

Waarom beleidsparticipatie door 'gewone' burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping

Bas van Gool¹

ABSTRACT

Why policy participation by "ordinary" citizens usually fails: a reconstruction of the causes of participatory evaporation

Over the past decade many Western local governments have been experimenting with initiatives inviting the participation of ordinary citizens in public policy-making. However recurrently popular *the idea* of such participation, *its practice* is usually quite disappointing. Few ordinary citizens take an interest in participating in policy-affairs, and official policy-makers, anyhow, often seem to lack the will or means to contemplate or adopt their policy-suggestions. Hence, policy participation by ordinary citizens has a strong tendency to "evaporate". In this article I address the question why this might be so. Drawing from the literature and qualitative interviews, I suggest five broad causal mechanisms to account for the phenomenon of participatory evaporation. This phenomenon seems, in fact, so overdetermined that it is hard to think of the conditions under which policy participation by ordinary citizens might work at all.

KEYWORDS: policy participation, participatory evaporation, local politics

1. Inleiding

De afgelopen tijd lanceren Vlaamse lokale overheden allerlei initiatieven die burgers uitnodigen en mogelijkheden geven om mee beleid te maken en zo besluitvormers te ondersteunen bij het maken van geïnformeerde beleidskeuzes: netwerkvorming, burgerpanels, wijkdagen, wijkoverleg, buurtbeheer, gebiedsgericht

beleid, volksraadpleging, inspraakprocedures, interactieve beleidsvorming, digitale debatten, partnerschappen, consultatiecodes, interactieve websites, stadsgesprekken, huurderplatforms, stadsconferenties, bewonerscongressen, kwaliteitspanels, toekomstdebatten, scenarioworkshops, en burgerjury's. De initiatieven vallen op door de nieuwe verhoudingen tussen overheid en burger waaraan zij invulling moeten geven: niet hiërarchie, sturing en verplichting maar interactie, communicatie, participatie en deliberatie zijn de sleutelwoorden. Het gaat erom dat de overheid de burger als gelijkwaardige "partner" benadert en dat beleid vermaatschappelijkt, een zaak van "coproductie" wordt (Stouthuysen, 2002b, 15).

Initiatieven tot het vergroten van de actieve en rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij beleidsaangelegenheden zijn geen typisch Vlaams fenomeen. De meeste Europese stedelijke lokale besturen experimenteren tegenwoordig met burgerbeleidsparticipatie (BBP): door overheden geïnitieerde of ondersteunde structuren en processen waarin "gewone" burgers (zij die geen politieke of ambtelijke posities bekleden) macht delen met publieke spelers (politici, ambtenaren en middenveld) bij het maken van beleidsbeslissingen (vergelijk met Roberts, 2004, 320).² In Duitsland, bijvoorbeeld, staat in veel recente administratieve hervormingen de idee van *Bürgernähe* centraal. In de Scandinavische landen moeten "derdesectorinitiatieven" vrijwilligersorganisaties een plaats in beleidsprocessen geven en zo een nieuwe *interface* tussen staat en samenleving genereren. In een aantal Angelsaksische landen hebben *new public management*-hervormingen vaak mede tot doel om de positie van burgers in vergelijking tot die van de publieke sector te versterken (Peters & Pierre, 2000, 16). Nederlandse lokale besturen experimenteerden het afgelopen decennium veel met "interactieve" beleidsvorming. Ook in de Verenigde Staten nam de vraag naar rechtstreekse burgerbeleidsparticipatie in de laatste twintig jaar van de vorige eeuw toe (Roberts, 2004, 322). Ideeën als deliberatieve democratie, democratische vernieuwing en burgerparticipatie hebben zich er ontpopt tot belangrijke normatieve politieke issues (Kathi & Cooper, 2005, 559). "Urban government officials", claimt Patrick le Galès, "have learned to co-operate, to provide sources of funding and to incorporate different groups, including social movements, in a more loosely defined structure of governance" (2001, 167).

Burgerparticipatie is dus populair; veel overheden experimenteren ermee. Er is blijkbaar iets erg verleidelijks en inspirerends aan de idee dat gewone mensen direct betrokken zijn bij beslissingen die hun leven beïnvloeden (Roberts, 2004, 341). Dit is altijd al zo geweest. De roep om burgerparticipatie is al zo oud als de democratie zelf en klinkt tot op heden regelmatig door op de beleidsagenda's van overheden (zie bijvoorbeeld de Haan, 1993). De populariteit van burgerparticipatie heeft veel te maken met de aantrekkelijkheid en overtuigingskracht van het *pleidooi* ervoor. Tegelijkertijd is het opvallend dat pleitbezorgers zich bij de constructie

van hun pleidooi niet laten hinderen door het feit dat er niet of nauwelijks empirisch bewijs is voor de voordelen en baten die zij aan BBP toeschrijven. Sterker nog, wie het praktisch functioneren van BBP-experimenten bestudeert moet juist concluderen dat BBP-fora de door hun pleitbezorgers geclaimde verwachtingen vaak niet kunnen waarmaken. "The case study literature on experiments in direct citizen participation in governance", stelt Rebecca Abers vast, "is on the whole pessimistic" (2003, 200).

Het falen van BBP-fora laat zich op twee manieren opmerken. Ten eerste blijken maar weinig gewone burgers enthousiast gemaakt te kunnen worden om deel te nemen aan BBP-fora en dat ook een geruime tijd te *blijven* doen. Velen haken, eenmaal begonnen, al snel weer af. Ten tweede blijken BBP-experimenten in de praktijk meestal helemaal niet zo invloedrijk als officieel de bedoeling is. De doorwerking van beleidssuggesties van gewone burgers blijft meestal zeer beperkt omdat overheden blijkbaar niet altijd bereid of in staat zijn om suggesties of oplossingen van beleidsparticiperende burgers te overwegen of in te willigen. De deelname van gewone burgers aan BBP-fora en de door burgers aangedragen beleidssuggesties hebben met andere woorden de neiging om te verdampen. Als gevolg van deze participatieve verdamping komt van de door pleitbezorgers met zoveel enthousiasme naar voren gebrachte voordelen en baten van BBP in de praktijk maar weinig terecht. De vraag die in dit artikel centraal staat is hoe dit komt.

Dit artikel is verder als volgt opgebouwd. In 2 presenteer ik een beknopte weergave van het pleidooi voor BBP, dat zich regelmatig en ook tegenwoordig in een grote populariteit mag verheugen. In 3 reconstrueer ik vervolgens, op basis van literatuuronderzoek en eigen empirisch onderzoek, een aantal veelvoorkomende oorzaken van het verschijnsel van participatieve verdamping. In het besluit (4) vat ik de belangrijkste bevindingen nog eens kort samen en suggereer ik een logisch vervolgonderzoek.

2. Het pleidooi voor burgerparticipatie

Pleitbezorgers van BBP vergeten zelden te benadrukken dat er een heilzame werking uitgaat van participatie. Aristoteles en latere denkers als Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) en John Stuart Mill (1806-1873) vonden al dat BBP intrinsiek waardevol was omdat het de "edelste capaciteiten" van mensen zou helpen ontwikkelen. Vooral Mill was ervan overtuigd dat burgerparticipatie zou leiden tot "mental excellence of an intellectual, practical and moral kind". Als burgers niet kunnen participeren aan de regulering van hun eigen levens, hoe kunnen ze er dan

ooit achter komen wat ze nodig hebben en willen, en tot gegronde opvattingen komen? Participatie is, zo meenden Rousseau en Mill, het belangrijkste mechanisme voor de cultivering van de menselijke rede en morele ontwikkeling en vormt zo een essentiële voorwaarde voor het ontstaan van een “active, public-spirited moral character” (zie Held, 1987, 75-6).

BBP is niet alleen *educatief*, ze leidt ook, zo beweerden Rousseau en Mill, tot *democratische* beslissingen die ten goede komen aan het *algemeen belang*. Rousseau en Mill gingen ervan uit dat democratie alleen in de praktijk kan worden geleerd en dat burgerparticipatie een *virtuous cycle* van democratisering stimuleert: Hoe meer mensen participeren, hoe meer ze de houdingen en kwaliteiten van burgers ontwikkelen; en dus ook: hoe meer mensen er participeren, hoe democratischer het systeem. In hun ogen was participatie en deliberatie – discussie op basis van redelijke argumenten – vitaal en onvermijdelijk: hoe anders dan door zich reken-schap te geven van andermans belangen en door de merites van rivaliserende argumenten en tegenwerpingen af te wegen zouden burgers tot goede – niemand's recht negerende – collectieve beslissingen kunnen komen? (Roberts, 2004, 323).

