



Rapport

Focusgroepen Vertrouwen en Participatie

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2022/205

Datum

september 2022

Opdrachtgevers

Provincie Zuid-Holland & Open Universiteit

Auteurs

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

1.	Aanleiding, doel en opzet	4
2.	Vertrouwen	7
2.1.	De ideale situatie: samenwerking en vangnet gemene deler	7
2.1.1.	Overeenkomsten vallen op	7
2.1.2.	Enkele verschillen	7
2.2.	Factoren huidig vertrouwen	8
2.2.1.	Factoren met overwegend positieve invloed: vangnet, systeem en acties	8
2.2.2.	Factoren met overwegend negatieve invloed: regels, communicatie en uitvoering	9
3.	Participatie	11
3.1.	Redenen voor wel of geen deelname	11
3.1.1.	Motivatie: invloed op de eigen leefomgeving	11
3.1.2.	Drempels: mate van relevantie, toegankelijkheid en opvolging	12
3.2.	Casus, deel 1	13
3.2.1.	Relatie onderling en politiek vertrouwen niet altijd herkend	14
3.2.2.	Gemeente doet het goed, wethouder niet	14
3.2.3.	Vrijblijvendheid en afschuiven van verantwoordelijkheid	15
3.3.	Casus, deel 2	16
3.3.1.	Petitie actie verschillend bezien	16
3.3.2.	Wethouder als individu bepaalt vertrouwen in overheid	16
3.3.3.	Gemeente is aan zet: transparantie essentieel	17
3.3.4.	Participatie beperkte invloed op vertrouwen	18
4.	Conclusie	19
4.1.	Terug naar conceptueel model	19
4.2.	Input beantwoording onderzoeksvragen	20



1. Aanleiding, doel en opzet

Of, en hoe participatie zou kunnen bijdragen aan het herstellen of versterken van vertrouwen in het openbaar bestuur is een belangrijke en urgente vraag. De relatie tussen deelname van burgers aan participatieprocessen op initiatief van de overheid in het fysieke domein, en het institutionele vertrouwen in openbaar bestuur is echter nog niet goed in beeld.

Dit verslag van drie focusgroepen maakt deel uit van een breder gefaseerd onderzoek naar de hierboven genoemde relatie. Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie (fase 1), de in dit rapport beschreven focusgroepen (fase 2) en een casestudie (fase 3). In deze bredere studie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

In hoeverre zou het inzetten van participatie kunnen bijdragen aan het versterken of herstellen van het vertrouwen in het openbaar bestuur?

Deelvragen:

1. Wat zijn de factoren die het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur beïnvloeden? En welke niet en waarom wel/niet?
2. Welke van deze bepalende factoren kun je beïnvloeden met participatie? Hoe komt dat? Wat betekent dat voor het deel van de samenleving dat niet deelneemt aan participatietrajecten? En welke keerzijden zijn er in deze context aan participatie verbonden?
3. Hoe zou de overheid participatie kunnen inzetten om het vertrouwen van burgers in het bestuur te vergroten? Welke handreikingen/aanbevelingen kunnen we daarvoor bieden?

In de literatuurstudie is er op basis van bevindingen uit eerder onderzoek een eerste versie van een conceptueel model (figuur 1.1) opgesteld dat de theoretische relatie tussen vertrouwen en participatie laat zien. Met de uitkomsten uit de focusgroepen zijn de verbanden uit dit voorlopige conceptueel model aangescherpt of aangevuld. Het uiteindelijke conceptueel model vormt het houvast voor de casestudie in fase 3.

In dit deelrapport delen wij de bevindingen en conclusies op basis van de focusgroepen. Hiermee laten wij ons licht schijnen op het conceptueel model en geven wij input voor de uiteindelijke beantwoording van de onderzoeksvragen.

Scope deelonderzoek

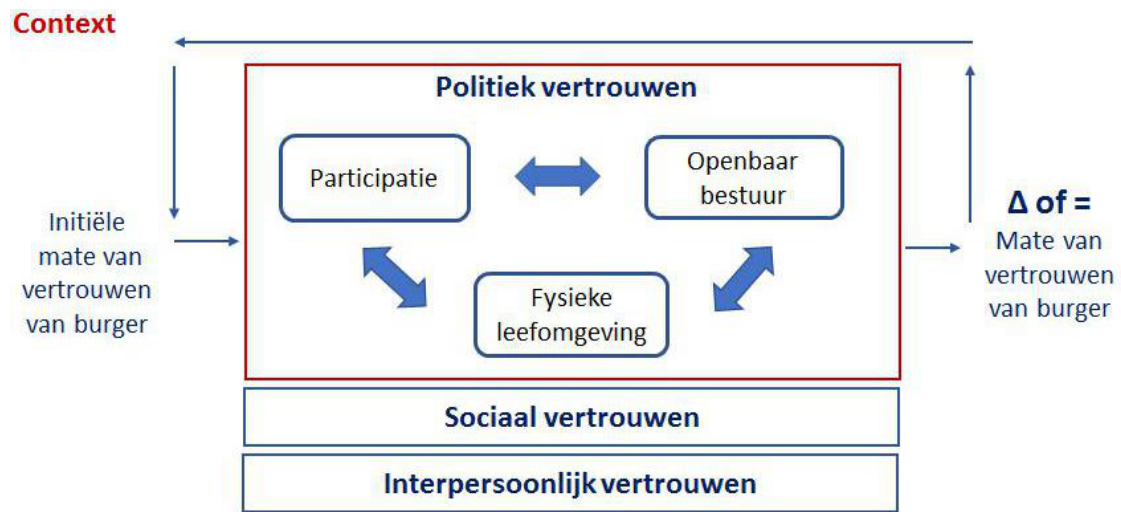
Tijdens de focusgroepen is eerst het vertrouwen in de overheid gepeild. Dit aan de hand van associatiekaarten en begrippen uit de literatuur. Vervolgens is er ingegaan op factoren die het vertrouwen in de overheid beïnvloeden. Met de bevindingen hiervan geven wij input voor de beantwoording van **deelvraag 1**.

Voor wat betreft **deelvraag 2** hebben we in de focusgroepen de relatie tussen participatie en vertrouwen in de overheid op lokaal niveau bekeken. Hiermee brengen we keerzijden in beeld die voortkomen uit de casus. We zijn hierin niet ingegaan op de landelijke context.

Met de bevindingen van **deelvraag 1** en **2** laten wij ons licht schijnen op **deelvraag 3**.



Figuur 1.1 Conceptueel model



Opzet focusgroepen

Het doel van de focusgroepen is om na te gaan in hoeverre de in de literatuurstudie gevonden factoren en mechanismen in de relatie tussen participatie en vertrouwen overeenstemmen met de belevingswereld van de burger en welke mogelijke aanvullingen hierop van toepassing zijn.

Er zijn drie focusgroepen georganiseerd waar in totaal 16 inwoners van Zuid-Holland aan hebben deelgenomen (respectievelijk 6, 5 en 5 deelnemers). De selectie van deelnemers van de focusgroepen hebben we gebaseerd op de mate van maatschappelijk vertrouwen. Daarnaast hebben we gekeken of deelnemers wel eens of nog nooit hebben deelgenomen aan een participatietraject van een overheid (lokaal of landelijk). Verder is er gekeken naar een spreiding over achtergrondkenmerken (opleidingsniveau, inkomen, sekse, leeftijd, politieke voorkeur).

Voor wat betreft interesse in en deelname aan participatietrajecten, hebben we mogelijke deelnemers een vijftal selectievragen voorgelegd. Deze hadden betrekking op het belang dat men toedicht aan invloed in overheidsbesluitvorming, interesse in meepraten en -denken over projecten in de gemeente of regio, en feitelijke deelname aan bijvoorbeeld een burgerpanel, burgerberaad of inspraakavond. De indeling in maatschappelijk vertrouwen is gedaan op basis van een viertal selectievragen. Deze vragen zijn gebaseerd op een groter onderzoek naar maatschappelijk vertrouwen dat I&O Research in 2020 uitvoerde voor de provincie Zuid-Holland. De drie groepen zijn vervolgens verdeeld in hoog-, gemiddeld- en laag vertrouwen. Voor de groep met gemiddeld vertrouwen selecteerden we deelnemers die aangaven nog nooit te hebben deelgenomen aan een participatietraject. Bij de groepen met hoog- en laag vertrouwen was er een spreiding wat betreft deelname aan participatietrajecten.

