

Op zoek naar de Ongekende Burger

Michiel Kunnen
MA Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht

Begeleiders
Prof. dr. M. Noordegraaf (USBO)
Drs. M. van der Steen (NSOB)
Tweede lezer
Dr. Karin Geuijen (USBO)

Op zoek naar de Ongekende Burger

Michiel Kunnen (0010251)



MASTERSCRIPTIE

Faculteit Rechten, Economie, Bestuur en Organisatie
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Begeleiders:

Prof. dr. Mirko Noordegraaf (USBO)

Drs. Martijn van der Steen (NSOB)

Tweede lezer

Dr. Karin Geuijen (USBO)

NOVEMBER 2008



Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	6
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	8
1.1 Werk voor de overheid.....	11
1.2 Werk voor strategen.....	12
1.3 Externe oriëntatie binnen strategievorming.....	12
1.4 Strategy-as-practice.....	14
1.5 Onderzoeksvraag en opzet.....	15
1.6 Relevantie	17
1.7 Leeswijzer	18
2. OVER DE KLOOF EN DE ONKENBAARHEID	20
2.1 Inleiding	20
2.2 De onvermijdelijke kloof.....	21
2.3 De toegenomen onkenbaarheid van de samenleving.....	23
2.4 Strategische handelingsperspectieven voor de overheid.....	27
2.5 Conclusie.....	28
3. MOTIEVEN VOOR HET LEREN KENNEN VAN BURGERS.....	30
3.1 Inleiding	30
3.2 De geschiedenis van het leren kennen van burgers in vogelvlucht	30
3.3 Motieven voor het leren kennen van burgers: principes, prestaties en pragmatisme	32
3.4 Conclusie.....	37
4. METHODEN VOOR HET LEREN KENNEN VAN BURGERS.....	38
4.1 Inleiding	38
4.2 De methoden	39

4.3 De directe dialoog: Ontmoeting.....	42
4.4 De indirecte dialoog: Overdracht.....	43
4.5 Direct eenrichtingsverkeer: Observatie.....	44
4.6 Indirect eenrichtingsverkeer: Overzicht.....	45
4.7 Conclusie.....	46
5. MECHANISMEN BIJ HET LEREN KENNEN VAN BURGERS	47
5.1 Inleiding.....	47
5.2 De participatieparadox.....	47
5.3 Burgers die ongekend blijven.....	48
5.4 Barrières.....	50
5.5 Conclusie.....	52
6. ONDERZOEKSOPZET	53
6.1 Inleiding.....	53
6.2 Selectie van respondenten.....	54
6.3 Werkwijze interviews.....	55
6.4 Analyse van resultaten.....	56
6.5 Conclusie.....	57
7. DE ONGEKENDE BURGER LEREN KENNEN: DE PRAKTIJK.....	59
7.1 Inleiding.....	59
7.2 Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.....	59
7.2.1 Stand van zaken en organisatie.....	59
7.2.2 Casus: Randstad 2040.....	62
7.2.3 Randstad 2040: Motieven, methoden en mechanismen.....	64
7.3 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	67
7.3.1 Stand van zaken en organisatie.....	67
7.3.2 Casus: Gezondheid en beleving rond Schiphol.....	69
7.3.3 Gezondheid en beleving rond Schiphol: Motieven, methoden, mechanismen.....	70
7.4 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.....	72
7.4.1 Stand van zaken en organisatie.....	72
7.4.2 Casus: Burgerpanels werkgevers en werknemers.....	73
7.4.3 Burgerpanels werkgevers en werknemers: Motieven, methoden en mechanismen.....	74
7.5 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.....	76
7.5.1 Stand van zaken en organisatie.....	76

7.5.2 Casus: Voorbeelden & nabeelden	79
7.5.3 Casus Voorbeelden & nabeelden: Motieven, methoden, mechanismen	80
7.6 Extra inspanningen om de ongekende burger te leren kennen	82
7.7 Interne onwil	84
7.8 Conclusie.....	86
8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	87
8.1 Inleiding	87
8.2 Burgers leren kennen: gaat dat goed en wat levert het op?.....	87
8.3 Stem methoden af op motieven.....	89
8.4 Omzeil barrières: Differentieer in benadering en onderzoeksmethode	91
8.5 Zoek de burger op	92
8.6 Benoem de interne onwil en ga die tegen	93
8.7 Burgers betrekken is geen wondermiddel.....	94
9. BIJLAGEN	95
9.1 Overzicht respondenten	95
9.2 Bijgewoonde bijeenkomsten.....	95
9.3 Geraadpleegde literatuur	96

Voorwoord

Deze scriptie vormt het sluitstuk van mijn masteropleiding Bestuur & Beleid aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. Graag bedank ik op deze plaats een aantal mensen die bij het schrijven van deze scriptie van grote betekenis zijn geweest.

Allereerst Mirko Noordegraaf die vanuit de USBO mijn begeleider was. Zijn uitgebreide kennis van zaken, vriendelijke aansporingen en scherpe kritiek waren inspirerend. Ook de tweede lezer vanuit de USBO, Karin Geuijen, bedank ik voor haar vriendelijke commentaar. Martijn van der Steen was begeleider vanuit de NSOB. Hij wist het wetenschappelijke met het praktische te verbinden en was met zijn kritische kijk op de zaak van zeer grote waarde. De NSOB dank ik voor de mogelijkheid die ze heeft geboden om vanuit Den Haag dit onderzoek te doen.

Mijn ouders hebben tijdens het schrijven van deze scriptie en gedurende mijn hele opleiding steeds voor me klaargestaan. In het ouderlijk huis in Veldhoven kon ik altijd terecht voor een luisterend oor en een duw in de rug. Mijn vader dank ik voor het actieve meelesen en meedenken.

Mijn vrienden en vriendinnen waren tijdens mijn gehele studietijd van grote waarde. Sommigen hebben, bewust of onbewust, wel eens iets gezegd dat vorm of inhoud van deze scriptie heeft beïnvloed. Graag noem ik speciaal Menno Donia en Boudewijn Grievink, die uitgebreid commentaar hebben geleverd op de conceptversie van mijn scriptie.

Als laatste bedank ik mijn Ome Arie. Zijn relativeringsvermogen en vertrouwen waren een fijne vaste waarde. Mede dankzij hem is de anderhalve week die het kostte om deze scriptie te schrijven omgevlogen.

Michiel Kunnen

Utrecht, november 2008

Samenvatting

De kloof tussen burger en overheid is veelbesproken en actueel. De overheid krijgt het verwijt ver van burgers af te staan en geen beleid te maken dat aansluit bij de wensen van de burgers. Om gehoor gegeven aan deze klacht is in de jaren negentig begonnen met het zoeken naar vormen om burgers te leren kennen, en ze te betrekken bij het maken van beleid.

Een gedeelte van de burgers staat hier positief tegenover; ze doet mee aan onderzoeken en laat zich betrekken bij het maken van beleid. Een ander (groot) deel van de bevolking is hier echter niet toe bereid. Van die groep burgers weet de overheid relatief weinig en daarom wordt wel gesproken van de *ongekende burger*.

In deze scriptie is de centrale vraag wat de overheid doet om deze *ongekende burger* te leren kennen. Om die vraag te beantwoorden wordt eerst een theoretisch kader geschetst. Daarbij is aandacht voor de oorzaken van de toegenomen ongekendheid van samenleving en burger, de motieven die de overheid heeft om burgers te leren kennen, de methoden die ze daarvoor gebruikt en de mechanismen die optreden bij het gebruiken van die methoden.

Hierna wordt de praktijk belicht. Daarbij komt de gang van zaken bij vier ministeries aan de orde: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Eerst komt de stand van zaken van de bestaande praktijk aan de orde, daarna worden vier cases geanalyseerd volgens het kader uit het theoretische gedeelte van dit onderzoek.

De scriptie sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen: Het leren kennen van de *ongekende burger* staat in de kinderschoenen en vergt een grote inspanning. Als de overheid het leren kennen van de *ongekende burger* echter slim en goed organiseert, kan het die inspanning wellicht dubbel en dwars waard zijn. Daarvoor is het nodig dat de overheid naar de burger toe gaat, moet er oog zijn voor de barrières die staan tussen burger en overheid en moet de bestaande onwil onder beleidsmedewerkers om burgers te betrekken bij het maken van beleid worden tegengegaan.

1. Inleiding

Er moet niet alleen geluistert [sic!] worden maar ook gekeken en ervaring op gedaan worden en dat kan mijn inziens alleen wanneer de overheid zijn oren en ogen goed de kost geeft wat er onder de burgers leeft en speelt! De ervaring is de beste leermeester. Het moet niet om pluchegeilheid gaan, maar om het hart van het hart. Dit is wat ik mis bij de overheid. De wijsheid zit in het luisteren en kijken naar de burgers en niet in de opgedrongen woorden en ideeën van een leider...

Kees 1 mei 2007 | 14:34¹

Deze hartenkreet die Kees via internet wereldkundig maakte sluit aan bij het breed gedragen idee dat een grote groep burgers zich slecht begrepen voelt door de politici en bestuurders van ons land. Steeds meer burgers hebben weinig vertrouwen in de overheid en vinden dat ze te weinig invloed hebben op beleid. Daarbij keren grote groepen burgers zich af van de traditionele vormen van bestuurlijke en politieke participatie; ze voelen zich niet verwant aan een politieke partij en gaan niet stemmen.² Dit fenomeen wordt wel aangeduid als de kloof tussen burger en politiek.

Deze kloof wordt niet alleen door burgers gevoeld. Ook binnen de overheid vinden velen dat het contact met de burger verbeterd moet worden. In onder meer boeken, artikelen, onderzoeken en beleidsplannen die hierna aan bod komen wordt geschreven over de groep burgers die de overheid niet goed kent. Daarbij wordt benadrukt dat het van belang is om zicht te krijgen op wat er onder deze burgers leeft. Voor deze groep burgers wordt een veelheid aan benamingen gebruikt.

¹ <http://www.samenwerkenaannederland.nl/overheid/discussie/discussie-over-vertrouwen/overheid-moet-leiderschap-tonen?pn=2>, geraadpleegd op 4 november 2008.

² Dekker, P. (2002a) Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie 1970-2000, *Beleid en Maatschappij*, 2: 55-66; Dekker, P. (red.) (2002b) *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag; Bovens, M.A.P. en A. Wille (2006) Waar bleef het vertrouwen in de overheid?, *Bestuurskunde*, 4: 50-64.

Zo introduceerde Gabriël van den Brink in 2002 in de voorstudie ‘Mondiger of moeilijker?’ in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de term *bedreigde burgers*. Deze term gebruikt hij voor burgers die zich door de dynamiek van de moderne maatschappij, met haar migratie en mobiliteit, bedreigd voelen. Zij staan negatief tegenover modernisering. Niet alleen omdat ze onvoldoende vaardigheden hebben om aan het proces deel te nemen, maar ook omdat ze bij uitstek met de nadelige gevolgen van het proces geconfronteerd worden. Door de toename van de welvaart en het onderwijsniveau, en de grote nadruk die tegenwoordig ligt op waarden als zelfstandigheid en gelijkwaardigheid, raakt de *bedreigde burger* steeds meer op achterstand. Het gaat hier volgens Van den Brink om ongeveer 35% van de Nederlandse bevolking.³

Een andere benaming is te vinden in een onderzoek dat het bureau Motivaction in 2001 deed in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit onderzoek heeft betrekking op de manier waarop de burger zich in sociaal-politieke kwesties opstelt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier burgerschapsstijlen, waar de *inactieve burger* oftewel de *buitenstaander* er één van is. Deze burger heeft zich afgewend van de politiek, is ongeïnteresseerd, schuwt verplichtingen en verantwoordelijkheden en heeft geen behoefte aan een actieve rol in de beleidsvorming, behalve als daar heel direct eigen voordeel mee behaald kan worden⁴. De andere drie stijlen in het onderzoek van Motivaction zijn de *plichtsgetrouwen* (afhankelijk en volgzaam), de *verantwoordelijken* (actief en betrokken) en de *pragmatici* (afwachtend en conformistisch).

Deze indeling komt goed overeen met de vier burgerschapsstijlen die het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) onderscheidt in ‘De sociale staat van Nederland’.⁵ De *buitenstaander* van Motivaction wordt hier de *onverschillige burger* genoemd. Die gedraagt zich in grote lijnen volgens het model dat Anthony Downs in zijn klassieke werk ‘*An Economic Theory of Democracy*’ gebruikt; als het eigenbelang centraal staat, dan is het volgens Downs irrationeel om je te informeren over politiek, of om zelfs maar een eigen standpunt te formuleren. De

³ Brink, G. van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, SDU Uitgevers, Den Haag.

⁴ Motivaction (2001) *Burgerschapsstijlen en overheidscommunicatie*, Motivaction, Amsterdam.

⁵ Sociaal Cultureel Planbureau (2005) *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag.

baten van een dergelijke activiteit wegen nauwelijks op tegen de kosten.⁶ De andere drie categorieën die het bureau hanteert zijn *ontevredenen*, *gezagsgetrouwen* en *geïnvolveerden*. Volgens het SCP valt ongeveer 23 % van de bevolking onder de noemer onverschillige burger.

Nog een term voor deze burger is te vinden in het boek ‘Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij’ van Arno Korsten en Gerd Leers. Zij spreken van de *maatschappelijke onderstroom*. Het boek behandelt het ontstaan van het afgenomen vertrouwen in politieke bestuurders in ons land. Volgens de auteurs moet de overheid een radar ontwikkelen voor *weak signals* uit deze onderstroom, om zicht te krijgen op wat er bij die burgers leeft. Deze signalen moeten gedetecteerd, gedecodeerd en geduid worden.⁷

Een laatste benaming komt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat zette voor de periode 2005-2006 het thema *de ongekende burger* op de strategische kennisagenda. Er werd onderzoek gedaan naar spanningen in de Nederlandse samenleving. Een thema dat hiermee werd verbonden was de *ongekende islam*, waarbij gekeken werd naar radicalisering en terrorisme.

Bedreigde burger, buitenstaander, onverschillige burger, maatschappelijke onderstroom, ongekende burger; wat de benaming voor het fenomeen ook is, er bestaat een groep burgers die zich van politiek en overheid afwendt. In deze scriptie wordt de term *ongekende burger* gebruikt. Het is, anders dan de andere termen, een duidelijke omschrijving die de lading precies dekt. De term *bedreigde burger* roept de vraag op door wie de burger bedreigd wordt en is daarom onduidelijk, *buitenstaander* of *onverschillige burger* heeft een negatieve connotatie en *maatschappelijke onderstroom* is een vaag en met betrekking tot dit onderzoek te wijds begrip. De term *ongekende burger* echter zegt precies wat bedoeld wordt zonder dat er meteen een nader stempel als ‘bedreigd’ of ‘onverschillig’ wordt gebruikt. Het gaat er primair om dat de overheid deze burger niet voldoende kent, en niet om mogelijke eigenschappen van deze burger.

⁶ Downs, A. (1985) [1957] *An Economic Theory of Democracy*, Addison Wesley, Boston & New York.

⁷ Korsten, A. en Leers, G. (2005) *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht.

1.1 Werk voor de overheid

Voor de rijksoverheid is het een belangrijke uitdaging om met burgers in contact te komen en te blijven, om zo het groeiende ongenoegen van de burger met het functioneren van de overheid tegen te gaan (Borstlap 2002; Leeftang 2003)⁸. Daarom worden er processen gestart waarmee kennis, kunde en ervaringen vanuit de buitenwereld voor de overheid productief gemaakt kunnen worden. Dat betrekken van burgers gebeurt vaak via opiniepeilingen en andere vormen van burgerparticipatie, waarbij de burger naar de overheid toe moet komen. Op die manier worden echter vooral groepen en individuen bereikt die voordien al betrokkenheid toonden; de hoogopgeleide en welvarende *middle to upperclass individuals*.⁹

Om de *ongekende burger* te leren kennen is dus meer nodig dan deze geijkte vormen. Dat besef groeit de laatste jaren en daarom wordt tegenwoordig gebruik gemaakt van een veelheid aan nieuwe methoden, zoals interviews, werkbezoeken, groepsgesprekken, gesprekken op locatie, (digitale) opiniepeilingen, e-mailenquêtes, video *speakerscorners* en videofora. De afdeling Communicatie van het Ministerie van Sociale Zaken heeft zelfs een handboek geschreven voor doelgroepconsultatie waarin vormen van consultatie van burgers worden besproken.¹⁰

Op Europees niveau leeft ook al enige tijd het idee dat de overheid moet proberen om lastig te kennen burgers bij beleid te betrekken. Zo kent de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) al enige tijd het project '*Open policy making*'. Dat is een jaar geleden uitgebreid tot '*Open and inclusive policy making*'. De OESO vindt het van belang om burgers te betrekken bij het ontwikkelen van beleid, maar beseft daarbij dat niet elke burger kan en/of wil meedenken met de overheid. Zo onderscheidt de organisatie vier soorten burgers: zij die *willing* en *able* zijn om mee te doen, zij die *willing* maar *unable* zijn, zij die

⁸ Borstlap, H. (2002) *Kracht zonder macht*, Den Haag (Einddocument werkgroep Strategische functie op rijksniveau); Leeftang, H. (2003) *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*, Den Haag.

⁹ Geul, A. (1999) Onbekend verschiet. Publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland, *Bestuurskunde*, 7: 311-322.

¹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006) [2004] *Wat vinden burgers ervan? Doe-het-zelfboek doelgroepconsultatie*, Den Haag.

unwilling zijn om mee te doen maar wel *able*, en de laatste groep die *unwilling* en *unable* is. De groep die *unwilling* is zal niet makkelijk te betrekken zijn bij het maken beleid.

1.2 Werk voor strategen

Het leren kennen van de *ongekende burger* is een strategische taak. Von Clausewitz schreef in 1873 al in zijn boek ‘*Von Kriege*’ dat een goede generaal niet alleen onderlegd moet zijn in krijgskunst, maar vooral ook ‘logistiek’ geschoold moet zijn; generaals bepalen de juiste aanvoerwegen en onderhouden de juiste relaties met de bevolking, politici en diplomaten.¹¹ De rijksoverheid moet dus, als een goede strateeg, voor elkaar zien te krijgen dat ze deze juiste relaties aangaat.

Ook uit het onderzoek van Borstlap en Leeftang wordt duidelijk dat het bij het kennen van de *ongekende burger* om een strategische taak gaat. Zij formuleren vier strategische ambities voor de rijksoverheid: de toekomstbestendigheid van het beleid vergroten, kennis en onderzoek beter benutten bij totstandkoming van beleid, samenhang in beleid bevorderen en het binnenhalen van de buitenwereld, oftewel het versterken van de externe oriëntatie. Momenteel is er volgens Borstlap en Leeftang bij de overheid onvoldoende vermogen om de buitenwereld op adequate wijze te betrekken bij interne processen. Er is op dit punt dus versterking nodig van de strategische functie van de rijksoverheid. In dit licht is het niet verwonderlijk dat het kennen van de *ongekende burger* binnen de rijksoverheid vaak een taak wordt voor strategische afdelingen van ministeries.

1.3 Externe oriëntatie binnen strategievorming

Om het handelen van strategen op dit gebied in een theoretische context te plaatsen is het interessant om te bekijken wat er in de literatuur over strategie en strategievorming geschreven is over de rol van externe oriëntatie. In het onderzoek naar strategie is de externe oriëntatie van de overheid, die volgens von Clausewitz ook bij generaals belangrijk was, vaak zijdelings aan bod gekomen. Zo bespreekt Snellen in het artikel *Benaderingen in strategieformulering* vijf benaderingen van strategie. De eerste is de *strategische variabele benadering*, die ervan uitgaat dat er een strategische variabele factor is (of een samenstel van factoren) die beslissend is voor het falen of slagen van een organisatie. Hierbij valt te denken aan factoren

¹¹ Clausewitz, C. von (2003) [1832] *On war [Von Kriege]*, Wordsworth Editions Ltd., Hertfordshire.

als het personeel of de organisatiecultuur. De waarde van deze benadering is betrekkelijk, want in feite is slechts zelden één factor cruciaal voor falen of slagen. De tweede, de *'business we are in'-benadering*, legt bij het bepalen van de strategie het accent op de identiteit van de organisatie, om daaraan inzicht ontleen over de te kiezen koers en de doeleinden van de organisatie. Bij de *strategische kloof benadering* wordt wat men heeft vergeleken met wat men wil hebben, en zoekt men naar een activiteit die het verschil tussen deze twee beperkt of teniet doet. Het voordeel van deze benadering is dat het de politiek-bestuurlijke organen en het ambtelijk apparaat van een organisatie bij elkaar brengt. De laatste twee benaderingen van Snellen zijn voor dit onderzoek echter het interessantst: de *stakeholdersbenadering* en de *maatschappelijke behoeftenbenadering*.¹²

Bij de *stakeholdersbenadering* is het belangrijk om de doelen en voorkeuren van cruciale stakeholders te kennen. Toegepast op het publieke domein wordt er bij deze benadering van uitgegaan dat de samenleving niet maakbaar is door de overheid alleen, maar dat andere partijen bijdragen. Daarbij moeten de doelen van de cruciale partijen worden omgesmeed tot het doel van de overheid. Erkenning hiervan is bijvoorbeeld zichtbaar in publiek private samenwerkingsprojecten. Het is volgens Snellen bij deze benadering van groot belang om de voorkeuren van alle actoren te kennen. Een probleem hierbij is dat lastig te bepalen is welke groep wél en welke groep géén cruciale factor is. Daarbij is het belang van actoren voor de overheid aan verandering onderhevig. Tijdens de Fortuyn-revolte werd duidelijk dat de overheid te weinig naar een groot gedeelte van de burgers had geluisterd. Daarmee werd de *ongekende burger* een factor van belang.

De *maatschappelijke-behoeftenbenadering* richt zich op kansen en bedreigingen, maar kijkt ook naar de externe effecten van strategie en de negatieve kanten ervan. Deze benadering haalt de maatschappelijke functie en de verantwoordelijkheid van een organisatie naar voren. In het licht van deze benadering kan de *ongekende burger* gezien worden als een politieke kans; het is namelijk een burger die niet naar de stembus gaat, maar wellicht wel zover te krijgen is wanneer hij op een geschikte manier wordt aangesproken. Daarnaast kan de *ongekende burger* ook een bedreiging zijn. Hoewel deze burgers nauwelijks participeren kunnen

¹² Snellen, I. (1979) *Benaderingen in strategieformulering. Een bijdrage tot de beleidswetenschappen*, Samsom, Alphen.

ze in opstand komen tegen het bestuurlijke en politieke establishment als hun eigenbelang geschaad wordt.

Ook Meijerink en Paardekooper (1993) menen dat beleidsambtenaren een externe oriëntatie moeten hebben: ‘een gerichtheid op maatschappelijke ontwikkelingen die van betekenis zijn voor onderwijs en onderzoek’.¹³ In de vorm van verkenningen, beleidsreviews, scenario’s en indicatieve plannen wordt deze externe oriëntatie zichtbaar. Interessant bij dit artikel uit de vroege jaren negentig is dat er wel aandacht is voor externe oriëntatie bij de rijksoverheid, maar dat er over het betrekken van burgers bij beleid niet gesproken wordt. Blijkbaar werd de urgentie om burgers te consulteren toen nog niet gevoeld.

1.4 Strategy-as-practice

In dit onderzoek naar hoe de rijksoverheid de *ongekende burger* leert kennen wordt uitgegaan van de *strategy-as-practice-benadering*; waar er eerder vooral gekeken werd naar strategie als iets dat een organisatie heeft, wordt er nu ook vooral gekeken naar strategie als iets wat mensen doen.¹⁴ Strategievorming wordt hierbij vanuit een sociologisch perspectief benaderd, als een georganiseerde menselijke activiteit. In eerder onderzoek naar strategie bleef deze benadering onderbelicht; er werd slechts op basis van de output van handelingen afgeleid wat mensen deden, terwijl er weinig aandacht was voor de eigenlijke handelingen. *Strategy-as-practice* wil dit gat dichten en gaat daarom meer over interactie tussen personen dan over strategie als iets dat een organisatie bezit (Whittington 2007; Jarzabkowski 2006). *Strategy-as-practice* (Johnson et al, 2007) richt zich op wat mensen die zich met strategie bezighouden precies doen en hoe ze strategische *outcome* beïnvloeden.

Strategy-as-practice brengt het *doing* dus terug op het podium. In de jaren tachtig was er de tendens van *the firm decides*, waarbij weinig aandacht was voor individuen. Het uitgangspunt was vooral dat strategische beslissingen door de top van organisaties werden genomen. Bij de *strategy-as-practice-benadering* wordt strategie beschouwd als iets dat wordt gemaakt door

¹³ Meijerink, M.H. en C.M.M. Paardekooper (1993) Strategische keuzen en organisatieverandering op een departement. De praktijk van Onderwijs en Wetenschappen, *Bestuurskunde*, 2: 23-33.

¹⁴ Johnson, G., Langlely, A., Melin, L. en Whittington, R. (2007) *Strategy as practice*, University Press, Cambridge.

een groot aantal personen en niet alleen maar op hoog niveau binnen de organisatie. Microactiviteiten die in het traditionele onderzoek vaak onzichtbaar bleven, maar die wel significante gevolgen voor organisaties kunnen hebben, zijn daarbij van belang. Het gaat over wat mensen doen in relatie tot strategie, hoe dit beïnvloed wordt door hun organisatorische en institutionele context en hoe ze die zelf beïnvloeden. Volgens Jarzabkowski is het niet de vraag hoe kennis over strategie gebruikt *moet* worden in de praktijk, maar hoe kennis over strategie gebruikt *wordt* in de praktijk.¹⁵

Deze scriptie richt zich op wat er in de praktijk gedaan wordt door strategen die binnen ministeries bezig zijn met het leren kennen van de *ongekende burger*. Het begint met de opdracht van de minister: ‘ken voor mij de ongekende burger’, maar het belangrijkste is wat er daarna gebeurt wanneer de strateeg aan de slag gaat en welke methoden hij daarbij hanteert. Daarom gaat deze scriptie uit van het perspectief van de strateeg.

1.5 Onderzoeksvraag en opzet

Uit het voorgaande volgt dat een gedeelte van de burgers door de overheid slecht wordt gekend, en dat de overheid het van belang vindt om de *ongekende burger* te leren kennen. Deze externe oriëntatie is een strategische taak, die daarom binnen de overheid vaak wordt uitgevoerd door strategen. Om erachter te komen wat deze strategen vervolgens doen is het niet afdoende om enkel de output van hun werk te bestuderen, maar zal ook moeten worden gekeken naar wat zij eigenlijk *doen*. Hieruit volgt de volgende centrale vraagstelling binnen dit onderzoek:

Wat doen strategen binnen de rijksoverheid om de ongekende burger te leren kennen?

