



Participatie en vertrouwen

Hoe participatie wel én niet kan bijdragen aan
het versterken of herstellen van vertrouwen van burgers in
het openbaar bestuur

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Open Universiteit (opdrachtnemer),
in opdracht van de provincie Zuid-Holland (opdrachtgever).

Vanwege de wetenschappelijke onafhankelijkheid benadrukken we dat de inhoud van dit rapport
geheel voor rekening van opdrachtnemer komt.

Ter bevordering van de eenduidige uitstraling van de onderzoeken die in opdracht van
Kennis Zuid-Holland plaatsvinden, maakt oplevering van rapporten in het voorliggende format
onderdeel uit van de opdrachtverlening.



Voorwoord

We leven in een complexe wereld. Ontwikkelingen volgen elkaar snel op en er wordt steeds meer van ons gevraagd. Als voorbeelden noem ik de energiecrisis, de impact van transitie op het dagelijks leven en de invloed van digitalisering. De hiermee gepaard gaande complexiteit vraagt veel van de verhouding tussen overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners.

In het programma Beter Bestuur beschreven we al dat een responsieve en omgevingsbewuste overheid van steeds groter belang is. Goede participatietrajecten met bewoners en het slim aansluiten bij maatschappelijke initiatieven juich ik van harte toe. Met de inbreng van ervaringsdeskundige inwoners tijdens goed georganiseerde participatietrajecten kunnen we ons beleid immers beter en effectiever maken.

Tegelijkertijd weten we dat de praktijk weerbarstig kan zijn en bovenstaande gemakkelijker klinkt dan het daadwerkelijk is. We dienen te voorkomen dat we te snel acteren op basis van het mantra baat het niet, dan schaadt het niet. Met de aanstaande komst van de Omgevingswet, het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' en het politiek wantrouwen in de samenleving is de verwachting dat het thema participatie niet van de agenda zal verdwijnen.

Juist daarom is het van belang met elkaar (blijvend) kennis en ervaring op te doen over op welke wijze participatie van meerwaarde is en op welke wijze niet. Nog belangrijker is dat we ons bewust zijn van de doelen waarvoor bewonersparticipatie wel en niet ingezet kan worden. We zien dat er nog regelmatig diverse aannames worden gedaan bij de inzet van participatie, en dat er soms onvoldoende aandacht lijkt te zijn voor de keerzijden van (ondoordachte) bewonersparticipatie. Een veelgehoorde aanname is bijvoorbeeld dat we met meer bewonersparticipatie het vertrouwen in het openbaar bestuur kunnen verbeteren. Terwijl we weten dat deze relatie nog onvoldoende is onderzocht.

Met veel nieuwsgierigheid hebben we daarom, samen het Kennisknooppunt Participatie van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, de Open Universiteit de opdracht gegeven om de relatie tussen participatie en vertrouwen in het openbaar bestuur nader te onderzoeken. Met de in dit rapport beschreven informatie onder de arm hoop ik de kennis over participatie voor onszelf en onze medeoverheden verder te voeden. Juist om ervoor te zorgen dat onze participatietrajecten van optimale toegevoegde waarde zullen zijn.

Via deze weg dank ik graag de onderzoekers van de Open Universiteit die met nieuwe inzichten, concrete handvatten en nuttige handelingsperspectieven zijn gekomen. Het is mooi om te zien dat er gedurende het gehele onderzoek nauwe afstemming is geweest met vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, kennisinstelling en ook bewonersinitiatieven. Ik ben er van overtuigd dat dit onderzoek voor zowel de provincie, gemeenten en kennisinstellingen als maatschappelijke initiatieven van grote meerwaarde zal zijn. En ik ben verheugd dat we ook op deze wijze een passende invulling kunnen geven aan onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in Zuid-Holland.

Ik wens u veel leesplezier!

Frederik Zevenbergen
Gedeputeerde Bestuur en maatschappij
Provincie Zuid-Holland

Samenvatting

Dit rapport gaat over de relatie tussen participatie en vertrouwen. Het doel van het onderzoek is de vermeende positieve relatie tussen het inzetten van participatie en het versterken of herstellen van vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur kritisch te analyseren. Het rapport sluit af met concrete aanbevelingen over participatie, enerzijds om het vertrouwen – waar mogelijk – te bevorderen en anderzijds om mogelijke afbreukrisico's te beperken.

De centrale onderzoeksvraag is: *Kan participatie bijdragen aan het versterken of herstellen van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur, en zo ja, hoe?*

De focus van het onderzoek ligt op het politieke vertrouwen van burgers in de decentrale overheden – gemeente, provincie en waterschap – oftewel, het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Dat is iets anders dan het vertrouwen in mensen die men kent (interpersoonlijk vertrouwen) of mensen in het algemeen (sociaal vertrouwen).

Participatie wordt hier als volgt gedefinieerd: Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties door de overheid betrokken worden (consulteren, meedenken/meebeslissen of co-creëren) bij besluitvorming in de fysieke leefomgeving die invloed op hen heeft.

In dit rapport worden de uitkomsten van [drie deelstudies](#) beschreven: een literatuurstudie met een samenvatting van de bestaande (wetenschappelijke) kennis, drie focusgroepen met inwoners van de provincie Zuid-Holland en een casestudie naar de ervaringen met een concreet participatietraject en de mogelijke effecten daarvan op het vertrouwen in het openbaar bestuur. In dit laatste onderzoek zijn drie casussen bestudeerd: de participatie bij een herinrichting van een park in de gemeente Goeree-Overflakkee, de Verantwoordingsdag V100 van de provincie Zuid-Holland en de participatie bij het opstellen van het waterbeheerprogramma van Hoogheemraadschap Delfland.

Factoren die bepalend zijn voor het vertrouwen

Er blijken veel factoren bepalend te zijn voor het vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur. Op een aantal belangrijke factoren hebben gemeente, provincie en waterschap geen invloed.

Zo zijn de sociaal-economische situatie en het vertrouwen van burgers in het politieke systeem als geheel (Werkt de democratie naar behoren en verlopen verkiezingen eerlijk?) belangrijke factoren. Hoe beter men vindt dat het gaat met de economie en democratie, hoe hoger het vertrouwen. Daarnaast werkt het vertrouwen van burgers in de nationale overheid door in het vertrouwen in de decentrale overheden. De politieke discussies en besluiten op dat niveau worden als het meest bepalend gezien voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Burgers baseren hun vertrouwen op 'het vangnet' dat de overheid biedt, of dat vangnet toegankelijk is en hoe de overheid 'samenwerkt' met burgers.

Het politieke vertrouwen van burgers in een gemeente, provincie of waterschap hangt daarnaast af van de beoordeling van kenmerken van de institutie. Dat zijn factoren waar decentrale overheden wél zelf invloed op hebben. Bijvoorbeeld of een decentrale overheid als 'welwillend' gezien wordt. De kernwaarde daarbij is integriteit – niet handelen vanuit eigenbelang. Ook wordt de mate waarin een gemeente luistert naar de wensen van burgers en daarnaar handelt meegenomen in het vertrouwensoordeel van burgers. Dat noemt men ook wel 'responsiviteit'.

Als participatie goed verloopt, wat betekent dat er geluisterd wordt én dat er iets gedaan wordt met de inbreng, kan het bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Maar alleen als burgers ervaren dat de decentrale overheden ook op andere momenten welwillend en responsief zijn.

Het vertrouwensoordeel van burgers is tenslotte mede afhankelijk van hoe goed ze een decentrale overheid kennen. Met name de provincie en het waterschap kent men minder goed. Meer bekendheid met hoe die regionale overheden functioneren, zou het politieke vertrouwen van burgers in die instituties kunnen versterken.

Conclusie van het onderzoek

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat participatie waarschijnlijk niet het meest effectieve instrument is om het vertrouwen van burgers in decentrale overheden te herstellen of te versterken. Andere factoren hebben meer invloed. Daarnaast lijkt het positieve effect van één afzonderlijk traject beperkt en is er ook een afbreukrisico. Wanneer participatie niet goed verloopt kan slechte publiciteit het negatieve effect op het vertrouwen versterken. Maar uit het onderzoek blijkt ook dat burgers die zich onttrekken aan participatie niet per definitie geen vertrouwen hebben in het decentraal openbaar bestuur. Een deel van de burgers kiest er bewust voor om niet mee te denken of te doen als decentrale overheden participatie organiseren. Juist omdat ze vertrouwen hebben dat decentrale overheden hun publieke taak goed uitvoeren. Die burgers kunnen participatie dan ervaren als het afschuiven van verantwoordelijkheden.

Verder is gebleken dat niet iedereen wil of kan deelnemen en dat het versterken of herstellen van vertrouwen niet het primaire doel zou moeten zijn. Participatie is vooral waardevol als een manier om ervaringskennis van burgers mee te nemen bij besluitvorming en zo de kwaliteit van besluiten te verhogen.

Handreikingen voor het openbaar bestuur

Ter afsluiting zijn deze drie handreikingen het meest van belang voor participatie en het vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur: zorg voor voldoende responsiviteit, zet in op samenwerken en vergroot de kennis van burgers.

Het zo toegankelijk mogelijk zijn kan burgers – ook die met wat minder politiek vertrouwen – de gelegenheid geven om hun inbreng te doen. Daarbij is het belangrijk om uit te gaan van hoe en waarom burgers zélf willen bijdragen. Trekken ze spontaan aan de bel over iets wat in hun directe leefomgeving speelt of willen ze meer weten over de werkwijzen van hun gemeente, provincie of waterschap? Willen ze langdurig meedenken of liever een reactieformulier invullen?

Er zijn vele manieren waarop een goede samenwerking vorm kan krijgen. Burgers geven aan dat ze persoonlijk contact waarderen en dat het opbouwen van een relatie belangrijk is voor hun vertrouwen. Ook kan een goede gespreksleider het makkelijker maken om écht in gesprek gaan. Zo krijgen burgers zicht op hoe serieus ze genomen worden en hoe goed er geluisterd wordt.

Ook kunnen burgers door te participeren decentrale overheden beter leren kennen, wat een basis kan bieden voor een groter vertrouwen, zeker als daar breder over gecommuniceerd wordt. Toegankelijke, transparante en eerlijke communicatie zijn daarbij cruciaal.

Tot slot hebben de focusgroepen en casestudie laten zien dat het lastig is om burgers te betrekken die geen of weinig interesse hebben in participatie of geen enkel vertrouwen hebben in het openbaar bestuur. Het verdient aanbeveling om hier bij vervolgonderzoek nadrukkelijk aandacht aan te besteden.

Inhoud

Samenvatting	5
Inhoud	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel, onderzoeksvragen en aanpak	9
1.3 Leeswijzer	11
2 De begrippen vertrouwen en participatie nader beschouwd	14
2.1 Vertrouwen, wantrouwen en ‘confidence’	14
2.2 Drie vormen van vertrouwen: interpersoonlijk, sociaal en politiek	15
2.3 Vertrouwen waarin?	15
2.4 Verschillende typen participatie	16
3 De factoren die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur	17
3.1 Vertrouwen in maatschappij, politiek systeem en de nationale overheid	18
3.2 Kennis over een decentrale overheid	19
3.3 Manier van samenwerken en het fungeren als ‘vangnet’	19
3.4 Welwillendheid en responsiviteit van een institutie	20
3.5 Integriteit, transparantie en beeldvorming	21
3.6 Samenvattend: participatie is slechts één van de vele factoren	22
4 De rol van participatie bij vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur	24
4.1 Voorafgaand: mate van vertrouwen, relevantie en toegankelijkheid	24
4.2 Tijdens: samenwerken, transparantie en terugkoppeling	27
4.3 Na afloop: invloed van participatie op politiek vertrouwen	29
4.4 Samenvattend: een getrapte invloed op het vertrouwen	31
5 Kanttekeningen, handreikingen en vervolgonderzoek	33
5.1 Kanttekeningen	34
5.2 Handreikingen voor decentrale overheden	35
5.3 Vervolgonderzoek	36



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Participatie en vertrouwen zijn onderwerpen die een belangrijke rol spelen in discussies over het functioneren van het openbaar bestuur en waarover snel aannames worden gedaan. Zo wordt een laag vertrouwen in de overheid vaak als probleem gezien en het beter betrekken van burgers bij besluitvorming als een mogelijke oplossing daarvoor ¹.

De relatie tussen participatie en vertrouwen is echter niet zo eenduidig als vaak verondersteld wordt en brengt veel vragen met zich mee. Die vragen gaan over waarin een burger dan vertrouwen zou moeten hebben. Gaat het om vertrouwen in het functioneren van de democratie, in volksvertegenwoordigers, in bestuurders, in de uitvoering van het beleid of in allemaal tegelijk? De vraag is ook of participatie tot meer vertrouwen leidt of dat een gezond wantrouwen juist een randvoorwaarde is voor burgers om betrokken te willen raken bij beslissingen van de overheid.

