

Dag van de Participatie | 4 november 2019

# PARTICIPATIE

Verbind  
de representatieve  
en participatieve  
democratie

**Participatie  
als toverbals**

Gevraagd:  
moedige leiders in  
de participatiekunde

Slim zienswijzen  
analyseren  
met big datatool

**Uitgedaagd!**

Leren van het Right to Challenge  
in Rotterdam



4



10



14



16



22

# Voorwoord

## Inhoud

Verbind de representatieve en participatieve democratie	4	Op reis met de Landkaart van de Lokale Democratie!	24
Meer participatie vraagt om een sterkere democratie	8	Dicht het lek in de representatieve democratie	26
Participatie als toverbal	10	Stadmaken in de tussenruimte	28
Participatie in de Omgevingswet: het hangt ervan af	13	Lessen van het Noordzeeoverleg	30
Uitgedaagd! Leren van het Right to Challenge in Rotterdam	14	Leestips met interessante participatiepublicaties	32
Gevraagd: moedige leiders in de participatiekunde	16	Samenleven na het beven	34
Wie burgerparticipatie wil faciliteren moet centrale macht organiseren	21	Digitale democratie over de grens	36
Slimmer, preciezer en bewuster participeren in het innovatielab	22	Pas op voor de duurzaamheidskloof	39
		Slim zienswijzen analyseren met big datatool	40
		De weerbarstige praktijk van participatie	42
		Verlangen naar wakkere gemeenschappen	44
		Colofon	47



### Investeren in participatie, de nieuwe norm!

Al die nieuwe uitdagingen vragen allereerst om goed toegeruste lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers die bewust hun rol kiezen. Die over de grenzen van het belang van hun eigen gemeente heen werken en tegelijkertijd oog hebben voor signalen en zorgen op straat. Lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers die de route kennen naar Den Haag en ook op landelijk niveau hun stem laten horen. De representatieve democratie is en blijft een belangrijk uitgangspunt.

Daarnaast zijn we op zoek naar nieuwe vormen van participatie. Om inwoners directe invloed te geven en ruimte voor eigen initiatief. Investeren in participatie is de nieuwe norm! We willen de kracht van de samenleving benutten, omdat het mooie dingen oplevert. Inwoners van het Groningse Overschild bijvoorbeeld, die zelf een dorpsvisie op hun toekomstige leefomgeving maakten. Ook het Right to Challenge is een goed voorbeeld, waarbij bewoners taken van de overheid overnemen omdat ze het beter en goedkoper kunnen. Zoals de bewoners van de Rotterdamse Schepenstraat die zelf een plan maakten voor de boven- en ondergrondse inrichting van hun straat.

De wereld verandert en het 'participatievak' moet daarin mee. Met de komst van de Omgevingswet gaan alle overheden vanaf 2021 proactief met hun omgeving in overleg. Het is een zoektocht naar een optimale procedure waarin iedereen die daar behoefte aan heeft, wordt gehoord. Leren door te doen en regelmatig op het werk reflecteren. Daarbij staan talloze nieuwe online mogelijkheden tot onze beschikking. Ook in dit opzicht wordt de wereld kleiner en kunnen de lijnen tussen burgers en overheden aanzienlijk worden bekort.

Met de Dag van de Participatie brengen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur en Waterstaat, het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving en de Erasmus Universiteit professionals samen en investeren we in het vakgebied. Dit tijdschrift is een stap om het denken over participatie verder te stimuleren. We zijn benieuwd naar de kruisbestuiving tussen wetenschap en praktijk en de nieuwe ideeën en plannen die op de Dag van de Participatie worden bedacht!

**Kajsa Ollongren**  
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Cora van Nieuwenhuizen**  
minister van Infrastructuur en Waterstaat

We bouwen aan Nederland. Dat doen we sinds mensenheugenis, alleen zijn de ontwikkelingen steeds groter en volgen ze elkaar in steeds hoger tempo op. Neem de energietransitie, de woningbouwopgave, het aardgasvrij maken van wijken, de klimaatverandering en de groeiende mobiliteit in Nederland, zowel op de grond, op zee als in de lucht. We schaven aan de inrichting van ons land en het is onvermijdelijk dat dat ingrijpt in mensenlevens.

Omdat het hen direct raakt, is het vanzelfsprekend dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties van zich laten horen. Sterker, we willen dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties van zich laten horen. Deze grote veranderingen kunnen niet zonder hun directe betrokkenheid. Meedenken en meedoen leidt tot betere resultaten. Voor individuele belanghebbenden, maar ook voor het land als geheel. Het leidt tot inzichten die we anders niet hadden gehad.



26



34



36



44



30



Boudewijn Steur, Frank Speel

# Verbind de representatieve en participatieve democratie

De keuze tussen de representatieve en de participatieve democratie is onterecht. Het is in feite een valse tegenstelling, betoogt Boudewijn Steur. Beide vormen zouden vooral in elkaars verlengde moeten liggen. Gemeenteraden moeten daarom expliciete keuzes maken.

## Aanleiding

In de komende jaren zullen op lokaal niveau steeds vaker ingewikkelde keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes die ingrijpende gevolgen zullen hebben voor inwoners. De energietransitie is misschien wel het beste voorbeeld daarvan. Gemeenten moeten kiezen hoe zij overgaan op duurzame energie. Waar zullen windmolens worden geplaatst? Op welke plekken kunnen er zonnepanelen geplaatst worden? Hoe worden wijken van het gas afgehaald? En wie zal de kosten voor al die maatregelen moeten dragen? Stuk voor stuk keuzes die grote gevolgen hebben voor het dagelijks leven van de inwoners. Het is belangrijk dat het democratisch proces rond al deze keuzes goed wordt vormgegeven. Hoe gaan gemeenten hun inwoners betrekken? Hoe geven zij inwoners invloed op de keuzes die gemaakt moeten worden? Doen zij dat op de klassieke manier, via de volksvertegenwoordiging, of doen zij dat door inwoners rechtstreeks te betrekken? In dit artikel pleit ik ervoor om deze twee manieren niet als tegenstellingen van elkaar te zien, maar juist als manieren die in het verlengde van elkaar liggen.

## Terug naar de basis: invloed van mensen

De indirecte en directe democratie zijn twee wegen om te komen tot besluitvorming. In het huidige discours lijkt de indirecte democratie met haar gemeenteraad plaats te moeten maken voor directere vormen van democratie. De discussie lijkt te lopen rond de vraag of je voor de representatieve óf voor de participatieve democratie bent. Hieronder wil ik kort stilstaan bij beide vormen en hoe discussies rond beide vormen verlopen.

### Representatieve democratie

De representatieve democratie is het uitgangspunt voor democratische besluitvorming in Nederland. Het is de gemeenteraad – met zijn raadsleden – die binnen de gemeente de belangrijke keuzes maakt. Burgers kiezen een keer in de vier jaar hun volksvertegenwoordigers, die namens hen deze ingewikkelde keuzes moeten maken. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 blijkt dat de meeste inwoners de gemeenteraad nog steeds de beste manier vinden om tot besluitvorming te komen. Niet onterecht. De meeste mensen participeren ook door hun stem uit te brengen bij de

gemeenteraadsverkiezingen; al jarenlang rond de 55 procent. De gemeenteraad vertegenwoordigt alle inwoners binnen de gemeente en maakt afwegingen in het algemeen belang. De raadsleden worden geschoold en getraind in democratische vaardigheden en zijn dus gekwalificeerd om deze keuzes te maken. Daar komt nog bij dat de rol en positie van de gemeenteraad in wet- en regelgeving is vastgelegd; hij kan dus zijn formele positie in het besluitvormingsproces opeisen.

Maar het representatieve stelsel staat wel onder druk. Ik noem een paar aspecten. Zo is er sprake van een zogenaamd representatiegat: mensen voelen zich niet gerepresenteerd door partijen in de raad. Veel inwoners hebben ook het gevoel dat raadsleden niet weten wat er speelt in de gemeenschap. Daarmee vertegenwoordigen hun keuzes eigenlijk niet de wil van het volk. En ook de formele positie van de gemeenteraad staat, volgens velen, onder druk. Zo worden de uitkomsten van besluitvorming vooral bepaald door collegeverhoudingen, en niet door democratische deliberatie. Ook worden steeds meer zaken op regionaal niveau besloten, waar gemeenteraden niet of nauwelijks invloed op hebben.

## Directe, deliberatieve en participatieve democratie

Door deze kritiek bestaat de overtuiging dat inwoners rechtstreeks invloed op de besluiten moeten krijgen. Veel meer dan nu het geval is. Sommigen gaan zelfs zover dat zij het representatieve stelsel volledig vervangen willen zien worden door participatieve democratie. Volgens deze voorstanders zou dat ook terecht zijn, want de besluiten die genomen moeten worden, hebben ingrijpende gevolgen voor inwoners. Het ligt daarom voor de hand dat zij rechtstreeks invloed op en zeggenschap hebben over ingrijpende maatregelen.

Dit is niet het enige argument. Rechtstreekse betrokkenheid van inwoners vergroot ook het draagvlak voor bepaalde besluiten. Bovendien wordt gewezen op het aanboren van de *wisdom of the crowd*: in de samenleving bestaat veel kennis, die via directe betrokkenheid van inwoners aanbeoordeld wordt. Ten slotte wordt ook vaak gewezen op het grotere eigenaarschap bij inwoners als zij betrokken worden. Deze rechtstreekse invloed kan verschillende vormen aannemen. Doorgaans worden ruwweg drie vormen onderscheiden. De deliberatieve vormen, zoals de burgertoppen, waarbij

Lees verder >



**Boudewijn Steur** is programmamanager Versterking Democratie en Bestuur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



**Frank Speel** is programmamanager Lokale Democratie bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

inwoners – vaak – aan het begin van de beleidsontwikkeling wordt gevraagd mee te denken en te discussiëren wat wenselijke beleidskeuzes zijn. De directe vormen, zoals het referendum of gekozen bestuurders, waarbij inwoners rechtstreeks gevraagd wordt hun voorkeur te geven over concrete keuzes. En de participatieve vormen, zoals het Right to Challenge (zie pagina 14), waarbij inwoners de kans krijgen een rol te spelen in de uitvoering van beleid.

Toch worden ook bij de participatieve democratie kritische vraagtekens gezet. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 blijkt bijvoorbeeld dat slechts een klein deel van de inwoners ook daadwerkelijk participeert. In totaal gaat het om ongeveer 18 procent van de inwoners, die in de afgelopen jaren op een andere manier dan stemmen heeft meegedaan (zie tabel 4.4). Van alle inwoners doet ongeveer 8 procent mee aan een burgerinitiatief (zie tabel 4.5). En daarbij is de vraag bovendien in hoeverre die participerende inwoners de overige inwoners vertegenwoordigen. Ook is het de vraag in hoeverre een integrale afweging wordt gemaakt in participatietrajecten. Vaak gaat het immers maar over één specifiek onderwerp in een specifiek deel van de gemeente. Hoe zorg je er dan voor dat je oog hebt voor de gevolgen voor andere beleidsdossiers? Of hoe zorg je ervoor dat je oog hebt voor de voornemens in omliggende wijken of buurten?