Een gunstig neveneffect van participatie is dat burgers zich met elkaar zullen gaan identificeren en een gezamenlijke opvatting van de *volonté générale* (Rousseau) of *the common good* (Mill) zullen beginnen te delen, waardoor de kans op maatschappelijke conflicten kleiner wordt (*ibidem*). Ook Hegel (1770-1831) geloofde in de conflictreductie-functie van burgerparticipatie. Door burgers de kans te geven om te participeren en zich zo met de overheid te identificeren, zouden zij de “competitieve anarchie” in de samenleving kunnen overstijgen en een “ware basis voor eenheid” kunnen ontdekken (Held, 1987, 116). BBP zou bovendien, zo dachten Rousseau en Mill, een *therapeutische* functie kunnen vervullen: is het immers niet waarschijnlijk dat burgers in participatie een psychische beloning zullen ervaren, een sterk gevoel van vrijheid en politieke doeltreffendheid? (Roberts, 2004, 323). “When people are engaged in the resolution of problems affecting themselves or the whole collectivity”, zo vat Held Mills zienswijze samen, “energies are unleashed which enhance the likelihood of the creation of imaginative solutions and successful strategies” (1987, 89).³

Mill zag in BBP ook een recept tegen de gevaren van een uitdijende staat: van *big government*, de *unwieldy state* en *secretive bureaucracy*. Hoe meer mensen worden gerecruteerd en betaald door de staat en hoe efficiënter, wetenschappelijker en meritocratischer de bestuurlijke machinerieën, beweerde Mill in *On Liberty*, hoe groter de bedreiging van ieders vrijheid. Als overheidsorganisaties onveranderlijk bemand zouden worden door de meest “capabele” individuen, zou het hele culturele en intellectuele leven van een land geconcentreerd worden in één omvang-

rijke bureaucratie waarvan alle geschikte en ambitieuze personen deel zouden willen uitmaken, en waarnaar iedereen zich noodgedwongen zou wenden voor raad en bijstand. Het kan niet anders of een dergelijke uitdijning van de staat moet uiteindelijk leiden tot een *ongecontroleerde* staat. Hoe kun je van in toenemende mate slecht-geïnformeerde burgers immers verwachten dat zij de macht van de overheid nog effectief kunnen controleren? En welke beleidsinitiatieven zouden nog op serieuze overweging kunnen rekenen behalve die van de bureaucratie zelf? (*ibidem*, 91).

Het gevaar van grote bureaucratieën school, volgens Mill, niet alleen in hun informatiemonopolie en de daaruit volgende mogelijkheden voor de bureaucratie om gewone burgers te domineren. Bureaucratieën zijn naast verzamelplaatsen van informatie namelijk ook te begrijpen als “systemen”. Dat wil zeggen dat de werking van bureaucratieën, net zoals die van andere systemen, onveranderlijk in grote mate bepaald wordt door “vaste regels”. Het meest waarschijnlijke effect hiervan is dat zij die “gevangen” zitten in een dergelijk systeem met de constante verleiding worden geconfronteerd om weg te zakken in een “luie routine” of, in het beste geval, zo nu en dan eens begeistert raken door een of ander niet-doordacht, onrijp idee van een van hun superieuren. Tot luie routine geneigde bekleeders van overheidsposities zullen alleen geprikkeld worden om het beste uit zichzelf te halen als zij permanent onderworpen zijn aan de “watchful criticism of equal ability outside the body”. BBP is dus essentieel, vond Mill, om ervoor te zorgen dat aan de staat externe burgers met hun eigen geïnformeerde inzichten en ervaring de staat blijvend kunnen responsabiliseren (*ibidem*, 92).

2.1. *Hedendaagse accenten*

Hedendaagse pleidooien voor burgerparticipatie weerspiegelen al deze klassieke argumentaties. Ook vandaag wordt BBP bepleit als een mogelijkheid tot het gelijktijdig stimuleren van morele zelfverwerkelijking en democratisch burgerschap, en het overstijgen van de democratische beperkingen van representatieve politieke instituties. Hedendaagse pleitbezorgers van BBP leggen, naast het gebruik van het conventionele, klassieke repertoire, ook eigen accenten, die tot voor kort onvermoede functies van BBP postuleren of nieuwe problemen definiëren waarop BBP een antwoord kan bieden.

2.2. *BBP als deliberatieve arena*

Sommige pleitbezorgers zien in BBP een arena die bij uitstek de kans biedt om *democratischere overlegvormen* te verrijken en te verdiepen. Typerend voor de vandaag gepropageerde vormen van BBP is dat zij onder meer bedoeld zijn om *deliberatie* mogelijk te maken. Deliberatie is een manier waarop mensen tot overeenstemming kunnen komen over iets dat hen allen aanbelangt (Elster, 1998, 5). Kenmerkend voor deliberatie is dat deelnemers proberen anderen te *overtuigen* door *goede redenen* te geven voor het door hen geprefereerde alternatief, in plaats van hun respectievelijke preferenties te onderwerpen aan een stemming of tot voorwerp van onderhandeling te maken (Cohen & Rogers, 2003, 241-2). De bedoeling van deliberatie is dus dat participanten via een competente en gelijkwaardige inbreng aan de discussie proberen elkaars standpunten te corrigeren en te heroverwegen, om zo tot een gemeenschappelijke visie – “consensus” – te komen (van Stokkom, 2003, 153).

Wanneer dat lukt, vinden deliberatietheoretici, is de uitkomst van deliberatie als overeenstemmingsstrategie – consensus – *democratischer* dan de uitkomsten van andere overeenstemmingsstrategieën zoals het meerderheidsbesluit (stemmen), compromis (onderhandelen), bevel (commanderen) of het recht van de sterkste (geweld) (vergelijk met Elster, 1998; Fung & Wright, 2003). De bereikte consensus is immers het resultaat van een gemeenschappelijk leerproces, waarin niet de macht die gepaard gaat met positie of status maar de kracht van het beste argument de doorslag geeft. Hierdoor is de kans groot dat participanten deze vorm van overeenstemming ook als legitiemer zullen ervaren dan andere, extern opgelegde overeenstemmingsvormen. Dit kan vervolgens, beweren pleitbezorgers, alleen maar bijdragen aan wederzijds respect, groepssolidariteit en een voorspoedige implementatie van het consensuele besluit (vergelijk met Fearon, 1998).⁴

Deliberatie is niet alleen democratischer dan andere overeenstemmingsvormen. Het levert, verwachten deliberatietheoretici, ook *betere* besluiten op. Deliberatie stimuleert participanten om zoveel mogelijk relevante informatie te onthullen en aan anderen in overweging te geven. Omdat zij aldus de neiging heeft om “irrationele, kortzichtige en op strikt eigenbelang gerichte voorkeuren en onjuiste empirische bevindingen uit het debat te elimineren”, vergroot deliberatie de kans dat het beste argument wint (van Stokkom, 2003, 124). Deliberatie draagt zo bij aan een verzachting van het probleem van *bounded rationality*: het gegeven dat er cognitieve grenzen zijn aan het aantal alternatieven dat een mens kan bedenken, overwegen en doordenken (Fearon, 1998).

2.3. *BBP als verschafter van relevante, contextuele, lokale kennis*

Sommigen propageren BBP als een “intelligente” strategie die informatieproblemen inherent aan de aanpak van complexe, boosaardige, ongetemde, sociale problemen zou kunnen doen verminderen (Denters et al. 1999, 838). Door regelmatig contact met burgers leren bestuurders de standpunten en bekommernissen van burgers kennen en kunnen zij aan de weet komen welke beleidsoplossingen wellicht controversieel of impopulair zijn (Irvin & Stansbury, 2004, 55). Hoe meer mensen hun bijdrage leveren aan de oplossing van complexe beleidsvraagstukken, hoe groter de kans dat onvermijdelijke vergeetachtigheden en andere fouten in pogingen tot probleemoplossing zullen worden gedetecteerd, en hoe meer kennis en *knowhow* kan worden verdisconteerd in nieuw beleid (zie Denters et al. 1999, 846). Burgers hebben er bovendien alle belang bij om zich tot competente en goed geïnformeerde partners van de overheid te ontwikkelen: het alternatief kan namelijk zijn dat ze moeten leven met de gevolgen van *slechte* beslissingen (Fung & Wright, 2003, 28).

BBP is ook belangrijk omdat gewone burgers over een *type* kennis beschikken – “lokale” kennis – waaraan overheden nogal eens een tekort hebben. Overheden en bureaucratieën ontwikkelen zonder uitzondering abstracte en simplificerende categorieën om de samenleving die zij willen besturen “leesbaar” te maken (leefbaarheidsindicatoren, typologieën van achterstelling, ethnische populatie-categorieën enzovoort). Overheidsfunctionarissen vertrouwen soms blind op de sturingspotentie van dergelijke *state simplifications*, en vergeten nog al eens dat het hierbij inderdaad gaat om *vereenvoudingen* van de werkelijkheid, ontbloot van soms zeer beleidsrelevante, contextgebonden informatie. Zij lopen hierdoor voortdurend het risico om de waarde van lokale kennis – de ervaringskennis die “echte” mensen gebruiken om succesvol te overleven op concrete lokaties – te veronachtzamen (Scott, 1998). In BBP-fora kunnen burgers hun grondige kennis over lokale omstandigheden en mogelijke oplossingsrichtingen overdragen aan publieke beleidsspelers, bovendien dichtbij of op de plaats waar uiteindelijke beleidsbeslissingen hun effect zullen moeten sorteren (Fung & Wright, 2003 25). BBP kan zo fungeren als een *reality check* en een opstap bieden voor de ontwikkeling van “beleid-op-maat”. *Intensieve* vormen van BBP zijn extra aantrekkelijk omdat deze daarnaast ook wat Fung en Wright de *feedback loop* noemen verkorten – de afstand en tijd tussen beslissingen, acties, effecten, observaties en heroverwegingen van beleidsmaatregelen. BBP stimuleert zo een “lenige” bestuursstijl die snel en adequaat verkeerde of onverhoopt ineffektieve beleidsmaatregelen kan herkennen en aanpakken (*ibidem*).