Andere belangrijke vragen gaan over de keerzijden van participatie. Want participatie is in de praktijk complex en het kan ook tot ongewenste uitkomsten leiden. Denk bijvoorbeeld aan ‘participatiemoeheid’ of een gebrek aan representativiteit, onduidelijkheid over wat er is gebeurd met de verzamelde input of het verzanden van trajecten in belangentegenstellingen of conflicten. Wat zijn de effecten daarvan op het vertrouwen van burgers? Genoeg vragen om een verkennend onderzoek te starten.

1.2 Doel, onderzoeksvragen en aanpak

In het voorliggende rapport staat de relatie tussen participatie en vertrouwen centraal. Het doel van dit verkennende onderzoek is tweeledig. Ten eerste is het doel een realistische kijk te geven op de grote vraagstukken die spelen rondom het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur en de rol die participatie daarbij kan spelen. Daartoe wordt de vermeende positieve relatie tussen het inzetten van participatie en het versterken of herstellen van vertrouwen in het openbaar bestuur kritisch geanalyseerd. Ten tweede heeft dit onderzoek tot doel om concrete aanbevelingen te doen zodat participatie – waar mogelijk – een zo goed mogelijke bijdrage kan leveren aan het versterken of herstellen van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Het rapport is primair gericht op vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur en participatie in het domein van de fysieke leefomgeving (zie hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting van de begrippen).

De centrale onderzoeksvraag is: *Kan participatie bijdragen aan het versterken of herstellen van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur, en zo ja, hoe?*

1 Zie o.m. de kwartaalberichten van SCP (2021), SCP (2022), studies van Engbertsen et al. (2021) en van den Berg & Kok (2019), coalitieakkoorden [Rutte IV](#) en diverse gemeenten en artikelen in het FD ‘[Vertrouwen in de overheid historisch laag](#)’, Trouw: ‘[Hoe krijgt de gemeente het vertrouwen van de kiezer terug](#)’, en De Correspondent ‘[Zolang de uitvoering hapert blijft het zoeken naar vertrouwen](#)’.

Deelvragen zijn:

- 1) Wat zijn de belangrijkste factoren waarop burgers hun vertrouwen in het openbaar bestuur baseren?
- 2) Welke invloed heeft participatie op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur?
- 3) Welke handreikingen en handelingsperspectieven worden gedaan voor het inzetten van participatie in relatie tot het vertrouwen van burgers?
 - a) Aan welke voorwaarden moet die participatie voldoen om een zo goed mogelijk positief effect te hebben op het vertrouwen?
 - b) Wat zijn de keerzijden van het organiseren van participatie met betrekking tot vertrouwen voor deelnemers van participatietrajecten?
 - c) Wat betekent het organiseren van participatie voor het deel van de samenleving dat niet deelneemt aan participatietrajecten?

Het verkennende onderzoek is uitgevoerd in de periode van mei tot en met november 2022 en bestaat uit [drie deelstudies](#): 1) een literatuurstudie waarin de bestaande (wetenschappelijke) kennis wordt samengevat, 2) focusgroepen met inwoners van de provincie Zuid-Holland om te achterhalen hoe burgers met een verschillende mate van vertrouwen aankijken tegen de relatie tussen participatie en vertrouwen, en 3) drie casestudies naar de ervaringen van burgers en betrokkenen van diverse decentrale overheden (provincie, gemeente, waterschap) met een concreet participatietraject en de mogelijke effecten daarvan op het vertrouwen in het openbaar bestuur.

1. [Literatuurstudie](#): de analyse van (inter)nationale wetenschappelijke literatuur en publicaties over participatie en vertrouwen in de Nederlandse context. De literatuurstudie heeft als doel een synthese te geven van de huidige inzichten in de mogelijke relatie tussen participatie van burgers in besluitvorming in de fysieke leefomgeving en het vertrouwen van burgers in de overheid. Deze synthese is gepresenteerd als een conceptueel model. De literatuurstudie is – gezien de omvangrijke beschikbare kennis – selectief van aard.
2. [Focusgroepen](#): in drie focusgroepen is met 16 inwoners (respectievelijk 6, 5 en 5 deelnemers) van de provincie Zuid-Holland gesproken over de factoren waarop hun vertrouwen in de overheid is gebaseerd. Deelnemers zijn geselecteerd op de mate van maatschappelijk vertrouwen (hoog, midden en laag) en of ze wel of niet eerder hebben deelgenomen aan een participatietraject van een overheid (lokaal, regionaal of landelijk). Verder is er gezorgd voor een spreiding over achtergrondkenmerken (opleidingsniveau, inkomen, sekse, leeftijd, politieke voorkeur). De focusgroepen zijn uitgevoerd door het onderzoeksbureau I&O Research.
3. [Casestudie](#): verdeeld over drie participatiecasussen in de provincie Zuid-Holland (georganiseerd door een gemeente, een waterschap en de provincie zijn 18 personen geïnterviewd en werden de relevante onderliggende documenten geanalyseerd. De resultaten zijn mondeling teruggekoppeld. In de interviews is vanuit twee perspectieven (burgers en decentrale overheden) teruggekeken op de redenen om te participeren, de verwachtingen over de participatie, het verloop van het proces en het resultaat van het participatieproces. Daarnaast zijn er vragen gesteld over de mate van vertrouwen in de desbetreffende institutie, of er vertrouwen was in elkaar bij de bijeenkomst(en) en of het participeren heeft geleid tot een verandering in het vertrouwen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst dieper ingegaan op het begrip vertrouwen, welke vormen er zijn en waar de focus van het onderzoek op ligt. In de drie daaropvolgende hoofdstukken worden de afzonderlijke deelvragen beantwoord. Hoofdstuk 3 vormt een uiteenzetting van de factoren die van invloed kunnen zijn op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur en aan welke factoren het meeste gewicht toegekend kan worden. Welke rol participatie kan spelen bij vertrouwen wordt duidelijk gemaakt in hoofdstuk 4. De concrete handreikingen staan vervolgens in hoofdstuk 5.

In dit samenvattende rapport wordt met regelmaat verwezen naar de drie onderliggende deelrapporten waar nog een schat aan informatie te vinden is en een nadere toelichting wordt gegeven op de methoden van onderzoek en de gebruikte bronnen. Deze rapporten zijn toegankelijk via de [website van de provincie Zuid-Holland](#).

Politiek vertrouwen van burgers in Nederland

Uit verschillende onderzoeken van het [SCP](#) en [CBS](#) blijkt dat het politieke vertrouwen van burgers in Nederland de afgelopen decennia hoog en behoorlijk stabiel was. Vanaf 2020 is echter een scherpe daling zichtbaar in de tevredenheid van burgers met de Haagse politiek, maar ook in de Europese politiek en het gemeentebestuur. Als oorzaken worden naast de COVID-19-pandemie ook de toeslagenaffaire en de trage kabinetsformatie genoemd. Bijna 40 procent van de Nederlanders geeft aan weinig tot zeer weinig vertrouwen te hebben in hun gemeentebestuur. In [Trouw](#) is te lezen dat het lage vertrouwen leidde tot discussies en zorgen rondom de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022. Het vertrouwen in de gemeente is hoger dan dat in de nationale overheid én in regionale overheden.

In 2020 is voor het eerst grootschalig [kiezersonderzoek](#) gedaan naar de regionale overheden. Daaruit is gebleken dat burgers minder weten van provincies en waterschappen dan van nationale en gemeentelijke politiek. De interesse in politiek is klein en een behoorlijk deel van de respondenten kan geen antwoord geven op de vraag in welke mate ze vertrouwen hebben in de volksvertegenwoordiging of het bestuur van een provincie of waterschap.

Inwoners van Zuid-Holland over vertrouwen en participatie

Tijdens de focusgroepen is eerst het vertrouwen in de overheid gepeild met een associatieoefening. Daarin werd de volgende vraag gesteld: 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? Naar aanleiding van de ideaalsituatie is doorgesproken wat burgers verstaan onder 'de overheid' en welke factoren van invloed zijn op hun vertrouwen. Uit het onderzoek blijkt dat een gelijkwaardige samenwerking met de overheid een belangrijk fundament is voor hun politiek vertrouwen. Daarnaast werd een voorbeeldcasus van een gemeentelijk participatietraject voorgelegd: het organiseren van meerdere avonden waarop omwonenden en andere inwoners met de gemeente in gesprek gingen over de herinrichting van een terrein. Na het bereiken van een consensus nam het traject een onverwachte wending. Een petitie door inwoners die niet eerder hadden deelgenomen vormde aanleiding voor de gemeente om een besluit te nemen dat niet overeenkwam met de uitkomst van het eerdere proces. Aan de hand van de voorbeeldcasus werd besproken welke dilemma's er speelden en wat er goed en minder goed verliep. Aan het eind van de focusgroepen gaf elke deelnemer individueel een rapportcijfer voor het vertrouwen in zijn gemeente/gemeentebestuur. Uit de bespreking van de voorbeeldcasus werd geconcludeerd dat een (lokaal) participatietraject het vertrouwen in de overheid kan bestendigen, maar ook dat er een afbreukrisico is.



In gesprek voor een beter Zuid-Holland

Praat mee over het werk van de provincie!

Woon je in Zuid-Holland en wil je meepraten over
het werk van de provincie? Meld je dan aan voor het
evenement In gesprek voor een beter Zuid-Holland
in het Archeon op 20 mei van 9:00 tot 13:00 uur.

Bron: provincie Zuid-Holland

Casus: V100 in de provincie Zuid-Holland – In gesprek voor een beter Zuid-Holland

Ieder jaar legt het dagelijks bestuur van de provincie Zuid-Holland (het college van Gedeputeerde Staten) verantwoording af aan de volksvertegenwoordigers (Provinciale Staten) over het gevoerde beleid. Om in het debat van 15 juni 2022 voldoende input mee te kunnen nemen vanuit de inwoners van de provincie heeft Provinciale Staten opdracht gegeven om de V100 te organiseren. De 'V' staat voor Verantwoordingsdag en '100' voor het aantal burgers dat input kan geven. Het doel was om een grote diversiteit aan inwoners te laten deelnemen. Er is veel tijd en energie in gestoken om de dag breed onder de aandacht brengen door bijvoorbeeld flyers uit te delen op straat, bij het Openbaar Vervoer, in supermarkten en op andere plekken waar veel inwoners te vinden zijn. Ook is er een webpagina ontwikkeld – en gedeeld via sociale media – waar inwoners zich konden aanmelden en zijn diverse vrijwilligersorganisaties benaderd. Ruim 60 deelnemers zijn op de dag van de bijeenkomst in kleine groepen in gesprek gegaan met medewerkers van de provincie over zes thema's: Bereikbaarheid, Economie, Wonen, Energie, Natuur en Leefomgeving. De bijeenkomst vond plaats in het Archeon (Openluchtmuseum in Alphen aan den Rijn) op 20 mei 2022.



Bron: Hoogheemraadschap Delfland

Casus: participatie en inspraak bij waterbeheerprogramma Delfland

Waterschappen hebben de wettelijke plicht iedere zes jaar een waterbeheerprogramma op te stellen. Het Hoogheemraadschap Delfland geeft in haar zesde waterbeheerprogramma (WBP6) een integraal overzicht van het werk dat ze gaan uitvoeren tot en met 2027 én een beschrijving van de uitdagingen waar ze mee te maken hebben, zoals klimaatverandering en digitalisering. Het is de uitdrukkelijke wens om het werk van Delfland aan de buitenwereld te laten zien en daarvoor is 'in de geest van de nieuwe Omgevingswet' een participatietraject opgezet. De doelgroep bestond uit professionele betrokkenen, waaronder naast andere overheden, ook (project)ontwikkelaars, natuurorganisaties en wetenschappers, onderzoekers en adviseurs die op de een of andere manier betrokken zijn bij de werkzaamheden van Delfland. In oktober 2021 is een fysieke en digitale bijeenkomst georganiseerd met 25 aanwezigen, waaronder 11 van het waterschap en 14 van buitenaf. Daarnaast was er gelegenheid tot het indienen van zienswijzen (wat leidde tot 44 aandachtspunten door 5 indieners) en de mogelijkheid tot het inspreken bij Delfland (1 inspreker).



Bron: gemeente Goeree-Overflakkee

Casus: participatie bij herinrichting Vliedpark in de gemeente Goeree-Overflakkee - Een beweegvriendelijke buitenruimte voor iedereen

Het oorspronkelijke ontwerp voor het Vliedpark stamt uit 2010 en was onderdeel van het stedenbouwkundig plan voor een nieuwbouwwijk. Het park is destijds gedeeltelijk gerealiseerd en in 2020 is besloten het park af te maken. Het doel was het park geschikt te maken voor een brede doelgroep van jong en oud, voor sport en ontspanning. Daarom is het ontwerp opnieuw tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast naar de maatstaven en behoeften van de huidige tijd en gebruikers. Er is in de tussentijd namelijk ook een skatepark aangelegd en er zijn fitnessstoestellen neergezet die onder meer door diverse sportclubs gebruikt worden. Naast persoonlijke gesprekken met de actieve gebruikers tijdens de ontwerpfase is er een inloopmiddag georganiseerd op 1 september 2021. Daar werd het voorlopige ontwerp aan inwoners voorgelegd en was er gelegenheid om erover in gesprek te gaan in verschillende stands. De dag zelf werd bezocht door tussen de 100 en 200 mensen (geen presentielijst) en 55 inwoners hebben het reactieformulier ingevuld – op de dag zelf of op een later moment – om hun wensen over het park kenbaar te maken.

