelling tot het eerste profiel worden kaders bij voorkeur niet in beton gegoten voordat het participatieproces start. Het is namelijk erg belangrijk dat deelnemers vraagtekens kunnen zetten bij de randvoorwaarden en uitgangspunten van participatie. Zo kunnen kaders besproken worden en meegroeien met het proces, afhankelijk van de wensen en behoeften van de deelnemers.

Binnen dit profiel is responsiviteit vooral gekoppeld aan het participatieve model van democratie. Het gaat erom dat bewoners de ruimte krijgen om te participeren en dat zij de spelregels waarmee zij participeren medebepalen. Daarnaast krijgen bewoners ook meer de gelegenheid eigenaarschap te ontwikkelen en zelf initiatief te ontplooien om problemen aan te pakken en tot actie in het oplossen ervan te komen. Het gaat erom dat problemen in bepaalde specifieke situaties daadwerkelijk aangepakt worden (doe-democratie). De politicus stelt zich responsief op door ruimte te geven aan initiatief en participatie van onderop. Tegelijkertijd is deze ruimte niet onbegrensd omdat sommige ideeën wel en andere niet passend of uitvoerbaar worden geacht. Het kan namelijk ook legitiem zijn dat je voor beleid kiest waar een groep van de participanten, of belanghebbenden in de maatschappij, niet achter staat. Daar waar de overheid in beeld komt en een rol speelt in het ontwikkelen, uitvoeren en toezien op de plannen van onderop, moet zij duidelijk aangeven waar mogelijke knelpunten liggen en constructief meewerken aan het oplossen van knelpunten en het mogelijk maken van de initiatieven van burgers.

Deze resultaten tonen dat politici op verschillende wijzen invulling geven aan responsiviteit. Enerzijds de opvatting dat politici participatieprocessen vooral in lijn moeten brengen met de bestaande normen en procedures van de representatieve democratie. Het stellen van duidelijke kaders waarbinnen participatie kan plaatsvinden en het bewaken van de onafhankelijke positie van de representatieve politiek, zijn hierbij belangrijk. Waar in de eerste rol de groep politici het belangrijk vindt om grip te houden op het participatieproces door middel van kaders, gaat de tweede rol uit van een minder vastomlijnde benadering die het belang van een kwalitatieve discussie en ontplooiën van eigen initiatief en eigenaarschap benadrukt. In deze opvatting hebben burgerparticipatie en deliberatie vooral meerwaarde als burgers de ruimte wordt gegeven om inhoudelijk mee te praten over de kaders waarbinnen participatie kan plaatsvinden. Geen van deze rolopvattingen sluit participatie uit. Wel hebben deze rolopvattingen gevolgen voor het soort participatie dat politici als meest waardevol zien. Verder zien de politici uit beide groepen het als een belangrijke taak om ten alle tijden vrij te zijn in de politieke afweging die ze maken in besluitvorming. Het behouden van deze vrijheid maakt het voor politici minder belangrijk dat deelnemers de meningen, belangen en waarden vertegenwoordigen van een grotere gemeenschap waartoe ze 'behoren' of dat deelnemers bepaalde expertiseniveaus hebben. Politici zijn kortom op zoek naar hun responsieve rol bij participatie waarbij opvattingen over wat responsiviteit is nog wel eens kunnen botsen. Zo is de responsieve houding bij een meer geconditioneerde vorm van participatie anders dan bij initiatief van onderop waar meer ruimte is voor burgers om inbreng te geven. Bij de eerste zal responsiviteit vooral begrensd van aard zijn die past bij de eerder gesteld randvoorwaarden en condities. Bij de tweede zal responsiviteit verder gaan en zal dat meer vragen van het adaptief vermogen van politici. Hoe zit dat bij ambtenaren? Daar zal in de volgende paragraaf op ingegaan worden.