### Valse tegenstelling

De keuze tussen de representatieve en de participatieve democratie is onterecht. Het is in feite een valse tegenstelling. Zij hoeven elkaar niet uit te sluiten. Sterker nog, zij zouden vooral in elkaars verlengde moet liggen. Beide zijn immers manieren voor inwoners om invloed uit te oefenen op besluiten die genomen worden; de eerste indirect, de tweede direct. Het is belangrijk om ons daarbij te realiseren dat de representatieve democratie nog steeds het uitgangspunt is. Daarom is het belangrijk dat vanuit de gemeenteraad expliciet wordt besloten om inwoners op een rechtstreeks

manier te betrekken. Dat moet een bewuste en expliciete keuze zijn, omdat het rechtstreeks betrekken van inwoners niet vrijblijvend is. Daar zitten consequenties aan. Het schept verwachtingen bij die inwoners. En niet onterecht. Daarom moeten gemeenteraden aan de voorkant van een participatietraject duidelijk aangeven wat zij met de uitkomsten gaan doen. Alleen dan kunnen rechtstreekse vormen van democratie in het verlengde liggen van de representatieve democratie.

De praktijk is vaak anders. Dat weet ik. In de praktijk blijkt dat er wel degelijk een spanning bestaat tussen representatieve en participatieve democratie. Dan blijkt bijvoorbeeld dat de gemeenteraad aan het einde van een participatietraject toch de uitkomsten niet meeneemt. Bijvoorbeeld omdat hij zich overvallen voelt als het participatietraject zich buiten zijn zicht heeft voltrokken, of omdat hij aan de voorkant geen duidelijke kaders had meegegeven, of omdat de raadsleden zich niet houden aan de afgesproken spelregels. Maar mijn idee is dat die spanning er in de praktijk vooral is, omdat participatie niet goed wordt toegepast. Te weinig realiseren wij ons dat burgerparticipatie een vak is. Eigenlijk net zoals dat het kennen van de spelregels van de representatieve democratie een vak is – en waarbij de spelregels bovendien een stuk explicieter zijn gemaakt. Het is toch eigenlijk vreemd dat dat bij het rechtstreeks betrekken van inwoners nog steeds niet het geval is. De Omgevingswet heeft bijvoorbeeld gesteld dat de wijze van participatie vormvrij is. Alsof er niets op het spel staat. Het geeft te denken: stel je voor dat we de representatieve democratie vormvrij verklaren. Ik zou mij daar wel ongemakkelijk bij voelen. Ik vind het wel een prettig idee dat vastgelegd is op welke wijze en op welke momenten de gemeenteraden betrokken zijn bij regionale besluitvorming. Dan weet ik dat de feitelijke invloed in ieder geval is geborgd.

### Een weerbarstige praktijk: Staphorst

Er zijn goede voorbeelden in Nederland waarin verbindingen worden gelegd tussen de representatieve en de participatieve democratie. Eén wil ik er hier uitlichten en dat betreft het participatietraject rond de nieuwe bestemming van de Levensboomlocatie in Staphorst. In november 2017 besloot de Staphorster gemeenteraad dat zijn inwoners volledig mochten beslissen over de invulling van een leeg stuk grond waar voorheen een school stond. Het was een expliciete keuze van de gemeenteraad. De raadsleden zagen het als een pilot voor zichzelf, want, zo stelden zij zichzelf de vraag, wat is de rol van de raad als je de invulling van een gebied aan de inwoners overlaat?

De pilot liep in meerdere opzichten zeer succesvol. Uiteindelijk lag er namelijk een plan waarvoor breed draagvlak bestond. In totaal kwamen inwoners met vierendertig ideeën, die op meerdere bijeenkomsten met elkaar werden besproken. Van deze vierendertig bleven er uiteindelijk vier over voor de Levensboomlocatie, waar de wijkbewoners van Rouveen over mochten stemmen. Op maandagavond 21 januari kwamen ruim 450 inwoners bij elkaar in de kantine van SC Rouveen en stemden. De winnaar was 'Rouveen voor iedereen', een plan waarin appartementen voor begeleid wonen voor jongvolwassenen met autisme, woonruimte voor starters en zorgappartementen voor ouderen worden gerealiseerd.

Maar ook als experiment om de representatieve en de participatieve democratie met elkaar te verbinden, is de pilot zeer geslaagd. Vooraf had de gemeenteraad een aantal belangrijke uitgangspunten neergelegd. Zo moest de locatie een woonfunctie hebben, het project moest zijn eigen geld opbrengen en maatschappelijke meerwaarde voor de omgeving hebben. Ook duurzaamheid en kwaliteit werden als belangrijke aspecten benoemd. Maar als de ideeën aan deze uitgangspunten voldeden, dan zou de gemeenteraad zich

committeren aan de uitkomsten van het participatietraject. Door vaak informeel met elkaar te brainstormen hielden de raadsleden elkaar scherp op deze afspraken en kaders. Het vraagt om een flinke portie lef om als gemeenteraad een stap terug te doen en niet als uiteindelijk beslisser op te treden.

### Conclusie

Het is belangrijk dat we ons realiseren dat zowel de representatieve als de directere vormen van democratie manieren zijn om invloed uit te oefenen op de belangrijke keuzes die gemaakt moeten worden. Lang niet alle mensen zullen het voldoende vinden om daarvoor maar één keer in de vier jaar een stem uit te brengen. Zij willen ook tussentijds invloed uitoefenen op de keuzes die gemaakt worden. Maar laten we niet vergeten dat er ook genoeg mensen zijn die het mandaat voor het maken van die belangrijke keuzes wel voor vier jaar geven aan volksvertegenwoordigers. Zij willen zich tussentijds niet bezighouden met die keuzes. Daarvoor hebben ze nou juist gestemd en met hun stem ook aangegeven welke kant het op moet en welke keuzes gemaakt moeten worden.

Voor veel mensen is die representatieve democratie nog altijd het uitgangspunt. We moeten daarom zorgen dat aanvullende vormen van democratie in het verlengde van de representatieve democratie liggen. Dat is ook de reden waarom het belangrijk is dat de volksvertegenwoordiging nauw betrokken is bij directe, deliberatieve of participatieve vormen van democratie. Of beter: dat de gemeenteraad aangeeft op welke momenten en op welke wijze inwoners betrokken gaan worden.

Zoals ik hierboven heb betoogd, gaat het leggen van die verbinding niet vanzelf. Dat vergt nog veel oefening, met vallen en opstaan. Maar dat is wel de moeite waard. We willen immers een democratie waarin iedereen op zijn eigen manier mee kan doen.

<b>TABEL 4.4 DEELNAME AAN (ONLINE) VORMEN VAN LOKALE POLITIEKE PARTICIPATIE EN ACTIVISME, BEVOLKING</b>	
<b>Van welke van de volgende manieren hebt u in de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt?</b>	
Een petitie getekend over een lokale kwestie (op papier of via internet)	4
Contact gelegd met een gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar	4
Inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht	4
Gemeenteraadsvergadering bezocht	2
Lidmaatschap van een politieke partij	3
Contact opgenomen met een politieke partij in uw gemeente	1
Actief in een lokale actiegroep	1
Contact opgenomen met lokale of regionale krant, radio of tv	1
<i>aandeel dat ten minste één van bovenstaande activiteiten heeft ondernomen</i>	13
<b>Hebt u de afgelopen vijf jaar wel eens gebruik gemaakt van het internet, e-mails, apps of sociale media</b>	
(Twitter, Facebook, Whatsapp) om...	
... contact te leggen met gemeenteraadsliden, wethouders of de burgemeester	3
... contact te leggen met gemeenteambtenaren over een lokale kwestie	4
... contact te leggen met andere inwoners en organisaties over een lokale kwestie	3
... een initiatief of een petitie te tekenen over een lokale kwestie	6
aandeel dat meedeed aan ten minste één van bovenstaande digitale activiteiten	12
<i>totaal aandeel dat ten minste één van bovenstaande (digitale) activiteiten heeft ondernomen</i>	18

<b>TABEL 4.5 BETROKKENHEID BIJ BURGERINITIATIEF* EN OORDEEL OVER DAT INITIATIEF, BEVOLKING VAN 18+, 2018 (IN PROCENTEN)</b>	
Was de afgelopen vijf jaar actief betrokken bij een burgerinitiatief	8
Van de actief betrokkenen (n= 279):	
→ oordeel over hetgeen bereikt is:	
(zeer) tevreden	82
(zeer) ontevreden	18
→ het burgerinitiatief droeg volgens betrokkenen (tamelijk) veel bij aan...	
de eigen mogelijkheden om (samen met anderen) problemen aan te pakken	60
meer contacten met andere mensen in gemeente	55
meer vertrouwen tussen mensen in gemeente	46
meer vertrouwen tussen inwoners en de gemeente	39
meer contacten met gemeente	28
* Vraagstelling: 'Nu willen we wat vragen stellen over burgerinitiatieven. Dat zijn acties waarbij inwoners zelf werken aan het verbeteren van hun omgeving of activiteiten organiseren voor mensen in hun buurt, dorp of stad.'	

# Meer participatie vraagt om een sterkere democratie

**Prof. dr. Arwin van Buuren** is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en raadslid in de gemeente Capelle aan den IJssel.

**Dr. Laurens de Graaf** is burgemeester van Lopik en senior docent Bestuurskunde aan de Universiteit Tilburg.

**Is het model van de representatieve democratie wel verenigbaar met dat van de deliberatieve, participatieve democratie? De voorwaarden voor een vruchtbaar samenspel tussen nieuwe en oude vormen van democratie op een rijtje.**

*Arwin van Buuren en Laurens de Graaf*

Het beter betrekken van burgers bij beleidsvorming en –uitvoering wordt vaak gezien als een manier om het democratisch gehalte van het handelen van overheden te versterken. Dat veronderstelt echter dat er geen spanning bestaat tussen deze meer participatieve invulling van democratie en de klassieke, representatieve invulling ervan. En laat het nu juist deze spanning zijn die door veel wetenschappers is blootgelegd en ook in de praktijk veelvuldig wordt ervaren.

Want zo gemakkelijk combineren participatie en politiek helemaal niet. Met alle nadruk op participatie kan het primaat van de politiek gemakkelijk onder druk komen te staan. Wat is eigenlijk nog de rol van gekozen volksvertegenwoordigers als burgers steeds vaker rechtstreeks hun stem kunnen laten horen? Is het model van de representatieve democratie in essentie eigenlijk niet onverenigbaar met dat van de deliberatieve, participatieve democratie?

Wat ons betreft is er geen reden om mee te gaan in het idee dat meer directe vormen van democratie en de klassieke representatieve democratie elkaar bijten. Maar dan vraagt de wijze waarop die twee worden ingevuld wel nadere doordenking. In dit essay benoemen we een aantal voorwaarden om te komen tot een vruchtbaar samenspel tussen nieuwe vormen van participatie en klassieke vormen van representatie.

