



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Consumentenbeleid dat op de toekomst is voorbereid

Bespiegelingen van betrokkenen

Hans Dagevos
Sandra van der Kroon
Elvi van Wijk-Jansen

Projectcode 20470

Januari 2006

Rapport 7.06.03

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Consumentenbeleid dat op de toekomst is voorbereid; Bespiegelingen van betrokkenen
Dagevos, J.C., S.M.A. van der Kroon en E.E.C. van Wijk-Jansen
Den Haag, LEI, 2006
Rapport 7.06.03; ISBN 90-8615-046-2; Prijs €14 (inclusief 6% BTW)
62 p., fig., tab., bijl.

Deze studie richt zich op een inventarisatie van consumentgerichte praktijkvoorbeelden, binnen en buiten LNV, die gezien mogen worden in het licht van het betrekken van een breed publiek bij beleid. Deze studie is op interviews gebaseerd. Aan de basis ervan liggen de bespiegelingen van 21 beleidsmatig betrokkenen waarmee gesprekken zijn gevoerd. De gespreksgenoten zijn werkzaam bij acht verschillende ministeries. Er is gevraagd welke intenties en ideeën er zijn over het betrekken van burgers-consumenten bij beleid en welke initiatieven en concrete acties worden genomen.

This study aims at producing an inventory of consumer-oriented practice examples, both inside and outside LNV, which may be considered in the context of broad public involvement in policy. Interviews formed the basis for the study, which reflects the thoughts of 21 interviewees professionally involved in policy-making. The participants are employed in eight different ministries. They were asked about current intentions and ideas about engaging citizen-consumers in policy and what initiatives and concrete actions are being taken.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoudsopgave

| | Blz. |
|----------------------------------------------------------------------------|------|
| Woord vooraf | 7 |
| Samenvatting | 9 |
| Summary | 13 |
| 1. Inleiding | 15 |
| 1.1 Burgerparticipatie als hedendaags hot issue | 15 |
| 1.2 Bespiegelingen van betrokkenen als basis | 16 |
| 2. Onderwerpen van gesprek: vragen en antwoorden | 19 |
| 2.1 Introductie | 19 |
| 2.2 Wat wordt verstaan onder consumentenbeleid? | 20 |
| 2.3 Welke ambities worden gekoesterd ten aanzien van consumentenbeleid? | 21 |
| 2.4 Wat gaat schuil achter de ambities? | 22 |
| 2.5 Welke acties worden ondernomen? | 23 |
| 2.6 Is het betrekken van consumenten altijd wenselijk en/of haalbaar? | 26 |
| 2.7 Wat belemmert consumentenbeleid? | 28 |
| 2.8 Wat zijn voorwaarden om tot meer en beter beleid met burgers te komen? | 30 |
| 3. Beleid met burgers in lemma's | 33 |
| 3.1 Introductie | 33 |
| 3.2 Tijdgeest en tijdvrageende cultuuromslag | 33 |
| 3.3 Kritiek en kind met badwater | 35 |
| 3.4 Burgers en consumenten | 36 |
| 3.5 Participatieladder | 38 |
| 3.6 Andere overheid via getrapte burgerparticipatie | 40 |
| 3.7 Hinderpalen en doelwitten | 41 |
| 3.8 Handleiding burgerparticipatie | 44 |
| 3.9 Participatiefähige beleidsvelden | 46 |
| 3.10 Top-down en bottom-up | 47 |
| 3.11 Burgerinvloed en beïnvloeding van burgers | 48 |
| 4. Enkele antwoorden en aanbevelingen aan LNV | 51 |
| 4.1 LNV-beleid met burgers | 51 |
| 4.2 Voedselveiligheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen | 54 |

| | Blz. |
|--------------------|------|
| Literatuur | 57 |
| Bijlage(n): | |
| 1 Gesprekspartners | 59 |
| 2 Gespreksformat | 60 |

Woord vooraf

De jongste jaren is er veel debat over de rol en positie van de rijksoverheid. Wat kan, mag en wil de overheid in een wereld die enerzijds globaliseert en anderzijds bevolkt wordt door assertieve en calculerende burgers? Het is een vraag waarop vele antwoorden mogelijk zijn. Het huidige kabinet mikt in belangrijke mate op marktwerking, op maatschappelijke verantwoordelijkheid en op een ambtenarenapparaat dat ruimte biedt aan markt en maatschappij.

Ook het ministerie van LNV en de verantwoordelijke minister Veerman zoeken hun weg in deze maatschappelijke en bestuurlijke context. Het adagium 'van zorgen voor naar zorgen dat' vormt een samenvatting van de intenties om de omslag te maken van regelaar naar facilitator. Het departement heeft niet de primaire verantwoordelijkheid, maar die komt in toenemende mate te liggen bij bedrijven, boeren en burgers.

Beleid voeren en beleid maken, dat doe je niet alleen of zozeer voor burgers, maar daar heb je ook burgers voor nodig. Deze realisatie is aanwezig bij LNV. Vanuit de interesse voor het betrekken van burgers-consumenten bij beleid is door de directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid opdracht gegeven een inventarisatie te maken van allerlei gedachten en acties op het vlak van burgerparticipatie. Hiertoe is een ronde van gesprekken gemaakt. Alle gesprekspartners (ze worden met naam en toenaam genoemd in bijlage 1 van dit rapport) worden bijzonder hartelijk bedankt voor hun enthousiaste medewerking en de inbreng van hun ervaringen en expertise. Gehoopt wordt dat de voorliggende verslaglegging van dit project zal bijdragen aan de opbouw van verdere deskundigheid op het gebied van burgerparticipatie.



Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Dit rapport vloeit voort uit de opdracht van het ministerie van LNV om enig idee en overzicht te krijgen van consumentgerichte praktijkvoorbeelden, binnen en buiten LNV, die gezien mogen worden in het licht van het betrekken van een breed publiek bij beleid. De bedoeling van de uitgevoerde verkenning is naast overzicht ook inzicht te verschaffen. Inzicht in de wijze waarop voorbeelden in andere departementen ter lering of inspiratie kunnen dienen en inzicht in de mate waarin ambities en acties van LNV stroken met die van andere ministeries.

Deze inventariserende studie is op interviews gebaseerd. Dit onderzoek baseert zich in belangrijke mate op de bespiegelingen van onze gesprekspartners. In totaal zijn 15 gesprekken gevoerd met 21 personen die werkzaam zijn bij acht verschillende ministeries. De meeste gespreksgenoten zijn beleidsmatig betrokken bij wat ze betitelen als beleid met burgers of interactieve beleidsvorming.

In algemene zin zijn er gesprekken gevoerd langs de lijnen van ambities ('theorie') en acties ('praktijk'). Aan de hand hiervan is geïnventariseerd hoe over het betrekken van burgers-consumenten wordt gedacht en wat eraan gedaan wordt. De interesse gaat dus zowel uit naar intenties en ideeën als naar praktijkvoorbeelden van initiatieven en concrete acties. Beide immers zijn van betekenis om een beeld te geven van de manier waarop en de mate waarin burgerparticipatie leeft en wordt beleefd.

De volgende hoofdpunten zijn tijdens de gesprekken naar voren gekomen. De meningen van onze gesprekspartners blijken van elkaar te verschillen over de vraag hoe ver je moet, mag en kan gaan met het betrekken van burgers bij beleid. Volgens sommigen zijn (inter)nationale dossiers vaak te complex om burgers intensiever bij te betrekken dan ze erover te informeren - en dit is frequent al geen sinecure, aldus sommige gesprekspartners. Burgers zouden verder weinig interesse hebben voor zaken die zich ver van het eigen bed bevinden. Vergaande ambities en acties in relatie tot het betrekken van burgers horen volgens deze gesprekspartners om die reden vooral thuis op (deel)gemeentelijk niveau of buurtniveau en niet op het Haagse departementale niveau. Anderen menen juist dat je alle beleid aan burgers moet kunnen en zou moeten uit- en voorleggen. In dit verband is geweten op de staatkundige begrenzingen van burgerparticipatie: democratisch gekozen organen hebben in onze representatieve democratie de uiteindelijke beslissingsmacht over zaken betreffende het publieke belang; burgerbetrokkenheid kan niet voorbijgaan aan het politieke primaat.

Hoe het ook zij, op dit moment krijgt het betrekken van burgers op het niveau van de rijksoverheid vooral invulling in de vorm van het informeren van burgers. Burgers zijn dan doelgroep van voorlichtingscampagnes, zoals bijvoorbeeld 'Let op vet', en bevinden zich in de rol van luisteraars die verder geen invloed hebben op beleid. Daarnaast krijgt burgerparticipatie op dit moment vaak praktische invulling in de vorm van het raadplegen van burgers: de burger wordt om zijn mening gevraagd, meestal binnen een gegeven probleem-

stelling. De vorm waarin dit gegoten wordt varieert van referenda en debatten tot focusgroepen en belevingsonderzoeken.

Verder lopen de meningen nogal uiteen over de vraag of we kunnen volstaan met het 'getrapt' betrekken van burgers (via vertegenwoordigende organen, zoals bijvoorbeeld de Consumentenbond) of dat het rechtstreeks moet (denk aan debatten). In ieder geval zijn, zo wijst de huidige praktijk uit, verreikende ambities en verdergaande acties zoals die in het kader van actieve participatie, coproductie, meebeslissen en/of zelfbeheer, alleen aan de orde als andere partijen dan gewone burgers (zoals vertegenwoordigende (koepel)organisaties en lagere overheden) in beeld komen.

Het - letterlijk - binnenhalen van burgers in de beleidscyclus wordt over het algemeen als een minder relevante en realistische taak opgevat voor Haagse beleidsfunctionarissen dan het beleidsmatig meenemen van maatschappelijk levende opvattingen, motivaties en waarden. Direct in het verlengde zijn veel van onze gesprekspartners eensgezind over wat men uiteindelijk met burgerparticipatie nastreeft: burgerparticipatie gaat in belangrijke mate om de ambitie ruimte te krijgen in het denken en doen van beleidsmedewerkers voor het gegeven dat onder de burgerbevolking een veelheid aan referentiekaders bestaat. Voeling voor deze gevarieerde maatschappelijke context, voor de realisatie dat beleid in deze context wordt gemaakt en het streven te proberen hier aansluiting bij te vinden, zijn aangewezen als belangrijke doelstellingen van beleid dat betrek de burger hoog in het vaandel heeft.

Opvallend was verder dat veel van de door beleidsmedewerkers ervaren belemmeringen inzake publieksparticipatie voortkomen uit de ingeschatte mogelijkheden, capaciteiten en vaardigheden van de eigen beleidspraktijk. Apathie of weerzin van de kant van burgers-consumenten is zelden naar voren gebracht in de gesprekken als het ging over belemmerende factoren. Eveneens is weinig gesproken over het maken van een scherp onderscheid tussen burgers en consumenten. Wel is ervoor gepleit te stoppen met te spreken over 'de' burger en 'de' consument en de nuance te zoeken in het hanteren van een doelgroepenbenadering.

Als cruciaal voor het meer en beter betrekken van burgers wordt vooral gewezen op het verbeteren van interne professionele en procedurele randvoorwaarden, zoals het managen van verwachtingen, creëren van voldoende beleidsruimte voor het betrekken van burgers, interne professionalisering of aanmoediging door de departementale leiding dan wel ondersteuning van collega's die ervaren zijn met beleid met burgers.

Ten slotte is in de gesprekken aan de orde gesteld dat we nog slechts aan het begin staan van het proces waarin de omslag wordt gemaakt van een directieve overheid naar een participatiestaat waarin beleid en bestuur vergroting van (speel)ruimte en reductie van regels beogen te realiseren ten gunste van initiatief, verantwoordelijkheid en ondernemingszin. De prilheid van dit veranderingsproces wordt bevestigd door de wijze waarop het betrekken van burgers-consumenten tot op heden wordt ingevuld. Dat het ministerie van LNV in ambities noch in acties achterblijft op andere departementen, wordt mede veroorzaakt doordat de intenties en inzet van zowel LNV als andere ministeries momenteel primair in het teken staan van de instrumentele wens de maatschappelijke acceptatie, efficiëntie, geloofwaardigheid of realisatie van (uitgezet) beleid te verbeteren. Burgerbetrokkenheid als doel op zichzelf is vooralsnog minder uitgesproken aanwezig - zowel in ambities als acties. Terwijl hier wel een basis, een voedingsbodem, voor bestaat

als van de zijde van beleid en bestuur wordt aangegeven dat men niet alleen zender en weger kan en wil zijn, maar ook ontvanger en bewogene.

Summary

Consumer policy prepared for the future; Reflections of experts

The Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality (LNV) was commissioned to obtain ideas and an overview with regard to consumer-oriented practice examples, both inside and outside LNV, which may be considered in the context of broad public involvement in policy. The assignment resulted in this report. In addition to providing an overview, the aim of the explorative study was to gain insight: insight into how examples in other departments may be used for learning or inspiration and insight into how far the ambitions and actions of LNV are in line with those of other ministries.

The approach to this inventorying study was through interviews. This research was largely based on the thoughts of our discussion partners. A total of 15 interviews were conducted with 21 employees from eight different ministries. Most of the discussion partners were involved in engaging citizens in policy-making or interactive policy-making.

In general, interviews were conducted along the lines of ambitions ('theory') and actions ('practice'). On this basis, an inventory was drawn up of views on engaging citizen consumers in policy and actions being taken in this respect. The main focus was therefore on intentions and ideas as well as practical examples of initiatives and concrete actions. Both are obviously significant in order to show how and the extent to which citizen participation is encouraged and experienced.

The following main issues came up during the interviews. Our discussion partners differed in opinion with regard to how far you could or should go with engaging citizens in policy. Some people feel that (inter)national dossiers tend to be too complex for more intensive citizen engagement as opposed to informing them - and that in itself is not always easy, according to some discussion partners. Furthermore, citizens have little interest in matters which do not directly concern them. For this reason, our discussion partners feel that far-reaching ambitions and actions regarding citizen engagement mainly belong to (sub)municipal level or local level and not central government departmental level. Others feel that you should and must submit and explain all policy to citizens. In this respect, they point to political definitions of citizen participation: democratically elected organs in our representative democracy have the final power of decision about matters of public interest; citizen involvement cannot transcend political primacy.

Whatever the case may be, citizen engagement at government level mainly takes the form of informing citizens. Citizens are thus the target of information campaigns, such as 'Eat less fat', and find themselves in the role of listeners who have no further influence on policy. Furthermore, citizen participation currently acquires practical form in citizen consultation: citizens are asked for their opinion, usually within a given problem. The form this takes varies from referenda and debates to focus groups and perception surveys.

For the rest, opinions vary considerably about whether it is enough to engage citizens in sample groups (through representative organs, e.g. the Consumers' Association) or directly (e.g. debates). Whatever the case, as present practice shows, far-reaching ambitions and actions as in the framework of active participation, co-production, co-deciding and/or

self-government, are only considered if other parties besides ordinary citizens (e.g. representative (umbrella) organisations and local governments) are involved.

The - literal - involvement of citizens in the policy cycle is generally viewed as a less relevant and realistic task for central government policy officials than including current social ideas, motivations and values in policy. Following directly on from this, many of our discussion partners agreed about the ultimate aim of citizen participation: citizen participation is largely about giving ambition scope in the thinking and doing of policy officers for the fact that the citizen population contains numerous frames of reference. Awareness of this varied social context and the realisation that policy is made in this context and must try to find alignment here are seen as important objectives of policy that welcomes citizen engagement.

It was also interesting that many of the problems experienced by policy officers regarding public participation were the result of the estimated possibilities, capacities and skills of present policy practice. Apathy or reluctance on the part of citizens-consumers was seldom mentioned in the interviews in connection with hindering factors. Furthermore little mention is made about making a sharp distinction between citizens and consumers. However, people do want an end to references to 'the' citizen and 'the' consumer; they want more nuance by using a target group approach.

A crucial element for the increased and improved engagement of citizens essentially seems to be the improvement of internal professional and procedural limiting conditions, such as managing expectations, creating sufficient policy scope for engaging citizens, internal professionalisation or encouragement by departmental management and support of colleagues who are experienced in policy with citizens.

Finally the interviews addressed the fact that we are merely at the start of a process of change from a directive government to a participative state in which policy and government are trying to increase the scope and reduce the rules in favour of initiative, responsibility and a sense of enterprise. This process of change is in its very early stages, as is evident from the way in which citizen-consumer engagement has so far been interpreted. The fact that the Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality (LNV) does not lag behind other departments in ambitions or actions is partly because the intentions and efforts of both LNV and other ministries are currently primarily influenced by the instrumental desire to improve social acceptance, efficiency, credibility or realisation of (planned) policy. Citizen engagement as an aim in itself is still less important - both in ambitions and actions. However a basis does exist here, a breeding ground, if policy and government indicate willingness not only to be the sender and mover, but also the receiver and the moved.

1. Inleiding

'People are increasingly attracted to less bureaucratic, hierarchical kinds of involvement characterised by looser, egalitarian, and informal structures that allows them to express themselves more individually and experience the thrills of participation.' (Micheletti, 2003: 24)

1.1 Burgerparticipatie als hedendaags hot issue

De wijze waarop Micheletti over publieksparticipatie schrijft, is representatief voor de manier waarop er vandaag de dag over wordt gedacht. Publieke participatie wordt gezien als eigentijds; als noodzakelijk en wordt bij voorkeur ook gepresenteerd in termen die duidelijk wensen te maken dat burgers staan te trappelen om te participeren. Micheletti's toonzetting is er een die we tegenwoordig vaker kunnen horen: moderne mensen hebben behoefte - om niet te zeggen: begeerte - aan structuren die het mogelijk maken dat ze zich in woord en daad kunnen uiten. Ook als het meer in het bijzonder gaat om burgerparticipatie in beleid is de hoofdtoon positief: het is een goede zaak als burgers zich bemoeien met de publieke zaak en het is evenzogoed als van overheidswege mogelijkheden worden geschapen die dit aanmoedigen. Deze boodschap wordt ook met nadruk afgegeven door het huidige kabinet.

Zowel in wetenschappelijke als beleidskringen is burgerbemoeienis dus een hot issue. Recentelijk horen we volop discussies waarin - in goed Nederlands - civil society, empowerment en de beweging van government naar governance veelgebruikte sleutelwoorden zijn. De zoektocht naar maatschappelijk draagvlak, al dan niet langs de weg van interactieve beleidsvorming, wordt niet zelden gepresenteerd als een *conditio sine qua non*. Zonder dat het hier de bedoeling is een uitgewerkte analyse te geven van het hoe en waarom van de hedendaagse belangstelling voor de vermaatschappelijking van beleid en beleidsprocessen, willen we kort bij een enkel punt stilstaan.

Om te beginnen mag deze interesse worden gezien tegen de achtergrond van de zogenoemde kloof tussen politiek en samenleving. Ongeacht dat het woord kloof een weinig gelukkige typering is omdat deze het ontbreken van relatie impliceert, terwijl bedoeld wordt dat de relatie tussen politiek en samenleving onder spanning staat, draagt het woord kloof bij aan de metafoor dat burgerparticipatie een brug kan slaan tussen beide - een idee dat bij velen tot de verbeelding spreekt. De intersectie van beleid en burgerij bestaat dus niet zozeer uit niemandsland, maar laat zich beter karakteriseren als een spanningsveld.

Een spanningsveld dat mede veroorzaakt wordt doordat overheid en bevolking zich anders ten opzichte van elkaar zijn gaan verhouden. In een samenleving die minder hiërarchisch is opgebouwd en minder verzuild, verliezen gezag en gezagdragers aan 'gegarandeerde' legitimiteit. Geëmancipeerde en geïndividualiseerde burgers zijn niet automatisch volgend. Het is geen gegeven dat bestuurders vertrouwen inboezemen, maar ze moeten dat

verdienen. Het belang hiervan wordt onderstreept door een verlies van of gebrek aan maatschappelijke legitimiteit, draagvlak en acceptatie gelijk te stellen aan de uitholling van de machtsbasis onder en de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid. Hoewel wantrouwen vanuit de bevolking jegens de 'wereldvreemde' politiek zeker geen fenomeen is dat alleen van toepassing is op de tegenwoordige tijd, is de scepsis van burgers over beleid en bestuur wel een opvallend hedendaags punt van zorg en discussie. In reactie op de wantrouwige burgerij tegenover de rijksoverheid wordt tegenwoordig geopperd dat een gebrek aan openstelling van rijkswege dat wantrouwen niet alleen voedt maar er ook op wijst dat dit wantrouwen kennelijk wederzijds is doordat burgers en buitenlui niet in vertrouwen worden genomen noch met vertrouwen worden bejegend door de overheid.