Bij deze centrale vraag sluiten een aantal deelvragen aan. De eerste vier deelvragen worden eerst theoretisch behandeld, vervolgens wordt er naar teruggegrepen in het empirische gedeelte van dit onderzoek. De laatste vraag is meer prescriptief van aard en wordt daarom aan het eind van het onderzoek beantwoord.

¹⁵ Jarzabkowski, P. en D.C. Wilson (2006) Actionable Strategy Knowledge: A Practice Perspective, *European Management Journal*, 5: 348-367.

- a) Welke betekenis heeft de term *ongekende burger* in het debat rondom de kloof tussen burger en overheid?

Om een beeld te krijgen van deze betekenis van de *ongekende burger* wordt de wetenschappelijke canon rond de (on)kenbaarheid van de samenleving en haar burgers verkend. Er wordt behandeld hoe de samenleving de afgelopen decennia steeds onkenbaarder is geworden en wat de oorzaken hiervan zijn. Deze toegenomen onkenbaarheid heeft gezorgd voor een vergroting van de kloof tussen burger en overheid. Het debat omtrent de kloof wordt behandeld, evenals mogelijke uitwegen.

- b) Wat zijn de motieven van de overheid om de *ongekende burger* te leren kennen?

Om iets te zeggen over *hoe* strategen proberen de *ongekende burger* te leren kennen is het van belang om te weten *waarom* ze dat eigenlijk willen. Het motief is belangrijk bij het bepalen van de methode. Daarom wordt op theoretisch niveau behandeld wat de motieven van strategen zijn om de *ongekende burger* te leren kennen. Tevens wordt geprobeerd structuur aan te brengen in deze verschillende motieven. Het empirische gedeelte grijpt hier vervolgens op terug.

- c) Welke methoden worden er gehanteerd om in contact te komen met de *ongekende burger*?

Wanneer dan de motieven duidelijk zijn, kan gekeken worden naar hoe het leren kennen van de burger in zijn werk gaat. Die vraag wordt eerst beantwoord op theoretische basis, dus via literatuur en documenten van ministeries. De verschillende methoden die de rijksoverheid hanteert worden in een kader geplaatst. Het empirische gedeelte grijpt ook op dit kader terug.

- d) Welke mechanismen treden op bij het hanteren van deze methoden?

Bij deze vraag wordt gekeken naar de mechanismen die in werking treden bij het toepassen van de methoden die eerder zijn behandeld. Hierbij wordt vooral gekeken naar factoren die

succesvol benaderen van burgers door de overheid in de weg staan. Er is aandacht voor de barrières die er zijn bij het bereiken van burgers en hoe de overheid die het hoofd biedt.

- e) Wat is de effectiviteit de gehanteerde methoden, en welke alternatieven zijn er denkbaar?

Aan het eind van het onderzoek komen alle wegen samen; het theoretische en het empirische pad worden verbonden en de onderzoeksvragen worden in samenhang behandeld. Deze beschouwing mondt uit in de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag. De effectiviteit van de methoden wordt behandeld en er wordt ingegaan op hoe het leren kennen van de *ongekende burger* mogelijk anders aangepakt zou kunnen worden.

1.6 Relevantie

Waarom dit onderzoek? Daar zijn meerdere redenen voor te geven die grofweg kunnen worden verdeeld over de gebieden ‘overheid’ en ‘wetenschap’. Hieronder worden ze beide kort toegelicht.

Overheid

Binnen de overheid kan het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling zorgen voor verhoging van legitimiteit van beslissingen en vergroting van effectiviteit van beleid.¹⁶ Het is voor de overheid van belang dat beleid legitiem en effectief is. Burgers eisen dat ook steeds meer van de overheid; de burger heeft de afgelopen decennia een assertieve houding ontwikkeld. Burgers beroepen zich ten opzichte van gezagsdragers en medeburgers steeds meer op hun individuele zelfstandigheid. Ze zijn bereid tot overleg, maar willen zich aan niemand onderwerpen (Van den Brink, 2002). Het leren kennen van burgers kan helpen bij het voldoen aan deze eis.

Hierbij is de *ongekende burger* een belangrijk aandachtspunt. Een groot gedeelte van de burgers wordt niet goed gekend door de overheid, en daar wil die overheid iets aan doen. Een schets van de motieven die daarbij een rol spelen, de methoden die gebruikt worden en de

¹⁶ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2005) *Beleid met burgers, praktische gids voor burgerparticipatie*, Den Haag.

mechanismen die optreden bij het gebruik van die methoden kan zeer bruikbaar zijn om zwakke en sterke punten in de huidige manier van werken te bepalen. Dit onderzoek wil inzicht geven in de huidige praktijk van het leren kennen van lastig te kennen burgers. Dat inzicht kan leiden tot aanscherping van de huidige manier van werken.

Wetenschap

Het debat rond het leren kennen van burgers door de overheid is een actueel onderwerp in de bestuurs- en organisatiekundige wereld. Er wordt veel gepubliceerd over de veranderende houding van burgers ten opzichte van de overheid en de mogelijke noodzaak om burgers meer te betrekken bij het ontwikkelen van beleid. Daarbij is voor twee zaken slechts beperkte aandacht: het leren kennen van burgers die moeilijk te leren kennen zijn, en de manier waarop burgers leren kennen in de praktijk gaat. Er wordt wel veel gepubliceerd over legitimiteit, over vertrouwen van burgers in de overheid en over de veranderende positie van burgers tegenover de overheid, maar hoe lastig te bereiken burgers door de overheid gekend kunnen worden, speelt daarbij in de literatuur maar een kleine rol. Er is een grote groep burgers die voor de overheid zeer lastig te bereiken is en die niet zomaar mee wil denken over, of mee wil doen aan het ontwikkelen van beleid en een onderzoek naar hoe de overheid probeert die burger te leren kennen sluit goed aan bij het bredere thema van het leren kennen van burgers. Hierbij wordt aangesloten bij het *strategy-as-practice* onderzoek. Er wordt vanuit gegaan dat het in contact komen met de *ongekende burger* het best kan worden begrepen door het proces op microniveau te volgen. Hierbij wordt dus niet gekeken naar welke informatie strategen hebben verkregen uit het communicatieproces met de *ongekende burger*, maar vooral naar de manier waarop die informatie vergaard wordt en waarom dat gebeurt op de manier waarop het gebeurt. Door deze insteek geeft dit onderzoek een gedetailleerd beeld van hoe het leren kennen van de *ongekende burger* werkelijk praktisch in zijn werk gaat, en niet slechts van de output van processen.

1.7 Leeswijzer

In dit onderzoek worden de onderzoeksvragen a) tot en met d) achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5. Hoofdstuk 2 gaat in op de betekenis van de term *ongekende burger* in het debat rondom de kloof tussen burger en overheid. Hoofdstuk 3 gaat in op de motieven die de overheid kan hebben om burgers te leren kennen. Vervolgens handelt hoofd-

stuk 4 over de methoden die de overheid daarvoor gebruikt. Hoofdstuk 5 gaat over de mechanismen die daarbij optreden; het schetst de barrières die de overheid tegenkomt bij het succesvol leren kennen van burgers.

In hoofdstuk 6 wordt beschreven op welke manier de empirische informatie binnen dit onderzoek is verkregen en hoe deze is geanalyseerd. Daarnaast wordt behandeld hoe de respondenten en de bijeenkomsten die zijn bijgewoond werden geselecteerd.

Na deze beschrijving van de opzet van het empirische gedeelte van het onderzoek gaat hoofdstuk 7 over de resultaten die hieruit naar voren kwamen. Deze worden gekoppeld aan de vier onderzoeksvragen die in de hoofdstukken 2 tot en met 5 aan de orde zijn gekomen.

Hoofdstuk 8 sluit af met conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit de informatie uit de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 gecombineerd met de empirische resultaten van het onderzoek.

2. Over de kloof en de onkenbaarheid

2.1 Inleiding

In *De Volkskrant* van 17 februari 2006 stond het volgende bericht:

'Volgens premier Balkenende is de kloof tussen de burger en de overheid een stuk kleiner dan vaak beweerd wordt. De overheid luistert de laatste tijd steeds vaker naar wat de burger vindt. Maar het is volgens de minister-president onmogelijk iedereen tevreden te stellen.'

Balkenende zei dit gisteren op het Festival der Bestuurskunde in Amsterdam. De premier meent dat burgers meer dan ooit bij de politieke besluitvorming worden betrokken via inspraak, referenda, enquêtes en peilingen.

(...)

Opmerkelijk is dat de minister van Bestuurlijke Vernieuwing Pechtold op hetzelfde moment ook in Amsterdam pleitte voor een urgente aanpak van de kloof tussen kiezers en gekozenen. Hij sprak de vrees uit dat er weer een revolte komt. Maar, anders dan na Fortuyn 'dit keer een grotere, die het land onbestuurbaar maakt'. Pechtold hield een pleidooi voor het referendum, de gekozen burgemeester en een kiesstelsel dat Kamerleden zichtbaarder maakt.'

Bovenstaande citaten illustreren dat de kloof tussen burger en overheid een onderwerp is dat in de belangstelling staat van het openbaar bestuur. Over de grootte van de kloof bestaat geen overeenstemming, evenals over de manier waarop de kloof gedicht zou moeten worden. Balkenende meent dat de kloof kleiner is dan vaak beweerd wordt, terwijl Pechtold de aanpak van de kloof juist als urgent bestempelt.

Een ander, recenter voorbeeld dat aangeeft dat er door grote groepen burgers een gebrek aan representatie in de politiek ervaren wordt, is de recente populariteit van de beweging Trots op Nederland van Rita Verdonk. Deze beweging staat een soort nieuwe politiek voor waarin er ultiem naar de burger wordt geluisterd. Op een website kunnen burgers aangeven met welke problemen ze zitten. Er is zelfs een themagraadmeter op de site waarbij burgers de voorkeur voor te agenderen onderwerpen kunnen aangeven, want:

‘Trots op Nederland is graag continu op de hoogte van wat u vindt. De Themagraadmeter geeft aan welke zaken voor u belangrijk zijn. Doordat u uw stem laat horen weten wij wat er speelt. Zo bepalen wij samen de prioriteiten van onze beweging’¹⁷

Saillant detail hierbij is dat alle thema’s, van files tot zorg, ongeveer even hoog gewaardeerd worden door de stemmers op de poll. Of deze vorm van het leren kennen van burgers dus gaat werken moet de tijd leren, maar de populariteit van de beweging illustreert de wens van de burger om direct te participeren en de worsteling van politici om structuur te brengen in de input die burgers geven. En dat deze manier van politiek bedrijven bij de burger aanslaat blijkt wel uit het feit dat Trots op Nederland in de peilingen op 1 juni 2008 op 23 zetels stond. Overigens kan het verkeren, want op 4 november waren er in de peilingen voor Trots op Nederland nog maar 8 zetels over.¹⁸

Dit hoofdstuk gaat over de kloof tussen burger en overheid. Eerst wordt de kloof kort geschetst, daarna wordt behandeld hoe de kloof is ontstaan. Met die behandeling wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag a) die in hoofdstuk 1 is geformuleerd: Welke betekenis heeft de term *ongekende burger* in het debat rondom de kloof tussen burger en overheid?

2.2 De onvermijdelijke kloof

In 1995 stelden Van Gunsteren en Andeweg in het boek ‘Het Grote Ongenoegen’ dat het probleem van toenemend ongenoegen met de overheid niet lag in afnemende belangstelling voor politiek, dalende politieke participatie, groeiend wantrouwen ten opzichte van de politiek en een toename van het protestmotief in het kiesgedrag. Waar het volgens hen wél omging was dat burgers zichzelf steeds meer waren gaan meten aan regeerders. Zodoende vonden ze dat die regeerders vooral ‘normaal’ moesten doen en geen arrogantie mochten uitstralen.¹⁹

¹⁷ <http://www.trotsopnederland.com>, geraadpleegd op 4 november 2008.

¹⁸ www.politiekebarometer.nl, geraadpleegd op 1 juni 2008 en 4 november 2008.

¹⁹ Gunsteren, H. van en Andeweg, R. (1994) *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Aramith, Haarlem.

Van Gunsteren en Andeweg stelden dat weerzin tegen de politiek van alle tijden was, maar dat politici zeer gevoelig waren geworden voor deze weerzin en de daarbij behorende openlijke kritiek van burgers. Daarom wilden ze zich tegenover de maatschappij burgergericht en open opstellen. Gesteund door voorlichters probeerden ze helder over het voetlicht te komen en transparant te handelen. Volgens Van Gunsteren en Andeweg zat hier het probleem; het politieke handwerk kon volgens hen niet altijd open en transparant zijn, het moest vaak juist naar binnen gericht zijn om complexe maatschappelijke conflicten om te zetten in politieke compromissen. Het is onvermijdelijk dat hierbij een kloof optreedt tussen burger en overheid.

Na 1995 is het ‘grote ongenoegen’ niet verdwenen, maar vooral sterker geworden; volgens het SCP had in het jaar 2000 nog 66% van de Nederlandse bevolking vertrouwen in de overheid, in 2004 was dit percentage tot 37% geslonken (SCP, 2005). Daarna is het vertrouwen wel weer enigszins gestegen, naar boven de 50%,²⁰ mede doordat met Balkenende IV de rust in politiek Den Haag enigszins was teruggekeerd, maar het niveau waar in de jaren negentig sprake van was is ver te zoeken.

Op lokaal niveau is hetzelfde aan de hand; steeds meer burgers zijn van mening dat er op dat niveau te weinig aandacht wordt besteed aan hun problemen. Volgens sommige onderzoeken zou het percentage burgers met die mening meer dan 60% zijn.²¹ Burgers voelen zich in steeds mindere mate vertegenwoordigd door diegenen die daarvoor aangewezen zijn. De lokale overheid doet niet meer wat de burger ervan verwacht en wordt door burgers niet meer gezien als ‘van hen’.

De notie van Van Gunsteren en Andeweg dat het politieke handwerk vaak naar binnen gericht moet zijn om conflicten in compromissen om te zetten is naar de achtergrond verdwenen. ‘Achterkamertjespolitiek’ is een vies woord geworden en besluitvorming moet open en transparant gebeuren. Er is veel kritiek op beslissingen die niet volledig in de openbaarheid worden genomen. De overheid zou op die manier de kloof tussen de burger en zichzelf alleen maar vergroten. Om een beter beeld te krijgen van het ontstaan van de kloof tussen burger en overheid wordt hierna gekeken naar de oorzaken die eraan ten grondslag liggen.

²⁰ Dekker, P. en Steenvoorden, E. (2008) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008/2*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

²¹ Vereniging Nederlandse Gemeenten (2006) *De wil tot verschil, gemeenten in 2015*, Den Haag.

2.3 De toegenomen onkenbaarheid van de samenleving

Voor de toegenomen onkenbaarheid van de samenleving en de daaruit voortkomende kloof tussen burger en overheid zijn verschillende redenen aan te voeren. Deze scriptie onderscheidt vier redenen:

- a) problematische politieke representatie;
- b) toegenomen pluraliteit in de samenleving;
- c) veranderende sociale positie van kennis;
- d) optreden van de overheid zelf.

De behandeling van deze thema's is deels gebaseerd op het boek 'Bestuur in De Ongekende Samenleving' van Van Gunsteren en Van Ruyven. Zij belichten dit onderwerp vanuit het gezichtspunt van bestuurders en instituties. Hieronder worden deze vier thema's toegelicht, waarbij aandacht is voor het verband met de *ongekende burger*

a) Problematische politieke representatie

Van Gunsteren en Van Ruyven stellen dat bestuurders er in afnemende mate op durven te vertrouwen dat beleid waar de Tweede Kamer mee in heeft gestemd ook bij uitvoering in de maatschappij op medewerking van de bevolking kan rekenen. Er is vaak weerstand en verzet tegen beleid en profiteurs zijn regelingen te slim af. Een effectieve en rechtvaardige uitvoering van beleid mislukt hierdoor steeds vaker. De Tweede Kamer blijft in de hedendaagse samenleving belangrijk, maar drukt blijkbaar niet genoeg uit wat er onder de bevolking leeft. Opgemerkt moet worden dat representatie per definitie een kloof met zich meebrengt, omdat ze aanwezig maakt wat afwezig is. Het probleem omtrent representatie is echter redelijk nieuw; vroeger werd de betrouwbaarheid van de politieke representatie gezaghebbend getest in verkiezingen, maar tegenwoordig is de betekenis van deze verkiezingen variabel en problematischer geworden. Kiezers zijn op drift; de volatiliteit is nog nooit zo hoog geweest als bij de afgelopen verkiezingen. Het gevolg is volgens Van Gunsteren en Van Ruyven dat we leven met multipale representaties en multipale toetsingen, die telkens in ad hoc arrangementen worden gecombineerd.

Daarnaast neemt ongeveer 20 % van de kiesgerechtigden geen deel aan Tweede Kamer verkiezingen. Dit gedeelte van de bevolking wordt dus sowieso niet gerepresenteerd. Hierbij moet bedacht worden dat burgers die betrokken, enthousiast en geïnvolveerd zijn hoogst-

waarschijnlijk ook stemmende burgers zijn, terwijl de *ongekende burger* ook via verkiezingen gerepresenteerd wordt. Daarnaast zal de eerste groep burgers zich uit zichzelf met beleidsvoornemens bemoeien, terwijl de *ongekende burger* dit juist niet doet.

b) Toegenomen pluraliteit in de samenleving

Hoewel pluraliteit in een vrije samenleving wordt gewaardeerd en beschermd, is de eigentijdse pluraliteit voor bestuurders moeilijker grijpbaar en voorspelbaar dan de zuilenstructuur in de jaren vijftig. De samenleving bestaat niet meer uit duidelijke, stabiele en intern coherente segmenten.

In ‘Management in het publieke domein’ van Noordegraaf en in ‘Individualisering in Nederland aan het eind van de 20^e eeuw van Felling, Peters en Scheepers komt dit aan de orde.²² Volgens hen gedragen burgers en groepen burgers zich in de huidige samenleving anders dan enkele decennia geleden. Door onder andere de ontzuiling, en de politiserings- en emancipatiebewegingen is het zelfbeschikkingsrecht van burgers een groot goed geworden. De geïndividualiseerde burgers zijn veel minder dan vroeger onderworpen aan traditionele, op religie of levensbeschouwing gebaseerde kaders zoals de kerk, de familie, de omroep of de partij. Ze ontlene hun identiteit dus niet langer aan een bepaalde groep en hebben geen automatische, uit de groep voortkomende belangenbehartiger meer.

Materiële waarden hebben plaatsgemaakt voor postmateriële waarden als vrijheid, zelfontplooiing en protest tegen conventionaliteit. Dit zijn juist de waarden die er volgens Van den Brink (2002) voor zorgen dat een grote groep burgers zich *bedreigd* voelt. Ze kunnen niet mee met het moderniseringsproces omdat ze daar onvoldoende vaardigheden voor bezitten. Opvallend hierbij is dat bijna de helft van de groep die Van den Brink de *bedreigde burgers* noemt zichzelf op politiek gebied niet links of rechts indeelt. De groep vermijdt dus politiek engagement.

Dat het idee van de pluralistische en geïndividualiseerde samenleving breder onderschreven wordt en van belang wordt geacht blijkt ook uit het onderzoeksprogramma Maatschappelijke

²² Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum; Felling, A., Peters, J. en Scheepers, P. (2000) *Individualisering in Nederland aan het eind van de 20e eeuw*, Van Gorcum, Assen.

Participatie, Binding en Betrokkenheid van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Dit meerjarige grote onderzoeksprogramma is door NWO in het jaar 2000 gestart in samenwerking met de ministeries van Justitie, Sociale Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. Het is bedoeld om meer kennis en inzicht te krijgen in de veranderende samenhang in de Nederlandse samenleving:

*'Door ontzuiling en afslanking van de verzorgingsstaat heeft de maatschappij aan bindende kracht ingeleverd. Daarnaast hebben de komst van emancipatie en de toenemende individualisering een ontbindend effect gehad op de samenhang. Het verlies aan traditionele instituties wordt vaak gezien als een bedreiging voor de sociale cohesie.'*²³

Eind 2008 loopt het programma ten einde; uiteenlopende onderzoekers hebben inmiddels binnen dit programma gepubliceerd over het onderwerp.²⁴

Dat er op deze gebieden veranderingen plaatsvinden is wel duidelijk, maar over hoe deze veranderingen gewaardeerd moeten worden bestaat geen eenduidigheid. In ieder geval zorgen de genoemde ontwikkelingen ervoor dat de burger door de overheid moeilijker te kennen is.

c) Veranderende sociale positie van kennis

Er is veel meer kennis dan veertig jaar geleden en kennis is veel toegankelijker geworden. Dat heeft verstreckende gevolgen voor het openbaar bestuur. Onbetrouwbaarheid van kennis kan makkelijk aan het licht worden gebracht, meer mensen hebben kennis en steeds meer mensen hebben bijzondere kennis die algemene kennis invalideert. Volgens Noordegraaf (2004) is er enerzijds sprake van een *information overload* en anderzijds van een *lack of meaning*; we worden geconfronteerd met een overweldigende hoeveelheid informatie, terwijl de betekenis van die informatie vaak niet duidelijk is, omdat verschillende mensen verschillend

²³ Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (2000) *Brochure Stimuleringsprogramma Sociale Cohesie*, Den Haag.

²⁴ Haan, I. de (2002) *Tocqueville in Nederland. Verzuiling, democratie en sociale cohesie in de Nederlandse geschiedenis*, in: Jaspers, T. en Outshoorn, J. (red.) (2002) *De bindende werking van concepten. Reflecties over participatie, binding en betrokkenheid in opvoeding en onderwijs, arbeid en zorg*. Aksant, Amsterdam.

zijn opgeleid en dus over uiteenlopende referentiekaders beschikken. Hierdoor wordt informatie op een veelheid aan manieren geïnterpreteerd. Kennis is in hoge mate diffuus en dat maakt het voor grote groepen burgers lastig om ermee om te gaan. De vraag of er in onze samenleving sprake is van een *professionalization of everyone*²⁵ kan voor laagopgeleide burgers ontkennend beantwoord worden. Deze groep burgers heeft, zoals reeds gezegd, niet de vaardigheden om optimaal deel te nemen aan de modernisering. De groep heeft niet geprofiteerd van het toegenomen onderwijsniveau en wordt bij uitstek geconfronteerd met de negatieve kanten van modernisering.

d) Het optreden van de overheid zelf

Een andere reden voor de toegenomen onkenbaarheid van de samenleving die in 'Bestuur in De Ongekende Samenleving' behandeld wordt is het optreden van de overheid zelf. De overheid kent gevestigde routines van besturen, met daarbij behorende tijdspaden, ordeningsschema's en handelwijzen. Deze routines lopen per definitie achter op het ritme van de hedendaagse plurale en complexe samenleving. Door het hanteren van traditionele manieren van besturen wordt de samenleving alleen maar onkenbaarder gemaakt. Stelselherzieningen en reorganisaties lossen het probleem nauwelijks op; ze zijn alweer verouderd voordat ze worden ingevoerd.

Een tweede probleem dat intern bij de overheid speelt is volgens Van Gunsteren en Van Ruyven een kwestie van noties van kennis en sturen die bestuurders erop nahouden. Die noties zijn institutioneel verankerd en worden gereproduceerd. Dit gebeurt door geïnstitutionaliseerde gedragingen (*in the post-office we behave post-office*). Bijdragen zullen pas breed worden aanvaard als wordt voldaan aan eisen die breed worden aanvaard. Dit zorgt ervoor dat kennis en manieren van kennis verwerven in denktanks, of via academische studies en rapporten van planbureaus niet snel zullen veranderen en dat de status quo dus gehandhaafd blijft.

Van Gunsteren en Van Ruyven constateren ook een discrepantie tussen de wijze van besturen en de leefwijze van de te besturen mensen. Het hiërarchische besturingssysteem is nog het meest gebruikelijke, terwijl de te besturen mensen zich in een veel meer individualistische

²⁵ Wilensky, H.L. (1964) The professionalization of everyone?, *American Journal of Sociology*, 2: 137-158.

cultuur bewegen. Hierdoor werkt rationeel-centraal besturen nog maar zelden. Het is lastig om stelsels van bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs of sociale zekerheid centraal beheersbaar te maken. Waar de overheid vroeger prima uit de voeten kon met de bevelstructuur is nu een onoverzichtelijke onderhandelende vorm van bestuur het meest passend.

2.4 Strategische handelingsperspectieven voor de overheid

Van Ruyven en Van Gunsteren zijn negatief gestemd over het vinden van manieren om adequaat om te gaan met ‘De Ongekende Samenleving’. Ze constateren dat gehanteerde strategieën zoals bestuurlijke flinkheid, oproepen tot burgerzin en transparant dienen nauwelijks geholpen hebben. De beste manier om als bestuurder ‘De Ongekende Samenleving’ het hoofd te bieden is volgens hen betere politieke representatie. Zoals gezegd brengt representatie per definitie een kloof met zich mee, maar dat neemt niet weg dat deze onvermijdelijke kloof zo klein mogelijk moet worden gehouden.

Van Gunsteren en Van Ruyven zijn sceptisch over het luisteren naar burgers door bestuurders. Ze waarschuwen ervoor dat het lastig is om goed te luisteren naar het koor van signalen die verschillende groepen burgers afgeven. Er klinken veel stemmen en bestuurders moeten kiezen naar welke stem of stemmen ze luisteren. Daarbij kan sprake zijn van selectief opportunisme; bestuurders zullen meer aandacht schenken aan burgers die zeggen wat in hun straatje past. Een ander risico is dat degene die het hardste schreeuwt het beste wordt gehoord. Het primaat van de politiek loopt hiermee het risico om nog verder weg te zinken, in plaats van te herstellen.

In het boek ‘Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij’ hebben Arno Korsten en Gerd Leers het over tijdig boren in de maatschappelijke onderstroom als strategie. Zij stellen dat het vertrouwensverlies van de burger in de overheid niet zomaar weg zal waaien. Daarom roepen ze op tot inspirerend leiderschap, wat te vergelijken is met de bestuurlijke flinkheid van Van Gunsteren en Van Ruyven. Het gaat erom dat een bestuurder ‘opstaat, een toekomst droomt en prioriteiten formuleert, weer aangeeft waarvoor hij staat en wat gaat gebeuren.’ Overigens wordt hierbij wel aangetekend dat het niet gaat om een wondermiddel. In Nederland moet altijd met coalities gewerkt worden en een bestuurder, hoe flink die ook is, moet de omstandigheden mee hebben om succesvol te zijn.