2.4. *BBP als medicijn tegen de feilen van representatie*

Een ander populair argument voor BBP is dat het een oplossing kan bieden voor een aantal feilen die geassocieerd worden met het functioneren van hedendaagse representatieve democratieën. Pleitbezorgers zien in BBP een middel om de veelbesproken “kloof” tussen burgers en politiek te dichten, als een instrument om politiek, bestuur en beleid “dichter bij” de burgers te brengen. Afstandelijke, bureaucratische, hiërarchische georganiseerde, intransparante overheden gerund door partijpolitieke elites die achter de schermen afspraken maken en invloed verdelen zijn, volgens velen, niet meer van deze tijd. Overheden zouden moeten ophouden op te treden *in plaats van* steeds beter opgeleide, volwassen, ontvoogde burgers. Door burgers in staat te stellen om direct te participeren aan beleidsvorming kunnen overheden juist het groeiende wantrouwen van burgers, “antipolitieke” sentimenten en maatschappelijke “verzuring” tegengaan, en het maatschappelijk draagvlak voor hun publieke beslissingen vergroten.⁵

Door actief te participeren zullen burgers zich realiseren hoe moeilijk de *job* van de overheid is, en vanzelf milder en genuancerder gaan oordelen over overheidsinterventies. Overheidsfunctionarissen kunnen in BBP-fora de overwegingen achter impopulaire beleidsmaatregelen uitleggen (Irvin & Stansbury, 2004, 56). Hierdoor zullen overheden de samenleving ook gemakkelijker kunnen besturen: als burgers “mee” zijn kunnen beslissingen met minder tegenwerking en dus sneller worden voorbereid, genomen en uitgevoerd (*ibidem*, 55).⁶

2.5. *BBP als reparateur van maatschappelijke ongelijkheden*

Representatieve democratische stelsels hebben, menen veel pleitbezorgers, de neiging om selectieve toegang te verlenen tot hun organen. Groepen met geld en gevestigde belangen krijgen gemakkelijker toegang en gehoor van politiek en ambtenarij dan marginale, ongeorganiseerde categorieën zonder noemenswaardige hulpbronnen (vergelijk met Roberts, 2004, 322). BBP biedt, hopen zij, dergelijke groepen de kans om zich te weren tegen de anderszins moeilijk te controleren manipulaties, arbitraire bevoordeling en tirannie van rijken over armen, en kan zo bijdragen aan een eerlijker verdeling van publieke voordelen en sancties (Cohen & Rogers, 2003, 239-40; Roberts, 2004, 324). Dit wordt waarschijnlijker naarmate BBP fora deliberatiever zijn: deliberatieve besluitvorming wordt immers, idealiter, gereguleerd door het “licht van de rede” in plaats van door de macht van geld, getal of status. Daarom mag je verwachten dat het tot *eerlijkere* verdelingen en allocaties komt dan besluitvormingsprocedures die vatbaarder zijn voor manipulatie door gevestigde belangen (vergelijk met Fung & Wright, 2003, 26).

3. Oorzaken van participatieve verdamping

Pleitbezorgers hebben door de eeuwen heen een tamelijk indrukwekkend pleidooi voor BBP geconstrueerd. Dat BBP opnieuw en nog altijd zo populair is heeft dan ook ongetwijfeld te maken met de overtuigingskracht van het pleidooi ervoor: Alles bij elkaar klinkt het aantrekkelijk en ook de onderliggende motivationele assumpties klinken zo op het eerste gezicht niet verdergezocht dan die van pleidooien voor andere hervormingsideeën. Het is dus nauwelijks verwonderlijk dat de idee van burgerbeleidsparticipatie in veel representatieve stelsels de status van een conventioneel inzicht heeft bereikt. De vraag is, volgens sommigen, al lang niet meer *of* BBP wenselijk is, maar *welke* vormen en processen het meest geschikt zijn voor *welke* specifieke situaties (Kathi & Cooper, 2005, 562). Zoals uit het vervolg van dit artikel zal blijken is het voor het beantwoorden van deze vraag echter nog (veel) te vroeg.

Pleitbezorgers hebben de neiging zich bij de constructie van hun pleidooi niet te laten hinderen door het feit dat er niet of nauwelijks empirisch bewijs is voor de voordelen en baten die zij aan BBP toeschrijven (Mendelberg, 2002, 154). Wie de *praktijk* van BBP bestudeert blijkt namelijk vaak alle redenen tot pessimisme te hebben: van de aantrekkelijke beloften van BBP-pleitbezorgers komt in de praktijk maar sporadisch iets terecht. Weinig gewone burgers zijn te porren voor een duurzame deelname aan BBP-experimenten. Degenen die enthousiast gemaakt kunnen worden voor deelname aan BBP-processen blijken bovendien grotendeels dezelfde mensen te zijn als diegenen ook al de conventionele kanalen van burgerbetrokkenheid domineren. Uit recent Vlaams onderzoek in Brugge, Gent en Antwerpen, bijvoorbeeld, doemt een voor pleitbezorgers niet erg hoopgevend profiel van de participerende en betrokken burger op: "Hij is ouder dan 25 jaar maar zeker niet ouder dan 65. Hij heeft een betaalde job, is hoogopgeleid en behoort tot de hogere inkomenscategorieën" (Hulsmans et al., 2003). Naast deze demografische selectie aan de poort van BBP-fora, haken veel van de relatief schaarse burgers die eerder besloten zich wel te engageren in een BBP-forum na een aanvankelijk enthousiasme alweer vrij snel af.

Ten tweede blijken BBP-experimenten in de praktijk meestal helemaal niet zo invloedrijk als officieel de bedoeling was. Onderzoekers moeten meestal vaststellen dat BBP-fora in de praktijk weinig of geen macht hebben (Abers, 2003, 200). In een recente, uitgebreide studie naar "interactief beleid" in vijf Nederlandse gemeenten wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat dit maar weinig consequenties lijkt te hebben voor de werking van lokale publieke instituties: interactief beleid leidt tot een *tijdelijk* parallel systeem, waarbij de nieuwe en tijdelijke arrangementen zich niet vervlechten met al bestaande organisationele repertoires. Interactieve beleidsvorming blijkt vaak niet meer dan "een speeltje" van bepaalde ambtenaren of

bestuurders. Het laat niet veel blijvends na; de doorwerking van beleidsbijdragen van burgers blijft in ieder geval zeer beperkt (Edelenbos et al. 2001, 221-231). Hetzelfde geldt ook vaak voor de door Vlaamse lokale overheden georganiseerde gelegenheden tot "participatie door doelgroepen". Vaak gaat het hier simpelweg om *informatie*bijeenkomsten, waarop voorbereide of intern reeds overeengekomen beslissingen worden gepresenteerd aan een doorgaans zeer schaars publiek (van Gool, 2003). Ook in Engeland blijkt dit een gebruikelijke gang van zaken. Maar weinig lokale overheden geven er burgers de gelegenheid om actief te participeren in de besluitvorming (Banks & Orton, 2005, 4).

Gewone burgers zijn, kortom, maar zelden geïnteresseerd in deelname aan BBP en, voor zover ze dat wèl zijn, continueren zij die deelname meestal niet lang. Overheden, op hun beurt, zijn blijkbaar niet altijd bereid of in staat suggesties of oplossingen van beleidsparticiperende burgers te overwegen of in te willigen. Deze praktische kenmerken van BBP versterken elkaar en zorgen ervoor dat BBP vaak de neiging heeft binnen afzienbare tijd te "verdampen." Het gevolg is dat van de door pleitbezorgers aangeprezen voordelen en baten van BBP in de praktijk maar weinig terechtkomt. De vraag die ik hieronder probeer te beantwoorden is hoe dit kan gebeuren. Waarom weten BBP-fora doorgaans maar weinig gewone burgers blijvend aan zich te binden? En waarom verworden ze vaak al snel tot incidentele, beleidsmatig onbeduidende "praatbarakken"? (Cohen & Rogers, 2003, 243).

De kans is klein dat er een sluitende verklaring bestaat die opgaat voor alle empirische manifestaties van participatieve verdamping. Tegelijkertijd kan ik me na bestudering van de *case-study*-literatuur en eigen onderzoek naar het functioneren van enkele Vlaamse BBP-fora niet aan de indruk onttrekken dat participatieve verdamping heel erg vaak de resultante is van een beperkt aantal *algemene* oorzaken. In de rest van dit artikel zal ik een vijftal van deze, naar mijn indruk, algemene en veelvoorkomende oorzakelijke mechanismen en processen reconstrueren.

De hier gepresenteerde gegevens over *Vlaamse* BBP-experimenten komen in hoofdzaak uit kwalitatieve interviews met direct betrokkenen. Kwalitatieve interviews zijn "open", *face-to-face*-interviews die de voordelen van uniforme, voorgecategoriseerde gesloten-vragen-*surveys* opofferen voor de mogelijkheid om *zoveel mogelijk informatie* over een verschijnsel te vergaren. Ze vormen dus een zeer geschikte onderzoeksmethode voor wie, zoals ik, geïnteresseerd is in het ontwikkelen van *holistische* beschrijvingen, interpretaties en verklaringen van empirische verschijnselen (Weiss, 1994). In totaal interviewde ik ruim vijftig BBP-betrokkenen; politici, ambtenaren, vertegenwoordigers van middenveldorganisaties en gewone burger-participanten. Op een enkele uitzondering na ging het hierbij om individuen die betrokken zijn bij *lokale* BBP-experimenten, zowel in de grootsteden als in klei-

nere, landelijke gemeenten, in alle vijf Vlaamse provincies. De interviews werden in fases gehouden, tussen het voorjaar van 2002 en de zomer van 2005. Aan alle respondenten werd, veelal op hun eigen verzoek, anonimiteit beloofd; in de tekst aangehaalde uitspraken van door mij geïnterviewde Vlaamse BBP-betrokkenen zijn dan ook nooit herleidbaar tot specifieke individuen of BBP-fora. Daar waar ik respondenten citeer uit onderzoek van andere auteurs vermeld ik de betreffende bron op de gebruikelijke wijze.

3.1. *Pleitbezorgers menen het niet "echt"*

Volgens Rebecca Abers kunnen de teleurstellende prestaties van BBP-fora uiteindelijk meestal worden teruggevoerd op een gebrek aan politieke wil: "Put simply, those accustomed to influencing decisions – political and economic elites, bureaucrats, and so on – resist losing control. Since they are powerful, they usually succeed" (2003, 200). Abers' verklaring klinkt zeer aannemelijk. Het probleem van haar verklaring is echter dat deze zich moeilijk lijkt te verdragen met het onmiskenbare feit dat het juist vaak *politici* zijn die zich ontpoppen tot de meest enthousiaste pleitbezorgers van burgerbeleidsparticipatie.