Om de gegroeide afstand tussen politiek en samenleving te verkleinen worden onder meer particuliere medeverantwoordelijkheid en communicatie in de strijd geworpen. Burgers worden van rijkswege opgeroepen mee te doen met het realiseren van publieke doelen of handhaven van bepaalde maatschappelijke normen en waarden en dergelijke. Terwijl de maakbare samenleving dezer dagen eerder te boek staat als een ideële dan een reële overtuiging, is het tegelijkertijd een springlevende overheidstaak om mensen te faciliteren en te enthousiasmeren hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. De bijbehorende boodschap in de richting van de mondige, goed opgeleide en geïnformeerde burgerij is die van 'mensen maken de samenleving' en 'de maatschappij, dat ben jij'.

Participatie en communicatie zijn, kortweg, op te vatten als bruggenhoofden van het verkleinen dan wel tenietdoen van het democratisch deficit dat ervaren wordt in een geglobaliseerde wereld die bevolkt wordt door mensen met postmoderne levensopvattingen die stoelen op gewijzigde verhoudingen en loyaliteiten. Nadenken over een verbreding van de representatieve democratie is een bijpassend gevolg hiervan. Politieke doelen verwezenlijken is óók een zaak van houdingen en handelwijzen van private partijen. Hierdoor is het begrijpelijk genoeg dat er interesse en inzet is om enerzijds beleidsmatig ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven en inspraak en anderzijds om maatschappelijk inzicht en inspiratie in sterkere mate binnen te laten dringen in de beleidswereld. In het hiernavolgende komen we te spreken over deze zaken, waarbij we vooral ook zullen uitgaan van wat betrokken beleidsmedewerkers hierover te berde hebben gebracht tijdens de gesprekken die zijn gevoerd.

1.2 Bespiegelingen van betrokkenen als basis

De zojuist genoemde gesprekken vormen een belangrijke basis voor deze rapportage. Dit vloeit direct voort uit de opdracht van het ministerie van LNV om 'een rondje langs de velden te maken'. De rondgang die we hebben gemaakt heeft geresulteerd in een verkenning die zich goeddeels baseert op de bespiegelingen van onze gesprekspartners. Zij zijn vrijwel allemaal beleidsmatig betrokken bij wat vaak betiteld wordt als 'beleid met burgers' of interactieve beleidsvorming. In de gesprekken hebben we hen geprobeerd uit te nodigen hun gedachten te laten gaan over wat burgerparticipatie in hun visie vermag en op welke wijze daden bij het woord worden gevoegd. In algemene zin zijn er, grofweg, gesprekken gevoerd langs de lijnen van ambities ('theorie') en acties ('praktijk'). Aan de hand hiervan is geïnventariseerd hoe over het betrekken van burgers-consumenten wordt gedacht en wat

eraan gedaan wordt. De interesse gaat zowel naar intenties en ideeën als naar praktijkvoorbeelden van initiatieven en concrete acties uit. Beide immers zijn van betekenis om een beeld te geven van de manier waarop en de mate waarin burgerparticipatie leeft en wordt beleefd.

Om meerdere redenen heeft het ministerie van LNV belangstelling om hiervan een scherper beeld te krijgen. In de eerste plaats is het domein van landbouw en voedsel ook meegegaan in de ontwikkeling waarbij de behartiging van burger-consumentbelangen als een centraal doel wordt gepositioneerd. Dit heeft ertoe geleid dat vraagsturing en consumentgerichtheid tegenwoordig ingeburgerde begrippen zijn in voedingsland. Ook op het beleidsterrein heeft dit zijn weerslag, zodanig dat niet alleen of vanzelfsprekend de belangen van boeren door het ministerie worden gediend, maar er ook oog en oor is voor de belangen van andere stakeholders: van burgers en buitenlui. Een basisvereiste voor een dergelijke belangenbehartiging is dat contact wordt gemaakt met een breder publiek, om te achterhalen welke belangen, bezwaren, bezorgdheid, betrokkenheid of belangstelling in het spel zijn.

In de tweede plaats bestaat de vooronderstelling dat er binnen en buiten het ministerie van LNV diverse ideeën en initiatieven zijn die een onbekend en ongecoördineerd leven leiden. Naast het ontbreken van een overzicht van hun aard, inhoud en intensiteit, is dus de indruk dat van integratie en onderlinge leereffecten nauwelijks tot geen sprake is. Deze studie wil een (eerste) poging doen de stand van zaken enigszins in kaart te brengen. Aan de basis van deze inventarisatie ligt, zoals gezegd, een serie vraaggesprekken.

In de derde plaats is er de specifieke aanleiding dat in de General Food Law (GFL) de beleidsmatige belangstelling voor het maken van contact met het bredere publiek is verdisconteerd in het negende artikel van deze Europese verordening. Publieksraadpleging krijgt een voorgeschreven plaats in het beleidsproces als hier naar voren wordt gebracht dat

'het publiek bij de opstelling, beoordeling en herziening van de levensmiddelenwetgeving rechtstreeks of via representatieve organen op een openbare en transparante wijze geraadpleegd wordt, behalve wanneer zulks om redenen van urgentie onmogelijk is.'

De GFL geeft reden contact en communicatie met burgers-consumenten serieus te nemen. In een eerder door het LEI uitgevoerde studie is gekeken of deze algemene voedselverordening (urgente) reden geeft tot aanvullende maatregelen op het vlak van consumentencontact en communicatie (zie Beekman en Dagevos, 2004; Dagevos en Beekman, 2003; Folbert et al., 2003). Het blijkt dat er strikt genomen voldoende invulling is te geven aan het negende artikel via bestaande kanalen zoals het Regulier Overleg Warenwet, het Consumentenplatform en de incidentele organisatie van maatschappelijke debatten of het initiëren van internetdiscussies. Dit ontslaat het ministerie van LNV echter niet om na te blijven denken over routes die op meeromvattende wijze bijdragen aan publieksparticipatie indachtig de GFL. Temeer niet omdat transparantie en communicatie veel aandacht en aanzien genieten in Brussel en dit klimaat van invloed is op hoe de wind waait in Nederland.

In het licht van de mogelijkheid om aan de GFL een minimale of een meer uitgebreide invulling te geven, rijst de vraag wat vanuit het LNV-beleidsperspectief eigenlijk het

ambitieniveau is met betrekking tot burgers-consumenten in het algemeen en informatie-uitwisseling en dialoogorganisatie in het bijzonder. Tegen de achtergrond van de GFL richt deze studie zich niet alleen op een inventarisatie van ideeën en initiatieven binnen LNV met betrekking tot de terreinen van voedsel en groen, maar ook op hoe elders in Den Haag wordt gedacht over en gewerkt aan het betrekken van een breder publiek bij het beleidsproces.

In hoofdstuk 2 doen we op meer rechtstreekse wijze verslag van de gesprekken die zijn gehouden. We proberen recht te doen aan de bespiegelingen van de betrokkenen door dichtbij de gevoerde gesprekken te blijven. Verslaglegging via een meer directe weerspiegeling heeft ook de bedoeling iets te laten zien van de geanimeerdheid van de gevoerde gesprekken. De levendigheid toont zich ook in de veelheid van zaken die over tafel zijn gegaan. De in dit hoofdstuk opgenomen citaten hopen dit eveneens te illustreren (voor de goede orde: uitspraken zijn herkenbaar doordat ze tussen aanhalingstekens zijn geplaatst). Om de diverse gespreksstof te structureren is voor hoofdstuk 2 gebruikgemaakt van de gespreksleidraad die we hebben gehanteerd. Dus ook door dit stramien als basis te nemen voor de verslaglegging, blijft hoofdstuk 2 dichtbij het verloop van de gesprekken en een aantal van de vragen dat daarin is besproken.

In hoofdstuk 3 kijken we met meer afstand naar de gesprekken. De gestelde vragen en gegeven antwoorden zijn niet meer als zodanig traceerbaar, hoewel we ons hierop nog steeds baseren. Ter onderscheiding van hoofdstuk 2 wordt in hoofdstuk 3 in sterkere mate gereflecteerd op diverse aangesneden punten van gesprek. Deze onderwerpen van gesprek vormen tevens de ordening die in hoofdstuk 3 is aangebracht om het verzamelde materiaal te interpreteren. In onze reflecties op wat in de gesprekken aan de orde is gekomen, betrekken we eveneens relevante geluiden die in andere studies klinken. Dit andere karakter dient ertoe aan de hand van een reeks lemma's tot een soort vademecum te komen: een beknopte handleiding van onderwerpen die in deze studie betekenisvol zijn gebleken als gesproken wordt over beleid met burgers.

In het afsluitende hoofdstuk 4 worden enkele algemene conclusies getrokken en doen we een beperkt aantal specifieke aanbevelingen in de richting van het ministerie van LNV.

2. Onderwerpen van gesprek: vragen en antwoorden

'Beleidsmedewerkers hebben te maken met een relatief grote binnenwereld en een relatief kleine buitenwereld.'

2.1 Introductie

Tussen 29 juni en 1 september 2005 zijn 15 gesprekken gevoerd met in totaal 21 mensen (zie bijlage 1 voor een overzicht). We hebben het met opzet over gesprekken en niet over interviews omdat het in hoge mate gelukt is over en weer vragen te stellen en antwoorden te geven, suggesties te doen of meningen te ventileren. Het streven naar het voeren van een gesprek in plaats van het houden van een interview, met verschillende rollen voor de deelnemers, betekent niet dat we vooraf geen gespreksformat hebben opgesteld (zie bijlage 2). Echter, we hebben deze leidraad voor gesprek niet als een strakgespannen teugel gehanteerd. De opgestelde vragen en de diverse onderwerpen die we vooraf relevant achtten, hebben we niet strikt en stelselmatig op elkaar laten volgen. Bij het karakter van een gesprek past het vooral ook voldoende flexibiliteit te hebben en de mogelijkheid te bieden om mee te gaan met zaken die de gesprekpartners te berde willen brengen. En het is inderdaad frequent voorgekomen dat de gespreksgenoten navolging hebben gegeven aan het gezegde dat de mond overloopt van waar het hart vol van is. Het is opvallend dat vaak met de nodige geestdrift en betrokkenheid is gesproken, wat de gesprekken nog levendiger maakte dan ze toch al waren. Het onderwerp van burgerparticipatie 'leeft'; er 'zit energie op', zoals het heet. Des te beter is het dat we ons van tevoren hadden voorgenomen dergelijke animo niet te laten frustreren door een rigide gebruik van het gemaakte format, noch te proberen de vragen in het format allemaal aan bod te laten komen. Desalniettemin hebben we wel degelijk de 'gespreksorde' proberen te bewaren en bewaken door de aandacht te concentreren op de twee hoofdlijnen van ambities en acties (zie paragraaf 1.2) en daar vervolgens weer een aantal subthema's aan te hangen. Uit de zes onderdelen van het gespreksformat (zie bijlage 2) selecteren we zeven vragen die in de gesprekken het meest aan bod zijn gekomen. Deze vragen structureren dit hoofdstuk waarin verslag wordt gedaan van de gesprekken. Aan de orde komt hoe onze gesprekspartners zoal hebben gereageerd op de volgende vragen:

- Wat wordt verstaan onder consumentenbeleid?
- Welke ambities worden gekoesterd in relatie tot consumentenbeleid?
- Wat gaat schuil achter deze ambities?
- Welke acties worden ondernomen in het kader van consumentenbeleid?
- Is het betrekken van consumenten altijd wenselijk en/of haalbaar?
- Welke belemmeringen zijn er voor consumentenbeleid?
- Wat zijn voorwaarden voor meer en beter consumentenbeleid?

2.2 Wat wordt verstaan onder consumentenbeleid?

De openingsvraag wat onder consumentenbeleid wordt verstaan, is bewust open gesteld. Er is geen dichtgetimmerde definitie voorgelegd. Zodoende is duidelijk aan het licht kunnen komen dat onze gesprekspartners op verschillende wijze uitleg geven aan het woord consumentenbeleid. Reacties variëren eveneens. Zo wordt door enkelen gesteld dat alle beleid in principe consumentenbeleid is dan wel zou moeten zijn omdat het consumentenperspectief een integraal onderdeel is van elke beleidsterrein.

'Het meenemen van het burger-consumentenperspectief is niet exclusief voor een bepaald beleidsterrein noch een afzonderlijk beleidsterrein. Met uitzondering van beleid dat wel heel specialistisch en technisch is, is de maatschappelijke invalshoek van belang. Immers, beleid maken doe je toch voor mens en maatschappij.'

Het andere perspectief is dat consumentenbeleid streng genomen consumentenaangelegenheden en consumptiegoederen betreft en daarmee in feite slechts een beperkt terrein omvat. Deze opvatting is in de minderheid. Het is hierom ook dat er nauwelijks tot niet gesproken is over de meer klassieke consumentenrechten en de juridische bescherming daarvan. Deze interpretatie van consumentenbeleid, die kenmerkend is voor bijvoorbeeld de Consumentenbond en eveneens voor de Consumentenautoriteit i.o., is daarom uit beeld verdwenen en zal ontbreken als we hierna verslag doen van de gevoerde gesprekken.

Over het algemeen geven gesprekspartners te kennen dat ze met consumentenbeleid bedoelen te verwijzen naar een bredere context. Ze geven er (daarom) de voorkeur aan de vervangende termen burgerparticipatie of maatschappelijke participatie te gebruiken. Zodoende dat er diverse andere woorden voor consumentenbeleid worden gebruikt die soms de bedoeling hebben het verschil te maken en soms als synoniem zijn bedoeld. Naast de genoemde aanduidingen van burgerparticipatie en maatschappelijke participatie, zijn de volgende termen ook veelvuldig in de mond genomen door de gesprekspartners: interactieve beleidsvorming, betrekken van stakeholders, klantgericht werken, van buiten naar binnen leren denken en werken, aansluiting zoeken bij de praktijk, empowerment van de samenleving, governance, van zorgen voor naar zorgen dat en, niet in de laatste plaats, beleid met burgers - bewoordingen die ook wij in deze rapportage overnemen.

De eenheid in deze verscheidenheid is evenwel te vinden in het zoeken naar maatschappelijk contact, waarbij de meeste van onze gesprekspartners niet altijd een scherp onderscheid (wensen te) maken tussen consumenten, burgers, lagere overheden, het bedrijfsleven en belangen- en maatschappelijke organisaties. Kern van de zaak is dat andere actoren en partijen op de een of andere manier (meer en beter) betrokken worden bij beleid. Verschillen van mening zijn er vervolgens dan weer over de vraag tot op welke hoogte en in welke mate deze betrokkenheid bij beleid kan, mag of moet gaan. Eveneens wordt anders gedacht over het idee dat consumentenbeleid betekent dat er rechtstreeks contact met consumenten wordt gemaakt (denk aan debatten of burgerpanels) of dat representatieve vertegenwoordiging kan volstaan (denk aan organisaties als de Consumentenbond). Beide onderwerpen van gesprek zijn uitermate belangrijk gebleken. Aldus is de openingsvraag een opmaat geweest voor het verder doorspreken van twee centrale thema's. We komen dan ook nog terug op de mate van burgerbetrokkenheid bij beleid en op het

rechtstreeks of via representatieve organen beleidsmatig contact maken met mens en maatschappij (zie in het bijzonder de paragrafen 3.5 en 3.6). Om deze onderwerpen van discussie te introduceren, citeren we een aantal illustratieve uitspraken die in dit verband zijn gedaan:

- 'In Nederland kennen we vele overlegstructuren tussen overheid, deskundigen en stakeholders waarin onder andere consumenten prima vertegenwoordigd worden.'
- 'Wat geeft staatkundig de reden om burgers rechtstreeks te betrekken bij Haags beleid? Wij hebben te maken met een representatieve democratie en met beleid dat politiek gecontroleerd wordt en in belangrijke mate ook aangestuurd door het parlement.'
- 'Door contact met intermediären houd je ook wel voeling met de buitenwereld.'
- 'Formele contacten zijn het veiligst en zo komt binnen wat we binnen moeten krijgen.'
- 'Rechtstreeks contact met burgers-consumenten is hooguit iets voor uitvoerende instanties als Staatsbosbeheer.'
- 'Rechtstreeks contact is onder andere niet gemakkelijk of vanzelfsprekend omdat maatschappelijke organisaties en andere stakeholders zich dan gepasseerd kunnen voelen.'
- 'Je kunt mensen niet op straat gaan vragen wat ze van bepaald beleid vinden.'
- 'Burgers zijn helemaal niet zo geïnteresseerd in het bijdragen aan het beleidsvormingsproces, dat geldt tenminste voor heel veel onderwerpen.'
- 'De consument heeft geen echte vertegenwoordiger.'
- 'In de bestaande overlegcircuits zitten toch vooral de beter gesitueerden en de maatschappijkritische en reactieve burgers die actief zijn en hun geluid laten horen.'
- 'Gegeven onze ervaringen met het rechtstreeks betrekken van burgers bij beleid, mag rustig worden gezegd dat er veel animo onder burgers bestaat om mee te doen met beleid.'

2.3 Welke ambities worden gekoesterd ten aanzien van consumentenbeleid?

Met enige regelmaat valt het woord 'voeling' in reactie op deze vraag. Gesprekspartners geven aan dat ze met consumentenbeleid vooral (meer) voeling willen krijgen of houden met de maatschappelijke omgeving. Contact krijgen door contact te maken, zeg maar. Bovendien gaat het niet alleen of zozeer om idee en gevoel te krijgen bij de buitenwereld als zodanig, maar meer in het bijzonder bij de belevingswereld van burgers-consumenten. Wat vinden zij belangrijk? Welke opvattingen leven er onder hen en welke waarden gaan daarachter schuil? Antwoorden hierop zijn belangrijk, 'zodat de overheid weet wat ze in haar achterhoofd moet houden'.

De gekoesterde ambities zijn grotendeels instrumenteel: ze dienen beleidsdoelen dan wel de effectiviteit van beleid. Kennis nemen en hebben van hoe (verschillende) mensen tegen bepaalde zaken aankijken is bijvoorbeeld nuttig aan beleids pogingen om te proberen (het gedrag van) consumenten te beïnvloeden in de richting van geaccordeerde beleidsdoelen, zoals in de richting van energiebesparing, de aanschaf van biologische producten of

meer te gaan bewegen (zie verder paragraaf 3.11). Een andere 'functionele' ambitie is die welke gericht is op het benutten van aanwezige maatschappelijke expertise:

'We wilden de ervaringsdeskundigheid en de beleving van overlast van Schiphol meenemen omdat omwonenden precies weten hoeveel en op welke wijze de vliegtuigen hen overlast bezorgen.'

Ook is er gesproken over de ambitie om het beleid te verrijken. Hier is tevens sprake van een intrinsieke betekenis die eraan wordt gegeven. De gedachte is dat beleid in wezen per definitie behoefte heeft aan een 'gehoorapparaat om consumentengeluiden harder door te laten klinken'. Participatieve beleidsvorming als een doel op zichzelf, is niet onomstreden of vanzelfsprekend (zie de paragrafen 3.5, 3.6 en 3.11). Het betekent namelijk 'dat veel beleidsambtenaren afscheid moeten nemen van het idee dat het maken van beleid een doel op zich is'.

Getemperde ambities zijn we tegengekomen als het ging om verbetering van het imago van de overheid of in het versterken van het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid. Een illustratieve uitspraak uit één van de interviews: 'Dat we via deze weg zouden kunnen werken aan het herwinnen van vertrouwen van burgers in de overheid, lijkt ons een utopie.' Generieke ambities zoals vernieuwing van bestuur, verbetering van de samenwerking tussen actoren, meer en betere communicatie tussen partijen worden ook bijna niet genoemd (zie verder paragraaf 3.7). 'Voor meer politieke invullingen moet je denken aan een initiatief als Project Andere Overheid.'

Toch zou het misverstand zijn vervolgens te concluderen dat sombermans' gedachten overheersen. Meer specifiek, dat wil zeggen op departementaal niveau, leven er wel degelijk positief gestemde ambities ten aanzien van het betrekken van burgers bij beleid. Op bezoek bij verschillende ministeries hebben we te horen gekregen dat het rechtstreekse contact met doelgroepen de nodige maatschappelijke goodwill heeft gekweekt en bovendien intern een bijzonder positieve invloed heeft gehad op het werkplezier van de betrokken beleidsmedewerkers. Een bijkomende stimulans die wordt genoemd om het ambitieniveau op peil te houden is dat er ook een leereffect op burgers uitgaat van deelname aan sessies die in het teken staan van beleidsvormingstrajecten. Burgers leren over de conflicterende posities en dilemma's waar de overheid mee te kampen heeft tijdens afwegingsprocessen.