Bestuurders moeten volgens Korsten en Leers ook boorputten slaan naar de onderstroom. Ze moeten minder dan nu afwachten wat de manifeste veranderingen in de maatschappij zullen zijn, maar ze moeten voortekenen signaleren. *Weak signals* moeten gedetecteerd worden en dat is een strategische taak. Er zijn verschillende methoden om die voortekenen te signaleren, zoals issuemanagement²⁶, discoursanalyse²⁷ en *learning stories*²⁸. Bij alle methoden gaat het erom dat organisaties zich bewust worden van wat ze niet weten. Vervolgens wordt er via diverse methoden bekeken welke signalen er zijn voor toekomstige veranderingen. Om deze methoden toe te kunnen passen hebben strategen tijd nodig en daar constateren Korsten en Leers een probleem.

Ze bemerken namelijk dat de realiteit waarin strategen opereren vaak niet toestaat dat er op die manier gewerkt wordt. Ze komen uitspraken van ambtenaren tegen als ‘we moeten ons dagelijks werk doen’, of ‘de bestuurders wijzen ons altijd op het regeerakkoord’. Dat komt overeen met wat er gezegd wordt in ‘Balanceren tussen inkapseling en afstoting’ van Van Twist, Peters en Van der Steen (2007). Als er processen worden georganiseerd waar de buitenwereld bij betrokken wordt dan moeten beleidsambtenaren aan de slag met de bevindingen die daaruit komen, maar ‘die passen helemaal niet in wat we al doen of mogen’ en vaak botst het met wat de minister wil.

Deze uitweg is dus ook geen wondermiddel. Burgers betrekken bij het maken van beleid valt vaak moeilijk te rijmen met de beleidspraktijk van de overheid. Boren naar de maatschappelijke onderstroom is lastig en de kans op succes is gering.

2.5 Conclusie

De discussie over de kloof tussen burger en overheid is actueel en ingewikkeld. Voor het dichten van de kloof zijn allerlei manieren te bedenken, die allemaal risico's met zich meebrengen. Eén daarvan is het verbeteren van de politieke representatie. Hoewel dat volgens Van Gunsteren en Van Ruyven een risicovolle onderneming is, is de overheid daar toch mee

²⁶ Ansoff, H.I. (1975) Managing strategic surprise by response to weak signals, *California Management Review* 2: 21-33.

²⁷ Hajer, M. (1989) Discourscoalities in politiek en beleid, *Beleidswetenschap*, 3: 242-263.

²⁸ Metze, T. (2005) *De radar op scherp*, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toekomstverkennen/De radar op scherp*, Den Haag.

aan de slag gegaan. Ze wil burgers leren kennen en luisteren naar het koor van stemmen. De *ongekende burger* is daarbinnen een extra lastige factor, omdat het gaat om een moeilijk bereikbare groep binnen een moeilijk bereikbare groep.

De motieven die ten grondslag liggen aan de wens om de burger te leren kennen worden in het volgende hoofdstuk besproken. Daarin wordt ook een korte schets gegeven van de geschiedenis van het leren kennen van de burger door de rijksoverheid.

3. Motieven voor het leren kennen van burgers

3.1 Inleiding

Bij de rijksoverheid is er een groeiend besef van de toegenomen onkenbaarheid van de samenleving en de kloof tussen burger en overheid. Bij verschillende ministeries wordt hier op verschillende manieren op ingespeeld. Daarnaast is er sprake van interdepartementale actie in de vorm van netwerken die als doel hebben om de burger te betrekken bij het ontwikkelen van beleid. In dit hoofdstuk wordt allereerst een korte geschiedenis geschetst van het leren kennen van burgers door de overheid. Daarna wordt ingegaan op de motieven die de overheid heeft om de burgers te leren kennen. Op die manier wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag b) zoals die is geformuleerd in hoofdstuk 1: Wat zijn de motieven van de overheid om de *ongekende burger* te leren kennen?

3.2 De geschiedenis van het leren kennen van burgers in vogelvlucht

In 1993 diende het Tweede Kamerlid Wilbert Willems van Groen Links de volgende motie in:

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat de Bijzondere Commissie Vraagpunten is ingesteld om de relatie tussen kiezer en gekozene en burger en bestuur nader te onderzoeken; overwegende, dat de betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling zal kunnen bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur; overwegende, dat raadpleging van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling een verhoging van de kwaliteit van overheidsbeleid kan bewerkstelligen; verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers; en gaat over tot de orde van de dag.

Indiener: Wilbert Willems (Groen Links), mede-indiener: Wim Mateman (CDA), Jeltje van Nieuwenhoven (PvdA), Annemarie Jorritsma-Lebbink (VVD), Olga Scheltema-de Nie (D66), Gert Schutte (GPV).

De motie werd ingediend tijdens de slotdebatten rond de Bijzondere Commissie Vraagpunten inzake staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (de zogenaamde Commis-

sie Deetman). Eén van de aanknopingspunten voor het voorstel was de gang van zaken rond de Betuweroute. Er was kritiek op de manier waarop beslissingen werden genomen zonder dat de direct betrokken burgers gekend werden. Maar volgens Willems is ‘dit project niet te isoleren, het ging breed over de kloof tussen overheid en burger’.²⁹

In de jaren daarop ontstond vooral bij de zogenaamde ‘fysieke ministeries’ zoals Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW) het inzicht dat burgers meer betrokken moesten worden bij beleidsontwikkeling.³⁰ Daarbij ging het om kwaliteit en om draagvlak. Die zouden beiden kunnen toenemen door burgers meer te consulteren en zo te doen aan ‘interactieve beleidsvorming’. Het ging daarbij niet enkel om het betrekken van burgers, maar vooral om het besef dat bij beleidsvorming alle *stakeholders* geraadpleegd moesten worden, en niet alleen de *shareholders*; het ging erom dat er niet alleen overlegd werd met degenen die plannen moesten bedenken en uitvoeren, maar ook met de groepen die belangen hadden met betrekking tot de plannen.³¹ Hierbij was het in eerste instantie het makkelijkst om contact te onderhouden met vertegenwoordigende instanties, maar de *ongeorganiseerde burger*, of zelfs *wilde burger* kreeg hierin steeds meer een plaats.

Later in de jaren negentig namen de plannen en ontwikkelingen vaste vormen aan. Er werden methoden ontwikkeld om beleidsvorming interactief te maken. Het ging daarbij om het ontwikkelen van procedures die toepasbaar waren in verschillende beleidspraktijken. Er werden ‘checklists’ of ‘gereedschapskoffers’ ontworpen ten behoeve van de invulling van interactieve beleidsprocessen. Bekende projecten en/of methoden die hiervoor door de rijksoverheid zijn gestart of ontwikkeld zijn Infralab/Plan en Digitaal Verkeersplein (beide bij het ministerie van VenW), de Checklist Communicatie bij Interactief Beleid (Rijksvoorlichtingsdienst) en Samen milieudoelen formuleren (door bureau Pegasus bij VROM).³² Het laatste bureau

²⁹ E-mailbericht van Willems aan schrijver dezes dd. 14-08-08.

³⁰ Arend, S. H. van der (2007) *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Eburon, Delft.

³¹ Edelenbos, J. (2004) *Landelijke Interactieve Beleidsvorming. Een Quick Scan Onderzoek*, Instituut voor Publiek en Politiek, Rotterdam.

³² Es, R. van (2004) *Communicatie en ethiek. Publieke organisaties en hun verantwoordelijkheid*, Boom, Amsterdam.

was vanaf 1997 tot 2000 actief en het begeleidde en propageerde binnen VROM interactief werken en procesmanagement.

Er ontstond een interdepartementaal netwerk dat vanuit BZK werd gecoördineerd. Het initiatief werd vanuit de aardgasbaten betaald en heette ‘de procesmetselaars’ (Van der Arend, 2007). Het heeft twee jaar bestaan, waarna het werd opgevolgd door een hele serie netwerken, clubs, organisaties en projecten. Ambtenaren van verschillende ministeries die zich bezighielden met interactieve beleidsvorming gingen kennis en kunde uitwisselen. Nadat het project van Bureau Pegasus bij VROM afliep was er volgens ‘de procesmetselaars’ behoefte aan een *follow up* met een stevige structuur. Via een notitie en een lobbyronde langs de secretarissen generaal ontstond XPIN, het expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming. Het werd in 2001 ingesteld voor een periode van vier jaar. XPIN organiseerde adviesgesprekken, brainstormgesprekken, conferenties, workshops en debatten, en produceerde onder andere checklists, adviesrapporten en publicaties³³. Bij de oprichting van XPIN werd vastgesteld dat het project vier jaar zou functioneren en daarna afgesloten zou worden. Enerzijds om financiële redenen, anderzijds om ervoor te zorgen dat het geheel niet te veel geïnstitutionaliseerd zou raken. Toch bleek er na de opheffing van XPIN behoefte aan voortzetting van het initiatief op het gebied van het betrekken van burgers. Een dergelijk nieuw initiatief is er inmiddels op beperkte schaal, het zogenaamde ‘interdepartementale burgernetwerk’, waarin medewerkers van enkele ministeries meedoen. Het netwerk heeft (nog) een behoorlijk losvast karakter. Er zijn initiatieven om het meer vorm te geven en centraal bij BZK onder te brengen, maar het is nog de vraag of dat gaat gebeuren.³⁴

3.3 Motieven voor het leren kennen van burgers: principes, prestaties en pragmatisme

Als we willen begrijpen waarom de overheid bepaalde methoden hanteert om burgers te leren kennen, dan zullen we eerst moeten begrijpen *waarom* de overheid de burger wil leren ken-

³³ Heijden, J. van der en Schrijver, J. (2002) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Eburon, Den Haag; Wiel, T. van der, Groenveld, M., Leeftang, H., Bekkers, F. en Berends, J. (2005) *Ambtenaar op expeditie. Meer resultaat met andere werkmethode*, Eburon, Den Haag; Doorn, K. van en Schippers, E. (red.) (2003) *Burgers, overheid en digitale debatten, handvatten uit de praktijk*, Eburon, Den Haag; Vos, M. L. en Doorn, K. van (2004) *Empowerment, over laten en doen*, Eburon, Den Haag.

³⁴ Informatie is afkomstig van gesprekken met respondenten.

nen. Het is belangrijk dat de middelen aansluiten op het motief, dus om iets over de middelen te zeggen moeten we de motieven kennen.

Die motieven om de burger te leren kennen worden in deze scriptie ingedeeld drie categorieën: *principes*, *prestaties* en *pragmatisme*. Hieronder worden deze drie motieven toegelicht. Er is hiervoor gedeeltelijk geput uit het onderzoeksverslag ‘Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie’ van het Ministerie van BZK en het informatieveel ‘Meerwaarde van Beleid met Burgers’ van VROM.³⁵ De indeling die hier gepresenteerd wordt is echter nieuw.

Principes

‘Democratie is de wil van het volk.

Elke morgen lees ik stomverbaasd in de krant wat ik nou weer wil.’³⁶

Deze uitspraak van Wim Kan impliceert de verwachting dat de rijksoverheid besluiten neemt die aansluiten bij wat het volk wil. Vanuit dat standpunt gezien is het voor de overheid een principekwesitie om burgers te leren kennen; het kan worden opgevat als democratische plicht. De overheid wil de burgers immers op een legitieme manier bedienen en daarvoor is het nodig om de burger goed te leren kennen. Legitimiteit en draagvlak zijn hierbij sleutelwoorden.

Een ander principiële motief dat een rol speelt is het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger, zoals al in hoofdstuk twee aan de orde is geweest. Er wordt aangenomen dat ‘burgers leren kennen’ deze kloof kan verkleinen. Zeker na de moord op Fortuyn leeft dit idee in politiek Den Haag. De overheid moet zich meer oriënteren op de buitenwereld en weten wat er speelt, dan krijgen de burgers weer meer vertrouwen in die overheid, is de redenatie.

³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie? Verslag van een onderzoek naar burgerparticipatie in Nederland, ter gelegenheid van het Europees Seminar over ‘Multilevel Governance & Democratic Legitimacy’*, Den Haag; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007) *Meerwaarde van Beleid met Burgers. Programma Beleid met Burgers*, Den Haag.

³⁶ Wim Kan, *Zuinig over de drempel*, oudejaarsavondconference op televisie uitgezonden door de Vara op 31 december 1973.

Bij deze gevolgtrekking kunnen overigens grote vraagtekens worden gezet. Het is meermalen gebleken dat burgers die in een goed opgezet participatietraject meedraaien zich meer gaan committeren aan de overheid en wat die doet en besluit, maar of het leren kennen van burgers op grote schaal bijdraagt aan het dichten van de kloof tussen burger en overheid is maar de vraag. Dat hiernaar maar weinig onderzoek is gedaan, geeft Schrijver aan in zijn recente artikel ‘Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten?’ Volgens hem is er dringend behoefte aan onderzoek naar werkelijke effecten van vormen van participatie op democratische acceptatie en legitimiteit.³⁷ Hij onderscheidt drie soorten legitimiteit die deze processen kunnen hebben: input,- throughput,- en outputlegitimiteit. Bij inputlegitimiteit gaat het er vooral om dat de groep die wordt geconsulteerd of die participeert representatief is voor de totale populatie. Vaak is het lastig om dat goed te organiseren, want de participatieparadox ligt op de loer; insprekers blijken onevenredig vaak oudere mannen te zijn met een hoge opleiding. Een groot probleem is dat volgens Schrijver overigens niet. Volgens hem lijkt deze non-representativiteit van weinig invloed op de legitimiteit, omdat de mensen die niet inspreken er meestal niet boos over zijn dat ze niet vertegenwoordigd worden.

De tweede soort legitimiteit die Schrijver onderscheidt is throughputlegitimiteit of proceslegitimiteit. Het blijkt dat de tevredenheid van burgers die participeren of geconsulteerd worden slechts in geringe mate afhangt van de mate waarin hun advies doorwerkt in beleid. De burger wil vooral serieus genomen worden en het gevoel hebben dat er goed naar hem geluisterd is. Wat er in de praktijk met input gebeurt is daarbij minder belangrijk.

De derde soort legitimiteit is die op het gebied van output. Hierbij gaat het erom of de producten van beleidsnetwerken in het belang van burgers zijn.³⁸ Dat is natuurlijk zeer lastig te meten, maar het is zeker mogelijk om te bepalen of de output van burgerparticipatie en burgerconsultatie vooral ten goede komt aan stakeholders, zoals de burgers, of vooral aan shareholders, zoals ministeries en uitvoerende instanties.

³⁷ Schrijver, J. (2008) Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten?, *Bestuurskunde*, 2: 102-112.

³⁸ Bovens, M.A.P. (2006) De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie, *Beleid en Maatschappij*, 4: 205-218.

Prestaties

Bij *prestaties* gaat het er niet om dat de burger leren kennen zou moeten omdat het democratisch is of omdat het voor legitimiteit van beleid zorgt. Het gaat er vooral om dat de overheid burgers wil leren kennen om daarvan te leren en daardoor beter beleid te maken. Hieraan ligt ten grondslag de gedachte dat de overheid haar prestaties kan verbeteren door goed te luisteren naar burgers.

De overweging daarbij is dat de overheid in de huidige samenleving, met kritische en goed geïnformeerde burgers, vaak inhoudelijk ook echt iets kan hebben aan het luisteren naar burgers bij het maken van beleid en het nemen van besluiten. Burgers beschikken tegenwoordig over informatie die vroeger niet voorhanden was, en kunnen daardoor ook een betere bijdrage leveren aan het ontwikkelen van beleid. De overheid kan dus écht wat hebben aan bijdragen van burgers. Het gaat daarbij totaal niet om *principes*, maar puur om het feit dat er beter beleid gemaakt kan worden door de burger mee te laten praten.

Een praktisch voorbeeld van winst die hierdoor behaald wordt op het gebied van wegebouw is het detecteren van sluiptwegen door de bebouwde kom. Bij het maken van wegenplannen wordt tegenwoordig goed gekeken of er geen kortere wegen door de bebouwde kom zijn die veelvuldig gebruikt zullen gaan worden. Hierover worden expliciet vragen aan burgers gesteld, omdat die vaak het beste weten hoe de verkeerssituatie in hun wijk is. Het is informatie die de overheid zonder burgers lang niet zo goed naar boven krijgt als wanneer ze burgers hierover raadpleegt. De overheid kan hierbij dus van burgers leren.

Een voorbeeld van het verbeteren van prestaties is het leren kennen van burgers door middel van burgerschapstijlen. Wanneer de overheid weet wat voor soort burgers er zijn en welk profiel die hebben, dan kan ze die burgers ook gericht en effectiever benaderen. De communicatie van de overheid naar de burger toe wordt dus beter. Daarmee verbetert de overheid dus haar *prestaties*.

Pragmatisme

Een zeer pragmatische reden voor het leren kennen van de burger door de overheid is het voorkomen van ‘rotzooi’. In hoofdstuk twee bleek al dat bij Pechtold de vrees heerste voor een revolte die het land mogelijk onbestuurbaar zou maken. Hij wilde dat voorkomen door de kloof tussen burger en overheid te dichten. Zo kan het leren kennen van burgers mogelijk ook gebruikt worden om de bevolking tevreden te houden en zo revoltes, opstanden en zelfs bur-

geroorlogen af te wenden. Niet alleen doordat burgers mee mogen denken met de overheid, maar juist ook omdat de overheid door het leren kennen van burgers te weten komt wat er onder burgers leeft en welke sentimenten er spelen. Het is voor de overheid van belang om massaal beleefde emoties snel en goed te detecteren, omdat onvrede onder de bevolking snel om kan slaan in woede en allerlei ‘rotzooi’ tot gevolg kan hebben.

Er is nog een pragmatische reden voor de overheid om burgers te leren kennen die enigszins lijkt op het voorkomen van ‘rotzooi’. Dat is namelijk het voorkomen van vertraging of ongewilde verandering van beleid. Door het leren kennen van burgers kan mogelijk worden voorkomen dat wettelijke inspraakprocedures de uitvoering van beleid al te erg vertragen; als tegenstanders van een beleidsvoornemen alle wettelijke mogelijkheden benutten, kunnen procedures erg lang duren. Wanneer de overheid in een vroeg stadium de standpunten van alle belanghebbenden kent, dan kan dat vertraging in latere fasen van het beleidsproces voorkomen.

Deze indeling in drieën is wellicht enigszins arbitrair, omdat het goed mogelijk is dat twee of drie motieven door elkaar heen spelen. Zo is het voorstelbaar dat door het vergroten van legitimiteit ‘rotzooi’ voorkomen wordt. Het hoeft dan niet per se duidelijk te zijn of het principiële motief een leidende rol speelde of het pragmatische motief. Toch is het een nuttig handvat om motieven voor het leren kennen van burgers te analyseren

Figuur 1: Motieven voor het leren kennen van burgers

<i>Motief</i>	Principes	Prestaties	Pragmatisme
<i>Omschrijving</i>	Vergroten legitimiteit Democratisch gehalte	Leren van burgers Kwaliteit van beleid	‘Rotzooi’ voorkomen Vertraging voorkomen
<i>Voorbeeld</i>	Organiseren van een referendum over het al of niet toestaan van wekelijkse koopzondagen in Utrecht	Organiseren van panels van werkgevers en werzoekenden om manieren te vinden om werklozen aan de slag te krijgen door SZW	Volgen van radicaliserende moslimjongeren door de AIVD om in de toekomst terroristische aanslagen te voorkomen

3.4 Conclusie

In het begin van de jaren negentig ontstond de politieke behoefte om burgers meer te betrekken bij de ontwikkeling van overheidsbeleid. Daar waren meerdere motieven voor, maar het ging vooral om het tegengaan van onvrede van burgers over het overheidsbeleid.

In de jaren daarna heeft het leren kennen van burgers door de overheid steeds meer vorm gekregen. De motieven die hierbij een rol speelden zijn onder te verdelen in de gebieden *principes, prestaties en pragmatisme*. Die motieven liggen aan de basis van de methoden die gebruikt worden. Het volgende hoofdstuk gaat dan ook over de verschillende methoden die de overheid inzet om de *ongekende burger* te leren kennen.

4. Methoden voor het leren kennen van burgers

4.1 Inleiding

*'De laatste tijd worden we in de kamer bedolven onder papier. Als je niet oppast, verzuip je erin; voor Tweede Kamerleden het grootste gevaar. Niet levensbedreigend maar wel idealen dodend. Over reïntegratie van werkzoekenden kreeg ik de afgelopen week tien centimeter papier. Het gesprek dat ik een tijdje terug had met een vrouw in Kanaleneiland, die zes keer door de molen was gegaan zonder baan en zich nu voor het eerst met een persoonsgebonden budget op haar plek voelt, gaf me een scherper beeld. Je moet je uit het papier worstelen. Dé manier is er op uit gaan. Met mensen praten buiten de kamer.'*³⁹

Dit schreef PvdA-kamerlid Hans Spekman op 26 februari 2008 in zijn tweewekelijkse column in het Utrechtse Stadsblad. Hij gaat als Kamerlid zelf op zoek naar de *ongekende burger* en gaat ermee in gesprek. Het is een voor de hand liggende manier om de *ongekende burger* te leren kennen en de manier biedt enkele voordelen. Zo hoort degene die direct met de *ongekende burger* communiceert uit de eerste hand wat deze burger bezighoudt en wat die vindt van overheidsbeleid.

Om een goed beeld te krijgen van wat er leeft onder burgers is met burgers praten echter niet zaligmakend. Aan deze methoden kleven nadelen waar lastig mee om te gaan is. Zo geven gesprekken met burgers maar een beperkt beeld omdat nu eenmaal niemand met *alle* burgers kan praten. Op het gebied van de *ongekende burger* is het direct benaderen extra lastig, want deze groep burgers is juist onwillig om zich te laten benaderen; het gevaar bestaat dat de overheid vooral spreekt met burgers die zelf graag met de overheid willen spreken.

In dezelfde column schrijft Hans Spekman over een bezoek aan Bureau Kredietregistratie (BKR) in Tiel op dezelfde dag. Daar laat hij zich informeren over burgers met schulden, hoe hun problemen ontstaan en hoe ermee wordt omgegaan. Op deze manier krijgt hij ook informatie over burgers, en waarschijnlijk ook over de *ongekende burger*, maar dan indirect, via een instantie die zelf wel direct met burgers te maken heeft. Een voordeel van deze manier van burgers leren kennen is dat het op grotere schaal gebeurt, en dat via een instantie die ex-

³⁹ Spekman, Hans (2008), column *Utrechts Stadsblad*, 26-02-2008.

pert is op een bepaald gebied en informatie in een context geplaatst kan worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat deze (indirect verkregen) informatie gefilterd is en vervormd kan zijn. Buiten deze interactieve methoden om de *ongekende burger* te leren kennen zijn er ook methoden waarbij er niet actief met de *ongekende burger* wordt gecommuniceerd, maar waarbij er op een reactieve manier eigenschappen of handelingen van die burger worden onderzocht en geanalyseerd.

In dit hoofdstuk komen de hierboven genoemde methoden aan de orde. Ze worden letterlijk en figuurlijk in een kader geplaatst en er worden voorbeelden van gegeven. Hiermee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag c) uit hoofdstuk 1: Welke methoden worden er gehanteerd om in contact te komen met de *ongekende burger*?

4.2 De methoden

Om tot een heldere indeling van methoden te komen hanteert dit onderzoek twee tegenstellingen. De eerste is de tegenstelling tussen de dialoog en het eenrichtingsverkeer, de tweede is de tegenstelling tussen direct en indirect burgers leren kennen. Hieronder worden deze twee tegenstellingen kort toegelicht. Hierbij kunnen de participatieladder en de hierbij behorende bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek in het achterhoofd worden gehouden. Hun participatieladder bestaat van beneden naar boven uit de volgende vijf treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen. Hoe hoger de trede op de ladder, hoe meer de burger betrokken wordt bij het ontwerpen van het beleid. Daarbij onderscheiden Pröpper en Steenbeek verschillende bestuursstijlen, waarbij de gesloten autoritaire stijl de burger het minst betreft bij het maken van beleid en de faciliterende stijl de burger de meeste ruimte geeft.⁴⁰

Dialoog vs. eenrichtingsverkeer

Bij deze tegenstelling gaat het erom of er bij het onderzoek sprake is van interactie met burgers. Bij interactief onderzoek is er sprake van een dialoog. Die dialoog kan plaatsvinden tussen de overheid en de burger direct, of via één of meer tussenpersonen. De voorbeelden

⁴⁰ Pröpper, I. en Steenbeek, D. (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

van Hans Spekman vallen beide onder de dialoog; hij gaat twee keer in gesprek, eerst direct met een burger, daarna met een medewerker van BKR in Tiel.

Deze dialoogmethode is bij veel politici erg populair. Ze gaan vaak op werkbezoek bij bijvoorbeeld verpleegtehuizen, jongerencentra en sportclubs. Daar spreken ze met professionals, die vanuit hun functie informatie kunnen geven over onderwerpen, en burgers, die over hun eigen ervaringen kunnen vertellen. Een goed voorbeeld van de populariteit van dit fenomeen is de 100 dagen tour van het kabinet Balkenende IV. Het kabinet wilde zich onderdompelen in de samenleving en overleggen met burgers over wat er moest gebeuren. Daarom zijn ze de eerste honderd dagen van de kabinetsperiode veelvuldig het land ingetrokken om op allerhande plaatsen in dialoog te treden met de buitenwereld. Op die manier werd volgens het kabinet de samenleving meer betrokken bij het maken van beleid. Naar aanleiding van deze tour door het land is het beleidsprogramma ‘Samen werken samen leven’ verschenen.⁴¹

De 100 dagen tour is het kabinet overigens op veel kritiek komen te staan van de oppositie. Het werd een PR-show genoemd en serieuze onderwerpen zoals werkgelegenheid of de multiculturele samenleving zouden nauwelijks aan de orde zijn gekomen. Dat onderstreept het risico van de dialoog met burgers; je hebt slechts de ervaring van één persoon of een groepje personen, en die ervaringen moeten in een kader geplaatst worden om een juist beeld te krijgen van de situatie. En wie met één burger praat heeft het eerder over fietsendiefstal dan over een oplossing voor de werkgelegenheidsproblematiek.

De tegenhanger van de dialoog is eenrichtingsverkeer. Daarbij is geen sprake van interactie; er wordt geprobeerd om burgers te leren kennen zonder dat die burgers daar zelf op een interactieve manier bij betrokken zijn. Op het eerste gezicht lijkt het wellicht lastig om een burger te leren kennen zonder hem of haar persoonlijk te ontmoeten, maar er zijn kanalen die dit goed mogelijk maken. Daarbij gaat het om het bestuderen van uitingen of eigenschappen van burgers. Net zoals sporen van een hert in een bos iets vertellen over de hoof van het hert en de weg die het dier door het bos heeft afgelegd zegt bijvoorbeeld een bericht op internet iets van wat een burger vindt en van welke websites hij of zij bezoekt.

Direct vs. indirect

⁴¹ Ministerie van Algemene Zaken (2007) Samen werken samen leven. Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011, Den Haag.