De responsieve ambtenaar

De studie van Migchelbrink en Van de Walle (2021) laat vier rolopvattingen zien die ambtenaren in participatieprocessen kunnen handteren. Afhankelijk van de eigen rolopvatting en de mate waarin zij burgerparticipatie wenselijk achten kunnen ambtenaren worden ingedeeld in een bestuurlijke, faciliterende, technocratische, of sceptische rolopvatting.

Rolopvatting 1: De bestuurlijke rolopvatting

Ambtenaren met een bestuurlijke rolopvatting zien het als hun taak om participatieprocessen zo goed mogelijk te organiseren en zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Zij zijn geen principiële voorstanders van burgerparticipatie, maar onderkennen de normatieve en instrumentele waarde ervan voor de lokale democratie. Bovenal zijn zij procesgericht en houden zij zich bezig met de interne afstemming tussen relevante beleidsmakers en bestuurders.

Ambtenaren met een bestuurlijke rolopvatting zien het als hun taak om burgers te helpen tot kwaliteitsvolle, uitvoerbare en haalbare voorstellen te komen, maar houden zich niet inhoudelijk bezig met plannen en voorstellen. Daarnaast maken juist deze ambtenaren zich zorgen over de kwaliteit van de participatie en inbreng van burgers, en het ervaren gebrek aan representativiteit onder deelnemers. Volgens hen zijn het vaak dezelfde, al bekende burgers, die aan dit soort processen deelnemen. Responsiviteit krijgt in deze rolopvatting betekenis door te reageren op de kwaliteit, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van ideeën. Deze ambtenaren zien het als hun rol om de wensen en belangen van burgers en politici enerzijds, en de ambtelijke normen van goed bestuur en expertise anderzijds, in overeenstemming te brengen. Als geen ander geloven deze ambtenaren dat zij 'het politieke spel' moeten kunnen spelen om een evenwicht te kunnen vinden tussen wat burgers en politici willen, en wat ambtenaren kunnen.

Rolopvatting 2: De faciliterende rolopvatting

Ambtenaren met een faciliterende rolopvatting zijn uitgesproken voorstanders van burgerparticipatie, verkiezen de input van burgers boven die van politici en hun eigen professionele normen en expertise, en zien het als hun rol om burgers te helpen bij het formuleren van kwaliteitsvolle en praktisch uitvoerbare voorstellen. Zij vinden dat burgerparticipatie waardevol is ongeacht de uitkomst, de kwaliteit van inbreng, of de representativiteit van participanten. Deze ambtenaren stellen de inbreng van burgers centraal en vinden dat burgers het laatste woord moeten hebben over investeringen in hun wijk. Zij zien het als hun rol om participatieprocessen te beschermen tegen bemoeienissen van politici en andere ambtenaren in het denk- en deliberatieproces van burgers. Ambtenaren met een faciliterende rolopvatting zijn dan ook vooral responsief naar de burgers. In het afwegen van hun wensen, de belangen van politici, en professionele normen en expertise, kiezen deze ambtenaren in de eerste plaats voor de wensen van burgers. Zij zien het als hun taak om de interne organisatie gevoelig en gereed te krijgen om de geleverde input goed in de organisatie te laten landen.

Rolopvatting 3: De technocratische rolopvatting

Ambtenaren met een technocratische rolopvatting verkiezen administratief-bestuurlijke normen en expertise boven de inspraak van burgers, zijn sceptisch over de rol van politici in het participatieproces, en vinden dat burgers alleen betrokken moeten worden wanneer participatie de kwaliteit van besluitvorming vergroot. Hoewel ambtenaren met een technocratische rolopvatting niet afwijzend staan tegenover burgerparticipatie, is participatie voor hen niet nodig om de wensen van burgers te leren kennen. Bovenal zijn zij sceptisch over de rollen en motieven van lokale politici in participatieprocessen en zijn minder geneigd hun aanwijzingen over het participatieproces te volgen. Zij geloven niet dat politici werkelijk bereid zijn macht en invloed aan burgers af te staan. Ambtenaren met een technocratische rolopvatting zijn van mening dat burgerparticipatie alleen een instrumentele rol mag spelen en vinden dat burgers geholpen moeten worden om kwaliteitsvolle en praktisch uitvoerbare voorstellen te formuleren. Als zodanig zijn ambtenaren met een technocratische rolopvatting vooral responsief naar hun eigen professionele normen en expertise en juist niet richting gekozen volksvertegenwoordigers en politici.