2.4 Wat gaat schuil achter de ambities?

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten verschillende redenen geven voor de stijgende aandacht naar meer betrokkenheid, in welke vorm dan ook, van burgers-consumenten in het beleidsvormingsproces. We hebben de 'drijfveren' als volgt onderverdeeld:

- de (gepercipieerde) toegenomen afhankelijkheid van de overheid: 'Sommige issues liggen in toenemende mate voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van de overheid. Voedsel, bijvoorbeeld, ligt voor driekwart buiten de scope van de overheid zelf.'

- de (gepercipieerde) toegenomen onzekerheid en het gevoel van onbehagen bij de overheid zelf: 'De overheid weet het soms zelf ook niet meer zo goed.'
- de (gepercipieerde) toegenomen economische noodzaak: 'De verzorgingsstaat is onbetaalbaar geworden; het wordt steeds meer noodzakelijk dat de burger zelf meer verantwoordelijkheid neemt.'
- de (gepercipieerde) noodzaak van het vergroten van de legitimiteit van beleid en de reductie van de afstand tussen politiek bestuur en burger: 'De overheid is lange tijd voorbijgegaan aan burgers, wat ook blijkt uit de uitslag van het referendum over de Europese grondwet.'
- de (gepercipieerde) druk van bovenaf: 'Er waren orders van boven, de GFL bijvoorbeeld.'; 'Het belang dat de minister eraan hecht is een drijvende kracht achter het serieus vorm en inhoud geven aan burgerparticipatie.'

2.5 Welke acties worden ondernomen?

Zonder dat we de bedoeling hebben uitputtend te zijn, komen in deze paragraaf de diverse voorbeelden van initiatieven aan de orde die door de gespreksgenoten zijn genoemd. Het betreft initiatieven die in de ogen van onze gesprekspartners ondergebracht mogen worden onder de noemer van consumentenbeleid of beleid met burgers. We zullen ze per departement de revue laten passeren. In totaal zijn we bij acht verschillende ministeries op bezoek geweest. Naast specifieke verschillen valt, meer generiek gesproken, om te beginnen op dat op burgers-consumenten gericht beleid breed wordt opgevat: van informatie inwinnen over consument en maatschappij via (monitorings)onderzoek naar (regulier) overleg met intermediaire organisaties tot burgers uitnodigen hun stem te laten horen. Vervolgens valt op dat beleid met burgers zich in de praktijk vooral bevindt op het niveau van informatie en consultatie (zie ook paragraaf 3.5).

Binnen het ministerie van LNV zijn meerdere gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zes verschillende beleidsdirecties. De geluiden die we hier hebben opgevangen, komen het eerst aan bod. Dit departement is een eerste representante van een ministerie waar de primaire aandacht uitgaat naar acties die gericht zijn op het informeren van consumenten. In belangrijke mate wordt deze activiteit ook 'uitbesteed' aan het Voedingscentrum. Een belangrijke reden om hierin te investeren, kan worden samengevat in de woorden van één van onze gesprekspartners: 'De burger heeft vooral kennis nodig zodat keuzes (meer) aan hem of haar kunnen worden overgelaten.' Naast het informeren van het consumentenpubliek is ook gesproken over de omgekeerde richting: het inwinnen van informatie bij consumenten. In dit verband worden het Consumentenplatform en het sociaal-wetenschappelijke (monitorings)onderzoek genoemd. Terwijl in het kader van het Consumentenplatform rechtstreeks informatie wordt ingewonnen bij de leden van het platform, wordt er ook aanvullend kwalitatief en kwantitatief consumentenonderzoek uitgevoerd. Desk research maakt er eveneens onderdeel van uit. Zodoende kunnen naar aanleiding van een te bespreken onderwerp in het Consumentenplatform ook studies worden meegenomen die LNV informeren over 'de maatschappelijke stand van zaken'. De consumentenmonitor van de Voedsel en Waren Autoriteit en aanverwant voedsel(veiligheids)onderzoek, signaleringstudies waarin maatschappelijke trends aandacht krijgen of waarin gezocht wordt naar

typologieën van levensmiddelconsumenten, zijn voorbeelden van onderzoeken die ter sprake zijn gebracht in dit verband.

Met het oog op het Consumentenplatform vermelden we ook nog dat het opvallend was dat er tamelijk kritische kantekeningen zijn gemaakt. Het platform krijgt een kritische beoordeling omdat het gezegd wordt geen consumenten te representeren, maar met name bestaat uit 'consumentenkeners'. Hiernaast wordt het platform aangemerkt als een te gestuurde vorm van participatie, als te duur in relatie tot de nauwelijks nieuwe inzichten of opvattingen die het oplevert. In dit verband is wel naar voren gebracht dat er onderwerpen op de agenda staan waar eigenlijk niemand tegen kan zijn en dat de input die bedrijven en andere stakeholders leveren aan beleid, de gedachtevorming binnen het Consumentenplatform rechts en links passeert. Hoe het ook zij, dat het Consumentenplatform niet onweersproken is, is voor ons des te opmerkelijker omdat we op voorhand hadden gedacht dat het platform eerder te boek zou staan als het paraple van consultatie waarover slechts in juichtonen gesproken wordt.

Het versterken van de in paragraaf 2.3 genoemde maatschappelijke voeling wordt kracht bijgezet door de cursus 'Seismografie van de samenleving', die past in het interne SCALA-traject. Doel van deze interne professionalisering bij LNV is om beleidsmedewerkers bewust te maken van de sociale en culturele context waarin beleidskeuzes zijn ingebed. De verbreding van de achtergrond van keuzes die beleidsmatig gemaakt worden, komt ook aan de orde als de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit (SDV) ter tafel komt. Een resultaat van dit in 2005 gehouden discussietraject is dat LNV rekening wenst te houden met uiteenlopende afwegingen en belangen - variërend van economische tot ecologische en ethische - en daarover ook helder wenst te (gaan) communiceren met de buitenwacht. Bovendien ligt het in de bedoeling de SDV de opmaat te laten zijn voor het opzetten en onderhouden van een permanente dialoog met brede geledingen van de bevolking (het palet aan stakeholders varieert van burgers-consumenten en ketenpartijen tot NGO's en kenniscentra). Het pleidooi om LNV-medewerkers aan te sporen het gesprek met de samenleving te voeren over aspecten van voedselkwaliteit wordt kracht bijgezet door in één adem het Project Andere Overheid te noemen waarin het accent ligt op beleid dat van buiten naar binnen probeert te werken (zie ook paragraaf 4.1).

Andere acties die worden genoemd zijn de maatschappelijke debatten over biotechnologie en de toekomst van de veehouderij, de inzet van zulke task forces als de Task force Marktontwikkeling Biologische Landbouw of de Task force Soortenbeleid en de veelheid van voorbeelden waarbij (in)formeel overleg is met lagere overheden, het bedrijfsleven of belangen- en maatschappelijke organisaties zoals Stichting Natuurmonumenten en Stichting Natuur en Milieu bijvoorbeeld.

In de LNV-praktijk wordt vooralsnog geen actie ondernomen in de richting van beleid met burgers dat gericht is om samen met burgers beleid te vormen (coproductie) of burgers beslissingsmacht te geven. Bij het ministerie van VROM bestaat de neiging wel in deze richting te werken. Onze gespreksgenoten daar hebben het over het bewerkstelligen van een cultuuromslag waarbij beleidsambtenaren een breed scala aan vormen van burgerparticipatie in beleidsvoorbereiding en besluitvorming ter beschikking staat. Deze variëren van feedback en consultatie tot coproductie. Met betrekking tot consultatie is het doel dat beleidmakers meer rekening houden met opvattingen en verwachtingen van burgers en onderzoeken hoe specifieke maatregelen in het dagelijks leven van mensen ingrijpen. Het

zogenaamde burgerplatform - geïnspireerd op het Consumentenplatform - is hier dienstig aan. Voor wat coproductie betreft hebben burgers-consumenten invloed op de agendavorming, de probleemstelling en de uitwerking van het beleid. Werk- en consensusconferenties, werkgroepen, werkateliers, opiniewijzers en debatbijeenkomsten zijn als voorbeelden hiervan besproken.

Bij het ministerie van VWS is als voorbeeld van agendasetting (actieve participatie) met burgers 'Biotechnologie als open beleidsproces' genoemd. Het bespreken van meer ethisch georiënteerde kwesties leent zich sowieso aanmerkelijk beter voor burgerbemoeienis dan exacte aangelegenheden over bijvoorbeeld normstelling of tolerantiegrenzen, zo is de geventileerde gedachte. Beleid met burgers invulling geven via representatie door maatschappelijke organisaties, is een beproefde actiemethode binnen VWS. Zelfregulering en vermindering van regelgeving wordt in de werkwijze van VWS goed gediend door het sluiten van convenanten met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Beleid inzake roken/tabak en recentelijk ook overgewicht, zijn hier voorbeelden van. Een aloude weg voor VWS om contact te houden met 'het veld' is het Regulier Overleg Warenwet. Een nieuwe weg om de bevolking te betrekken bij het realiseren van beleidsdoelen, is Hartslag Limburg. Het betreft hier een grootschalig project waar intensieve begeleiding en monitoring van de gezondheid van een grote groep Nederlanders aan de orde is geweest. In relatie tot monitoring is ook de consumentenmonitor van de VWA genoemd, die gericht is het meten van de consumentenbeleving van voedselveiligheid.

Bij het ministerie van V&W gaat het om voorbeelden van informeren van en inspraak door burgers. Het burgerpanel en het inspraakpunt V&W zijn genoemd evenals burgergerichte activiteiten in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid. Meer indirect wordt via belevings- en attitudeonderzoek geprobeerd de vinger aan de maatschappelijke pols te houden.

Dit laatste heeft nadrukkelijk ook de aandacht in het ministerie van SZW. Er wordt benadrukt dat het essentieel is om te weten wat de belevings- en denkwerelden van mensen zijn. Proberen te kennen van wat maatschappelijk leeft, draagt eveneens bij aan het omgevingsbewustzijn van de eigen medewerkers. Ter onderstreping wordt verwezen naar de zogenaamde issuemonitor 'Bericht van buiten' dat inhoud krijgt met belevingsmonitoring, opinieonderzoek, media-analyse en derdenonderzoek. Belevingsonderzoek is overigens nauwelijks een activiteit die door dit departement zelf wordt uitgevoerd, maar door externe (communicatie)bureaus. Ook acties vanuit SZW om uitvoeringsorganisaties beter toe en uit te rusten om input van buiten naar binnen te laten gaan - bijvoorbeeld via meldpunten of kliklijnen - getuigen van een indirecte werkwijze om het publiek bij het beleid te betrekken.

Bij het ministerie van EZ zijn voorbeelden gegeven die de intentie hebben om tot actieve participatie en/of coproductie met het bedrijfsleven te komen. Overheid en bedrijfsleven hebben samen verkend wat kansen en potentiële kansen zouden kunnen zijn voor Nederland in het kader van energietransitie. Naast het zoeken van verbintenis en samspraak met brancheorganisaties, gaan de gedachten ook uit naar het verzoeken van opiniemakers (media) deze dialoog een kans te geven gedurende een langere periode. Bij EZ poogt men verder ook het doen en laten van burgers-consumenten te doorgronden. Hierbij wordt gebruikgemaakt van typologieën om beter de gevoeligheid te proberen te be-

palen ten aanzien van welke doelgroepen in welke mate bereidwillig zijn bepaald beleid met hun gedrag te ondersteunen.

Bij het ministerie van OCW wordt niet zozeer in termen van consumentenbeleid of burgerparticipatie gesproken. Dit neemt niet weg dat steeds meer medewerkers ervan overtuigd raken dat beleidsmedewerkers meer 'van buiten naar binnen' leren denken. Deze tendens houdt mogelijk verband met een organisatieontwikkelingstraject binnen dit departement waar beleidsmedewerkers ook een spiegel krijgen voorgehouden. Interactief beleid is daarentegen wel ingeburgerd binnen OCW. Sommigen geven hier vorm en inhoud aan langs de lijn van 'iets wat je af en toe inzet waarna je weer overgaat tot de orde van de dag', terwijl anderen het beschouwen als de basis voor het maken van beleid. Tijdens het gesprek bij OCW is uitgebreid gesproken over de zogenaamde koerstrajecten als illustratie van hoe dit departement haar doelgroepen heeft geconsulteerd bij het ontwikkelen van een meerjarenvisie. Ook consultatie via internet is aan de orde via het voorbeeld van een inventarisatie van de opvattingen over de nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek. Ervaring met coproductie is er, tot slot, samen met lagere overheden.

In het gesprek op het ministerie van BZK zijn geen expliciete voorbeelden van activiteiten die ondernomen worden, aan de orde gekomen. De aandacht bij Binnenlandse Zaken heeft zich toegespitst op het werkkader van het (onderzoeks)project 'Vertrouwen in de buurt'. De aandacht en acties richten zich op de 'grass roots'. Interactiviteit, samenwerking en zelfregulering hebben vooral daar draagvlak en mogelijkheden, wat maakt dat het belangrijk is dat de Haagse energie zich vooral op dit (buurt)niveau concentreert, is de boodschap. Voor de goede orde laten we niet onvermeld dat BZK de initiator is van Project Andere Overheid.

2.6 Is het betrekken van consumenten altijd wenselijk en/of haalbaar?

In de reacties op deze vraag klinken verschillen van mening door. Volgens een aantal is niet elke vorm van consumentenbeleid altijd haalbaar of ook maar wenselijk. We moeten volgens hen in het algemeen bijvoorbeeld onderscheid maken tussen de haalbaarheid en de potentie van het betrekken van consumenten op nationaal niveau en die op andere niveaus.

Volgens een aantal van onze gesprekspartners zijn de meeste nationale dossiers namelijk inhoudelijk te gecompliceerd om burgers bij te betrekken op een wijze die verder gaat dan ze over dergelijke onderwerpen te informeren. Het is op zichzelf al een hele klus om over ingewikkelde beleidsdossiers te willen en kunnen communiceren met een breder publiek.

'Wel moeten we veel meer (willen) vertellen over onze producten, over de afwegingen die we hebben gemaakt bijvoorbeeld, we hebben verhalenvertellers nodig bij de overheid.'

In de sceptische reacties is het uitgangspunt dat burgers slecht in staat en weinig van zins zijn om mee te denken. Leken missen het inhoudelijke inzicht en overzicht, waardoor men zich weinig illusies hoeft te koesteren over de interesse van mensen voor zaken die zich ver van het eigen bed bevinden. Ondanks dat reserves als deze aanwezig zijn, is het

vooral toch opvallend dat we zo zelden met verwijt en negativisme in de richting van burgers-consumenten te maken hebben gehad tijdens onze gespreksronde (zie ook paragraaf 3.4). Ook het gegeven dat tal van beleidsvraagstukken complex van karakter kunnen zijn, is voor een aantal van onze gesprekspartners geen reden burgers buiten het beleid te houden. 'Het is onzin om niet aan burgerparticipatie te beginnen omdat het beleid 'te complex' zou zijn, want elk beleid moet zijn uit te leggen aan burgers.'

'Inhoudelijke complexiteit dient aanvaard te worden, het zorgt voor productiviteit. Probleem is echter dat dossiers in veel gevallen ook voor ambtenaren te ingewikkeld - én vooral te opgeknipt - zijn om er een goed overzicht van te hebben en houden. Laat staan er een goed verhaal bij te hebben richting de samenleving. Alle beleid moet echter uit te leggen zijn aan burgers en ze zouden altijd een bepaalde ruimte moeten kunnen invullen in het beleidsvormingsproces.'

Ondanks de aanwezige reserve wordt door de gespreksgenoten vooral gezocht naar de grenzen van de mogelijkheden. Volgens een gesprekspartner 'dienen burgers níét mee te beslissen over de vraag óf er bijvoorbeeld een Betuwelijn moet komen, maar wél wáár.' Weer anderen geven met zoveel woorden te kennen dat het beter is als burgers geen bemoeienis krijgen bij beleid waar grenswaarden en limieten aan de orde zijn ter waarborging van bijvoorbeeld voedsel- of verkeersveiligheid. Weer een andere suggestie is dat het met name zinvol is burgers mogelijkheden tot participatie te geven in het beleidsuitvoeringsproces in plaats van in het beleidsvormingsproces (zie ook paragraaf 3.9).

Hoezeer praktische bezwaren en begrenzingen de overhand hebben in de reacties van de respondenten, meer principiële argumenten zijn over tafel gegaan als het erom gaat of burgerparticipatie op Haags niveau is te situeren. Een belangrijk deel van de gesprekspartners is van oordeel dat het haalbaar noch wenselijk is dat beleidsambtenaren, die werkzaam zijn binnen de diverse Haagse departementen, zich structureel gaan inspannen om burgers op enigerlei wijze bij hun beleidsdossier te betrekken. Op nationaal niveau is beleid met burgers vooral een kwestie van het inschakelen van uitvoeringsinstanties, (koepel)organisaties, 'task forces' of adviesraden. Dergelijke gremia beschouwen de meeste van onze gespreksgenoten als verbindende schakels tussen landelijk bestuur en burgermaatschappij. Directe participatie van de burgerij bij beleid is in deze visie veeleer relevant en realistisch op het lokale niveau. 'Beleidsmedewerkers van ministeries zijn er niet op gericht zich bezig te houden met uitvoeringsvraagstukken, maar ze zijn gespítst op inhoud en visievorming van hun beleidsdossiers.' 'Contact zoeken en maken met burgers-consumenten, die verder gaat dan het vergaren van kennis, heeft eerst en vooral betrekking op het regionale en lokale niveau.' Op deelgemeente en buurtniveau, zo is de redenering, kan er sprake zijn van direct belang en sterke betrokkenheid omdat het zaken betreft die letterlijk dichtbij huis zijn. De passende inzet vanuit Den Haag zou moeten zijn om bestaande initiatieven op te sporen en te ondersteunen waar burgers zich - in samenspraak met of prestatie-afspraken makend en vastleggend in een kwaliteitshandvest met het lokale bestuur - verantwoordelijk verklaren voor hun eigen leef- en woonomgeving. De aandacht vanuit bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor burgerinitiatieven op buurtniveau, is aangewezen als inspirerend en hoopgevend voor burgerbemoeienis in het algemeen en de merites van beleidsbemoeienis vanuit Den Haag in het bijzonder.

2.7 Wat belemmert consumentenbeleid?

Het zou een verkeerde interpretatie zijn als uit paragraaf 2.6 wordt opgemaakt dat onze gesprekspartners het succes of falen van beleid met burgers vooral zoeken aan de kant van de burgers. Juist opmerkelijk is het dat in de gevoerde gesprekken veelal het accent heeft gelegen op eigen feilen en falen. In antwoord op de vraag welke belemmerende factoren in het spel zijn, komen vooral punten aan de orde die deel uitmaken van de eigen beleidswereld. De buitenwereld van burgers-consumenten wordt slechts sporadisch als een belangrijke barrière aangemerkt. Uitspraken zoals 'de burger is lui', 'burgers willen niet betrokken worden bij een publieke zaak' of 'burgers willen niet alles weten' zijn weliswaar gedaan, maar het zijn uitzonderingen op de regel dat er nauwelijks gezwartepiet is in de richting van burgers-consumenten. Ook in dit opzicht bezit de uitspraak dat de binnenwereld van beleidsmedewerkers groter is dan de buitenwereld kennelijk een kern van waarheid. Het tweede dat opvalt is dat hinderpalen desgevraagd relatief veel stof tot spreken geven (zie verder paragraaf 3.7).