2 De begrippen vertrouwen en participatie nader beschouwd

Voordat beoordeeld kan worden of, en hoe, participatie van burgers zou kunnen bijdragen aan het herstellen of versterken van vertrouwen in het openbaar bestuur, moet allereerst helder zijn wat vertrouwen eigenlijk is. Want het is een complex begrip. In de literatuurstudie ² is gekeken naar de verschillende termen die gebruikt worden in de wetenschappelijke literatuur, rapporten en berichtgeving in de media als het gaat over vertrouwen in het openbaar bestuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om termen als: Nederland als ‘laag-vertrouwen samenleving’, een dalend vertrouwen in lokale overheden, onvrede over de politiek en maatschappelijk onbehagen. In dit hoofdstuk wordt helder wat vertrouwen is, hoe het zich verhoudt tot andere begrippen als wantrouwen én welke vormen van vertrouwen er zijn. Ook ‘participatie’ is een zogenaamd containerbegrip dat een duidelijke afbakening verdient.

2.1 Vertrouwen, wantrouwen en ‘confidence’

In dit rapport wordt vertrouwen gezien als een relatie tussen iemand die vertrouwen geeft en degene die het krijgt. Bij het schenken van vertrouwen gaat het in de kern over de volgende vraag: Ligt het in de lijn der verwachtingen dat de ander zal handelen met de beste bedoelingen en dat het schenken van vertrouwen geen negatieve gevolgen zal hebben? Hoe men die vraag beantwoordt, hangt samen met in hoeverre men afhankelijk is van de beslissingen of acties van de ander én met de gepercipieerde risico’s die het schenken van vertrouwen met zich meebrengt.

Vertrouwen wordt hier niet opgevat als simpelweg het tegenovergestelde van wantrouwen. Er is vertrouwen wanneer de inschatting wordt gemaakt dat de ander betrouwbaar is, terwijl er bij wantrouwen twijfel is over goede bedoelingen of zelfs een vermoeden bestaat van kwalijke intenties. Wantrouwen kan er in dat laatste geval voor zorgen dat burgers afhaken en de democratische rechtsstaat de rug toekeren.

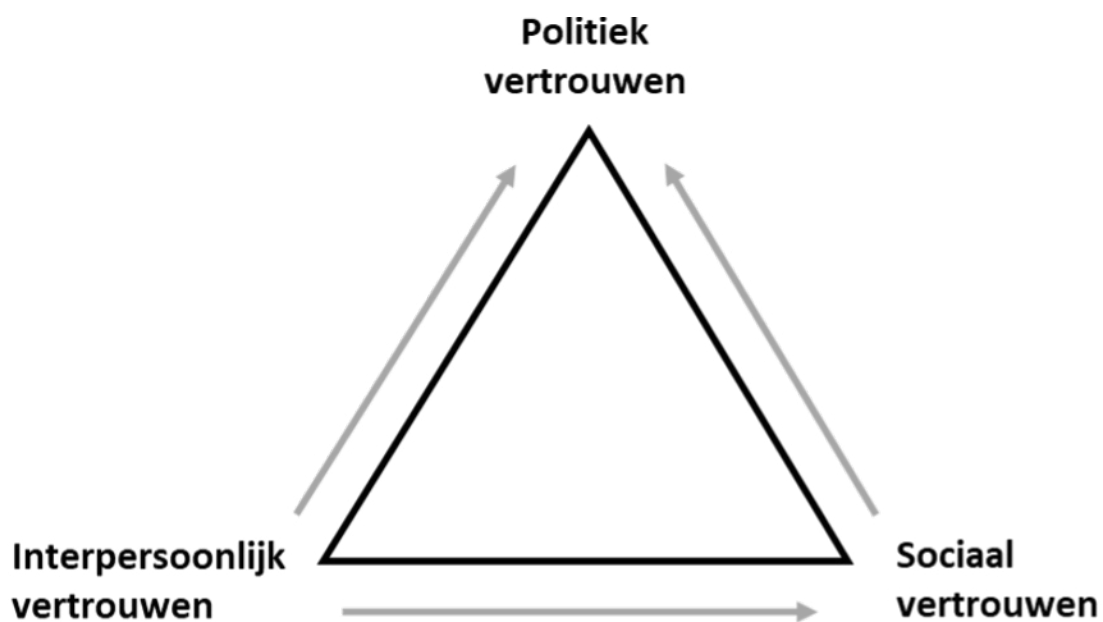
In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen ‘trust’ en ‘confidence’. In het Nederlands worden beide begrippen vertaald met de term vertrouwen. In dit rapport wordt ‘confidence’ als een basaal vertrouwen in een groter systeem gezien, waarbij mensen onbewust handelen op basis van algemeen geaccepteerde vuistregels over hoe een systeem werkt. Iemand die elke ochtend in de auto stapt om naar zijn werk te gaan, zal bijvoorbeeld niet iedere keer een bewuste afweging maken over welke risico’s het deelnemen aan ‘het verkeer’ met zich meebrengt. Er wordt eerder aangenomen dat de meeste verkeersdeelnemers zich aan de verkeersregels zullen houden. Bij het schenken van vertrouwen – in de zin van ‘trust’ – wordt in een bepaalde situatie een bewuste afweging gemaakt. Dat geldt ook voor het handelen vanuit wantrouwen.

2 Meer informatie over hoe het met vertrouwen in de overheid in Nederland is gesteld en een uitgebreidere weergave van de belangrijkste perspectieven op vertrouwen (inclusief het overzicht van de gebruikte bronnen) is te vinden in de [literatuurstudie](#).

2.2 Drie vormen van vertrouwen: interpersoonlijk, sociaal en politiek

Voor dit onderzoek zijn drie vormen van vertrouwen relevant. Interpersoonlijk vertrouwen gaat over het vertrouwen dat mensen hebben in de relatief kleine kring van familie, vrienden, collega's en andere mensen die men persoonlijk kent. Dat speelt in samenwerkingen een belangrijke rol als personen elkaar beter leren kennen. Sociaal vertrouwen heeft te maken met het vertrouwen in mensen in het algemeen. Het gaat over alle dagelijkse situaties waarin je te maken hebt met mensen die je niet persoonlijk kent, maar waarvan je verwacht dat ze 'te vertrouwen' zijn, als mens of als professional. Ten slotte gaat politiek vertrouwen over het vertrouwen van burgers in de overheid.

De samenhang tussen deze vormen van vertrouwen wordt weergegeven in figuur 1. De figuur laat zien dat het zonder interpersoonlijk vertrouwen nagenoeg onmogelijk is om sociaal vertrouwen op te bouwen en dat sociaal vertrouwen een randvoorwaarde is voor politiek vertrouwen.



Figuur 1: Drie vormen van vertrouwen en de samenhang daartussen

2.3 Vertrouwen waarin?

Politiek vertrouwen gaat in essentie over het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen vertrouwen in het politieke systeem als geheel, het vertrouwen van burgers in de afzonderlijke instituties die deel uitmaken van het politieke systeem, het vertrouwen in afzonderlijke onderdelen van een institutie (bestuurlijke, ambtelijke en vertegenwoordigende) of vertrouwen in specifieke situaties, taken of vertegenwoordigers.

Het vertrouwen van burgers in het politieke systeem als geheel heeft te maken met het oordeel over het functioneren van de democratie: de wetgeving en vertegenwoordiging (hoe zit het met de representativiteit van regering en parlement, verlopen verkiezingen eerlijk, heeft het parlement voldoende controlemechanismen), de rechterlijke macht (is er onafhankelijke rechtsspraak) en de uitvoering van het beleid (in hoeverre is er gelijke behandeling en handhaving van regels). Het politieke vertrouwen in de zin van 'confidence' gaat over het onbewuste vertrouwen dat burgers hebben in dit systeem.

In dit onderzoek staat het politieke vertrouwen van burgers in de decentrale overheden – gemeente, provincie en waterschap – centraal, oftewel het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

Kijkend naar die decentrale overheden kan er basaal vertrouwen zijn in de werking van het lokale of regionale systeem. Dat basale vertrouwen vormt als het ware een fundament, waarop in specifieke situaties een bewuste afweging wordt gemaakt om vertrouwen te schenken of te handelen vanuit wantrouwen. De ervaringen die burgers opdoen, hebben vervolgens weer invloed op hun politieke vertrouwen in de gemeente, provincie of het waterschap. Participatie kan zo'n ervaring zijn.

2.4 Verschillende typen participatie

De term participatie wordt in de context van het openbaar bestuur op uiteenlopende manieren gebruikt. In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen politieke participatie (bijvoorbeeld stemmen bij verkiezingen of het lidmaatschap van een politieke partij), het betrekken van burgers bij het maken van beleid of bij besluitvorming van overheden (door de overheid georganiseerde participatie) en burgers die zelf het initiatief nemen (andere vormen van participatie). Dit rapport richt zich op de laatste twee. De politieke participatie van burgers valt buiten de scope van het onderzoek.

Participatie kan variëren van meer traditionele bewonersavonden tot de in opkomst zijnde burgerraden en (online) referenda, het organiseren of ondertekenen van een petitie of de oprichting van een sociale onderneming of coöperatie. Ten slotte kunnen ook meer formele vormen van inspraak – het indienen van zienswijzen en het inspreken op vergaderingen – gezien worden als vormen van participatie. Hoewel in dit onderzoek de focus is gelegd op door de overheid geïnitieerde participatie in de fysieke leefomgeving, lopen de verschillende participatie-vormen in de praktijk vaak door elkaar.

Participatie gaat in dit onderzoek verder dan alleen het informeren van burgers en wordt daarom als volgt gedefinieerd: Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties door de overheid betrokken worden (consultatie, meedenken/meebeslissen of co-creatie) bij besluitvorming in de fysieke leefomgeving die invloed op hen heeft.

3 De factoren die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat een breed scala aan factoren het politieke vertrouwen van burgers beïnvloedt. Een overzicht van de verschillende factoren is opgenomen in het [kader](#). Die factoren kunnen te maken hebben met de context, zoals de sociaal-economische situatie en specifieke gebeurtenissen zoals het uitbreken van een pandemie als COVID-19. Daarnaast zijn er (inter)persoonlijke factoren van invloed die te maken hebben met de persoonlijke omstandigheden van burgers en het sociale vertrouwen dat ze hebben in mensen in het algemeen. Institutionele factoren vormen de derde categorie en gaan over hoe burgers tot hun oordeel komen over het functioneren van een bepaalde institutie.

In de focusgroepen en de casestudie is nader onderzocht welke factoren burgers zelf noemen en belangrijk vinden in relatie tot hun vertrouwen in de overheid. Wat mensen zien als ‘de overheid’, blijkt een kwestie van perceptie. Dat werd onder meer duidelijk toen in de focusgroepen gevraagd werd naar factoren die hun vertrouwen – als inwoners van Zuid-Holland – beïnvloeden. In de antwoorden kon ‘de overheid’ zowel staan voor de regering, individuele politici, de Tweede Kamer, of beleidsmakers, maar ook werden diverse uitvoeringsinstanties genoemd.

Het is daarnaast goed om te benadrukken dat de percepties en oordelen van burgers over deze factoren gebaseerd zijn op zowel directe persoonlijke ervaringen als op beeldvorming in de (sociale) media. Hoe die mix van zowel persoonlijke ervaringen als beeldvorming doorwerkt, verschilt per individu. Burgers zullen daarom het functioneren van de overheid – zelfs bij gelijke omstandigheden – op verschillende manieren ervaren en beoordelen.

In dit onderzoek ligt de focus op het vertrouwen van burgers in decentrale overheden. Vanuit dat perspectief wordt in dit hoofdstuk beschreven welke – van de vele factoren die uit de literatuurstudie naar voren kwamen – de meeste invloed hebben op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur op decentraal niveau.

Overzicht van factoren die invloed hebben op het politieke vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur

De factoren kunnen op verschillende manieren gecategoriseerd worden. In dit onderzoek ligt de focus op politiek vertrouwen in het decentrale openbaar bestuur. Vanuit die optiek zijn de factoren ingedeeld in contextuele factoren, (inter)persoonlijke factoren en institutionele factoren.

Contextuele factoren (nationaal, regionaal en lokaal):

- sociaal-economisch en cultureel (w.o. sociale cohesie, diversiteit van inwoners, sociaal vangnet, onafhankelijke rechtspraak, stabiele democratie en economische groei);
- aanwezigheid van risico's (w.o. klimaat, migratie, globalisering en werkloosheid);
- basaal politiek vertrouwen (werking van het politieke systeem als geheel);
- beeldvorming, publieke opinie en (sociale) media.