Rolopvatting 4: De sceptische rolopvatting

Ambtenaren met een sceptische rolopvatting betwijfelen het praktische nut van burgerparticipatie. Volgens deze ambtenaren draagt burgerparticipatie niet bij aan de legitimiteit van het lokale bestuur en willen de meeste burgers geen inspraak maar slechts goed functionerende publieke diensten. Deze ambtenaren vinden dat burgers de competenties ontbreken om zonder hulp een inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren aan het participatieproces. Zij denken dan ook niet dat burgerparticipatie de inzet van ambtelijke tijd en middelen waard is. Deze ambtenaren zijn eveneens vooral responsief naar hun eigen professionele normen en expertise. Hun democratieopvatting komt overeen met 'Stealth Democracy'. Het idee dat burgers vooral een goed functionerende overheid willen en dat zij geen behoefte hebben aan mogelijkheden tot participatie (Hibbing & Theiss-Morse, 2002).

De uitdaging voor de ambtenarij in participatieve vormen van democratie is vooral gelegen in het in overeenstemming brengen van de divergerende, en soms conflicterende, wensen en belangen van burgers en politici enerzijds, en de professionele normen, expertise en administratieve haalbaarheid anderzijds. De bovenstaande rolopvattingen tonen dat ambtenaren een eigen afweging maken over hun rol in participatieprocessen. Ambtenaren met een bestuurlijke opvatting leggen de focus vooral op procesmanagement: op de kwaliteit van het participatieproces, op het vergroten van de representativiteit van de groep participanten, en op het ondersteunen van burgers bij het formuleren van hun wensen en plannen. Ambtenaren met een faciliterende taakopvatting zijn eerder geneigd de wensen van burgers te volgen en zien het als hun taak om burgers met raad en daad bij te staan. De focus van ambtenaren met een technocratische taakopvatting ligt enerzijds op het bewaken van professionele normen en expertise, en anderzijds bij het beschermen van burgerinspraak tegen oneigenlijke beïnvloeding door politici. Tot slot zijn ambtenaren met een sceptische taakopvatting niet overtuigd dat participatie bijdraagt aan de legitimiteit en kwaliteit van beleid, of dat politici en collega ambtenaren bereid zijn hun politieke macht en invloed met burgers te delen. Gelijktijdig zien wij dat geen van deze rolopvattingen burgerparticipatie op principiële gronden uitsluit en dat veel ambtenaren het als hun rol beschouwen burgers te helpen bij het formuleren en indienen van kwaliteitsvolle voorstellen. Veel ambtenaren lijken er vooral een procesmatige rolopvatting op na te houden, waarin het organiseren, uitvoeren, en interpreteren van participatie centraal staat. Daarnaast is voor veel ambtenaren, vooral op lokaal niveau, het organiseren en uitvoeren van burgerparticipatie geen kerntaak. Zij doen deze activiteiten veelal in combinatie met hun andere ambtelijke werkzaamheden.

Onderhandelende responsiviteit: het pakken van een gepaste rol

Wanneer er besloten wordt tot participatie, in welke vorm dan ook, dan moeten politici en ambtenaren zorgvuldig, transparant en responsief met de input van burgers omgegaan. Politici en ambtenaren zijn er vaak aan gewend voorstellen uit het ambtelijk apparaat desgewenst 'probleemloos' te kunnen afwijzen. Bij de voorstellen die uit participatieprocessen naar voren komen is een dergelijke werkwijze niet zomaar mogelijk; politici en ambtenaren moet in dergelijke gevallen goed beargumenteren wat ze met de input hebben gedaan en waarom ze hun voorstellen wel of niet over hebben genomen. Participatie vereist een (pro- en re)actieve houding van de politici en ambtenaren die er bij betrokken zijn (Nederhand et al., 2019). Van politici wordt gevraagd dat zij zich inspannen om relevante en betrokken belanghebbenden te betrekken bij de vorming en implementatie van politieke visies, strategieën en beleidsoplossingen. Dat zij kaders stellen waarbinnen participatie kan plaatsvinden, en dat zij spelregels formuleren die bevorderen dat alle burgers op een eerlijke en transparante manier gehoord kunnen worden. Van ambtenaren wordt gevraagd dat zij niet alleen responsief zijn richting politiek leidinggevendenden, maar ook richting burgers. Van hen wordt verwacht dat zij bijdragen aan het organiseren, implementeren en interpreteren van participatieprocessen, en dat zij burgers met raad en daad bijstaan bij het formuleren van wensen en voorstellen.