Om te beginnen worden belemmeringen aangevoerd die zich bevinden op het niveau van individuele beleidsmedewerkers. Volgens veel gespreksgenoten 'ontbreken binnen de nationale overheid nog al eens innerlijke drijfveren voor het stoeien met burgers'. Contact maken met de buitenwacht is 'eng', bovendien 'praat ik al met mijn vrouw'. Ook wordt erop gewezen dat in de beleidswereld frequent het gevoel ontbreekt van burgers afhankelijk te zijn. Een sterkere afhankelijkheid wordt verondersteld gunstig te zijn voor het 'meer uitgaan van burgers' en de vanzelfsprekendheid en noodzaak van 'deze mindset'. Ook wordt erop gewezen dat het bloed, zweet en tranen kost voor beleidsmedewerkers als ze serieus werk wensen te maken van burgerparticipatie. Wat gezegd wordt benodigd te zijn is persoonlijke moed. Moed om 'de angst voor onzekerheid, chaos en verlies van controle' te overwinnen die gepaard gaat met 'het zien van de meervoudigheid van de werkelijkheid en het ontvankelijk zijn voor ondergrondse trillingen'. En meervoudigheid en trillingen zetten de gevestigde beleidspraktijk maar al te gemakkelijk op losse schroeven. Dat er daarom de nodige huiver bestaat, is maar al te begrijpelijk als het usance is om 'beleid te maken op basis van een reductie van de complexiteit van de werkelijkheid en zijn legitimiteit dankt aan de overeenkomst tussen opvattingen'. Andersom: 'Constaateer je bijvoorbeeld dat er nog veel verschillende opvattingen zijn over een onderwerp, dan kun je voorlopig nog geen beleid maken.' Gegeven het feit dat het organiseren van een debat of anderszins burgers betrekken in het beleidsproces vrijwel zeker juist verschillende opinies aan de oppervlakte brengt, is hier maar al te snel sprake van een weinig aantrekkelijke optie.

Het hebben van persoonlijke moed wordt ook in verband gebracht met de durf om de primaire oriëntatie op het gekende krachtenveld van parlement, media en NGO's te verruilen voor een oriëntatie op de veelal diffuse (buiten)wereld die bevolkt wordt door het even gewone als gemengde consumentenpubliek. En behalve moed dient er ook veel tijd en energie in gestoken te worden. 'Beleid met burgers is niet iets voor 9 tot 5-ambtenaren.' Burgerparticipatie vereist nu eenmaal veel zoekwerk, betekent het betreden van onbekend terrein en het omgaan met onzekerheid over de kansen van slagen. Immers, 'Hoe organiseer je burgerpanels, hoe geef je vorm aan directe consumenteninvloed, hoe spoor je voorstanders ('maatschappelijke energie') van beleid op en sluit je kongsies met ze?'

Andere hinderpalen waarop wordt gewezen zijn meer van beleidsorganisatorische aard. In dit verband heeft men het over bureaucratische procedures en afrekenmechanismen binnen departementen die niet bevorderlijk zijn om medewerkers tot burgerparticipatie aan te sporen en evenmin voor het onderlinge contact of de coördinatie tussen 'frontsoldaten die zich inspannen voor het bewerkstelligen van een beleidstransitie van buiten naar binnen'. Wellicht mede hierdoor dat het leger van dergelijke soldaten nog beperkt is:

'Binnen LNV is geen grote kritische massa, rond de dertig mensen, bezig met het onderwerp burgerparticipatie, ze zijn hooguit een keer bij elkaar geweest in het kader van transitie management.'

Een volgende hinderpaal die de revue passeert, betreft 'de spanning tussen loyaliteit aan het departement en de minister enerzijds en aan de samenleving anderzijds'. Dat deze niet noodzakelijkerwijs samenvallen, wordt door een aantal van onze gesprekspartners naar voren gebracht. Soms volgt hierop de aanvulling dat 'het primaat van de politiek' als een politieke hinderpaal mag worden beschouwd. 'Wanneer zaken niet binnen vier jaar de gewenste uitwerking hebben, gaat politiek je kop eraf.' En dit terwijl beleid met burgers alom gedefinieerd wordt als een langetermijnproces. 'Maatschappelijke vernieuwing, zoals in de situatie dat de overheid echt in dialoog gaat, heeft echter vaak een langere tijd en meer ruimte nodig.'

Om een aantal van de zojuist aangevoerde belemmeringen samen te nemen in een citaat:

'De persoonlijke politieke ambitie belemmert beleidsambtenaren om iets met burgerparticipatie te doen. Een kabinetsperiode bestrijkt vier jaar, in het derde jaar moet de wet- en regelgeving er liggen en in het vierde jaar moet geogst worden. De druk die ook vanuit de Tweede Kamer wordt opgevoerd, frustreert elke poging om de burger te betrekken. Het zou goed zijn om collega's vrij te stellen dit te doen. Bovendien zijn ambtenaren risicomijdend en hebben ze moeite met spreken namens de overheid wanneer zij met burgers in gesprek gaan. Ze willen graag politieke dekking.'

Politieke rugdekking is bovendien een wonder van eenduidigheid als je het afzet tegen de diffuse legitimeitsbasis waarop je staat als je beroept op maatschappelijk draagvlak. Tijdens meerdere van de gesprekken komt naar voren dat men gereede twijfels heeft over de representativiteit van organisaties en organen die burgers-consumenten zeggen te vertegenwoordigen. 'Is de Consumentenbond representatief voor de consumentenbevolking?' 'Wat zijn nou twintig burgers die participeren in een beleidstraject, dat is toch niet representatief?' 'Vertegenwoordigt Natuurmonumenten niet vooral bewuste en betrokken burgers en is in de achterban van Milieudefensie geen sprake van een oververtegenwoordiging van hoog opgeleide en links (van het midden) georiënteerde burgers?' 'Hoe organiseren we het dat ook die moeilijk(er) te bereiken burgers op enigerlei wijze participeren in de beleidsdiscussies?' Anders gesteld: hoe krijgen we de Tokkies aan tafel? Het opwerpen van dergelijke vragen staat bovendien regelmatig in het teken van de

ontkrachting in plaats van de ondersteuning van het belang van het betrekken van burgers-consumenten bij beleid (zie verder paragraaf 3.3).

Een andere hinderpaal die is aangewezen is dat in de praktijk veel beleid 'niet plotse-ling op een dinsdagmorgen begint', maar gezien moet worden als een rijdende trein waar burgers niet zomaar op kunnen springen, laat staan dat ze de richting of vaart kunnen wij-zigen. Beleidsprocessen volgen een bepaald spoor; een traject, zodat het niet meer alle kanten op kan gaan. Burgers op een rijdende trein laten springen is niet alleen een gevaar-lijke onderneming, het is evenmin eenvoudig aan ze uit te leggen dat hun aanwezigheid er wel eens heel weinig tot niets toe kan doen en dat dit niet veroorzaakt wordt door onwil of onvermogen van beleidsambtenaren. Kunnen in dergelijke gevallen frustraties even snel als simpel worden geboren - zowel aan de kant van de burgers als aan de zijde van het be-leid - de kans hierop is ook groot als vanuit het beleid meer beloofd wordt dan kan worden waargemaakt. Het is in wezen niet zozeer een hinderpaal als een gevaar waarop wordt ge-wezen als meerdere gesprekspartners bepleiten ervoor te waken valse verwachtingen te wekken onder de burgerbevolking. Hiervoor is het essentieel om 'verwachtingen te mana-gen en duidelijk te communiceren hoeveel beleidsruimte er feitelijk is'.

2.8 Wat zijn voorwaarden om tot meer en beter beleid met burgers te komen?

De beantwoording van deze vraag is logischerwijs omgekeerd aan de antwoorden die zijn gegeven op de vorige vraag over de belemmerende factoren. Tot op zekere hoogte is deze logica ook gevolgd. In navolging van paragraaf 2.7 zijn de reacties op de vraag naar voor-stellen voor verbetering veelal te omschrijven als 'intern' georiënteerde opmerkingen en suggesties. De hand wordt veelvuldig in eigen boezem gestoken. De kijk- en redeneerwijze is gericht op verbeteringen in de beleidspraktijk.

In het verlengde van de tijd en de lef die het vraagt om burgerparticipatie op poten te zetten, is voorgesteld dat beleidsmedewerkers door collega's worden ondersteund en aan-gemoedigd, zodat belemmeringen in termen van tijd of risico's worden omgebogen in uitdagingen. Advisering en hulp vanuit de eigen geledingen kan inspireren en (koudwa-ter)vrees doen overwinnen, zo is gesuggereerd. Behalve dat een 'interne club aanjagers' een stimulans voor beleid met burgers kan zijn, is ook aangegeven dat beleidsambtenaren el-kaar over de streep kunnen trekken. De 'golfbenadering' van Pieter Winsemius is in dit verband ook genoemd: tien procent van de beleidsambtenaren die 'het goed doen' stimu-leert de volgende tien procent zich aan te sluiten bij het betrekken van burgers in het beleidsproces.

Behulp- en leerzaam kan het ook zijn om beleid met burgers te laten ondersteunen door expertise, energie en ervaring in te huren. Regelmatig is verwezen naar voorbeelden waarbij communicatie- of consultancybureaus zijn gevraagd om burgerparticipatie even praktisch te organiseren als professioneel uit te voeren. De redenering is dat blokkades die beleidsintern aanwezig kunnen zijn om burgers bij beleid te (durven) betrekken omzeild kunnen worden door het inschakelen van een externe partij. Bovendien hebben dergelijke bureaus benodigde kennis en de ervaring over procesbegeleiding of communicatietrajecten waar je beleidsmedewerkers beter niet mee op kunt zadelen, zo hebben we te horen gekre-gen. 'Het organiseren van een fatsoenlijk debat waar men elkaar niet alleen maar voor rotte

vis uitscheldt, is een hele kunst.' Hoezeer er ook vrij brede consensus bestaat over het nut van het gebruikmaken van gespecialiseerde bureaus, eveneens is naar voren gebracht dat het geen slechte zaak zou zijn wanneer er met betrekking tot het hoe, wat en waarom van externe oriëntatie een professionaliseringsslag zou plaatsvinden onder beleidsambtenaren zodat ze 'meer gevoel krijgen voor andere referentiekaders', beter gaan weten 'wat ze toch met die burgers moeten' en 'een scherper beeld krijgen van wat je wilt van consumenten.' En ook beter begrijpen dat het bijvoorbeeld een basisvereiste is dat 'de vragen die je voorlegt aan burgers-consumenten begrijpelijk en concreet moeten zijn.' De aanvulling die hierbij weer regelmatig is gemaakt, is dat ondersteuning aan het bijbrengen van maatschappelijk begrip en gevoel wordt geboden door 'onderzoek naar de beleving van consumenten dat dieper gaat dan het huidige belevingsonderzoek.'

Stimulans vanuit de beleidsomgeving kan ook uitgaan van het algemene kabinetsstandpunt en de invulling die daar vervolgens door bewindspersonen aan wordt gegeven. Ministers en staatsecretarissen die het goede voorbeeld geven dan wel de overtuiging hebben dat een externe oriëntatie geboden is, zijn van betekenis voor de kansen van beleid met burgers, volgens diverse gespreksgenoten (zie ook paragraaf 3.10). 'Het maakt nogal uit of de politieke of ambtelijke leiders al dan niet gericht zijn op en overtuigd zijn van de afhankelijkheid van de buitenwereld.' 'Beleidsambtenaren kunnen gesterkt worden en zich geruggesteund voelen door bepaalde standpunten van het kabinet.'

'Kleine voorbeelden van contact maken met consumenten kunnen ook al heel waardevol zijn. Bijvoorbeeld een minister van Landbouw in Denemarken die op gezette tijden gesprekken aangaat met mensen over de kwaliteit van hun voedsel.'

'Waarom worden alle maatschappelijke contacten van de minister in het bijzonder en van het ministerie in het algemeen niet vastgelegd in een 'burgerjaarverslag'?'

Naast deze specifieke communicatieve uiting is in algemene zin herhaaldelijk gewezen op het belang van communicatie. 'Het is nodig dat de overheid veel meer communiceert over de gerealiseerde acties gericht op het maken van contact met consumenten.'

Tot slot is het tekenend dat onze gesprekspartners naast verwijzingen naar concrete verbeteringspunten of voorwaarden om beleidsbemoediging van burgers te versterken, ook frequent het abstractere woord ruimte in de mond nemen. In reactie op de gestelde vraag hebben ze het over beleidsmedewerkers die onvoldoende ruimte wordt geboden dan wel voor zichzelf meer ruimte dienen te creëren. Zonder dat beleidsruimte aanwezig is, zo wordt gesteld, levert het betrekken van burgers alleen frustraties op (zie vorige paragraaf) en is er feitelijk sprake van 'volksverlakkerij'. Behalve dat beleidsruimte wordt gepresenteerd als een basisvoorwaarde voor beleid met burgers, valt het woord beleidsruimte ook veelvuldig doordat met regelmaat de wensen zijn uitgesproken dat op departementsniveau meer ruimte moet komen voor burgerparticipatie in beleidsprocessen dan wel dat ruimte wordt gegeven aan lagere overheden om hier invulling aan te geven, waarbij het vervolgens aan 'gemeenten is die beleidsruimte te willen benutten samen met burgers'.

Bij elkaar genomen concentreren de condities waaronder burgers beter bij beleid zijn te betrekken zich in belangrijke mate op het verbeteren van interne professionele en proce-

durele randvoorwaarden. Er is in de gevoerde gesprekken verschillende malen gewezen op het belang van een gedegen voorbereiding waarbij een communicatietraject wordt uitgezet en afgewogen keuzes worden gemaakt over zulke zaken als: welk doel dient burgerinbreng, wat vragen we aan burgers en welke consequenties heeft hun inbreng voor het vervolg van het beleidsproces? Er is aandacht gevraagd voor het formuleren van een eerlijk motief waarom burgers bij het beleid worden betrokken. De aanwezigheid van bewindsvoerders en beleidsmedewerkers is aangewezen als een stimulans voor burgerparticipatie - zowel voor burgers als beleidsambtenaren. En bij herhaling is ook ter sprake gebracht dat er niet genoeg nagedacht kan worden over de zorgvuldigheid om met participerende burgers terug te koppelen over wat er wel en niet met hun inbreng is gedaan (zie verder paragraaf 3.7).

3. Beleid met burgers in lemma's

'Deelnemen aan het politieke debat en invloed uitoefenen op collectieve besluitvorming zijn als zodanig waardevol [...]. Het gaat hier om een hedendaagse variant van de opvatting die reeds door Aristoteles verdedigd werd. Diens omschrijving van de mens als 'politiek dier' houdt immers in dat deelnemen aan de politiek tot de menselijke natuur behoort en dat men een belangrijke dimensie van het menselijk bestaan terzijde laat door het politieke proces slechts als een instrument te zien.' (Van den Brink, 2002: 92)

3.1 Introductie

Anders dan in het voorgaande hoofdstuk 2 ordenen we in dit hoofdstuk onze verkenning van de thematiek van burgerparticipatie aan de hand van een aantal trefwoorden. Het gaat hier om een selectie van hoofdpunten die als pregnante onderwerpen van gesprek tevoorschijn zijn gekomen als we het over beleid met burgers hebben. Door de presentatie van een reeks lemma's komen we tot een soort vademecum; een beknopte handleiding van onderwerpen die in deze studie van betekenis zijn gebleken naar aanleiding van de gevoerde gesprekken over beleid met burgers.

Nadrukkelijker dan in hoofdstuk 2 is de tekst en uitleg in het onderstaande meer analyserend en abstraherend. Bespiegelingen van de betrokken gesprekspartners worden becommentarieerd door ze in de context van andere overwegingen en studies te plaatsen.

3.2 Tijdgeest en tijdvragende cultuuromslag

Zoals in paragraaf 1.1 direct al aan de orde is gesteld, wordt burgerparticipatie tegenwoordig vaak gepresenteerd als passend in deze tijd van mondige en geëmancipeerde burgers enerzijds en politieke en beleidswereld die op afstand is komen te staan van die veranderende en veranderlijke bevolking anderzijds. Individualisering en ontzuiling zijn karakteristieken van een maatschappij die wel gezegd wordt op drift te zijn. Zodanig ook dat de politiek deze vaart der volkeren niet voldoende heeft bijgehouden. Ze is op afstand van de samenleving komen te staan, zo wordt sinds een jaar of tien regelmatig verkondigd. Ook uit het midden van de jaren negentig stammen de pleidooien om het tij te keren door burgers dichterbij beleidstrajecten te betrekken. De jongste jaren is de aandacht hiervoor allesbehalve verstomd, getuige Programma Andere Overheid en het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet. In 'Meedoen, meer werk, minder regels' klinkt de boodschap door van initieer, faciliteer en enthousiasmeer dat burgers meedoen. Dat deze boodschap in elk geval binnen diverse departementen is aangekomen, mag blijken uit het gegeven dat de gebruikte kernwoorden van dit kabinetsbeleid veelvuldig zijn genoemd in de gesprekken die

we hebben gehad. Zeer regelmatig is gesproken over: cultuuromslag, ruimte laten aan burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid nemen en scheppen van randvoorwaarden om gezamenlijk problemen aan te pakken en op te lossen.

Kortom, het heeft er alle schijn van dat J.F. Kennedy's uitspraak 'Vraag niet wat het land voor u kan doen, maar wat u kunt doen voor het land', waarop het zittende kabinet varieert, gehoor heeft gevonden in het ambtenarenapparaat. Dit wil allerm minst zeggen dat het richten van de ambtelijke blik naar buiten en het bevorderen van participatiemogelijkheden van het algemene publiek in het beleid inmiddels behoren tot de vanzelfsprekende, verinnerlijkte en diepgewortelde aspecten van de beleidscultuur. Daarvoor is het nog te vroeg. In de gesprekken is vaak aan de orde gesteld dat we nog slechts aan het begin staan van wat een cultuuromslag wordt genoemd. Een cultuurverandering die bovendien veel tijd zal nemen. Ook hier weerklinkt de kabinetsvisie 'Andere overheid', waar in de slotbeschouwing wordt gesteld dat:

'het hier niet alleen om organisatorische vraagstukken gaat, maar ook om cultuur- en gedragsverandering. [...] Een en ander betekent dat de veranderingsoperatie niet in korte tijd volgens een blauwdruk kan worden uitgevoerd.'

Een begin is echter gemaakt met het centraal stellen van de vraag wat van de burger verwacht mag worden en met de boodschap dat beleid en bestuur niet meer alles kan en wenst te regelen en gespist is op het verleggen van verantwoordelijkheden van, zeg maar, de staat naar de straat.

Met de beoogde hervorming van de paternalistische verzorgingsstaat naar de participatiestaat, buigt de beleidsoriëntatie mee in de richting van de buitenwereld. Als logisch pendant is het voor de beleidswereld essentieel zich hiermee in te laten. Dat beleidsmedewerkers niet alleen tijd vragen voor het maken van veranderingen, maar ook kinderen van hun tijd zijn, mag blijken uit de mentaal-culturele en organisatorische veranderingsslagen in de beleidspraktijk. Hoe pril en prudent de kenteringen ook zijn mogen, er wordt gewerkt aan de realisatie van veranderingen in delen van de beleidswereld op landelijk en lokaal niveau. Zo zijn interactieve processen, alhoewel vaak nog beperkt in kwaliteit en professionaliteit, min of meer bij de normale gang van zaken gaan horen. De opkomst van interactieve processen staat bovendien niet op zichzelf. Naast de toenemende praktijk om partijen uit de samenleving bij beleidsvorming te betrekken, is een aantal andere kenteringen in de bestuurspraktijk te zien. Interactiviteit blijkt verknoopt te zijn met verdergaande innovatie van beleid. Voorbeelden zijn het streven naar een zo integraal mogelijke aanpak van problemen en de wens om niet langer het beleid en de beleidsmakers, maar de uitvoering van het beleid en dus de burger-als-klant, centraal te stellen. De groei van mengvormen uit verschillende beleidsdomeinen wijst erop dat oplossingen voor reële problemen worden gezocht en dat verkokerd aanbod niet goed meer past bij samenhangende vraagstukken. Zo schieten op het platteland coöperaties voor agrarisch natuurbeheer, die landbouw, natuur en recreatie combineren, als paddestoelen uit de grond. Nieuwe bestuurswetenschappelijke begrippen als transitie management (waarbij maatschappelijke probleemeigenaren op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken) en vraagsturing (waarbij vraag in plaats van aanbod centraal wordt gesteld) bedoelen het accent te leggen

op een nieuwe wijze van besturen, waarin niet langer primair de overheid, maar de burger aan zet is (zie ook IMI en XPIN, 2003).