Deze tegenstelling gaat over de vraag of de overheid (uitingen van) burgers direct leert kennen of indirect. Bij een directe methode hoort niet per definitie de dialoog; er kan ook sprake zijn van eenrichtingsverkeer. Het voorbeeld dat net gegeven werd over het lezen van internetsites is daar een goed voorbeeld van. Een beleidsmaker die een weblog leest leert een burger via een directe weg kennen, zonder dat er contact is geweest met die burger.

Tegenover de directe methoden staan de indirecte methoden. Daarbij is de informatie over burgers afkomstig uit ‘de tweede hand’. Bij deze methoden is het niet nodig om een burger of uitingen van een burger direct te bestuderen om een burger te leren kennen. Zo hanteert Hans Spekman een indirecte methode om burgers te leren kennen als hij met medewerkers van het BKR in Tiel gaat praten. Hij hoort wel over burgers, maar hij communiceert niet zelf met ze. Deze korte uitleg geeft een beeld van de twee tegenstellingen die in dit onderzoek gehanteerd kunnen worden als er wordt gekeken naar methoden om burgers te leren kennen. Hieronder worden deze tegenstellingen verder uitgediept. Dat gebeurt aan de hand van het volgende schema. Daarin worden de twee tegenstellingen gecombineerd. Door deze combinatie ontstaat vier methodes; de directe dialoog, de indirecte dialoog, het directe eenrichtingsverkeer en het indirecte eenrichtingsverkeer. Deze vier methoden hebben in het schema elk een eigen label gekregen. De vier methoden met hun bijbehorende labels worden vervolgens hieronder uitgebreid omschreven. Daarbij worden ze met voorbeelden geïllustreerd om duidelijk te maken hoe de methode in zijn werk kan gaan.

Figuur 2: Methodes voor het leren kennen van burgers

	Direct	Indirect
Dialoog	Ontmoeting	Overdracht
Eenrichtingsverkeer	Observatie	Overzicht

4.3 De directe dialoog: Ontmoeting

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Een steeds vaker gebruikte vorm voor het leren kennen van de *ongekende burger* is de directe dialoog. Die directe dialoog wordt hier de *ontmoeting* genoemd. Het directe contact heeft verschillende verschijningsvormen. Zo kan direct contact met de burger zelf *face to face* plaatsvinden. Daarvan zijn hierboven al enkele voorbeelden genoemd. Het is echter ook goed mogelijk, en steeds gebruikelijker, om via de digitale weg een *ontmoeting* met burgers te hebben. Een goed voorbeeld daarvan is het dialoogspoor

van het project Randstad 2040 van het ministerie van VROM. Op allerlei manieren zijn daar *ontmoetingen* met burgers geweest, om ze naar hun mening te vragen over de toekomst van de Randstad. Er zijn grote aantallen burgers bevroegd en er zijn discussies geweest. Dit alles verspreid over een fysiek traject en een digitaal traject. Op die manier leerde de overheid burgers kennen in een dialoog en op een directe manier.⁴²

Een ander voorbeeld van een groot project waarbij er sprake was van een *ontmoeting* tussen burger en overheid is het Burgerforum Kiesstelsel, dat in 2006 actief was. Een groep van 140 geselecteerde burgers heeft zich gebogen over de manier waarop in Nederland het kiesstelsel functioneert. Beleidsmedewerkers, bestuurders en politici waren in direct contact met deze burgers en uit het traject kwamen voorstellen voor veranderingen voort.⁴³

Bij deze methode om burgers te leren kennen is het niet vanzelfsprekend dat de *ongekende burger* bereikt wordt, want op een brief of een e-mail zal de *ongekende burger* niet reageren. Zo is voor het Burgerforum Kiesstelsel een grote groep burgers benaderd. Van de mensen die positief reageerden werd een gedeelte geselecteerd. Burgers die niet betrokken willen worden, zijn in dit proces dus niet gehoord. Bij het project Randstad 2040 is daar al iets meer aan gedaan. Er is fysiek en digitaal contact geweest. Dat gebeurde omdat VROM ervan uitging dat ze sommige groepen burgers zou missen als ze maar één methode zou hanteren.

⁴² Zie <http://doemee.vrom.nl/randstad2040>, geraadpleegd op 4 november 2008.

⁴³ Zie www.burgerforumkiesstelsel.nl, geraadpleegd op 4 november 2008.

Er blijft echter staan dat het niet makkelijk is om mensen die niet bij het ontwikkelen van beleid betrokken willen worden toch te betrekken. Hierover is meer te lezen in de hoofdstukken 5 en 7 van deze scriptie.

4.4 De indirecte dialoog: Overdracht

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Burgers via een dialoog leren kennen hoeft niet per se te gebeuren door direct met de burger zelf te communiceren. Er kan ook onderzoek gedaan worden naar de *ongekende burger* door te communiceren met ‘kenners van de *ongekende burger*’. Bij deze methode wordt informatie over burgers via een dialoog overgedragen van een kenner van de *ongekende burger* naar de rijksoverheid die burgers wil leren kennen. Daarom spreekt dit onderzoek bij deze methode van *overdracht*.

Een voorbeeld van *overdracht* is het consumentenplatform bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dat platform heeft het ministerie in 2002 ingesteld met twee doelen: het luisteren naar de wensen en zorgen van de consument om zo bestaand beleid aan te passen of nieuw beleid op te zetten en het centraal stellen van de wensen van de consument. In het consumentenpanel zitten leden uit het bedrijfsleven en de overheid, maar ook bijvoorbeeld een wetenschapper, een consumentdeskundige, een voedselconsulent en een kok. Deze leden spreken in het consumentenpanel op persoonlijke titel. Het netwerk komt drie keer per jaar bijeen om te spreken over een specifiek thema. Het ministerie doet voorwerk door een beleidsdossier en een achtergrondossier samen te stellen. In het beleidsdossier staat het huidige beleid uitgewerkt en wordt ingegaan op de ruimte die er is om iets te veranderen. Het achtergrondossier is een onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van het te bespreken onderwerp de afgelopen jaren. Dat wordt samengesteld op basis van bestaande rapporten. In mei 2008 vond bijvoorbeeld een bijeenkomst plaats onder de titel ‘Vis moet, kan dat?’. Tijdens de bijeenkomst werd gesproken over het feit dat enerzijds twee keer in de week vis eten zeer gezond is, maar anderzijds de visstanden een alarmerend niveau hebben bereikt.

Een voordeel van deze manier van werken is dat er bij de experts die burgers direct kennen vaak al een visie is van hoe dingen anders of beter zouden kunnen. Ze hebben veel informatie

en kennen verschillende burgers. *Overdracht* is een methode die enerzijds zeer dicht bij burgers staat maar anderzijds informatie oplevert op een hoger aggregatieniveau dan de informatie die via de *ontmoeting* verkregen wordt. Deze methode was ook erg populair tijdens de 100 dagen tour van Balkenende IV. Elke dag waren op radio, televisie en internet ministers en staatssecretarissen te zien en te horen; minister Van der Hoeven in een fabriek waar medische apparatuur gemaakt werd, minister Vogelaar die door een jongerenwerker of door iemand van een woningbouwvereniging door een achterstandswijk werd rondgeleid of minister Rouvoet die zich door de directrice van een consultatiebureau bij liet praten over de monitoring en begeleiding van jonge kinderen.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk reeds werd opgemerkt moet bij *overdracht* wel rekening worden gehouden met filtering en eventuele vervorming van informatie. Hoewel een kenner van de *ongekende burger* met enige autoriteit informatie kan geven en die in een context kan plaatsen, kan de informatie gekleurd zijn. Experts kunnen belangen hebben om bepaalde informatie te benadrukken of juist achter te houden. Voor het begrijpen van allerlei procedures en het in contact komen met de uitvoering van beleid is *overdracht* echter een geschikte methode.

4.5 Direct eenrichtingsverkeer: Observatie

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Om burgers te leren kennen is het niet per se nodig om een dialoog aan te gaan met de burger of met kenners van de burger. Een andere manier is het bestuderen van uitingen van burgers. Omdat er geen sprake is van dialoog en omdat er gekeken of geluisterd wordt naar de burger wordt deze methode in dit onderzoek *observatie* genoemd. Een goed voorbeeld daarvan is de manier waarop de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

probeert om radicaliserende jonge moslims te leren kennen. Contact door middel van dialoog is bij hen lastig. Daarom verzamelt de AIVD informatie over deze groep door onder andere het analyseren van websites. Er zijn internationaal honderden radicaalislamitische websites, al dan niet gewelddadig van aard en er zijn tientallen Nederlandstalige sites waarop islamitische jongeren discussiëren. Door de relatieve anonimiteit die ze daar hebben zijn veel bezoekers van de sites niet beschroomd om zeer radicale boodschappen achter te laten. Daarnaast

stellen de bezoekers elkaar veel ideologische vragen. Door deze websites frequent te bezoeken krijgt de AIVD een beeld van wat er onder radicale moslimjongeren leeft. Het is voor de overheid een manier om een beeld te krijgen van deze groep *ongekende burgers*.⁴⁴

4.6 Indirect eenrichtingsverkeer: Overzicht

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Het is ook mogelijk om indirect en zonder dialoog onderzoek te doen naar burgers. Dan is er sprake van onderzoek op meer afstand, maar er kan dan nog steeds wel degelijk sprake zijn van het leren kennen van burgers. Omdat het om onderzoek op afstand gaat dat een tamelijk hoog aggregatieniveau heeft wordt in dit onderzoek de term *overzicht* gebruikt.

Een goed voorbeeld daarvan is het in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Universiteit Utrecht uitgevoerde onderzoek naar voornaamgroepen en sociaaleconomische indicatoren.⁴⁵ BZK wil graag een beter beeld ontwikkelen van de Nederlandse burger in al haar verscheidenheid. Die verscheidenheid wordt volgens BZK mede zichtbaar in de zeer persoonlijke beslissing die ouders nemen over de namen van hun kinderen. Veel burgers delen in die keuze voorkeuren en daarom kan de bevolking op basis van de naamgeving van kinderen in groepen worden verdeeld. In de studie wordt gekeken naar correlaties tussen deze verdeling van burgers en een aantal sociaaleconomische factoren. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van onder andere consumentengegevens, gezinsinkomen en het opleidingsniveau van ouders. In het onderzoek zijn 1409 veel gebruikte voornamen verdeeld in 34 naamgroepen. Die naamgroepen zijn vastgesteld door te kijken naar veelgebruikte naamcombinaties van kinderen in één gezin. Op basis van gegevens van bijna 300.000 huishoudens is vastgesteld dat er een grote correlatie is tussen naamgeving en sociaaleconomische factoren. Zo blijkt dat namen van kinderen (statistisch) iets zeggen over sociaaleconomische kenmerken van de ouders. Daarbij wordt direct

⁴⁴ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2007) *Radicale dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neo-radicalisme in Nederland*, Den Haag.

⁴⁵ Onland, D. en Bloothoof, G. (2008) *Voornaamgroepen en sociaal-ekonomische indicatoren*, <http://www.let.uu.nl/~Gerrit.Bloothoof/personal/Publications/SKOrapport-voornamen.pdf>. (zal in verkorte vorm verschijnen in de publicatiereeks van het bureau Strategische Kennisontwikkeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

vermeld dat de relatie niet absoluut is en dat de voorspellende waarde beperkt is. Het kan het ministerie echter wel helpen om groepen burgers beter te leren kennen; als voornamen van kinderen bekend zijn kunnen er ook uitspraken worden gedaan over bepaalde kenmerken van de ouders.

Overzicht kan voor de overheid daarom een goede manier om de burger te leren kennen, zij het op een hele andere manier dan wanneer ze direct in gesprek zou gaan met burgers.

4.7 Conclusie

Er is voor de overheid een groot aantal methoden om de burger te leren kennen voorhanden. In dit hoofdstuk is structuur aangebracht in die methoden. Er is onderscheid gemaakt tussen de methoden *ontmoeting*, *overdracht*, *observatie* en *overzicht*. Deze zijn geïllustreerd met voorbeelden. Hiermee is een helder en werkbaar overzicht van de soorten methoden die de overheid tot haar beschikking heeft. De vraag die we nu kunnen stellen is wat er gebeurt als deze methoden gehanteerd worden; wat zijn de mechanismen die optreden. Die vraag wordt in het volgende hoofdstuk beantwoord.

5. Mechanismen bij het leren kennen van burgers

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn een aantal methoden aan bod gekomen waarmee de rijksoverheid probeert de burger beter te leren kennen. Er is in de loop der tijd veel ervaring opgedaan met het hanteren van de verschillende methoden. Daardoor is er heel wat bekend over wat er gebeurt bij het gebruiken van deze methoden, of met andere woorden, welke mechanismen er optreden bij het leren kennen van burgers. Die mechanismen komen in dit hoofdstuk vooral aan bod in de vorm van mogelijke barrières bij het bereiken van burgers. Een voorbeeld van een mechanisme in de vorm van een barrière is dat jongeren niet bereikt worden door het sturen van een brief. Deze barrière kan het hoofd worden geboden door het gebruik van internet, omdat gebleken is dat jongeren daar beter op reageren. Het mechanisme is dan dat bij correspondentie via e-mail jongeren wél reageren. In dit hoofdstuk wordt vooral gekeken naar barrières; als we weten wat de barrières zijn dan kunnen we op zoek naar positief werkende mechanismen om die barrières het hoofd te bieden.

Met dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderzoeksvraag d) zoals die in hoofdstuk 1 is geformuleerd: Welke mechanismen treden op bij het hanteren van de methoden die de overheid hanteert om de *ongekende burger* te leren kennen?

5.2 De participatieparadox

Bij het leren kennen van burgers via *ontmoeting* ligt de participatieparadox, die in hoofdstuk drie al kort aan de orde kwam, op de loer; velen participeren weinig en weinigen participeren veel.⁴⁶ Uit onderzoek blijkt dat driekwart van alle 'spontane' insprekers man is, meer dan de helft is hoogopgeleid en de meerderheid ouder dan veertig jaar. Duidelijk is dat dit vanuit het oogpunt van representativiteit problemen oplevert (Pröpper en Steenbeek, 1999). De burger die het meeste afstand ervaart tot de overheid wordt het slechtst gekend, terwijl het voor de overheid misschien wel het belangrijkste is om vooral die mensen te leren kennen. Immers, het soort burgers dat lijkt op medewerkers van de rijksoverheid is niet de ongekende groep.

⁴⁶ Raad voor Openbaar Bestuur (2005) Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie, Den Haag.

Enerzijds is er dus sprake van zogenaamde *participatietijgers*, mensen die spontaan, veel en graag participeren, anderzijds is er de *ongekende burger*. Die gaat niet zomaar participeren en laat zich niet makkelijk consulteren; hij of zij reageert niet op een oproep voor een burgerforum of voor een inspraakavond en vult geen enquête in. Als de overheid een goed beeld wil krijgen van die burger, dan zal er dus extra moeite gedaan moeten worden.

Naast het feit dat grote groepen niet participeren schuilt in de participatieparadox zelfs het gevaar dat de *ongekende burger* nog verder af komt te staan van de andere burgers en de overheid. Zo zegt Hartman dat er twee groepen ontstaan als er participatiemogelijkheden worden geschapen, namelijk de groep die makkelijk van die mogelijkheden gebruik kan maken en dat dan ook doet en de groep voor wie het veel moeilijker is om iets te doen met die mogelijkheden. Doordat er participatiemogelijkheden worden geschapen wordt de machtskloof tussen deze groepen alleen maar groter.⁴⁷

Met dat risico moet de overheid rekening houden. Het resultaat van het betrekken van burgers kan dan zijn dat burgers die toch al gehoord werden in feite een extra kanaal hebben om hun invloed te doen gelden, terwijl degenen die eerder buiten de boot vielen nog steeds niet binnenboord worden getrokken.

5.3 Burgers die ongekend blijven

Het mag duidelijk zijn dat bepaalde groepen niet participeren. Vaststellen wie er niet meedoen aan inspraak is lastig. Er is echter wel enig onderzoek naar gedaan. Zo publiceerde het Inspraakpunt van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2002 de resultaten van een onderzoek onder niet-insprekers. Dit onderzoek bestond uit een kwalitatief en een kwantitatief gedeelte.⁴⁸

Het onderzoek stelde de volgende drie hoofdvragen: wie zijn de niet-insprekers, wordt voor besluiten van belang zijnde kennis gemist doordat zij niet inspreken en hoe kunnen de niet-insprekers toch bereikt worden? Met behulp van dertig interviews met niet-insprekers werd

⁴⁷ Hartman, I. (1998) De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf, *Vorming*, 14: 8-18.

⁴⁸ Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat (2002) *Impuls voor inspraak*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

in kaart gebracht hoe niet-insprekers aankijken tegen inspraak, onder welke omstandigheden zij wel zouden inspreken en welke (lokale) kennis zij dan zouden willen en kunnen inbrengen.

In het onderzoek worden vijf categorieën van niet-insprekers onderscheiden:

Onderzoekers (18%): Voor onderzoekers is een voorwaarde dat ze goede argumenten hebben om een afweging te maken. Ze vinden het noodzakelijk zich te verdiepen in de materie en op die manier tot een afgewogen oordeel komen. Redenen om niet in te spreken zijn voor hen dan ook a) dat ze zich nog niet in het onderwerp hebben verdiept en er dus nog geen mening over hebben gevormd, en b) dat ze geen informatie hebben ontvangen om een afweging te maken.

Wantrouwers (35%): Zij zijn sceptisch over het effect van meedenken over beleid en beschouwen het vooral als een ‘zoethoudertje’. Die houding is voor een deel gebaseerd op algemeen wantrouwen in de overheid en gedeeltelijk op ervaringen in het verleden. Ze hebben het idee dat besluiten toch al vaststaan en spreken daarom niet in.

Drukbezetten (27%): Deze groep staat positief tegen de mogelijkheid om in te spreken, maar wil hieraan zo weinig mogelijk tijd besteden. Drukbezetten hebben het druk met hun werk en proberen daarnaast hun sociale contacten te onderhouden. Hun spaarzame vrije tijd willen ze gebruiken als *quality time*, en meedenken over overheidsbeleid valt daar niet onder.

Onverschilligen (10%): Onverschilligen verwachten wel dat resultaten van hun meedenken over beleid gebruikt worden door de overheid, maar ze hebben een onverschillige houding ten opzichte van de politiek en van overheidsbeslissingen. Beslissingen laten hen koud, zolang die hun vrijheid om te doen wat ze willen niet aantast. Ze verdiepen zich in hun eigen wereld en hebben weinig kennis van de wereld daarbuiten.

Onzekeren (10%): Zij voelen zich onzeker over hun eigen deskundigheid en denken weinig goede argumenten aan te kunnen dragen. Onzekeren vinden zichzelf niet de goede persoon om aan inspraak mee te doen.

Er valt wel iets af te dingen op deze indeling. Zo zou er veel overlap kunnen zijn tussen *onderzoekers* en *onzekeren* enerzijds en tussen *wantrouwers* en onverschilligen anderzijds. Toch geeft het onderzoek een interessant beeld van de typen burgers die niet inspreken en kan het handvatten geven voor het omgaan met de barrières die hierna worden besproken.

5.4 Barrières

In het onderzoek van het Inspraakpunt wordt vervolgens aangegeven op welke barrières men kan stuiten bij het willen bereiken van de verschillende soorten niet-insprekers. De volgende vier barrières worden daarbij onderscheiden:

Inhoud/boodschap: In de boodschap moeten alle niet-insprekers zich kunnen vinden. Voor onderzoekers is het van belang dat er wordt doorverwezen naar plekken waar informatie is te vinden over het onderwerp waarover hun mening gevraagd wordt. Wantrouwers moet duidelijk worden gemaakt hoe het inspraakproces in elkaar zit; zij moeten overtuigd worden van het feit dat hun deelname zin kan hebben. Voor drukbezetten moet het duidelijk zijn dat het niet teveel tijd gaat kosten. Een onverschillige moet aangesproken worden op het belang van deelname, hij moet geprikkeld worden door de boodschap. Een onzekere tenslotte moet duidelijk worden gemaakt dat specifieke deskundigheid niet nodig is, maar dat het om hun mening gaat.

Hieruit blijkt wel dat het lastig is om een boodschap zo te formuleren dat die iedereen aanspreekt. Een grote barrière bij het bereiken van burgers kan daarom zitten in de manier waarop de boodschap wordt gebracht.

Tone of voice: Om niet-insprekers zover te krijgen dat ze toch gaan inspreken is ook de toon waarop ze worden benaderd belangrijk. Die moet aansluiten bij de doelgroep. De ene groep moet op een gelijkwaardige manier aangesproken worden, de andere groep positief aanmoedigend. Wie een drukbezette zover wil krijgen om in te gaan spreken zal in de communicatie serieus en begripvol moeten zijn over het feit dat die persoon weinig tijd heeft. Een wantrouwer moet vooral serieus benaderd worden, waarbij het wantrouwen expliciet wordt gemaakt. Daarbij kunnen concrete voorbeelden gegeven worden van gevallen waarbij inspreken zin heeft gehad. Een onverschillige moet juist geprikkeld worden met teksten als ‘dit is ook voor ú van belang’ en ‘later begint nu’.

Zo kan de *tone of voice* waarop mensen benaderd worden invloed hebben op het bereiken van lastig te bereiken burgers. Net als een boodschap die niet aanspreekt kan een *tone of voice* die niet aansluit een grote barrière zijn.

Vorm/kanaal: Een derde mogelijke barrière bij het bereiken van burgers is de vorm of het kanaal dat gebruikt wordt bij communicatie. Sommige niet-insprekers ontvangen het liefst een persoonlijke brief, anderen communiceren liever via e-mail en internet en weer anderen worden het liefst mondeling benaderd. Een onderzoeker zal niet snel positief reageren op een mondeling verzoek, omdat hij eerst veel informatie wil hebben voordat hij over een onderwerp zijn mening kan geven. De drukbezette heeft vaak juist een voorkeur voor e-mail; dat is snel en direct. De onverschillige zal juist persoonlijk aangesproken moeten worden; op een brief of e-mail zal hij niet reageren, maar in een gesprek is hij misschien over te halen om toch in te spreken.

Afzender: Nog een barrière kan de afzender van de boodschap zijn. Een onderzoeker wordt het liefst benaderd door een officiële afzender, zoals de rijksoverheid of een gemeente. Dat geldt ook voor drukbezetten. Een wantrouwer kan beter worden benaderd via een vertrouwd kanaal als een consumentenorganisatie. De onzekere heeft het liefst een afzender die persoonlijk is en dicht in de buurt. Daarbij kan gedacht worden aan een wijkvereniging of de eigen gemeente. Een ‘verkeerde’ afzender kan ervoor zorgen dat mensen niet inspreken en kan dus een barrière zijn.

Deze barrières bij het benaderen van insprekers komen terug in het empirische gedeelte van deze scriptie. Daar wordt gekeken in hoeverre de rijksoverheid in haar communicatie rekening houdt met deze vier aspecten. Overigens gaf het Inspraakpunt aan dat het voor de overheid het beste was om zich op de zogenaamde ‘kansrijke segmenten’ te richten. De onderzoekers, wantrouwers en drukbezetten zijn de grootste groepen en ook de groepen waarvan qua inhoudelijke bijdrage het meest mag worden verwacht. Daarom kan het waardevol zijn om communicatie-uitingen specifiek op hen te richten. De onverschilligen zijn zeer lastig te betrekken en lijken niet veelbelovend op het gebied van lokale kennis. Ook de onzekeren lijken inhoudelijk niet veel bij te kunnen dragen.

Bij het al of niet willen overwinnen van de barrières komen twee zaken die eerder genoemd zijn om de hoek kijken: de indeling van burgers volgens de *(un)willing*-(*un*)*able* methode van de OESO uit hoofdstuk 1 en de motieven om burgers te leren kennen uit hoofdstuk 3. Degenen die *not willing* zijn om door de overheid betrokken te worden, maar wel *able* zijn om een zinnige bijdrage te leveren wil je als overheid enerzijds betrekken vanuit het principiële motief, maar anderzijds zeker ook vanuit het *prestatie*motief; ze zouden je namelijk echt kunnen helpen om beter beleid te maken, want daarvoor zijn ze *able*. Degenen die *not able* zijn wil de overheid niet betrekken vanuit het *prestatie*motief, maar vanuit het *principiële* en vooral het *pragmatische* motief. Want wie *not able* is om in te spreken is misschien wel *able* om voor ‘rotzooi’ en Parijse toestanden te zorgen.

5.5 Conclusie

Bij het leren kennen van burgers door de overheid treedt de participatieparadox op; bepaalde groepen burgers doen veel mee, maar andere groepen willen niet participeren in beleidsontwikkeling en zijn niet genegen om vragenlijsten in te vullen. Daarbij is er de notie dat de burger die niet goed bereikt wordt wél bij zou kunnen dragen aan het ontwikkelen van beter beleid. Vanuit die overtuiging is het zeer de moeite waard om de *ongekende burger* toch te bereiken. Als de overheid dat wil zal ze verschillende barrières moeten overwinnen. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat verschillende groepen niet-insprekers elk een verschillende aanpak behoeven.

Of de overheid bezig is met het overwinnen van die barrières en hoe dat dan gebeurt komt aan de orde in hoofdstuk 7. Dat hoofdstuk geeft namelijk een beeld van de ervaringen van de respondenten binnen dit onderzoek op het gebied van het leren kennen van de *ongekende burger*. Voordat de ervaringen van de respondenten aan de orde komen wordt in het volgende hoofdstuk eerst iets gezegd over de manier waarop de respondenten zijn geselecteerd en de manier waarop ze zijn bevraagd.

6. Onderzoeksopzet

6.1 Inleiding

Dit onderzoek is een zoektocht naar werkwijzen die de overheid hanteert om de *ongekende burger* te leren kennen. Binnen de rijksoverheid is dat een taak voor strategen. In het essay ‘Balanceren tussen inkapseling en afstoting’ maken van Van Twist, Peeters en Van der Steen onderscheid tussen vier soorten strategen: de verkenner, de verkondiger, de verzorger en de verbinder. De verkenner ‘scant’ de horizon van een organisatie door het maken van scenario studies en toekomstverkenningen, de verkondiger heeft een politieke oriëntatie en bewaakt de strategische doelstellingen van de organisatie, de verzorger creëert draagvlak voor strategieontwikkeling in een beleidsorganisatie en de verbinder creëert netwerken tussen de buitenwereld en de organisatie. Dit onderzoek richt zich vooral op de verbinder.⁴⁹ Die versterkt de externe oriëntatie en probeert in interactieve processen buitenstaanders te leren kennen.

In dit onderzoek draait het om wat er in de praktijk gebeurt. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de stand van de wetenschap op dit gebied is, wat de motieven en methoden zijn van de rijksoverheid om burgers te leren kennen en welke mechanismen er hierbij optreden. Daarbij is er al een duidelijk beeld ontstaan van de manieren die de rijksoverheid gebruikt om de *ongekende burger* te leren kennen. Zoals we hebben gezien is er op rijksniveau veel kennis over het bereiken van burgers. Deze is vastgelegd in handboeken, onderzoeksrapporten, informatiebladen en beleidsnotities, maar wat er in de praktijk gebeurt aan de hand van al dit papier is onbekend.

