

Burgerparticipatie is *hip and happening!* Maar wat is volgens de wetenschap het effect ervan op de lokale democratie?

Tekst: dr. Laurens de Graaf
& dr. Ank Michels

Burgerparticipatie wordt in de lokale praktijk sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw veelvuldig gebruikt en veelzijdig gehanteerd. Als onderzoekers van dit fenomeen hebben wij veel gesprekken en discussies met raadsleden, collegeleden, ambtenaren en burgers. Wij spreken met hen ook in breder opzicht over het functioneren van de lokale democratie. Het valt ons op dat over dit laatste vaak maar weinig actuele (theoretische) kennis bestaat. Het perspectief op democratie lijkt vooral af te hangen van het credo: *'where you stand depends on where you sit'*.

Zo kijken raadsleden en burgers in zekere zin naar burgerparticipatie als iets dat bijdraagt aan

democratie of in ieder geval als iets dat waardevol is. Raadsleden zien zichzelf wel als hoeders (en soms zelfs als monopolist) van de lokale democratie, omdat zij immers verkozen zijn als volksvertegenwoordigers. Door collegeleden en

Dr. Laurens de Graaf

is bestuurskundige en als universitair docent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB), Universiteit van Tilburg.

Dr. Ank Michels

is politicoloog en als universitair docent verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie (USBO), Universiteit Utrecht.

ambtenaren wordt burgerparticipatie veel meer gezien als (beleids-) instrument en wordt minder in termen van democratische waarden gesproken. Colleges zetten burgerparticipatie vooral in als het functioneel is voor het realiseren van hun beleidsdoelen. Ambtenaren begrijpen niet altijd de schijnbaar irrationele beslissingen die raadsleden nemen, en ze ervaren dat democratie vooral 'hun' beleidsproces verstoort. Burgers slaan dit alles van een afstandje gade en slechts een klein percentage burgers is daadwerkelijk betrokken bij democratische processen.

Kortom, je ziet dat de lokale actoren verschillend kijken naar burgerparticipatie. Is het een doel (raadsleden, burgers) of een middel (ambtenaren, collegeleden)? Bij raadsleden en burgers is het verband met democratie duidelijker en logischer. Bij collegeleden en ambtenaren zie je meer dat bur-

Wat is het effect van burgerparticipatie op de kwaliteit van de lokale democratie?

gerparticipatie een afgeleide is van democratie, omdat zij uitvoeren wat democratisch gekozen raadsleden en participerende burgers van waarde achten.

We vragen ons dan ook af: wat is eigenlijk het effect van burgerparticipatie op de kwaliteit van de lokale democratie?

Burgerparticipatie vitaliseert de democratie

Burgerparticipatie wordt over het algemeen gezien als een vitaal element van democratie. Diverse theoretici beweren dat burgerparticipatie een positieve invloed heeft op de kwaliteit van democratie. Het gaat dan om theorieën over participatieve democratie,

deliberatieve democratie, maar ook over het idee 'sociaal kapitaal'.

De theorie gaat ervan uit dat burgerparticipatie ervoor kan zorgen dat burgers meer betrokken zijn bij beleidsprocessen (inclusie). Het geeft burgers tevens de mogelijkheid om nieuwe vaardigheden en deugden te ontwikkelen. Daarnaast leidt burgerparticipatie tot rationele besluiten op basis van publiek debat (deliberatie) en draagt het bij aan de legitimiteit van het beleidsproces en de -uitkomst. Deze vier

theoretische aspecten staan in onderstaande tabel samengevat.

Wat we in de burgerparticipatie-praktijk van raadsleden, collegeleden en ambtenaren veelal horen, is dat zij zich niet altijd bewust zijn van deze aspecten, maar dat zo'n overzicht nuttig is. Het helpt ze om op de democratie te reflecteren vanuit verschillende gezichtspunten.

Uit ons onderzoek is gebleken dat burgerparticipatie in de praktijk

Burgerparticipatie is vitaal element van de lokale democratie

een positieve invloed heeft op de lokale democratie. Burgers voelen zich door burgerparticipatie niet alleen meer verantwoordelijk voor publieke kwesties, het vergroot tevens hun maatschappelijke betrokkenheid. Daarnaast draagt burgerparticipatie ertoe bij dat burgers naar een grotere

diversiteit aan meningen (leren) luisteren en de uitkomsten meer gelegitimeerd zijn. Een negatief effect van burgerparticipatie op de lokale democratie is dat het vaak lastig is om alle relevante groepen en belangen aan tafel – en daarmee vertegenwoordigd – te krijgen. Hoewel burgers geen vitale rol spelen in beleidsvormingsprocessen, levert burgerparticipatie wel een positief effect op voor de kwaliteit van de lokale democratie.

Tabel: theoretische aspecten van de lokale democratie

ASPECTEN VAN DEMOCRATIE	BETEKENIS	THEORIE
Inclusie	De stem van het individu wordt gehoord (openheid, diverse meningen)	Sociaal kapitaal & deliberatieve democratie
Burgerlijke vaardigheden & deugden	Vaardigheden: bijvoorbeeld deelnemen aan een publiek debat, maar ook het voorzitten van een vergadering. Deugden: o.a. maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid of actieve deelname aan het publieke leven	Participatieve democratie & sociaal kapitaal
Deliberatie	Rationele beslissingen op basis van het publiek debat; het uitwisselen van argumenten en op basis daarvan (eventueel) van mening veranderen	Deliberatieve democratie
Legitimiteit	Draagvlak voor het proces en/of de uitkomst	Participatieve democratie

In het artikel *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policymaking and Democracy* uit 2010 staan De Graaf en Michels stil bij de theoretische aspecten van de lokale democratie. Het artikel is gratis te downloaden op de website van het wetenschappelijke blad *Local Government Studies*.