

BURGER VOORAL AD HOC

LANDELIJKE MONITORING OP Z'N PLAATS

Dát gemeenten beter willen luisteren naar hun burgers is geen nieuws. Maar hoe doen die gemeenten dat en slagen ze daar in? En als ze luisteren, wat doen ze er dan mee? Er kunnen gemakkelijk verkeerde verwachtingen ontstaan waardoor participatie averechts uitwerkt.

Tekst: Peter Kanne en Rob van de Peppel, onderzoeksadviseurs bij I&O Research

Foto: ANP/Robert Vos

Een meerderheid van de Nederlanders wil meer invloed hebben op beleid, zo bleek begin oktober uit de studie *Meer democratie, minder politiek?* van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het blijft een lastig ding, dat contact tussen burger en overheid. Burgers willen gehoord worden, en gemeenten willen burgers beter horen. Toch zijn Nederlanders al decennia overwegend tevreden met de democratische praktijk. Als burgers klagen, gaat het over politici die niet luisteren, te veel hun eigen gang gaan en burgers te weinig inspraak geven. Wat doen gemeenten om burgers te betrekken bij belangrijke beslissingen en hoe systematisch doen ze dat?

RAADGEVEND REFERENDUM

Al sinds de jaren zestig bestaat de mogelijkheid tot een lokaal raadgevend referendum. De populariteit hiervan is de laatste decennia gestegen: van in totaal tien referenda in de jaren tachtig en enige tientallen in de jaren '90 naar 73 in de periode 2000-2013. Maar het komt nog steeds neer op slechts vijf referenda per jaar. Het referendum is op dit moment dus zeker niet hét instrument waarmee gemeenten luisteren naar hun burgers. Begin deze eeuw werd een ander middel populair bij gemeenten om de mening van burgers te vernemen: benchmarkonder-

zoeken. Concreet vertaald in bijvoorbeeld Waarstaatjegemeente, Benchmarking Publiekszaken (BPZ) en de Veiligheidsmonitor. Veel gemeenten zagen in deze gestandaardiseerde instrumenten een goede manier om naar hun inwoners te luisteren. Maar ook in de populariteit van de benchmarks is een kentering zichtbaar. De burgerpeiling van Waarstaatjegemeente van VNG/KING werd in de periode 2009-2011 ingezet door zo'n honderd gemeenten per jaar. Eind oktober 2015 staat de teller van dit jaar voorlopig op 45.

JONGEREN, ALLOCHTONEN EN TWEEVERDIENERS WORDEN ONVOLDOENDE BEREIKT

WEINIG AANKNOPINGSPUNTEN

'Mijn indruk is dat traditionele leefbaarheids- en veiligheidsonderzoeken tot het verleden gaan behoren', zegt onderzoeker Mark Gremmen van VNG/KING. 'Met uitzondering van grootschalige landelijke monitors zoals de Veiligheidsmonitor.' Volgens Gremmen vallen de doelmatigheidseffecten van benchmarks soms tegen omdat er te weinig aanknopingspunten worden geboden voor het bijsturen van beleid. Een bredere context voor de onderzoeksresultaten ontbreekt.

'Daar hebben we rekening mee gehouden bij het vernieuwen van de Burgerpeiling en de herinrichting van het benchmarkplatform Waarstaatjegemeente.nl.'

NIET IN DE LIFT

Ramesh Vanenburg, projectmanager bij van Totta, herkent het beeld dat de benchmarks niet in de lift zitten. 'Dat geldt niet specifiek voor de dienstverleningsbenchmarks, het is breder dan dat.' 'Maar de behoefte aan inzicht in eigen prestaties en de mogelijkheid tot vergelij-

ken bestaat volgens hem nog steeds, maar in een andere vorm. Bijvoorbeeld via overzichtelijke dashboards en real-time monitoring. Daarom is het Dashboard Dienstverlening ontwikkeld door NVVB, BMC en Totta.

Bij complexe gemeentelijke besluiten waarbij veel partijen zijn betrokken lijken de formele inspraakmogelijkheden steeds minder geschikt. Tijdsdruk kan de rol van burgers verder beperken. Bovendien is het bereik van de 'inspraakavond' beperkt: veelal oudere, hoogopgeleide

GEPEILD



Een goede peiling vooraf had in Steenbergen kunnen bijdragen aan een evenwichtiger discussie over de lokale opvang van vluchtelingen.

mannen. Als alternatief voor het referendum en traditionele inspraak heeft lokaal enquêteonderzoek zijn plek gevonden in het participatie-instrumentarium. Dankzij internet en smartphones zijn er steeds meer mogelijkheden om te luisteren: er zijn online burgerpanels, communities, apps en gemeenten doen vaker aan webcare. Toch worden ook met deze innovatieve mogelijkheden jongeren, allochtonen of tweeverdieners onvoldoende bereikt.

PARTICIPATIE

Het probleem zit niet in beschikbaarheid van de instrumenten maar in de manier waarop ze worden ingezet. Het lokale participatiebeleid blijkt in veel gemeenten weinig ontwikkeld en staat vaak behoorlijk los van de participatiepraktijk, zo blijkt uit evaluaties van I&O Research in verschillende gemeenten. Burgers worden soms wel en soms niet geconsulteerd bij belangrijke kwesties. Er is op voorhand vaak geen scherp beeld van de geschiktheid van het instrument voor het doel waarvoor het wordt ingezet. Goede

participatie is niet alleen een kwestie van de inzet van het juiste middel, maar ook timing en het managen van verwachtingen. Er kunnen gemakkelijk verkeerde verwachtingen ontstaan, waardoor participatie averechts kan werken.

In de zoektocht naar opvangmogelijkheden voor vluchtelingen bijvoorbeeld, organiseren verschillende gemeenten informatiebijeenkomsten om het draagvlak te peilen. Soms leidt dit tot het annuleren van een asielcentrum, zoals onlangs in Wezep. In Enschede leidde de druk van omwonenden tot veiligheidsgaranties van de gemeente.

Maar we zien ook dat bijeenkomsten worden gekaapt door tegenstanders, waardoor het andere geluid nauwelijks meer gehoord wordt. Zoals in Steenbergen waar slechts één voorstander het durfde op te nemen voor de vluchtelingen in een zaal vol – zeer luidruchtige – tegenstanders. De peiling die de gemeente zelf uitzette over het thema kreeg forse kritiek. Een goede representatieve peiling had kunnen bijdragen aan een evenwichtiger discussie.

MAATWERK

Het grotere arsenaal aan participatie-instrumenten heeft in het afgelopen decennium niet geleid tot een wezenlijk andere beleving van de democratie. De vraag is of en hoe de lokale democratie aan kwaliteit zal winnen. Gemeenten ruilen de gestandaardiseerde onderzoeken steeds meer in voor eigen maatwerkbenaderingen. Of het ze écht gaat helpen om naar hun burgers te luisteren zal lastig vast te stellen zijn. Er is hiervoor immers geen goed landelijk, gestandaardiseerd meetinstrument.

Zo bevinden we ons in een situatie waar de gemeente, die een steeds belangrijker rol vervult in de uitvoering van taken, ook zelf ad hoc de evaluatie daarvan ter hand neemt: weinig systematisch en niet vanuit een landelijk perspectief.

Het verdient, alles overziend, een heroverweging op de landelijke monitoring van burgerparticipatie en inspraakmogelijkheden. Pas dan kunnen we zeggen of er in Nederland over de hele linie beter of slechter naar de burger wordt geluisterd.