## Terughoudendheid en ruimte

Allereerst vraagt het van volksvertegenwoordigers om hun kaderstellende en controlerende taak anders in te vullen. Het wordt steeds belangrijker dat politici ook nadenken over de kaders die zij stellen aan de mate en de kwaliteit van participatie. In het verlengde daarvan vraagt participatie om politieke terughoudendheid bij het formuleren van inhoudelijke kaders. Participatie vraagt immers om ruimte voor doelzoekende interactie. Stringente kaders passen daar niet bij. Tenzij participatie louter een instrumentele ambitie heeft, om draagvlak te verwerven voor voorgenomen maatregelen.

Ook de controlerende taak van politici verandert. Die zou zich idealiter ook moeten richten op de kwaliteit van de participatie. Daarbij horen nieuwe maatstaven en criteria, zodat de volksvertegenwoordiging een oordeel kan vellen over de vraag of er sprake is van zorgvuldigheid, inclusiviteit, openheid en dialoog. Om die controlerende taak goed uit te kunnen oefenen, is het cruciaal dat politici zelf de gevoelstemperatuur in participatieprocessen vaststellen.

## Bescheiden en besluitvaardig

De vraag kan rijzen of de volksvertegenwoordigende rol nog wel nodig is als participatie het leidende principe wordt voor de werkwijze van een overheid. Ons inziens wordt die rol eerder belangrijker dan minder belangrijk, al verandert de verschijningsvorm. Politici kunnen een

belangrijke rol spelen in het activeren van participanten of bij het formuleren van een agenda die verbindend en attractief is voor een brede *range* aan bewoners. Ze kunnen de stem inbrengen van partijen die zelf niet kunnen of willen participeren. En ze zullen uiteindelijk ook afwegingen moeten maken over afzonderlijke plan- en beleidsprocessen heen. Paradoxaal genoeg vraagt participatie van politici zowel bescheidenheid als besluitvaardigheid. Bescheidenheid om niet zelf de inhoud te willen bepalen. Maar ook besluitvaardigheid om tijdig kleur te bekennen over de koers die is gekozen, zodat burgers ook weten wat hun ruimte is.

## Vruchtbaar samenspel

Om te komen tot een vruchtbaar samenspel is het vervolgens nodig dat politici nadenken over de vraag waar zij eigenlijk op willen sturen. Als we nu kijken naar de wijze waarop begrotingen zijn ingericht, is de vraag in hoeverre die opzet het mogelijk maakt om participatieprocessen echt open en doelzoekend in te richten. Bewoners die vanuit hun leefwereld opgaven formuleren of agendapunten aandragen, stuiten vaak op een muur van formele bezwaren, omdat hun voorstellen niet passen in de systeemwereld van de overheid. Juist voor politici is er een schone taak om de gemeentelijke werkwijze ontvankelijk te maken voor de wensen van de samenleving. Dat vergt andere manieren van organiseren, van budgetteren, van verantwoorden en controleren. Meer toegespitst op het mogelijk maken van waar behoefte aan is, en minder op het realiseren van wat is afgesproken. Strikt vasthouden aan nauwgedefinieerde beleidsdoelen, maakt het vrijwel onmogelijk om de resultaten van participatieprocessen te honoreren. Een breder inzetten op publieke waarde maakt het daarentegen mogelijk om in te spelen op wat burgers zelf agenderen.

Een vruchtbaar samenspel vraagt ook van ambtenaren een andere opstelling. Beleidsvoorbereiding en –uitvoering zijn vaak processen die zich grotendeels aan het zicht van de lokale politiek onttrekken. De vraag is of dat bij meer participatieve aanpakken nog steeds mogelijk en wenselijk is. Veel vruchtbaarder is het om politici in deze processen mee te nemen. Daardoor kan *alignment* ontstaan tussen de inhoud van het participatieproces en de politieke meningsvorming. Meer in het algemeen zien we dat participatieprocessen gebaat zijn bij tussentijdse politieke besluitvorming, zodat er inhoudelijke trechtering ontstaat. Participanten ontlenen ook vertrouwen aan het tussentijds bekrachtigen van uitkomsten. Het voorkomt dat ze zomaar weer terug bij af kunnen zijn.

## Sterkere democratie

Uiteindelijk kan de trend richting meer participatie alleen succesvol zijn als deze gepaard gaat met een sterkere, betrokken democratie. Het een kan het ander niet compenseren. De zoektocht naar versterking van de democratie begint met reflectie door zowel politici als inwoners op de vraag: wat voor democratie willen we eigenlijk zijn en hoe kan deze optimaal functioneren? Welke publieke waarden stellen we daarin centraal? Wij denken en merken dat participatieve vormen van democratie gebaat zijn bij een actieve, betrokken volksvertegenwoordiging. Als de representatieve democratie zich afzijdig houdt, geen ruimte wil bieden of zich het recht voorbehoudt om achteraf zelf de ultieme afweging te maken, worden participatieprocessen verstoord en de legitimiteit van het openbaar bestuur geschaad. De politiek kan zich niet de rol van passieve arbiter op afstand veroorloven, maar zal zichtbaar en actief moeten worden in participatieve processen. Dat maakt het werk van volksvertegenwoordigers weliswaar veeleisender, maar komt de democratie ten goede.

Jacques Wallage

# Participatie als toverbal

Het begrip participatie is als een toverbal: als je er even op sabbelt, verschiet ie van kleur. Maar wie de spanning tussen burger en bestuur echt wil wegnemen, zal rigoureuze keuzes moeten maken, betoogt Jacques Wallage.

Het deed elke verkiezingscampagne weer pijn: die kiezer in de open deur die je bozig aankeek en zei: ja, ja, nu er weer verkiezingen aankomen, nu zijn jullie er wél. Het hielp niet als je verwees naar al die momenten – tussen twee verkiezingen - dat je wel degelijk je oor te luisteren had gelegd. De werkbezoeken die je als wethouder of als Kamerlid zeer regelmatig had afgelegd, de brieven van burgers die je serieus had beantwoord. De eindeloze reeks persoonlijke ontmoetingen. Na enig schouderophalen van de burger in de deuropening kreeg je gewoon de deur in je gezicht.

Het heeft me geleerd om over de verhouding tussen de representatieve democratie en burgers te blijven nadenken en om de dialoog erover steeds opnieuw te zoeken. Daarbij hindert het begrip participatie me eigenlijk steeds meer. Het is een begrip als een toverbal: als je er even op sabbelt verschiet ie van kleur. Strikt genomen betekent participeren deelnemen. Niet meer, niet minder. Maar als je er 'werknemers' voorzet, werknemersparticipatie, betekent het veel meer dan deelnemen, dan gaat het over mede-

zeggenschap. Zeker, het vooronderstelt in alle definities wederzijdse betrokkenheid, van burger én bestuur. Elkaar serieus nemen. Maar wie echt wil deelnemen zal toch verwachten dat die deelname ook consequenties kan hebben voor de besluitvorming. Dan is elkaar serieus nemen niet voldoende, dan moet er bij het bestuur ook in beginsel de bereidheid zijn (en de mogelijkheid!) om plannen aan te passen. Zo bezien kan participatie variëren van vormen van betekenisvolle dialoog tot en met procedures waarbij de feitelijke beslissing niet door de gekozenen worden genomen maar door de kiezers. Dan spreken we van decentralisatie van de besluitvorming naar 'de mensen zelf' of een formele ingreep waarbij besluiten van gekozen organen gecorrigeerd kunnen worden door de kiezers, het correctieve referendum.

## Onduidelijke verbintenissen

In het spraakgebruik worden verschillende soorten betrekkingen tussen burger en bestuur gemakshalve samen genomen, participatie is daarmee een containerbegrip

geworden. Door een term als participatie te gebruiken blijft onduidelijk welke verbintenis tussen bestuur en burger we eigenlijk voorstaan en waarom. En misschien past niet elke beoogde relatie bij elk onderwerp, elk stadium van besluitvorming, elke schaal waarop keuzes moeten worden gemaakt.

Door de verschillende relaties tussen burger en bestuur op één hoop te vegen kunnen we het gesprek erover behoorlijk vaag houden. Dan kunnen burgers klagen dat ze niet serieus genomen worden, bestuurders kunnen zeggen dat ze juist heel veel tijd besteden aan de contacten met hun kiezers, of hun inwoners. Maar we hoeven de spanningen die onder deze wisselende betrekkingen woekeren niet te benoemen. Ik stel voor dat nu eens wel te doen.

## Tussen mandaat en mondigheid

Politici werven om een mandaat bij verkiezingen. Is dat eenmaal verkregen dan kan verworven macht worden omgezet in de uitvoering van hun programma. Dat is op zich lastig genoeg. In beginsel is er vier jaar beschikbaar, maar beleidsvorming is een taai proces. Het vraagt vaak wetgeving, intensief overleg met belangengroepen, meerderheidsvorming en dus overleg met collega-bestuurders en volksvertegenwoordigers. De afstemming tussen departementen (gemeentelijke diensten) slurpt tijd. Terwijl volksvertegenwoordigers zich beroepen op hun mandaat

staat de samenleving niet stil. Veel burgers voelen het uitbrengen van hun stem niet als het definitief verschaffen van mandaat. Ze geven richting met hun stem, maar ze willen baas blijven over hun opvattingen. Dat botst.

Daarmee zijn we bij de *eerste spanning*, die onder dat containerbegrip participatie schuilgaat: zijn politieke bestuurders bereid hun verworven macht te delen? Zo niet, dan beperken de relaties tussen bestuur en burger zich tot toelichting en discussie, het serieus uitwisselen van argumenten, maar blijft het bestuur de eigenaar van het proces en dus van de uitkomst. Er ontwikkelt zich een vorm van consultatief bestuur, waar het voor de burgers maar afwachten is of hun inbreng effect heeft. In de balans tussen product en proces heeft dan, vanuit het bestuur gezien, het product voorrang boven de kwaliteit van het proces. Het delen van verworven macht door het bestuur, voorrang voor het proces, leidt niet vanzelfsprekend tot waardering en steun bij verkiezingen. Toen Wouter Bos jaren geleden naar aanleiding van een grondige dialoog zijn AOW-standpunt bijstelde werd hij in de verkiezingscampagne die volgde door Balkenende een draaikont genoemd. De mate van invloed van de burger op de politiek kan niet los gezien worden van de bereidheid van politieke bestuurders eigen opvattingen ter discussie te stellen. Om over het delen van de macht nog maar te zwijgen. Wat een belofte voor de burger is kan een bedreiging voor de bestuurder zijn.

Lees verder >



**Jacques Wallage** is co-voorzitter van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), gasthoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) bij de faculteit mens en maatschappijwetenschappen.

## Tussen ambtelijke deskundigheid en ‘the wisdom of crowds’

Een *tweede spanning* waaronder participatie staat is die tussen de professionele ambtelijke organisatie, die hiërarchisch, zeg verticaal, van karakter is. En de georganiseerde betrokkenheid van burgers, die als horizontaal proces kan worden gezien. Ambtenaren worden geselecteerd op hun inhoudelijke deskundigheid. Professionaliteit wordt dan vooral gedefinieerd als kennis van zaken en de vaardigheid die op doelmatige wijze om te zetten in producten, een wet, een nota, een brief. Ze helpen de bestuurders hun programma uit te voeren, de valkuilen in die uitvoering vroegtijdig te herkennen en te adviseren hoe draagvlak te verkrijgen voor die plannen. Participatie, deelnemen, erbij betrokken zijn, veronderstelt gelijkwaardigheid. Het vraagt een investering in de kwaliteit van de dialoog en daarmee in het proces. Daarbij zit de deskundigheid de ambtenaar in zekere zin in de weg. Hoeveel buurtbewoners zijn de afgelopen jaren bij het maken van plannen voor hun eigen buurt niet vastgelopen op de ambtelijke organisatie, die zich vanuit deskundigheid beperkt tot een negatief oordeel over de keuzes van de bewoners? Een echte dialoog vraagt meedenken, niet tegendenken. Het vraagt oprechte nieuwsgierigheid en de bereidheid te investeren in de zoektocht naar gezamenlijke oplossingen.