Daarnaast vereisen participatieve vormen van besluitvorming dat politici en ambtenaren soms bewust afstand nemen en ruimte bieden aan burgers om zelf het initiatief te nemen en te bepalen onder welke voorwaarden zij actief willen zijn.

Om de spanningen tussen de representatieve en participatieve democratie beter te begrijpen en vormgeven is het belangrijk de responsiviteit van politici en ambtenaren in onderlinge relatie te beschouwen. De responsieve politicus staat niet los van de responsieve ambtenaar en vice versa. Zij zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De responsiviteit van de een zal de ander dan ook beïnvloeden. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de taakopvatting van politici en ambtenaren in participatie kunnen divergeren, ook onderling. Als een politicus veel ruimte aan participatie wil geven (de tweede rolopvatting) dan kan dit botsen met de opstelling van ambtenaren met een sceptische rolopvatting ten aanzien van burgerparticipatie. Sommige ambtenaren denken dat politici alleen tot participatie overgaan en burgers invloed geven wanneer zij daar electoraal voordeel mee kunnen behalen of wanneer dat politiek opportuun is. Dit kan leiden tot 'cherry picking' van voorstellen die de bestaande politieke agenda ondersteunen. De uitwerking is demotiverend, zowel voor ambtenaren als voor burgers. Gelijktijdig kunnen politici afwijzend staan tegenover een ambtenarenapparaat die het participatieproces 'dicht reguleert' en weinig tot geen ruimte overlaat voor de zelfontplooiing van burgers of het aangaan van interactie met politici. Spanningen kunnen ook ontstaan als ambtenaren juist wel bereid zijn zich responsief en dienstbaar naar bewoners op te stellen, maar de bestuurder of politicus daar hele andere gedachten over heeft (de eerste rolopvatting). De bestuurder kan dan aangeven dat de ambtenaar te veel de oren laat hangen naar de bewoner en daarmee niet professioneel en dienstbaar naar het bestuur is.

Om tot overeenstemming te komen over elkaars verwachtingen, takenopvatting en verwachtingen, is het van belang dat politici en ambtenaren ook responsief zijn voor elkaar. Welke aspecten van participatie zijn belangrijk, welke eisen en randvoorwaarden zijn richtinggevend en hoe gaan bestuurders en ambtenaren met elkaar om in participatieprocessen? Regelmatig overleg en procesafspraken kunnen hieraan bijdragen. Responsiviteit impliceert interactie, deliberatie en communicatie over het wel of niet convergeren van standpunten en wensen. Kortom, de vorm en mate van responsiviteit van zowel politici als ambtenaren zijn onderling gerelateerd en afhankelijk. Het is interessant en relevant om responsief besturen juist vanuit deze onderlinge wisselwerking verder te bezien, bespreken en bestuderen.