Reikwijdte van de uitkomsten

Gezien het kwalitatieve karakter van het onderzoek zijn de conclusies niet te generaliseren naar alle inwoners van Zuid-Holland. Wel geven de uitkomsten een beeld van de uiteenlopende opvattingen die er binnen de bevolking van de provincie bestaan.



Leeswijzer

In dit rapport volgen we de opzet van de focusgroepen. Dat betekent dat we in hoofdstuk 2 eerst ingaan op de factoren die vertrouwen in de overheid beïnvloeden. In hoofdstuk 3 kijken we vervolgens naar de relatie tussen participatie en dit vertrouwen in de overheid. Dit doen we aan de hand van een casus uit de praktijk.

De analyses in dit rapport zijn gebaseerd op patronen die wij zien tussen deelnemers. Citaten die we laten zien gebruiken we om deze bevindingen te kleuren. Enkele uitspraken die afwijken van dit patroon laten we buiten beschouwing.



2. Vertrouwen

In dit hoofdstuk verkennen we eerst welke beelden en associaties de deelnemers aan de focusgroepen hebben bij vertrouwen in de overheid. We verkennen met hen de ideale situatie en maken vervolgens de koppeling met de huidige realiteit. Zo maken we de factoren die de mate van vertrouwen beïnvloeden inzichtelijk.

2.1. De ideale situatie: samenwerking en vangnet gemene deler

Voordat we inhoudelijk met de deelnemers in gesprek gingen, deden we met hen een associatieoefening met de volgende vraag: *als je je inbeeldt hoe vertrouwen van burgers in de overheid er in de ideale situatie uit zou moeten zien, welke afbeelding past daar dan volgens jou het beste bij?* Het doel van de oefening is om deelnemers met een zo open mogelijke blik, dus zo min mogelijk beïnvloed, een individueel beeld te vormen van deze ideale situatie en hierbij de dieper liggende gevoelslaag aan te spreken; een beeld geeft toegang tot het meer intuïtieve deel van het brein, waardoor er vaak een verrassend en verrijkend antwoord ontstaat. Alle deelnemers kozen uit de circa 60 associatiekaarten¹ een afbeelding, die ze vervolgens toelichtten.

2.1.1. Overeenkomsten vallen op

We zagen duidelijke overeenkomsten bij het geschetste ideaalscenario van vertrouwen in de overheid. Als we kijken naar de gemene deler tussen de groepen, dan staan de termen 'samenwerking' en 'vangnet' centraal: de overheid is er voor je als je haar nodig hebt. Om te zorgen dat iedereen kan genieten dient men op gelijkwaardige wijze samen te werken. Dat vraagt iets van de overheid (zoals voorzieningen, transparante informatie en communicatie), maar ook van de burgers (verantwoordelijkheid nemen en belasting betalen). Voorbeelden van afbeeldingen die hierbij werden gekozen waren:

Groep 1, laag vertrouwen: Bijen, honingraat: *“als iedereen de overheid en de overheid de mensen kan helpen krijg je een mooi product, maar dan moeten mensen wel samenwerken. Over en weer. Dan krijg je uiteindelijk een lekkere pot honing”*.

Groep 2, hoog vertrouwen: Persoon op rots: *“De burger staat alleen, wiebelend, zelf naar boven geklommen. Er kunnen dingen gebeuren waardoor de burger valt, dan heb je een overheid nodig die je opvangt”*.

Groep 3, gemiddeld vertrouwen: Skydivers: *“staat symbool voor het moeten kunnen vertrouwen in de parachute (de overheid), die moet je wel zelf netjes opvouwen (eigen verantwoordelijkheid). Het rondje in de lucht kun je alleen maar samen doen”*.

2.1.2. Enkele verschillen

Naast deze duidelijke parallel, zagen we ook een aantal verschillen tussen de groepen. Zo gold voor groep 1 (laag vertrouwen) dat veiligheid en transparantie in informatievoorziening en communicatie als belangrijke factoren voor vertrouwen in de overheid werden genoemd. De groep deelnemers met hoog vertrouwen ziet graag een hard werkende overheid die een helder en

¹ Show and tell - briefingcards, Vincent Cornelissen



toekomstperspectief met oplossingen voor maatschappelijke problemen schetst. Groep 3 (gemiddeld vertrouwen) noemt, naast de factoren samenwerking en vangnet, ook hartelijkheid en gelijkwaardigheid. Men ziet de overheid als een organisatie waar je bij zou moeten willen horen en die gelijkwaardig is aan burgers. Hierbij noemen deelnemers de woorden vrolijk en hartelijk.

2.2. Factoren huidig vertrouwen

In voorgaande paragraaf is verkend hoe de deelnemers kijken naar de ideale situatie van vertrouwen van burgers in de overheid. We maken nu de koppeling met de huidige situatie: in hoeverre herkent men de zojuist besproken elementen van vertrouwen in hun huidige ervaringen met de landelijke en lokale overheid?

Belangrijke kanttekening bij deze vraag is dat 'de overheid' door deelnemers niet alleen wordt geïnterpreteerd als de nationale overheid, provincie en de gemeente, maar dat ook uitvoeringsorganisaties binnen dit begrip worden gerekend.

2.2.1. Factoren met overwegend positieve invloed: vangnet, systeem en acties

Sommige deelnemers hebben overwegend vertrouwen in de Nederlandse overheid. Sommigen maken een vergelijking met andere landen. Zo zegt een respondent (hoog vertrouwen): *"Ik heb best veel vertrouwen in de Nederlandse overheid. Dat komt ook door het lage vertrouwen in Amerikaanse overheid. Er gaat hier ook van alles mis, maar ik heb een veel groter vertrouwen in de Nederlandse overheid en samenleving dan de Amerikaanse"*. Het politieke systeem wordt in Nederland positiever gewaardeerd dan het tweepartijstelsel in de Verenigde Staten. Hoewel sommigen vinden dat versnippering in ons politieke stelsel zaken ook complexer maakt, zowel landelijk als lokaal: *"er zijn teveel partijen en die willen allemaal scoren"*.

Het vangnet dat in de ideale situatie als belangrijk element wordt beschouwd, is volgens sommige deelnemers (gemiddeld tot hoog vertrouwen) in de huidige situatie aanwezig. Zo geeft een deelnemer aan: *"ik ben een keer ontslagen en afgekeurd geweest. Dankzij de sociale voorzieningen van de overheid ben ik er doorheen gekomen"*. Iemand anders vult aan met een voorbeeld waarin het vangnet minder toegankelijk was: *"mijn moeder heeft longcovid, ze krijgt 80% van haar inkomen. Het was zwaar voor haar om het allemaal te regelen. Het voelt alsof de afgelopen tijd sociale zekerheid minder is geworden: we moeten aankloppen bij familie of vrienden in plaats van het vangnet van de overheid"*. Het zelf veel moeten regelen en de hoge eisen die gelden worden door meerdere deelnemers herkend. Desondanks zijn zij blij met de basis, het raamwerk van sociale zekerheid dat Nederland biedt.

Een paar deelnemers zijn tevreden wanneer de overheid initiatief neemt om in samenspraak met bedrijven en burgers tot beleid te komen: *"niet blijven zitten en mopperen, maar met z'n allen aanpakken. Dat gebeurt ook. Het kan altijd beter. Het stikstofprobleem, daar zijn we veel te laat mee, maar nu gebeurt er iets. De boeren zijn boos, maar we moeten door"*. Een deelnemer voegt toe dat de eigen persoonlijkheid ook een rol speelt in de mate van ervaren vertrouwen: *"als je zelf al geen vertrouwen hebt, dan komt het niet goed"*.

Tenslotte heeft een aantal deelnemers een positieve ervaring gehad in direct contact met hun overheid. Zo heeft iemand inspraak gehad in de wijze waarop de wegwerkzaamheden zouden



worden uitgevoerd: *“Ik had invloed op het plan, niet dat alle wensen doorgaan, maar je kunt je mening geven. De gemeente vindt het fijn dat er iemand meedenkt”*. De invloed die deelnemers ervaren kan een positieve impact hebben op het vertrouwen dat zij hebben in de overheid. Hierover meer in hoofdstuk 3.