3.3 Kritiek en kind in het badwater

Vergroten van burgerbetrokkenheid, maatschappelijk initiatief als legitimatie van beleid en beleidslogica die spoort met ontwikkelingen in de samenleving - het zijn zaken die zich vandaag de dag mogen verheugen in veel belangstelling én instemming. Ook in de gevoerde gesprekken hebben we de nodige 'geloofsovertuiging' en geestdrift ontmoet. Desalniettemin is er ook sprake van kritiek en scepsis. Er is naar voren gebracht dat het vaak ontbreekt aan interne drive en urgentie om navolging te geven aan het maken van bedoelde omslagen in de beleidscultuur, dat er tal van hindernissen zijn die dit proces bemoeilijken en dat het begin dat de voorbije tijd gemaakt is ook weer niet te ver zou moeten doorschieten. Toen we het in paragraaf 2.7 hadden over belemmerende factoren, is er al op gewezen dat het opwerpen van bepaalde kritische vragen of het noemen van te overwinnen hindernissen op de weg van beleid met burgers ook wel de bedoeling (leken te) hebben om deze route af te kappen. Hoe gezond een kritische houding tegenover interactieve beleidsvorming en beleid met burgers ook is, wanneer deze niet constructief is dreigt het gevaar dat het kind met het badwater weg wordt gespoeld.

Veel van de uitgesproken terughoudendheid ten opzicht van beleid met burgers kwam voort uit de ingeschatte capaciteiten en vaardigheden van de 'eigen' beleidspraktijk, zo is eveneens geconstateerd in paragraaf 2.7. Hoewel nauwelijks aan de orde gekomen, zijn er ook kritische noten te kraken over de klantvriendelijkheid van vraagsturing én over de vriendelijkheid van klanten die het roer in handen krijgen.

De eerste vorm van kritiek stelt zich op het standpunt dat vraagsturing aanmerkelijk minder klantvriendelijk is dan het oppervlakkig gezien lijkt. In de praktijk betekent vraaggestuurd beleid, aldus criticasters, feitelijk dat burgers hun boontjes zelf dienen te doppen. Vraagsturing is direct gerelateerd aan zelf verantwoordelijkheid dragen, aan zelfredzaamheid en eigenhandig je zaken regelen en keuzes maken. Sprekend over keuzes, kan onmiddellijk de toevoeging volgen dat vraagsturing wordt gepresenteerd als begunstiger van de veelgeprezen keuzevrijheid. Het tegengeluid dat klinkt is dat vraaggestuurd beleid feitelijk betekent dat we overladen worden met een veelheid aan opties en informatie, waarbij we zelf dienen te organiseren en uit te zoeken hoe we er wijs uit worden en wat voor ieder van ons de beste keuze is. Voorbeelden op het terrein van kinderopvang, onderwijs, gezondheidszorg of de energiemarkt worden in dit verband met regelmaat opgevoerd. De moraal van het bijbehorende verhaal is dat vraaggestuurd beleid gemakkelijk moe en moedeloos maakt, er bepaald niet vanzelfsprekend toe leidt dat je beter of goedkoper uit bent en in veel gevallen eerder betekent dat er sprake is van een tirannie van de vrijheid dan dat de openstaande keuzemogelijkheden als een bevrijding zijn te kwalificeren.

Een tweede vorm van kritiek die mogelijk is, betreft de aanwezigheid van een ander-soortige tirannie: de tirannie van de burgerij. De kritische blik die hier op burgerbemoëienis wordt geworpen (voor)ziet het gevaar van burgers die zich ontwikkelen tot potentaten en proleten. Het op de troon hijsen van burgers-consumenten betekent in de ogen van critici dat geregeerd wordt door Koning Klant wiens scepter en koningsappel

verveling en desinteresse zijn. Centraal stellen van burgers-consumenten bevordert juist gemakzucht en onverantwoordelijkheid. Van overheidswege worden verantwoordelijkheden 'over de schutting gegooid' waar verveelde en verwende burgers feitelijk helemaal niet op zitten te wachten - terwijl ze wel gepresenteerd worden als vertolkingen van de volkswil; als dienend aan maatschappelijke behoeften en wat er leeft onder mensen. Resultaat is dat de eigengereide burgerij zich aan de hen toegeschoven verantwoordelijkheden wenst te onttrekken door de bal terug te kaatsen, te wijzen op verantwoordelijkheden van het overheidsapparaat en haar ongenoegen uit te spreken over de hedendaagse maatschappij in het algemeen en de onverantwoordelijke overheid in het bijzonder. Kortom: wel klagen, maar niet dragen. Het slot van het liedje is dat niemand verantwoordelijkheid neemt en iedereen ontevreden is over de gang van zaken, aldus deze kritische redenering.

3.4 Burgers en consumenten

In het laatstgenoemde wordt uitgegaan van een zwartgallig, om niet te zeggen: cynisch, beeld van burgers die nauwelijks zijn aan te zetten tot daadwerkelijke betrokkenheid en liever lui dan moe zijn. Hoewel een dergelijke opvatting is aan te treffen in het hedendaagse discours, heeft deze in de gesprekken zeker niet de boventoon gevoerd. In paragraaf 2.7 is al gezegd dat het opmerkelijk is hoe weinig er tegen burgers-consumenten is gevoerd. Apathie of weerszin van de kant van burgers-consumenten is zelden naar voren gebracht in de gesprekken als het ging over belemmerende factoren inzake publieksparticipatie - terwijl elders dergelijke gedachten zeker niet ongeformuleerd blijven.

Eveneens is het opvallend dat het maken van een scherp onderscheid tussen burgers en consumenten weinig aan bod is gekomen. Een enkele keer is de wens uitgesproken een tweedeling te maken tussen burgers en consumenten. Een uiting die geplaatst wordt tegen de (welbekende) achtergrond van het verschil tussen wat burgers zéppen belangrijk te vinden en wat ze in de hoedanigheid van consument feitelijk doén. Ook wordt wel een splitsing gemaakt door consumenten als direct betrokkenen of gebruikers van beleid te presenteren en burgers voor te stellen als een veel bredere groep die niet rechtstreeks met bepaald beleid te maken heeft noch van onmiddellijke betekenis is voor de effectiviteit van het bedoelde beleid. Dit laatste is verwant aan twee (van de vier) van de hoedanigheden van de burger zoals die door de Commissie Wallage (2001) zijn onderscheiden: de burger als onderdaan (de burger die is onderworpen aan beleid) en de burger als klant (als afnemer van diensten en producten van de overheid).

In recente literatuur, waar nader wordt gekeken naar deze splitsing, wordt evenwel bepleit deze te nuanceren of geheel ongedaan te maken. Zo wordt in veel van de essays in de bundel *Burgers en consumenten* het opsplitsen van mensen in termen van burgers en consumenten allesbehalve verdedigd (zie Dagevos en Sterrenberg, 2003). Onder meer omdat het aanleiding geeft tot het afschuiven van verantwoordelijkheden tussen overheid, producenten en consumenten - dat we na het bovenstaande hebben leren kennen als een cruciaal onderwerp van het door de 'andere overheid' gevoerde beleid. Ook twee recente studies over de ontwikkeling van onze moderne consumptiemaatschappij zijn eensgezind in het idee van burgers en consumenten als een onlosmakelijke twee-eenheid (zie Cohen, 2004; De Gracia, 2005). In *Political virtue and shopping* stelt Micheletti (2003) de onvol-

komenheid van de tweespalt aan de orde door naar voren te brengen dat we politiek-publieke overwegingen, overtuigingen en waarden meenemen in ons consumptieve leven.

Meer algemeen verhoudt de in opkomst zijnde belangstelling voor duurzaam, verantwoord of ethisch consumeren zich op zijn zachtst gezegd moeizaam tot het uit elkaar trekken van burgers en consumenten. Het betrekken van het standpunt dat de overheid er voor de burgers is en het bedrijfsleven voor consumenten, wordt eveneens moeilijk houdbaar in een discussie over een verbreding van het door de overheid te hanteren afwegingskader van diverse waarden, zoals in de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit (zie paragrafen 2.5 en 4.1). Een strikte tweedeling boet ook aan realiteitsgehalte in als er meer en meer sprake van is dat burgers worden aangezet als consumenten te kiezen op publieke terreinen als zorg of levensloopregeling (zie voorgaande paragraaf). Behulpzaam bij het overwinnen van de (koudwater)vrees om burgers en consumenten met elkaar te verbinden kan het, tot slot, zijn om te (h)erkennen dat hiermee allerm minst de suggestie wordt gedaan dat de verhouding tussen burgers en openbaar bestuur gelijkstaat aan marktverhoudingen tussen consumenten en aanbieders van producten.

Dat ondanks bovengenoemde studies en argumenten de tweespalt tussen burgers en consumenten welhaast onuitroeibaar lijkt, is niet zo vreemd. Om te beginnen niet omdat deze dichotomie overzicht geeft en gemakkelijk is te begrijpen. Ze levert een eenvoudig antwoord op verschijnselen die in werkelijkheid veel ingewikkelder zijn en zich aanzienlijk lastiger laten verklaren dat het opwerpen van de opsplitsing van menselijke doen en laten in hun respectievelijke burger- en consumentenrol. Zeggingskracht is, kortweg, niet gelijk aan verklaringskracht. Maar vervolgens is waarschijnlijk de diepe culturele inbedding van deze tweedeling minstens zo verantwoordelijk voor de hardnekkigheid waarmee er gesproken blijft worden over het onderscheiden van burgers en consumenten. Tal van polaire begrippen zijn onder de noemer van de archetypische burger en consument te plaatsen. Onze vertrouwdheid met deze begrippen en hun positie ten opzichte van elkaar verstrekken ons informatie wat maakt dat we ons vertrouwd voelen bij het handhaven van de ontkoppeling van burger en consument. Vallen bijvoorbeeld cognitie, publiek, actief, moraal, wetenschap, waarheid, woord en orde toe aan de burger, dan gaat de consument samen met emotie, privaat, passief, betekenis, kunst, waarachtig, beeld en chaos (met dank aan Hans Mommaas voor deze visie).

Ondanks deze diepe wortels is het spreken in onderscheiden termen van burgers en consumenten minder aan de orde gekomen dan dat aandacht is gevraagd voor het stoppen met te spreken over 'de' burger en 'de' consument. In plaats van te verwijzen naar een empirisch niet-bestaande eenduidigheid, wordt het realistischer geacht te zoeken naar verschillende doelgroepen. Hoewel ons wel is meegedeeld dat veel ambtenaren zich nog weinig bewust zijn van en rekening houden met diversiteit onder burgers-consumenten, is de stellige indruk ontstaan dat een doelgroepenbenadering bezig is aan een opmars in de Haagse burelen. In de gesprekken is aan de orde gesteld dat als het aankomt op hun bereikbaar- en betrokkenheidsgehalte, er verschillende bevolkingsgroepen zijn. Met name in het kader van informatie en communicatiebeleid is de diversiteit onder burgers als punt genoemd. Dit stemt direct overeen met de vijfde aanbeveling uit *Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid* (Gemengde Commissie Communicatie, 2005). Hier wordt gepleit voor het investeren in doelgroepenstrategieën. Deze richten zich op hoe oordeelsvorming binnen groepen plaatsvindt en vanuit welke maatschappijbeelden

en op basis van welke 'logica' wordt geredeneerd. In het bijzonder wordt ook aandacht gevraagd voor moeilijk te bereiken doelgroepen, wat weer raakt aan het gespreksonderwerp waar we het in paragraaf 2.7 over hebben gehad toen de vraag is gesteld hoe de Tokkies aan tafel zijn te krijgen.

De gevoeligheid voor een doelgroepenbenadering is in de gesprekken ook gebleken door verwijzingen naar onderzoek waar verschillende burgers worden onderscheiden. De WRR-studie van Van den Brink (2002) en de burgerschapsstijlen van Motivaction zijn als voorbeelden genoemd. In *Mondiger of moeilijker?* introduceert Van den Brink drie soorten burgers: de bedrijvige burgers, de bedreigde burgers en de berustende burgers. De eerste twee typen zijn elkaars tegenpolen, terwijl de berustende burgers een tussenpositie vertegenwoordigen (voor hun karakteristieke eigenschappen, zie Van den Brink, 2002: 77-79). De burgertypologieën vertonen overeenkomsten met de vier burgerschapsstijlen die door Motivaction worden onderscheiden. De bedrijvige burgers corresponderen met de burgerschapsstijl die in het teken staat van actieve betrokkenheid en sterk verantwoordelijkheidsgevoel, terwijl de bedreigde burgers vooral overeenstemmen met de inactieve houding en afhankelijke burgerschapsstijl (Ibid., 79-82).

Los van de exacte omschrijving van de onderscheiden typen, soorten of stijlen, gaat het om de realisatie dat verschillende groepen verschillende houdingen en verwachtingen hebben in de richting van de overheid en het overheidsbeleid. Het palet is bovendien breed. Enerzijds nemen (bedrijvige) burgers een actieve en assertieve houding aan tegenover de wereld van beleid en bestuur en wensen ze een overheid die betrouwbaar is en hen ruimte geeft om te participeren. Anderzijds zijn er (bedreigde) burgers die een passieve houding innemen en van de overheid bescherming wensen zonder dat ze verder veel van hen eist. Kortom, schieten initiatieven tot burgerparticipatie voor de eersten gemakkelijk tekort, voor de laatsten geldt dat ze zich weinig interesseren voor overheidsbeleid, laat staan dat ze er op wachten om daadwerkelijk te participeren. Werken op basis van verschillende (doel)groepen beklemtoont niet alleen dat verschillende (communicatie)strategieën nodig zijn om mensen te bereiken en betrokken te maken, maar ook dat er sprake is van verschillende groeps grootte: de betrokkenheid van bedrijvige burgers zal doorgaans worden overvleugeld door de lichte scepsis van berustende burgers dan wel de defensieve of cynische houding die kenmerkend is voor de bedreigde burgerij (zie ook Van den Brink, 2002: 86).

3.5 Participatieladder

Het zijn niet slechts burgers die verschillende houdingen kunnen aannemen ten opzichte van beleidsmakers, ook beleidsmakers verschillen in hun ambities en acties om ruimte te geven aan burgerparticipatie. Dit laatste is in hoofdstuk 2 enkele malen expliciet aan de orde gekomen. Met name in paragraaf 2.5 is de revue gepasseerd dat er diverse vormen van burgerparticipatie worden onderscheiden. In dit verband is het zinvol de term participatieladder te laten vallen. De participatieladder representeert verschillende vormen van intensiteit van burgerparticipatie. Voor de goede orde wordt hier direct bij aangetekend dat we ervoor wensen te waken deze metafoor normatief uit te leggen. Het gebruiken van een ladder als beeldspraak betekent dat er lage en hoge sporten zijn die een hiërarchie suggere-

ren. Iets dergelijks wordt door ons niet bedoeld, al is het alleen al vanwege het feit dat het verstrekken van informatie (onderste sport van de participatieladder) op zichzelf heel goed kan volstaan, dan wel zeer lastig is om te realiseren (zoals zojuist nog eens is aangestipt ten aanzien van moeilijk bereikbare doelgroepen).

De participatieladder, zoals we die in de literatuur tegenkomen, rekt informeren tot de minst intensieve vormen van burgerparticipatie (Edelenbosch, 2000; Pröpper en Steenbeek, 2001). Informatie via bijvoorbeeld websites en voorlichtingscampagnes betekent dat van overheidswege het probleem wordt gedefinieerd en de louter luisterende of lezende participant is doelgroep van voorlichting.

De tweede sport op de participatieladder is die van raadpleging. Participanten mogen meepraten over beleid, maar de politiek verbindt zich in principe niet aan de resultaten van raadpleging. Soms echter wel, maar ze kan bij de uiteindelijke besluitvorming, beargumenteerd, altijd weer van deze resultaten afwijken. Het bestuur geeft het raadplegingproces vorm. Drie dimensies zijn op deze tweede sport te onderscheiden: feedback, consultatie en actieve participatie. Feedback kenmerkt zich door een monoloog van de overheid zonder dat er ruimte wordt geboden voor interactie en discussie. De participant wordt louter om zijn of haar mening gevraagd en krijgt daarmee de functie van adviseur. Voorbeelden hiervan zijn het referendum en een survey. In het geval van consultatie krijgt de participant tevens de functie van adviseur, maar met het verschil dat er nu wel ruimte is voor discussie en dialoog tussen overheid en participanten en tussen participanten onderling. Consultatie kan gestalte krijgen in een inspraakavond of een hoorzitting. De laatste dimensie op deze tweede sport is de actieve participatie: opnieuw is de participant adviseur, met het verschil dat hij/zij daarbij eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen mag aandragen en daarmee invloed vooraf heeft. De precieze richting en omvang van het beleid zijn voor het bestuur in deze situatie namelijk nog onduidelijk of onbepaald. Voorbeelden van actieve participatie zijn een consensusconferentie of een burgerpanel. Het negende artikel van de Europese voedselverordening bevindt zich op dit raadplegingsniveau (zie verder Folbert et al., 2003).

Op de participatieladder wordt raadpleging gevolgd door co-productie. In dit geval komen politiek, bestuur en participanten gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De vierde sport op de ladder is meebeslissen: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid, over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten, die spontaan bindende werking hebben, over. De laatste sport op de ladder is die van zelfbeheer. De overheid besteedt op bepaalde terreinen het beleidsproces uit aan (groepen van) burgers, bijvoorbeeld via een wijkbudget.

Terwijl het in de literatuur nagenoeg een vanzelfsprekendheid is dat burgers worden ingeschakeld en onder burgers tevens een sterke behoefte leeft om mee te doen, is de praktijk weerbarstiger (zie paragrafen 1.1 en 3.3). Uit de gesprekken die wij met beleidsmedewerkers hebben gevoerd is naar voren gekomen dat het daadwerkelijk en systematisch vrijmaken van beleidsruimte voor burgerparticipatie én burgers beslissingsbevoegdheid geven, vooralsnog in de kinderschoenen staat. Uitzonderingen daargelaten, concentreert het contact met burgers zich vooral op het begin van de participa-

tieladder: het luisterend oor en daarmee het opdoen van kennis over de interessewereld van de burger ten aanzien van bepaalde onderwerpen.

Ook als we met deze constatering geen waardeoordeel gepaard laten gaan, is het betekenisvol kort stil te houden bij een meer principiële zienswijze op burgerparticipatie. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) brengt in zijn overpeinzingen over burgerparticipatie duidelijk naar voren dat burgerbetrokkenheid niet voorbij het politieke primaat kan gaan dat inhoudt dat democratisch gekozen organen de uiteindelijke beslissingsmacht hebben over zaken betreffende het publieke belang (ROB, 2004; 2005). Coproductie en zelfbestuur als ultieme vormen van burgerbetrokkenheid kennen dus naast praktische bezwaren ook principiële begrenzings: vanuit een representatief-democratische opvatting wordt burgerparticipatie beschouwd als aanvulling op politiek-democratische instituties, niét als een vervanging van representatieve organen. Met in het laatste geval hebben we het over de participatie-democratische interpretatie. De ROB geeft te kennen hier niet voor te kiezen (zie voor het spanningsveld tussen de representatieve en participatieve democratie bijvoorbeeld Enthoven in IMI en XPIN, 2003). Dit komt overeen met de wijze waarop burgerparticipatie door de meeste van onze gesprekspartners is opgevat: het gaat om een actieve bijdrage van (groepen) burgers aan het beleidsproces; niét om een overdracht van het democratisch mandaat.

Dat er vooral sprake is van burgerbetrokkenheid in vroege stadia van het beleidsproces, komt evenzeer naar voren via het door de ROB gehanteerde overzicht. Het beleidsproces wordt door de ROB onderscheiden in vijf opeenvolgende fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. In elk van deze stadia zijn vervolgens vormen van burgerparticipatie te situeren. Deze lopen uiteen van een zogenaamde agenderingskamer in de beleidsagenderingsfase tot het opstellen van een burgerhandvest in de fase van beleidsevaluatie (zie ROB, 2004; 2005). Een dergelijke fasering laat ook gemakkelijk zien dat in de praktijk de burgerlijke betrokkenheid zich veelal concentreert in de eerste fasen. Wat de ROB aanduidt met burgerpanel en focusgroepen - beide participatievormen vallen in de tweede fase van beleidsvoorbereiding - correspondeert met het hiervóór aangetroffen Consumentenplatform. Het referendum behoort toe aan de fase van besluitvorming. Dat het bereiken van de derde fase van de beleidscyclus geen sinecure is moge blijken uit de (politieke) perikelen die er tot op heden zijn rondom het referendum... En dan zwijgen we nog maar over het gegeven dat burgerparticipatie voorbij de fasen van beleidsagendering en -voorbereiding van de kant van burgers vereist dat de rollen van geïnformeerde en geconsulteerde plaatsmaken voor die van participant of samenwerkingspartner. En zoals in de vorige paragraaf nog maar eens is aangegeven, is de aanwezigheid van pro-actieve en geëngageerde burgers geen vanzelfsprekendheid.