Meer invloedrijke vormen van participatie breken niet alleen in op het mandaat van de politieke bestuurder, maar ook op ambtelijke macht, die stoelt op verworven kennis. Beide vragen naast aandacht voor het product steeds meer gemotiveerdheid om het proces te verrijken. Het betekent een verschuiving in wat we als professionaliteit van bestuurders én ambtenaren vragen.

Het boek *The wisdom of crowds* van James Surowiecki verscheen vijftien jaar geleden. Maar de echo van het boek reikt over de tijd heen. Bij complexe vraagstukken heeft gespecialiseerde kennis van individuen allang niet meer het alleenvertoningsrecht. Sterker nog, uiteindelijk zullen grote vraagstukken zoals klimaatverandering opgelost moeten worden door de denkracht van iedereen te activeren. Niet iedere burger is de producent van fundamentele kennis, kan dat ook niet zijn. Maar hij beschikt over een andere deskundigheid. Over welke aanpassingen hij in zijn eigen gedrag kan en wil maken. En aan welke randvoorwaarden plannen moeten voldoen om in de werkelijkheid van alle dag tot leven te komen. Het aanboren van die inzichten

“Het is een begrip als een toverbal: als je er even op sabbelt verschiet ie van kleur.”

behoort inmiddels tot de professionaliteiteisen van ambtenaren. Wie denkt dat hij het alleen af kan mist vaardigheden die essentieel zijn voor gezagvol veranderen.

## Tussen verschillende kloksnelheden

De *derde spanning* waar we tegenaan lopen bij de diverse vormen van participatie is die van de verschillende kloksnelheden. De jaren die politieke bestuurders beschikbaar hebben zijn beperkt. Plannen staan daarvoor per definitie onder druk. Vooral grote investeringen in infrastructuur en gebouwen vragen zekerheid voor de langere termijn. Maar de kloksnelheid in de publieke ruimte, in de horizontale wereld, leidt tot moodswings, tot veranderingen in opvattingen. Wat jarenlang onbespreekbaar is, langzamer rijden op de snelwegen voor milieu en veiligheid, kan even later onder druk van de stikstofproblemen opeens zonder burgeroorlog aan de orde gesteld worden. Een eenduidige politieke keuze, chartervliegtuigen niet meer via Schiphol maar via Lelystad, komt pas decennia later aan op de keukentafels in de buurt. Dat kloekte besluit voor de langere termijn vanuit de politiek, was niet gestoeld op enig draagvlak anders dan bij de fracties die het desbetreffende regeerakkoord goedkeurden. Omwonenden van Lelystad vragen om participatie maar lopen aan tegen de uitvoering van een besluit uit een andere tijd. Het synchroniseren van beide processen vraagt een veel fundamenteel debat binnen het openbaar bestuur dan dat politieke partijen zich gunnen op het moment dat ze verworven macht willen verzegelen.

Het confronteert politici met de vraag of hun mandaat wel voorziet in draagvlak voor besluiten, die zo'n ingrijpende uitwerking hebben voor de lange termijn. En het laat zien dat de politiek het vaak niet alleen af kan. In de spanning die daardoor ontstaat wordt door de politieke bestuurders en door veel ambtenaren participatie vooral ervaren als hindermacht. En bij burgers heeft het instrumenten populair gemaakt, zoals referenda, die de beroeps politici als een hete adem in de nek blazen.

De genoemde spanningen zouden minder worden als openlijker zou worden gekozen, per onderwerp, per besluitvormingsproces, aangepast aan de schaal (buurt, stad, regio, land, Europa) welke vorm van participatie wordt gekozen en vooral welk consequenties die keuze heeft voor de beleidsontwikkeling. Nu wordt geschermd met een containerbegrip als participatie, een toverbal. Zo worden verwachtingen gewekt die als ze niet worden waargemaakt de spanning tussen burger en bestuur alleen maar opvoeren.

Pascale Georgopoulou

# Participatie in de Omgevingswet: het hangt ervan af



In 2021 treedt de Omgevingswet in werking, waarmee de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigt en samenvoegt. Gemeenten en andere (overheids)organisaties kijken reikhalzend uit naar de uitwerking van de wet. Wat betekent de Omgevingswet voor participatie?

Naast FAQ (frequently asked questions) over de Omgevingswet zijn er ook FGA (frequently given answers). Er is eigenlijk maar een FGA: het hangt ervan af! Gaat de Omgevingswet helpen om meer huizen te bouwen, klimaatdoelen te realiseren en de economie te stimuleren? Gaat de Omgevingswet helpen om het allemaal eenvoudiger en beter te organiseren? Wat gaat het nu en later kosten? Het hangt ervan af! Van de visie, de ambities en keuzes (lokaal), van de stappen die worden gezet, de kansen die worden gegrepen en de risico's die worden genomen.

Gaat de Omgevingswet zorgen voor meer en betere participatie? Afgaande op de nadruk op participatie (81 keer genoemd in de memorie van toelichting) en daaraan gekoppeld op het belang van vertrouwen (53 keer genoemd) zou je denken van wel. “Actieve betrokkenheid, bij voorkeur in een vroeg stadium en bijvoorbeeld volgens de ‘sneller en beter’-aanpak, is zeer gewenst, juist bij complexe projecten”, zo valt te lezen. De verwachting is dat participatie ‘aan de voorkant’, in combinatie met een grondige verkenning van de problemen, de oplossingen en de effecten, leidt tot besluitvorming met een groter draagvlak en -niet onbelangrijk- zal leiden tot aanzienlijke tijd- en geldwinst. En de ambitie reikt verder. De Omgevingswet kan ‘een bescheiden bijdrage’ leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid, aldus de wetgever.

## Lokale uitvoering

Met andere woorden: de Omgevingswet gaat zorgen voor meer participatie! Ho, ho, dat hangt er dus van af. De wet schrijft voor dat er participatie moet plaatsvinden. Zowel bij het maken van de omgevingsvisie, als bij het omge-

vingsplan (opvolger van het huidige bestemmingsplan) en ook bij het afgeven van omgevingsvergunningen. Maar de wet zegt niet op welke manier en met welke regels. Dat mag, zeg gerust: dat móét, lokaal worden uitgevonden en uitgevoerd. Een gemeente kan uitpakken met gesprekken, ateliers, experimenten, festivals, G1000's, omgevingstafels, digitale fora, maar kan ook volstaan met een tekst ter inzage gedurende enkele weken. Het hangt dus af hoe belangrijk de betreffende gemeente (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) participatie vindt. Een gemeente heeft op grond van bijvoorbeeld de Gemeentewet al een verordening voor participatie. Daar zou in moeten staan hoe en wanneer inwoners worden betrokken en geïnformeerd. Wat dat betreft is er niets nieuws onder de zon. Ook de Omgevingswet vraagt aandacht voor participatie en draagt zijn steentje bij.

## Gemeente aan zet

Nieuw is wel dat de wet ook van ondernemers en anderen verwacht dat ze ‘vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren en samenwerken met andere initiatiefnemers in een gebied en zo een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving’. Deze verwachting gaat niet gepaard met handreikingen of sancties. Het is aan de gemeente om initiatiefnemers te stimuleren, te overtuigen of aan te spreken. Als participatie uitblijft dan hangt het dus van de gemeente af. Deze is aan zet om dan toch zelf het proces te organiseren. Maar dan moet de gemeente dat wel doen, hè! En zoals in de wet staat: niet de juridische borging, maar een professionele houding is doorslaggevend voor een goed participatieproces. Iets van spijker en kop. Glashelder.

**Pascale Georgopoulou** is adviseur bij het programma invoering Omgevingswet van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatiegids

Leren van het  
Right to Challenge in Rotterdam

# Uitgedaagd!

*Jitske van Popering-Verkerk, Ines Balkema en Frank Kenselaar*

Sinds 2015 kunnen Rotterdammers de gemeente uitdagen. Via het Right to Challenge kunnen zij het initiatief nemen om een gemeentelijke taak over te nemen. Met als resultaat dat bewoners het beheer van een speeltuin overnemen, parken en botanische tuinen onderhouden, en de herinrichting van hun straat zelf ontwerpen. Deze challenges zijn echter ook een uitdaging voor de gemeente Rotterdam gebleken. Een terugblik op de uitdagingen van vier jaar Right to Challenge Rotterdam.

## Uitgedaagd om werkenderwijs te ontdekken

In Rotterdam werd het Right to Challenge gelanceerd zonder grootschalige voorbereiding. Een dag nadat het kader Right to Challenge door het college was vastgesteld, ging onder politieke druk een persbericht naar buiten. Hierin stond dat de gemeente gechallenged kon worden. In de benodigde organisatie- en besluitvormingsstructuur was

nog niet voorzien. Toen de eerste initiatieven binnenkwamen, was het vooral een kwestie van improviseren en werkenderwijs ontdekken. Daarbij hielp het niet dat de eerste challenges afkomstig waren van initiatiefnemers die een negatieve geschiedenis met de gemeente hadden. Soms pakte dit goed uit, maar er waren evengoed momenten waarop de communicatie moeizaam verliep of besluiten lang op zich lieten wachten. Terugkijkend is het neerzetten van een structuur op hoofdlijnen en afspraken over besluitvormingslijnen nodig om de initiatiefnemers goed ter dienst te kunnen zijn en onnodige vertraging te voorkomen. Maar we merken ook dat een Right to Challenge niet van tevoren tot in de puntjes geregeld kan worden. Een nieuwe manier van werken vraagt experimenten en werkenderwijs ontdekken. Experimenteren kan echter niet losgezien worden van lerend verbeteren: hoe staat ons Right to Challenge ervoor? Welke dingen gaan fout of nog niet optimaal, en welke verbeteringen zijn daarom nodig?

## Uitgedaagd om de bureaucratische fragmentatie te doorbreken

De fragmentatie van de gemeentelijke organisatie en de trage hiërarchische besluitvorming zijn barrières waar initiatiefnemers en ambtenaren tegenaan lopen. Initiatieven houden zich niet aan de indeling op beleidsthema's van overheden, maar combineren bijvoorbeeld speeltuinsonderhoud met leefbaarheid of groenonderhoud met welzijnswerk. Dit heeft vaak tot gevolg dat tal van afde-

lingen betrokken zijn, en daarmee tal van directeuren en bestuurders hun zegje doen voordat een besluit genomen kan worden.