2.2.2. Factoren met overwegend negatieve invloed: regels, communicatie en uitvoering

Naast de positieve uitlatingen die we zojuist bespraken, zien we ook kritische geluiden over de huidige overheid, welke leiden tot een verminderd vertrouwen. Zo werd in alle groepen gesproken over de complexe regelgeving, waardoor het voor zowel de burger als de overheid zelf moeilijk wordt om dingen voor elkaar te krijgen. Met name in de groep met laag vertrouwen wordt dit punt door veel deelnemers herkend. Een van oorsprong Belgische deelnemer vertelt over een toeslag die ze eerst wel kreeg en later moest terugbetalen: *“Ik heb heel vaak gebeld, niemand wist waarom ik dat niet kreeg. Met hulp van een maatschappelijk werker is het gelukt om een oplossing te vinden en hoefde ik niet terug te betalen. Vertrouwen had ik er niet meer in”*.

Herkenbaar in dit voorbeeld voor andere deelnemers is dat sommige burgers er zonder hulp niet goed uitkomen. De toegang tot het maatschappelijk vangnet wordt hen hiermee bemoeilijkt. Zo is er een deelnemer die voor haar moeder de communicatie met de overheid op zich heeft genomen vanwege de complexiteit in regels, maar ook in communicatie: *“dan komt er een brief en gaan wij bellen. Communicatie is ingewikkeld, als je niet bijdehand genoeg bent dan sneeuw je onder. Er zullen mensen zijn die zeggen: ik houd ermee op”*. Anderen benoemen in dit verband de vergaande automatisering en digitalisering bij de overheid, hetgeen twee belangrijke gevolgen heeft: ten eerste leidt automatisering tot standaardisering, waardoor het proces minder transparant is en er weinig ruimte blijft voor bijzondere omstandigheden. Communicatie hierover is vervolgens erg lastig: *“je kunt nergens terecht, er is geen telefoonnummer, je spreekt steeds andere mensen met andere verhalen. Als burger ben je zo lang bezig om antwoord te krijgen, en er komt niks”*. Ten tweede is niet elke burger even digitaal vaardig, waardoor deze mensen nog moeilijker aan de benodigde voorzieningen kunnen komen.

In relatie tot communicatie geven meerdere deelnemers uit verschillende groepen aan dat deze voor verbetering vatbaar is. De belangrijkste kritiek gaat over de slechte bereikbaarheid van lokale overheden en het uitblijven van een reactie. We zagen net al een voorbeeld van het ontbreken van telefoonnummer en geen duidelijk antwoord krijgen. Iemand anders deelt zijn ervaring: *“als ik naar 2022 kijk, waren er veel parkeerproblemen. Vanuit Centrum wordt de parkeerproblematiek verschoven richting onze wijk. Dat veroorzaakt frustraties. Als je het aankaart krijg je geen gehoor”*. Iemand anders noemt de wijkregisseurs waarmee overwegend goed contact is, maar die weinig invloed hebben op het beleid. Zij voelen zich in de wijk gehoord, hetgeen belangrijk is, maar zien uiteindelijk dat er te weinig met hun afgegeven signalen gebeurt.

Deelnemers zien tenslotte in de uitvoering van beleid soms zaken die ‘gewoon niet kloppen’, hetgeen het vertrouwen negatief beïnvloedt. Enerzijds wijzen deelnemers hier op signalen die zij afgeven, waarmee in de praktijk te weinig gebeurt, zoals uit voorgaande voorbeelden duidelijk wordt. Anderzijds verwijst men naar algemeen beleid zoals scheefwonen, het toeslagensysteem, het onderwijssysteem en privatisering van de zorg. In relatie hiermee staat opnieuw de communicatie vanuit de overheid: de gemaakte keuzes worden onvoldoende onderbouwd. Hoewel men inziet dat complete transparantie over keuzes en regelgeving soms moeilijk is, is deze transparantie wel erg belangrijk voor het vertrouwen en een gevoel van rechtvaardigheid.



Zo zegt een deelnemer (laag vertrouwen): *“mensen met een lage AOW krijgen geen huurverhoging. Mensen met middeninkomens krijgen het steeds moeilijker. Wees daar transparant over. De informatie achter de keuzes is belangrijker dan de keuzes zelf. We komen er toch wel achter”*. Iemand anders illustreert haar gevoel van onrechtvaardigheid met scheefwonen: *“vriendinnen wonen in hun eentje in een groot huis, met behoorlijke huurtoeslag. Dan denk ik: verplicht die mensen om eruit te gaan. Het feit dat ik goed voor mezelf hebt gezorgd, maakt dat ik nu minder heb, vanwege toeslagen die ik niet krijg”*.

Transparantie in gemaakte keuzes kan dus belangrijk zijn voor het gevoel van vertrouwen. Maar ook wil men het gevoel hebben serieus te worden genomen en gelijkwaardig te worden behandeld. Zo zegt iemand over de landelijk politiek: *“ik heb geen connectie met die mensen. Het zou gelijkwaardig moeten zijn, maar zo voel ik dat helemaal niet. Ze doen soms alsof ik dement ben als ik iets vergeet, Rutte mag alles vergeten en sluiten ze niet op”*. Een gevoel van ongelijkwaardigheid kan hiermee ook leiden tot een gevoel van oneerlijkheid.

Politieke missers en sociale media

Naast regelgeving, communicatie en uitvoering zien we nog een belangrijke component die veel impact heeft op het vertrouwen in de overheid: de persoonlijke missers van landelijke politici. Zo noemt men de minister-president die liegt in de Tweede Kamer en toch mag blijven en de toeslagenaffaire. Deze gebeurtenissen blijken voor veel deelnemers veel impact te hebben op hun vertrouwen. Veelal doelen deelnemers hier op de landelijke politiek en de berichtgeving hierover in de verschillende (sociale) media. Zo zegt een deelnemer: *“de laatste paar flaters vind ik heel negatief. Rutte doet dingen die niet mogen. Alsof die man kan blijven zitten, er geen verandering in kan komen. Hij zou verantwoordelijkheid moeten nemen, het hele kabinet. Er wordt niet geleerd”*. Ook andere deelnemers tonen hun onvrede over het gevoel dat sommige politici overal mee weg lijken te komen. Daarnaast ervaart men veel rumoer over zaken die niet over de inhoud gaan: *“er moet politiek bedreven worden, discussies gevoerd. Maar daar gaat het helemaal niet over. Het gaat over gekissebis onderling, dat hoef ik niet te weten”*. Deelnemers benoemen dit als ergerlijk; het geeft een beeld van politici die vooral bezig zijn met zichzelf, het strelen van hun ego en het winnen van stemmen. Sociale media versterken dit beeld en worden door sommige deelnemers ook gewantrouwd, met name door de groep met laag vertrouwen: *“de ene na de andere leugen komen [op sociale media] langs, maar er zit ook waarheid tussen. Je weet niet meer wat waar is”*. Zij geven aan dat burgers kritisch moeten zijn en hun informatie breed en via betrouwbare kanalen moeten verifiëren.

Deze, vaak landelijke, gebeurtenissen lijken ook impact te hebben op het vertrouwen in de lokale politiek, zo blijkt uit de gesprekken. Een deelnemer (hoog vertrouwen) geeft aan: *“je hoort vooral over de landelijke politiek. Dat is vrij bepalend voor het beeld op lagere niveaus”*. Andere deelnemers beamen dit. Wel is het zo, dat het vertrouwen in de lokale politiek overwegend hoger is dan in de landelijke.



3. Participatie

In hoofdstuk 2 verkenden we het begrip ‘vertrouwen’: welke factoren zijn volgens de deelnemers aan de focusgroepen van belang bij vertrouwen in de overheid? Verder keken we naar hoe zwaar die factoren wegen en hoe de ideale situatie zich verhoudt tot de realiteit. In dit hoofdstuk maken we de koppeling met participatie en verkennen we welke relaties tussen beide begrippen bestaan. Participatie hebben we hierbij beschreven als ‘meedenken en/of meedoen met een vraagstuk of project van gemeente, provincie of waterschap’. Eerst verkennen we redenen om wel of niet deel te nemen aan dergelijke participatie. Daarna beschrijven we hoe deelnemers denken over participatie, wat wel en niet goed gaat en wat hierbij belangrijk is voor het vertrouwen in de overheid. Dit aan de hand van een casus die we de deelnemers hebben voorgelegd.