3.6 Andere overheid via getrapte burgerparticipatie

Uit de gesprekken doemt het beeld op van burgerparticipatie aan de onderkant van de participatieladder. Verderreikende ambities en verdergaande acties zijn voornamelijk aan de orde als andere partijen dan burgers in beeld komen. In hoofdstuk 2 zijn verwijzingen te vinden naar lagere overheden, naar vertegenwoordigende (koepel)organisaties, naar com-

municatie- en onderzoeksbureaus. Anders gezegd, de invulling die vanuit Haagse departementen aan 'andere overheid' wordt gegeven is dat het rechtstreekse contact met burgers in de richting van vertegenwoordigende partijen wordt gedelegeerd. Deze vervullen een intermediaire rol. Burgerparticipatie is getrapd. Zowel de voorbeelden van platformen die we eerder zijn tegengekomen als die betrekking hebben op convenanten of task forces zijn op verschillende manieren illustratief in dit verband.

Overeenkomstig de opvatting van de Gemengde Commissie Communicatie maken veel gesprekspartners een 'onderscheid tussen het voeling houden met de samenleving en het betrekken van de buitenwereld bij de beleidsontwikkeling' (Gemengde Commissie Communicatie, 2005: 7). Zoals in paragraaf 2.3 is vermeld, is regelmatig het woord voeling gevallen en speelt onderzoek een belangrijke rol als 'hulpverlener' om de vinger aan de maatschappelijke pols te houden. Maatschappelijk levende opvattingen, motivaties, waarden en meningen monitoren wordt doorgaans als een relevanter en realistischer taak opgevat voor Haagse beleidsfunctionarissen dan in te zetten op het - letterlijk - binnenhalen van burgers in de beleidscyclus.

De opvatting dat van burgerparticipatie uitsluitend sprake zou zijn wanneer burgers fysiek aanwezig zijn in de beleidscyclus, wordt vaak als weinig opportuun beschouwd. De oriëntatie is dan niet zozeer gericht op burgers als doelgroep van beleid met burgers en op burgers die in beweging dienen te komen in de richting van beleid, maar op burgerparticipatie als intern departementaal leer- en cultuurveranderingsproces. In deze optiek zijn beleidsmedewerkers de doelgroep van beleid met burgers en is het de beleidsmedewerker die beweegt in de richting van mens en maatschappij. De bedoelde beweging behelst bovenal dat in de mindset van beleidsmedewerkers ruimte is voor verschillende referentiekaders van mensen; voor de maatschappelijke context waarin beleid wordt gemaakt. Kortom, dat op de voorgrond staat wat de omgeving van beleid is en voor wie je beleid maakt door bereid én in staat te zijn om de meervoudige werkelijkheid te leren zien en te werken aan het vermogen diverse maatschappelijke signalen en stemmen op te vangen. Nieuwe perspectieven, belangen en ideeën worden toegelaten in de eigen beeldvorming of tenminste in overweging genomen en niet direct afgestoten. Anders gezegd, door uit te gaan van burgers in beleidstrajecten wordt ruimte gegeven aan burgerparticipatie. Ruimte die gecreëerd wordt door beleidsmakers zélf, zonder dat burgers zelf daadwerkelijk zijn betrokken in het beleidsontwikkelingsproces. Ook dit is in feite getrapte burgerparticipatie, maar nu de andere kant op: beleidsmedewerkers laten het maatschappelijk geluid doorklinken in beleidsplannen en -beslissingen. Beleidsmedewerkers zijn dan bij uitstek burgervertegenwoordigers.

3.7 Hinderpalen en doelwitten

In paragraaf 2.7 is al geconstateerd dat onze gesprekspartners veel stof tot spreken hebben gevonden in het noemen van te overwinnen hindernissen op de weg van beleid met burgers. Hindernissen die bovendien voornamelijk deel uitmaken van de eigen 'binnenwereld'. Zonder deze professionele hinderpalen nogmaals de revue te laten passeren, houden we bij een drietal nog even stil door er een paar aanvullende opmerkingen bij te maken. Hieropvolgend gaat in de tweede helft van deze paragraaf enige interesse uit naar te bereiken

doelen. Dit is enerzijds een aanvulling op de gevoerde gesprekken waarin met name instrumentele doelen aan bod zijn gekomen en in mindere mate strategisch-politieke. Anderzijds is het kijken naar beleid met burgers met het vizier op te bereiken doelen omgekeerd is aan het perspectief van te overwinnen barrières. Er wordt dan niet gestart vanuit moeilijkheden maar vanuit mogelijkheden als stimulans.

Beginnen we kort met de kant van de mitsen en maren, dan willen we eerst nog even terugkomen op wat in kort bestek aan het einde van de paragrafen 2.7 en 2.8 aan bod is gekomen. Het ging hier, samenvattend, om transparantie en het managen van verwachtingen als cruciale voorwaarden voor burgerbetrokkenheid. Trajecten van burgerparticipatie vereisen een goede voorbereiding zodat het mogelijk is duidelijk, open en zorgvuldig te zijn over wat in een onderhavige situatie van burgerparticipatie de motieven zijn, welke (besluitvormings)procedures gevolgd gaan worden, wat de inbreng van burgers mag en kan zijn en op welke mate van invloed de participanten mogen rekenen als het aankomt op de uiteindelijke beleidsafwegingen die gemaakt gaan worden (en hoe over de totstandkoming van beleidsbesluiten weer zal worden teruggekoppeld met burgerparticipanten). Serieus nemen van deze punten is nodig om te kunnen bereiken dat burgers zich serieus genomen voelen. Het belang van deze zaken wordt nog eens beklemtoond in de rapportage van de Gemengde Commissie Communicatie (2005: 10):

'Als in een proces van beleidsvorming de mening wordt gevraagd van burgers en stakeholders zal altijd [...] volstrekt duidelijk moeten worden gemaakt wat de invloed kan zijn van die mening op de uiteindelijke beleidsbeslissing, dan wel binnen welke precieze marges voorstellen nog nader kunnen worden ingevuld. Wanneer op dit punt niet zorgvuldig wordt gehandeld leidt 'participatie' tot frustratie en wordt de kloof tussen burger en overheid eerder vergroot dan verkleind.'

Gesteld wordt, met andere woorden, dat burgerparticipatie gemakkelijk meer kapot maakt dan je lief is als het halfslachtig of gemakzuchtig ter hand wordt genomen.

Het standpunt dat het scheppen van duidelijkheid over de rol en inbreng van de beleids- en burgerparticipanten - naast zulke andere factoren als voldoende inzet van personele en financiële middelen - van niet te onderschatten belang is voor het welslagen van beleid met burgers, wordt door anderen onderschreven (zie Pröpper en Steenbeek, 2001; Gehrels et al., 2004). Gegeven de meervoudigheid van rollen en rolverhoudingen is dit geen bagatel. Rolverhoudingen tussen overheden, burgers en maatschappelijke organisaties liggen niet vast. Van overheidswege kan de rol van inspirator worden ingenomen, maar evengoed kan ze randvoorwaardenstellend zijn, de rol van (mede)uitvoerder vertolken, via de rol van eigenaar invloed uitoefenen, de rol van procesregisseur spelen of in een financiersrol opereren. Bovendien kunnen overheden in verschillende beleidsfasen voor verschillende rollen kiezen, al dan niet in combinatie. De rollen van burgerparticipanten in het interactieve proces variëren van doelgroep van onderzoek of voorlichting dan wel de rol van geconsulteerde in een weinig interactieve setting tot adviseur, medebeslisser, samenwerkingspartner en initiatiefnemer in een sterk-interactieve setting (zie verder Pröpper en Steenbeek, 2001).

Een tweede belemmerende factor waar we nog kort op terug willen komen is die waarbij gesproken is over de moed en de moeite die vereist is wanneer (nieuwe) partners

worden gezocht als bondgenoten van beleid. In aanvulling op dit in paragraaf 2.7 gemaakte punt maken we de opmerking dat het niet altijd mee zal vallen of geaccepteerd zal worden om voorbij te gaan aan bestaande overlegpartners. Anders gezegd, inspraak of invloed geven aan nieuwe partijen, organisaties of individuele burgers heeft het gevaar in zich dat gevestigde organen of organisaties uit het maatschappelijk middenveld zich gepasseerd voelen (en dit luid en duidelijk aan de media of het parlement laten weten). Dit kan er weer toe leiden dat een (vernieuwend) traject van burgerparticipatie onder spanning of in een negatief daglicht komt te staan.

Een derde en laatste punt dat we in navolging van paragraaf 2.7 nog even willen aansnijden, omschrijven we als het dilemma van de dubbele dienstbaarheid. Het gaat hier om loyaliteit jegens burgers en jegens bewindsvoerders. Wanneer deze niet met elkaar corresponderen - naar het idee van de betrokken beleidsmedewerker(s) - ontstaat spanning. Loyaliteit van de ambtenaar aan bewindspersonen en het uitgezette beleid staat doorgaans voorop. Vervolgens is voor de totstandkoming van beleid met burgers het hoogst belangrijk dat persoonlijk initiatief wordt genomen. De tijd is aangebroken dat (h)erkend wordt dat beide gemakkelijk op gespannen voet met elkaar kunnen komen te staan. Pleitbezorgers hiervan vinden we niet alleen onder onze gesprekspartners. Ook in de literatuur is er attentie voor het ontstaan van het dilemma van de dubbele dienstbaarheid die de veranderende (beleids)wereld met zich meebrengt. Een wereld waarin de ambtenaar zich niet langer louter dienstbaar waant aan het bestuur, maar waarin beleid, en daarmee de beleidsmedewerker, evenzeer ten dienste staat aan burgers. Volgens Edelenbos en Monnikhof (1998) brengt deze dubbele dienstbaarheid de ambtenaar vaak in een rolcrisis: vasthouden aan de positie van verlengstuk van het bestuur of zich meer richten op de burger. Dat het laatste persoonlijke moed vraagt, zoals in de gesprekken is aangegeven, laat zich maar al te goed verduidelijken: beleid met burgers impliceert het loskomen van het professionele jargon en het afscheid nemen van de werkwijze en dynamiek van de eigen 'binnenwereld' als dominant en (proces)bepalend. Alleen al vanwege de bescherming van initiatiefnemende beleidsmensen is de mening van Gehrels et al. (2004) ter harte te nemen dat de dubbelrol in sterk interactieve trajecten om strenge spelregels en soms om een scheidsrechter vraagt.

Opvallend verschil tussen het door ons aangetroffen gesproken en geschreven woord is dat in de gevoerde gesprekken nauwelijks allerhande doelen aan de orde zijn gesteld die in de literatuur juist omstandig aan bod komen. In de gesprekken slaat de balans door naar hinderpalen. Bij wijze van enig tegenwicht, besteden we kort aandacht aan doelwitten.

In de literatuur over burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming hoef je niet lang te zoeken naar een opsomming van doelen die gediend worden door beleid met burgers. Vaak zijn het geen bescheiden doelen die worden geformuleerd. Beleid met burgers draagt bij aan zulke doelstellingen als bestuurlijke vernieuwing, vergroting van de integriteit van beleid of het probleemoplossend vermogen van beleid. Hoezeer onze gesprekspartners kennelijk huiverig zijn geweest om dergelijke 'verheven' doelen in de mond te nemen, zo frequent zijn ze elders terug te vinden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2004; 2005) laat de voordelen van burgerparticipatie niet ongenoemd: het betreft een communicatiekanaal tussen politiek en samenleving, het past in het streven naar bestuurlijke vernieuwing, het vergroten van het draagvlak voor beleid, het dichten van de kloof tussen bestuur en burger op het niet-landelijke niveau, het verbeteren van de kwaliteit van beleid en het vergroten van het probleemoplossend vermogen.

Pröpper en Steenbeek (2001) vragen aandacht voor procesmatige doeleinden van interactief beleid. Het gaat volgens hen om verrijking en verbetering van beleid zodanig dat het slagvaardiger, effectiever, meer responsief dan wel meer legitiem wordt. Om de realisatie van een hoger ambitieniveau: meer, beter, sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld. Om de doelstelling van procesverbetering op het vlak van informatie-uitwisseling en communicatie, versterking van wederzijds begrip, en dergelijke Om de realisatie van verbeterde samenwerking met externe partijen. Andere doeleinden die ze noemen en deels overlappen met de door de ROB genoemde zijn: vergroting van draagvlak (en daarmee ook de uitvoerbaarheid en integriteit van beleid), versnelling van beleid, vergroting van het probleemoplossend vermogen, uitbreiding van participatie en democratie, verbetering van de interne organisatie, verbetering van het imago. De doelen die door de ROB en de aangeduide auteurs zijn aangedragen, vormen samen een goede samenvatting van doelstellingen die circuleren als het gaat om zaken waar beleid met burgers een bijdrage aan levert.

3.8 Handleiding burgerparticiperen

Zeker gezien de huidige stand van zaken is enige hulp en tekst en uitleg wel gewenst om de zojuist genoemde professionele hinderpalen te overwinnen of beoogde doelen dichterbij te brengen. Vanuit verschillende ministeries zijn initiatieven genomen om hierin te voorzien. We besteden hier aandacht aan in deze paragraaf van dit hoofdstuk waarin het gaat om het geven van enige achtergrond(documentatie) bij de gevoerde gesprekken.

Voorbeelden van handleidingen die de bedoeling hebben beleidsmedewerkers te hulp te schieten, zijn: *Wat vinden burgers ervan?* (ministerie van SZW, 2005), *Beleid met burgers* (ministerie van VROM, z.j.) en *Interactief beleid maken* (ministerie van OCW, 2005). In deze handleidingen wordt ingegaan op zulke vragen als: wat speelt er bij de doelgroep?, is het zinvol om burgers bij dit dossier te betrekken? Of: welke rol kunnen burgers in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling spelen?

De ROB levert met *Burgers betrekken* (2005) een handleiding voor burgerparticipatie waarin praktische voorbeelden en vormen van burgerbetrokkenheid zijn te vinden. In het boekje *De strategische stakeholderdialoog* (Tulder et al., 2004) wordt ingegaan op het vraagstuk hoe een stakeholderdialoog is om te vormen tot een strategische stakeholderdialoog, waarin de belangen van betrokkenen op een systematische en serieuze manier aan bod komen.

In *Wat vinden burgers ervan?* wordt een reeks mogelijkheden beschreven om te luisteren naar burgers. Instrumenten die de revue passeren zijn onder andere een 'schouw' (dit is een informeel bezoek aan specifieke locaties of organisaties), 'opiniepeilingen' (in de vorm van enquêtes onder burgers of organisaties) of een bijeenkomst in een group decision room (waarbij deelnemers via laptops met elkaar discussiëren aan de hand van gerichte vragen en/of stellingen). Per instrument wordt een algemene beschrijving gegeven (inhoud, doel, resultaat en reikwijdte) en een aantal praktische zaken (doelgroep, deelnemers, voorbereiding, tijdsbesteding, doorlooptijd, externe ondersteuning, faciliteiten en kosten) aan de orde gesteld.

Waar de 'SZW-handleiding' louter ingaat op de potentieel in te zetten instrumenten in het kader van consultatie, gaat de 'VROM-handleiding' in op methoden en instrumenten in het geval van raadpleging door burgers (bijvoorbeeld internet-enquête), beleidsadvies door burgers (bijvoorbeeld burgerplatform) en wanneer burgers coproductent zijn van beleid (participatietraject met meerdere werkvormen). Beleid met burgers schenkt tevens aandacht aan specifieke valkuilen bij burgerparticipatie. De belangrijkste valkuilen in het licht van beleidsvoorwaarden zijn een reeds ingekaderde (beleids)ruimte wanneer burgers in beeld komen en weinig aandacht voor de vertaling van de resultaten in beleid. In het eerste geval is de invloed van de inbreng van burgers bij voorbaat beperkt, wat de aantrekkelijkheid van deelname niet verhoogt. In het tweede geval worden de conclusies van het uitvoerende bureau of de externe deskundige - zoals neergelegd in verslagen en eindrapporten - te gemakkelijk overgenomen, of de conclusies worden te oppervlakkig op hun consequenties voor beleid onderzocht. De vertaling van de resultaten van burgerparticipatie in beleid is daarmee één van de lastigste en meest onderschatte fasen van beleidsvorming met burgers. Valkuilen in het licht van procesvoorwaarden zijn ten eerste een gebrekkige communicatie: veel projecten kennen onnodig veel ruis omdat de betrokkenen elkaar slecht op de hoogte houden. Informatie komt in zo'n geval te laat, is te summier of niet helder genoeg. Een tweede valkuil die wordt aangewezen is er eentje die hierboven reeds aan de orde is gekomen: het niet of onvoldoende terugkoppelen van de resultaten. Ten derde blijkt het een valkuil te zijn als men te veel gericht is op consensus. In het laatste geval worden meningsverschillen en belangentegenstellingen tussen (categorieën) burgers in de loop van het proces gladgestreken of leiden tot vaag geformuleerde of erg algemene beleidsadviezen waar politieke bestuurders weinig aan hebben.

De handreiking *Interactief beleid* maken van het ministerie van OCW heeft als doelgroep de eigen beleidsambtenaren. Daarom is deze slechts te vinden op het intranet van OCW. Hier wordt onder andere ingegaan op de overwegingen voordat een interactief traject wordt opgestart, aandachtspunten tijdens het traject, in te zetten instrumenten en te verwachten resultaten tijdens verschillende fasen in de beleidscyclus. Uit reeds opgedane ervaringen van beleidsmedewerkers blijkt dat goed uitgevoerde interactieve beleidsvorming het imago geen slecht doet - een punt dat in de gesprekken ook is gemaakt (zie paragraaf 2.3). Verder wordt beklemtoond dat het onderhavige document allerminst betekent dat er een blauwdruk voor een interactief traject bestaat.

Met dit laatste komen we onmiddellijk bij het eerste van de twee onderwerpen die we tot slot van deze paragraaf nog even willen aansnijden. De eerste opmerking die we maken is dat handleidingen als bovengenoemde belangrijk zijn als basis, als vraagbaak en houvast, maar dat ze niet meer zijn dan een soort van checklist. Ook de praktijk van burgerparticipatie is grilliger dan de handleidingsstructuur en zal daarom vereisen dat er flexibel mee wordt omgegaan en wordt afgestemd op de specifieke situatie. De tweede opmerking die we naar aanleiding van de 'hulpboeken' willen maken, is dat we ook uitgesproken vertegenwoordigers hebben ontmoet van de opvatting dat men zich door allerlei bestuurskundige en communicatiewetenschappelijke geleerdheid vooral niet moet laten weerhouden om daadwerkelijk aan de slag te gaan met het betrekken van burgers bij beleid. De kans is groot dat hier learning by doing als strijdkreet wordt gebruikt om de argumentatie kracht bij te zetten. Een dergelijke 'geen-woorden-maar-daden-

benadering' is bijvoorbeeld terug te vinden in een analyse van de Gemengde Commissie Cultuur en werkwijze (2005) onder de veelzeggende titel *Gewoon doén!*

3.9 Participatiefähige beleidsvelden

In paragraaf 2.6 is verslag gedaan van de reacties op de vraag of alle beleid zich leent voor burgerbemoeyenis of dat het om specifieke domeinen en initiatieven gaat. We hebben gezien dat er verschillende opinies naar voren zijn gebracht in de gesprekken. Zo is een aantal van de gesprekspartners de mening toegedaan dat naarmate burgerbemoeyenis zich hoger op de participatieladder bevindt, dit samen dient te gaan met een afdaling naar het regionale en lokale niveau. Naarmate intensievere vormen van participatie, zoals meebeslissen en zelfsturing in beeld komen, is de plaats van handeling niet het Haagse departementale niveau, maar het (deel)gemeentelijke of buurniveau. Op laatstgenoemde niveaus is burgerparticipatie, naar het oordeel van een aantal respondenten, over het algemeen kansrijker en haalbaarder vanwege de grotere betrokkenheid van burgers bij kwesties dichtbij huis en hun gevoel dat ze zelf iets aan een bepaalde situatie kunnen veranderen die direct hun eigen belang aangaat.