In het volgende hoofdstuk komt daarom het empirische gedeelte van dit onderzoek aan de orde. Hierbij wordt aandacht besteed aan hoe vier ministeries de *ongekende burger* leren kennen. Om daarachter te komen is een aantal strategen geïnterviewd. In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de keuze voor de ministeries tot stand is gekomen, op welke manier de inter-

⁴⁹ Twist, M. van, Peeters, R. en Steen, M. van der (2007) *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie van de Rijksoverheid*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.

views met de respondenten zijn gehouden en hoe de resultaten van dit empirische onderzoek verwerkt zijn.

6.2 Selectie van respondenten

In dit onderzoek komen vier ministeries, twee onderzoeksbureaus en een onderzoekster aan bod. De vier ministeries zijn om verschillende redenen geselecteerd, maar doen vanzelfsprekend allemaal iets op het gebied van het leren kennen van de *ongekende burger*. VROM is een interessant ministerie omdat het al jarenlang een voorloper is wat betreft het betrekken van burgers bij beleid. Zoals eerder gezegd kent het ministerie een afdeling *Beleid met burgers*, die onderzoek naar en betrekken van burgers bij beleid begeleidt en faciliteert. Men is er al lange tijd mee bezig, heeft een veelheid aan methoden ontwikkeld om burgers bij beleid te betrekken en doet moeite om de eigen visie op het gebied van burgers te laten indalen in de hele organisatie.

VenW kent een Inspraakpunt dat zich bezighoudt met het leren kennen van burgers. Het is een ministerie dat al langer bezig is met burgers, niet per se uit de overtuiging dat dat moet of omdat dat pragmatisch zou zijn, maar omdat nu eenmaal in verschillende wetten is vastgelegd dat burgers mogen inspreken als er in hun buurt een weg of een spoorlijn wordt gebouwd. Het Inspraakpunt bestaat al meer dan tien jaar en heeft uitgebreide ervaring met het betrekken van burgers bij beleid. Haar werkzaamheden hebben zelfs geleid tot Inspraak Nieuwe Stijl, wat het Inspraakpunt voor dit onderzoek zeer interessant maakt. Als laatste heeft het Inspraakpunt in het verleden onderzoek gedaan naar problematiek bij het betrekken van burgers. Dat wil zeggen dat het bezig is geweest met precies het onderwerp dat in dit onderzoek aan de orde komt.

SZW is een ministerie waar op het eerste gezicht veel lijkt te gebeuren om de burger in het beleid te halen, maar waar over uitgevoerde projecten of onderzoeken niet veel bekend is. Er is een uitgebreid handboek doelgroepconsultatie, maar de vraag is hoeveel daarmee gebeurt. Van nature heeft SZW te maken met moeilijk bereikbare burgers, omdat ze beleid maakt op het gebied van werkloosheid en sociale voorzieningen voor die mensen die juist vaak deel uitmaken van de maatschappelijk onderstroom. Die mensen kunnen worden aangeduid als *bedreigde burger*, voor wie de modernisering vooral nadelen met zich meebrengt.

BZK als laatste heeft het thema *de ongekende burger* zelfs op de strategische kennisagenda gezet. Bij BZK wordt de urgentie gevoeld om de *ongekende burger* te leren kennen. Op pa-

pier is er veel te vinden over hoe BZK de ongekende burger wil leren kennen, maar het lijkt erop dat BZK wel afstand houdt tot burgers. Daarom is het van belang om te achterhalen wat BZK in praktijk doet om lastig te kennen burgers te leren kennen.

TNS NIPO en Motivaction zijn grotere onderzoeksbureaus die veel werk doen voor de rijksoverheid. Ze hebben beide een duidelijk model waarmee burgers gesegmenteerd worden. Onderzoeksbureaus zijn vaak de organisaties die het praktijkonderzoek doen voor de rijksoverheid. Daarom zijn zij de experts op het gebied van effectieve methoden om burgers te bereiken.

De onderzoekster die als respondente in deze scriptie aan bod komt, werkte ten tijde van het interview aan een onderzoek naar ontevreden burgers. Omdat in dat onderzoek aan de orde komt waarom burgers ontevreden zijn en zich afkeren van de overheid en wat daaraan valt te doen, lag het in de lijn om haar resultaten binnen dit onderzoek aan de orde te laten komen.

6.3 Werkwijze interviews

Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam wordt in dit onderzoek de *strategy-as-practicebenadering* gehanteerd. Dat betekent dat strategie niet wordt beschouwd als iets dat een organisatie hééft, maar meer als iets dat mensen doen. Het is daarbij van belang om een goed beeld te krijgen van de leefwereld waarin een respondent zich bevindt. Dat gaat het beste als de respondent zich openstelt en zich op zijn of haar eigen manier uitdrukt. Het is van ondergeschikt belang dat de interviewer controle heeft over de antwoorden die de respondent geeft. De interviewvorm die daar het beste bij aansluit is het etnografische interview.

Bij etnografische onderzoeksmethoden gaat het niet om het testen van hypothesen, maar ligt er meer de nadruk op het verkennen van de leefwereld en de handelingen van de respondent. Op het moment van gegevensverzameling wordt er geen gebruik gemaakt van een beperkte set van analytische categorieën, maar wordt er op een open manier gevraagd naar hoe de respondent zich precies voorstelt hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Er wordt gewerkt met ongestructureerde data die nog niet gecodeerd is. Bij het analyseren van de data gaat het vooral om het zoeken naar betekenisgeving en naar de redenen van menselijk handelen.⁵⁰

⁵⁰ Grumbkow, J. von en Bouwen, R. (1991) *Cultuur in organisaties*, Van Gorcum, Assen.

In deze scriptie komt die methode vooral tot uiting door het feit dat er vooral gevraagd is naar beschrijvingen en verklaring van de respondenten, zonder daar een al te strak kader voor te hanteren. Zo'n kader brengt het risico met zich mee dat zaken die de geïnterviewde wel van belang vindt toch worden gemist, omdat de interviewer er geen ruimte voor geeft om ze aan de ore te laten komen. Door de gehanteerde open manier van interviewen kan beter worden begrepen waarom een actor handelt zoals deze handelt. De resultaten zijn beschrijvingen en/of verklaringen, waarbij kwantitatieve en statistische analyse een ondergeschikte rol spelen.⁵¹

Buiten de interviews om werden twee bijeenkomsten bijgewoond die over het leren kennen van burgers gingen. De ene bijeenkomst was een presentatie van het onderzoek van Margit van Wessel voor de afdeling Strategische Kennisontwikkeling van het ministerie van BZK. Van Wessel presenteerde haar onderzoek 'Is meetellen mogelijk?' over de verbeelding van verbinding met de democratie onder *ontevreden burgers*. In het onderzoek ging het om de vraag hoe ontevreden burgers gehoord kunnen worden door de overheid en dus kunnen meetellen. Bij de presentatie waren beleidsmakers van BZK en VROM aanwezig, maar ook medewerkers van de WRR.

De andere bijeenkomst was een presentatie van de werkwijzen van TNS-NIPO aan medewerkers van onder andere de Rijksvoorlichtingsdienst en VROM. Onder de titel 'Op zoek naar draagvlakontwikkeling, wat kan onderzoek daaraan bijdragen' gaven twee onderzoekers van TNS-NIPO een presentatie van hun burgersegmentatiemodel, hun manier van het presenteren van scenario's aan burgers en de manier waarop ze naar de burger communiceren.

In beide bijeenkomsten werd door de beleidsmakers gediscussieerd over manier waarop de overheid bezig is om lastig te kennen burgers te leren kennen. Dat gaf een goed beeld van de manier waarop van binnenuit de rijksoverheid over het onderwerp gepraat wordt en wat er concreet aan wordt gedaan.

6.4 Analyse van resultaten

De empirische resultaten worden geanalyseerd aan de hand van de structuren die in de vorige hoofdstukken zijn geschetst. In verschillende casussen worden de methoden die de verschillende respondenten gebruiken om burgers te bereiken geclassificeerd volgens de indeling *ontmoeting*, *overdracht*, *observatie* en *overzicht*. Er wordt gekeken naar eigenschappen van

⁵¹ Spradley, J. (1979) *The ethnographic interview*, Holt, Rinehart & Winston, New York.

het onderzoek en vervolgens wordt bekeken of het onderzoek onder één van die vier noemers is scharen. Als duidelijk is welke methode wordt gehanteerd dan wordt bekeken of de methode gewerkt heeft zoals bedoeld was. Als dat het geval was dan wordt gekeken naar de succesfactoren en als dat niet het geval was dan wordt gekeken naar wat er mis is gegaan en of dat te voorkomen was geweest door het gebruik van een andere methode.

Vervolgens wordt gekeken waaróm voor een bepaalde methode is gekozen en of de methode aansluit bij het motief dat er was om burgers te leren kennen. Hierbij wordt uitgegaan van de drie motieven die in hoofdstuk drie zijn genoemd: het *principiële* motief, het *prestatie*motief en het *pragmatische* motief. Er wordt bekeken of er sprake is van één van deze motieven of dat er misschien meerdere motieven meespelen. Er wordt nagegaan of er van tevoren goed is nagedacht over het motief en of het motief gebruikt is bij het bepalen van de methode. Ook wordt geanalyseerd hoe de aansluiting van de methode op het motief gewerkt heeft en ook hierbij wordt gekeken naar de succes- en faalfactoren die daarbij een rol spelen.

Als derde is er aandacht voor de manier waarop in de casussen het hoofd wordt geboden aan mogelijke barrières. Hierbij wordt gekeken of er bewust is omgegaan met de *boodschap*, de *tone of voice*, het *kanaal* en de *afzender*; of er in de casussen aandacht besteed is aan deze barrières en hoe dat terugkomt in de praktische uitwerking van het leren kennen van burgers. Er wordt gekeken naar hoe de barrières het leren kennen van burgers in de weg kunnen staan en welke manieren er in de praktijk zijn gevonden om ze te omzeilen. Vervolgens wordt de vraag gesteld of er barrières zijn die in hoofdstuk vijf nog niet aan de orde zijn geweest, zodat een compleet beeld geschetst wordt van de negatieve mechanismen die optreden bij het leren kennen van burgers.

Door deze aanpak is het mogelijk om in hoofdstuk 8 gestructureerd conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. We hebben dan namelijk via een duidelijk systeem geanalyseerd waarom en hoe de rijksoverheid de al dan niet *ongekende burger* leert kennen en welke mechanismen daarbij optreden.

6.5 Conclusie

Voor deze scriptie is gezocht naar respondenten die bezig zijn met het binnenhalen van de buitenwereld en dus een verbindende functie hebben. Daarvoor zijn respondenten bij vier verschillende ministeries geselecteerd. De organisatie van het leren kennen is bij de ministeries verschillend, maar allen zijn ze bezig met het betrekken van (ongekende) burgers bij be-

leid. Daarnaast zijn er twee bijeenkomsten bijgewoond waar onderzoekers hun methoden, technieken en bevindingen presenteerden aan beleidsmedewerkers. Van de interviews en de bijeenkomsten wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de motieven-methoden-mechanismen indeling verslag gedaan.

7. De ongekende burger leren kennen: de praktijk

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is op verschillende manieren gekeken hoe de rijksoverheid omgaat met de *ongekende burger*. Eerst is de stand van de wetenschap besproken en zijn de motieven, de methoden en de mechanismen de revue gepasseerd. Hierbij is wel naar de praktijk gekeken, maar slechts indirect. In dit hoofdstuk komt aan de orde wat er in de praktijk gebeurt op het gebied van het leren kennen van de *ongekende burger*.

Elk ministerie komt op dezelfde manier aan bod; eerst is er een algemene beschrijving van de organisatie op het gebied van het leren kennen van burgers en de stand van zaken. Dat is bedoeld om snel een vrij algemeen beeld te schetsen van het ministerie. Daarna wordt bij elk ministerie één casus uitgelicht waarbij men burgers heeft leren kennen. Vervolgens wordt die casus geanalyseerd via het stramen van motief-methode-mechanisme.

Nadat de verschillende ministeries behandeld zijn volgen enkele paragrafen waarin verschijnselen die zich bij meerdere ministeries voordeden worden behandeld.

7.2 Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

7.2.1 Stand van zaken en organisatie

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) kent de afdeling *Beleid met burgers*. De afdeling ondersteunt beleidsmedewerkers die ‘iets’ willen met burgers. Adviseurs van *Beleid met burgers* begeleiden hen, stellen een projectplan op en nemen zo nodig contact op met externen die onderzoek uitvoeren. De afdeling bestaat uit drie fulltime krachten: een programmaleider, een communicatieadviseur en een secretariael ondersteuner. Daarnaast zijn er drie adviseurs die drie dagen in de week werken en vijf medewerkers uit de verschillende diensten die allen één à anderhalve dag tijd besteden aan *Beleid met burgers*. Deze laatste vijf zijn ‘verbindingsofficieren’ die zorg moeten dragen voor de banden met de onderdelen van VROM. De afgelopen vier jaar heeft de afdeling ongeveer veertig projecten begeleid. In tachtig procent van de projecten participeren burgers, in de andere twintig procent zijn de burgers object van onderzoek. Het beleid van de afdeling is

afgelopen jaar geëvalueerd.⁵² *Beleid met burgers* heeft een aantal vaste methoden ontwikkeld om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van beleid. Hieronder worden enkele van de methoden die *Beleid met burgers* hanteert besproken.

Raadplegen

Bij het raadplegen worden burgers uitgenodigd als ervaringsdeskundige, of om te reageren op beleidsvoorstellen. Voorbeelden van instrumenten die hierbij horen zijn enquêtes, interviews en burgerpanels. Bij enquêtes gaat het erom om een betrouwbaar beeld te krijgen van de opvattingen van een grote groep mensen over bepaalde onderwerpen. Dat levert vooral kwantitatieve informatie op. Interviews daarentegen geven vooral kwalitatieve informatie die inzicht geeft in dieperliggende achtergronden van meningen of bepaald gedrag. Burgers die geraadpleegd worden hebben zelf geen directe invloed op besluitvorming.

Adviseren

Bij adviseren wordt burgers niet per se gevraagd wat ze vinden van een bepaald al afgerond voorstel, maar wordt hen gevraagd om aan te geven wat hun het beste lijkt bij de vormgeving van (onderdelen) van beleid. Instrumenten die hierbij gebruikt kunnen worden zijn focusgroepen of burgerplatforms.

Een burgerplatform bestaat bij VROM uit circa 20 burgers die de variëteit binnen de Nederlandse samenleving weerspiegelen. Het platform kan adviseren over een nauw omschreven beleidsvraag of over een breed beleidsthema. Bij de formulering van het advies kan het platform gebruik maken van de kennis waarover ambtenaren beschikken. Het doel ervan is om inzicht te krijgen in de opvattingen, wensen, ervaringen en prioriteiten van burgers ten aanzien van bepaalde beleidsvraagstukken. Daarnaast is het de bedoeling dat het platform concrete en creatieve aanbevelingen oplevert. Bij een duidelijk afgebakende adviesvraag kan volgens *Beleid met burgers* een burgerplatform tot zeer concrete adviezen leiden.

Een focusgroep wordt ook gebruikt ter advisering. Het gaat daarbij om een groep van zes à tien personen die eenmalig discussieert over een specifiek onderwerp, waarbij ze zelf op de een of andere manier betrokken zijn. Een procesbegeleider leidt de discussie in goede banen. Een focusgroep kan verschillende doelen hebben: ontdekken wat de belangrijkste vraagstuk-

⁵² Pröpper, I., Cornips, J., Litjens, B., Jong, J. de en Weststeijn, E. (2007) *Toekomstadvies Programma Beleid met Burgers*, Partners+Pröpper, Vught.

ken of behoeften zijn, het genereren van nieuwe ideeën, het testen van nieuwe voornemens, het identificeren van bestaande praktijken of het evalueren van geleverde diensten of producten. Het resultaat is een gedetailleerd inzicht in de handelwijzen, opvattingen, wensen, problemen en achterliggende motieven van een specifieke groep belanghebbenden. Bij adviseren hebben burgers meer invloed dan bij raadplegen, er kan namelijk worden meegedacht over het vormen van beleid.

Coproducteren

Deze vorm geeft burgers invloed op de agendavorming, de probleemstelling en de uitwerking van het beleid. Bij een coproductie worden zienswijzen, inhoudelijke kennis en praktijkervaring van burgers gecombineerd met die van beleidsmedewerkers om gezamenlijk tot beleidsvoorstellen te komen. Een afgeleid doel is om meer begrip voor elkaar te kweken en zo het onderling vertrouwen te vergroten. Dit resulteert in oplossingen voor problemen door een creatieve combinatie van de belevingswereld van burgers met de bestuurlijke wereld van de beleidsmedewerker. Bij de adviezen kan zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie een rol spelen. Dat kan in kleine groepen gebeuren, maar ook in grotere (werk)conferenties. Hoewel het vergroten van vertrouwen van burgers in de overheid hierbij een rol speelt, zal dat bij deze vorm van burgerparticipatie niet op grote schaal gebeuren. Er is slechts een beperkt aantal deelnemers dat, zelfs bij een grote werkconferentie, het aantal van tweehonderd nooit zal overschrijden.

De methoden worden door *Beleid met burgers* toegepast volgens een stappenplan. Tijdens stap 1 wordt aan degene die onderzoek onder burgers wil doen gevraagd wat de voordelen zijn om burgers te betrekken. Tijdens stap 2 wordt de beleidsruimte verkend. Er wordt bekeken of er wel genoeg mogelijkheden zijn om werkelijk iets met de inbreng van burgers te doen. Als daarvoor geen ruimte is, dan heeft het geen nut om burgers bij beleid te betrekken. Bij stap 3 wordt nagegaan in welke fase van de beleidscyclus het onderwerp zich bevindt; afhankelijk van die beleidsfase kunnen burgers een verschillende rol hebben. Bij agendavorming spelen burgers vaak een meer raadplegende rol, terwijl het bij beleidsvoorbereiding juist belangrijk kan zijn om nauw met burgers samen te werken. Bij stap 4 worden vervolgens de methoden die toegepast gaan worden bepaald. Maatwerk vormt hierbij een belangrijke factor. In de praktijk wordt vaak een mix gemaakt van verschillende methoden die zowel een kwalitatief

als een kwantitatief karakter kunnen hebben. Tijdens stap 5 wordt bepaald hoeveel capaciteit er is voor het betrekken van burgers. Dat is van invloed op de methoden die gebruikt kunnen worden en op de hoeveelheid werkzaamheden die uitbesteed kunnen worden.

7.2.2 Casus: Randstad 2040

Sinds twee jaar is het project Randstad 2040 onder handen van VROM en *Beleid met burgers*. Dit project kwam in hoofdstuk 4 al kort aan de orde. Het is een onderdeel van een groter project met dezelfde naam, waarbij het gaat om het ontwikkelen van de Nederlandse Randstad tot een internationale, duurzame topregio. In het kabinet is reeds een langetermijnvisie besproken, maar in die afgewogen compromisvisie herkenden verschillende ministers zich niet goed genoeg. Daarom moest het project ‘herboren’ worden. Dat gebeurt momenteel onder andere via een zogenaamd dialoogspoor. Om de dialoog aan te gaan met burgers kwam minister Cramer met de vraag om chatsessies, grootschalige toetsen en focusgroepen.

Er is een projectgroep aan de slag gegaan met het zoeken naar manieren om aan deze vraag tegemoet te komen. Vervolgens is het voorstel gedaan om het grootschalige onderzoek te doen op de manier van 21minuten.nl, waarbij 180.000 burgers via internet werden geconsulteerd. De reactie van de top van het ministerie was geschrokken volgens een medewerker van VROM: *‘Als we zoveel burgers consulteren, dan kunnen we er niet meer onderuit om iets met de resultaten te gaan doen.’*

Om alle groepen burgers binnen het onderzoek aan bod te laten komen werd besloten tot een digitaal en een fysiek traject, omdat *de* burger niet bestaat. De ene burger geeft liever digitaal z’n mening, de ander gaat liever in gesprek. Burgers die geen computer hebben kunnen niet digitaal geraadpleegd worden en grote groepen burgers zijn niet gewend om met een computer om te gaan. Andere groepen burgers doen juist veel liever mee aan een onderzoek via internet dan dat ze een vragenlijst moeten invullen en op de post doen. Daarom werden twee gelijkwaardige sporen ontwikkeld. Op alle inspraaktrajecten was sprake van overinschrijving. Daarbij werd wel duidelijk dat sommige thema’s populair waren om over mee te praten, zoals bereikbaarheid en groen, terwijl een thema als water helemaal niet populair was.

Voor het digitale traject is de synthretonmethode gebruikt; burgers zitten daarbij met vijf personen aan een ‘tafeltje’. Als drie personen het met elkaar eens zijn, dan gaan die drie door naar een tafeltje met gelijkgestemden om over een ander onderwerp verder te discussiëren.

Daarmee komen snel allerlei meningen naar boven en het wordt inzichtelijk in hoeverre ideeën door grote groepen worden gedragen. Voor de selectie van de deelnemers is moeite gedaan. Er zijn grote groepen mensen aangeschreven en er is een zorgvuldige selectie gemaakt, zodat er een representatieve groep aan het onderzoek deel zou nemen. Dat neemt echter niet weg dat er alleen mensen meededen die zichzelf aangemeld hadden. En dat is volgens alle respondenten nu juist een manier die niet werkt om moeilijk bereikbare burgers te leren kennen.

Het bleek dat bij het fysieke traject, dat bestond uit rondetafelgesprekken, relevante vragen van burgers opkwamen die bij de synthreton methode niet aan het licht waren gekomen. Dat gaf aan dat via het digitale spoor niet alles aan de oppervlakte kwam. Enerzijds was die methode dus erg geschikt om te bepalen of burgers een onderwerp belangrijk vonden, anderzijds werden er wel onderwerpen door gemist. Het fysieke traject toonde daarmee de onvolledigheid van het digitale traject aan.

Hierna is een grootschalige toets gehouden, waaraan ongeveer 13.500 mensen mee hebben gedaan. Hierbij bleek dat geld een beperkende factor kan zijn: *'We hadden veel liever 20.000 respondenten gehad. Dan hadden we meer met de informatie gekund, maar het geld was op.'* Bij die grootschalige toets is een brief verstuurd naar een groot aantal mensen. Een reden hiervoor was dat er een grote groep mensen is die liever een brief ontvangen dan een e-mail, en daarbij komt dat mensen tegenwoordig veel meer e-mail dan post ontvangen, en dat daarom een brief behoorlijk opvalt.

Om te zorgen dat niet alleen participatietijgers meededen aan de enquête konden mensen bij deelname prijzen winnen. Deze prijzen waren deels aangepast op de moeilijk te bereiken groep. Zo waren er bijvoorbeeld voetbalkaartjes te winnen. Op de grootschalige toets heeft 5% van de mensen gereageerd. Volgens Motivaction, het bureau dat het onderzoek uitvoerde, is dat een gemiddeld percentage. Achteraf heeft een respondent wel een aardig gevoel over het onderzoek, maar *'Ik was toch liever naar de mensen toegegaan bij voetbalclubs en buurthuizen. Dat had alleen gekund als er meer geld was geweest.'* Hierbij wordt duidelijk dat deze medewerker van VROM het idee heeft dat er een beter beeld van de burger was verkregen als burgers persoonlijk waren benaderd.

Daarna is een slotconferentie gehouden waarin adviezen zijn geformuleerd waar draagvlak voor was. Bij deze conferentie waren weer vooral blanke, oudere, hoogopgeleide mannen aanwezig, maar dit is door de respondenten bij VROM niet als storend ervaren. Wat er nu écht met de resultaten van het dialoogspoor gaat gebeuren is onduidelijk. Veel adviezen doen het wel goed, maar *'the proof of the pudding is in the eating'*. Er is volgens een medewerker van *Beleid met burgers* een grote worsteling over wat er wel en niet in het rapport komt. Hierbij dreigt de input van de burgers ondergesneeuwd te raken, want er zijn allerlei andere belanghebbenden die meebepalen hoe het rapport eruit komt te zien. *'Het lijkt erop dat er maar drie regels over het hele dialoogspoor met burgers in het rapport komen te staan, en dat rapport is 35 pagina's.'*

7.2.3 Randstad 2040: Motieven, methoden en mechanismen

Motieven

Op de website van VROM is over het motief van het hele project het volgende te lezen: 'Een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van de structuurvisie was om een visie te maken die mensen, steden en kwaliteit centraal stelt. Om tot een dergelijke visie te komen zijn er vier sporen gevolgd: dialoog, onderzoek en advies, strategische allianties en ontwikkelingsbeelden. In het kort komt het er op neer dat de visie is gevoed door gesprekken met ondernemers, burgers en maatschappelijke instellingen die de Randstad gebruiken.'⁵³

Vanuit deze visie kan het motief om burgers te leren kennen gezien worden als een *prestatie*motief. Een visie die mensen, steden en kwaliteit centraal stelt gaat over kwaliteit van beleid en er spreekt de overtuiging uit dat de overheid kan leren van de burger. Een respondent bevestigt dat: *'We wilden juist aan de voorkant van het beleid luisteren naar de burger, omdat we dan echt iets met de informatie kunnen doen en zo beter beleid kunnen maken.'* Pragmatische motieven zijn hier zeker niet aan de orde; het ministerie wil de burger niet leren kennen omdat de burger anders voor 'rotzooi' zou kunnen zorgen. Of het *principiële* motief hier een rol speelt wordt niet helemaal duidelijk, maar het lijkt ondergeschikt. Het gaat er bij dit onderzoek naar burgers niet om dat het beleid democratisch moet zijn of dat het onderzoek gedaan wordt om legitimiteit te verschaffen, al kan niet uitgesloten worden uitgesloten

⁵³ http://doemee.vrom.nl/randstad2040/vraag-en-antwoord#id1q_eMD6URbLfY8DNmQxxEQ, geraadpleegd op 4 november 2008.

dat dit gedeeltelijk het motief was . Uit de gesprekken met de respondenten bleek wel dat het motief bij hen speelde: *‘Het gaat om de democratische imperatief. Als overheid wil je, net zoals een bedrijf, je klant goed bedienen. [...] Legitimiteit is daarbij belangrijk. Door de burger te betrekken bij beleid willen we de kloof tussen burger en overheid verkleinen.’* Er kan echter verschil zijn tussen de motieven die beleidsmedewerkers zien om burgers te betrekken en de motieven die ten grondslag liggen aan projecten waarbij de rijksoverheid burgers leert kennen.