3.1. Redenen voor wel of geen deelname

Om te beginnen vroegen we de deelnemers of ze weleens hebben meegedacht of -gedaan met een initiatief vanuit hun gemeente, provincie of waterschap. In elke focusgroep hebben drie tot vier van de vijf deelnemers dit weleens in meer of minder mate gedaan. Ook een deel van de deelnemers die bij de werving is gevraagd of ze weleens geparticipeerd hebben en hierop ‘nee’ hebben geantwoord, blijkt toch weleens te hebben meegedacht². Het begrip participatie lijkt daarmee door deelnemers anders te worden opgevat en blijkt voor meerdere uitleg vatbaar. In alle groepen is wel eens een enquête ingevuld, bijvoorbeeld over bouwplannen in de wijk of afvalinzameling. Ook is door verschillende deelnemers in alle groepen weleens actief meegedacht door het bijwonen van een inspraakavond of informatieavond bij de gemeente, bijvoorbeeld over aankomende (weg)werkzaamheden in de wijk of de aanleg van een speeltuin. In elke groep zijn er ook mensen die niet hebben deelgenomen aan dergelijke activiteiten. Hieronder volgen de belangrijkste reden voor deelnemers om wel of juist niet te willen participeren.

3.1.1. Motivatie: invloed op de eigen leefomgeving

Kijkend naar de voornaamste redenen om te willen meedenken of -doen, dan zien we als voornaamste reden de behoefte van deelnemers om invloed uit te kunnen oefenen op ontwikkelingen in de eigen leefomgeving. Dit gaat gepaard met persoonlijke interesse in het onderwerp. Het kan gaan over hoe nieuwe woningbouw vorm gaat krijgen, wat de gemeente doet aan verkeersveiligheid of hoe wegwerkzaamheden worden georganiseerd. Een deelnemer geeft aan het fijn te vinden om gevraagd te worden: *“ik voel me wel gevleid. Ik word betrokken en kan mijn woordje doen”*. Iemand anders geeft aan het leuk te vinden om met andere inwoners ideeën uit te wisselen over hoe je de leefomgeving leuker kunt maken. Weer iemand anders verwoordt het als volgt: *“het ging om mijn wijk dus vind ik het belangrijk om mee te denken”*. Deze deelnemer, met relatief laag politiek vertrouwen, heeft twee participatietrajecten meegemaakt en als positief ervaren: over een plaatselijke speeltuin en de energietransitie. Hij geeft hierbij aan dat zijn vertrouwen in de lokale overheid is vergroot dankzij deze positieve ervaring. Een positieve beleving van een participatietraject kan dus een positieve invloed hebben op het vertrouwen in de (lokale) overheid.

² Op basis van de volgende selectievraag: *Heeft u in de afgelopen 24 maanden meegedaan aan een participatietraject dat door de gemeente, provincie, waterschap of de landelijke overheid is georganiseerd?* Dit konden zij aangeven voor de volgende mogelijkheden: *inspraakmoment, burgerpanel, enquête van de overheid, subsidieaanvraag, burgerbegroting, informatieavond, zienswijze, anders.*



3.1.2. Drempels: mate van relevantie, toegankelijkheid en opvolging

Kijken we naar wat mensen ervan weerhoudt om te participeren, dan zien we grofweg vier redenen die meerdere keren genoemd worden om niet deel te willen nemen. Allereerst is het onderwerp voor de inwoner in kwestie niet altijd even interessant of relevant. Een deelnemer heeft bijvoorbeeld niet meegedacht over een speeltuintje in zijn wijk, omdat hij zelf geen kinderen of kleinkinderen heeft. Hij zegt hierover: *“Wie ben ik? Ik ben 1 van de 130.000 inwoners, vraag iemand die er meer belang bij heeft”*. Aanvullend geeft deze inwoner aan op een politieke partij te stemmen, zodat zijn stem op die manier vertegenwoordigd is. Dit tweede argument om niet aan een participatietraject te willen deelnemen wordt ook door een aantal andere deelnemers genoemd. Inwoners hoeven met andere woorden niet over alles persoonlijk mee te denken, maar verwachten dat de politiek (en daarmee de gemeente) ook eigen verantwoordelijkheid neemt. Dit geluid hoorden we voornamelijk bij de groep met relatief hoog politiek vertrouwen, hetgeen de vraag oproept in hoeverre deze mening gedeeld wordt door inwoners met een gemiddeld of lager politiek vertrouwen. In de groep met gemiddeld vertrouwen noemden deelnemers wel dat de gemeente een belangrijke rol heeft in het afwegen van belangen en daarmee verantwoordelijk zijn voor het nemen van besluiten. Dit argument is echter niet direct als reden genoemd als afweging voor wel of geen deelname aan een participatietraject.

Een derde reden die deelnemers noemen is de mate waarin de inwoner deelname als toegankelijk ervaart. Sommige deelnemers die deelnamen aan een online enquête vonden dit heel gemakkelijk, anderen haakten af omdat ze eerst lid moesten worden en bezorgd waren over hun privacy. Een deelnemer hierover: *“wat zijn dan consequenties? Wat gebeurt er met mijn gegevens? Het systeem is dan omslachtig”*. Een andere deelnemer vertelt dat hij een inwoner die de taal niet goed beheerst heeft geholpen bij het invullen van een online vragenlijst. Hieruit wordt duidelijk dat de gemeente, om alle inwoners te betrekken, meer zou moeten doen dan alleen het uitzetten van een Nederlandstalige online vragenlijst; niet alle inwoners beheersen de taal even goed en niet iedereen is even digitaal vaardig. Een deelnemer (gemiddeld vertrouwen) geeft aanvullend aan zelf niet goed te weten waar hij moet zijn om zelf in contact te komen over een bepaald onderwerp. Verantwoordelijkheden over groen (de deelnemer heeft een volkstuin en zit in de plaatselijke groenvereniging) zijn verdeeld over gemeente, waterschap, Staatsbosbeheer en provincie. Het is dan lastig om je weg te vinden, hetgeen de mogelijkheden van actief meedenken en -doen bemoeilijkt. Een andere deelnemer (gemiddeld vertrouwen) geeft aan vroeger makkelijker mee te kunnen denken over haar gemeente, toen deze nog kleiner was. Sinds de fusie voelt ze meer afstand en ervaart ze de gemeente als moeilijker benaderbaar.

Een vierde reden die verschillende deelnemers noemen, is de mate waarin zij merken dat er iets gedaan wordt met de inbreng van inwoners. Het gaat er dan niet zozeer om dat iedere suggestie wordt opgepakt, maar wel dat inwoners een terugkoppeling krijgen van hetgeen besproken is tijdens een inspraakmoment en het toelichten waarom bepaalde suggesties wel en niet worden meegenomen in het vervolgetraject. Transparantie over de context en over de opvolging is van belang, zodat inwoners zich serieus genomen voelen. Een deelnemer (hoog vertrouwen) zegt het als volgt: *“je gaat een relatie aan met de overheid, dus je wilt een terugkoppeling wat er met het contact tussen overheid – burger is gebeurd. Je wilt als burger meegenomen worden”*. Een deelnemer (laag vertrouwen) heeft een negatieve ervaring van een inspraakavond met ‘tafels’, waarbij informatie niet bleek te kloppen en delen van informatie waren weggelaten. Een andere deelnemer (gemiddeld vertrouwen) geeft aan graag te worden betrokken, maar alleen als er dan



ook iets mee gebeurt, waarbij ze van mening is dat dit niet altijd gebeurt. Iets dat hierop aansluit, is de beleving van sommige deelnemers dat de gemeente soms traag reageert op een signaal uit de wijk. Zo is een deelnemer (laag vertrouwen) afgelopen jaar uitgenodigd voor een informatieavond over het nieuwe stratenplan: *“pas de laatste 2 jaar is daar iets mee gebeurd. Kinderen rennen heen en weer, nu zijn er eindelijk drempels gezet. Er zijn al 35 jaar acties geweest, dan zou de gemeente iets doen en horen we niks meer”*.

3.2. Casus, deel 1

Na verkenning van redenen voor al dan niet participeren, legden we een casus voor met een beschrijving van een participatietraject (zie kader hieronder).