Een ander, maar samenhangend, punt waarover de meningen verdeeld zijn, betreft de inhoudelijke complexiteit van beleidsthema's. Beleidsdossiers waarmee burgers geen (lokale) binding hebben dan wel beleidsterreinen die te omvattend of ingewikkeld zijn om eenvoudig uit te leggen, worden door verschillende gesprekspartners ge(d)acht niet of minder goed geschikt te zijn voor beleidsroute dat van buiten naar binnen gaat. Het geval wil dat de bedoelde inhoudelijke complexiteit, volgens een aantal van onze respondenten, met name betrekking heeft op veel (inter)nationale beleidsdossiers waar de ministeries voor verantwoordelijk zijn. Anderen werpen hiertegen dat beleidsfunctionarissen juist voor de benodigde eenduidigheid en afbakening zorg dienen te dragen. Ze zouden in staat moeten zijn om - hoe complex ook - vraagstukken te ontrafelen in eenvoudige(re) vraagstellingen en vooraf een duidelijk beeld te hebben van wat ze willen weten. Alle beleid moet uit te leggen zijn aan burgers en bovendien: wanneer legitimiteit van beleid serieus wordt nagestreefd, dan zou de burger ook bij complexe thema's betrokken moeten worden.

Beide meningsverschillen lijken niet beslecht te worden als we er enige context aan geven. Onderzoek naar ervaringen met interactieve beleidsvorming leert dat interactieve processen op uiteenlopende terreinen zijn toegepast (IMI en XPIN, 2003). Dominerende gebieden zijn die van infrastructuur en ruimtelijke inrichting. Een andere categorie interactieve projecten op de grens van de agenderende en beleidsvoorbereidende fase betreft toekomstverkenningen. In deze visies wordt in samenspraak met betrokkenen een perspectief gegeven op de richting die de beleidsmakers in zullen slaan. Overigens leren we uit laatstgenoemd document ook dat interactief besturen vooral ingezet wordt in de fasen van agendering en beleidsvorming en veel minder in de fasen van uitvoering en evaluatie.

Wenden we ons vervolgens tot Pröpper en Steenbeek (2001), dan zijn zij van mening dat interactief beleid vooral geschikt is voor situaties waarin de problematiek niet dermate urgent is dat meteen een beslissing genomen moet worden, de problematiek moeilijk in de tijd af te bakenen is en de problematiek voor de participanten niet geheel uitgekristalliseerd

of gestold is. Wanneer niet of minder aan deze voorwaarden wordt voldaan, neemt de geschiktheid van interactief beleid af. Als het bijvoorbeeld gaat om problemen die snel om een oplossing vragen, dan moet er gehandeld worden. Bij vraagstukken die volledig zijn uitgekristalliseerd, voegt participatie niets toe. En bij problemen die nauwelijks in de belangstelling staan, is het moeilijk om participanten bereid te vinden mee te doen, aldus Pröpper en Steenbeek.

In de beleidspraktijk van VROM is dit laatste punt overigens niet geheel het geval gebleken. Een onderwerp als de evaluatie van de Subsidieregeling Maatschappelijke Organisaties en Milieu (SMOM) kon rekenen op de belangstelling van een flink aantal burgers die hebben deelgenomen in een aantal bijeenkomsten door VROM georganiseerd. Kortom, wat op het eerste gezicht niet direct een aansprekend of eenvoudig beleidsthema lijkt te zijn, wekt wel degelijk de belangstelling van burgers. Een ander voorbeeld in het verlengde hiervan is het referendum over de Europese grondwet. Ook hier ging het om een gecompliceerd en omvattend onderwerp, dat desalniettemin tot onderwerp van een referendum is gemaakt en bovendien ook nog eens heeft geleid tot zeer veel maatschappelijke discussies, belangstelling én een hoge opkomst. Vergelijk dat eens met de raadpleging onder Groningers over wat er moest gaan gebeuren met hun marktplein. Een concreet en lokaal onderwerp sprak kennelijk onvoldoende aan om de gang naar het stemhokje te maken, want de uitslag van dit referendum moest ongeldig worden verklaard vanwege de te lage opkomst.

3.10 Top-down en bottom-up

Over de veranderingsrichting zijn de meesten het wel eens: die voert af van wat door de één wordt aangeduid met een directieve overheid en door de ander met een paternalistische verzorgingsstaat en brengt een participatiestaat dichterbij waarin beleid en bestuur vergroting van (speel)ruimte en reductie van regels beogen te realiseren ten gunste van initiatief, verantwoordelijkheid en ondernemingszin bij bedrijven, burgers en (hun) belangenorganisaties. Veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving, betekenen nieuwe rollen en verantwoordelijkheidsopvattingen van overheden én burgers. Dit is in de kern het centrale onderwerp van het Programma Andere Overheid.

De eenstemmigheid - die we ook herkennen uit de paragrafen 1.1 en 3.2 - dat een eigentijdse overheid en eigentijds burgerschap gepaard gaan met veranderingen die nodig en wenselijk zijn, verdwijnt in belangrijke mate als de vraag wordt gesteld hoe die omschakeling én de bereidheid daartoe zich laten cultiveren en realiseren. Dan wordt gewezen op twee manifestaties, die kortweg zijn te omschrijven als beleid met burgers dat van bovenaf wordt gepropageerd en beleid dat van onderaf wordt geïnitieerd.

In paragraaf 2.8 zijn uitspraken aan bod gekomen waarin elk van beide invalshoeken wordt verwoord. Enerzijds is in de gesprekken gewezen op het belang van de politieke en ambtelijke top als het aankomt op het entameren en stimuleren van burgerparticipatie. Anderzijds is naar voren gebracht dat een intradepartementale groep goede diensten kan bewijzen aan het enthousiasmeren en faciliteren van collega's om in beleidsprocessen ruimte te maken voor het betrekken van burgers. Bijvoorbeeld door, zoals in paragraaf 2.6 is aangestipt, te helpen zoeken naar (nieuwe) maatschappelijke partners en (informele)

netwerken van burgers of buurtgroeperingen waarmee bepaald beleid gedeelde belangen heeft zodanig dat gezamenlijk is op te trekken dan wel dat het maatschappelijk veld is te bewegen het voortouw te nemen (zie ook Runia et al., 2005). Deze 'grass roots policy', die gespitst is op samenwerking in dergelijke (nieuwe) coalities en coöperaties, past uiteraard volledig in een werkwijze die bottom-up wordt ingericht. Het bovengenoemde laat ook zien dat bottom-up twee (samenhangende) vormen kent: in de context van een ministerie wanneer door rijksambtenaren actief invulling wordt gegeven aan beleid met burgers en in de maatschappelijke context als burgers zelf initiatieven nemen tot participatie.

Zowel de top-down- als de bottom-up-richting zijn van toepassing gebleken op verschillende ministeries. Zo is een belangrijke reden voor de waarde die binnen VROM wordt gehecht aan en het werk dat wordt gemaakt van burgerparticipatie dat beleid met burgers gedragen wordt door de top van het ministerie. Een soortgelijke reputatie bezit het ministerie van LNV (zie paragraaf 4.1). Ook het serieuze werk dat binnen het departement Binnenlandse Zaken wordt gemaakt van interactieve trajecten hangt samen met een minister van Bestuurlijke vernieuwing die hier pal achter staat. Bovendien laat de interesse van dit ministerie voor lokale burgerinitiatieven en het zoeken naar mogelijkheden om aanwezige bronnen van 'burgerenergie' aan te boren (zie paragrafen 2.5 en 2.6), zien dat ondersteuning door de top direct bij kan dragen aan het bevorderen van beleid met burgers langs de route van onderop.

Het belang van de departementale top, zoals dat meerdere keren is uitgesproken in de gevoerde gesprekken, komt overeen met veel evaluaties die wijzen op de rol van bestuurders als belangrijke succesfactor bij interactief besturen. Er wordt wel geconstateerd dat een interactief proces alleen kan slagen als een politieke bestuurder (minister, burgemeester, wethouder) écht iets wil (zie bijvoorbeeld Van Enthoven, 2003). Dit hangt nadrukkelijk samen met het feit dat het verbinden van interactieve processen met reguliere beleids- en besluitvorming vaak problematisch blijkt te zijn en het feit dat bestuurders nu eenmaal een centrale rol vervullen in besluitvormingsprocessen.

Naast het belang van de steun vanuit de politieke en ambtelijke top, bezit het ministerie van VROM met het programmateam dat uitvoering geeft aan het stimuleringsprogramma 'Beleid met burgers' ook een sprekend voorbeeld van initiatief en inzet om vanuit de basis van de organisatie te komen tot het maken van beleid met een sterke burgeroriëntatie - dat wil zeggen: meer rekening houden met opvattingen en verwachtingen van burgers en onderzoeken hoe specifieke beleidsmaatregelen in het dagelijks leven van mensen ingrijpen. Het programmateam adviseert en ondersteunt beleidsmedewerkers bij het van buiten naar binnen werken in de voorbereiding of bij de uitvoering van beleid. Daarnaast financiert het programma-activiteiten die bijdragen aan het vergroten van burgeroriëntatie en burgerparticipatie. In principe zijn geen onderwerpen van VROM-beleid uitgesloten om in aanmerking te komen voor ondersteuning van binnenuit en van onderop (zie ook paragrafen 2.5 en 2.8).

3.11 Burgerinvloed en beïnvloeding van burgers

Belang hechten aan burgerparticipatie kan dus van onderop komen of van bovenaf. Het gaat hier om twee richtingen die elkaar even goed als gemakkelijk kunnen versterken. Dit

lijkt minder te gelden voor de verhouding tussen de instrumentele opvatting van burgerparticipatie in termen van het beïnvloeden van het denken en doen van burgers en de meer intrinsieke opvatting van burgerparticipatie in de betekenis van het geven van beleidsruimte aan burgerinvloed. Het heeft er alle schijn van dat beide zich als communicerende vaten ten opzichte van elkaar verhouden: naarmate burgerparticipatie meer wordt gezien vanuit de invalshoek dat het gaat om meningen en motivaties van burgers te beïnvloeden verdwijnt des te meer uit beeld dat burgerparticipatie draait om burgers invloed en inspraak te geven in beleidsprocessen. Gelijke tred hiermee houdt de omgekeerd evenredige verhouding tussen het belang dat gehecht wordt aan verdergaande vormen van burgerbemoediging, zoals zelfbestuur en coproductie, en het belang dat gehecht wordt aan gedragsbeïnvloeding van burgers door beleid.

De gesuggereerde wisselwerking lijkt ondersteuning te vinden in de scheiding en spanning tussen de representatieve en participatieve democratie (zie paragraaf 3.5). Nog nadrukkelijker is ze te zien in het licht van beleid met burgers in de primaire betekenis van een beleidsmatige cultuuromslag enerzijds en anderzijds in het teken staand van het in beweging zetten van hun verantwoordelijkheid nemende burgers (zie paragraaf 3.6). En hiermee zijn we aan het slot van dit hoofdstuk terug bij twee belangrijke lijnen uit het voorgaande. Twee lijnen die im- of expliciet vaker zijn gepositioneerd als met elkaar conflicterend dan dat ze (ook) als complementair aan elkaar worden beschouwd.

Deze voorstelling van zaken vloeit voort uit - en bevestigt tegelijkertijd - de overheersende instrumentele visie. De wijze waarop doelen en ambities in woord en geschrift zijn geformuleerd in de paragrafen 2.3 en 3.7 spreekt in dit opzicht boekdelen. Ze gaan met name over wat ten goede komt aan beleid en bestuur. Beleid met burgers krijgt een zodanige principiële en praktische invulling dat het betrekken van burgers-consumenten middel is dat ten dienste staat aan de doelstelling de maatschappelijke acceptatie, de efficiëntie, de geloofwaardigheid of de realisatie van (uitgezet) beleid te verbeteren. Vanuit een dergelijk perspectief komen zulke intensies van beleid met burgers als het peilen van de randvoorwaarden voor draagvlak van nieuw beleid, kennisvermeerdering van burgers, meningsvorming stimuleren bij burgers, gedragsverandering bij burgers-consumenten bewerkstelligen, herstellen of behouden van vertrouwen in de overheid, streven naar meer maatschappelijke interesse voor het beleidsproces of bevorderen van het nemen van meer verantwoordelijkheid door burgers, aanmerkelijk sterker in een paternalistisch daglicht te staan. Hoe onbedoeld dit ook mag zijn gezien de uitgesproken wens dat het schip van staat de haven van de paternalistische verzorgingsstaat verlaat.

Maar het is natuurlijk wel een vertrouwde en veilige haven, waar de overheid zich opwerpt als de boven de partijen staande, competente hoeder van het algemeen belang. Het verlaten van die haven is niet zonder repercussies en gevaren. Het betekent dat de beleidswereld zich expliciet ten doel stelt te worden beïnvloed door burgers en hun (uiteenlopende) waarden en wensen, verwachtingen en verlangens, behoeften en bezwaren, opinies en oplossingen, in plaats van dat het beïnvloeden van het doen en laten van burgers-consumenten de centrale doelstelling is. Het gaat hier, anders gezegd, om weinig minder dan veranderende afhankelijkheidsverhoudingen, verminderde controle en toename aan onzekerheid. Dat het proces van burgerparticipatie aan het begin van dit hoofdstuk bestempeld is als een zaak van lange adem, verbaast dan ook niet. In het overwinnen van deze, de in voorgaande paragrafen genoemde en de ongetwijfeld nog opdoemende barriè-

res is het in elk geval winst dat van de zijde van beleid en bestuur wordt aangegeven dat men niet alleen probleemoplosser kan en wil zijn, maar ook probleemhouder, dat men niet alleen beweger kan en wil zijn, maar ook bewogene, dat men niet alleen zender kan en wil zijn, maar ook ontvanger.

4. Enkele antwoorden en aanbevelingen aan LNV

'LNV wil een 'permanente dialoog' met de samenleving aangaan over het thema voedselkwaliteit. [...] Zo'n permanente dialoog houdt in dat LNV-medewerkers regelmatig (dan nu) in gesprek gaan over een groter (dan nu) aantal aspecten van voedselkwaliteit met een breder (dan nu) scala aan stakeholders (uit consumenten, burgers, producenten, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen). Onder het motto: van zenden naar dialoog.'

4.1 LNV-beleid met burgers

De geciteerde zinnen zijn afkomstig uit de samenvatting van het visiedocument LNV en voedselkwaliteit, zoals die verspreid is als achtergronddocumentatie bij de slotconsultatie van de Strategische Dialoog Voedselkwaliteit (SDV) op 14 oktober 2005. Wat naar voren wordt gebracht is illustratief voor het huidige ambitieniveau van LNV om het maatschappelijk contact te leggen. Er wordt ingezet op intensivering en verbreding van het betrekken van mens en maatschappij bij beleid over voedsel en groen. Het is deze voorstelling van zaken die het ministerie van LNV voor ogen staat als het gaat om invulling te geven aan consumentenbeleid dat op de toekomst is voorbereid.

De ambitie en actiegerichtheid tot 'permanente dialoog' met het maatschappelijke (midden)veld, ligt in het directe verlengde van de positie die LNV inneemt op basis van onze verkenning. Afgezet tegen de ambities en acties zoals die aanwezig zijn binnen andere Haagse departementen, blijkt het ministerie van LNV namelijk zeker niet onder te doen. Het Consumentenplatform, het SCALA-professionaliseringstraject en de organisatie van enkele maatschappelijke debatten de laatste jaren, zijn wapenfeiten in dit verband. Hetzelfde geldt voor de routines en regelmaat van samenspraak en samenwerking met breedgeschakeerde branche- en maatschappelijke organisaties zowel als de aansturing van uitvoerende instanties die het directe contact dienen te onderhouden met mens en maatschappij - variërend van Voedingcentrum en Staatsbosbeheer tot Keuringsdienst van Waren. Het leggen en versterken van deze verbanden staat in het teken tegemoet te komen aan de drijfveer om een ministerie te zijn dat staat voor 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Evenzeer is het aangaan en onderhouden van het maatschappelijke gesprek een manifestatie van de departementale afhankelijkheid van de medewerking van boeren, burgers en buitenlui, die van vitaal belang is voor zowel de effectiviteit als de legitimiteit en geloofwaardigheid van beleid.

Dat LNV niet achterloopt bij andere ministeries, is ook de indruk die niet-LNV'ers hiervan hebben. Desgevraagd krijgt LNV kwalificaties als 'goed bezig te zijn' en 'goed op weg' als het om burgerparticipatie gaat. Ondersteuning voor deze (veronder)stelling wordt gevonden in de combinatie van de huidige minister Veerman en secretaris-generaal Kalden

aan de top, die beiden een naar buiten gerichte blik krijgen toegeschreven, of in het credo 'van zorgen voor naar zorgen dat', waarin LNV het kabinetsbeleid vertaald heeft.

Enige relativering bij deze positionering van LNV is evenwel op zijn plaats. Reden tot borstklapperij geeft het bijvoorbeeld nauwelijks omdat het momenteel relatief gemakkelijk is bij te blijven bij ontwikkelingen op het terrein van beleid met burgers zoals die vorm en inhoud krijgen bij andere ministeries. In dit verband is het bovendien zinvol er nog eens expliciet over te zijn dat deze studie allerm minst gericht is geweest op het aandragen van meetcriteria om te bepalen welk ministerie beter scoort op het gebied van burgerparticipatie dan een ander departement.

Relativering ten opzichte van de ambities en acties van LNV is ook te baseren op andere geluiden die we hebben opgevangen in de gevoerde gesprekken. We doelen hier op terughoudende opinies ten aanzien van beleid met burgers. Deze zijn zeker ook voorradig binnen het ministerie van LNV. De voornemens om tot een 'permanente dialoog' te komen, laten tevens zien tot hoever LNV wenst te gaan. De ambities en acties zijn aanmerkelijk meer evolutionair dan revolutionair te noemen. De gematigde positie die over het algemeen wordt ingenomen blijkt bijvoorbeeld uit de aanwezige huiver ten opzichte van (het versterken van) initiatieven rond daadwerkelijke betrokkenheid van burgers bij beleid of uit een ontbrekende sense of urgency om in te zetten op innovatieve interactievormen die dienstig (kunnen) zijn aan de versteviging van beleid van buiten naar binnen. Kenmerkende opmerkingen in dit kader die we hebben opgetekend zijn dat 'LNV niet moet willen doorschieten naar een soort ministerie voor Consumentenzaken', dat 'task forces, communicatiebureaus en kenniscentra de rol van verbindende schakel hebben te vervullen bij het betrekken van burgers bij beleid' of dat 'communicatie en consultatie zowel praktisch als principieel het hoogst haalbare zijn voor LNV'.

Getuige de SDV is de stand van zaken dat LNV onmiskenbaar wenst op te schuiven in de richting van burgers-consumenten (de term die recentelijk wordt gebruikt is die van 'gebruikers') en in de richting van waarden en behoeften die meerwaarde vertegenwoordigen doordat ze voorbij basiskwaliteiten gaan (dierenwelzijn, fair trade, slow food, en dergelijke). Even duidelijk wordt gemaakt dat er vanuit de eigen organisatie op wordt (aan)gestuurd om het maatschappelijk contact te maken. Hierbij wordt de rol van onderzoek en communicatie beklemtoond. Beide worden met zoveel woorden gepresenteerd als vitaal en voedend voor het voorgenomen extern georiënteerde beleid dat op de toekomst is voorbereid.

Vanwege het belang dat aan onderzoek en communicatie wordt gehecht, is een eerste aanbeveling hierop gericht. Deze betreft dat burgerparticipatie niet totaal wordt 'uitbesteed' aan communicatiespecialisten of onderzoekers. Het verdient, anders gezegd, geen aanbeveling dat de inschakeling van externe deskundigen ertoe leidt dat beleidsmedewerkers zichzelf ontslaan van bemoeienis met burgerparticipatie. De opvatting dat het beter is dat anderen dan beleidsambtenaren de burgerbemoeienis voor hun rekening nemen, gaat voorbij aan de breedgedragen opinie dat de doelgroep van beleid met burgers niet zozeer of alleen de burgers zijn, maar eerst en vooral de beleidsmedewerkers zélf. Beleidsmensen die leren zich open te stellen voor diverse referentiekaders om zodoende oog en oor te hebben voor de meervoudige werkelijkheid, vertegenwoordigen in deze visie de doelgroep en het doel van burgerparticipatie. Aangezien we deze visie aanzienlijk vaker buiten LNV dan

binnen LNV hebben gehoord, zouden we willen aanbevelen dit perspectief 'van buiten naar binnen' te halen.