(Inter)persoonlijke factoren:

- sociaal-economische positie en demografische kenmerken (w.o. opleidingsniveau, inkomen, leeftijd en woonplaats);
- persoonlijke risico-afwegingen en belangen;
- interpersoonlijk vertrouwen (vertrouwen in de mensen die je kent);
- sociaal vertrouwen (generieke perceptie over betrouwbaarheid van anderen);
- politieke participatie (w.o. stemgedrag, politieke interesse, participatie in besluitvorming);
- beschikbare kennis en mediagebruik.

Institutionele factoren:

- competentie (w.o. kennis, expertise, capaciteiten, voldoen aan verplichtingen, besluitvaardigheid);
- welwillendheid (w.o. goede intenties, handelen in het publieke belang, open voor zorgen en perspectieven van burgers en een cultuur van participatie);
- integriteit (w.o. rechtvaardigheid, eerlijkheid, voldoende checks & balances en vertrouwensbreuken);
- voorspelbaarheid (transparant en navolgbaar).

3.1 Vertrouwen in maatschappij, politiek systeem en de nationale overheid

Het vertrouwen in de maatschappij, het politieke systeem als geheel en de nationale overheid hebben een grote invloed op het vertrouwen van burgers in het decentraal openbaar bestuur. Dat heeft te maken met een aantal contextuele factoren. Als een maatschappij gekenmerkt wordt door een positieve sociaal-economische situatie, een stabiele democratie, de afwezigheid van corruptie, onafhankelijke rechtspraak en goede sociale voorzieningen, heeft dat een positieve uitwerking op het basale vertrouwen van burgers. Het vertrouwen in die grotere systemen werkt door in het vertrouwen van burgers in het decentraal openbaar bestuur. Oftewel, als het goed gaat met de economie en democratie heeft dat een positieve invloed op het politieke vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur.

In de focusgroepen wordt met name de nationale overheid gezien als de overheidslaag met de grootste invloed op het oplossen van maatschappelijke problemen, terwijl de regionale (provincies en waterschappen) en lokale (gemeenten) overheden in de ogen van burgers minder invloed hebben. Hoe de nationale overheid de grote vraagstukken aanpakt, heeft een groot effect op het vertrouwen, ook in het regionaal en lokaal bestuur. De media spelen daarin een belangrijke rol. Zoals een deelnemer aan de focusgroep aangeeft: 'Je hoort vooral nieuws over de landelijke politiek. Dat is vrij bepalend voor het beeld op lagere niveaus'.

Dat er ook een omgekeerde relatie optreedt – het effect van het vertrouwen in decentrale overheden op het vertrouwen in de nationale overheid of op het generieke vertrouwen in het politieke systeem – is onwaarschijnlijk.

3.2 Kennis over een decentrale overheid

Het oordeel van burgers over het functioneren van een decentrale overheid – en daarmee hun politieke vertrouwen in die institutie – is mede afhankelijk van hoe goed ze een decentrale overheid kennen. Met betrekking tot de interpersoonlijke factor ‘kennis’ blijkt er een verschil te zijn tussen de regionale en de lokale overheden. Zo vindt een behoorlijk deel van de burgers het moeilijk om antwoord te geven op de vraag of ze vertrouwen hebben in een waterschap en dat geldt – weliswaar in iets mindere mate – ook voor provincies: burgers weten minder goed wat die overheden doen. Gemeenten staan wat dichterbij, het lokale nieuws wordt meer gevolgd en daarom blijkt het voor burgers makkelijker om een oordeel te vormen over het functioneren van een gemeente.

Kijkend naar de verschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden lijkt er een discrepantie te zijn. Waar de nationale overheid zichtbaarder is, maar minder politiek vertrouwen van burgers krijgt, zijn de decentrale overheden minder zichtbaar maar krijgen ze meer vertrouwen. Onbekender maakt dus niet altijd onbeminderd. Uit de literatuurstudie blijkt dat ongeveer de helft van de burgers wel het idee heeft dat de provincie als bestuurslaag invloed heeft op hun directe leefomgeving. Daarnaast laten zowel de focusgroepen als de casestudie zien dat meer bekendheid met hoe de decentrale overheden functioneren, het politieke vertrouwen van burgers in deze instituties zou kunnen versterken.

Een trainee die betrokken was bij de organisatie van de V100 geeft bijvoorbeeld aan: ‘Mijn vrienden hebben 9 van de 10 keer geen idee wat de provincie doet’ en ‘En als onze vrienden dat al niet hebben, dan zal dat vast ook voor de meerderheid van de inwoners van de provincie Zuid-Holland gelden!’. Het dichten van de kloof tussen burger en provincie werd genoemd als een van de redenen om deze dag te organiseren.

Ten slotte hebben waterschappen een bijzondere positie omdat ze een functioneel taakgebied hebben. Die institutie profiteert dan ook van haar goede naam met betrekking tot water-expertise, ‘ze zullen wel goed werk doen’.

3.3 Manier van samenwerken en het fungeren als ‘vangnet’

Wanneer in de focusgroepen gevraagd wordt om een beeld te kiezen uit een verzameling van associatiekaarten die weergeven hoe vertrouwen in ‘de overheid’ er in de ideale situatie uitziet, is de gemene deler: samenwerking en vangnet. Dat wordt mooi samengepakt in het beeld van de skydivers die een figuur in de lucht maken: ‘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’.



Skydivers uit: Show and tell - briefingcards, Vincent Cornelissen

Hoewel het in dit onderzoek niet specifiek is benoemd, hebben gemeenten waarschijnlijk een andere rol wanneer het gaat om het bieden van een 'vangnet' dan een waterschap of de provincie. Bij regionale overheden is een sociaal vangnet minder aan de orde, maar gaat het wel om het waarborgen van een veilige en gezonde leefomgeving. Samenwerking komt sowieso veelvuldig terug in de focusgroepen en casestudie en is een relevante factor in het vertrouwen van burgers in de drie decentrale overheden.

Participatie wordt weliswaar in de focusgroepen niet specifiek genoemd als factor die het vertrouwen beïnvloedt, maar participatie hangt natuurlijk wel samen met samenwerken. Samenwerken wordt echter veel breder geïnterpreteerd en gaat ook over 'burgers serieus nemen' en 'respectvol met elkaar omgaan'.

Met samenwerken wordt niet alleen bedoeld op de relatie van burgers met de overheid. Ook de samenwerking tussen overheden wordt gezien als een belangrijke factor in relatie tot vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. In zowel de focusgroepen als de casestudie wordt diverse keren benoemd dat een gebrek aan samenwerking tussen overheden een negatieve invloed kan hebben op politiek vertrouwen van burgers. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over het afschuiven van verantwoordelijkheden. Zo wordt in de focusgroepen expliciet uitgesproken dat de overheid het initiatief moet nemen 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'.

Daarnaast wordt van de provincie een verbindende rol verwacht, in de regio én als verbinder tussen gemeenten. Daarbij is er begrip voor de moeilijke positie waarin de provincie zich moet bewegen in het krachtenveld van bedrijven en andere overheden met ieder een verschillende mate van expertise, macht en geld. Het bouwen in natuurgebieden aan de kust en de 'verdozing' van Nederland worden als voorbeelden genoemd, waarin de provincie een sturende rol zou moeten nemen in het publieke belang.

Uit de casestudie blijkt ook dat samenwerking in participatietrajecten – of het nu gaat om participatie bij beleid of participatie bij projecten die direct de fysieke leefomgeving van burgers raken – een rol speelt bij het vertrouwen in het openbaar bestuur. Zo worden formele mogelijkheden tot inspraak (het indienen van zienswijzen of het inspreken op een vergadering) meer als eenrichtingsverkeer en afstandelijk ervaren. De tijd nemen om in gesprek te gaan wordt gewaardeerd en kan meer begrip voor elkaars standpunten opleveren en daarmee een basis vormen voor politiek vertrouwen.

3.4 Welwillendheid en responsiviteit van een institutie

Uit de literatuurstudie blijkt dat politiek vertrouwen van burgers in decentrale overheden mede afhankelijk is van de beoordeling van de goede intenties – oftewel welwillendheid – van het openbaar bestuur. Burgers wegen in hun vertrouwensoordeel mee of een institutie handelt in het publieke belang, openstaat voor zorgen en perspectieven van burgers én of er 'een cultuur van participatie' heerst. De mate waarin een gemeente luistert naar de wensen van burgers en daar naar handelt, noemt men ook wel 'responsiviteit'. Het belang van responsiviteit voor het vertrouwen van burgers wordt zowel in de focusgroepen als in de casestudie bevestigd.

In de focusgroepen noemen deelnemers voorbeelden van het ontbreken van welwillendheid en responsiviteit. Ze ervaren dat de overheid een groot beroep op hun zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd vinden ze het vaak moeilijk om toegang tot het benodigde 'vangnet' te krijgen of antwoorden op vragen. Zo vertelt een deelnemer 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'. Een andere deelnemer geeft aan: 'Als ik naar 2022 kijk, waren er veel parkeerproblemen. Vanuit het centrum wordt de parkeerproblematiek verschoven richting onze wijk. Dat veroorzaakt frustraties. Als je het aankaart, krijg je geen gehoor'.

Ook wordt verwezen naar de wijkregisseurs (als schakel tussen burgers en de gemeente) waarmee overwegend goed contact is, maar die weinig invloed hebben op het beleid. Dan voelen burgers zich in de wijk wel gehoord, hetgeen belangrijk is, maar zien uiteindelijk dat er te weinig met de door hen afgegeven signalen gebeurt.

Het gebrek aan welwillendheid en responsiviteit heeft volgens hen te maken met de toegenomen complexiteit van regels, het niet goed beleggen van verantwoordelijkheden in de organisatie en de slechte bereikbaarheid van overheidsinstanties. Ook wordt genoemd dat niet elke burger even digitaal vaardig is, waardoor die mensen nog moeilijker aan de benodigde voorzieningen kunnen komen. Dat heeft een negatieve impact op het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Uit de casestudie blijkt dat alle decentrale overheden het belangrijk vinden om laagdrempelig te zijn, frequent contact met de inwoners te hebben en dat er gereageerd wordt op vragen. Zo wordt aangegeven: 'Soms wordt er geen reactie gegeven op brieven of berichten van ondernemers of bewoners of organisaties. En dat doet ook iets met het vertrouwen, omdat je dan automatisch het idee hebt dat er dus niets mee gebeurt en dat je niet serieus genomen wordt'.

3.5 Integriteit, transparantie en beeldvorming

Integriteit en transparantie blijken institutionele factoren die invloed hebben op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Dat kan gaan over de integriteit van politici, duidelijkheid over hoe beleid tot stand komt en of het als eerlijk wordt ervaren. Dat zijn typisch onderwerpen die in de media belicht worden en daarmee hangen integriteit en transparantie nauw samen met beeldvorming (contextuele factor).

Uit de focusgroepen blijkt dat de politieke missers van landelijke politici het vertrouwen in het Rijk schaden. 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'. De rol van (sociale) media komt daarbij ook aan de orde. Die versterken het beeld van politici die vooral bezig zijn met zichzelf, het strelen van hun ego en het winnen van stemmen: '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'.

Wanneer in de focusgroepen gevraagd wordt welke invloed de voorgelegde lokale casus over participatie heeft op het vertrouwen in de gemeente, zijn de antwoorden veelzeggend: 'Beslissingen van de landelijke overheid zijn eigenlijk belangrijker en de landelijke overheid is ingewikkeld. Zo'n participatietraject is peanuts'. Daarnaast wordt gewezen 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'. Transparantie heeft ook te maken met hoe participatie zich verhoudt tot politieke besluitvorming.

Aanvullend wordt in de focusgroepen gerefereerd aan beleid dat in hun ogen niet klopt. Als voorbeelden noemt men: scheefwonen, het toeslagensysteem, het onderwijssysteem en privatisering van de zorg. Het is duidelijk dat er keuzes gemaakt moeten worden, maar het onvoldoende toelichten van gemaakte beleidskeuzes kan het gevoel van rechtvaardigheid aantasten en daarmee het politieke vertrouwen.

Uit de literatuurstudie is bekend dat het ook voor regionale en lokale overheden belangrijk is dat politieke vertegenwoordigers de verwachtingen van burgers waarmaken. Hoe beter ze dat doen, hoe hoger het politieke vertrouwen. Dat betekent overigens niet dat decentrale overheden precies zouden moeten doen wat burgers willen, maar vooral dat ambtsdragers zich niet laten leiden door eigenbelang – maar handelen in het algemeen belang – én duidelijk maken hoe afwegingen gemaakt zijn.