Ook Rotterdammers kregen te maken met deze problemen. De oprichting van het platform Right to Challenge heeft hier verbetering in aangebracht. In dit platform zitten gemandateerde afdelingshoofden van de verschillende beleidsafdelingen waar challenges betrekking op hebben. Het platform wordt voorgezeten door een directeur en stelt de adviezen op met betrekking tot het wel of niet aangaan van een challenge voor de wethouders. De gemeente nodigt initiatiefnemers van een challenge nu al uit voor een eerste gesprek zodra ze hun eerste ideeën heeft ontvangen en niet pas wanneer ze uitgedaagd wordt. Hierbij worden de vakinhoudelijke ambtenaren betrokken. Door initiatieven vroegtijdig intern te bespreken, is het gelukt initiatieven beter te bedienen.

Tegelijkertijd zien we in Rotterdam dat hiermee niet alle barrières beslecht zijn. Zo is de komende jaren meer aandacht nodig voor het stroomlijnen van interne procedures, het beter begeleiden van initiatieven door deze procedures, het intern meer bekendheid geven aan het Right to Challenge en het opzetten van een verkorte besluitvormingsprocedure voor eenvoudige challenges.

## Uitgedaagd om het doel voor ogen te houden

Het Right to Challenge is een speerpunt van veel gemeenten en provincies, en is op nationaal niveau onderdeel van het regeerakkoord. Het is 'hip' en sluit aan bij actuele trends in de samenleving. Maar wat is eigenlijk het doel ervan? Is het bedoeld om de energie in de samenleving beter te ondersteunen? Om de kloof tussen burger en overheid

te verkleinen? Of om publieke dienstverlening efficiënter en effectiever uit te voeren?

In de gemeente Rotterdam waren de doelen voor de direct betrokken ambtenaren vaak wel duidelijk, maar bleken er binnen de organisatie verschillende beelden te zijn. Deze zijn vaak gebaseerd op de traditionele manier van werken, waarbij kostenbesparing en meetbare kwaliteit volgens gemeentelijke normen voorop staan. Het is belangrijk dit gesprek over doelen aan te gaan en daarmee ook resultaten in beeld te krijgen. Rotterdamse resultaten zijn onder meer vernieuwende oplossingen voor complexe problemen en toenemende maatschappelijke betrokkenheid. Daarnaast leidt een instrument als het Right to Challenge tot een interne cultuurverandering.

## Uitgedaagd om los te laten

Het Right to Challenge is letterlijk vertaald het recht om uit te dagen. Deze uitdaging gaat samen met loslaten. En juist in het loslaten van taken, zien we een enorme worsteling onder ambtenaren. In deze worsteling worden vaak de gemeentelijke standaarden en eisen een-op-een naar het initiatief vertaald, waarmee de energie en creativiteit van het initiatief onder druk komt te staan.

Het aangaan van het Right to Challenge, zo merken we in Rotterdam, is geen losstaand project. Het vraagt een ontwikkeling en leerproces in de gehele organisatie. Eigenlijk is het Right to Challenge vooral een oproep van initiatiefnemers aan de gemeente om meer open en responsief te zijn. De ultieme uitkomst van het Right to Challenge is dan ook dat zij zichzelf overbodig maakt: een gemeente die vanuit een gelijkwaardige en open houding met de Rotterdammers samenwerkt aan de stad kan zonder het instrument van het Right to Challenge.

Foto: Rob Poelenjee



Foto: Jan van der Ploeg





# Gevraagd:

## moedige leiders in de participatiekunde

### (Be)sturen en loslaten in de veranderende samenleving

Een nieuwe weg door je achtertuin, een rivier die verbreed wordt waardoor je je huis uit moet, vliegtuigen die vaker en lager over je huis vliegen, jarenlange bouwoverlast door de aanleg van een nieuwe dure spoorlijn. In het fysieke domein is het belang van goede participatie cruciaal. Wat is er nodig om goed te kunnen (blijven) participeren in een veranderende samenleving? In gesprek met Erik Pool, directeur participatie bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Nelly Kalfs, hoofdingenieur-directeur bij Rijkswaterstaat.

Ze kennen elkaar al geruime tijd en elke ontmoeting bevestigt hun uitstekende verstandhouding. Vanuit twee verschillende organisatieonderdelen van hetzelfde ministerie (hij in Den Haag, zij in de regio) streven ze beiden naar hetzelfde doel: succesvolle infrastructurele projecten tot stand brengen, zoveel mogelijk in samenspraak met de directbetrokkenen. Beiden op hun eigen manier. Hij het hoofd, zij de handen. Hij dichtbij de

politiek en adviserend naar topambtenaren, zij de ervaren bestuurder die verhalen uit de praktijk aandraagt. Een mooi complementair huwelijk.

#### Voeten in de klei

En dat is ook wel nodig, want de participatieopgaven in de wereld van de auto-, lucht-, spoor-, en waterwegen staan niet stil. "Sterker nog, we lopen als Rijk enorm achter op de

werkelijkheid", zegt Pool onomwonden. Als enige directie bij het Rijk houdt de Directie Participatie, met Pool aan het roer, zich volledig bezig met participatie. Ze adviseert, faciliteert en organiseert maatschappelijke participatie voor het eigen en andere ministeries. De Directie Participatie fungeert daarbij als denktank en adviseur bij participatietrajecten in de fysieke leefomgeving. Daarnaast ziet ze toe op het goed verlopen van de wettelijk verplichte inspraak bij grote projecten in het fysieke domein. "Bijvoorbeeld in de vorm van internetconsultaties en het zorgen voor een goede zienswijzeprocedure."

Die grote projecten zijn vaak in opdracht van Rijkswaterstaat, waar Kalfs de scepter zwaait over de regio Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel). Pool: "Wij leren veel van Rijkswaterstaat. Nelly staat met haar voeten in de klei, zelf heb ik heb nooit natte pootjes. In de praktijk gebeurt het. Wij kunnen ontzettend veel leren van praktijkervaringen en omgevingsmanagement." Volgens Pool is het verleidelijk om vanuit zijn 'Haagse ivoren toren' te bedenken hoe het allemaal moet. "Terwijl de Rijkswaterstaters er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen om met compassie een netelige kwestie rondom de dreigende onteigening van een boerderij te beteugelen. Dat bedenk je niet vanachter je bureau, dat doe je, met de juiste antenne. Ik leer ontzettend veel van de handigheid en levenswijsheid uit de praktijk, die een heel andere is dan de regelwijsheid uit Den Haag."

"Het gebeurt helaas nog te vaak dat het Rijk zich dingen toe-eigent 'omdat het nou eenmaal een rijksproject is'. Onzin. We moeten het sámen doen."

#### Spanning

Kalfs knikt. "Bij ons gebeurt het inderdaad. Wij zijn in de regio hét voorportaal van het ministerie. We zijn de gebiedspartner in de regio rondom beheer, onderhoud, vervanging en renovatie in het fysieke domein. Wij veranderen het gebied. Dat zijn de plekken waar mensen wonen, werken en leven. En daarbij heb je met álle partners te maken, niet alleen bestuurders, maar ook gewone bewoners. Wij zitten er middenin." Tussen die verschillende partners ontstaat regelmatig spanning. Het is laveren tussen de verschillende rollen en belangen. Niet in de laatste plaats tussen verschillende overheidsorganen onderling. "Kalfs: "Het is ook complex. Vaak heb je bij projecten te maken met zowel gemeente als provincie, waterschap en rijk." Dan, kritisch: "Het gebeurt helaas nog te vaak dat het Rijk zich dingen toe-eigent 'omdat het nou eenmaal een rijksproject is'. Onzin. We moeten het sámen doen. Laat bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten over integraal riviermanagement oordelen. Zij zijn de specialisten, zij staan dicht bij de burgers."

#### Slechte samenwerking

"Ik geef Nelly helemaal gelijk", zegt Pool. "Het Rijk is niet goed in écht samenwerken. Dat zie ik op allerlei fronten.

En dat is ernstig, want het betekent dat je niet goed kunt inspelen op wat er nodig is in de maatschappij. We moeten als rijksambtenaren en bestuurders leren omgaan met de veranderende samenleving. Dat betekent dat we veel meer kennis en initiatieven van onderop moeten ondersteunen. Realiseren dat je een ander soort partner tegenover je hebt dan twintig jaar geleden. Gemeenten komen steeds meer in positie, dat betekent dat je je als rijksoverheid ander te verhouden hebt tot zo'n partner. Wij lopen gewoon achter. De dynamiek in de samenleving vraagt van ons veel directere betrokkenheid. Daar kunnen we slecht mee omgaan. Het Rijk heeft onbewust nog te vaak de opstelling dat ze eindverantwoordelijk is en daarom regie moet hebben, overzicht nodig heeft. Soms is dat nodig, maar heel

vaak niet, ook omdat het praktisch bijna nooit echt kan. Regie en overzicht gaan over 'in control' zijn en dat is bij de grote maatschappelijke opgaven een idee-fixe uit de vorige eeuw, een fata morgana in een tijd waarin alles verandert en transformeert. Dit is de onderliggende psychologie van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die het moeilijk maakt als Rijk een goede, evenwichtige samenwerkingspartner te zijn. Onze reflexen als professionals zijn niet altijd passend bij de nieuwe tijd."

[Lees verder >](#)

Foto: Rob Poelenjee



## Omgevingsmanagers als participatiehelden

Bij Rijkswaterstaat doen ze niet anders. De omgevingsmanagers zijn de echte participatiehelden, zij zijn degenen die aan de keukentafel zitten van de boeren wier bedrijven onteigend gaan worden. Ze zijn de schakel tussen overheid en samenleving. Kalfs: "Wij werken in integrale projectmanagementteams, waarin de omgevingsmanager een cruciale rol heeft. Zij zijn een soort *countervailing* power in het project. Als zijn hun rol aan de voorkant goed spelen, win je aan de achterkant. In het geval van een onteigening win je bijvoorbeeld tijd." Omgevingsmanagement is maatwerk, benadrukt Kalfs. "Want wanneer is iets schrijnend? Je moet oppassen voor precedentwerking, maar toch de ruimte voelen om te kunnen handelen wanneer dat nodig is. Het is best een ingewikkeld spel tussen sturen en loslaten. Er bestaat geen opleiding voor omgevingsmanager, zoiets leer je door ervaring." Zo werden op beladen dossiers als Lelystad Airport ervaren omgevingsmanagers gezet vanuit Ruimte voor de Rivier. "Omgevingsmanagers weten wat er nodig is. Zij zouden de ambtenaren op het ministerie weleens lessen omgevingsmanagement mogen geven", lacht Kalfs.

Is omgevingsmanagement hetzelfde als participatie? Pool schudt zijn hoofd. "Een belangrijk verschil is dat je bij participatie een beleidsmatige verantwoordelijkheid hebt. Je moet zorgen dat de processen goed geregeld zijn. Omgevingsmanagement zorgt vervolgens voor de uitvoering. Vanuit de bestuurskern moet die opgave strategisch in alle plannen, besluiten en contracten worden ingebouwd. De bestuurskern heeft nog onvoldoende door hoezeer het noodzakelijk is dat de beleidsmakers in hun zogeheten opdrachten aan Rijkswaterstaat en in hun *service level agreements* participatie als een standaardpraktijk op het juiste kwaliteitsniveau inbouwen. Als ze dat doen kan Rijkswaterstaat daar weer strategischer mee aan het werk, en als het niet gebeurt heeft hij daar feitelijk geen mensekracht en middelen voor. De minister wil nu dat we over de volle breedte van de infraportefeuille al in de geest van de Omgevingswet gaan werken, en dat gaat alleen lukken als we de onderlinge contracten van beleid met Rijkswaterstaat daar ook op inrichten. Taaie kost, maar als we door de taaigheid heenkomen zijn we meer dan een stap verder."