Ido de Haan heeft een ingenieuze verklaring voor deze paradox. Pleitbezorging van BBP, stelt hij, moet voor een belangrijk deel worden begrepen als een *retorische strategie* van politici. Het feit dat politici zich enthousiast uitlaten over BBP wil dan ook niet meteen zeggen dat ze het ook echt menen. Dat politici hun toevlucht nemen tot deze op het eerste gezicht wat halfhartige strategie heeft te maken met een rolconflict waardoor politici in vertegenwoordigende democratische stelsels per definitie worden geplaagd: "Aan de ene kant vertegenwoordigen politici het volk, maar aan de andere kant zijn zij beheerders van de staat. In de eerste hoedanigheid zijn zij verwickeld in een electoraal gevecht om de stem van de kiezer en een partijpolitieke strijd waarin zij via coalitievorming hun macht trachten te vergroten. In de tweede hoedanigheid zijn zij in conflict met de bureaucratie en maatschappelijke organisaties die het beleid moeten uitvoeren" (de Haan, 1993, 195-6).

Hoewel politici in hun rol als beheerder geacht worden het beheer van de staat in hun greep te hebben, is hun feitelijke invloed hierop echter beperkt. Om aan dit probleem van feitelijk onvermogen het hoofd te bieden, kiezen politici vaak de volgende strategie: zij wisselen van rol en retoriek en gaan als vertegenwoordiger burgers mobiliseren tegen de instellingen die zij vergeefs in hun greep trachten te krijgen. Door "stemmingmakerij" kweken zij een klimaat waarin de gewenste veranderingen in de werking van instituties als de enig mogelijke worden gezien (*ibidem*). Zo kan het gebeuren dat politici – die op gezette tijden juist de neiging

hebben om zich met de staat te vereenzelvigen – zich van de weeromstuit gaan opwerpen als de pleitbezorgers voor meer zelfbestuur, burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid. Dit gebeurde, zo laat De Haan zien, bijvoorbeeld in Nederland in het begin van de jaren zeventig: “Toen ging iedereen republikeins praten en werd het republikeinse vocabulaire de taal waarin men zich moest uitdrukken om gehoord te worden” (*ibidem*, 110).

Simpel gezegd komt het er dus op neer dat als politici zich gaan bedienen van een “republikeins” discours van directe burgerbetrokkenheid, zij dit vaak doen in een poging om relevant te zijn, serieus genomen te worden, om – zoals De Haan zegt – “gehoord” te worden. Volgens Jan Blommaert is dit ook precies wat er in de jaren negentig gebeurde in Vlaanderen. Met zijn luide schreeuw om meer burgerdemocratie en “politieke vernieuwing” veranderde de toenmalige oppositiepoliticus Verhofstadt de taalregels van de politieke arena. Het was deze nieuwe taal “die de regering in het defensief drong en dwong tot aanpassingen aan de nieuwe stijl en toon van de politiek” (Blommaert, 2000, 7). De overname door de regering van Verhofstadts republikeinse discours is dus in belangrijke mate te begrijpen als een retorische strategie, die tot doel had om gehoord te blijven worden in een politieke arena waarvan de taalregels zich hadden gewijzigd. Het dominant worden van een politiek discours waarin de burger centraal staat sluit geenszins uit dat er voor burgers ook in de *praktijk* van de publieke beleidsvorming een belangrijke rol zal zijn weggelegd. De Haans analyse impliceert echter dat deze uitkomst niet noodzakelijkerwijze het *doel* van de gehanteerde retorische strategie van politici is.

3.2. Gewone mensen ontberen interesse, tijd en middelen

Veel burgers blijken niet geïnteresseerd in herhaalde, tijdrovende deelname aan beleidsparticipatieve processen. Ongetwijfeld is tijdgebrek voor sommige burgers een onoverkomelijk probleem. Minstens even belangrijk is een wijdverspreid gebrek aan interesse in participatie als *activiteit*. De veelal impliciete beleidstheorie van pleitbezorgers dat burgers een *vanzelfsprekende* interesse hebben in politiek en beleid en dus gemotiveerd zijn om te participeren aan beleidsvormingsprocessen, wordt door veel onderzoek gelogenstraft (Stouthuysen, 2002b). Politiek kan maar weinig mensen boeien (Edelman, 1988, 7). De meeste mensen hechten niet veel waarde aan daadwerkelijke participatie aan het politieke proces (Dahl, 2000).

Mensen verschillen niet alleen wat betreft hun vrije tijd en interesse in de politiek. Sommige individuen beschikken namelijk over meer voor beleidsparticipatie relevante hulpbronnen dan anderen (Campbell, 2003, 1-2). Mensen die actief zijn op de arbeidsmarkt of in het onderwijs blijken bijvoorbeeld meer dan gemiddeld

geneigd om te participeren aan vrijwillige sectoren als politiek overleg. Dit is niet echt verwonderlijk. Beleidsparticipatie vereist zekere formele kundes zoals vergadertechniek en het kunnen denken in termen van structuren en processen. Daarnaast is taalbeheersing belangrijk. Participatie draait in belangrijke mate om het verbaal en schriftelijk kunnen verwoorden van ideeën en suggesties: vergaderen en overleggen, spreken in het openbaar, en het schrijven van brieven, nota's en rapporten.

Mensen ontwikkelen en verfijnen dit soort vaardigheden meestal in een context van betaalde arbeid in organisaties. Mensen met weinig formele organisatiegebonden ervaring en kundes kunnen zich daarom nogal snel ongemakkelijk en soms zelfs geïntimideerd voelen door de participatie-*professionals* in BBP-fora (Dinham, 2005). "Het is niet moeilijk", schrijft Ivo Hartman, "zich verlegen, politiek onervaren of laag opgeleide deelnemers aan vergaderingen voor te stellen, die hun moed bij elkaar rapen voor een schuchtere interventie, en die, als hun opmerkingen weinig indruk maken of hen zelfs het gevoel geven 'af te zijn gegaan', de conclusie trekken dat dit soort bijeenkomsten niets voor hen is" (geciteerd in van Stokkom, 2003, 157). Als gevolg van de ongelijke verdeling van participatierelevante hulpbronnen trekken BBP-fora meestal mensen aan die ook al de conventionele participatiekanalen bevolken: hogeropgeleide, werkende, blanke mannen.⁷ Armen, vrouwen, jongeren, etnische minderheden en mensen met een relatief lage opleiding zijn meestal sterk ondervertegenwoordigd (vergelijk met van Stokkom, 2003, 156).

3.3. *Participatieregisseurs rantsoeneren diensten en toegang voor "lastige klanten"*

In BBP-fora delen gewone burgers macht over beleid met officiële overheidsfunctionarissen. Vaak gaat het bij deze laatste groep meer bepaald om *ambtenaren*, die *namens* de overheid ideeën en voorstellen bediscussiëren met burgers, belast zijn met het doorsluizen van de in BBP-fora gegenereerde suggesties, en – gezien vanuit het perspectief van politiek verantwoordelijken – de rol van "participatieregisseurs" spelen. Het functioneren en welslagen van BBP-fora hangt in de praktijk meestal voor een zeer belangrijk deel af van de manier waarop zulke participatieregisseurs invulling geven aan hun rol; zij zijn vaak de enigen die zich *fulltime* (want betaald) kunnen vrijmaken voor het participatieve proces.

In mijn interviews met een tiental van dergelijke Vlaamse participatieregisseurs maakten zij geregeld gewag van hun nogal problematische relatie met "lastige" burgerbeleidsparticipanten. Een veelbesproken vorm van lastigheid was dat bur-

gers aanvankelijk overeengekomen werkprocedures van het forum – “niet stemmen, maar consensus” bijvoorbeeld – toch bij voortduring “ter discussie” blijven stellen. Zij “hebben moeite”, zoals regisseurs dat uitdrukken, met het onderhouden van een “dialogoog”. Burgers blijken ook vaak een onbedwingbare, soms zeer selectieve voorkeur te hebben voor *bepaalde* thema’s, en geen interesse te kunnen opbrengen voor andere mogelijke, interessante of door regisseurs geprefereerde thema’s. Veel participatieregisseurs ergeren zich hieraan. Naar hun mening getuigt dit van een miskennis van een belangrijk doel van BBP: het nastreven en exploreren van voorstellen en ideeën die het “algemeen belang” kunnen dienen, in plaats van een beperkt “eigenbelang”. Soms willen gewone burgers ook al eens “hun plaats” vergeten, zoals wanneer ze gaan “denken dat ze burgemeester zijn” of “denken dat ze ons te bevelen hebben”. Veel burgers raken op den duur ook ongeduldig en gefrustreerd: zij willen vaak onrealistisch snel “resultaat”.