De media belichten ook regelmatig de negatieve uitschieters van politici in het decentraal openbaar bestuur, zoals de bestuurlijke affaires in provincies. De relatie tussen integriteitsvraagstukken en vertrouwen in decentrale overheden is niet specifiek onderzocht, maar het is waarschijnlijk dat de negatieve beeldvorming wel degelijk effect heeft op het vertrouwen van burgers en dat dat in lijn is met de effecten van media op de nationale overheid, provincies, gemeenten en waterschappen.

De invloed van de integriteit van persoonlijk handelen is ook terug te zien bij het voorleggen van de voorbeeldcasus in de focusgroepen. In de casus werd een participatietraject voorgelegd aan deelnemers van een gemeente die in verschillende sessies burgers heeft betrokken bij de herinrichting van een voormalig industrieterrein. In de beschrijving van die casus werd aangegeven dat de wethouder van de gemeente wel aanwezig was bij de opening, maar kort daarna vertrok. Dat leverde onverwacht veel discussie en kritiek op en deed afbreuk aan het vertrouwen in het participatieproces (interpersoonlijk vertrouwen) én in de lokale overheid (politiek vertrouwen). Daarbij wordt de nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van de wethouder: ‘zijn aanwezigheid schept vertrouwen, hij hoort er als gastheer bij te zijn’ en ‘De overheid laat een steekje vallen. Interesseert het de wethouder (en de gemeente) wel wat er gezegd wordt?’.

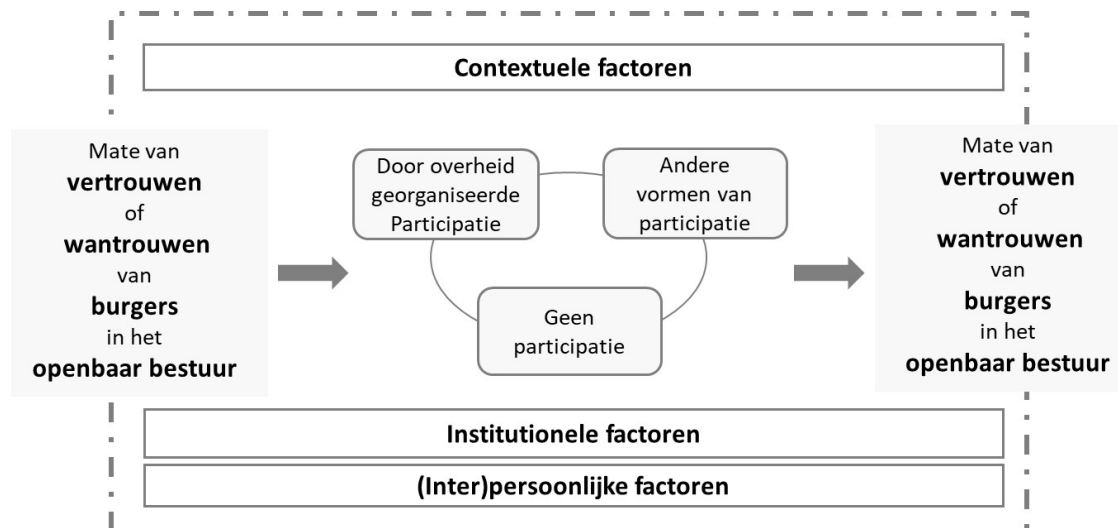
3.6 Samenvattend: participatie is slechts één van de vele factoren

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste factoren aan de orde gekomen die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur. Het is een breed scala aan contextuele, institutionele en interpersoonlijke factoren. Het politieke vertrouwen in de nationale overheid en de sociaal-economische stand van het land blijken van grote invloed zijn. Ook kenmerken van de institutie zelf, zoals welwillendheid, transparantie en integriteit, zijn belangrijk voor het politieke vertrouwen. Ten slotte speelt de kennis die burgers hebben over de lokale en regionale overheid een rol, waarbij bij het waterschap en provincie burgers vaak het antwoord schuldig moeten blijven op de vraag of men vertrouwen heeft.

Participatie in de definitie van dit onderzoek – door de overheid georganiseerde participatie in de fysieke leefomgeving – is niet één van de bepalende factoren. In de literatuurstudie wordt deze vorm van participatie gevat onder de noemer van welwillendheid (institutie met goede intenties, handelend in publiek belang, open voor zorgen en perspectieven van burgers en cultuur van participatie). Ook noemen deelnemers aan de focusgroepen participatie niet spontaan als factor die een rol speelt bij hun vertrouwen in het decentrale openbaar bestuur. Factoren waarop men vertrouwen baseert zijn ‘het vangnet’ dat de overheid biedt, of dat vangnet toegankelijk is en hoe ‘samenwerken’ van invloed zijn op het vertrouwen en het gevoel met respect behandeld te worden en dat er naar burgers geluisterd wordt. Ook geven deelnemers aan meer waarde te hechten aan beslissingen in de – vaak complexe – landelijke politiek dan aan ‘peanuts’ lokale

participatietrajecten. Bovendien biedt een participatietraject niet altijd een oplossing en dient de politiek ook zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Het inzetten van participatie als instrument om burgers beter te betrekken bij lokale besluitvorming is daarmee altijd slechts één van de vele factoren die in relatie staat met vertrouwen (zie figuur 2). Tegelijkertijd heeft participatie – zeker als het past in een breed gedragen cultuur van welwillendheid en responsiviteit – wel degelijk een effect op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

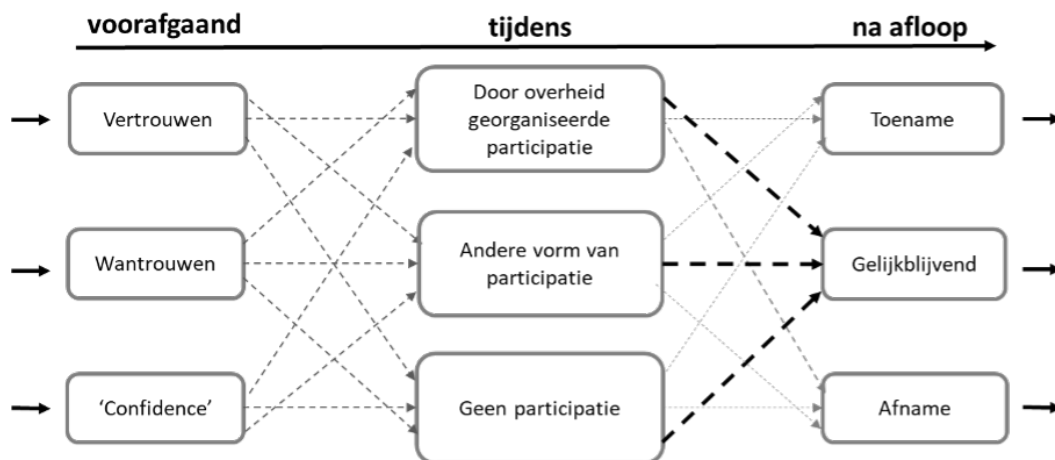


Figuur 2: conceptueel model: verandering van vertrouwen in het openbaar bestuur in de tijd

4 De rol van participatie bij vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen participatie en vertrouwen nader belicht. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat het versterken of herstellen van vertrouwen in decentrale overheden in visies en beleid vaak gekoppeld wordt aan het beter betrekken van burgers, oftewel participatie. Zo wordt in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' een directe link gelegd tussen het herstellen van vertrouwen en het op lokaal niveau stimuleren van mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Participatie kan invloed hebben op politiek vertrouwen, maar een omgekeerd verband is er ook: of, en hoe, burgers willen en kunnen participeren in besluitvorming in de fysieke leefomgeving hangt sterk af van de mate van vertrouwen of wantrouwen in de lokale of regionale overheid.

Dit hoofdstuk gaat over de wisselwerking tussen participatie en vertrouwen op verschillende momenten in de tijd (zie figuur 3): 1) voorafgaand aan een participatietraject (vertrouwen en wantrouwen én de motivatie van burgers om al dan niet op een bepaalde manier te participeren), 2) tijdens een participatietraject (factoren die het vertrouwen van burgers beïnvloeden), en 3) na



Figuur 3: De wisselwerking tussen participatie en vertrouwen op verschillende momenten in de tijd

4.1 Voorafgaand: mate van vertrouwen, relevantie en toegankelijkheid

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de relatie tussen participatie en vertrouwen vóór de start van een participatietraject. Ook komen de motieven van burgers om te kiezen voor een bepaalde vorm van participatie aan bod. Deze motieven zijn belangrijk om een indruk te krijgen van de relevantie en het belang van participeren voor burgers. Dat werkt door in het vertrouwen waarmee ze het traject ingaan (paragraaf 4.2) én op hoe ze na afloop terugkijken op een eventuele verandering van hun vertrouwen (paragraaf 4.3).

4.1.1 Mate van vertrouwen, wantrouwen of 'confidence'

Een ruime meerderheid van de deelnemers aan de focusgroepen – ongeacht hun mate van vertrouwen – heeft wel eens geparticipeerd in de zin van 'meedenken en/of meedoen met een vraagstuk of project van gemeente, provincie of waterschap'. Wat ze verstaan onder participeren varieert van het invullen van een enquête, tot betrokkenheid bij het herinrichten van de openbare ruimte in een buurt tot het opstarten van een petitie of het stellen van vragen of doen van suggesties. Uit de focusgroepen blijkt ook dat mensen in eerste instantie vaak hun eigen participatiegraad onderschatten en dat ze bij doorvragen toch vaker geparticipeerd hadden dan in eerste instantie ingeschat. Dat kan betekenen dat burgers door de overheid georganiseerde participatie niet altijd als zodanig herkennen.

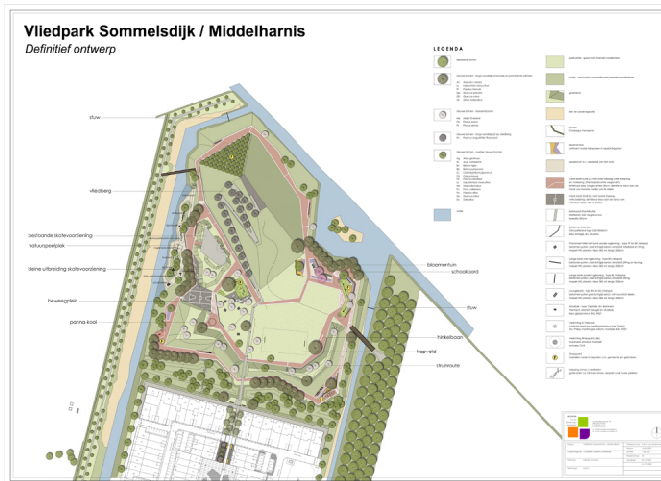
Een 'gezond' wantrouwen blijkt een sterke motivatie om zich te bemoeien met besluitvorming van decentrale overheden. Burgers vertrouwen er namelijk lang niet altijd op dat hun ideeën en wensen in voldoende mate bekend zijn bij overheden en worden meegenomen. Daarnaast speelt een rol of burgers vertrouwen hebben in het eigen kunnen, de wil en tijd om er energie in te steken en het idee dat ze – al is het in beperkte mate – invloed kunnen uitoefenen. Een combinatie van die factoren leidt tot een min of meer bewuste afweging. Alleen wanneer wantrouwen doorslaat naar structureel afhaken en het geloof in het politieke systeem geheel ontbreekt, lijkt deelname aan een participatietraject dat door een overheid wordt georganiseerd niet waarschijnlijk.

Vertrouwen van burgers kan ook betekenen dat burgers niet participeren. In de focusgroepen geeft een inwoner bijvoorbeeld aan bewust niet mee te denken over een speeltuintje in de wijk omdat deze deelnemer zelf geen kinderen of kleinkinderen heeft: 'Wie ben ik? Ik ben één van de 130.000 inwoners, vraag iemand die er meer belang bij heeft'. Aanvullend geeft deze inwoner aan te stemmen tijdens verkiezingen, zodat zijn stem op die manier vertegenwoordigd is. Indien mensen er bewust niet voor kiezen om actief te participeren in beleidsprocessen omdat ze vertrouwen hebben in overheden, zou men dat kunnen zien als een vorm van 'confidence'. Het draait daarbij om een algemeen vertrouwen in het systeem. Tegelijkertijd beoordelen sommige deelnemers het verzoek om te participeren ook kritisch. Een vraag die regelmatig terugkeert bij de deelnemers aan de focusgroepen is: 'Waarom moeten wij het doen?'. Er kan een gevoel ontstaan dat overheden verantwoordelijkheden afschuiven. Daarnaast wordt met name de lokale overheid gezien als een partij om verantwoordelijkheid te nemen in het afwegen van belangen.