## Monopolie op de waarheid

Dat het nodig is om participatie goed in te richten, moge duidelijk zijn. De samenleving verandert. Kalfs: "Ik kom zelf uit Amsterdam, daar wonen van oudsher al mondige mensen. Maar de hele samenleving is mondiger geworden. Opleidingsniveaus zijn gestegen, mensen kunnen beter met kennis en informatie omgaan. Burgers doen veel meer een beroep op de overheid wanneer ze dingen niet meer

accepteren. Zo is geluid echt een issue bij veel bewoners. Bij Rijkswaterstaat berekenen we dat aan de hand van modellen. Maar als mensen zelf geluidsmetingen uitvoeren, wat ze steeds meer doen, mogen wij die niet als basis gebruiken voor ons beleid. Hoe lang is dat nog houdbaar? Er komen steeds meer thema's waar we als overheid geen direct antwoord hebben. De beste manier om hiermee om te gaan is op de hoogte blijven van wat er speelt bij burgers, weten wat ze belangrijk vinden, en daar beleid op maken."

Pool: "De samenleving wordt slimmer, er is meer informatie en transparantie door openbare bronnen. Er is een totaal ander soort wereld aan het ontstaan. De overheid denkt dat ze het monopolie op de waarheid heeft, maar dat is helemaal niet waar! Dat is een grote valkuil. Wél kunnen we beter uitdragen wat wij doen, en hoe het zit. Ik pleit daarom voor het in ere herstellen van klassieke voorlichting. Overheidsdienaren die maar één taak hebben: vertellen hoe het in elkaar zit, wat er aan de hand is, wat de feiten zijn. Communicatiefunctarissen zijn teveel bezig met het verkopen van beleid over het uit de wind houden van de bestuurder. Terwijl: ministers en staatssecretarissen komen zo niet in positie om te doen wat ze moeten doen. Ambtenaren zijn te vaak een actor in het maatschappelijke beleidsproces. Terwijl veel vraagstukken thuishoren bij de politiek."

## Moedige mensen

Hij haalt als voorbeeld het eerdergenoemde luchtvaartdossier aan. "Dat is in het politieke debat terechtgekomen. Protestgroepen vinden dat ingewikkeld, die zeggen: 'Wat komen we eigenlijk doen als de minister al besloten heeft?', terwijl het antwoord bij de politiek ligt. Daar verwijs ik ze dan naar terug: daarvoor moet je bij de Tweede Kamer zijn. Dáár kun je lobby'en. Zodra het bestuurlijke spel is gespeeld, ligt het weer bij de politiek. Als ambtenaar is het je taak om je rol te kennen in dat politieke proces. Vaak reageren ambtenaren uit angst om berispt te worden. Daarom moeten participatieprofessionals moedige mensen zijn. Het gaat om persoonlijk leiderschap. Sta voor je vak. Het betekent niet dat je in alle gevallen gelijk zult krijgen, maar je moet niet uit angst voor reprimandes stil blijven zitten. *If you can't stand the heat, stay out of the kitchen.*

Kalfs beaamt dat. "Als je geen leiderschap hebt in deze omgeving, kom je nergens. Participatie vergt een ander soort competenties. Bijvoorbeeld bij de nieuwe Omgevingswet. Ons werk blijft ons werk, maar de manier waarop we het doen is gaat veranderen. We moeten lef tonen, ruimte voelen, weten wat op welke tafel moet worden besloten."

"Grenzen stellen werkt bevrijdend", aldus Pool. "Dat is een van de wetten van participatie. Het werkt net als bij het opvoeden van kinderen."

## Organiseer je eigen teleurstelling

En daarmee zijn we weer terug bij de noodzaak van een duidelijke rolverdeling in het participatieproces. Kalfs: "Politiek en bestuur hebben veel moeite met participatie, bijvoorbeeld rondom de Omgevingswet. Burgers kunnen straks veel agenderender worden. Wat is de politiek dan nog? Dat vind ik zelf ook een ingewikkelde vraag. Wat in mijn ogen cruciaal is: schets in het begin heldere kaders voor wat de participatie inhoudt en wie welke rol heeft. Organiseer je eigen teleurstelling." Als voorbeeld noemt ze het project Varik-Heesselt, rondom de waterveiligheid bij twee dorpen aan de Waal. "Er was sprake van een krachtig samenspel tussen dijkversterking en rivierverruiming. Alleen was er geen norm voor rivierverruiming afgesproken. Op zo'n moment is het van belang dat je duidelijk maakt wie je laat meepraten, wie welke rol heeft en wie besluiten neemt." "Grenzen stellen werkt bevrijdend", aldus Pool. "Dat is een van de wetten van participatie. Het werkt net als bij het opvoeden van kinderen." Kalfs haalt nog een voorbeeld aan: stuw Driel. De zogenaamde 'kraan van Nederland' wordt gerenoveerd. Daarbij komt een van de gebouwtjes van het stuwcomplex vrij.

Waarmee je van alles zou kunnen doen. "Mensen willen er vismogelijkheden maken, of evenementen organiseren. Het domste wat je kunt doen is zeggen: ik schrijf een leuke prijsvraag uit waarbij bewoners met ideeën kunnen komen. Want het moet wel kunnen. We kunnen geen initiatieven uitvoeren waarbij wij geen vergunning kunnen verlenen. De kaders moeten dus duidelijk zijn."

## Huis van Thorbecke

Is het huis van Thorbecke voldoende toegerust op dit soort nieuwe ontwikkelingen? Pool denkt van wel. "Ik vind het mooi om te zien dat er steeds meer naar de geest van de wet wordt gehandeld, in plaats van naar de letter. Je moet uittekenen tot waar je bevoegdheid ligt, als overheid. Zolang je binnen de grenzen blijft, mag je alles doen. Die helderheid is zeer bevrijdend." Ook hierbij is weer van belang dat de rollen duidelijk zijn. "Algemene besturen moeten gaan over de hoofdlijnen. Maar wat zie je in de praktijk: vragenuurtjes over de pietluttigste details. Als algemeen bestuur moet je dat kader zelf bewaken. Daarbij gaan karakters, stijl en psychologie van de bestuurders een rol spelen. Participatie vergt leiderschap, en dat is meer

[Lees verder >](#)



dan de taak uitvoeren.”

Hij noemt een onderzoek binnen zijn eigen departement waarin het achterliggende patroon van bovengenoemd proces wordt beschreven. “Wanneer er reuring in de samenleving over iets ontstaat, er worden Kamervragen gesteld, daarop moet de minister antwoord geven, wat vervolgens door de ambtenaren moet worden uitgezocht. Die willen op hun beurt heel zorgvuldig antwoord geven en stemmen het af met collega’s bij andere departementen en voor je het weet ben je vooral bezig met elkaar, terwijl de buitenwereld denkt: wat blijft het lang stil. Daarop wordt weer een nieuwe Kamervraag gesteld en zo wordt de druk opgevoerd.” Volgens Pool is het juist in dossiers waar de druk hoog is noodzakelijk om met de samenleving te gaan praten. “Daar komt die druk immers vandaan. Soms kun je niet anders dan simpelweg zeggen dat er nog geen antwoorden zijn, maar communiceer, blijf aanspreekbaar. En als overheid kun je zulke interne patronen doorbreken door interne overleggen bijvoorbeeld anders in te richten, er als leiding alert op te zijn en letterlijk in te grijpen. Zien hoe het patroon is, daar begint de bewustwording mee, maar voor leiderschap is dat niet genoeg. Leiders trekken lijnen tegen de verdrukking van de patronen in.”

“Als je geen leiderschap hebt in deze omgeving, kom je nergens.”

### Relatiemanagement

Ook Kalfs noemt het te lange zwijgen van de overheid als zeer onwenselijk. “Bij aanbestedingsprocedures is het soms wel anderhalf jaar stil. Terwijl je in het voorafgaande proces in de planstudies iedereen hebt betrokken. Maar ook al heb je niks te melden is het van belang toch contact te houden. Je kunt op leuke manieren mensen toch betrokken houden. Zoals bij de overnachtingshaven Lobith is gedaan, waar de provincie in het tussenliggende proces kunstenaars heeft betrokken.”

Bij zienswijze procedures blijft het soms een jaar tot twee jaar stil, vertelt Pool. Uit onderzoek van Motivation blijkt dat 67 procent van de mensen ontevreden is over dit soort procedures. “Hierbij gaat het om relatiemanagement, gewoon fatsoenlijk contact onderhouden met mensen. Omdat dit structureel onvoldoende gebeurt, oogst je wantrouwen. Het dichten van die kloof heeft onze minister in haar brief over Lelystad Airport in maart vorig jaar niet voor niets als openingsthema gekozen.”

Uit een in oktober verschenen rapport van de Nationale Ombudsman over de participatiepraktijk blijkt ook dat er nog veel lessen zijn te leren. De strekking van het rapport is dat er structureler moet worden gekeken naar participatievraagstukken, in plaats van het incidentele niveau van nu. Pool: “De minister heeft als reactie op het rapport de ambitie geformuleerd om nu al in de geest van de Omgevingswet te gaan werken. Dat geldt voor zowel beleidsmakers als uitvoerders.”

### Voorbij de obligate antwoorden

En hoe zorg je dat de participatieprofessionals goed toegerust zijn op hun vak? Er is geen speciale opleiding voor. Al zou die er gerust kunnen komen, vindt Pool. “Participatiekunde zijn we dat gaan noemen. Dat is een prachtig vak, toch?” Kalfs: “Binnen Rijkswaterstaat doen we al veel aan intervisie: hoe pak jij dingen aan, wat werkt wel en wat werkt niet? Het is belangrijk om te weten hoe je omgeving naar je kijkt. En ook bij het Platform Omgevingsmanagement komt dit thema steeds terug.”

Pool: “In de praktijk moet je continu in gesprek blijven over de dilemma’s die er spelen, zoals Nelly zegt. Maar ik denk dat het mogelijk is om een verdiepingsslag te maken op dit gebied. Noem het professionalisering, waar dus ook de wetenschap bij nodig is voor de langere denklijnen en onderzoeksprogramma’s. We moeten voorbij de obligate, al te praktische antwoorden komen. Participatie is het sleutelvak in bijvoorbeeld de energietransitie. Dan moeten we allemaal, niet alleen het Rijk, veel slimmer worden in technieken, processen, besturingsmodellen en samenwerkingsaanpakken. Ik kijk ernaar uit om daar op de Dag van de Participatie in de volle breedte met andere disciplines mee aan de slag te gaan.”