Methoden

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Er zijn bij dit onderzoek verschillende methoden gebruikt: de digitale synthreton methode, de ‘fysieke’ Randstadtafels, het grootschalige onderzoek en de afsluitende werkconferentie. Die methoden zijn allemaal een *ontmoeting*. Dat laat meteen in de praktijk de breedte van deze methode zien, die ook al in hoofdstuk vier is beschreven. De methode lag wellicht enigszins voor de hand, gezien het onderwerp van het onderzoek. Via

overdracht en *observatie* was het lastig om van burgers te weten te komen wat ze belangrijk vinden aan de Randstad. Bij *overdracht* zou het probleem zijn geweest dat er geen experts zijn die de mening van de burgers over dit onderwerp kennen, wat wel het geval kan zijn bij bijvoorbeeld onderwerpen op het gebied van de zorg (artsen) of veiligheid (politie). *Observatie* was lastig omdat er weinig te observeren valt op dit gebied. *Overzicht* is een methode die in het hele project wel gebruikt is, omdat veel cijfers zijn geanalyseerd. Denk hierbij aan mobiliteit, gezinsgrootte of woonwensen. In het dialoogspoor is deze vorm echter niet duidelijk teruggekomen.

Meerdere vormen van *ontmoeting* dus. Bij de digitale methode ‘ontmoette’ de overheid burgers aan digitale discussietafels. De methode geeft naast enige kwalitatieve informatie vooral kwantitatieve informatie. Groot nadeel van deze methode was dat burgers niet met eigen punten naar voren konden komen. Dat dit nadeel ook reëel was bleek tijdens de Randstadtafels. Daar kwamen belangrijke punten naar boven die bij de synthreton methode onder de oppervlakte waren gebleven. Hiermee toonde het fysieke spoor de onvolledigheid van het digitale spoor aan. Die Randstadtafels waren een goede manier om direct met burgers in contact te

komen. De overheid zit letterlijk met burgers aan tafel en de burger kan alles zeggen. De Randstadtafels vonden in de avonden plaats in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

De grootschalige toets is een andere vorm van de directe dialoog. De overheid stelt (schriftelijke) vragen en de burger geeft antwoord. In dit geval zijn 13.500 mensen bevestigd. Dat is een groot aantal en de uitkomsten zouden daarom een representatief beeld kunnen geven van wat de burger belangrijk vindt bij de ontwikkeling van de Randstad tot en met 2040. Dat dat niet altijd het geval hoeft te zijn zien we in de volgende paragraaf.

De werkconferentie was weer een hele duidelijke manier van een directe dialoog. Deze conferentie onder de titel ‘Randstad 2040 is nu’ vond plaats als afsluiting van het dialoogspoor. Er waren burgers, deskundigen en vertegenwoordigers van rijk en regio bij elkaar. Er is in verschillende werkgroepen gediscussieerd over verschillende onderwerpen. Bij de conferentie was wel duidelijk dat niet iedereen bereikt was. Een respondent zei hierover: *‘Er waren vooral weer veel blanke mannen. Jongeren waren er nauwelijks, net zoals allochtonen. Dat is jammer, hoewel de groep die er nu was waarschijnlijk wel de groep is die de beste inhoudelijke input levert.’*

Mechanismen

In deze door VROM georganiseerde dialoog heeft het ministerie op verschillende vlakken zijn best gedaan om barrières uit de weg te ruimen. Zo is er een fysiek en een digitaal traject geweest en hebben er kleinschalige bijeenkomsten plaatsgevonden en een grootschalige toets. Deze meervoudige aanpak kan voor een gedeelte zorgen voor een representatief beeld. Bij alle gebruikte methoden was het echter de burger zelf die moest reageren op een oproep van het ministerie. We hebben al eerder gezien dat respondenten liever zelf naar de burger toe waren gegaan, maar daar was in dit project geen sprake van. Er hebben wel overal oproepen gestaan om mee te doen aan het onderzoek, maar de echte *ongekende burger* wordt daar niet mee bereikt. Er is in het proces aandacht besteed aan hoe mensen bereikt konden worden, getuige bijvoorbeeld de prijzen die burgers bij deelname konden winnen, maar een zwakte in de werkwijze is dat de burger nog steeds naar de overheid toe moest komen.

Wat betreft communicatie zijn vele kanalen gebruikt: internet, posters op stations en dergelijke en brieven naar grote groepen mensen. Daarbij is ook rekening gehouden met de manier waarop de boodschap is gebracht. Vooral aan de toonzetting voor de brief die bij de grootschalige toets hoorde is veel aandacht besteed. Een respondent zegt hierover: *‘Aan die tekst is*

wel aandacht besteed door een extern bureau, maar ik zou zelf de tekst toch anders hebben geschreven, zodat het meer mensen aan zou spreken.'

Er is niet gedifferentieerd in de inhoud van de boodschap; iedereen kreeg dezelfde brief met dezelfde tekst met dezelfde *tone of voice*. Daarbij was de overheid steeds de duidelijke afzender. De groep die gereageerd heeft op de vragen van VROM was waarschijnlijk representatiever geweest als er wel gedifferentieerd was in *inhoud, tone of voice* en *afzender*.

7.3 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

7.3.1 Stand van zaken en organisatie

Dit onderzoek richt zich wat betreft het ministerie van VenW op het Inspraakpunt. Het Inspraakpunt is een kennis- en expertisecentrum met twaalf medewerkers op het gebied van consultatie en inspraak. Het geeft advies over inspraakprocedures en helpt bij de uitvoering ervan. Vanaf de oprichting in 1997 heeft het Inspraakpunt circa 400 inspraakprocedures begeleid. Van Betuwelijn tot Schiphol, van Randstad 380 (het bouwen van hoogspanningsmasten voor de stroomvoorziening van de Randstad) tot Natura 2000 (het opzetten van een netwerk van beschermde natuurgebieden).⁵⁴ Het werkt vooral voor VenW en is daar een onderdeel van, maar het voert soms ook opdrachten uit voor andere ministeries, zoals LNV. In 2005 gingen 50 voorgenomen besluiten 'de inspraak in'. Er waren 14.671 burgers of organisaties die een zienswijze indienden. De kosten daarvoor bedroegen circa 1,7 miljoen euro.

Inspraak Nieuwe Stijl

Het Inspraakpunt werd aanvankelijk opgericht om formele inspraak in goede banen te leiden. Daarbij zijn steeds verbeteringen aangebracht en dat heeft geresulteerd in de zogenaamde Inspraak Nieuwe Stijl. In de 'oude stijl' waren er enkele veelgehoorde klachten. Zo zouden beleidsmedewerkers reacties van burgers alleen scannen op argumenten die hun zienswijze bevestigden. De resultaten zouden niet naar boven doorwerken omdat de interactieve en de politieke arena onvoldoende waren verbonden en omdat vaak pas laat in een proces inspraak werd georganiseerd. Vooral het laatste punt kwam vaak naar voren. Daarom bestaat de In-

⁵⁴ Zie <http://www.randstad380kv.nl/> en <http://www.groeneruimte.nl/dossiers/natura2000/>, beiden geraadpleegd op 4 november 2008.

spraak Nieuwe Stijl uit twee stappen die elkaar opvolgen. Als eerste stap vindt er aan het begin van de planvorming een brede consultatie van de burger plaats. De vorm van die stap is vrij. In die fase kan er met de ideeën uit de samenleving nog makkelijk iets gedaan worden. De tweede stap is een finale belangentoets, kort voor het definitieve besluit: hierbij wordt bekeken of er niets over het hoofd is gezien en of er geen burgers zijn die vinden dat hun persoonlijke belangen onevenredig geschaad worden. Met deze Inspraak Nieuwe Stijl verschuift het zwaartepunt van het betrekken van burgers naar de fase van de beleidsvoorbereiding, waarbij er nog beleidsruimte is. Er is een gedragscode opgezet met tien principes van goed consulteren. Het gaat om principes als ‘ken alle belanghebbenden’, ‘doe geen consultatie om de consultatie’ en ‘wees een geloofwaardige gesprekspartner’.⁵⁵ Bij de Inspraak Nieuwe Stijl is dus enerzijds een betere structuur ontworpen om burgers op tijd en op een goede manier te leren kennen, anderzijds is geprobeerd om de houding van beleidsmedewerkers te optimaliseren door onder andere de gedragscode.

Burgerpanels

Net zoals VROM werkt VenW regelmatig met burgerpanelen. Daar is inmiddels veel ervaring mee: *‘We zorgen voor representatieve steekproeven. Als de groep die je benadert maar groot genoeg is, dan kun je altijd op een representatieve groep respondenten uitkomen. Burgerpanels tellen vaak twintig tot dertig mensen. Groot genoeg voor enige representativiteit en er kunnen ook deelgroepjes van gemaakt worden.’* Om het aantrekkelijk te maken om zitting te nemen in een burgerpanel worden mensen in financiële zin goed beloond. Zo hoopt VenW op versterking van de representativiteit van de panels. Het geeft een respondent bij VenW het idee dat er een tamelijk diverse groep bereikt wordt, waaronder ook lastig te kennen burgers. Of die écht invloed hebben op beleidsvorming wordt door de respondent betwijfeld: *‘Alles wat naar een burgerpanel gaat wordt publieksvriendelijk gemaakt. Maar dat gaat lang nog niet altijd goed genoeg. Er moet beter getoetst worden hoe aangeleverde informatie valt en of mensen het wel snappen. De informatie moet meer op maat aangeleverd worden. Bij de Schipholenquête had ik soms het idee dat bepaalde mensen er te weinig van snapten om aan de discussie deel te nemen.’*

⁵⁵ Advies Werkgroep Inspraak (2006) *Inspraak Nieuwe Stijl: Maatwerk*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

7.3.2 Casus: Gezondheid en beleving rond Schiphol

In 2006 publiceerde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) het rapport 'Monitoring van gezondheid en beleving rondom de luchthaven Schiphol'. Het ging om een onderzoek dat was gedaan in opdracht van drie ministeries: VenW, VROM en VWS. Het rapport beschrijft de resultaten van een monitoringprogramma dat het RIVM uitvoerde in het kader van het meerjarige onderzoeksprogramma Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol. Het doel van dat programma is om vast te stellen of veranderingen in de milieubelasting samenhangen met eventuele effecten op gezondheid en beleving. Dat onderzoek gebeurt door het periodiek bepalen van de milieubelasting van de luchthaven Schiphol en de milieugerelateerde gezondheid en beleving van omwonenden. Voor deze scriptie is met name het onderzoek naar dit laatste aspect, de milieugerelateerde gezondheid en beleving van omwonenden belangrijk. Er is op drie manieren onderzoek gedaan onder burgers: a) Een schriftelijk vragenlijstonderzoek. Het onderzoek richtte zich op gezondheids- en belevingskenmerken van burgers en de relatie van deze kenmerken met de milieubelasting. Het onderzoek was een steekproef uit 1,8 miljoen 'omwonenden' van Schiphol. De zeggingskracht ervan is volgens het RIVM groot omdat het een representatief beeld geeft. b) Een panelonderzoek dat vier jaar achtereen is gehouden. Daarmee is onderzocht welke invloed de verandering in het geluidniveau had op het vóórkomen van geselecteerde gezondheids- en belevingskenmerken. Er waren ongeveer 600 panelleden. De panelleden zijn geworven uit panels die eerder rond Schiphol actief waren en ze zijn geselecteerd op de ligging van hun woning ten opzichte van de verschillende landingsbanen op Schiphol. c) Een onderzoek met registratiegegevens (ziekenhuisontslagdiagnoses, medicijnuitgifte door apothekers en klachten over vliegtuiggeluid) uit de periode 1995-2004.

Via deze drie onderzoeksvormen hoopte het RIVM een zo goed mogelijke dekking van het onderzoeksgebied te hebben bereikt. Er was namelijk specifieke informatie per persoon en het was mogelijk om veranderingen in de tijd te volgen.

7.3.3 Gezondheid en beleving rond Schiphol: Motieven, methoden, mechanismen

Methoden

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Er is gebruik gemaakt van drie verschillende manieren van onderzoek. Ze vallen onder twee soorten methoden zoals die worden gehanteerd in deze scriptie. De schriftelijke vragenlijst en het panelonderzoek zijn beide vormen van de *ontmoeting*. Het onderzoek naar de registratiegegevens van onder andere medicijnuitgifte en klachten van geluidsoverlast zijn een vorm van *overzicht*, want er is sprake van indirect eenrichtingsverkeer. Het zijn geen

methoden die de burger betrekken bij de ontwikkeling van beleid, maar dat was bij dit onderzoek niet de doelstelling. Het gaat hier echt om het leren kennen van burgers, en daar zijn deze manieren van onderzoek erg behulpzaam bij. Er zijn verschillende manieren van onderzoek gebruikt. De grootschalig verspreide vragenlijst gaf veel informatie en die informatie kon bij de panelbijeenkomsten geduid worden. Daarbij geeft een respondent zelf al aan dat niet alle drie de manieren van onderzoek even zwaar meegewogen worden. Aan het vragenlijstonderzoek wordt veel zeggingskracht toegekend. Het is grootschalig en de uitkomsten zijn gecorrigeerd op allerlei factoren die ook invloed kunnen hebben op de uitkomsten. De zeggingskracht van het panelonderzoek is vooral groot bij het kijken naar veranderingen. Dezelfde personen zijn gedurende een lange periode meerdere malen ondervraagd, en daarom zegt dat onderzoek veel over de veranderingen zoals die ervaren worden door burgers. Het onderzoek met gegevens uit registraties is volgens de respondent minder groot, omdat allerlei leefstijlkenmerken die invloed hebben op de gegevens niet bekend zijn.

Het gedifferentieerde gebruik van methoden maakt het onderzoek betrouwbaar. Mede op basis van dergelijke rapporten kunnen besluiten worden genomen over het al dan niet uitbreiden van Schiphol. Het gaat er hierbij niet om wat burgers willen op dat gebied, maar wel om de effecten die uitbreiding heeft op de (beleving van hun) gezondheid van burgers. Burgers worden dus niet direct betrokken bij het maken van beleid, maar er wordt wel op basis van dit rapport rekening gehouden met de gezondheid van burgers.

Motieven

In de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving is de toezegging voor het monitoringprogramma Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES) gedaan. Belangengroepen hadden geëist dat de ontwikkeling van de milieubelasting en van gezondheid en beleving rondom Schiphol in kaart zouden worden gebracht. De uitbreiding van Schiphol is al tientallen jaren een terugkerend discussiepunt en er zijn verschillende bewoners- en milieuorganisaties die de gang van zaken nauwlettend volgen. Deze organisaties kunnen voor veel bestuurlijk gedoe zorgen, dus is het voor de overheid van belang om ze te betrekken bij de besluitvorming. Het leren kennen van burgers door de gezondheidskundige evaluatie had hierdoor overwegend een pragmatisch motief. Het principiële motief was nauwelijks aan de orde. Het gaat er niet om dat er legitimiteit van beleid wordt gecreëerd door middel van dit onderzoek. Het onderzoek zou wel duidelijk kunnen maken dat er regels overtreden worden en dat bepaald beleid dus niet legitiem (of zelfs) legaal is, maar dat heeft weinig te maken met het *principiële* motief zoals dat in deze scriptie wordt gehanteerd. Het *prestatie*motief is enigszins aan de orde. Een respondent zegt daarover: *'Natuurlijk gaat het er ook om dat we zorgen voor een zo goed mogelijke leefomgeving van de bewoners rond Schiphol, je wilt je als overheid aan de regels houden en je hebt het beste voor met de burgers die daar wonen.'* Het overwegende motief is echter pragmatisch gericht. Het onderzoek is door de rijksoverheid toegezegd na externe druk van verschillende partijen.

Mechanismen

De representativiteit van de groep burgers is bij deze casus lastig te beoordelen. Het gaat erom dat er een representatief beeld ontstaat over de gezondheid van burgers, en daarvoor is het wellicht niet noodzakelijk om specifiek aandacht te besteden aan de *ongekende burger*. Het gaat er vooral om dat de groep representatief is op gebieden als leeftijd en sekse. Het is daarbij niet uit te sluiten dat de *ongekende burger* ook op het gebied van gezondheid een coherente groep vormt, maar daarover zijn nauwelijks uitspraken te doen. In ieder geval bestond het panel uit een steekproef van de mensen die hadden meegedaan aan het vragenlijstonderzoek. Het waren dus mensen die bereid waren om daar de moeite voor te nemen. Het is niet uit te sluiten dat die groep mensen ook overeenkomst vertoont in de beleving van de gezondheid. Daar is in het onderzoek geen rekening mee gehouden en dat had wellicht moeten gebeuren.

7.4 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

7.4.1 Stand van zaken en organisatie

Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is men rond 2005 begonnen met het leren kennen van burgers. Er is een boekje verschenen getiteld 'Handboek doelgroepconsultatie'. Hierin worden verschillende instrumenten toegelicht die gebruikt kunnen worden bij burgerconsultatie. De instrumenten vallen in twee categorieën uiteen: instrumenten voor consultatie en instrumenten voor meebeslissen.

Op het gebied van consultatie worden tien instrumenten besproken, zoals het werkbezoek, interviews, groepsgesprekken, gesprekken op locatie, (digitale) opiniepeilingen, (digitale) enquêtes en de video speakerscorner. Ze worden allemaal uitgebreid behandeld en zijn voorzien van een praktijkvoorbeeld. Opvallend is dat bij SZW meer dan bij VROM de nadruk ligt op het op bezoek gaan bij burgers, bijvoorbeeld via de schouw of de excursie. Dat zijn middelen die bij VROM niet beschreven worden.

Er worden drie instrumenten gegeven voor meebeslissen. Deze kunnen mogelijkwijs volgen op de instrumenten voor doelgroepconsultatie: de klankbordwerkgroep, het werkatelier en de doelgroepambassadeurs. Het gaat er daarbij om erachter te komen of voorgenomen beleid aansluit op de groep die ermee te maken krijgt. Er wordt soms om concrete oplossingen gevraagd. Een doelgroepambassadeur is iemand die geworven en opgeleid wordt en die dezelfde kenmerken vertoont als de groep die onderzocht wordt.

De voorbeelden die in dit handboek genoemd worden zijn stuk voor stuk afkomstig uit de gemeentelijke praktijk. Er is dus vooral gebruik gemaakt van lokale voorbeelden. Lang niet alle werkvormen zijn op rijksniveau uitgevoerd.

Na de start met het leren kennen van burgers is het bij SZW op dit gebied tamelijk stil gebleven. Het bestuurlijke klimaat was er volgens een respondent niet helemaal naar. Daarnaast *'sloot het beeld uit de twee panels aan bij het beeld dat we van de georganiseerde vertegenwoordigers hadden. SZW krijgt namelijk veel informatie binnen via allerlei georganiseerde belangenclubs. Je denk er misschien niet zo snel aan, maar voor elke groep in Nederland is er wel een belangenclub.'* Daarnaast was er binnen het ministerie niet veel urgentie om bur-

gers meer te gaan betrekken bij beleid: *'Ik heb niet het gevoel dat we veel signalen missen.'* Momenteel wordt er gewerkt aan een standaard burgertoets voor het departement. Dat is een instrument met een aantal standaardvragen die de beleidsmaker moeten helpen bij het in het oog houden van de burger bij het ontwikkelen van beleid. Het instrument moet komend jaar afkomen.

7.4.2 Casus: Burgerpanels werkgevers en werknemers

In 2006 startte het eerste project op het gebied van het leren kennen van burgers om de effecten van beleid op de burgers/klanten in kaart te brengen. Dat gebeurde omdat SZW deze kennis niet alleen via de uitvoeringsorganisaties, maar vooral ook via de klanten wilde binnenhalen. Ze wilde het verhaal achter de cijfers horen.

Dat resulteerde in een onderzoek naar manieren waarop SZW werkzoekenden beter naar werk zou kunnen begeleiden. Het onderzoek liep over drie sporen. Het eerste spoor was een werkgeverspanel. Er werden 25 werkgevers uitgenodigd om met concrete aanbevelingen te komen om de match tussen vraag en aanbod en daarmee het traject naar werk zo soepel mogelijk te laten verlopen. De groep werd samengesteld uit medewerkers van grote bedrijven, middelgrote bedrijven en kleine bedrijven. Er waren uiteenlopende branches vertegenwoordigd en de deelnemers hadden ervaring met de verschillende problemen waarover gesproken zou worden. Er werd een bijeenkomst georganiseerd onder de titel 'Wat helpt echt bij het vervullen van vacatures?'

Het was dus een onderzoek onder professionals die dagelijks geconfronteerd worden met de problematiek van werkzoekenden. Zij weten precies wie de werkzoekenden zijn en hoe die vanuit hun positie beter geholpen zouden kunnen worden. Vanuit hun ervaring en expertise kwamen ze ook met concrete aanbevelingen. Enerzijds gingen die aanbevelingen soms over regelgeving, zoals het starre ontslagrecht en de kosten die komen kijken bij het aannemen van ouderen. Anderzijds gaven ze duidelijk aan dat veel mensen niet bij hen aan de slag gingen omdat kinderopvang te duur is, omdat het financiële verschil tussen uitkering en het loon te klein is en dat laaggeschoolde arbeid leidt tot schaamtegevoel; stratenmaken of schoonmaken is niet stoer. Op deze manier leerde SZW via *overdracht* veel over werkzoekenden. En daarbij kwam andere informatie naar boven dan via het andere spoor dat werd gevolgd.

Het tweede spoor was namelijk een panel van werkzoekenden. Onder de naam 'Wat helpt echt bij het vinden van werk?' vonden drie bijeenkomsten plaats met 25 werkzoekenden of

mensen die net werk gevonden hadden. Alle deelnemers hadden ervaring met een of meer uitkeringen waaronder WW, WIA, WAO en Wajong. De deelnemers werden geworven via internet en via huis-aan-huisbladen. Er reageerden 500 mensen. Bij de selectie van de uiteindelijke panelleden is rekening gehouden met een verdeling tussen ouderen en jongeren, autochtonen en allochtonen en mannen en vrouwen. Ook is bij de selectie gekeken naar de profienschets en de motivatie van de kandidaten. De mensen moesten dus zichzelf aanmelden en een motivatie schrijven. Dat kan ervoor hebben gezorgd dat de groep die het lastigste is om te bereiken niet deelgenomen heeft aan het panel.

Uit de gesprekken met werkzoekenden kwamen heel andere zaken naar voren dan bij het panel van werkgevers. Zo vonden de werkzoekenden dat medewerkers van uitvoeringsorganisaties vaak een gebrekkige kennis en kwaliteit hadden en geen maatwerk konden bieden aan werkzoekenden. Daarbij werden de ondervraagden vaak negatief benaderd en was er geen respect voor het individu. Ook hier kwam naar voren dat een gebrek aan kinderopvang een belemmering kon zijn om aan het werk te gaan en dat 40-plussers niet afgeschreven moesten worden.

Na dit spoor van het panel van werkzoekenden is er een toetsend onderzoek gehouden onder de 475 afvallers van het panel. 150 mensen hebben die enquête ingevuld. Uit dit onderzoek kwamen twee belangrijke actiepunten naar voren: het stimuleren van zelfredzaamheid bij werkzoekenden en het verbeteren van de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. Overigens waren de meeste reacties gematigd positief, maar wel werd gezegd dat alle aangedragen oplossingen de grote problemen niet zouden oplossen. Daar zou een verandering van het systeem voor nodig zijn.

7.4.3 Burgerpanels werkgevers en werknemers: Motieven, methoden en mechanismen

Motieven

In deze case is sprake van een *prestatiegericht* motief. Het doel van SZW was om beter beleid te ontwikkelen op het gebied van werkgelegenheid. Het was geen principekwestie om burgers te laten inspreken en er was ook niet gezegd dat hun inbreng leidend zou zijn bij het ontwikkelen van beleid. Ook was het niet pragmatisch, want het ging niet echt om het voorkomen van ‘rotzooi’. Overigens zijn er ook andere interne redenen bij SZW om burgers te leren kennen: *‘Je klanten goed leren kennen kan ons bij ons ministerie een hoop werk en ge-*

zeur achteraf besparen. Het gaat daarbij ook sterk om het terugdringen van Kamervragen.’ Of nog sterker: ‘Het heeft ook te maken met efficiënt werken. Bij elke afdeling en bij alle werkzaamheden worden vraagtekens geplaatst. Bij het betrekken van burgers bij beleid wordt er dus meteen gekeken hoe door het betrekken van burgers de boel efficiënter geregeld kan worden. Van de SG en de DG moet het direct iets opleveren in termen van efficiency.’ Dat motief, dat meer neigt naar *pragmatisme*, kan dus ook meespelen bij dit ministerie. In deze casus echter is het vooral het *prestatie*motief dat een rol speelt.

Methoden

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

Het werkgeverspanel was enerzijds bedoeld om werkgevers te leren kennen, en zou in dat licht gezien kunnen worden als een *ontmoeting*; SZW wilde graag weten wat werkgevers belemmert om werkzoekenden aan te nemen. Anderzijds was dit panel ook bedoeld om via deze professionals meer te leren over werkzoekenden. In dat licht kunnen we spreken van *overdracht*. Die methode is hier zinnig, want in het panel van werkgevers kwam

andere informatie naar voren over werkzoekenden dan in het panel met de werkzoekenden zelf. Werkgevers kennen en ervaren het gedrag van werkzoekenden, maar kunnen daar met meer distantie naar kijken dan de werkzoekenden zelf.

Het werkzoekendenpanel is een duidelijk geval van *ontmoeting*, want er vindt een directe dialoog plaats tussen de overheid en de burgers die zij wil leren kennen. Het toetsende onderzoek onder 150 werkzoekenden is ook een voorbeeld van *ontmoeting*; er wordt immers direct met burgers gecommuniceerd, zij het schriftelijk. Er worden vragen gesteld door de overheid en daar geeft de burger antwoord op.

Mechanismen

Bij dit onderzoek was er slechts beperkte aandacht voor het betrekken van de *ongekende burger*. Dat heeft vooral te maken met de selectiemethode van de panelleden en de geënquêteerden. De deelnemers van het panel zijn geworven door een oproep over twee sporen, namelijk via internet en huis-aan-huis bladen. Ze moesten daarbij zelf reageren op de oproep. Er zijn dus alleen deelnemers die van zich hebben laten horen en enthousiast genoeg waren

om te reageren op een oproep. Wellicht hadden lastige groepen direct en persoonlijk benaderd kunnen worden. Dit had mogelijk ook kunnen gebeuren via uitvoeringsinstanties zoals het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

De invullers van de enquête waren ‘dubbel’ enthousiast; ze hadden eerst gereageerd op een verzoek om deelname aan een onderzoek, waren vervolgens geweigerd en kregen daarna nog eens een enquête opgestuurd. We kunnen vaststellen dat we hier van doen hebben met relatieve participatietijgers, dus of ze een representatief beeld geven van de werkzoekenden is maar de vraag. De aanbeveling dat de positie van ouderen op de arbeidsmarkt verbeterd moet worden kan ook in dit licht worden gezien. Vaak zijn participatietijgers ouderen, en dit is een aanbeveling die waarschijnlijk van ouderen zelf afkomstig is. Dat kan erop duiden dat er weinig jongeren hebben gereageerd.