4.1.2 Relevantie belangrijkste motivatie voor participatie

Uit de casestudie blijkt dat de gevoelde relevantie van het onderwerp voor burgers de belangrijkste motivatie is om deel te nemen aan een door de regionale of lokale overheid georganiseerde participatie. Dat kan te maken hebben met het op willen komen voor een specifiek belang (breed maatschappelijk, zoals waterkwaliteit of persoonlijk, zoals het in de avond willen sporten in een park) of een algemene interesse in bestuur en/of politiek. De motivatie heeft gevolgen voor wat men hoopt te bereiken met deelname en daarmee uiteindelijk ook voor de impact van het traject op het vertrouwen in het openbaar bestuur. Dat laatste wordt in paragraaf 4.3 besproken. Zo leeft bij de burgers die participeerden bij het opstellen van het Waterbeheerprogramma van Delfland het idee dat waterschappen in het algemeen onvoldoende aandacht hebben voor de biodiversiteit, waterkwaliteit en natuur: 'We moeten grenzen stellen aan economische activiteiten om de natuur een kans te geven'. Dat bleek een belangrijke motivatie om hun stem te willen laten horen. Deze gedreven burgers maken van het hele palet aan participatiemogelijkheden gebruik: ze nemen deel aan de online of fysieke bijeenkomst, kiezen voor het indienen van een zienswijze en maken soms gebruik van de gelegenheid om in te spreken. Eén burger heeft zelfs een stichting opgericht om een betere ingang te krijgen en een ander heeft zich aangesloten bij een partij die meedoet aan de waterschapsverkiezingen en zegt daarover:

‘Dat heb ik als heel positief ervaren. Het brengt me in contact met kennis en inhoud. Dat helpt om je vervolgens een beeld en een visie te vormen’. Een deelnemer aan de V100 van de provincie Zuid-Holland vat de motivatie van participanten als volgt samen: ‘Er waren heel veel mensen die over heel specifieke dingen hun verhaal kwijt wilden. Maar er waren ook mensen die persoonlijke interesse hebben in wat de provincie doet’.



Bron: gemeente Goeree-Overflakkee

De deelnemers die betrokken zijn bij de participatie over het herinrichten van het Vliedpark in de gemeente Goeree-Overflakkee, deden dat vooral om het voorlopige ontwerp nóg beter te maken. Bewoners uit de omringende wijk waren blij dat het na al die jaren afgemaakt zou worden en de gebruikers van het park hadden al goed contact met de gemeente over hun wensen. Iedereen was te spreken over het breed toegankelijk maken van het park en de geboden participatiemogelijkheden (gesprekken met gebruikers, inloopmiddag en reactieformulieren) boden voldoende gelegenheid om aanvullende wensen kenbaar te maken.

Uit de literatuurstudie is al gebleken dat wanneer er een besluit wordt genomen dat niet breed gedeeld wordt bij inwoners, de gevoelde urgentie en noodzaak voor burgers om invloed uit te oefenen veel groter is. Op het moment dat de gemeente besloot dat de markt van Sommelsdijk definitief verplaatst zou worden naar het naastgelegen dorp Middelharnis, voelden burgers zich overvallen. Toen is direct een handtekeningenactie opgezet om te zorgen dat de markt zou blijven en later is besloten het definitieve besluit ook juridisch aan te vechten in de hoop dat het zou worden teruggedraaid. In dit laatste traject is een vertrouwensbreuk ontstaan.

4.1.3 De ervaren toegankelijkheid van participatie

Uit de vorige paragraaf blijkt dat niet alle burgers evenveel interesse of belang hebben om deel te nemen aan door de overheid georganiseerde participatie. Maar participatie wordt ook niet altijd even gemakkelijk gemaakt. De mate van toegankelijkheid van een participatie-traject is belangrijk in relatie tot politiek vertrouwen en niet in het minst voor burgers met wat minder politiek en sociaal vertrouwen.

Een belangrijk doel van de V100 was om een brede vertegenwoordiging van alle inwoners van de provincie te laten deelnemen. Daartoe is er een forse inspanning gedaan: naast de website, nieuwsberichten en uitnodigingen via sociale media zijn er op diverse plekken in de provincie flyers op straat uitgedeeld en in buurthuizen gelegd. Het bleek echter lastig om burgers te vinden die zich wilden aanmelden en daarom zijn ook vrienden, kennissen en familie benaderd om uiteindelijk aan 80 deelnemers te komen. Tijdens het flyeren bestond de indruk dat veel mensen druk waren met andere dingen en werden er vragen gesteld over wat de V100-dag inhoudt en vooral ook wat er met de uitkomst gedaan zou worden. Daarnaast werd aangegeven: ‘En wat je ook wel merkte was, dat bepaalde mensen gewoon zeggen: ‘ja maar, mijn stem telt toch niet’ dus die liepen dan gewoon door of ‘dat heeft toch geen zin’ was ook een veel gehoorde opmerking’. Ook heeft waarschijnlijk een rol gespeeld dat de V100 werd georganiseerd op een werkdag en er verder besloten is om geen vergoeding te geven aan deelnemers.

In de focusgroepen kwam de toegankelijkheid van participatie eveneens aan de orde en werd een voorbeeld gegeven van het invullen van een online enquête. Sommigen vonden dat heel gemakkelijk, maar anderen haakten af, omdat ze persoonlijke gegevens moesten invullen (zoals een e-mailadres) en bezorgd waren over hun privacy. Eén deelnemer zegt daarover: 'Wat zijn dan consequenties? Wat gebeurt er met mijn gegevens? Het systeem is dan omslachtig'.

Er is breed ingezet op het betrekken van meerdere doelgroepen bij de voorbereiding van het ontwerp van het Vliedpark. Omdat het park al deels in gebruik was, waren er meerdere verbeterpunten bekend bij de gemeente Goeree-Overflakkee. Zo bestonden er wensen om het skatepark uit te breiden, verlichting aan te brengen om het park ook in de avond toegankelijk te maken voor sporters en was er behoefte aan een toiletvoorziening. De inloopmiddag werd georganiseerd om te toetsen of die ideeën breder gedragen werden en of er nog andere wensen waren: naast gebruikers en omwonenden uit de naastgelegen nieuwbouwwijk waren alle inwoners van Goeree-Overflakkee welkom. Circa 60 inwoners hebben daarnaast een reactieformulier ingevuld. Iemand die de inloop heeft bezocht en namens de dorpsraad een reactie heeft gegeven vult aan: 'Je kunt merken dat de gemeente de communicatie wil verbeteren. Vroeger had je het idee: je stuurt een brief en die verdwijnt in een la. Nu word je via mail geïnformeerd, zijn er voorlichtingsavonden en hebben we als dorpsraad een contactpersoon bij de gemeente. Dat geeft vertrouwen'.

4.2 Tijdens: samenwerken, transparantie en terugkoppeling

Aan een door de overheid georganiseerd participatietraject nemen mensen deel die een verschillende mate van sociaal en politiek vertrouwen hebben. Uit de literatuurstudie blijkt dat een grotere kans op een positief effect op vertrouwen ontstaat als in het proces voldoende ruimte is voor het uiten van verschillende meningen, gebruik wordt gemaakt van goed gekwalificeerde en onafhankelijke begeleiders en er adequaat op eventuele conflicten wordt gereageerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op drie factoren die tijdens het participatietraject een cruciale rol spelen in relatie tot vertrouwen: samenwerken, transparantie en terugkoppeling.

4.2.1 De kracht van het gesprek voor een succesvolle samenwerking

Participatie wordt in de focusgroepen in verband gebracht met samenwerken. Dat betekent iets voor de manier van organiseren van participatieprocessen. Het helpt bijvoorbeeld als er meerdere bijeenkomsten zijn en dat heel duidelijk wordt gemaakt dat iedereen welkom is. Zo zegt een deelnemer over de besproken voorbeeldcasus: 'Alle bloedgroepen worden erbij betrokken, dat is goed'. Daarnaast wordt de openheid gewaardeerd: 'De beslissing wordt niet achter gesloten deuren genomen. Het is een gezamenlijk besluit. Succesvol polderen'. En ten slotte wordt participatie beschreven als: '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'.

Bij het bespreken van een voorbeeldcasus waar men zelf niet bij betrokken is, blijkt het lastig om zich uit te spreken over interpersoonlijk vertrouwen. Terwijl uit de literatuurstudie blijkt dat zowel het vertrouwen van participanten in elkaar als de mate waarin er bereidheid is om naar elkaar te luisteren, van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van een gesprek of discussie. In de casestudie wordt het belang van het goede gesprek juist veelvuldig benoemd. Bij de V100 in de provincie Zuid-Holland werd het door deelnemers gewaardeerd dat er voldoende tijd was om zowel formeel als informeel informatie uit te wisselen en dat de gesprekken op een integere manier gevoerd werden: 'Ze doen heel erg graag hun best om je te woord te staan en te helpen en uitleg te geven en ook ruimte te geven. Ik had niet het idee dat ze heel erg waren van 'wij weten het allemaal en we zullen jullie wel even vertellen hoe het moet'. Ik vond het integer overkomen'.

Verskillende aspecten dragen bij aan het interpersoonlijke vertrouwen dat gedurende de dag aanwezig was. Participanten noemen de heldere toelichting op de verantwoordelijkheden van de provincie door beleidsmedewerkers, het bespreken van een voor hen belangrijk thema in een kleine groep en de aanwezigheid van een onafhankelijke gespreksleider en een Statenlid aan iedere gesprekstafel. Het toegenomen interpersoonlijk vertrouwen lijkt echter niet door te werken in het politieke vertrouwen in het openbaar bestuur. Dat laatste is volgens de deelnemende burgers niet veranderd door het participatie-traject.

4.2.2 Transparante communicatie over proces én uitkomst

In de literatuurstudie werd verduidelijkt dat participanten het vaak net zo belangrijk – of zelfs belangrijker – vinden dat het proces van participatie transparant en eerlijk verloopt als dat de uitkomst in lijn is met hun inbreng. Zelfs als het resultaat niet is wat men had gehoopt, maar wel duidelijk is hoe de afwegingen gemaakt zijn, zou participatie een positieve bijdrage kunnen leveren aan het vertrouwen. Daartegenover staat dat wanneer het participatieproces niet goed verloopt er een negatief effect op het vertrouwen kan zijn.

Het belang van een transparant proces voor het vertrouwen wordt bevestigd in de focusgroepen bij het bespreken van de voorbeeldcasus. In de casus was sprake van een onverwachte wending: nadat er een consensus was bereikt in een participatieproces, werd er door burgers die niet eerder hadden deelgenomen een petitie gestart en ondertekend. Dat was aanleiding voor de gemeente om een besluit te nemen dat niet overeenkwam met de uitkomst van het eerdere proces. Op die ontwikkeling wordt in de groepen verschillend gereageerd: soms wordt een duidelijke verantwoordelijkheid bij de petitietekenaars gelegd, 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'. Maar er wordt ook verantwoordelijkheid neergelegd bij de gemeente, die een duidelijker besluit had moeten communiceren over de bereikte consensus na de participatie: 'Was het voorstel al door de gemeente aangenomen? Ik vind het hun goed recht om een petitie op te starten'.

Transparantie behelst daarmee het geven van helderheid over wat met de uitkomst van participatie gedaan wordt en hoe dat zich verhoudt tot het besluitvormingsproces in een gemeente. Het gaat ook over hoe er wordt omgegaan met onverwachte nieuwe inbreng van burgers en over de communicatie daarover naar alle betrokkenen.

4.2.3 Terugkoppeling waarbij de burger zich gehoord voelt

Het is van cruciaal belang dat er transparantie is over wat er gebeurt met de inbreng van burgers tijdens het participatietraject. Uit de casestudie blijkt dat het ook van belang is dat de uitkomst van het participatietraject in lijn is met de inbreng voor het vertrouwen.

Bij alle drie de casussen heeft de overheid een terugkoppeling gegeven van de resultaten en dat wordt door de deelnemers gewaardeerd. Tegelijkertijd klinkt er ook kritiek. Bij de V100 van de provincie Zuid-Holland is de indruk ontstaan dat de provincie meer waarde ontleent aan het organiseren van de dag dan aan de inbreng van de deelnemers. Zoals een deelnemende burger het verwoordt: 'Ik had toch wel een beetje het gevoel dat het doel van de dag was 'het afvinken', 'we willen dit zo graag'. En ze zijn dan ook heel erg trots dat ze het zelf zo hebben kunnen organiseren en dat het allemaal voor elkaar is gekomen'. Voor de provincie lijkt het een grote stap om naar buiten te treden op die manier, maar burgers krijgen weinig zicht op hoe de concrete input is vertaald naar beleid.

In een andere vorm speelt dat ook bij de beantwoording van zienswijzen bij het waterbeheerprogramma. Zo werd de schriftelijke reactie niet altijd positief ontvangen, omdat de antwoorden beknopt waren en vrijwel niet tot aanpassingen in het programma hadden geleid. Dat heeft ook te maken met het moment waarop de participatie plaatsvond. De bijeenkomsten en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen vonden plaats in een laat stadium. Delfland reageert daarop: 'We zijn ondanks de COVID-19 pandemie zelf aan de voorkant bij het maken van het programma ook al naar buiten toe geweest met verschillende partijen waar we mee te maken hebben met Delfland en het Waterbeheerprogramma'.