Regisseurs vinden het ook lastig als zij het ongemakkelijke gevoel krijgen dat participanten, zoals een regisseur het treffend verwoordde, te *close* worden. Wanneer regisseur en participanten gedurende een langere tijd herhaaldelijk met elkaar te maken hebben, wordt hun onderlinge band bijna vanzelfsprekend minder formeel en meer persoonlijk. Naarmate hun contacten intenser en intensiever worden, wordt het voor een regisseur vaak moeilijker om zich – zoals de ambtelijke ethiek dat voorschrijft⁶ – persoonlijk *niet* betrokken te voelen bij zijn of haar participanten: bij hun problemen, idealen, wensen. Elke regisseur loopt dus het risico om – zoals een coördinator van een stedelijke wijkwerking het verwoordde – te “vergeten dat hij of zij niet aan de kant van de bewoners, maar aan die van de *stad*” staat. Enerzijds is een dergelijke affectieve evolutie in de interpersoonlijke verhoudingen tussen regisseur en participanten begrijpelijk, voor sommige regisseurs vormt het zelfs een van de meest aantrekkelijke aspecten van hun job. Anderzijds gebeurt het ook vaak dat de regisseur een (te) *close* relatie met zijn participanten lastig begint te vinden, zeker wanneer hij voelt dat participanten proberen “gebruik te maken” van de ontstane persoonlijke relatie om gunsten – een luisterend oor, hulp bij een vastzittend of moeilijk dossier of bij het losweken van subsidies – te vragen die hij niet kan of mag verlenen, maar gezien de ontstane relatie maar moeilijk kan weigeren:

Mensen kennen mij wel een beetje, dus ze weten een stuk welke connecties die ik heb, want dat gaat ook wel *door* van “Ja, maar die hebben wel ... die geraken rap bij den burgemeester” (lacht). Als ik mijn bureau niet op het stadhuis zou hebben, zou ik *massa’s meer* van die heel kleine concrete vragen krijgen, eu, van ja ’t signaal geven van “Die tegels liggen hier los” en dit en dat ... Laat mij daar in het buurtcentrum zitten en een circuit van mensen waar ik contacten mee heb gaan die *andere* kanalen niet meer gebruiken, maar gaan gewoon naar *mij* komen omdat ze mij beter kennen ... Ik heb

alleen maar voordelen door centraal [op het stadhuis] te zitten, die afstand die beschermt mij voor een aantal zaken. Allé, persoonlijk heb ik daar alleen maar voordeel bij.

Het hebben van moeilijke klanten is niet typisch voor participatieregisseurs. Het is een kenmerkend aspect van het werk van wat Michael Lipsky *street-level bureaucrats* noemt: ambtenaren – zoals politieagenten, ziekenhuispersoneel, sociaal werkers, en dus ook participatieregisseurs – die in rechtstreeks contact staan met burgers (zie Lipsky, 1980, 54-6). Om succesvol om te gaan met het probleem van lastige klanten die niet doen wat de regels en zichzelf van hen verwachten proberen *street-level bureaucrats* vaak om *afstand* te scheppen tussen zichzelf en hun klanten door de fysieke toegang van burgers tot hun persoon te beperken of hun diensten anderszins te “rantsoeneren”. Ook Vlaamse participatieregisseurs hanteren deze techniek. In de stad van de hierboven geciteerde regisseur was de centrale positionering van participatieregisseurs in het stadhuis – in plaats van een verspreide aanwezigheid in de burgernabije buurthuizen – er onder meer gekomen na een “zware bepleiting” hiervoor van het team van regisseurs zelf, die in het stadhuis “een veilige haven” zagen, “om efkens iets *verder* te zitten ... om ook een stuk die afstand te behouden”. Een andere regisseur vertelde over hoe hij, om een aantal van zijn “pappenheimers” te ontlopen, zijn aanwezigheid in de wijk op den duur was gaan beperken.

Om overvraging door lastige klanten te voorkomen dringen participatieregisseurs bij hun superieuren soms aan op *regels*: op regels die bepalen wat de reikwijdte mag zijn van de *input* van beleidsparticiperende burgers, bijvoorbeeld, of die criteria vastleggen waaraan kandidaat-participanten moeten voldoen als zij willen deelnemen aan door de overheid georganiseerde BBP-fora. Zo gaan regisseurs van wijk- of buurtgerichte BBP-fora op den duur vaak gebruikmaken van het instrument van conditionele “erkenningen”: alleen “erkende” buurtcomités mogen dan nog “meepraten”.⁹ In een forum voor allochtonenparticipatie slaagde de regisseur erin om een aantal lastige participanten buiten het forum te houden door de toegang tot het forum te beperken tot een maximaal aantal vertegenwoordigers per allochtone, etnische subgroep. Ook blijken regisseurs op den duur vaak vragende partij voor een aan burgerparticipatie *voorafgaande* beperking van bespreekbare thema's, om eventuele overvraging *bij voorbaat* uit te sluiten. Soms ook creëren regisseurs simpelweg afstand door “nee te zeggen” tegen beleidssuggesties van participerende burgers.¹⁰ Al dergelijke afstandscheppende maatregelen vergroten de kans op participatieve verdamping, omdat ze praktische barrières opwerpen voor burgers die willen participeren en de mogelijkheden tot doorwerking van beleidssuggesties van gewone burgers beperken.

3.4. BBP “werkt” niet in de praktijk vanwege ondeugdelijke assumpties

De Britse onderzoeker Adam Dinham deed recentelijk onderzoek naar de ervaringen van gewone burgerparticipanten met BBP. Het betrof hier BBP-fora die door de Britse regering in het leven werden geroepen in het kader van de *New Deal for Communities*, een prominent overheidsinitiatief tot wijkontwikkeling en -vernieuwing. Veel van zijn respondenten hamerden op een volgens Dinham “alarmerend” gevolg van BBP: een toename van lokaal “factionalisme”. Volgens zijn respondenten bood BBP een podium aan *rumour-mongering*, *back-biting* tussen rivaliserende belangengroepen, fungeerde het als een mogelijkheid tot *score-settling*, als een *snitching shop* waarin gedurende tientallen jaren opgespaarde frustraties, spanningen en teleurstellingen eindelijk naar buiten konden komen (2005, 308-9). Dinham werd aldus geconfronteerd met zelden gedocumenteerde functies van BBP als benadrukker van groepsbelangen en -verschillen, en als katalysator van groepsconflicten.

Het feit dat een groep mensen bereid is te participeren wil dus niet automatisch zeggen dat zij ook met één mond spreken: net zo gemakkelijk als burgerparticipatie positieve leereffecten kan stimuleren, beleidsmakers kan voorzien van op de praktijk gestoelde inzichten, nieuwe bruikbare problematiseringen van verschijnselen en relevante beleidssuggesties, kan participatie juist ook interne verdeeldheden binnen participerende groepen aan het licht brengen of verscherpen. Pleitbezorgers van burgerparticipatie gaan er, zo lijkt het, vaak veel te gemakkelijk vanuit dat mensen, omdat ze bijvoorbeeld in dezelfde wijk wonen of anderszins zaken gemeenschappelijk hebben, dus ook wel dezelfde visie of wensen zullen delen of, tenminste, open zullen staan voor de kracht van andermans argumenten. Soms echter blijkt niets dus minder waar.

Dat participanten zich lang niet altijd ontpoppen tot “deliberatieve burgers” heeft volgens Tali Mendelberg vooral te maken met het door pleitbezorgers routinewerend veronachtzaamde feit dat deliberatie in de praktijk niet zozeer om discussie en debat maar, zoals de sociaalpsychologische literatuur uitwijst, om *groepen* en *groepskrachten* gaat (2002, 180). Groepsdynamiek is eerst en vooral een sociaal verschijnsel, waarin per definitie een belangrijke structurerende rol is weggelegd voor machtsverhoudingen, conflict en tegenstellingen. BBP pleitbezorgers met hun voorliefde voor “een volslagen a-politiek consensusdenken waarin iedere analyse in termen van machtsongelijkheden, conflict en belangen ontbreekt” zijn, zo beweren critici, dus op zijn minst een beetje wereldvreemd: hun deliberatieve burgers lijken van een andere planeet te zullen moeten komen (van Stokkom 2003, 156).

De participanten met wie Dinham sprak, en een belangrijk deel van de “lastige” participanten van Vlaamse participatieregisseurs, participeren niet omdat ze – zoals BBP-pleitbezorgers hopen en verwachten – het als hun burgerplicht beschouwen, iets willen leren, het algemeen belang willen dienen, of uitdrukking willen geven aan hun streven naar sociale gelijkheid en rechtvaardigheid, maar omdat ze middels deelname aan participatieve processen simpelweg iets – vaak heel – concreets willen bereiken: een oplossing voor een situatie die zij – en dus *niet* noodzakelijkerwijze ook andere burgers, of de samenleving – als problematisch, hinderlijk of als een inbreuk op hun eigenbelang ervaren.

Een dergelijke “politieke” instelling van beleidsparticipanten staat, zoals ook Bas van Stokkom vaststelt, op gespannen voet met de houding die voor deliberatieve leerprocessen is vereist: “Deelname aan een leerproces vraagt afstand, onzekerheid en toegeven van eigen tekortkomingen, belangeloze nieuwsgierigheid, juist naar dat proces en naar machtsmechanismen. Bij politieke actie daarentegen gaat het eerder om het verwoorden van het ‘eigen gelijk’, beïnvloeden van besluiten en afdwingen van bepaalde resultaten. Die twee grondhoudingen zijn moeilijk te combineren” (*ibidem*, 157). BBP-fora die het speelveld worden van oppositionele belangenconstellaties en het toneel voor conflictueuze groepsdynamiek, schieten het doel van hun ontwerpers voorbij. Ze leveren hoogstens ammunitie aan voor het besef dat sommige problemen blijkbaar nog boosaardiger zijn dan ze op voorhand al leken. Overheden die met zulke fora worden geconfronteerd hebben er geen enkel belang bij hun medewerking aan en organisatie van het forum te continueren.