Emiel Rijshouwer



## Wie burgerparticipatie wil faciliteren moet centrale macht organiseren

In ons onderzoek naar burgerinitiatieven en burgerparticipatie viel het op dat verschillende respondenten wensten dat hun projecten als Wikipedia zouden zijn. Wiki’s zijn websites waar iedere geïnteresseerde spontaan een wijziging of toevoeging op aan kan brengen. Zonder dat ze aangestuurd worden of een vergoeding krijgen bouwen participanten voort op elkaars ideeën en corrigeren zij elkaars fouten.

Alle afzonderlijke bijdragen bij elkaar kunnen resulteren in zoiets praktisch en fantastisch als de online encyclopedie die iedereen gebruikt. Zo zagen onze respondenten ook hun burgerinitiatieven voor zich: als open, hiërarchieloze plekken waar mensen uit eigen motivatie, expertise en belang iets te doen dat waarde heeft voor henzelf én voor de gemeenschap.

We zagen in ons onderzoek voorbeelden van buurt- en speeltuinen waar de een zich geroepen voelde om buurtbewoners te mobiliseren, de ander zich bezighield met onderhoud, weer anderen zich inzetten om evenementen te organiseren, maar waar de meesten kwamen om anderen te ontmoeten en om te ontspannen. We bezochten buurthuizen waar burenbibliotheken, kookclubs, schuldhulp- en repaircafés bestierden, en waar weer anderen onderdak, gezelschap en lekkere koffie vonden. En we kwamen op

plekken waar burgers voor hun eigen voedsel-, energie- en ouderdagsvoorzieningen zorgden.

### Zelforganisatie

Maar zo open, leiderloos en zelf(be)sturend als een wiki—althans, zoals de wiki die ze zich voorstelden—was of bleef het nooit. Na verloop van tijd ontwikkelde de gevestigde orde formele procedures en posities en voorwaarden voor deelname, onder meer om zich te verantwoorden voor zijn handelen en om zo min mogelijk energie kwijt te zijn aan het socialiseren van nieuwkomers. Net als bij Wikipedia leidt dit tot (uit)sluiting. En net als bij Wikipedia zien we dat oprichters en formele en informele leiders van burgerinitiatieven interventies plegen om hun projecten zo toegankelijk mogelijk te houden, waarmee zij actief ingrijpen in de uitkomsten van zelforganisatie: sociale ondernemers die zonder uitzondering zeiden dat ze het als hun taak zagen zichzelf overbodig te maken gingen de straat op om een representatievere afspiegeling van de wijk binnen te krijgen, zetten zich er actief voor in dat buurtbewoners geen barrières opwierpen voor buurtgenoten en gebruikten hun autoriteit om het zelforganiserend vermogen en zelfbestuur bij betrokkenen te stimuleren en te bewaken. We zien dus dat autoriteit en leiderschap belangrijke aspecten van burgerparticipatie zijn. Dus wie burgerinitiatief wil faciliteren ontkomt er niet aan om centrale macht te organiseren.

In zijn proefschrift *Organizing Democracy* onderzoekt Rijshouwer de ontwikkeling van de financiële organisatie, de editing-structuur en de cultuur van Wikipedia en de rol van de overkoepelende Wikimedia Foundation hierin. Hij toont aan dat zelforganisatie en bureaucratisering samenhangen, in plaats van dat het tegengestelde organisatievormen zijn. **Lees het proefschrift via** [repub.eur.nl/pub/113937](http://repub.eur.nl/pub/113937)



**Emiel Rijshouwer** is socioloog aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



# Slimmer, preciezer en bewuster participeren in het innovatielab

**Participeren met collega-overheden, hoe doe je dat? Het innovatielab ‘Voor de oogst van morgen’ brengt mensen en partijen uit het landbouw- en voedselsysteem bij elkaar. Vijf ambtenaren die deelnemen aan dit lab delen hun ervaringen.**

Het Innovatielab is een samenwerking tussen Commonland, dat wereldwijd landschapsherstelprojecten realiseert en het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) dat de dialoog faciliteert op het gebied van de fysieke leefomgeving tussen de Rijksoverheid en de samenleving. “Het lab is een participatietool bij uitstek,” vertelt projectleider Femke van Bree van het OFL. “Co-creatie staat immers hoog op de participatieladder. In het lab werken we op basis van gelijkwaardigheid samen aan innovatieve initiatieven die bijdragen aan de transitie naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem.”

“Participatie is een onderwerp dat cruciaal is voor een effectieve en geloofwaardige overheid, maar waarbij we eigenlijk pas aan het begin staan van werkelijk snappen hoe we dat goed moeten doen. Dit lab is wat dat betreft een heel bijzonder voorbeeld. Waarbij we echt vanuit de samenleving, of de community’s waarin het onderwerp speelt, transities proberen aan te jagen. Dat is niet bepaald vanzelfsprekend in Den Haag.”

**David van Zelm van Eldik** programmaleider *Nederland van Morgen bij de directie Ruimtelijke Ordening van het ministerie van Binnenlandse Zaken.*

“Ik houd me vooral bezig met systeeminnovaties, dus wat zit er nu op slot en hoe kun je daar interventies op organiseren. Ik voer het gesprek binnen het departement, maar zoek ook naar mensen uit de samenleving, die handen en voeten geven aan fundamenteel vernieuwende werkwijzen en hoe je die als ministerie als het ware kunt benutten in je beleidsontwikkelingsproces. Vanuit het ministerie is

duidelijk dat de transitie niet alleen kunnen bewerkstelligen: we moeten deze opgave samen met allerlei partijen definiëren en vormgeven. Banken, ketenpartijen, boeren, consumentengroepen, enzovoorts. Dit lab helpt daarbij.”

**Janneke Blijdorp** senior adviseur/ programmamanager *landbouw- en voedseltransities bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.*

“Waterschappen zijn van nature ontstaan door samenwerking van groepen boeren en andere belanghebbenden om zich tegen het water te keren. De waterschappen zijn steeds groter geworden. Maar het besef dat we alle partijen en alle ingelanden, zoals dat bij een waterschap heet, weer en meer betrekken bij ons beleid is zeker bij ons doorgedrongen, ook bij het bestuur. Uit het nieuwe coalitieakkoord blijkt dat ze er echt voor gaan. Samen opgaven oplossen. Die zijn zo complex geworden, dat het ook wel moet.”

**Marinus Bogaard** projectleider *blauwe diensten bij het waterschap Rijnland.*

“Ik werk aan de transitie van het landbouw- en voedselsysteem in een speciaalteam Duurzame Landbouw. In een vernieuwingsnetwerk stimuleren wij proeftuinen en een kennisteam. Het is een open netwerk voor voedselinnovatie. In het lab leren we slimmer, preciezer en bewuster te worden in veranderprocessen. Het is best een hoog instapniveau, dat is ook bewust, met geselecteerde en gefocuste mensen. Daar kom je verder mee! De urgentie van veranderingen in het landbouw- en voedselsysteem is groot, daarom is het fijn daarin samen te werken, er is veel te doen!”

**Lucas Mutsaers** senior beleidsmedewerker *Water & Groen bij de provincie Zuid-Holland.*

“Als we het hebben over de transitie van de landbouw, dan hebben we het niet alleen over boeren die van alles anders moeten doen. De overheid en instituties op het gebied van kennis en pacht zullen de zaken ook anders moeten organiseren en deels ook andere dingen moeten doen. Misschien is dat nog wel hardnekkiger dan de samenleving bewegen om dingen anders te doen. Je kunt in de participatieve beleidsontwikkeling nog zo veel mensen mee laten praten, de politiek beslist uiteindelijk over nieuwe oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van wet- en regelgeving.

Dat neemt niet weg dat de vernieuwing echt van onderop moet komen en vanuit de overheid op de juiste wijze gestimuleerd en gefaciliteerd moet worden.”

**Janneke Blijdorp**

“Ede heeft een groot buitengebied; iets meer dan de helft is natuur en de rest is landbouw. Maar dat gebied verandert enorm door de schaalvergroting en het feit dat veel boeren stoppen, maar ook door de bedrijvigheid die in leegstaande boerenschuren ontstaat. Het is hard nodig om daar met elkaar beleid op te voeren en het buitengebied mooi, vitaal en sociaal te houden. Vanuit het lab bouw ik aan mijn netwerken en leer ik dingen als bijvoorbeeld het ‘dialooginterview’ waardoor ik bewuster word van de manier waarop ik gesprekken voer. Dat is belangrijk. Wij kunnen geen landbouw- en voedseltransitie in gang zetten zonder buiten te zijn en echt te luisteren. Als overheid moeten we echt leren luisteren. Dus wij moeten naar buiten. Ik merk het elke keer weer. Ik verdwijf ook in nota’s en stukken. Dat levert raadhuismoedigheid op. Goede ideeën die ergens toe leiden, krijg ik altijd buiten.”

**Gerdien Kleijer** programmamanager *Landelijk Gebied bij de gemeente Ede.*

“Ik vind het apolitieke van het lab erg aantrekkelijk. We zitten middenin het heruitvinden van onze democratie, een spannend proces. Het Innovatielab is daar een geschikte plek voor. Hier kunnen we de initiatieven van onderop verbinden aan systeempartners, omdat we hier zonder enige manier van verkokering gewoon met elkaar samen spreken en zoeken. De ideeën die ik hier hoor of meeneem, kan ik implementeren, letterlijk, die schrijf ik bij wijze van spreken op in het nationaal beleid.”

**David van Zelm van Eldik**



## Op reis met de Landkaart van de Lokale Democratie

Zet je bril van beleidsmaker af en ga op weg als ontdekkingsreiziger in de lokale democratie.

Bereik je het bestuur vanuit de weelderige vallei van het Engagement? Of verdwaal je in de Woestijn van de Bureaucratie of verdrink je in de Zee van Onbehagen? De Landkaart van de Lokale Democratie toont verschillende onderdelen van de lokale democratie op een onorthodoxe manier. Welk scenario zie jij? Dempen we zeeën en slaan we bruggen? Of drijven de gebieden onafwendbaar uit elkaar? Aan de hand van deze imaginaire kaart kunnen betrokken spelers in gesprek over de huidige stand van de lokale democratie en ontwikkelingen die ze verwachten, willen voorkomen of juist stimuleren.

### Bestellen?

De Landkaart van de Lokale Democratie is een product van Democratie in Actie, een samenwerkingsprogramma van het ministerie van BZK, de VNG en beroeps- en belangenverenigingen in het lokaal bestuur. De kaart is ontworpen door Jean Klare, de maker van de Atlas van de Belevingswereld. Bestel de kaart via [info@lokale-democratie.nl](mailto:info@lokale-democratie.nl).



Martijn van der Steen  
en Ineke den Heijer

# Dicht het lek

in de representatieve democratie

Om het lek in de representatieve democratie te dichten, moet de overheid bewust gaan kiezen. Raad, Staten en parlement moeten actief hun rol pakken in het participatieproces. Kaders, spelregels en afspraken zijn noodzakelijk om een sterke verbinding tussen de participatieve en representatieve democratie te ontwikkelen. Dat betogen Martijn van der Steen en Ineke den Heijer.

“Het is niet mijn akkoord.” Met die woorden zette het Tweede Kamerlid Klaas Dijkhoff de zojuist met veel moeite afgeronde onderhandelingen aan de klimaattafels ineens alsnog op scherp. Nu lag er eindelijk een akkoord, tot stand gebracht met een brede vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen, bleek het mandaat ineens onvolledig. Dat was althans de reactie van de onderhandelende partijen: met wie hadden ze nu eigenlijk aan tafel gezeten? En wat ging er met de uitkomst gebeuren?