Bij de participatie rondom het Vliedpark Sommelsdijk wordt het belang benadrukt van het tijdig kunnen leveren van inbreng én het belang van wat er met de inbreng gebeurt. De dorpsraad Sommelsdijk wordt naast het Vliedpark ook bij veel andere projecten actief betrokken om mee te denken, zoals bij een lagere school die verplaatst wordt, straten die op de schop gaan vanwege werk aan de riolering, maar ook bij het maken van een gebiedsvisie.

Hoewel helder is dat niet alle inbreng van burgers ook daadwerkelijk te realiseren is, blijkt het wel degelijk van belang voor het politiek vertrouwen dat bij het Vliedpark de meeste wensen van inwoners gerealiseerd konden worden. Bij dat project was er voldoende financiële ruimte om inbreng mogelijk te maken. Ook speelde een rol dat het besluit om het park aan te leggen al bijna 10 jaar geleden genomen was en er niet opnieuw over nut of noodzaak gediscussieerd hoefde te worden. De gemeente heeft zich ingespannen om de aanvullende wensen – het aanbrengen van verlichting en het aanleggen van een toiletvoorziening – te realiseren. Daarvoor is financiële ruimte gezocht én gekeken naar vernieuwende oplossingsrichtingen, zoals het neerzetten van een composttoilet op een plek waar geen riolering aanwezig is.

Het verwezenlijken van inbreng bij het Vliedpark heeft een positief effect gehad op het vertrouwen in de gemeente, al is er tegelijkertijd een voorbeeld van een ander traject waar een besluit een negatieve weerslag heeft gehad op het vertrouwen: 'Het verplaatsen van de wekelijkse markt in Sommelsdijk naar Middelharnis raakt inwoners in het hart en dan is het vertrouwen ver te zoeken.'

4.3 Na afloop: invloed van participatie op politiek vertrouwen

Uit de focusgroepen blijkt dat participatie het vertrouwen in het openbaar bestuur kan bestendigen, of soms versterken, maar dat er ook een afbreukrisico is en dat het vertrouwen beschadigd kan worden. In de onderzochte casussen geven de participanten aan dat hun vertrouwen naar aanleiding van de participatie niet is veranderd. Ze ervaren de georganiseerde participatie vooral als een bevestiging van de al aanwezige mate van politiek vertrouwen in de desbetreffende decentrale overheid. Die varieerde van een flink wantrouwen tot een groot vertrouwen en alles daartussenin.

In deze paragraaf wordt duidelijk dat de mogelijke bijdrage van een participatietraject aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur altijd wordt beoordeeld als onderdeel van een bredere set aan factoren: welwillendheid, responsiviteit en beeldvorming.

4.3.1 Participatie als onderdeel van welwillendheid en responsiviteit

Voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur zijn de factoren welwillendheid en responsiviteit belangrijk: is het openbaar bestuur integer, staat het open voor de perspectieven en wensen van burgers en in hoeverre wordt daarnaar gehandeld? Participatie over een bepaald thema, onderwerp of project biedt burgers de mogelijkheid van zich te laten horen. Daarnaast is het een gelegenheid om te ervaren of er bij een gemeente, provincie of waterschap sprake is van goede intenties, in welke mate geluisterd wordt naar burgers en wat met hun inbreng gedaan wordt.

Burgers ervaren het als frustrerend als ze het idee hebben dat ze nergens terecht kunnen met vragen of inbreng. Bij de V100 waren burgers aanwezig die al langer rondliepen met een bepaald vraagstuk en het gevoel hadden ‘van het kastje naar de muur te zijn gestuurd’. Ze grepen de uitnodiging voor de dag aan om hun vraag rechtstreeks onder de aandacht te kunnen brengen van medewerkers van de provincie Zuid-Holland. Een andere participant noemt voorbeelden van participatietrajecten (van diverse decentrale overheden) waar de mogelijkheid tot inspreken werd ontzegd met als reden: ‘Jij bent geen belanghebbende, want jij bent niet woonachtig in de provincie’ en trajecten waarvoor er geen uitnodiging werd ontvangen. Bij navraag gaf een medewerker aan dat het een kwestie was van ‘vergeten uit te nodigen’, maar dat leverde wel een nare nasmaak op en raakt aan de integriteit van het openbaar bestuur.

Bij de V100 stipte een participant aan dat burgers zelf een verantwoordelijkheid hebben om dingen aan te kaarten die ze belangrijk vinden. Het feit dat er op die dag gelegenheid toe werd gegeven was daarmee al voldoende. Vanuit de provincie werd het belang van het openstaan voor thema’s die bij bewoners spelen onderstreept, maar tegelijkertijd leeft de indruk dat overheden in de loop van de jaren eerder minder toegankelijk zijn geworden dan meer. Het lijkt meer moeite te kosten om een ingang te vinden bij de politiek en de overheid, omdat sinds de komst van sociale media personen meer afgeschermd worden en organisaties een meer ‘gesloten bolwerk’ zijn geworden. Dat komt het vertrouwen van burgers niet ten goede.

Voor Delfland is de participatie over het waterbeheerprogramma een van de stappen die in de organisatie gezet worden om meer naar buiten te treden. Zo worden omwonenden vanaf het begin goed betrokken als Delfland zelf projecten uitvoert zoals het onderhoud aan kademuren of het vervangen van een gemaal. Bij het ontwikkelen van beleid ligt de nadruk meer op het betrekken van professionele partners dan van burgers. De participanten hebben het idee dat het voor gewone burgers – zonder de grote kennis van het waterschap waar zij zelf over beschikken – moeilijk is om contact te leggen en dat de enorme gebiedskennis die burgers hebben nog niet voldoende op waarde wordt geschat. Ze noemen het waterschap een ‘gesloten bolwerk’. De participatie bij het waterbeheerprogramma verandert dat beeld niet. Dat komt doordat burgers laat betrokken werden en het idee hadden geen invloed meer te kunnen uitoefenen: ‘Het waterschap gaat met experts in zee en dan aan het eind van het traject mogen burgers nog eens meedenken’.

4.3.2 Beeldvorming strekt verder dan een enkel participatie-traject

De invloed van een participatie-traject op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur kan verder strekken dan het mogelijke effect op het vertrouwen van de deelnemers. Niet in de laatste plaats omdat in alle drie de onderzochte casussen de decentrale overheden actief naar buiten hebben gebracht dat participatie plaats zou gaan vinden en soms ook wat de uitkomst daarvan was. Zowel burgers als decentrale overheden vinden het belangrijk dat mogelijkheden wordt gegeven aan burgers om inbreng te hebben. Het feit dat participatie georganiseerd wordt kan bijdragen aan het versterken van vertrouwen in het openbaar bestuur.

Het positieve effect op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur van één afzonderlijk traject lijkt echter beperkt. In de focusgroepen werd het als volgt samengevat: ‘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’. Het afbreukrisico van een slecht gelopen participatietraject lijkt daarmee groter, ook omdat een dergelijke ervaring breed gedeeld wordt door de participanten.

Voor met name de regionale overheden geldt dat er een verband is tussen het ontbreken van kennis over de desbetreffende institutie en het vertrouwen van burgers. Tijdens de V100 had alleen al het feit dat er zoveel tafels met thema’s waren al direct het effect dat de breedte van de

provinciale opgaven zichtbaar werd. De participanten zagen de bijeenkomst vooral als een bevestiging van het bestaand politiek vertrouwen in de provincie. Hoewel ze aangeven dat 'contact met de personen bij de provincie belangrijk is voor vertrouwen', lijkt op basis van de gesprekken de toename van het interpersoonlijk vertrouwen niet door te werken in een sterker politiek vertrouwen.

Daarnaast wordt in alle casussen een verband gelegd tussen het verbeteren van de zichtbaarheid van decentrale overheden en het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Bij het vergroten van de zichtbaarheid wordt vooral gezocht in andere richtingen dan bijvoorbeeld het vaker organiseren van een dag als de V100. Een participant geeft aan: 'Ze moeten duidelijker communiceren naar de provinciegenoten wat ze doen. Hoe je dat vorm zou kunnen geven: via de plaatselijke tv-zender 'TV West' bijvoorbeeld, dat daar ook een gedeputeerde zit. Dan krijg je een groter bereik, want het gaat om het bereik'.

Delfland zet met diverse campagnes actief in om beter bekend te maken bij burgers wat hun taken zijn. Zo worden bijvoorbeeld regelmatig opruimacties georganiseerd met het thema 'Spot de Hotspot': een project waarbij vrijwilligers macro- en microplastics in Delflands water in kaart brengen en opruimen met een kano, roeiboot of SUP. Daarnaast probeert het waterschap actief te reageren de maatschappelijke vraagstukken en discussies die via sociale media steeds vaker hun weg vinden naar de organisatie. Tegelijkertijd ontstaat de indruk dat het vertrouwen van burgers in algemene zin niet per se als een issue wordt gezien: 'Burgers hebben waarschijnlijk wel vertrouwen dat het waterschap goed voor ze zorgt, omdat het over het algemeen goed gaat'.

Naast meer inzicht in wat een decentrale overheid doet, wordt ook aangegeven dat het belangrijk is om meer duidelijkheid te geven over hoe besluiten tot stand komen. Soms lijkt een beslissing voor burgers uit het niets te komen, terwijl daar wel een uitgebreide afweging aan vooraf is gegaan. Meer duidelijkheid zou een positieve invloed kunnen hebben op het vertrouwen van burgers in een gemeente, provincie of waterschap.

4.4 Samenvattend: een getrapte invloed op het vertrouwen

De relatie tussen participatie en het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur is complex. De percepties en oordelen van burgers over wat vertrouwen is, waarin ze precies vertrouwen hebben – of niet – en waarop dat is gebaseerd variëren van persoon tot persoon.

Zo blijkt een 'gezond' wantrouwen een sterke motivatie om zich te bemoeien met besluitvorming en de bewuste keuze om niet te participeren voort te kunnen komen uit een basaal vertrouwen in het politieke systeem. De relevantie die burgers voelen bij een bepaald onderwerp is de belangrijkste motivator om te participeren. Als burgers een sterke noodzaak en urgentie voelen om hun onderwerp onder de aandacht te brengen, zullen ze alle mogelijke kanalen gebruiken die ze kennen. Door de overheid georganiseerde participatie zien burgers als één van de vele mogelijkheden waarmee ze hun wensen kenbaar kunnen maken. Ze baseren hun vertrouwen in het openbaar bestuur dan ook op de breed ervaren responsiviteit van decentrale overheden in plaats van op het ene traject waaraan ze hebben deelgenomen.

Daarnaast blijkt dat er verschillende factoren tijdens het participatietraject belangrijk zijn voor het vertrouwen: samenwerking, transparantie en terugkoppeling. Burgers kunnen door te participeren meer inzicht krijgen in wat de gemeente, provincie en het waterschap doen en dat kan een basis zijn voor meer politiek vertrouwen. Tegelijkertijd blijkt dat tijdens een participatietraject met name het interpersoonlijk vertrouwen vergroot wordt, maar dat lijkt niet door te werken in een verandering van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

De rol van participatie bij vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur is beperkt in relatie tot de invloed van andere factoren. Als participatie goed verloopt, wat in de kern betekent dat er geluisterd wordt én dat er iets gedaan wordt met de inbreng, kan het bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Maar alleen als het past in een breder ervaren cultuur van welwillendheid en responsiviteit.



Bron: provincie Zuid-Holland

5 Kanttekeningen, handreikingen en vervolgonderzoek

Het onderzoek heeft een rijk inzicht opgeleverd in de relatie tussen participatie en vertrouwen. Het is gestart vanuit de centrale onderzoeksvraag: of – en zo ja hoe – participatie kan bijdragen aan het versterken of herstellen van het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur.

Daarnaast zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de belangrijkste factoren waarop burgers hun vertrouwen in het openbaar bestuur baseren?
2. Welke invloed heeft participatie op het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur?
3. Welke handreikingen en handelingsperspectieven worden gedaan voor het inzetten van participatie in relatie tot het vertrouwen van burgers?

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de eerste twee deelvragen. Uit de resultaten kan geconcludeerd worden dat participatie niet één van de meest bepalende factoren is waarop burgers hun vertrouwen in het openbaar bestuur baseren. Tegelijkertijd is duidelijk dat het inzetten van participatie wel degelijk een effect kan hebben op het vertrouwen van burgers in decentrale overheden. In positieve zin als het een onderdeel wordt van een breed gedragen cultuur van welwillendheid en responsiviteit. Maar ook in negatieve zin als het proces niet goed is verlopen of de uitkomst niet wordt geaccepteerd of begrepen door burgers.

In dit hoofdstuk ligt de focus op het beantwoorden van de derde deelvraag. Daartoe worden eerst een aantal kanttekeningen geplaatst. Die bieden stof tot nadenken over de vraag óf participatie wel het juiste instrument is om te werken aan het versterken of herstellen van vertrouwen. Daarna volgen handreikingen die decentrale overheden kunnen helpen om de kans op een positieve bijdrage van participatie aan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur te vergroten.