Casus, deel 1

In gemeente X ligt vlakbij het centrum een industrieterrein dat al een tijd niet meer in gebruik is. De gemeente heeft de grond aangekocht en verhuurd aan een burgerinitiatief. De beschikbare gebouwen en loodsen worden verhuurd aan kleine ondernemers en er vinden regelmatig evenementen plaats. Veel inwoners van de gemeente bezoeken het terrein als er markten, concerten of festivals zijn en vinden het terrein een leuke aanvulling voor de stad waar net iets meer kan dan op andere plekken. De bewoners uit de buurt hebben alleen regelmatig last van de evenementen en hebben verschillende keren geklaagd bij de gemeente. Niet alleen vanwege de soms harde muziek en ander lawaai van de bezoekers, maar ook omdat de smalle toegangsweg die naar het terrein loopt niet is ingericht op grote aantallen auto's en fietsers.

Zowel gemeente X als het burgerinitiatief willen graag met de direct omwonenden en andere inwoners tot een goede invulling van het terrein komen. Daarom heeft de gemeente een aantal avonden georganiseerd, waarop iedereen die dat wil met de gemeente in gesprek kan. De wethouder die verantwoordelijk is voor het terrein is op de eerste avond aanwezig om iedereen welkom te heten, maar moet daarna weg vanwege een andere vergadering. Op de meeste avonden zijn zo'n 40 tot 50 mensen aanwezig die soms heel verschillende wensen en ideeën over het terrein hebben. Zo zijn er ondernemers die op het terrein een plekje huren en zekerheid willen krijgen of ze er kunnen blijven, vrijwilligers van het burgerinitiatief die het leuk vinden om het terrein te zien groeien en buurtbewoners die direct naast het terrein wonen en last hebben van het geluid. Ook zijn er inwoners die wat verder weg wonen en graag de evenementen bezoeken en zijn er organisatoren van evenementen. Over het grootste deel van de invulling van het terrein is men het eens: het is mooi dat het steeds groener wordt, de kleine ondernemingen zijn leuk en dat mag nog best wat meer worden. Het is wel moeilijk om tot overeenstemming te komen over de evenementen op het terrein. Maar aan het eind ligt er toch een voorstel waar iedereen zich in kan vinden: maximaal 4 evenementen en de toezegging om ook in gesprek te gaan over hoe het gegaan is.

Vragen:

- 1 Welke dilemma's spelen hier? En voor wie?
- 2 In hoeverre bepaalt het onderling vertrouwen van de inwoners het vertrouwen dat zij hebben in de gemeente/het gemeentebestuur?
- 3 Hoe kijken jullie naar de manier waarop de participatie is georganiseerd? Wat doet de gemeente hier goed? En wat niet?
- 4 Geef, op basis van het beschreven participatieproces, een cijfer voor de mate van jouw vertrouwen in de gemeente/het gemeentebestuur (ieder voor zich).



De casus bestond uit twee delen en ging vergezeld met een aantal vragen. De casus en de vragen zijn opgesteld met als doel om bepaalde hypothesen in het conceptueel model (figuur 1.1) te toetsen. Deelnemers gingen eerst in twee subgroepen met elkaar in gesprek over de vragen bij deel 1.

3.2.1. Relatie onderling en politiek vertrouwen niet altijd herkend

Deelnemers uit alle drie de groepen antwoorden op de vraag welke dilemma's er spelen voornamelijk dat er sprake is van een conflict in belangen: *“Als belangen botsen zijn dat de dilemma's”*. Vraag 2 uit het kader (*In hoeverre bepaalt het onderling vertrouwen van de inwoners het vertrouwen dat zij hebben in de gemeente/het gemeentebestuur?*) is bedoeld om te toetsen in hoeverre er volgens burgers een verband is tussen het sociale en het politieke vertrouwen, zoals weergegeven in het conceptueel model. De vraag bleek voor deelnemers lastig te beantwoorden en lijkt te abstract zonder nadere uitleg. Antwoord hierop bleef soms achterwege of gaf een onduidelijk beeld. Een deelnemer ziet geen relatie en vindt het onderling vertrouwen tussen inwoners op zichzelf staan. Een andere deelnemer geeft op basis van de casus aan dat er een compromis is bereikt, en dat het vertrouwen in de gemeente hierdoor stijgt. Een andere deelnemer ziet wel een relatie: *“het feit dat bewoners veel vertrouwen in elkaar hebben, maar allemaal tegen de gemeente zijn. Dan hebben ze collectief geen vertrouwen in de gemeente”*. Het blijkt met andere woorden lastig voor inwoners om dit verband direct te herkennen.

3.2.2. Gemeente doet het goed, wethouder niet

Op basis van deel 1 van de casus zijn de meeste deelnemers het erover eens dat de gemeente hier voornamelijk op een positieve manier handelt. Zo is men te spreken over het feit dat de gemeente de participatie organiseert en ook de wijze waarop zij dat doet: inspraak op meerdere avonden waarop alle inwoners welkom zijn. Een deelnemer (hoog vertrouwen) zegt hierover: *“de beslissing wordt niet achter gesloten deuren genomen. Het is een gezamenlijk besluit. Succesvol polderen”*. Een andere deelnemer (laag vertrouwen) zegt: *“alle bloedgroepen worden erbij betrokken, dat is goed”*. Een deelnemer uit de derde groep (gemiddeld vertrouwen) vindt de gekozen insteek *“democratisch; ze hadden ook zelf een bestemmingsplan kunnen schrijven. Het datacentrum in Zeewolde bijvoorbeeld is gewoon eenzijdig besloten”*. Ook het feit dat de gemeente belooft naderhand te willen evalueren wordt in alle groepen gewaardeerd; het impliceert dat dit geen eenmalig inspraakmoment is, maar een proces dat opvolging krijgt. De cijfers die men bij vraag 4 geeft zijn dan ook overwegend (ruim) voldoende, zoals uit onderstaande tabel blijkt.

Tabel 3.1 Mate van vertrouwen in gemeente(bestuur), rapportcijfer

Hoog vertrouwen	Gemiddeld vertrouwen	Laag vertrouwen
8	7	7
8	7,5	6
8	8	6
7,5	8	7-
7	9	6
8		

De grootste kritiek is er op het vroegtijdig vertrek van de wethouder. In alle groepen lijkt dit afbreuk te doen aan het vertrouwen dat zij in het participatieproces en in de lokale overheid hebben. Enkele deelnemers maken een directe koppeling met hun vertrouwen in het proces. Zij leggen daarbij ook de nadruk op de verantwoordelijkheid die de wethouder in dit proces



vermoedelijk heeft: *“zijn aanwezigheid schept vertrouwen, hij hoort er als gastheer bij te zijn”* (gemiddeld vertrouwen) en *“dat de wethouder snel weggaat draagt niet bij aan het vertrouwen”* (hoog vertrouwen). Indirect zien we ook een duidelijke link tussen het gedrag van de wethouder en de mate van vertrouwen in de gemeente. We vroegen de deelnemers om op basis van de casusbeschrijving een cijfer te geven voor het algemene gevoel van vertrouwen in de gemeente en het gemeentebestuur. Daarbij zien we overwegend voldoende, waarbij de toelichting op de gematigdheid mede samenhangt met het gedrag van de wethouder: *“de overheid laat een steekje vallen. Interesseert het de wethouder (en de gemeente) wel wat er gezegd wordt?”* en *“de gemeente doet alles goed behalve wethouder; hij toont geen respect voor de mensen”* (beide laag vertrouwen). Desondanks zijn er ook een paar deelnemers (hoog vertrouwen) die minder zwaar tillen aan het vroege vertrek van de wethouder: *“als er iemand anders is die het over kan nemen, helemaal goed”*. Een andere deelnemer bevestigt het belang van de aanwezigheid van andere ambtenaren die de gemeente vertegenwoordigen. Hij vult aan dat het ook afhankelijk is van de context en zwaarte van het gesprek, de stemming tijdens de avond: *“het is niet sowieso, bij voorbaat, een probleem”*.