Pleitbezorgers gaan er niet alleen – en dus soms onterecht –van uit dat participatie leerprocessen stimuleert, maar ook dat deze leerprocessen *positief* zullen zijn: dat zij zullen resulteren in een logisch, rationeel, rechtvaardig, empathisch, zelfkritisch, op het algemeen belang gericht denken en doen van participanten (Rosenberg, 2004, 1-2). Er is echter geen enkele garantie dat negatieve leerprocessen onwaarschijnlijker zijn dan positieve (van Stokkom, 2003, 157). De Decker *cum suis* geven het voorbeeld van de participatie door Antwerpse burgers in het kader van het stadsvernieuwingsbesluit in de vroege jaren tachtig. Dit participatief proces verliep op een aantal locaties in de stad in eerste instantie succesvol: burgers participeerden enthousiast en in relatief groten getale. Uiteindelijk faalde deze BBP omdat de overheid niet met het beloofde geld over de brug kwam voor de participatief gegenereerde projecten. Participanten maakten hieruit op dat de overheid niet in staat was om hun concrete problemen aan te pakken. “One cannot overestimate”, schrijven De Decker *cum suis*, “the socio-psychological effects this failure produced on the inhabitants. For years, the ... inhabitants collaborated with city administrators, planners, architects, social housing managers and com-

munity workers in the development and monitoring of their neighbourhood. But in the end, very little – often nothing – happened, or things got worse” (De Decker et al. 2005, 165). BBP-fora herbergen dus het reële risico dat participatie burgers een ontluisterend beeld geeft van de werking van en de verhoudingen binnen overheidsorganisaties, en hen zodoende het best mogelijke motief verschaft om zich *niet* als partner met de overheid in te laten.

BBP-fora hebben bovendien de neiging een *bias* in het voordeel van georganiseerde belangen te ontwikkelen. Ongeorganiseerde individuen en groepen vinden het vaak moeilijk om op permanente basis te participeren in langdurige en tijdrovende beleidsvormingsprocessen. Een dergelijke uitsluiting door dominante overheidsactoren kan expliciet en bewust gebeuren, zoals in het geval van de rantsoenering door participatieregisseurs, maar gebeurt ook vaak op onbewuste, subtiële wijze, “bijvoorbeeld doordat buitengesloten actoren niet de juiste taal spreken (zowel letterlijk als figuurlijk) of niet over algemeen geaccepteerde gedragscodes beschikken, of doordat ze de manier waarop zij het probleem ervaren niet herkennen in de manier waarop het bestuurlijk onder woorden is gebracht” (Wagenaar, 2005, 13). Deze afwezigheid van ongeorganiseerden komt overheden niet altijd slecht uit: hoe minder participanten, hoe gemakkelijker men tot besluiten kan komen, hoe kleiner de noodzaak tot het accepteren van compromissen, en hoe minder organisatorische en financiële middelen moeten worden vrijgemaakt voor kostbare, grootschalige participatieprocessen met ongewisse beleidsbaten (zie Denters et al. 1999).

De begrijpelijke voorkeur van overheden voor een beperkt en overzichtelijk aantal participanten vergroot de kans dat de werking van BBP-fora relatief eenvoudig kan worden gemanipuleerd door goedgeorganiseerde minderheden. Immers, “wie er de tijd, middelen en energie voor heeft kan een hele inspraakprocedure naar zijn hand zetten, bijvoorbeeld door consequent naar alle vergaderingen te gaan, voortdurend het woord te nemen en stevast tot de laatste man of vrouw te blijven” (Stouthuyzen, 2002a, 10). Het is veel waarschijnlijker dat professionele ambtenaren en experts participatieve processen naar hun hand kunnen zetten dan gewone burgers. Het feit dat zij toch niet op gelijkwaardige basis kunnen participeren vormt voor burgers een goede reden om “uit te stappen”, maar verschaft overheden juist de gelegenheid om ondanks – of zelfs dankzij – de aanwezigheid van BBP-fora toch hun eigen beleidspreferenties te realiseren: een bijna perfect recept voor participatieve verdamping dus.

3.5. *Structuurpolitiek, bureaucrativering en routinisering*

In een door mij in het voorjaar van 2004 gehouden survey in achttien Vlaamse stedelijke besturen bleken lokale politici en topambtenaren de idee van BBP zeer genegen. Meer dan 84 procent van de stedelijke politici en ruim 77 procent van de topambtenaren beaamde dat alle burgers evenveel kans zouden moeten hebben om het overheidsbeleid te beïnvloeden. Bijna 62 procent van de Vlaamse politici en ruim 63 procent van de topambtenaren was het sterk *oneens* met de stelling dat beleidsmakers in de meeste gevallen heel goed weten wat burgers willen en daarvoor dus geen beleidsparticipatie voor burgers hoeven te organiseren. Bijna 57 procent van de Vlaamse stedelijke lokale politici en een kleine 61 procent van de stedelijke topambtenarij was bovendien een sterk *tegenstander* van de idee om de besluitvorming in de handen te laten van enkele vertrouwde en competente mensen.¹¹

Als er onder de belangrijkste actoren binnen de stedelijke overheidsorganisaties zo een breed draagvlak is voor de idee van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie, hoe kunnen we dan verklaren dat dit enthousiasme zich maar zo sporadisch lijkt te vertalen in duurzame en invloedrijke fora waarin burgers op regelmatige en gelijkwaardige basis samen met overheidsactoren beleid maken en beslissingen nemen? In het voorafgaande heb ik al enkele mogelijke antwoorden op deze vraag geformuleerd. De survey onder stedelijke politici en beleidsmakers suggereert nog een andere verklaring voor de in Vlaanderen eveneens waar te nemen tendens tot participatieve verdamping. De helft van de stedelijke politici en meer dan de helft van de stedelijke topambtenaren onderschreef namelijk de stelling dat wijdverbreide participatie in de besluitvorming vaak tot ongewenste conflicten leidt.

Ook verscheidene van de direct bij lokale BBP-experimenten betrokken ambtenaren claimden dat BBP intern tot “veel strijd” aanleiding had gegeven. Soms ontrolde de strijd zich tussen verschillende diensten binnen de gemeentelijke administratie, soms tussen geledingen van de ambtenarij en “de politiek”, soms ook tussen minder gemakkelijk definieerbare interne belangengroepen. Ook niet-Vlaamse studies maken gewag van overheidsinterne weerstand tegen BBP. Zo blijken gekozen politici soms beducht voor de mogelijkheid dat BBP ten koste zou kunnen gaan van hun eigen “primaat”. BBP-fora vertegenwoordigen immers een delegatie van agendavorming en beleidsinvloed naar actoren die lager geplaatst zijn in de organisationele hiërarchie – zoals ambtelijke participatieregisseurs – en naar externe actoren als gewone burgers. Dit kan voor politici een reden zijn om een niet al te constructieve rol in participatieve processen te spelen (Klijn & Koppenjan, 2000).

Dat zich intraorganisationele strijd voordoet in het spoor van nieuwe lokale BBP-experimenten is niet echt verrassend. Structurele aanpassingen zoals BBP-fora

impliceren of beloven nieuwe organisationele machtsverhoudingen, winnaars en verliezers dus, en deze maken hooggeplaatste actoren in organisaties bijna per definitie zenuwachtig “After all”, zegt Christopher Hood, “who is to control whom and how is always the central issue in the bureaucratic politics of public-service reform” (2002, 310). Voor een goed begrip van participatieve verdamping is dan ook niet zozeer *het feit* van strijd, weerstand of oppositie van belang, maar de *vorm* die deze strijd in de praktijk vaak aanneemt. Organisationele strijd neemt namelijk vaak de vorm aan van “structuren”. Op zichzelf is er natuurlijk weinig mis met de vertaling van hervormingsambities in organisationele structuren zoals regels, procedures, werkafspraken en verantwoordingsmechanismen. Het conventionele inzicht is juist dat structuren een voorwaarde zijn voor een effectieve, efficiënte, gecoördineerde en gecontroleerde werking van moderne overheidsorganisaties (zie bijvoorbeeld Meyer & Rowan, 1991, 42). Naast deze conventionele functie kunnen structuren echter ook een ander doel dienen. Structuren worden namelijk ook vaak ingezet als *wapens* door hen die vrezen te verliezen als gevolg van voorgenomen veranderingen (Moe, 1990, 213).

Organisatieleden gaan er vaak vanuit dat structurele keuzes – zoals een BBP-forum – belangrijke consequenties hebben voor de inhoud en richting van beleid. Ze “weten” dat de keuze voor een bepaalde structuur tegelijkertijd ook bepaalde beleidsoplossingen en issue-agenderingen faciliteert of juist uitsluit. Interne overheidsactoren zullen dan ook *die* structuren najagen waarvan zij denken dat die hun belangen zullen dienen of bestendigen (zie ook Handler, 1996, 34). De specifieke redenen waarom interne belangengroepen zich *tegen* BBP kanten kunnen van geval tot geval verschillen, maar een belangrijk algemeen sentiment van interne tegenstanders van BBP is dat deze autonomiebeknottend zou zijn: als burgers meer te zeggen gaan krijgen dan zal dit, vrezen ze, automatisch ten koste gaan van de invloed, bewegingsvrijheid en autonomie van henzelf, hun organisatieonderdeel of interne belangengroep.