Ten slotte zijn er veel aanvullende vragen te stellen over de complexe relatie tussen participatie en vertrouwen. In de slotparagraaf komen daarom nog een aantal suggesties voor verder onderzoek aan bod.

5.1 Kanttekeningen

Wanneer decentrale overheden willen werken aan het herstellen of versterken van vertrouwen in het openbaar bestuur – en daarbij voor ogen hebben om participatie in te zetten – is het goed allereerst stil te staan bij drie cruciale kanttekeningen:

1. **Het vertrouwen van burgers in decentrale overheden wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door factoren waar een decentrale overheid zelf niet of nauwelijks invloed op heeft.**

Het gaat daarbij om de invloed van 1) de sociaal-economische situatie en 2) het vertrouwen van burgers in het politieke systeem als geheel (werkt de democratie naar behoren, is het rechtssysteem onafhankelijk en verlopen verkiezingen eerlijk) én 3) het vertrouwen van burgers in de landelijke overheid (als dé aangewezen partij om maatschappelijke problematiek aan te pakken en een vangnet te bieden als burgers dat nodig hebben). Die drie factoren hebben een groot effect op het vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur.

2. **Voor het herstellen of versterken van vertrouwen van burgers in decentrale overheden is het organiseren van participatie waarschijnlijk niet het meest effectieve instrument.**

Participatie wordt door burgers gezien als een van de ervaringen waarop ze hun vertrouwen in het decentraal openbaar bestuur baseren. Hun politiek vertrouwen in een gemeente, provincie of waterschap hangt voornamelijk af van andere zaken. Ervaren burgers de toegang tot het lokale vangnet bij een gemeente als voldoende? Handelt de decentrale overheid in het publieke belang? Daarnaast blijkt het voor burgers vaak ingewikkeld om tot een gefundeerd vertrouwensoordeel te komen. Dat komt mede door de onbekendheid met het functioneren van lokale en regionale overheden én de complexiteit in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente, provincie, waterschap en Rijk.

3. **Dat burgers niet participeren hoeft niet per se te betekenen dat zij geen vertrouwen hebben in het decentraal openbaar bestuur.**

Een deel van de burgers kiest er bewust voor om niet mee te denken of te doen als decentrale overheden participatie organiseren. Ze doen dat alleen als het voor hen relevant is. Dat betekent dat ze in hun leefomgeving geraakt worden door projecten van een ander of dat ze een onderwerp dat voor hen van belang is willen inbrengen. Het is ook mogelijk dat burgers er vertrouwen in hebben dat decentrale overheden hun publieke taak goed uitvoeren. Participatie kan dan ervaren worden als het afschuiven van verantwoordelijkheden.

Met bovengenoemde kanttekeningen in het achterhoofd kunnen serieuze vraagtekens gezet worden bij de legitimiteit van het inzetten van participatie in relatie tot het herstellen of versterken van politiek vertrouwen. Niet alleen in de minste plaats omdat niet iedereen wil of kan deelnemen. Vertrouwen versterken of herstellen zou dan ook niet het primaire doel moeten zijn. De waarde van participatie zit erin dat ervaringskennis van burgers meegenomen kan worden bij besluitvorming en dat dan de kwaliteit van besluiten toeneemt.

Zoals een van de participanten aan de V100 het mooi aangeeft: ‘Maar wij gaan het verschil niet maken tijdens zo’n middagje. Dat snap ik. Maar je hoopt gewoon dat ze daarnaar luisteren, dat ze dat meenemen, dat ze dat serieus nemen. En dat je dan zo je steentje bijdraagt in de beeldvorming van mensen die aan de touwtjes trekken of enige macht kunnen uitoefenen, omdat je dat (gevoel) als burger helemaal niet hebt. Dan hoop je dat iemand anders die wel op zo’n plek zit daar iets mee doet’.

5.2 Handreikingen voor decentrale overheden

Rekening houdend met de drie kanttekeningen, zijn er drie handreikingen die van belang zijn voor participatie en het vertrouwen van burgers in het decentrale openbaar bestuur: zorg voor voldoende responsiviteit, zet in op samenwerken en vergroot de kennis van burgers.

5.2.1 Zorg voor voldoende responsiviteit

Bij responsiviteit gaat het over toegankelijk zijn en luisteren. De kernboodschap is: redeneneer vanuit de burger. Burgers zullen vanuit een verschillende mate van vertrouwen inbreng willen hebben in thema's of projecten die hen raken. Stel daarom centraal hoe burgers willen participeren – in alle mogelijke vormen en op alle mogelijke manieren, van een vraag via het klantcontactcentrum tot langdurige deelname in burgerraden. Zorg dat participatie onderdeel uitmaakt van een bredere cultuur van responsiviteit én niet losstaat van de politieke besluitvorming.

Wanneer decentrale overheden zelf burgers willen betrekken bij besluitvorming of plannen:

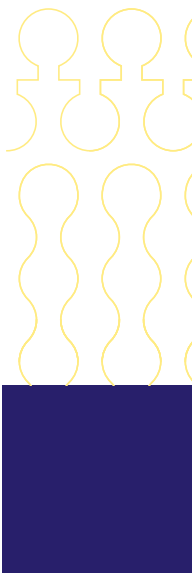
- Wees toegankelijk in het uitnodigingsbeleid
 - Maak duidelijk dat iedereen welkom is: nodig breed uit.
 - Als burgers al eerder betrokken zijn geweest: nodig persoonlijk uit.
 - Neem drempels die het moeilijk maken om deel te nemen weg: houd rekening met digitale vaardigheid, tijd en locatie die passen, overweeg vergoeding.
 - Wees je ervan bewust dat niet iedereen te bereiken is (en dat hoeft ook niet).
- Luisteren betekent meer dan aanhoren
 - Geef gelegenheid om burgers hun verhaal te laten doen.
 - Wees duidelijk over wat het doel is en koppel terug.
- Leg een duidelijke relatie tussen participatie en het (politieke) besluitvormingsproces
 - Doe iets met de inbreng én communiceer daarover.
 - Leg uit hoe besluiten tot stand komen en welke afwegingen zijn gemaakt.

5.2.2 Zet in op samenwerken

Het beeld dat het best samenvatte hoe vertrouwen in de overheid er idealiter uit zou moeten zien was dat van een groep skydivers in de lucht, die een gezamenlijke figuur maken en op elkaar vertrouwen. Houd dat beeld goed vast: burgers willen samenwerken met overheden, kennen hun eigen verantwoordelijkheden daarin en willen serieus genomen worden. Een goede samenwerking tussen overheden is daarvoor van belang.

Voor het organiseren van participatie betekent dat:

- Zorg voor een goed gesprek
 - Creëer een (fysieke) setting waarin een burger zich serieus genomen voelt (nodig hem/haar aan tafel uit in plaats van achter een spreekstoel).
 - Zorg voor gespreksleider (indien van toepassing): neem de tijd, toon respect, wees integer, et cetera.
- Bouw een relatie op
 - Meerdere momenten waarop burgers en overheid elkaar kunnen treffen dragen bij aan het ontwikkelen van een relatie
 - Persoonlijk contact speelt een grote rol in positieve zin (voorbeelden: aanstellen van een vast contactpersoon bij de gemeente voor dorpsraden én de aanwezigheid van provinciedewerks op de V100), maar houd ook rekening met een groot afbreukrisico als het mis gaat op persoonlijk niveau.
 - Zorg tijdens participatie voor aansluiting met buiten (andere burgers die ook iets willen, andere gebeurtenissen met impact).



- Houd rekening met de verschillende perspectieven van burgers en organisatie
 - Er kan een behoorlijke discrepantie zitten tussen persoonlijke belangen en het soms behoorlijk grote thema of abstracte onderwerp dat vanuit de organisatie ter tafel ligt. Dit zou ook onderwerp van gesprek moeten zijn.
 - Wees bescheiden wanneer je naar burgers hebt geluisterd: het té sterk benadrukken van de inspanning die geleverd is om participatie te organiseren of een té sterke nadruk op positieve uitkomsten kan burgers het gevoel geven dat de overheid het gesprek meer voor zichzelf aangaat.

5.2.3 Vergroot de kennis van burgers

Met name de regionale overheden hebben te maken met een behoorlijke afstand tussen burgers en waterschap en provincie. Hoewel burgers de gemeente misschien makkelijker benaderen, blijft ook daar soms een hardnekkig beeld overeind van een systeemwereld die niet doorzien wordt door burgers. Door te participeren kunnen burgers decentrale overheden beter leren kennen, wat een basis kan bieden voor een groter vertrouwen, zeker als daar breder over gecommuniceerd wordt.

Daarvoor is het volgende belangrijk:

- Investeer in de inhoud
 - Toegankelijke kennis: Weet wie er voor je zit en pas informatie daarop aan (zowel als burgers weinig kennis hebben als wanneer ze goed op de hoogte zijn).
 - Transparantie: Leg uit hoe je tot besluiten komt en maak duidelijk hoe participatie past in een bredere politieke besluitvorming.
- Communiceer breed over participatie
 - Het beeld dat een gemeente, waterschap of provincie burgers betreft, draagt bij aan het beeld van responsiviteit en daarmee aan vertrouwen.
 - Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Voorbeelden van goed verlopen participatie dragen bij aan een evenwichtig beeld (in tegenstelling tot de negatieve aandacht in de pers), maar het is ook belangrijk om eerlijk te zijn als het moeilijk was om recht te doen aan verschillende belangen.

5.3 Vervolgonderzoek

Er zijn tijdens het onderzoek verschillende vragen naar voren gekomen die interessant zijn om nader te onderzoeken. Daarnaast is de vraag wat het organiseren van participatie voor het deel van de samenleving dat niet deelneemt aan participatietrajecten betekent niet volwaardig beantwoord. Zowel in de focusgroepen als in de case studie bleek het nagenoeg onmogelijk om burgers die niet participeren te spreken. Bij de focusgroepen bleken – ondanks selectie – de deelnemers alsnog vrijwel allemaal te hebben geparticipeerd en bij de uitvraag voor de casussen kwam geen reactie van niet-deelnemers. Dat is meteen een belangrijke aanbeveling voor vervolgonderzoek. Daarnaast zijn deze onderzoeksrichtingen interessant om de relatie tussen participatie en vertrouwen nog beter te leren begrijpen.

- Verdieping van inzicht in hoe burgers vertrouwen zelf zien en waar ze hun vertrouwen op baseren. Hoe kijken zij aan tegen vertrouwen en wantrouwen? Hoe kijken zij aan tegen vertrouwen in personen (interpersoonlijk vertrouwen of sociaal vertrouwen) en wanneer zien zij een persoon als een functionaris in het overheidssysteem (verantwoordelijkheid, handelingsbevoegdheid)?
- Relatie tussen vertrouwen en politieke participatie. Leidt een laag vertrouwen of groot wantrouwen tot een lage opkomst bij verkiezingen? Is een lage opkomst slecht voor het vertrouwen of niet? Hoe bereik je burgers met een groot wantrouwen?
- Waar ligt een mogelijk omslagpunt van een laag vertrouwen in een nationale, regionale of

lokale overheid naar een laag vertrouwen in politiek systeem als geheel en het daarmee afhaken van burgers.

- De relatie tussen participatiebereidheid en verschillende soorten vertrouwen. Wanneer participeren burgers niet omdat ze vertrouwen in de representatieve democratie hebben en wanneer is dat uit onvrede?
- Internationaal vergelijkend onderzoek. Wat is de invloed van verschillende soorten democratieën op vertrouwen en participatie? Zijn er andere culturele verschillen die deze relatie beïnvloeden?

Colofon

Opdrachtgever: provincie Zuid-Holland

Uitgevoerd door Open Universiteit

Saskia Bisschops

30 november 2022

In samenwerking met Kennisknooppunt

Participatie - Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Kernteam

- Brandon Pouw (Provincie Zuid-Holland)
- Tim de Beer (Provincie Zuid-Holland)
- Felix Wolf (Kennisknooppunt Participatie - ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
- Saskia Bisschops (Open Universiteit)

Leden begeleidingsgroep

- Raoul Beunen (Open Universiteit)
- Emma Cnossen (Provincie Zuid-Holland)
- Eveline Heijna (Gemeente Brielle)
- Arthur van Baalen (BAR-organisatie)
- Hella van de Velde (Ministerie BZK)
- Annemarie Kok (Hoogheemraadschap Delfland)
- William Roosemalen (bewonersinitiatief GOUDAsfalt)
- Hiska Ubels (Hanzehogeschool)
- Ingmar van Meerkerk (Erasmus Universiteit)

Over de auteur

Saskia Bisschops is Promovenda aan de Open Universiteit. Zij doet onderzoek naar burgerinitiatieven die zich inzetten voor verbetering van hun leefomgeving en andere vormen van participatie van burgers in ruimtelijke projecten en beleid. Centraal staat de wisselwerking tussen het ontwikkelen van regels en normen en de praktijk én hoe in deze interactie een nieuwe rol voor burgers ontstaat.

