

Nieuwe participatie

door Wouter-Jan Oosten

Door ICT-toepassingen kunnen ambtelijke organisaties en burgers steeds directer met elkaar communiceren en transacties aangaan. Het gaat niet alleen om de dienstverlening van overheden, ook de beleidsvorming verandert. Bijvoorbeeld burgerpanels en workshops met belanghebbenden worden onderdeel van de beleidsvorming. Individuele burgers en kleine lokale organisaties krijgen zo zeggenschap waar voorheen ambtenaren, politici en grote verzuilde organisaties de macht deelden. Dit is het best zichtbaar bij welzijn, cultuur, recreatie, ruimtelijke ordening en verkeer.

Interactieve beleidsvorming dwingt politici om een andere rol te gaan spelen. Wanneer deskundige ambtenaren, professionele belangenbehartigers en burgers samen beleidsvoorstellen hebben gemaakt, moet je als politicus wel erg sterk in je schoenen staan om het daar omwille van het 'algemeen belang' niet mee eens te zijn. De taak van de institutionele politiek is dan niet om voorstellen helemaal te heroverwegen. Het wordt belangrijker om erop toe te zien dat in een proces van interactieve beleidsvorming wel alle belanghebbenden aan het woord komen en of bepaalde maatschappelijke groeperingen niet onnodig zwaar benadeeld worden. Het besef dat politici een andere rol hebben te spelen, moet nog wel vergroot worden. Er zijn nog vaak spanningen tussen enerzijds bestuurders en een vertegenwoordigend lichaam en anderzijds een coalitie van burgers, bedrijven en instellingen. Zodra mensen formeel dezelfde positie krijgen, spelen de verschillen in persoonlijke capaciteiten sterker op. Mensen krijgen formeel meer dezelfde positie doordat het bestuur meer een horizontaal dan verticaal karakter krijgt.

Eigenlijk kan geen enkele organisatie helemaal alleen nog gedaan krijgen wat ze wil bereiken. Wederzijdse afhankelijkheid bestaat ook tussen overheden en niet-overheden. Het openbaar bestuur beschikt met bijvoorbeeld vergunningen en subsidiegeld over bronnen waar anderen van afhankelijk zijn, maar het bestuur moet ook bronnen van anderen aanspreken, al was het maar erkenning of legitimiteit. Omwille van wederzijdse afhankelijkheid wordt samengewerkt, dat is niets nieuws. In de vormen van samenwerking heeft wel vernieuwing plaats. Het door verschillende groepen deelnemen aan bestuur krijgt bij overheden intern vorm met decentralisatie en met convenanten (bijvoorbeeld over nieuwbouw van woningen) en extern met publiek-private samenwerking. Ten opzichte van het traditionele corporatisme van de verzuilde tijd, is publiek-private samenwerking ingrijpender. In het corporatisme (1) voerden rijksoverheid, werkgevers en werknemers overleg en (2) was er een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het eerste kon vrijblijvend blijven en het tweede was vooral gericht op beheer. Publiek-private samenwerking gaat verder: er wordt beslist over hoe tegen enorme bedragen de samenleving veranderd wordt. Daarbij heeft de politiek geen doorslaggevende stem, want private investeerders zijn echt onmisbaar. Om de gewenste investeringen te realiseren worden kapitaal en know-how bij elkaar gebracht. De organisatorische vorm kan daarbij in hoog tempo veranderen. De overleggroepjes en allianties voor het Utrecht Centrum Project kennen duidelijk veel minder stabiliteit dan het instituut van de Sociaal-Economische Raad. Bij de externe deelname aan bestuur van publiek-private samenwerking staan de

spelregels voor de samenwerking centraal, en de verdeling van kosten of risico en de opbrengsten.

Er is nog een andere vorm van externe deelname aan bestuur dan publiek-private samenwerking: samenwerking tussen bestuur en burgers. Daarbij zijn eveneens spelregels van belang, met daarnaast kennis. Interactieve beleidsvorming heeft minder dan traditioneel bestuur een kloof tussen burger en politiek, maar vaak wel een kloof tussen deskundige en ondeskundige. Dat heeft gevolgen voor processen van interactieve beleidsvoering. Altijd wanneer het bestuur samenwerkt met anderen moet er overeenstemming komen over het probleem waar het betreffende beleidsproces zich op richt, over het doel van het beleid, de creativiteit van de deelnemende partijen moet zich laten gelden en voor de uiteindelijk geselecteerde oplossing(en) moet draagvlak zijn bij liefst alle deelnemers. Een 'verliezer' in het proces kan de oplossing toch steunen doordat hij volop gelegenheid heeft gehad zijn idee naar voren te brengen en doordat hij goed bekend is met alle afwegingen. Voor samenwerking met individuele burgers of kleine maatschappelijke organisaties geldt een aanvullend vereiste. De ambtenaren die het beleid voorbereiden en later zullen uitvoeren, en de ingehuurd adviseurs, behoren in het beleidsproces hun kennis en ervaring te delen met deelnemende burgers. De ongelijkheid tussen politici en burgers, en tussen burgers onderling, is anders onaanvaardbaar groot. Burgers kunnen omwille van het draagvlak meewerken aan oplossingen voor problemen, maar alleen met voldoende kennis van zaken. Mensen die wel aan tafel mogen plaatsnemen maar die slecht geïnformeerd worden, kunnen in de loop van het proces alleen maar gefrustreerd raken.

Om de knelpunten bij nieuwe participatie op te lossen, is het volgende vereist.

1. Om publiek-private samenwerking mogelijk te maken, moet duidelijk zijn wat de reikwijdte is van mededingingsregels en moeten bedrijven een vergoeding krijgen wanneer ze in concurrentie dure, creatieve offertes opstellen.
2. De uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging geven vooraf aan waarop participatie zich kan richten. Wat zijn de randvoorwaarden zoals al vastgestelde hoofddoelstellingen van beleid en wat is er financieel begroot?
3. Er is sprake van een behoorlijk evenwicht doordat alle belanghebbenden toegang hebben tot het proces, doordat niemand onnodig zwaar benadeeld wordt en doordat verschillen in kennis en ervaring gecompenseerd worden. Een onafhankelijk voorzitter is soms zinvol.
4. Aan de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging blijft het voorbehouden om beleid te bekrachtigen, maar de ruimte die onder randvoorwaarden aan anderen is gegeven wordt niet teruggenomen. Bij beslissingen wordt ook nadrukkelijk geantwoord op ideeën van anderen.