Tegenstanders kunnen de impact van BBP op de organisatie en het beleid op veel verschillende manieren neutraliseren (*ibidem*, 35). Een in Vlaanderen veelbeproeft neutraliseringsstrategie is de oprichting van een breed samengestelde “stuurgroep” die de verrichtingen van een nieuwe structuur moet “opvolgen”. Tegenstanders van een nieuwe structuur kunnen door hun aanwezigheid in een stuurgroep zicht houden op de werking van de nieuwe structuur en, daar waar nodig en mogelijk, een effectieve werking ervan beknotten en traineren.¹² Ook in sommige Vlaamse gemeenten functioneren de plaatselijke BBP-fora onder het opvolgend oog van een stuurgroep, met een, naar verluidt, soms stremmend effect op de doorstroom van participatief gegenereerde beleidssuggesties. Andere structurele barrières die tegenstanders van BBP in Vlaanderen volgens respondenten opwerpen zijn het tegenhouden of zeer beperkt houden van eigen werkbudgetten voor BBP-fora; de beschikbaarstelling van

financiële middelen hieruit onderwerpen aan logge, bewerkelijke procedures; het structureel vergroten van de afstand tussen gewone participanten en politieke besluitvormers door de inplanting van coördinatieve structuren; het inperken van de participatieve ruimte van BBP-fora door als ambtelijke dienst de overweging van bepaalde soorten suggesties conditioneel te maken of uit te sluiten en het bemoeilijken van de uitvoering van participatief overeengekomen beleidsingrepen door het opwerpen van formele en procedurele barrières.¹³

Naast de mogelijkheden die structuren bieden tot actieve beknotting van BBP-fora, kunnen formele structuren ook op meer indirecte wijze bijdragen aan participatieve verdamping. Het nadeel van formele structuren en procedures is namelijk dat ze *bureaucratisering* in de hand werken. Wanneer dat gebeurt, gaan overheden participatie niet meer stimuleren vanwege de veronderstelde of verwachte voordelen ervan maar “omdat het nu eenmaal verplicht is”. Volgens Michiel de Vries, in een internationaal vergelijkende studie naar participatiestructuren en -praktijken, is er een directe samenhang tussen de mate waarin burgerbetrokkenheid geformaliseerd is en beleidsmakers geneigd zijn om steun te zoeken bij maatschappelijke groepen, alsook de mate waarin zij zullen proberen om *buiten de formele procedures* om burgers bij de beleidsvorming te betrekken. Hoe geformaliseerder de democratische procedures, volgens De Vries, hoe kleiner de bereidheid van beleidsmakers om een draagvlak voor hun beslissingen te zoeken bij anderen dan ambtelijke collega's en gekozen politici (de Vries, 2000). Dit verschijnsel dreigt pleitbezorgers voor een lastig dilemma te plaatsen: enerzijds betekent het achterwege laten van formele verplichtingen tot burgerparticipatie dat het succes van BBP zal afhangen van de steun en *goodwill* van de betrokken politici (zie ook Stouthuysen, 2002a, 10). Anderzijds loopt men door de creatie van formele regels en procedures het risico het tegenovergestelde te bereiken van wat men wil: een geroutiniseerde, gedwongen, ongeïnspireerde “dialogo van doven” (de Vries, 2000, 340; de Vries, 2002, 93).

4. Besluit: op zoek naar de condities voor BBP

De compulsies van politiek-retorische logica, de gedifferentieerde spreiding van participatierelevante hulpbronnen over de bevolking, de conflicthanteringstrategieën van *street-level*-participatieregisseurs, een aantal aan BBP ten grondslag liggende ondeugdelijke motivationele en gedragsmatige assumpties, en de subversieve structuurpolitiek van interne belangengroepen; al deze factoren dragen, getuige de literatuur en de informatie verzameld in enkele tientallen interviews met BBP-betrokkenen, geregeld bij aan het verschijnsel dat ik hier benoemd heb als participatieve verdamping: de tendens van gewone burgerparticipanten om hun

deelname aan BBP-fora binnen afzienbare tijd voor gezien te houden met als gevolg dat er relatief machteloze participatieve praktijken of structuren overblijven die een grotendeels illusoire indruk geven van burgerinvloed.

Pleitbezorgers zullen niet blij zijn met deze vaststellingen. Toch geeft deze analyse hen, dunkt me, ook een beetje hoop. Gebleken is namelijk dat het verdampen van BBP meestal *niet puur en alleen* te wijten is, zoals sommigen beweren, aan de voorspelbare, doelbewuste en weloverwogen obstructie en neutralisatie door machtige politici en ambtenaren die fel weerstand bieden tegen iedere veronderstelde aantasting van hun controle (Abers, 2003, 200). Een dergelijke reflex *versterkt* inderdaad de tendens tot verdamping maar lijkt zelden de enige verklaring. De andere beschreven omstandigheden en impulsen dragen bij aan de verdamping zonder dat de betrokken individuen en groepen hierop specifiek uit zijn. Zo kan het dus gebeuren dat BBP-fora verdampen, zelfs als een grote meerderheid van politici en ambtenaren – zoals in Vlaanderen – zich enthousiast toont over de idee van burgerbeleidsparticipatie. BBP-initiatieven zijn gewoonweg een al te gemakkelijke prooi van processen en patronen van conflicthantering, structurering, bureaucratisering en routinisering. Participatieve verdamping is, zouden wiskundigen zeggen, “overgedetermineerd”: situaties van participatieve verdamping zijn legio en weerspiegelen een “evenwicht” dat wordt gedicteerd door een groot aantal krachten.¹⁴

Bedoeld of niet, participatieve verdamping blijft voor pleitbezorgers natuurlijk een problematisch verschijnsel. Het verhindert niet alleen dat beoogde BBP-effecten zoals individuele zelfontplooiing, gemeenschapsvorming, het genereren van lokale kennis en het dichten van de kloof tussen politiek en burgers *überhaupt* optreden, maar dreigt bovendien sommige van de problemen waarvoor BBP als een oplossing moet dienen – zoals “de kloof” en “verzuurde” gemeenschapsrelaties – te *verergeren*. Als overheden de gewekte verwachtingen betreffende BBP-experimenten niet kunnen waarmaken, is de kans immers groot dat “veel mensen die zich vandaag overtuigd en met de beste bedoelingen engageren, zich na verloop van tijd bekocht zullen voelen” (Stouthuysen, 2002a, 10). De vraag die zich na het voorafgaande opdringt is dus niet, zoals sommige onrealistische pleitbezorgers menen, welke vormen van BBP geschikt zijn voor welke situaties, maar *onder welke voorwaarden BBP blijkbaar wel een levensvatbare beleidsvormingsstrategie is of kan zijn*. Het is deze vraag die ik in de nabije toekomst met nieuw empirisch onderzoek van plan ben te beantwoorden.¹⁵

Noten

1. Bas van Gool is universitair docent aan de afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije Universiteit van Amsterdam.

2. In conceptie voegt BBP een belangrijk kanaal toe aan vaak reeds bestaande, “conventionele” mogelijkheden tot politieke stemverheffing zoals de periodieke stembusgang, het lid worden van een pressiegroep en het contacteren van politici of ambtenaren (Fung & Wright, 2003). Er is een veelheid aan termen in omloop die expressie geven aan het ideaal en/of de praktijk van (bepaalde kenmerkende elementen van) actieve en directe betrokkenheid van gewone burgers bij het overheidsbeleid, zoals deliberatieve democratie, interactieve beleidsvorming, of *empowered participatory governance* (*ibidem*, 5). In dit artikel zal ik spreken over burgerbeleidsparticipatie (BBP) of, kortweg, burgerparticipatie.

3. Rousseau en Mill verschilden overigens van mening over de vraag in welke *vorm* de actieve, directe betrokkenheid van burgers gegoten moest worden. Volgens Rousseau “the ruled should be the rulers” (Held, 1987, 75-6). Voor hem was burger-zelfbestuur een doel op zich, een maatschappijvorm, en de enige legitieme manier waarop de vrijheid kon worden gewaarborgd. Ondanks de grote voordelen van directe participatie door burgers, zag Mill niets in de directe democratie, althans niet voor gemeenschappen die groter zijn dan “een klein dorp”. De coördinatie en reguleringsproblematieken die spelen in grote steden zijn onoverkomelijk complex voor willekeurig welke vorm van directe democratie. Mill vreesde bovendien dat burgerzelfbestuur ertoe zou leiden dat “the wisest and ablest” zouden worden overvleugeld door het gebrek aan kennis, kunde en ervaring van de meerderheid. Mill propageerde dus een *representatief* democratisch systeem en legde zich neer bij de spijtige onvermijdelijkheid van *beperkte* participatie van burgers in grootschalige, complexe en dichtbevolkte samenlevingen (*ibidem*, 86).

4. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat deelnemers aan deliberatieve beraadslagingen slechte verliezers blijken, en de bereikte “consensus” niet legitiem achten omdat hun eigen voorstel of idee het niet haalde. In tegenstelling tot andere overeenstemmingsvormen biedt deliberatie wel een – zij het schrale – troost aan “slechte” verliezers: Ze weten in ieder geval *waarom* hun voorstel het niet heeft gehaald (Fung & Wright, 2003, 27).

5. Zoals bekend was in Vlaanderen de voormalige premier Verhofstadt begin jaren negentig de grote popularisator van dit kloof-discours in zijn burgermanifesten. Na de forse electorale winst van het Vlaams Blok bij de verkiezingen van 24 november 1991 nam de pers Verhofstadts kloof-analyse over ter interpretatie van het verlies van de traditionele partijen en de opmars van extreemrechts (Stouthuysen, 2002a).

6. Volgens Patrick Stouthuysen (2002a) is dit argument ook populair bij Vlaamse politici. Evenals in veel andere gevestigde Europese democratieën, daalt ook in het van oudsher “particratische” België het partijlidmaatschap, met ruim 22% in de laatste twee decennia van de vorige eeuw. Voor politici is de leegloop van hun partijen een probleem omdat partijbijeekkomsten van oudsher de gelegenheid vormden om te horen wat er leefde onder de bevolking en om te toetsen wat de basis van hun voorstellen vond. Het afkalvende partijlidmaatschap betekent voor politici een gestage opdroging van hun traditionele informatiebronnen. Zij moeten dus wel op zoek naar nieuwe *interfaces* met de bevolking, zoals bijvoorbeeld BBP-fora.

7. In Australië, bijvoorbeeld, is de typische burgerparticipaat een getrouwde, goed opgeleide man van middelbare leeftijd die actief is in vrijwilligersorganisaties. Hij heeft een bovenmodaal inkomen, bezit een eigen huis en auto, woont al lang op de plek waar hij participeert en is bovendien actief in de lokale politiek (Lahiri-Dutt, 2004).