3.2.3. Vrijblijvendheid en afschuiven van verantwoordelijkheid

Zoals aan de rapportcijfers te zien is, zijn de deelnemers met relatief laag vertrouwen het meest gematigd. Naast de houding van de wethouder zijn er twee factoren die hierop van invloed zijn. Allereerst is er wat onvrede over de vrijblijvendheid waarmee de avond wordt beëindigd: *“ik heb het gevoel dat de gemeente verantwoordelijkheid afschuift. Ook omdat de wethouder weggaat. Het kan zijn dat gemeente uiteindelijk toch het plan afkeurt in de raad. Democratie is ook een dictatuur, mensen moeten ook dingen slikken”*. Deze deelnemer is hierbij van mening dat de gemeente in dit participatieproces de burgers verantwoordelijk maakt voor het feit dat niet iedereen het met elkaar eens is. Een deelnemer uit een andere groep (gemiddeld vertrouwen) maakt ook een koppeling met de wethouder: *“de wethouder was niet bij het akkoord dat gesloten is, dan weet je niet of wethouder dit ook gaat doen”*. Iemand anders (laag vertrouwen) maakt zich zorgen over de mensen die er niet bij zijn geweest en dat het onmogelijk is om iedereen het met elkaar eens te laten zijn. Bij deze groep bestaat het gevoel dat er door de vrijblijvendheid, in combinatie met het vertrek van de wethouder, verantwoordelijkheid wordt afgeschoven op de burger en er daarmee *“een addertje onder het gras zit”*.



3.3. Casus, deel 2

Na de bespreking van deel 1 van de casus gingen de subgroepen met elkaar in gesprek over deel 2 en bijbehorende vragen (zie kader). Hieronder beschrijven we hoe de verschillende deelnemers aankijken tegen deze wending in het proces.

Casus, deel 2

Als de participatie is afgerond blijkt alleen dat sommige inwoners van de stad die niet naar de avonden gekomen zijn 4 evenementen te weinig vinden. Vooral omdat er in de stad op andere plekken eigenlijk niets georganiseerd kan worden. Ruim 300 mensen tekenen een petitie om de gemeente op te roepen om meer mogelijk te maken. In een interview met de krant spreekt de wethouder zijn steun hiervoor uit en zegt dat er meer evenementen op het terrein georganiseerd mogen worden. De direct omwonenden besluiten een bezwaar bij de rechter in te dienen, omdat ze vinden dat er dan teveel overlast wordt veroorzaakt.

Vragen:

- Hoe kijken jullie naar de acties van de verschillende groepen inwoners?
 - Wat is nodig voor het vergroten van het onderling vertrouwen?
- Hoe kijken jullie naar de acties van de gemeente?
 - Wat gaat goed, wat niet?
- Geef opnieuw een cijfer voor de mate van jouw vertrouwen in de gemeente/ het bestuur. (ieder voor zich)

3.3.1. Petitie actie verschillend gezien

Op de vraag hoe deelnemers kijken naar de acties van de verschillende groepen inwoners, wordt wisselend geantwoord. Opvallend hierbij is het verschil in reactie tussen de groep deelnemers met relatief hoog en relatief laag politiek vertrouwen. De eerste groep legt een duidelijke verantwoordelijkheid bij de petitietekenaars, die voldoende kans hebben gehad om bij de inspraakavonden aanwezig te zijn en nu simpelweg te laat zijn: *“Dit is Nederland op z’n smalst. Het ondermijnende. Een stel met grote bekken is het er niet mee eens. Ze zijn te laat”*. Er wordt ook gesproken van *“doorgeslagen democratie”*: *“dan moeten we weer compromissen gaan zoeken. Resultaat is: er gebeurt niks”*. De tweede groep legt duidelijk meer verantwoordelijkheid bij de gemeente, die een duidelijker besluit had moeten communiceren na de inspraakavonden: *“Was het voorstel al door de gemeente aangenomen? Ik vind het hun goed recht om een petitie op te starten”*. Er zijn deelnemers die het aantal van 300 petitietekenaars in perspectief willen zien: over welk percentage hebben we het van het totaal aantal inwoners? Is dit percentage laag, dan telt de petitie minder zwaar. Ook zijn er deelnemers die vinden dat alle partijen een punt hebben, maar het belang van direct omwonenden zwaarder vinden wegen dan andere inwoners. Het uiteindelijke besluit zou vooral op hun stem moeten worden gebaseerd.

3.3.2. Wethouder als individu bepaalt vertrouwen in overheid

Ook in dit deel van de casus is er vooral veel kritiek op de rol van de wethouder. Dit heeft een enorme invloed op de rapportcijfers die men nu geeft voor het vertrouwen in de gemeente (zie tabel 3.2).



Tabel 3.2 Mate van vertrouwen in gemeente(bestuur), rapportcijfers

Hoog vertrouwen		Gemiddeld vertrouwen		Laag vertrouwen	
Deel 1	Deel 2	Deel 1	Deel 2	Deel 1	Deel 2
8	5	7	5	7	4,5
8	3	7,5	5,5	6	1
8	3	8	5	6	4
7,5	6	8	8,5	7-	4
7	5,5	9	8,5	6	3,5
8	5				

Voor de deelnemers uit alle groepen geldt bijna unaniem dat het optreden van deze individuele wethouder hun vertrouwen in de gemeente sterk beïnvloedt. De cijfers voor vertrouwen kelderen. Iemand uit de groep hoog vertrouwen verwoordt het als volgt: *“ik vind het erg hoe erop gereageerd wordt. Betrokkenen uit fase 1 hebben moeite gedaan, hun best gedaan. En dan gaat een flapdrol van de wethouder daar dwars doorheen, die ondermijnt het. Dat is een goed voorbeeld van de onbetrouwbare overheid”*. In de groep met laag vertrouwen benoemen meerdere deelnemers het gebrek aan transparantie als voornamelijk probleem bij de verandering in het besluit. Een deelnemer haakt terug op de haar eerder gekozen associatiekaart, de honingraat: *“het begint heel goed, de bijtjes overleggen. Er komt een compromisvoorstel, de pot honing staat klaar om gevuld te worden. Daarna lijkt het alsof de bijen uitgerookt zijn want wethouder beslist iets anders. Dan mis ik samenwerking en transparantie”*. Anderen zien de actie van de wethouder als respectloos, zieltjes winnen en een politiek machtsspelletje. De echte reden voor de veranderde mening blijft echter onduidelijk. Dat de wethouder zijn mening via de media verkondigt, wordt door de meeste deelnemers gezien als beneden peil, zwak en een *“makkelijke manier om te scoren”*. Daarnaast verwachten deelnemers dat aanwezigen bij het participatieproces geen vertrouwen meer hebben en niet nog eens zullen meedoen als van eerder gemaakte afspraken wordt afgeweken.

In de groep met gemiddeld vertrouwen zien we twee deelnemers met een vrijwel ongewijzigd hoog rapportcijfer voor hun vertrouwen in de gemeente. Zij lichten dit als volgt toe: *“de wethouder heeft kennelijk geen ruggengraat of wordt onder druk gezet. Dat gaat over een individu. Maar ik heb nog steeds vertrouwen in de gemeente, dat is iets anders dan het individu”*. Hieruit blijkt dat sommige inwoners onderscheid maken tussen de overheid en de politicus: de gemeente heeft het proces goed vormgegeven, maar het individueel optreden van de wethouder wordt pertinent afgekeurd.

3.3.3. Gemeente is aan zet: transparantie essentieel

Uit bovenstaande blijkt dat een individuele politicus veel invloed lijkt te hebben op het algemene vertrouwen dat de deelnemers hebben in de lokale overheid. Nogmaals wijst een deelnemer (hoog vertrouwen) erop dat het participatieproces an sich prima verliep, maar *“wanneer een wethouder in de war raakt van deze petitie, neemt mijn vertrouwen af”*. Ook vindt een deelnemer dat de wethouder een voorbeeldrol heeft en dat hetgeen hij doet of laat afstraalt op de gemeente. Het maakt dus verschil wie de gemeente als wethouder aanwijst en hoe deze persoon zich in het openbaar opstelt en uitlaat. Er wordt hierbij door deelnemers een koppeling gemaakt met de transparantie van besluiten. Deze transparantie lijkt essentieel te zijn voor het vertrouwen van



inwoners in de (lokale) overheid, volgens sommigen zelf belangrijker dan de inhoud van het uiteindelijke besluit zelf.