Aan de oproepen was enige aandacht besteed, maar ze waren niet speciaal gecheckt op leesbaarheid en begrijpelijkheid. De afzender was het ministerie en er is niet nagedacht of dat de gewenste afzender was. Er werden zoals gezegd twee communicatiekanalen gebruikt, maar die zijn enigszins uit gemakzucht gekozen. Er is niet overwogen om er meer tijd en geld in te steken en zo een meer representatieve groep te bereiken. Dat is allemaal niet verwonderlijk, omdat het de eerste keer was dat een dergelijk proces bij SZW werd georganiseerd, maar als er gebruik was gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek dat het Inspraakpunt al in 2002 had gedaan naar niet-insprekers, dan zou wellicht een beter resultaat bereikt zijn. Het waarschijnlijke gevolg is dat er een groep werklozen deelnam aan de panels die een zeer actieve houding heeft; de *ongekende burger* heeft er daardoor ongetwijfeld niet bijgezet, terwijl het ministerie die graag had willen leren kennen.

7.5 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

7.5.1 Stand van zaken en organisatie

In de strategische kennisagenda (SKA) 2005-2006 van BZK is *de ongekende burger* één van de vier strategische thema's, naast *de ongekende islam*, *de ongekende overheid* en *de ver-*

schillende generaties.⁵⁶ Deze kennisagenda wordt jaarlijks vastgesteld door de afdeling Strategische Kennisontwikkeling (SKO). Momenteel vindt binnen het ministerie een reorganisatie plaats. De samenstelling en naam van de afdeling worden daarbij veranderd, maar hier wordt de naam SKO gebruikt. Binnen het thema *de ongekende burger* vraagt BZK zich af of ze eigenlijk wel weet voor wie ze beleid maakt. Er wordt vastgesteld dat BZK grote groepen burgers niet kent.

Om erachter te komen hoe de leef- en denkwereld van de *ongekende burger* eruit ziet en welke waardeoriëntaties daaraan ten grondslag liggen heeft de afdeling Strategische Kennisontwikkeling een stappenplan ontwikkeld dat beschreven staat in de brochure 'Met gevoel voor de samenleving, Handleiding Burgerperspectief'.⁵⁷ Deze zogenaamde 'burgerperspectief methode' kent drie stappen die hieronder worden behandeld.

Stap 1: Signaleer maatschappelijke problemen als startpunt voor beleid

Bij dit punt komt een risico dat van Van Gunsteren en Van Ruyven noemden naar voren; naar welke signalen moet je als bestuurder of politicus luisteren? Er zijn subjectieve problemen (zoals die door burgers worden ervaren) en objectieve problemen (die in objectieve maatstaven zijn weer te geven). Beleid moet volgens BZK *evidence based* zijn. Wensen moeten geëxpliciteerd worden en onderbouwd met feitelijkheden. Wat bij deze stap ook erg belangrijk is, is het boven water krijgen van de spanningen tussen beleidsdoelen en maatschappelijke problemen. In de brochure van BZK wordt benadrukt dat door politici en beleidsmakers wordt gedacht in concepten en constructies die niet aansluiten bij problemen zoals die in de samenleving worden ervaren. Een voorbeeld daarvan is het pleiten voor gratis kinderopvang omdat daarmee de participatiegraad van vrouwen op de arbeidsmarkt zou toenemen. Uit onderzoek blijkt echter dat financiële overwegingen slechts een kleine rol spelen bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van kinderopvang, het zijn meer culturele overwegingen en overwegingen over de kwaliteit van de opvang. De vraag naar gratis kinderopvang om meer vrouwen op de arbeidsmarkt te krijgen is dus niet *evidence based*, en vormt voor BZK dus geen startpunt voor beleid.

⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Strategische Kennisontwikkeling (2005) *Strategische Kennisagenda van BZK 2005/2006*, Den Haag.

⁵⁷ Boer, N.I. en Groot, D. de (2007) *Met gevoel voor de samenleving. Handleiding Burgerperspectief*, Bureau Strategische-Kennisontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Stap 2: Stem rollen, typen en belangen van overheid en burgers op elkaar af

Als het maatschappelijke probleem eenmaal is bepaald, dan is het van belang om afstemming te bereiken tussen burger en overheid. De burger kan verschillende rollen aannemen ten opzichte van de overheid. De rollen die BZK hanteert zijn deels gebaseerd op een model van Mintzberg (*customer, client, citizen, subject*);⁵⁸ in de rol van *customer* is een burger redelijk onafhankelijk van de aanbieder (zoals bij het kopen van een wasmachine), in de rol van *cliënt* gaat een burger een langdurige en afhankelijke relatie aan (zoals een zorgverzekering), als *citizen* heeft de burger vastgelegde rechten en plichten en als *subject* is de burger onderwerp van beleid van de overheid, bijvoorbeeld als de burger wordt beboet of een gevangenisstraf uitzit. BZK heeft vier rollen geformuleerd die hier gedeeltelijk mee overeen komen: als klant is de burger afnemer van diensten of producten van de overheid, als *citizen* kan de burger de overheid ter verantwoording roepen of invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces, als onderdaan heeft de burger zich te houden aan geldende regels en wetten en als gebruiker van collectieve goederen moet de burger op de overheid kunnen rekenen als een rentmeester die toeziet op het algemeen belang en de verdeling van schaarse middelen.

Voor welke rol de overheid kiest is niet altijd even makkelijk. Zo is er het voorbeeld van een verloederde wijk waar de gemeente had besloten om elke dag een vuilniswagen langs te laten komen in plaats van één keer in de week. In plaats van dat de straten opgeruimd werden werd het juist viezer. Bewoners gooiden nu alles op straat onder het mom van ‘het wordt toch elke dag opgeruimd’. De vraag hierbij is of de gemeente niet eerder een handhavende dan een dienstverlenende rol aan had moeten nemen.

Tijdens deze stap worden dit soort afwegingen gemaakt. Het probleem is duidelijk en deze stap stemt de rollen van burgers en overheid, typen burgers en bestaande belangen op elkaar af.

Stap 3: Zet onderzoek uit en maak effectieve beleidsoplossingen

BZK stelt vast dat kennis voor het maken van beleidsoplossingen soms voor handen is in de vorm van onderzoeken of monitors. Kennislacunes kunnen worden opgevuld door onderzoek of burgerparticipatie, daarna moeten er op basis van dat onderzoek effectieve beleidsoplossingen gezocht worden. Het ministerie is met deze methode vooral via eenrichtingsverkeer bezig is met het leren kennen van burgers. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van kennis

⁵⁸ Mintzberg, H. (1990) [1975] The Managers Job. Folklore and Fact, *Harvard Business Review*, 4: 163-176.

op een tamelijk abstract niveau, bijvoorbeeld het in kaart brengen van waardeoriëntaties. Het onderzoek is vaak niet beleidsgespecificeerd. Enkele van die onderzoeken kwamen in het begin van hoofdstuk 1 al aan de orde.

Het leren kennen van burgers via eenrichtingsverkeer gebeurt bij SKO vooral door het doen van wetenschappelijk onderzoek. Het gaat daarbij om het op grote schaal leren kennen van burgers. Voorbeelden van dat soort onderzoek zijn het verzamelen van gegevens van mensen per postcodegebied, het doen van niet-stemmersonderzoek door het SCP of onderzoek naar het verband tussen voornamen en allerlei sociale kenmerken van burgers.⁵⁹

Dat onderzoek wordt vaak uitbesteed aan kennisinstellingen, zoals universiteiten en onderzoeksbureaus. Onderzoek in dialoogvorm is niet per se nodig, ook via eenrichtingsverkeer kan de overheid de burger leren kennen volgens een respondent: *‘Om de burger in het beleid te krijgen is het niet noodzakelijk om interactief met de burger aan de slag te gaan, je kunt op allerlei andere manieren een goed beeld krijgen van burgers en daar rekening mee houden bij het ontwikkelen van beleid.’*

7.5.2 Casus: Voorbeelden & nabeelden

Op 27 september 2004 vond in een volgepakte Amsterdam Arena de afscheidsdienst van André Hazes plaats. De happening werd live op televisie uitgezonden in Nederland en Vlaanderen en door zes miljoen kijkers gevolgd. Bij BZK gaf dit aanleiding tot een gevoel van onbehagen over de link tussen burger en overheid. Er was figuurlijk en letterlijk een ‘Arena’ waarin BZK niet vertegenwoordigd was en dat wilde men veranderen. Het ministerie wilde meer weten over deze collectieve dramatische expressie van door groepen burgers beleefde emoties, die in vergelijkbare vormen plaatsvond bij het overlijden van Pim Fortuyn en Theo van Gogh. Ze wilde de kennislacune met betrekking tot dit soort even massaal als heftig beleefde gebeurtenissen opvullen.

⁵⁹ Zie <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/cijfers/incidenteel/maatwerk/toelichting-kerncijfers-postcodegebieden-20041.htm>; Dekker, Paul (red.) (2002b) *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Den Haag: SCP; Bloothoof, G., Nifterick, E. van en Gerritzen, D. (2004) *Over voornamen. Hoe Nederland aan z'n voornamen komt*, Het Spectrum, Houten.

Om deze gebeurtenis te duiden en te plaatsen binnen actuele maatschappelijke ontwikkelingen werd door BZK daarom het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) ingeschakeld. Dat bureau had volgens hen de expertise in huis om dit soort onderzoek te doen en daarom werd het aan hen uitbesteed. Het SCP publiceerde in 2005 een deelstudie van De Hart, waarin de begrafenis van Pim Fortuyn en André Hazes worden beschouwd vanuit sociologisch en historisch perspectief. De begrafenis van Fortuyn wordt vergeleken met die van Domela Nieuwenhuis en die van André Hazes met die van Johnny Jordaan. Tussen die gebeurtenissen worden parallellen getrokken.⁶⁰ Er wordt gekeken naar de reacties op de gebeurtenissen en naar de aard van de samenkomsten die volgden. Dat wordt gedaan aan de hand van het analyseren van blogs, media en wetenschappelijke literatuur.

De conclusie van het rapport is dat er sprake is van emancipatie van volkse sentimenten. Het ongeremd uiten van emoties in de publieke ruimte is toegenomen en een steeds meer gemêleerd gezelschap geeft er blijk van. Dat alles gaat gepaard met een verminderde controle door maatschappelijke en culturele elites. Er is geen sprake van duurzame nieuwe bindingen binnen de Nederlandse bevolking. Wel bestaat er een soort *standby*-solidariteit die bij ingrijpende gebeurtenissen massaal en in hoog tempo gemobiliseerd kan worden.

7.5.3 Casus Voorbeelden & nabeelden: Motieven, methoden, mechanismen

Motieven

Alain Chouett, voormalig hoofd van de Franse geheime dienst, waarschuwde in de Nova-uitzending van 22 november 2004 voor een burgeroorlog in Nederland. Volgens hem was niet te voorspellen wat er in Nederland zou gebeuren als er weer een politieke moord werd gepleegd. Deze waarschuwing wordt in de strategische kennisagenda van BZK 2005-2006 aangehaald. Dat is een indicatie dat het motief om de achtergronden van collectief beleefde heftige emoties te leren kennen vooral *pragmatisch* is. Men is bang voor toestanden zoals die eind 2005 in de Parijse voorsteden plaatsvonden. *'We moeten de breed gedragen emoties van het volk begrijpen om er invloed op uit te kunnen oefenen'*, aldus een respondent. Als geen gehoor wordt gegeven aan breed gevoelde behoeftes van groepen burgers die de overheid slecht kent zou wel eens voor de nodige 'rotzooi' kunnen zorgen. Daarom wil BZK de vinger

⁶⁰ Hart, J. de (2005) Voorbeelden & nabeelden. Historische vergelijkingen naar aanleiding van de dood van Fortuyn en Hazes, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

krijgen achter het gedrag van de burger. Hier kan ook iets van het *prestatie*motief meespelen, omdat BZK nu eenmaal goed beleid wil maken. Het motief is echter overwegend *pragmatisch*. *Principes* komen hier nauwelijks bij kijken, want het gaat niet om legitimiteit, democratie of om het feit dat elke burger gehoord moet worden, het draait vooral om het voorkomen van ‘rotzooi’.

Methoden

Ontmoeting	Overdracht
Observatie	Overzicht

De methode die hierbij ingezet wordt is vooral die van het *overzicht*. Er wordt een wetenschappelijke studie uitgevoerd door een gerenommeerd instituut. Die studie bedient zich het eenrichtingsverkeer; er wordt niet met burgers of met experts gesproken, maar er wordt vooral informatie geanalyseerd. Dat gebeurt enerzijds via *observatie* van bijvoorbeeld condoleanceregisters en fora op het internet, anderzijds door literatuurstudie. Deze methode geeft een aardig beeld van hoe Nederland is veranderd in de afgelopen eeuw op het gebied van collectieve rouwverwerking. Het geeft echter weinig instrumentele informatie over hoe de overheid met de burgers die zo heftig op dit soort gebeurtenissen reageren om zou kunnen gaan. Het geeft wel enige informatie over de leefwereld van de *ongekende burger*, maar de vraag hoe daarmee moet worden omgegaan blijft onbeantwoord. Er worden vooral veel lijnen voor verder onderzoek gesuggereerd.

Mechanismen

Met negatieve mechanismen hoeft in dit soort onderzoek maar op beperkte schaal rekening te worden gehouden. Er is geen sprake van dialoog, dus *inhoud, tone of voice, kanaal en afzender* zijn nauwelijks van toepassing. Wel kunnen er vragen gesteld worden bij de manier van informatieverzameling. Er wordt in het onderzoek veel aandacht besteed aan wat burgers op internet schrijven onder de noemer ‘van clubhuis naar *cyberspace*’. Deze trend kan wellicht moeilijk ontkend worden, maar het is logisch dat een onderzoek dat wel plaatsvindt in *cyberspace* en niet in het clubhuis tot deze conclusie komt. Hierbij is een barrière dus in ieder geval dat enkel eenrichtingsverkeer als methode is gebruikt. De methode is dus niet perse goed

afgestemd op het motief, want er wordt wellicht geen volledig beeld verkregen van de situatie.

Bij een studie als deze is er veel gelegen aan de interpretatie van de onderzoeker. Er is veel informatie die op veel verschillende manieren geduid kan worden. De onderzoeker zelf speelt daarin een grote rol, met zijn of haar achtergrond, overtuigingen en ideeën. Bij het inschatten van de betekenis van dit soort onderzoek moet met dit mechanisme in grote mate rekening worden gehouden.

7.6 Extra inspanningen om de ongekeerde burger te leren kennen

Zoals al uit verschillende casussen en opmerkingen van respondenten blijkt, is het lastig groepen burgers die écht representatief zijn te betrekken. Vaak worden enkel burgers die reageren op een oproep geselecteerd. Bij die handelwijze kan er vanuit worden gegaan dat de *ongekende burger* daar niet bij zit. De *ongekende burgers* komt volgens de respondenten ook nauwelijks terug in opinieonderzoek. Zoals een respondent zegt: *‘De methodieken van nú vangen niet iedereen. Mensen gooien brieven weg, enquêtes zijn te moeilijk.’*

De vraag is welke methoden er binnen de ministeries toegepast worden om speciaal de *ongekende burger* te betrekken bij het maken van beleid. In de casussen is daarvan wel enige informatie te vinden, maar een duidelijk overzicht van alle inspanningen die in dit onderzoek naar voren kwamen levert dat niet op, vandaar dat in deze paragraaf een aantal van deze extra inspanningen worden beschreven:

Publieksvriendelijk maken van informatie: Dit is al kort aan de orde geweest bij de casussen van VenW en VROM. Daar kwam naar voren dat de respondenten nog lang niet altijd tevreden zijn met het niveau van de informatievoorziening. Hoewel er dus ruimte is voor verbetering, wordt er bij verschillende ministeries expliciet aandacht besteed aan de manier waarop de boodschap wordt geformuleerd. Daarbij wordt ervoor gezorgd dat teksten goed leesbaar zijn voor burgers met elk opleidingsniveau.

Vertalen van informatie: Bij VROM en VenW en bij de onderzoeksbureaus worden enquêtes regelmatig vertaald in het Turks en Marokkaans. Volgens respondenten van deze ministeries en de onderzoeksbureaus zitten allochtonen bijna nooit in onderzoek naar burgers. Daarom

wordt op deze manier een extra stap gezet om hen te betrekken. Ook bij SZW wordt informatie in het Turks en Marokkaans vertaald, maar daar gaat het vooral om folders en brochures. *'Het gaat daarbij vooral om klantgerichtheid en niet om het betrekken van allochtonen bij het ontwikkelen van beleid.'*

Burgers werven via internet: Jongeren zijn voor de overheid lastig te bereiken. Een brief sturen is daarbij niet de meest effectieve manier. Daarom is VROM bezig om jongeren voor panels te werven via internet. Daarvoor worden sites zoals het vriendennetwerk hyves gebruikt. Ook maakt VROM gebruik van *tell-a-friend* acties op internet. Daarbij kunnen mensen heel eenvoudig een e-mail sturen naar vrienden, nadat ze met een onderzoek mee hebben gedaan.

Slim organiseren van events: Ook hier is VROM mee bezig. Jongeren komen niet naar een bijeenkomst die rondetafelconferentie heet. *'Daarom proberen we voor het bereiken van jongeren echt events te organiseren. We denken dan na over een aansprekende locatie en we lokken jongeren ernaar toe, bijvoorbeeld door het programmeren van artiesten zoals Ali B.'* Bij het slim organiseren valt ook te denken aan het kiezen van een aantrekkelijke locatie en een tijdstip waarop de doelgroep waarschijnlijk beschikbaar is.

Ambassadeurs: Als er één persoon uit een lastige groep is bereikt, dan wordt die soms als ambassadeur gebruikt om nog meer mensen uit die groep te bereiken. VROM hanteert die methode bijvoorbeeld bij Marokkaanse jongeren.

Specifiek doelgroepen opzoeken: Hierbij gaat het om het vinden van manieren om bepaalde doelgroepen direct te bereiken op een fysieke manier. Ze worden dus opgezocht op plaatsen waar ze zelf komen. Bij VenW is hier ervaring mee. *'Wij gaan soms flyereren op de markt om iedereen maar te bereiken'* Anderzijds gebeurt dit soort dingen volgens dezelfde respondent wel te weinig: *'Vaak is het niet mogelijk om doelgroepen specifiek op te zoeken. Dan zou het hartstikke goed zijn als we langs zouden gaan bij een sportclub, of bij een club voor Marokkaanse vrouwen, maar dan is daar gewoon geen geld voor.'*

Bij al die methoden vragen de respondenten zich wel steeds af of de *spin off* de tijd, geld en moeite die erin gestoken wordt wel waard is. *'Je stopt er veel geld in en je krijgt er weinig voor terug. Soms stop je er zoveel effort in dat het niet meer realistisch is.'* Daarbij zegt dezelfde respondent: *'Je hoeft niet altijd iedereen te spreken, je moet vooral bedenken wie je wilt spreken.'*

7.7 Interne onwil

Het bereiken van burgers is een lastige opgave. En het bereiken van de *ongekende burger* is nog veel lastiger en duurder, en het kost meer tijd en moeite. Los van die belemmeringen zien ambtenaren het leren kennen van burgers vaak sowieso niet erg zitten. Dit geldt volgens veel respondenten voor het betrekken van de buitenwereld bij het maken van beleid in zijn totaliteit. Dat kan komen door onwennigheid bij beleidsmedewerkers, maar ook door simpele onwil. Verschillende beleidsmakers die veel bezig zijn met het leren kennen van burgers noemen zich dan ook *believers*. Dat was eind jaren negentig ook al zo, getuige de beschrijving van de gang van zaken destijds op het gebied van: *'De ambtenaren die met burgers bezig waren, waren een optimistische, enigszins fin de siècle-achtige beweging.'* Er is duidelijk sprake van een groep pleitbezorgers voor het betrekken van burgers bij beleid. En deze pleitbezorgers hebben het lang niet altijd even makkelijk. Vaak is er onwil om iets met burgers te gaan doen bij het ontwikkelen van beleid en als er al iets gebeurt, dan hebben de ambtenaren geen zin om zelf in zulke projecten mee te draaien en écht in contact te komen met burgers.

Onwil om burgers te betrekken

'Collega's van mij zeggen gewoonweg: 'Waar burgers mee komen is toch bagger.'' Deze uitspraak laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Er is een groep ambtenaren die in het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling geen meerwaarde ziet, omdat ze menen dat burgers niet met zinnige informatie kunnen komen. Daarnaast is *'doen wat de minister zegt al moeilijk genoeg. Als je iets met burgers wilt gaan doen moet je goed weten en duidelijk kunnen maken welke problemen je ermee oplost. Als achteraf blijkt dat het niet gewerkt heeft krijg je later allerlei commentaar en gedoe.'* Vaak is er ook simpelweg geen tijd voor: *'Directies hebben te maken met de deurbel, die zitten niet te wachten op de change of mind die wij van ze willen,'* aldus een respondent van BZK. Het blijkt dus dat grote groepen ambtena-

ren niet gemotiveerd zijn om burgers te betrekken bij beleidsontwikkeling omdat ze er niet in geloven dat het ook maar iets kan bijdragen of menen dat ze praktisch gezien de mogelijkheden niet hebben.

Onwil om zelf mee te doen

‘Veel ambtenaren beseffen dat ze iets moeten met de buitenwereld, maar dat ook echt doen, daar hebben ze geen zin in. Het systeem is er nog niet klaar voor.’ Behalve de groep die hierboven beschreven wordt is er een groep die het van belang acht om burgers te betrekken bij het maken van beleid. Ze vinden in het algemeen dat dat moet gebeuren. Volgens verschillende respondenten hebben zeker veel jonge ambtenaren die overtuiging. Maar vervolgens zijn er maar weinig medewerkers die zelf mee willen doen. Daar zijn allerlei redenen voor. Een belangrijke reden die meerdere keren werd genoemd is dat ambtenaren het politieke proces uiteindelijk toch interessanter en belangrijker vinden dan de dialoog met de burgers. De worsteling bij Randstad 2040 is daar een voorbeeld van. Sommige uitkomsten van het dialoogspoor met burgers zouden volgens een respondent best in het rapport terecht kunnen komen, ware het niet dat ze in strijd zijn met het advies dat de SER heeft gegeven. Dan blijkt volgens de respondent al snel dat een SER-advies veel zwaarder wordt gewogen dan de uitkomsten van een uitgebreide dialoog met burgers. Daarnaast zijn er vaak praktische bezwaren. Zo wil met niet ’s avonds naar bijeenkomsten, terwijl die juist ’s avonds worden georganiseerd omdat overdag mensen werken. Of ambtenaren willen er niet voor reizen; gesprekken met burgers kunnen nu eenmaal niet altijd in Den Haag plaatsvinden.

Ook is er onzekerheid bij ambtenaren. Ze vragen zich af wat ze tijdens bijeenkomsten met burgers wel en niet mogen zeggen. Zitten ze er namens de minister, of mogen ze soms ook hun eigen mening geven? Dat is volgens een respondente uitermate jammer: *‘Aan de voorkant van het maken van beleid naar burgers luisteren, is juist leuk, je krijgt directe input en het levert je nooit problemen op. Terwijl in latere stadia juist allerlei problemen opdoemen en je te maken krijgt met klagende burgers.’*

Beleidsmakers zien niet vaak burgers. Het zit nog niet in de genen van de beleidsambtenaren om met burgers te werken. En als er al iets gebeurt, dan wordt dat meestal door een bureau gedaan, maar zoals een respondente zei: *‘Je kunt niet alles door een bureau laten doen, je moet als ambtenaar zelf naar de burger toe om er echt voeling mee te krijgen.’* Een andere

respondent geeft aan dat de *ongekende burger* vaak de sluitpost is: *'Het opzetten van trajecten waarbij we burgers betrekken is al lastig genoeg, óók nog rekening houden met lastig te bereiken burgers gaat wel heel ver.'*

7.8 Conclusie

Het betrekken van burgers bij beleid is een onderwerp dat leeft. Het gebeurt niet overal op even grote schaal, maar verschillende ministeries zijn er actief en gestructureerd mee bezig. Ministeries hanteren verschillende methoden om de gewenste informatie te verkrijgen.

Daarbij blijkt het een moeilijke opgave om álle burgers, dus ook de lastig te kennen burgers te betrekken. De *ongekende burger* laat zich niet zomaar betrekken bij het ontwikkelen van beleid. Op veel plekken wordt daarom extra moeite gedaan om die burger toch te bereiken en te leren kennen. De inspanningen op dit gebied zijn op veel plaatsen echter nog beperkt. Respondenten beseffen dat ze niet iedereen bereiken, maar kunnen of willen daar niet altijd iets aan doen. *'Bij oriëntatie op plannen voor een snelweg kan je niet tevreden zijn als je alleen maar actieve burgers spreekt, dan moet je ook juist onderzoek doen onder niet actieve burgers. Maar bij een finale belangentoets is het 'jammer dan' als bepaalde groepen niet komen. Je gaat je eigen tegenspraak ook weer niet te fanatiek opzoeken en als ze echt iets willen veranderen dan moeten ze zelf maar komen.'*

Los van afwegingen van nut of noodzaak van het leren kennen van de *ongekende burger* is er bij beleidsmakers vaak onwil om burgers te leren kennen of ze te betrekken bij het maken van beleid. Dat maakt burgers leren kennen extra lastig. De methoden kunnen wel voor handen zijn en de barrières in kaart gebracht, maar als degene die het werk moet uitvoeren niet gelooft dat burgers leren kennen iets bij kan dragen, dan zal die bijdrage in de praktijk vaak ook beperkt zijn.

8. Conclusies en aanbevelingen

*'Democratie is als een vlot.
Het zinkt niet, maar je hebt wel altijd natte voeten.'*

Russell Long

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies en aanbevelingen volgend uit dit onderzoek. In de voorgaande hoofdstukken is veel duidelijk geworden omtrent het leren kennen van burgers door de overheid. Hoewel dit op een aantal plekken al aandacht heeft, valt er nog veel verbeteren aan de aanpak van het leren kennen van burgers. Hieronder zijn verschillende aanbevelingen te vinden op het gebied van het benaderen van burgers, het doen van onderzoek naar burgers en de interne organisatie bij de ministeries. Het zijn handvatten die de overheid strategisch handelingsperspectief bieden. Vervolgens wordt er afgesloten met enkele relativerende opmerkingen. Eerst volgt echter een korte conclusie in de vorm van een vergelijkende analyse van de ministeries.