8. Interpersoonlijke relaties tussen ambtenaren en hun cliënten zijn, zoals Katz en Danet (1973) uitleggen, ideaaltypisch onderhevig aan een drietal normen: specificiteit, universalisme en affectieve neutraliteit. “Specificiteit” betekent dat ambtenaar en cliënt alleen communiceren over hetgeen officieel als relevant is gedefinieerd; “Universalisme” verwijst naar de norm dat mensen met dezelfde kenmerken hetzelfde worden behandeld op een “wie het eerst komt, wie het eerst maalt”-basis. De norm van “affectieve neutraliteit” vereist dat ambtelijke communicatie en beslissingen worden ingegeven door kalme bedachtzaamheid, en dus niet door emoties en passies.

9. Een veelvoorkomend criterium voor erkenning is de verplichting aan buurtcomités om jaarlijks een minimum aantal bestuurs- en algemene ledenvergaderingen te beleggen.

10. “Nee zeggen” is geen geprefereerde strategie, maar een *ultimum remedium*: vanwege de moeite die het kost om burgers aan BBP-fora te binden zijn regisseurs soms bang om door “nee” te zeggen de coöperatie van participanten te verspelen. In tegenstelling tot de onvrijwillige klanten van doorsnee *street-level bureaucrats* (slachtoffers van een misdrijf, zieken, behoeftigen, mensen zonder de juiste “papieren”), zijn de klanten (participanten dus) van participatieregisseurs meestal *vrijwillige* klanten: zij hebben nog andere mogelijkheden om te krijgen wat ze willen (aandacht voor hun beleidssuggesties). Daar waar een “gewone” *street-level bureaucrat* maar weinig te vrezen heeft als hij een klant “nee” verkoopt (de klant kan toch nergens anders heen), heeft een participatieregisseur dit, volgens mijn respondenten, wel: zonder participanten kan hij zijn “job niet uitbouwen” of moet hij zelfs vrezen voor zijn job: “Als burgers niet willen participeren dan heeft de participatie-ambtenaar een probleem”.

11. De survey maakte deel uit van het internationale *Democracy and Local Governance* (DLG)-project. Voor meer informatie over dit project en de in Vlaanderen bevroegde steden en respondenten, zie van Gool (2005).
12. Voorstanders van nieuwe structuren zijn meestal zeer goed bekend met deze mogelijkheden van stuurgroepen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er vaak veel tijd, energie en onderhandeling kruipen in de precieze samenstelling van een stuurgroep.
13. De Decker (2004) suggereert nog een andere mogelijke strategie van structurele obstructie van BBP: het opzadelen van de nieuwe structuur met meerdere, conflicterende doelstellingen. In Gent kwam men, schrijft De Decker, op een gegeven moment tot de conclusie dat de "overbevraging" van administratie en politici door burgers niet meer verder kon. Om de Gentse bestuurders af te schermen werd er een leefbaarheidplatform – de zogeheten "Aktie Samenspraak" – ontwikkeld dat "water en vuur diende te verzoenen, namelijk én de mensen van de stad afschermen én informatie verstrekken ... Het is een theoretisch model gebleken".
14. Ik leen deze formulering van Eugene Bardach (1998) die haar van toepassing verklaart op een ander veelvoorkomend fenomeen, dat van het niet-samenwerken van overheidsorganisaties.
15. Voor twee recente pogingen tot theorievorming over de condities van succesvolle BBP, zie van Gool (2006a & 2006b).

Bibliografie

- Abers, R.N. (2003). Reflections on What Makes Participatory Governance Happen. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 200-207). London & New York: Verso.
- Banks, S. & Orton, A. (2007). "The Grit in the Oyster" Community Development Workers in a Modernizing Local Authority. *Community Development Journal*, 42 (1), 97-113.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Blommaert, J. (2000). "Ik stel vast". *Politiek taalgebruik in het tijdperk van vernieuwing*. <http://www.flwi.ugent.be/cie/jblommaert/index.htm>.
- Campbell, A.L. (2003). *How Policies Make Citizens*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, J. & Rogers, J. (2003). Power and Reason. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 237-255). London & New York: Verso.

- Dahl, R.A. (2000). A Democratic Paradox? *Political Science Quarterly*, 115 (1), 35-40.
- De Decker, P. (2004). *De Ondraaglijke Lichtheid van het Beleid voor de Stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: een sociologische analyse*. Onuitgegeven proefschrift, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.
- De Decker, P., Kestesloot, Ch., De Maesschalck, F. & Vranken, J. (2005). Revitalizing the City in an Anti-Urban Context: Extreme Right and the Rise of Urban Policies in Flanders, Belgium. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1), 152-171.
- de Haan, I. (1993). *Zelfbestuur en Staatsbeheer: Het Politieke Debat over Burgerschap en Rechtsstaat in de Twintigste Eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- de Vries, M.S. (2000). The Bureaucratization of Participation. *International Review of Administrative Sciences* 66 (2), 325-348.
- de Vries, M.S. (2002). Interactive Policy-making in Local Governance: An International Comparison. In: T. Boivard, E. Löffler & S. Parrado-Díez (eds.), *Developing Local Governance Networks in Europe* (pp. 91-106). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Denters, B., Van Heffen, O. & De Jong, H. (1999). An American Perestroika in Dutch Cities? Urban Policy in The Netherlands at the End of a Millennium. *Public Administration* 77 (4), 837-853.
- Dinham, A. (2005). Empowered or Over-empowered? The Real Experiences of Local Participation in the UK's New Deal for Communities. *Community Development Journal* 40 (3), 301-312.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R., et al. (2001). Interactieve beleidsvorming: de inspraak achterna? In: J. Edelenbos & R. Monnikhof (red.), *Lokale Interactieve Beleidsvorming: Een Vergelijkend Onderzoek naar de Consequenties van Interactieve Beleidsvorming voor het Functioneren van de Lokale Democratie* (pp. 215-232). Utrecht: Lemma BV.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Elster, J. (1998). Introduction. In: J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 1-18). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (1998). Deliberation as Discussion. In J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 44-68). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A. & Wright, E.O. (2003). Thinking about Empowered Participatory Governance. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 3-42). London & New York: Verso.
- Handler, J.F. (1996). *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Hood, Ch. (2002). Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (3), 309-332.

- Hulsmans, A., Reynaert, H., & Verlet, D. (2003). *Burgerbetrokkenheid op lokaal vlak in Antwerpen, Brugge en Gent: een comparatieve analyse*. Paper gepresenteerd op het Politicologenmaal, mei 2003, Dordrecht, Nederland.
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review* 64 (1), 55-65.
- Kathi, P.C., & Cooper, T.L. (2005). Democratizing the Administrative State: Connecting Neighbourhood Councils and City Agencies. *Public Administration Review* 65 (5), 559-567.
- Katz, E. & Danet, B. (1973). Introduction: Bureaucracy as a Problem for Sociology and Society. In: E. Katz & B. Danet, *Bureaucracy and the Public: A Reader in Official-Client Relations* (pp. 3-27). New York: Basic Books.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Politicians and Interactive Decisionmaking: Institutional Spoilsports or Playmakers. *Public Administration* 78 (2), 365-387.
- Lahiri-Dutt, K. (2004). "I plan, you participate" A Southern View of Community Participation in Urban Australia. *Community Development Journal* 39 (1), 13-27.
- Le Galès, P. (2001). Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks: A French Case Study. *Public Administration* 79 (1), 167-184.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mendelberg, T. (2002). The Deliberative Citizen. *Political Decisionmaking, Deliberation, and Participation* 6: 151-193.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: W.W. Powell & P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41-62). Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Moe, T.M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213- 253.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2000). Citizens versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment. *Administration and Society* 32 (1), 9-28.
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration* 34 (4), 325-353.
- Rosenberg, S.W. (2004). *Reconstructing the Concept of Democratic Deliberation*. eScholarship Repository, University of California (<http://repositories.cdlib.org/csd/04-02/>).
- Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- Stouthuysen, P. (2002a). De democratische revolutie van bovenaf? Over het paars-groene enthousiasme voor volksraadplegingen en interactieve beleidsvoering. *Vlaams Marxistisch Tijdschrift* 36 (1), 7-12.
- Stouthuysen, P. (2002b). Waarom de Burgers niet meer Meedoen: De Crisis van de Democratie in Perspectief Gezet. In: B. Hubeau & M. Elst (red.), *Democratie in Adem-*

- nood? Over Legitimiteit, Legitimatie en Verfijning van de Democratie (pp. 7-17). Brugge: Die Keure.
- van Gool, B. (2003). Burgers, Beleidsparticipatie en Beleidsbeïnvloeding in het Vlaamse Lokaal Bestuur. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 8 (4), 19-28.
- van Gool, B. (2005). Geen Beamtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief. In: G. Bouckaert, A. Hondelghem et al. (red.), *Jaarboek SBOV 2004: Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren* (pp. 129-60). Brugge: Die Keure.
- van Gool, B. (2006a). "In volle colère". Waarom "gewone" burgers soms toch participeren aan beleidsvorming. *Ruimte en Planning* (2), 12-31.
- van Gool, B. (2006b). Sociale Huurders als Nieuwe Vrienden: Waarom "geviseerde" organisaties soms open staan voor burgerbeleidsparticipatie. *Samenleving en Politiek* 13 (8), 12-22.
- van Stokkom, B. (2003). Deliberatie zonder Democratie. *Beleid en Maatschappij* 30 (3), 153-165.
- Wagenaar, H. (2005). *Stadswijken, Complexiteit, en Burgerbestuur*. Den Haag: XPIN.
- Weiss, R.S. (1994). *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: The Free Press.