Daarnaast is er ook nog zoiets als de responsieve burger. In verhouding wordt hier weinig over nagedacht en gesproken (Bovaird et al., 2015). Bewonersparticipatie en -initiatief vraagt juist ook iets van de bewoner zelf. De participerende burger komt andere burgers (met verschillende achtergronden, waarden en wensen) tegen, wat iets vraagt van het vermogen van die participerende burger om zich responsief naar andere participerende burgers op te stellen. Het gaat hier om de bereidheid en mogelijkheid van participerende burgers om hun positie aan te passen als de onderhandeling dat van ze vraagt. Maar bijvoorbeeld ook responsief te zijn naar de kritiek en ideeën van degenen die ze vertegenwoordigen. Bovendien vraagt het een bepaalde responsiviteit van bewoners wanneer zij in aanraking komen met politici en ambtenaren die de kaders en politiek-bestuurlijke doelen en randvoorwaarden naar voren brengen. Responsiviteit voor de burger houdt dan ook in dat zij reageren op het feit dat bepaalde wensen en voorkeuren onverenigbaar en moeilijk haalbaar zijn en zij wellicht ook moeten reageren en meebewegen niet alleen naar andere burgers maar ook naar ambtenaren en bestuurders om tot haalbare oplossingsrichtingen en gezamenlijke acties te kunnen komen.

Kortom, responsiviteit speelt zich af in een driehoek tussen politicus, ambtenaar en burger; het zijn communicerende vaten waarbij de ene vorm en mate van responsiviteit de andere zal beïnvloeden. Zoals de kwaliteit van representatie en de aanwezigheid van een inclusieve discussie (Torfing et al., 2012). Wordt de discussie niet gekaapt door een enkele persoon of belang? In zo'n geval kan hiervoor (deels) gecompenseerd worden door het uitvoeren van draagvlakpeilingen: het actief benaderen van niet vertegenwoordigde groepen. Het kan als taak van politici en ambtenaren worden gezien om dit soort publieke waarden als inclusie, representativiteit, deliberatie en transparantie veilig te stellen. Responsiviteit veronderstelt 'situationeel handelen'. Het is goed om responsiviteit te beschouwen in deze dynamische driehoek. Op de achtergrond spelen uiteraard ook andere partijen in het maatschappelijk middenveld en de private sector een rol. We komen dan uit bij de 'onderhandelende responsiviteit' die door Bryer (2008) als hoogwaardigste type responsiviteit wordt gezien. In dit type van responsiviteit komen bewoners, ambtenaren en politici al delibererend, afstemmend en onderhandelend tot een werkbare vorm van responsiviteit in processen van participatie. Vervolgonderzoek is nodig om de vraag hoe de (onderhandelende) responsiviteit vormgegeven kan worden in processen van participatie, en welke uitdagingen dat met zich meebrengt voor politici, bestuurders, ambtenaren en burgers, verder uit te diepen, ook in een internationale context.

Referenties

- Bakker, J. (2019). *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Dissertatie: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International review of administrative sciences*, 73(1), 7-26.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G. G., Loeffler, E., & Parrado, S. (2015). Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services. *Journal of Social Policy*, 44(1), 1–23.
- Bryer, T. A. (2008). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479–500.
- Cope, G. H. (1997). Bureaucratic reform and issues of political responsiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 461-471.
- Edelenbos, J. & Van Meerkerk, I. (2016). Introduction: three reflecting perspectives on interactive governance. In: J. Edelenbos and I. van Meerkerk (eds). *Critical Reflections on Interactive Governance*, pp. 1-28.
- Edelenbos, I.F. van Meerkerk & J. Koppenjan (2017). The challenge of innovating politics in community self-organization: the case of Broekpolder. *Public Management Review*, 19(1), 55-73.
- Frederickson, H. G. (1980). *New public administration*. University Alabama Press.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65.
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2021). Serving Multiple Masters? Public Managers' Role Perceptions in Participatory Budgeting. *Administration and Society*. 1-27.
<https://doi.org/10.1177/00953997211014476>
- Nederhand, J., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2019). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219-240.
- Nederhand, J. & Edelenbos, E. (under review). *Legitimate Public Participation: A Q Methodology on the views of politicians*.
- Pateman, C. (1976). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torfiging, J., Peters, B.G., Pierre, J. & Sorensen, E. (2012). Assessing and improving the democratic quality of interactive governance. In: J. Torfiging, J., B.G. Peters, J. Pierre, and E. Sorensen (eds.). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540.