De tweede suggestie die we willen doen, heeft coördinatie als trefwoord. Ondanks de geringe omvang en reikwijdte van de door ons gehouden gespreksronde, weerhoudt dit ons er niet van te concluderen dat er nauwelijks tot geen coördinatie aanwezig is op het gebied van burgerbemoediging met beleid. Is op intradepartementaal niveau op zijn best sprake van enige coördinatie, op interdepartementaal niveau staat coördinatie nog helemaal aan het begin. Met het oog op het laatste is het goed te weten dat het projectteam Andere Overheid in oktober 2005 het initiatief heeft genomen om te starten met de vorming van een interdepartementaal netwerk rondom beleid met burgers. Maar momenteel is dit een uitzondering die de regel bevestigt.

Tekenend voor de intradepartementale stand van zaken is dat er weinig besef is of en hoe binnen andere LNV-directies wordt omgegaan met burgerparticipatie - evenmin over principiële als praktische zaken. Zodoende ontbreekt het aan leereffecten over valkuilen en slaagfactoren, zogoed als over mogelijke vormen van organisatie of bronnen van financiering. In dit licht verdient het aanbeveling om ervaringen van bepaalde directies met bijvoorbeeld convenanten en task forces met andere directies te bediscussiëren om te bezien of deze (werk)vormen van beleidsinrichting ook wenselijk en haalbaar zijn om binnen andere beleidsterreinen te implementeren. Mogelijk dat LNV zich in dit kader kan laten inspireren door het ministerie van VROM voor wat betreft het aldaar aanwezige programmteam (zie paragraaf 3.10). Een intradepartementaal zenuwcentrum kan gezicht en slagkracht geven aan 'de andere overheid' van LNV.

Tekenend voor het ontbreken van een interdepartementaal referentiekader is het dat LNV-gesprekspartners geen voorbeelden buiten de deur wisten te noemen als gevraagd werd naar bronnen van inspiratie voor burgerparticipatie (andersom heeft het Consumentenplatform wel als voorbeeld gediend voor enkele andere ministeries). En wat geldt voor ontwikkelingen binnen de landsgrenzen, geldt ook voor het buitenland: in welke mate en welke veranderingen in bijvoorbeeld het Duitse of Deense ministerie van landbouw interessant zijn, wordt niet gevolgd. Op basis van deze bevindingen bevelen we aan meer gecoördineerde aandacht te hebben voor het vinden van externe ideeën en initiatieven ter lering en inspiratie.

De derde en laatste aanbeveling die we hier doen is om verdergaande afstemming te realiseren met zulke partners als de VWA, VWS en het Voedingscentrum over de wijze waarop en de mate waarin beleid van buiten naar binnen vorm is te geven en wie welke rol en functie daarin vervult. Coördinatie en integratie zou veel meer eenheid én herkenbaarheid aan beleid van buiten naar binnen kunnen geven. Een dergelijke 'beleidsketen' zou erin moeten resulteren dat veel nadrukkelijker en integraler gebruik wordt gemaakt van de specifieke posities die verschillende partijen hebben ten opzichte van het (consumenten)publiek: wat de Keuringsdienst van Waren of de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) doen zou worden ondersteund door activiteiten vanuit het Voedingscentrum en vice versa; VWS en LNV zouden gezamenlijk optrekken in hun 'publieksgerichte' beleid.

4.2 Voedselveiligheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen

De Keuringsdienst en de RVV brengen ons terug naar het domein van voedsel(veiligheid). Dit staat centraal in het onderzoeksprogramma 'Voedselveiligheid door consumenteninteractie en integrale risicobeheersing', waar dit project een onderdeel van is, maar heeft die spilfunctie - willens en wetens overigens - niet vervuld in de onderhavige studie. Hierin hebben we ons geconcentreerd op een bescheiden rondgang over het terrein van burgerparticipatie. We hebben ons wegwijs laten maken door het gesprek met een aantal betrokkenen aan te knopen. Het betrof mensen die in meerderheid weinig of niet verbonden zijn met de wereld van voedsel(veiligheid). Desalniettemin zijn er wel enige opmerkingen gemaakt die (in)direct relevant zijn. Tot slot refereren we aan enkele onderwerpen van gesprek die betrekking hebben op voedselveiligheid en/of raken aan vertrouwen en verantwoordelijkheid. Laatstgenoemde begrippen zijn sleutelwoorden in de omschrijving van het vraagstuk waarover het in het zojuist genoemde onderzoeksprogramma gaat: hoe kan LNV stimuleren dat consumenten verantwoordelijkheid nemen rond voedselveiligheid en hoe kan dit stimulerende beleid bijdragen aan het winnen van consumentenvertrouwen?

Als meer specifiek over voedsel(veiligheid) is gesproken, wordt bijvoorbeeld aan de orde gesteld dat het niet zo eenvoudig zal zijn om hier invulling aan burgerparticipatie te geven in de zin van dat burgers direct betrokken worden bij voedsel(veiligheids)beleid. Veel meer dan 'informer en instrueren' wordt niet mogelijk geacht. De overheid wordt niet tot veel meer in staat geacht omdat de levensmiddelenwereld zich in hoge mate onttrekt aan haar invloedssfeer. En consumentenbemoeienis wordt gezegd bemoeilijkt te worden omdat 'je met voedsel niet zo gemakkelijk iets hebt van lokale binding, behalve dan in het geval van streekproducten of een restaurant in de buurt.' Een andere barrière die door een andere gesprekspartner is opgeworpen is dat voedselveiligheid zich niet leent voor burgerparticipatie door het technische karakter ervan. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk voedselgerelateerde zaken zijn die consumenten ter harte gaan: 'Onderwerpen als allergie en overgewicht lenen zich meer voor intensievere vormen van betrekken van burgers-consumenten omdat je met deze onderwerpen iets op lokaal niveau kunt.' Voor de (praktische) organisatie van initiatieven die 'betrek de burger' als oogmerk hebben, wordt ook in het geval van voedsel(veiligheid) verwezen naar de belangrijke taak die hier ligt voor uitvoeringsinstanties zoals de VWA, het Voedingscentrum of GGD'en. Het is eerst en vooral hun taak om de maatschappelijke bekendheid en betrokkenheid op te schroeven, zo hebben we te verstaan gekregen.

Zonder dat er in de gesprekken expliciet over is gesproken, lijkt het besef aanwezig dat bekendheid en betrokkenheid noodzakelijke voorwaarden zijn alvorens überhaupt verantwoordelijkheid aan de orde te stellen. Mensen dienen tenminste iets te weten van en iets te hebben met een desbetreffend onderwerp voordat er kansen komen dat ze hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Bijdragen aan het vergroten van de kansen om consumenten tot bondgenoot van voedselveiligheidsbeleid te maken, worden dan geleverd door het creëren van mogelijkheden om mensen kennis te laten nemen van, in dit geval, voedselveiligheid en ze erbij te betrekken door de relevantie van de thematiek voor hun eigen dagelijkse consumptiepraktijken en belevingswerelden aan te geven.

Beleid met burgers invulling geven door van de kant van het beleid in te zetten op het begrijpen en invoelen van de consumptieve leef- en interessewereld van mensen om daar vervolgens gebruik van te maken in de informatie en communicatie met het consumentenpubliek, is een te bewandelen weg met goede kansen om te bereiken dat mensen zich aangesproken voelen en aangemoedigd worden om hun eigen verantwoordelijkheid ter hand te nemen. Uiteraard is dit pad niet zonder onzekerheden. Het is hier ook dat vertrouwen om de hoek komt kijken. Vertrouwen in de overheid als informatiebron bijvoorbeeld of de mate waarin consumenten erop vertrouwen dat het zinvol is als ze hun (aankoop)gedrag aanpassen, zijn slechts twee punten waar consumenten er de voorkeur aan kunnen geven een andere route te volgen dan die van het maken van verantwoordelijke voedselkeuzes.

Deze en andere onzekerheden maken het uitermate lastig eenduidige antwoorden te geven op vragen over de mate waarin burgers-consumenten zijn te interesseren en te involveren in voedselveiligheidsaangelegenheden. Maar als we wederom beleidsmedewerkers als primaire doelgroep van beleid met burgers aanwijzen en de inzet en inrichting van beleid met burgers niet volledig afhankelijk laten zijn van de (vooronderstelde) animo onder de burgerbevolking, dan is het hoogst behulpzaam dat de beleidswereld zelf de verantwoordelijkheid op zich neemt een niet aflatend belang te hechten aan het ontwikkelen en meenemen van maatschappelijk inzicht en (inlevings)gevoel. Zogoed als maatschappelijke intelligentie en empathie belangrijke voorwaarden zijn voor winnen van het publieke vertrouwen in de wereld van beleid en bestuur, zo is een belangrijke voorwaarde voor het versterken van het bedoelde maatschappelijke inzicht en gevoel om als uitgangspunt te nemen dat mensen (tegelijkertijd) uiteenlopende referentiekaders hanteren voor hun denken en doen (zie ook de paragrafen 2.7, 2.8 en 3.6).

Instemmen met de inspanningsverplichting de beleidsmatige betrokkenheid bij het alledaagse leven van burgers te verdiepen en te verbreden, onderstreept de volgorde van de zojuist gestelde vraag om te draaien: het gaat erom eerst het vertrouwen te winnen van burgers-consumenten en dan pas hun eigen verantwoordelijkheid als doelwit te nemen. Vertrouwen gaat vooraf aan verantwoordelijkheid, in plaats van andersom. De belangrijke uitkomst van de hier gepresenteerde verkenning dat burgerparticipatie om te beginnen gaat over de ombuiging van beleid in de richting van burgers in plaats van dat burgers de beleidswereld gaan bevolken, heeft als directe consequentie dat het van overheidswege winnen van consumentenvertrouwen niet alleen voorafgaat aan consumenten die verantwoordelijkheid nemen dat dienstbaar is aan de beleidscyclus, maar dat maatschappelijk vertrouwen winnen eerder én in eerste instantie het hoofddoel van beleid met burgers is, in plaats van dat (het succes van) beleid met burgers wordt afgemeten aan de participatie van verantwoordelijkheiddragende burgers-consumenten.

Literatuur

Beekman, V. en H. Dagevos, 'Raadpleging van publiek'. In: Y.G.M. De Grootte en T. Wijtzes (red.), *Elsevier praktijkhandboek voedselveiligheid*. Reed Business Information, Arnhem, pp. I-5/1-15, 2004.

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

Cohen, L., *A consumers' republic: The politics of mass consumption in postwar America*. Vintage Books, New York, 2004.

Commissie Wallage, *In dienst van de democratie: Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Den Haag, 2001.

Dagevos, H. en V. Beekman, 'Zoeken naar consumentencontact: publieksraadpleging en voedingsbeleid'. In: *VMT* 36 (2003) 9, pp. 14-16.

Dagevos, H. en L. Sterrenberg (red.) *Burgers en consumenten: Tussen tweedeling en tweeenheid*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2003.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie: Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998.

Enthoven, G., 'Samenleving en politiek naar nieuwe verbindingen'. <http://www.xpin.nl/materiaal/GuidoEnthovenBestuurskunde.doc>, 2003.

Folbert, J.P., V. Beekman en J.C. Dagevos, *Praten met het publiek: ontwikkelingen op het terrein van publieksraadpleging in het levensmiddelenbeleid*. LEI, Den Haag, 2003.

Gehrels, C., H. Möhring, T. Verhey en G. Kwikkers, *Verantwoord verleiden in beleidsprocessen: Het communicatiespectrum*. Van Gorcum, Assen, 2004.

Gemengde Commissie Communicatie, *Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*. Programma Andere Overheid, Den Haag, juni 2005.

Gemengde Commissie Cultuur en werkwijze, *Gewoon doén!: Actieprogramma. Programma Andere Overheid*. Den Haag, juni 2005.

Gracia, V. de, *Irresistible empire: America's advance through 20th-century Europe*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA), 2005.

Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI), Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming (XPIN), m.m.v. Forum voor Democratische Ontwikkeling (FDO), *Samenleving en politiek naar nieuwe verbindingen: Onderzoekservaringen met interactieve beleidsvorming t.b.v. bijeenkomst 1 december 2003 'Tien jaar motie Willems'*. 2003.

Kabinetsvisie 'Andere overheid', Kamerstukken II 2003-2004, 29362.

Micheletti, M., *Political virtue and shopping: Individuals, consumerism and collective action*. Palgrave Macmillan, New York, 2003.

Ministerie van OCW, *Interactief beleid maken. Intern document*. Den Haag, 2005.

Ministerie van SZW, *Wat vinden burgers ervan?: Doe-het-zelf-boek doelgroepconsultatie*. Den Haag, 2005.

Ministerie van VROM, *Beleid met burgers: Praktische gids voor burgerparticipatie*. Den Haag, z.j.

Pröpper, I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*. Coutinho, Bussum, 2001.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag, oktober 2004.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Burgers betrekken: Een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag, mei 2005.

Runia, L., R. Warnar en V. Dirksen, 'Een oefening in loslaten'. In: *Openbaar bestuur* (april 2005), pp. 23-26.

Tulder, R. van, M. Kaptein, E.M. van Mil en R.A. Schilpzand, *De strategische stakeholderdialoog: Opkomst - succesfactoren - toekomst*. Hentenaar Boek, z.p., juni 2004.

Bijlage 1 Gesprekspartners

| | |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Paul Basset en Klaas Jan Moning | Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu |
| Judith van den Heuvel | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| Tom Keek | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Hendrik de Jonge en Marcela Kruger | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Robert Kramps | Ministerie van Economische Zaken |
| Ria Westendorp | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| Harm van der Wal | Ministerie van Verkeer en Waterstaat |
| Arjen Vroegop | Ministerie van LNV, Directie Industrie en Handel |
| Roel van Raaij | Ministerie van LNV, Directie Natuur |
| Mineke de Lange | Ministerie van LNV, Directie Landbouw |
| Eelco Klein en Hans Davina | Ministerie van LNV, Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid |
| Jan Hartholt en Hannah Koutstaal | Ministerie van LNV, Directie Platteland |
| Martijn Root en Cor Wever | Ministerie van LNV, Directie Kennis |
| Jasja van Ark | Schuttelaar & Partners |
| Ton van de Wiel en Jan Schrijver | X-Pin |

Bijlage 2 Gespreksformat

'Theorie'

- 1) Welke ambitie is er?
- 2) Wat gaat schuil achter ambities?

'Praktijk'

- 3) Welke acties worden ondernomen?
- 4) Op welke doelen zijn acties gericht?

Theorie ↔ Praktijk

- 5) Wat is de correspondentie of mismatch tussen ambities en acties?
- 6) Welke inspiratiebronnen en leerpunten (ihb kritische succesfactoren)?

Ad 1) 'Theorie': Welke ambitie is er?

- Wat wordt onder consumentenbeleid verstaan? Alle beleid dat op consumenten is gericht of dienen consumenten daadwerkelijk actief te participeren? Wordt er überhaupt een onderscheid gemaakt tussen 'passief' consumentenbeleid (geen directe en actieve betrokkenheid van consumenten in beleidsvormingsproces) en 'actief' consumentgericht beleid (directe publieksparticipatie in beleidsvormingsproces zodat van interactieve beleidsvorming sprake is)?
- Is er sprake van een brede visie of ambitie met betrekking tot consumentgericht beleid binnen het desbetreffende ministerie? Of is er eerder sprake van 'individuele' initiatieven?
- Zijn er eigenlijk beleidsportefeuilles die meer mens/maatschappijgericht zijn dan andere? Of anders geformuleerd: is consumentgerichtheid eigenlijk/slechts relevant voor een bepaald type beleid?
- In hoeverre en hoe variëren de ambities op verschillende beleidsterreinen?
- Wat mag er van consumenten/burgers worden verwacht (in termen van te nemen verantwoordelijkheid, interesse voor beleidsproces, (keten)informatie (transparantie) gegeven ontwikkelingen als 'zelfsturing ipv centrale sturing', 'eigen verantwoordelijkheid', 'overlaten aan de markt' en 'van zorgen voor naar zorgen dat'?)

Ad 2) 'Theorie': Wat gaat schuil achter ambities?

- Waar komt dat toch vandaan, die roep om vraagsturing? Wat drijft de ambitie(s)?
- Komen drijvers van binnen ('innerlijke noodzaak') of van buiten ('opgelegde dwang')? Welke noodzaak is er eigenlijk om beleid gericht op consumenten te voeren? (welke zaken komen op ons af, welke rol ziet departement voor zichzelf?)
- Welke 'verplichtingen' en verantwoordelijkheden zijn er voor beleid om contact te maken met burgers/consumenten? Of is het vrijblijvend en afhankelijk van invulling van beleidsdirecties?
- Leeft consumentgerichtheid eigenlijk (binnen dit ministerie)? Is het een issue?

Ad 3) 'Praktijk': Welke acties worden ondernomen?

- 'Actions speak louder than words': welke voorbeelden/best practices zijn er ten aanzien van (i) (meer) consumentgericht (maken van) beleid(swereld) en (ii) het daadwerkelijk betrekken van een breder publiek bij het beleid/ consumentgerichte initiatieven? Welke concrete verwijzingen zijn er - zwart-op-wit of in de praktijk - naar te geven?
- Hoe kan de intensiteit van de publieksparticipatie omschreven worden? Meepraten of ook meebeslissen?
- Welke middelen cq. kanalen zijn ingezet in het kader van deze voorbeelden van publieksraadpleging en/of -participatie?
- Hoe slaagt men er al dan niet in om de vertaalslag te maken van een algemeen opgevangen consumentengeluid naar specifiek beleid met eigen kaders en tradities?

Ad 4) 'Praktijk': Op welke doelen zijn acties gericht?

- Welke doelen heeft men in het vizier bij (meer) consumentgericht (maken van) beleid(swereld)?
- Welke doelen zijn in het vizier bij genoemde voorbeelden van publieksraadpleging en/of -participatie?
- Meer specifiek: Hoe en in hoeverre was/is de actie gericht op:
 - Het dragen/nemen/vergroten van (meer) verantwoordelijkheid van consumenten/burgers
 - Het verkrijgen/herwinnen van (meer) vertrouwen van consumenten/burgers
 - Het stimuleren van meer interesse voor het beleidsproces/bepaalde (keten)informatie (transparantie/open(baar)heid)
 - (Meer) integriteit van beleid
 - Het creëren van nieuwe doelstellingen aangepast aan opgevangen consumentenwensen
- Wat zijn/waren drijvende krachten (ambities) achter de genomen acties en hoe corresponderen deze ambities met de antwoorden die ad 1 zijn gegeven?

Ad 5) Theorie ↔ Praktijk: Wat is de correspondentie of mismatch tussen ambities en acties?

- Wat wordt te veel gedaan en wat te weinig, waar is men al op stukgelopen en waar ziet men ruimte voor consumentgericht beleid?
- In hoeverre wordt volgens de gesprekspartner met genoemde acties tegemoet gekomen aan de gestelde ambities?
- Onder welke omstandigheden zal aandacht voor consumentgericht beleid versterken/verslappen?

Speciale aandacht voor het volgende vraagstuk:

- Hoe verhouden interne ambities en acties zich tot externe ontwikkelingen (Nederlandse wetgeving of kabinetslijnen / Europese regelgeving / andere maatschappelijke cultuur / tijdgeest)?

Ad 6) Theorie ↔ Praktijk: Inspiratiebronnen en leerpunten

- Welke organisaties of organen fungeren als inspiratiebron als het gaat om consumentgericht beleid?
- Hoever reikt de interesse en betrokkenheid van het publiek voor initiatieven vanuit de overheid in het kader van publieksraadpleging en/of -participatie?
- In hoeverre bleek het beleid daadwerkelijk bereid en in staat:
 - maatschappelijke geluiden op te vangen?
 - het maatschappelijk gesprek aan te gaan?
 - het publiek te laten participeren?
 - te laten bijdragen aan beleid(svorming)?
- Vereist consumentgericht beleid ook andere instrumenten / procesgang? En zo ja, welke?
- Hoe had, achteraf gezien, consumentgericht beleid, publieksraadpleging en/of burgerparticipatie meer effect kunnen sorteren?
- In hoeverre is er coördinatie op het punt van consumentgericht beleid tussen beleidsdirecties en is (het ontbreken van) institutionalisering faciliterend of frustrerend?
- Ligt in het bestaande consumentenbeleid de nadruk op informeren of interactief en is er een trend aan te wijzen waar het in de nabije toekomst met consumentenbeleid naartoe gaat?
- Hoe wordt er door andere ministeries tegen LNV aangekeken en wat zou LNV kunnen leren van desbetreffende departement?