8.2 Burgers leren kennen: gaat dat goed en wat levert het op?

De verschillende ministeries die in deze scriptie aan de orde zijn gekomen, zijn elk op hun eigen manier bezig met het leren kennen van burgers. Bij sommige ministeries (VROM en VenW), is er meer expertise dan bij andere ministeries (SZW). Die expertise zit niet alleen in het op papier hebben staan van zaken. Natuurlijk is het beschrijven van *good practices* belangrijk voor de continuïteit, maar het is geen garantie. Bij SZW is er een uitgebreid handboek, maar er gebeurt slechts weinig op het gebied van burgers leren kennen. Het gaat er vooral om dat er mensen in de organisatie zijn die weten wat er komt kijken bij onderzoek naar burgers. Die zijn er binnen de ministeries en ze zijn vaak op de goede weg. De vraag is echter of het leren kennen van de burger zoals het nu gaat een succes is. Het antwoord op die vraag is niet onverdeeld positief.

Zeker, er wordt steeds meer aan gedaan om burgers te leren kennen; er worden methoden ontwikkeld en allerlei barrières in kaart gebracht, maar wat dat oplevert is lang niet altijd

duidelijk. Concrete resultaten zijn bij burgeronderzoek vaak ver te zoeken, waardoor ‘burgers leren kennen, omdat het moet’ op de loer ligt.

Het ene ministerie is verder dan het andere. VROM is, ook volgens de respondenten van de andere ministeries, al jaren koploper op het gebied van burgers leren kennen. Daarbij hanteert de afdeling *Beleid met burgers* vooral de methode *ontmoeting*. Bij de *ontmoetingen* met burgers is de ‘betekenisvolle dialoog’ een belangrijk begrip. Het gebruik ervan geeft aan dat VROM ervaring heeft met het leren kennen van burgers en er goed over heeft nagedacht. Het gaat bij de ‘betekenisvolle dialoog’ namelijk onder andere om helder *commitment* vanuit de politiek, het managen van verwachtingen van burgers en het duidelijk maken van de politieke dilemma’s die er spelen en de *trade-offs* die moeten worden gemaakt. Het zijn stuk voor stuk belangrijke voorwaarden voor zinvol burgeronderzoek via de ontmoeting. Dat *Beleid met burgers* deze punten onderkent en er iets meedoet wil zeggen dat het ministerie op de goede weg is.

SZW is minder ver met het professioneel aanpakken van burgers leren kennen. Er is nog niet veel ervaring met burgeronderzoek en men is niet erg bezig met het vormgeven van een ‘betekenisvolle dialoog’, omdat men simpelweg al blij is als er ‘iets’ met burgers gebeurt. De manier waarop de burgerpanels georganiseerd zijn levert wel informatie op die er anders niet was geweest, maar waarschijnlijk ontstaat er geen compleet beeld omdat lastig te kennen burgers gemist worden bij het onderzoek.

Het Inspraakpunt van VenW leert letterlijk ‘burgers kennen omdat het moet’. Het is opgezet om wettelijk verplichte inspraaktrajecten goed te laten verlopen. In de afgelopen tien jaar is veel ervaring opgedaan en daardoor weet men goed wat wel en niet werkt. Het Inspraakpunt is genoodzaakt om ervoor te zorgen dat burgers tevreden zijn met de manier van inspraak, omdat anders lange procedures kunnen volgen. Zo is men er op niet geheel vrijwillige wijze achter gekomen hoe inspraak op de beste manier georganiseerd kan worden. Dit gebeurt behoorlijk secuur en men doet dan ook veelvuldig onderzoek naar methoden en mechanismen. Ondanks of juist omdat inspraak bij VenW een verplicht nummer is zijn er de afgelopen jaren goede methoden ontwikkeld om burgers aan de voorkant te betrekken bij het maken van beleid, zodat aan de achterkant problemen beperkt worden. Ook hier is de *ontmoeting* de methode die het meest wordt ingezet.

Het ministerie van BZK pakt het burgers leren kennen abstracter aan. Het directe nut hiervan is lastig waarneembaar. Tendensen worden geduid, maar wat er vervolgens met die duiding

gebeurt is niet erg helder. Onderzoek is vaak niet beleids specifiek en daardoor niet altijd direct toepasbaar. Men doet onderzoek vanuit een soort ongerustheid over nieuwe verschijnselen, maar het onderzoek gebeurt op de traditionele manier. Binnen BZK is de meest gangbare methode *overzicht*. Of BZK de burger zo echt leert kennen is maar de vraag. Wellicht zou haar *pragmatische* motief meer gediend zijn met de methode *ontmoeting*.

Na deze korte vergelijkende analyse volgen enkele aanbevelingen die soms gelden voor het leren kennen van burgers in het algemeen en soms gelden voor het burgers leren kennen volgens een specifieke methode. De kaders die in de theoretische hoofdstukken van deze scriptie zijn omschreven zijn hiervoor getoetst aan de empirische resultaten uit hoofdstuk zeven. Waar mogelijk worden deze twee aan elkaar gekoppeld.

8.3 Stem methoden af op motieven

De methoden om de *ongekende burger* te leren kennen zijn in principe aanwezig. De overheid heeft dus de instrumenten in handen om grote groepen lastig te kennen burgers te leren kennen. Deze methoden zijn op verschillende plekken binnen de rijksoverheid uitgebreid beschreven. Via allerlei soorten onderzoek is het mogelijk om de *ongekende burger* te leren kennen en te betrekken bij het maken van beleid. Daarnaast hebben gespecialiseerde onderzoeksbureaus uitgebreide expertise op het gebied van het bereiken van al dan niet lastig te bereiken burgers. Het is daarbij van belang dat de overheid naar de *ongekende burger* toegaat en niet afwacht af die zelf bij haar langskomt, want dat gebeurt niet.

Methoden moeten daarom worden afgestemd op motieven. Wie een principiële motief heeft zal alles uit de kast moeten halen om iedereen te betrekken bij het maken van beleid. Het is immers zo dat het er bij het principiële motief omgaat dat iedereen gehoord wordt. Er kan dan niet worden volstaan met een onderzoek waarbij alleen burgers worden betrokken die actief naar de overheid toekomen; barrières moeten doorbroken worden en er moeten verschillende methoden worden toegepast. Het Randstad 2040 onderzoek, dat een *principiële* motief had, was ook het onderzoek waarbij daar de meeste inspanningen voor werden gedaan. Er is moeite gedaan om barrières te doorbreken en er is gebruik gemaakt van verschillende methoden.

Als het *prestatie*motief speelt, dan gaat het erom dat alle relevante groepen burgers goed in beeld komen. Het gaat erom om van de burger te leren en het beleid aldus te verbeteren. Bur-

gers waar niet van geleerd kan worden of die niet *able* zijn om bij te dragen aan het verbeteren van beleid mogen ongekend blijven. Het is wel van belang om alle burgers die *able* zijn te leren kennen, dus ook de burgers die *able* zijn, maar *unwilling*. Bij het Inspraakpunt van VenW heeft men dat in de gaten; er wordt onderscheid gemaakt tussen kansrijke en minder kansrijke segmenten van niet-insprekers. Er wordt veel moeite gedaan om de kansrijke segmenten te bereiken, de minder kansrijke segmenten laat men enigszins links liggen.

Als het *pragmatische* motief speelt, dan gaat het erom de groep burgers te leren kennen waarvan wordt verwacht dat ze voor ‘rotzooi’ of ‘gedoe’ kunnen zorgen. Het gaat niet om het krijgen van een representatief beeld of om het voldoen aan eisen van de burger. De methode hoeft daar dus ook niet op afgestemd te worden. Bij de casus bij BZK was te zien dat onderzoek niet altijd op die manier uitgevoerd wordt. Er was daar sprake van een *pragmatisch* motief. Er is daar vooral gekeken naar hoe de situatie nu veranderd is ten opzichte van de situatie een tijd geleden, maar echt handelingsperspectief om ‘rotzooi’ te voorkomen levert dat niet op.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat motieven soms niet helemaal helder zijn, of dat er soms meerdere motieven kunnen gelden. Wie burgers wil betrekken bij de aanleg van een snelweg kan dat vooral doen omdat dat nu eenmaal wettelijk verplicht is en omdat er anders een grotere kans is op procederende burgers (*pragmatisch*), maar ook omdat men vindt dat burgers recht hebben om betrokken te worden bij de aanleg van een snelweg (*principiëel*), of omdat er een betere snelweg komt te liggen als er goed naar de burgers wordt geluisterd (*prestaties*). In de casussen is echter steeds een dominant motief te vinden.

Daarbij kwam meestal het *prestatie*motief naar voren. De overheid is vooral bezig met het leren kennen van burgers als iets dat haar *prestaties* kan verbeteren. Hierbij is opvallend dat vaak niet het *principiële* motief het uitgangspunt is. Dat sluit ook enigszins aan bij de onwil onder beleidsmedewerkers om burgers te betrekken bij het maken van beleid. De praktijk van alledag met deadlines en druk gaat vaak vóór overwegingen van democratie en legitimiteit. Het is daarbij goed om op te merken dat beleidsmedewerkers die dit motief niet hoog in het vaandel hebben staan er wellicht ook moeilijk in zullen slagen de *ongekende burger* te leren kennen op basis van de andere motieven. Het is belangrijk dat beleidsmedewerkers die burgers leren kennen er in geloven dat burgers een bijdrage kunnen leveren, en dat bij hen het idee leeft dat de rijksoverheid beleid maakt voor de burgers van Nederland.

8.4 Omzeil barrières: Differentieer in benadering en onderzoeksmethode

Differentiatie is het toverwoord als het gaat om goede manieren om de burger te leren kennen. Alle burgers zijn anders en niet iedereen wil op dezelfde manier benaderend en behandeld worden. Dat was wellicht vroeger ook al zo, maar door de ontzuiling en individualisering is de indeling van de Nederlandse bevolking diffuser en gedifferentieerder geworden. Daarom moet het leren kennen van burgers steeds op meerdere manieren gebeuren, zodat zoveel mogelijk burgers zich door de overheid aangesproken voelen. Daarbij gaat het grofweg om differentiatie op twee gebieden: het benaderen van de *ongekende burger* en de methode die gebruikt wordt voor het burgeronderzoek.

Benadering

De benadering van burgers kan het beste op verschillende manieren gebeuren. Zoals het onderzoek naar niet-insprekers van VenW al duidelijk maakte moeten de *inhoud*, de *tone of voice*, het *kanaal* en de *afzender* allemaal afgestemd zijn op de ontvanger van het bericht. Dat is nog veel te vaak niet het geval. Een gedifferentieerde benadering is daar een oplossing voor. De inhoud moet voor verschillende groepen verschillende gebracht worden. Zo kan een brief naar bewoners van een achterstandsbuurt anders worden opgesteld dan een brief naar bewoners van een villawijk. Het kanaal dat gebruikt wordt moet ook aansluiten; jongeren bereik je niet via een brief, maar veel eerder via internet of via hun vriendenkring. Daarmee in verband staat de afzender. Als de *ongekende burger* het idee heeft dat een boodschap niet van de overheid komt, maar van een instantie of persoon die hun bekend is, dan zal hij of zij wellicht eerder reageren. De groepen die hier geschetst worden (hoog- en laagopgeleiden, jongeren en ouderen) zijn overigens ook niet altijd een coherent geheel. Net zoals *de burger* niet bestaat, is er ook geen sprake van *de hoogopgeleide*, *de jongere* of *de allochtoon*. Het probleem kan dus nooit helemaal opgelost worden door te differentiëren in manier van benaderen, maar het kan wel bijdragen aan het omzeilen ervan. Bij de verschillende casussen kwam naar voren dat het gedeeltelijk al gebeurt, maar er is nog een wereld te winnen. Als de rijksoverheid serieus werk wil maken van het leren kennen van de *ongekende burger* en die burger wil betrekken bij het beleid, dan zal ze variatie moeten aanbrenge in de manier waarop ze die burgers benadert. Dus én advertenties in kranten én posters op stations én aankondigingen op internet.

Onderzoeksmethode

In het vervolg van het proces moet ook aansluiting gezocht worden bij de *ongekende burger*. Het is daarbij bijvoorbeeld raadzaam om geen al te gedifferentieerde groepen burgers in een panel te laten opereren. Laagopgeleiden zeggen volgens verschillende respondenten vaak weinig in de aanwezigheid van spraakzame hoogopgeleiden. En fanatieke ouderen kunnen in een groep erg dominant zijn. Als de overheid echt iedereen wil horen, dan moet er dus ook in het proces rekening worden gehouden met de *ongekende burger*. Want als die burger eenmaal bereikt is, dan is het van het grootste belang dat die burger echt gehoord wordt. Hierbij zal de overheid dus ook veel rekening moeten houden met eigenschappen van de *ongekende burger*. De basishouding van deze burgers ten opzichte van de overheid is afhoudend, dus de overheid zal processen moeten organiseren op de 'voorwaarden' van de *ongekende burger*. Als die burger niet naar een inspraakavond op locatie wil gaan, dan moet de overheid naar die burger toe. Als die burger informatie niet makkelijk tot zich neemt, dan zal die in kleine en heldere brokken gepresenteerd moeten worden. Als de overheid bij een onderzoek een representatief beeld wil krijgen van burgers dan zal ze meerdere onderzoeksmethoden naast elkaar moeten gebruiken. Uit het Randstad 2040 onderzoek blijkt dat VROM dit aardig begrepen heeft. Er zijn bij deelname prijzen te winnen en er worden meerdere sporen gevolgd. Zeker op het digitale spoor kwam een gedifferentieerde groep mensen af.

Ook het afsluiten van het onderzoek is belangrijk. Goede terugkoppeling naar bij het onderzoek betrokken burgers zorgt ervoor dat zij tevreden zijn over de manier waarop ze betrokken zijn bij het maken van beleid. Geen of slechte terugkoppeling zorgt voor ontevreden burgers die zich niet serieus genomen voelen en zich voortaan nog moeilijker laten kennen door de overheid.

8.5 Zoek de burger op

Bij alle casussen zien we dat burgers zich moeten aanmelden om mee te doen. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de burger, want die moet zelf acties ondernemen om door de overheid betrokken te worden bij beleidsvorming. Als de overheid op deze manier handelt moet ze accepteren dat ze grote delen van de burgers niet bereikt.

Alle respondenten zeggen dat het beste is om zelf de burger op te gaan zoeken. Wellicht lijkt de aanbeveling 'ga naar de burger toe' dan ook overbodig, maar het blijkt dat bij het overgro-

te deel van het onderzoek naar burgers de burger zich moet melden bij de overheid, de tijd moet nemen om vragenlijsten in te vullen of via internet mee moet discussiëren.

Daarom is dit toch een belangrijke aanbeveling: ga naar de burger toe. Wie door een probleemwijk loopt en willekeurige mensen aanspreekt kan veel te weten komen over wat er speelt in een dergelijke buurt. Net zoals degene die een dag lang willekeurige klanten van het CWI interviewt of langsgaat bij een inburgeringscursus, een praatgroep van Turkse vrouwen of een buurthuis in een achterstandswijk.

Bij het leren kennen van burgers in het algemeen kan wellicht soms worden volstaan met onderzoeksmethoden als vragenlijsten en panels, maar bij het leren kennen van de *ongekende burger* zal de overheid echt op pad moeten gaan.

Het is belangrijk dat de rijksoverheid dit ook echt in praktijk gaat brengen. Het gaat daarbij om het organiseren van *ontmoetingen* in de meest basale zin van het woord: met mensen praten. Het is misschien lastig te organiseren, het kost veel tijd en het kost veel geld, maar als de overheid de *ongekende burger* wil leren kennen is het de enige manier.

8.6 Benoem de interne onwil en ga die tegen

Er is veel interne onwil onder beleidsmakers om burgers te leren kennen. De overheid doet er goed aan om zich bewust te zijn van die onwil. Om die onwil tegen te gaan zou het goed zijn om de successen die voortvloeien uit het leren kennen van burgers te laten zien. Bij VROM worden er al activiteiten op dit gebied ontplooid. Er is een cd-rom waarop uitgelegd wordt wat *Beleid met burgers* doet en wat directies kunnen hebben aan de input van burgers.

Bij sommige ministeries is er, zoals een respondent al zegt, een *change of mind* nodig omdat het leren kennen van burgers helemaal niet in het systeem van de beleidsmedewerkers zit. Op hoe die *change* bereikt moet worden geeft dit onderzoek geen antwoord, maar het benadrukt wel de noodzaak van het tegengaan van de interne onwil als ministeries iets willen maken van het leren kennen van burgers.

Beleidsmedewerkers die niet geloven in het nut van het leren kennen van burgers zullen deze taak maar moeilijk goed kunnen uitvoeren. De beleidsmedewerker is de strategische actor die iets kan doen met de informatie die naar boven komt bij het leren kennen van burgers, een directeur-generaal, secretaris-generaal, staatssecretaris of minister heeft daar nauwelijks de mogelijkheden voor. Als beleidsmedewerkers niet geloven in het nut van het leren kennen van burgers, dan is elke poging gedoemd te mislukken. Daarom is het voor *believers* niet

alleen van belang om burgers te leren kennen, maar ook om binnen de rijksoverheid de overtuiging dat burgers leren kennen kan helpen post te laten vatten.

8.7 Burgers betrekken is geen wondermiddel

Het leren kennen van (ongekende) burgers is geen wondermiddel dat alle ontevreden burgers tevreden maakt en dat het vertrouwen in de overheid en de politiek huizenhoog kan laten groeien. Vanuit de hoek van de politiek wordt soms de suggestie gewekt dat dit wel het geval zou zijn. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2008 werd door hen meermalen aangegeven dat de burger zich niet begrepen voelt door de overheid. Daarbij had Wilders het zelfs over twee Nederlanden. Het ene was dat van Jan Peter Balkenende en zijn kliek die elkaar baantjes toeschuift. Het andere is dat van de gewone man die hard werkt en de samenleving kapot ziet gaan. De politiek moet volgens Wilders luisteren naar de gewone burger en aan zijn behoeften voldoen.

Welnu, de verwachting van Verdonk en Wilders dat burgers meer tevreden worden over politici en over de overheid als er beter geluisterd wordt, zou weleens ongegrond kunnen zijn. Ontevreden burgers worden niet tevreden doordat ze door de overheid gehoord worden. De oorzaak van de ontevredenheid ligt vaak niet in het niet gekend worden door de overheid, maar in allerlei zaken die in de leefwereld mis zijn, zoals een te lang opgebroken straat of een moeder die niet direct in een verpleegtehuis terecht kan. Het is onverstandig om de illusie te koesteren dat het leren kennen van burgers en hen betrekken bij het maken van beleid veel zal helpen tegen deze ontevredenheid. Er zal simpelweg altijd genoeg overblijven om ontevreden over te zijn. Wie in zijn buurt rondvraagt over de serviceverlening van de afdeling burgerzaken van zijn gemeente, die zal positieve verhalen horen over hoe die service de afgelopen jaren steeds beter is geworden. De gemiddelde burger zal dat echter niet spontaan zeggen. Verbeteringen wennen snel, verslechtingen worden niet licht vergeten.

Burgers leren kennen kan zorgen voor beter overheidsbeleid. Het kan ook zorgen voor meer begrip bij de betrokken burgers voor de manier waarop dat beleid wordt vormgegeven. Dat is een winst die een grote inspanning vergt. Als de overheid het leren kennen van burgers echter slim en goed organiseert, kan het die inspanningen in de toekomst wellicht dubbel en dwars waard zijn.

9. Bijlagen

9.1 Overzicht respondenten

Claartje Brons	BZK	SKO
Paul Basset	VROM	Beleid met burgers
Martine Berkenbosch	VROM	Deelprojectleider dialoog Randstad 2040
Janneke Buur	BZK	SKO
Gerda Deekens	VROM	Beleid met burgers
Sibolt Mulder	TNS NIPO	senior consultant
Frederique de la Rie	SZW	Communicatie
Jan Schrijver	BZK	SKO
Harm van der Wal	VenW	Inspraakpunt
Margit van Wessel	WUR	Communicatie

9.2 Bijgewoonde bijeenkomsten

Presentatie Margit van Wessel bij BZK

Presentatie TNS NIPO bij de Rijksvoorlichtingsdienst

9.3 Geraadpleegde literatuur

Advies Werkgroep Inspraak (2006) *Inspraak Nieuwe Stijl: Maatwerk*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2007) *Radicale dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neo-radicalisme in Nederland*, Den Haag.

Ansoff, H.I. (1975) Managing strategic surprise by response to weak signals, *California Management Review* 2: 21-33.

Arend, S. H. van der (2007) *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Eburon, Delft.

Bloothoofd, G., Nifterick, E. van en Gerritzen, D. (2004) *Over voornamen. Hoe Nederland aan z'n voornamen komt*, Het Spectrum, Houten.

Boer, N.I. en Groot, D. de (2007) *Met gevoel voor de samenleving. Handleiding Burgerperspectief*, Bureau Strategische-Kennisontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Borstlap, H. (2002) *Kracht zonder macht*, Den Haag (Einddocument werkgroep Strategische functie op rijksniveau).

Bovens, M.A.P. en A. Wille (2006) Waar bleef het vertrouwen in de overheid?, *Bestuurskunde*, 4: 50-64.

Bovens, M.A.P. (2006) De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie, *Beleid en Maatschappij*, 4: 205-218.

Brink, G. van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, SDU Uitgevers, Den Haag.

Clausewitz, C. von (2003) [1832] *On war [Von Kriege]*, Wordsworth Editions Ltd., Hertfordshire.

Dekker, P. (2002a) Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie 1970-2000, *Beleid en Maatschappij*, 2: 55-66.

Dekker, P. (red.) (2002b) *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Dekker, P. en Steenvoorden, E. (2008) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008/2*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Doorn, K. van en Schippers, E. (red.) (2003) *Burgers, overheid en digitale debatten, handvatten uit de praktijk*, Eburon, Den Haag.

Downs, A. (1985) [1957] *An Economic Theory of Democracy*, Addison Wesley, Boston & New York.

Edelenbos, J. (2004) *Landelijke Interactieve Beleidsvorming. Een Quick Scan Onderzoek*, Instituut voor Publiek en Politiek, Rotterdam.

Es, R. van (2004) *Communicatie en ethiek. Publieke organisaties en hun verantwoordelijkheid*, Boom, Amsterdam.

Felling, A., Peters, J. en Scheepers, P. (2000) *Individualisering in Nederland aan het eind van de 20e eeuw*, Van Gorcum, Assen.

Geul, A. (1999) Onbekend verschiet. Publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland, *Bestuurskunde*, 7: 311-322.

Grumbkow, J. von en Bouwen, R. (1991) *Cultuur in organisaties*, Van Gorcum, Assen.

Gunsteren, H. van en Andeweg, R. (1994) *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Aramith, Haarlem.

Haan, I. de (2002) *Tocqueville in Nederland. Verzuiling, democratie en sociale cohesie in de Nederlandse geschiedenis*, in: Jaspers, T. en Outshoorn, J. (red.) (2002) *De bindende werking van concepten. Reflecties over participatie, binding en betrokkenheid in opvoeding en onderwijs, arbeid en zorg*. Aksant, Amsterdam.

Hajer, M. (1989) Discourscoalities in politiek en beleid, *Beleidswetenschap*, 3: 242-263.

Hart, J. de (2005) *Voorbeelden & nabeelden. Historische vergelijkingen naar aanleiding van de dood van Fortuyn en Hazes*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Hartman, I. (1998) De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf, *Vorming*, 14: 8-18.

Heijden, J. van der en Schrijver, J. (2002) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Eburon, Den Haag.

Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat (2002) *Impuls voor inspraak*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Jarzabkowski, P. en D.C. Wilson (2006) Actionable Strategy Knowledge: A Practice Perspective, *European Management Journal*, 5: 348-367.

Johnson, G., Langley, A., Melin, L. en Whittington, R. (2007) *Strategy as practice*, University Press, Cambridge.

Korsten, A. en Leers, G. (2005) *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht.

Leeflang, H. (2003) *Bruggen bouwen. Eindverslag rijksbrede strategische functie. Enkele waarnemingen na een jaar kwartiermaken*, Den Haag.

Meijerink, M.H. en C.M.M. Paardekoper (1993) Strategische keuzen en organisatieverandering op een departement. *De praktijk van Onderwijs en Wetenschappen, Bestuurskunde*, 2: 23-33.

Metze, T. (2005) De radar op scherp, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toekomstverkennen/De radar op scherp*, Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2007) *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie? Verslag van een onderzoek naar burgerparticipatie in Nederland, ter gelegenheid van het Europees Seminar over 'Multilevel Governance & Democratic Legitimacy'*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Strategische Kennisontwikkeling (2005) *Strategische Kennisagenda van BZK 2005/2006*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006) [2004] *Wat vinden burgers ervan? Doe-het-zelf-boek doelgroepconsultatie*, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2005) *Beleid met burgers, praktische gids voor burgerparticipatie*, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007) *Meerwaarde van Beleid met Burgers. Programma Beleid met Burgers*, Den Haag.

Mintzberg, H. (1990) [1975] The Managers Job. Folklore and Fact, *Harvard Business Review*, 4: 163-176.

Motivaction (2001) *Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie*, Motivaction, Amsterdam.

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (2000) *Brochure Stimuleringsprogramma Sociale Cohesie*, Den Haag.

Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum.

Onland, D. en Bloothoof, G. (2008) *Voornaamgroepen en sociaal-ekonomische indicatoren*, <http://www.let.uu.nl/~Gerrit.Bloothoof/personal/Publications/SKOrapport-voornamen.pdf>. (zal in verkorte vorm verschijnen in de publicatiereeks van het bureau Strategische Kennisontwikkeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Pröpper, I., Cornips, J., Litjens, B., Jong, J. de en Weststeijn, E. (2007) *Toekomstadvies Programma Beleid met Burgers*, Partners+Pröpper, Vught.

Pröpper, I. en Steenbeek, D. (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

Raad voor Openbaar Bestuur (2005) *Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie*, Den Haag.

Schrijver, J. (2008) Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten?, *Bestuurskunde*, 2: 102-112.

Snellen, I. (1979) *Benaderingen in strategieformulering. Een bijdrage tot de beleidswetenschappen*, Samsom, Alphen.

Sociaal Cultureel Planbureau (2005) *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag.

Spradley, J. (1979) *The ethnographic interview*, Holt, Rinehart & Winston, New York.

Twist, M. van, Peeters, R. en Steen, M. van der (2007) *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie van de Rijksoverheid*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2006) *De wil tot verschil, gemeenten in 2015*, Den Haag.

Vos, M. L. en Doorn, K. van (2004) *Empowerment, over laten en doen*, Eburon, Den Haag.

Wiel, T. van der, Groenveld, M., Leeftang, H., Bekkers, F. en Berends, J. (2005) *Ambtenaar op expeditie. Meer resultaat met andere werkmethode*, Eburon, Den Haag.

Wilenksy, H.L. (1964) The professionalization of everyone?, *American Journal of Sociology*, 2: 137-158.