Ongeacht de mate van vertrouwen zijn er grofweg twee groepen deelnemers te onderscheiden. De ene groep legt meer verantwoordelijkheid bij de inwoners en de andere groep meer bij de gemeente. Tussen deze twee groepen verschillen dan ook de suggesties voor wat er beter had gekund. De groep die inwoners meer verantwoordelijk acht, vindt dat de gemeente persoonlijk contact zou moeten zoeken met de petitietekenaars: *“telefoons pakken en ze opbellen, om tafel gaan. Misschien het proces schetsen en mensen erop wijzen dat ze eerder hun stem niet hebben laten horen”*. De groep die de gemeente meer verantwoordelijk acht, oppert aanvullend een referendum of een enquête, om op basis daarvan alsnog een besluit te nemen: *“Breed uitvragen: wat wil je en waarom. Op basis daarvan een voorstel naar de raad sturen”*. Een deelnemer uit de derde groep (gemiddeld vertrouwen) geeft aan hoe de gemeente met terugwerkende kracht had moeten opereren: *“avonden organiseren waarbij vooraf duidelijk is dat er beslissing genomen en geconcretiseerd gaat worden. Meer informatie verstrekken over de consequenties van de avonden, meer aanwezigheid en betrokkenheid stimuleren”*. Duidelijk is dat in alle gevallen daadkracht en transparante communicatie vanuit de gemeente wordt verwacht.

3.3.4. Participatie beperkte invloed op vertrouwen

Afsluitend legden we de vraag voor hoeveel invloed een participatietraject, zoals in de casus beschreven, heeft op het algemeen vertrouwen van de deelnemers in de overheid. Met andere woorden: hoe zwaar weegt dergelijke participatie vergeleken met andere factoren die het vertrouwen beïnvloeden? Deze vraag legden we, vanwege tijdgebrek bij andere groepen, alleen voor aan de groep met relatief hoog vertrouwen.

Uit de reacties maken we op dat de invloed van participatie volgens deze deelnemers gering is ten opzichte van andere factoren. Hierbij speelt een aantal afwegingen. Allereerst geeft een deelnemer aan dat, indien het vertrouwen al vrij laag is, het erg moeilijk is om het beeld om te buigen: *“ik denk dat lokale participatie helaas weinig invloed heeft. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Op het moment dat het slecht gaat heb je het er nog jaren over”*. Ten tweede benoemt een deelnemer de landelijke politiek als leidend voor haar vertrouwen: *“beslissingen van de landelijke overheid zijn eigenlijk belangrijker en de landelijke overheid is ingewikkeld. Zo’n participatietraject is peanuts”*. Tenslotte wijst een deelnemer op de eigen verantwoordelijkheid van de overheid en politiek: *“leuk zo’n participatietraject, maar ik denk dat we dat niet voor alles moeten inrichten. Niet alles leent zich ervoor. De overheid moet beslissingen nemen. Ik wil dat de politiek zijn verantwoordelijkheid neemt”*.

Ondanks dat deze uitspraken zijn gedaan door deelnemers met een hoog vertrouwen, is er aanleiding om te constateren dat dit ook geldt voor deelnemers met een laag en gemiddeld vertrouwen. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat geen van de deelnemers uit zichzelf participatie noemt als belangrijke factor voor het versterken van vertrouwen. Dat het vertrouwen te voet komt en te paard gaat, zoals een deelnemer aangeeft, zien we bij bijna alle deelnemers terug. De cijfers uit tabel 3.2 weerspiegelen dit. Hiermee constateren we vooral een afbreukrisico van een participatietraject. De mogelijke invloed die een participatietraject heeft op vertrouwen is overwegend negatief.



4. Conclusie

Als deelonderzoek van een grotere studie naar de relatie tussen deelname van burgers aan participatieprocessen op initiatief van de overheid in het fysieke domein, en het institutionele vertrouwen in openbaar bestuur beschrijft dit rapport de bevindingen van drie focusgroepen. Dit deelonderzoek kan worden gezien als fase 2 van het bredere onderzoek. Fase 1 betrof een literatuurstudie. De laatste fase (fase 3) betreft een casestudie.

Het doel van de focusgroepen is om na te gaan in hoeverre de in de literatuurstudie (fase 1) gevonden factoren en mechanismen overeenstemmen met de belevingswereld in de praktijk en welke mogelijke aanvullingen hierop van toepassing zijn. Hiermee scherpen wij de eerste versie van het conceptueel model, dat is gebaseerd op deze factoren en mechanismen, aan. Daarnaast dienen de focusgroepen om input te geven voor de uiteindelijke beantwoording van de deelvragen die centraal staan in de bredere studie.

De selectie van deelnemers voor de focusgroepen hebben we gebaseerd op hun mate van maatschappelijk vertrouwen. Daarnaast hebben we gekeken of deelnemers wel eens of nog nooit hebben deelgenomen aan een participatietraject van een overheid (lokaal of landelijk). In deze conclusie laten wij eerst ons licht schijnen op het conceptueel model. Vervolgens richten wij ons op de beantwoording van de deelvragen. In de focusgroepen zijn wij eerst in gesprek gegaan over factoren die van invloed zijn op het vertrouwen in de overheid. Vervolgens is de stap gemaakt naar de relatie tussen dit participatie en dit vertrouwen in de overheid.

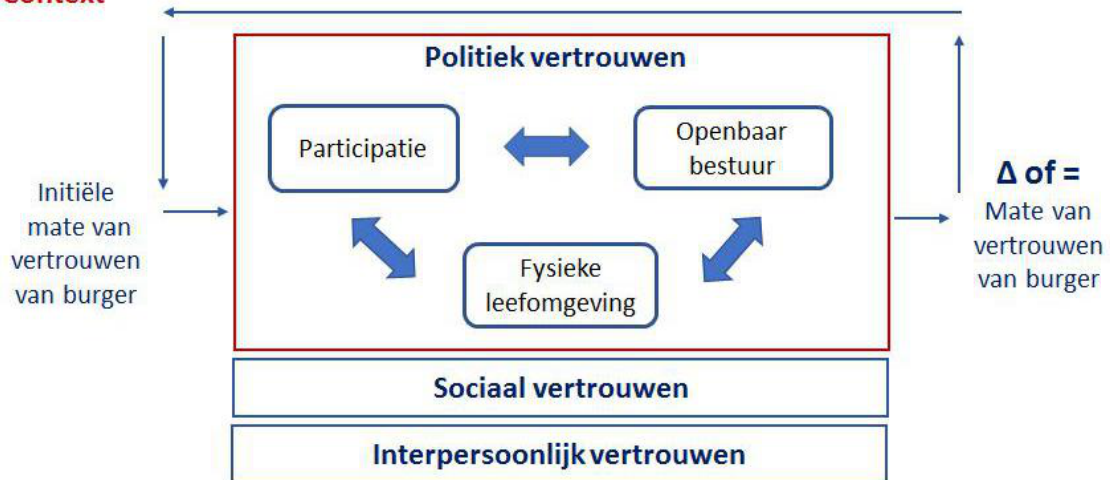
In deze conclusie gaan wij eerst terug naar het conceptueel model en zullen wij met onze bevindingen uit de focusgroepen de geschetste verbanden aanscherpen. Vervolgens geven wij per deelvraag input voor de uiteindelijke beantwoording.

4.1. Terug naar conceptueel model

De eerste versie van het conceptueel model, zoals opgesteld op basis van de uit de literatuurstudie gevonden factoren en mechanismen, laat zien dat een burger met een bepaalde mate van vertrouwen bepaalde ervaringen opdoet waardoor de mate van vertrouwen gelijk blijft, daalt of wordt versterkt. Dit proces wordt beïnvloed door sociaal en interpersoonlijk vertrouwen en vindt plaats in een context die eveneens aan verandering onderhevig is.



Figuur 4.1 - Conceptueel model
Context



Het blijkt voor deelnemers lastig om een verband te kunnen schetsen tussen vertrouwen in de overheid en interpersoonlijk vertrouwen. Deelnemers konden moeilijk aangeven of een sterk vertrouwen tussen burgers onderling het vertrouwen in de overheid mogelijk zou versterken, zo blijkt uit de behandeling van de casus. Wanneer we vanuit de analyse kijken naar het verband tussen sociaal vertrouwen (vertrouw je mensen die je niet kent) en het vertrouwen in de overheid, is er echter een opvallend patroon zichtbaar. Want alhoewel men de overheid graag zou *willen* vertrouwen, leidt politiek 'gekissebis' en individueel falen hierbij af. Het werkt als ruis en een storende factor voor vertrouwen in de overheid. Risico hierbij is dat als bekende politieke personen een misstap maken, dit ten koste gaat van het vertrouwen in de overheid als geheel. Dit fenomeen zien we voor zowel de landelijke overheid ('Mark Rutte liegt'), als de lokale overheid ('de wethouder houdt zich niet aan de afspraak').

Tot slot de relatie tussen participatie en vertrouwen in de overheid. Uit de focusgroepen blijkt dat participatie het vertrouwen in het openbaar bestuur kan bestendigen, of soms versterken, maar hier zit een afbreukrisico. Wanneer een participatietraject slecht is ingericht gaat het vertrouwen 'te paard'. De eerder genoemde individuen, de 'poppetjes', hebben hier een belangrijke rol in. De invloed van participatie op vertrouwen is bij de bespreking van de casus enkel op lokaal niveau belicht.

4.2. Input beantwoording onderzoeksvragen

Dit deelonderzoek moet input bieden voor de uiteindelijke beantwoording van de deelvragen van de bredere studie waar ook een literatuuronderzoek en casestudie deel van uitmaken. In deze paragraaf behandelen we achtereenvolgens de drie deelvragen die hierin centraal staan. Deze hebben betrekking op de factoren die het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur beïnvloeden, hoe je deze factoren kunt beïnvloeden met participatie, en hoe de overheid participatie kan inzetten om het vertrouwen van burgers te vergroten.



1. Wat zijn de factoren die het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur beïnvloeden? En welke niet en waarom wel/niet?

Samenwerking en de overheid als vangnet versterken vertrouwen

Wanneer we deelnemers vragen naar een ideaalscenario van vertrouwen in de overheid zien we een duidelijke parallel tussen de drie verschillende groepen. Centrale begrippen die zorgen voor vertrouwen zijn 'samenwerking' en 'vangnet'. Voor deelnemers geldt dat gelijkwaardige samenwerking met de overheid een belangrijk fundament is voor hun vertrouwen.

Samenwerking associëren deelnemers hierbij echter niet met het begrip participatie, maar met gelijkwaardigheid en evenredige inzet. De burger moet verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door belasting te betalen, en de overheid moet ervoor zorgen dat zij ervoor hen is wanneer dat nodig is. Daarbij moet zij zorg dragen voor transparantie en heldere communicatie en de burger serieus nemen. Positief persoonlijk contact van deelnemers met de overheid omtrent dit sociale vangnet wordt dan ook genoemd als belangrijke positieve factor voor hun vertrouwen. Opvallend is dat dit persoonlijke contact vooral geldt voor lokale overheden en uitvoeringsorganisaties, maar dat het gevolg hiervan effect heeft op de overheid in de breedste zin.

Een volgende belangrijke factor die vertrouwen in de overheid bestendigt, is het politieke systeem in Nederland. Deelnemers vergelijken dit systeem met de Verenigde Staten waar de beperkte politieke keuzevrijheid volgens hen tot minder vertrouwen in de overheid zou leiden.

Complexiteit en individueel falen schaden vertrouwen

Naast deze factoren die in een ideaalscenario zouden moeten zorgen voor een sterk vertrouwen in de overheid, is deelnemers gevraagd naar factoren die dit vertrouwen negatief beïnvloeden. Complexe regelgeving is hierin een belangrijk aspect. Dit staat de eerder genoemde samenwerking en gelijkwaardigheid in de weg. Deelnemers geven aan dat zij in hun eentje de complexe regelgeving niet altijd kunnen overzien. Hier is ondersteuning bij nodig, al dan niet van de overheid. Ondersteuning die er niet altijd is, zo geeft een aantal deelnemers vanuit persoonlijke ervaring aan.

Ook slechte communicatie vanuit de overheid omtrent beleid kan een negatieve invloed op het vertrouwen hebben. Deelnemers zien hierbij soms zaken die 'gewoon niet kloppen'. Zij vinden dat gemaakte keuzes soms onvoldoende worden onderbouwd. Hierbij geldt dat transparantie over gemaakte keuzes in beleid belangrijker is dan de inhoud van dit beleid. Wanneer de overheid hierin tekort schiet gaat dit ten koste van een gevoel van rechtvaardigheid en uiteindelijk vertrouwen.

Verder zien we op zowel landelijk als lokaal niveau dat persoonlijke missers van politici een deuk in het vertrouwen van deelnemers in de overheid kunnen slaan. Door individueel falen ligt afnemend vertrouwen in de overheid snel op de loer.

Participatie niet spontaan genoemd

In dit onderzoek staat de relatie tussen participatie en vertrouwen centraal. Opvallend is dat wanneer we deelnemers vragen naar belangrijke factoren voor hun vertrouwen in de overheid, niemand participatie als bepalende factor noemt. In het verdere verloop van de focusgroepen stond deze relatie centraal en is hier dieper op ingegaan. De conclusies hiervan beschrijven we bij deelvragen 2 en 3.



2. Welke van de bepalende factoren kun je beïnvloeden met participatie? Hoe komt dat? Wat betekent dat voor het deel van de samenleving dat niet deelneemt aan participatietrajecten? En welke keerzijden zitten er in deze context aan participatie verbonden?

Deze tweede deelvraag gaat verder dan de scope van dit deelonderzoek. In de focusgroepen hebben wij middels een casus gekeken naar de relatie tussen participatie op lokaal niveau en het vertrouwen in de overheid. Daarbij hebben we deze relatie in de breedste zin voorgelegd. Hierbij hebben wij niet specifiek gekeken naar de vraag in hoeverre de genoemde bepalende factoren te beïnvloeden zijn met participatie. Ook geldt dat bijna alle deelnemers aan de focusgroepen wel eens heeft deelgenomen aan een participatietraject. We hebben de relatie tussen participatie en vertrouwen dus niet kunnen toetsen aan mensen die niet deelnemen aan participatietrajecten.

Komt te voet, gaat te paard

Een duidelijke bevinding uit de focusgroepen is dat vertrouwen volgens deelnemers ‘te voet komt en te paard gaat’. Dit geldt ook voor de relatie tussen participatie en vertrouwen. Op basis van behandelde casus in de focusgroepen constateren wij dat een (lokaal) participatietraject vertrouwen in de overheid voornamelijk kan bestendigen en dat er een sterk afbreukrisico is. Met name individueel falen van een vertegenwoordiger van de gemeente (de wethouder), in de ogen van de deelnemers, kan ervoor zorgen dat het vertrouwen een flinke deuk oploopt.

“Waarom moeten wij het doen?”

Voornamelijk bij deelnemers met hoog vertrouwen ontstaat een gevoel van afschuiven van verantwoordelijkheid wanneer een gemeente een participatietraject opzet. Zij hoeven niet over alles mee te denken en verwachten dat de (lokale) politiek juist verantwoordelijkheid neemt. Bij deelnemers met gemiddeld vertrouwen horen we een vergelijkbaar geluid. Door hen wordt genoemd dat de gemeente de juiste partij is om verantwoordelijkheid te nemen in het afwegen van belangen.

3. Hoe zou de overheid participatie kunnen inzetten om het vertrouwen van burgers in het bestuur te vergroten? Welke handreikingen/aanbevelingen kunnen we daarvoor bieden?

Wees duidelijk over (veranderende) spelregels

Deelnemers uit alle groepen geven aan dat transparantie en het nakomen van afspraken belangrijke factoren zijn voor waardevolle participatie. Dit geldt ook voor impliciete afspraken. Voor de casus geldt bijvoorbeeld dat deelnemers van een vertegenwoordiger van de gemeente, de wethouder in dit geval, verwachten dat hij of zij betrokkenheid toont bij een participatietraject. Hierbij voortijdig vertrekken is in de ogen van deelnemers het niet nakomen van een impliciete afspraak.

Als een traject anders verloopt dan vooraf gepland, is het van belang hier helder over te communiceren. Wees hierbij continu transparant. Wanneer een proces een onverwachte wending neemt is het voor deelnemers van belang dat zij van de (lokale) overheid horen hoe zij hiermee omgaat en waar burgers dus rekening mee kunnen houden. Kortom: wees continu duidelijk over de spelregels. Ook als deze tijdens het spel veranderen.



Inhoud van beleid ondergeschikt aan transparantie over beleid

Wanneer een (lokale) overheid helder communiceert, afspraken en impliciete afspraken nakomt en burgers blijft informeren over de loop van een participatietraject, is dat belangrijker voor het vertrouwen dan de inhoud van het uiteindelijke besluit. Deelnemers willen geïnformeerd worden over wat er met hun inbreng is gebeurd en waarom er een bepaald besluit is genomen. Dit punt komt terug op de eerder genoemde fundamentele factoren van vertrouwen in de overheid: samenwerking en gelijkwaardigheid door serieus genomen te worden.