De gang van zaken rondom het Klimaatakkoord is exemplarisch voor hoe rond tal van maatschappelijke opgaven samenwerking wordt gezocht in ‘akkoorden’. Wat opvalt is dat de overheid zich niet vanuit autoriteit boven de partijen plaatst en richting oplegt, maar zich naast anderen opstelt. De overheid probeert vanuit een positie van gelijkwaardigheid brede maatschappelijke allianties te bouwen. Ze wil de oplossing niet opleggen, maar zoekt met partijen eerst naar het probleem en mogelijke gezamenlijke oplossingen.

## Nieuwe fricties

Deze werkwijze leidt vaak tot akkoorden, maar zorgt ook voor nieuwe fricties. Participatie leidt tot pragmatische resultaten. Partijen komen er vaak onderling met het nodige duwen en trekken wel uit. Tegelijkertijd laat de interventie van Dijkhoff zien wat daar ingewikkeld aan is. De maatschappelijke netwerken waar belangen bij elkaar zijn gebracht (al dan niet evenwichtig samengesteld) zijn eruit, maar hoe zit het met de vertegenwoordigende democratie? Dat laatste is belangrijk, omdat de oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die netwerken onderling verzinnen bijna altijd verdelende gevolgen in het publieke domein hebben. En daar wringt het, omdat we daar in democratische rechtstaten andere mechanismen voor hebben. Daarvoor is er de representatieve democratie, en zijn er *checks and balances* om minderheidsposities te beschermen. Netwerken bieden aan de ene kant een oplossing voor maatschappelijke problemen, maar doen dat buiten de kanalen van democratie en rechtsstaat. Hoe goed netwerken misschien pragmatisch ook ‘werken’, ze zijn tegelijkertijd een probleem in zichzelf.

De interventie van het Kamerlid legde de vinger op die gevoelige plek. Leuk dat er aan ‘tafels’ iets is bedacht, maar dat heeft pas waarde nadat het parlement zich erover heeft gebogen. Niet een ‘tafel’ bepaalt hoe we in Nederland tot verdeling komen en hoe we elkaar regels en normen opleggen. Dat gebeurt via de weg van de representatieve democratie en volgens de principes van de rechtsstaat.

## Participatie is altijd politiek

Participatie in netwerken is daarom altijd politiek, omdat het politieke gevolgen heeft. Die politieke verdeling moet plaatsvinden in de verschillende huizen van de representatieve democratie; in gemeenteraden, Staten of in het parlement. Volgens een reguliere vergaderorde, open en transparant, met procedures en afgesproken mechanismen om tot rechtsgeldige besluiten en na te leven regels en normen te komen.

De conclusie dat participatie altijd politiek is betekent niet we ermee moeten stoppen. Het betekent dat het nodig is om een stevige verbinding met de representatieve democratie te ontwikkelen. De rol van de representatieve democratie, in termen van scope en timing, moet daartoe expliciet worden gemaakt in participatieve processen. Er moet bewust gekozen worden. De Raad, de Staten en het parlement moeten actief, vooraf en in open debat met de uitvoerende macht aangeven op welke wijze zij in het proces van een participatieve aanpak betrokken willen zijn.

De vraag is dan welke handvatten er zijn om die verbinding te maken. Duidelijk is dat traditionele concepten als *wat* (de te bereiken doelen) en *hoe* (het proces om de doelen te bereiken) bij participatieve processen door elkaar lopen. In participatieve processen is *hoe* sterk bepalend voor *wat* eruit komt. Het traditionele onderscheid tussen de raad, Staten of parlement die de doelen en inhoudelijke kaders bepalen, en de uitvoerende macht die over de uitvoering en de architectuur van het participatieproces gaan, is daarbij niet meer van toepassing.

## Spelregels

Veel beter zou zijn als er intensief debat vroeg in participatieve processen plaatsvindt, waarin volksvertegenwoordigers aangeven waar voor hen de richting en grenzen van het participatieproces liggen. Dat zijn kaders, die in netwerken altijd onderwerp van gesprek zijn. Maar waarmee de uitvoerende macht wel in het netwerk aan het werk kan. Daarnaast is het nodig dat de volksvertegenwoordiging met bestuurders vooraf afspraken maakt over de spelregels die voor dit participatieproces gelden. Hoe willen raad en wethouder zich tot elkaar verhouden? Hoe praat de wethouder de raad bij en welke procedures en formats spreken zij af? Wat doe je als partijen voortijdig uit het netwerk stappen (zoals Greenpeace bij het Klimaatakkoord)? Om als overheid goed in netwerken te participeren moeten de volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht hun onderlinge manieren expliciteren: niet achteraf of incidenteel, maar vooraf; als rolverheldering voordat partijen zich in een participatieproces begeven.

Het goede nieuws is dat in gemeenteraden en Provinciale Staten al allerlei concrete voorbeelden van een dergelijke werkvorm te vinden zijn. Niet voor het eerst wordt op deze decentrale schaal werkenderwijs een oplossing gevonden voor een kwestie die op landelijk niveau bijna onoplosbaar lijkt. ‘Gewoon’ door met elkaar om de tafel te gaan en nieuwe routines, procedures, rollen, werkvormen en verhoudingen af te spreken. Dat ‘gewoon doen’ vraagt wel om professionalisering. Niet voor niets zien we dat steeds meer overheden participatieadviseurs aanstellen om organisatie én politiek alert te maken op de verbinding tussen de participatieve processen en de representatieve democratie. Door participatie op een eigen wijze van een werkwijze te voorzien kunnen struikelpartijen - zoals bij het Klimaatakkoord - voorkomen worden én kunnen we het ‘lek’ in de representatieve democratie dichten dat zonder explicitering van het politieke in netwerken anders ontstaat. Dat is geen *rocket science*. Maar het moet wel ‘even’ gebeuren.

**Prof. dr. Martijn van der Steen** is bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

**Drs. Ineke den Heijer** is adviseur Participatie bij de Directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en raadslid in de gemeente Lansingerland.

“Hoe goed netwerken pragmatisch misschien ook ‘werken’, ze zijn tegelijkertijd een probleem in zichzelf.”

## Hoe 'ambtenaren van de samenleving' succesvol tussen leef- en systeemwereld opereren

De meeste mensen willen niets liever dan ergens bijhoren. Tegelijkertijd is er een diepe angst voor het onbekende en houden we onszelf gevangen in regels en systemen. 'Stadmaker' Floor Ziegler probeert dat te doorbreken en gaat samen met inwoners en beleidsmakers op zoek naar de tussenruimte. "Om de ziel in mensen en processen terug te brengen." Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat doet Martin Walraven promotieonderzoek naar de manier waarop ambtenaren zich vanuit de systeemwereld proberen te handhaven in de veranderende samenleving. "De systeemwereld is geen hel, en ambtenaren zijn geen robots, maar óók burgers."

# Stadmaken in de tussenruimte

Het is helemaal niet eng om met burgers te praten. Je moet het gewoon doen. Dat is zo'n beetje de strekking na een uur met Ziegler en Walraven gesproken te hebben. Wie eenmaal is aangestoken door het 'stadmakersvirus', wil het liefst meteen aan de slag. Maar hoe begin je als ambtenaar vanuit de systeemwereld en hoe kom je in de tussenruimte, waar burgers en beleidsmakers elkaar vinden?

### Verschillen in de binnenwereld

"Dé ambtenaar bestaat niet", zo begint Walraven. En hij kan het weten, als ambtenaar met jarenlange ervaring binnen de rijksoverheid. Als adviseur begeleidt hij teams binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het omgaan met verandering. "Sommige ambtenaren houden zich intensief met de buitenwereld bezig, anderen minder. Maar misschien wel opvallender zijn de grote verschillen binnen de overheid. De binnenwereld met elkaar verbinden is soms een grotere uitdaging dan de buiten- met de binnenwereld." Die binnenwereld bestaat uit zoveel afdelingen en vertakkingen. Water, wegen, bodem, communicatie en bijvoorbeeld



juridische zaken. Het is niet gek dat het zo gegroeid is, aldus Walraven. "We komen uit een tijd dat inhoud heel belangrijk was bij besluitvorming, de technische benadering stond voorop. Dan heb je specialisten nodig die precies weten hoe breed ze een spoorlijn moeten maken. Maar dat je daar de directe omgeving bij kunt betrekken, daar dachten we niet over na. Terwijl: in principe kan elke ambtenaar die zich met beleid bezighoudt ook nadenken over hoe hij de omgeving daarbij kan betrekken. Vanuit een maakbaarheidsgedachte raakten we steeds hoger opgeleid, en daarmee bewuster én kritischer. We accepteren niet meer alles wat de overheid bedenkt."

### Ambtenaren van de samenleving

Volgens Ziegler zijn we als samenleving steeds verder van het 'menszijn' verwijderd geraakt. "Systemen zijn doorgeslagen, we herkennen ons er niet meer in. De tijd van het touwtje uit de brievenbus en het elkaar vinden in gemeenschappen, is verdwenen. Toch is die behoefte er nog wel. Zij is tijdloos, zegt Ziegler. Ze verbindt door het hele land zogenaamde 'stadmakers' en koppelt ze aan systemen. "Een stadmaker is iemand

die opstaat in de samenleving en zegt: ik kan mijn eigen buurt mooier, duuzamer, leefbaarder en creatiever maken, dat vervolgens gaat doen en er zijn of haar vak van maakt. Stadmakers noemen we ook wel de ambtenaren van de samenleving. Zij opereren in de 'tussenruimte', de ruimte tussen de leef- en de systeemwereld. Een soort kraakbeen waarbinnen zich gemeenschappen vormen rondom plekken en thema's. In de tussenruimte maken we iedereen weer mens."

### Tussenruimte

Walraven reageert: "Maar ambtenaren zijn geen robots, zij zijn zelf ook burger." Ziegler knikt. "Zeker. Ambtenaren kunnen zelf ook stadmaker zijn. Het is een attitude. Een stadmaker denkt en schakelt snel, ziet innovatieve oplossingen en kan met zowel een minister als met een alcoholist in het park overweg. Stadmakers zijn verbinders, mensen die in mogelijkheden denken. Die snel handelen en niet teveel praten. Maar ze schrijven de systeemwereld niet af, integendeel. De systeemwereld blijft nodig, daar werken competente mensen. In de tussenruimte ontmoet en versterken alle expertises elkaar."

### Verbinders in de tussenruimte

Maar hoe ga je vervolgens te werk in die tussenruimte? Ziegler gaat wekelijks in zogenaamde 'omgevingswandelingen' de wijken in, luisteren naar bewoners. "Regelmatig gaan ambtenaren of bestuurders mee op zo'n wandeling en bijna altijd hoor ik: dit is geweldig, dat had ik veel eerder moeten doen!" Maar die eerste stap zetten is eng. "We willen allemaal het liefst ergens bijhoren en gehoord worden. Maar tegelijkertijd zijn we doodsbang voor het onbekende en willen we geen fouten maken. Dus blijven we hangen in regels en systemen. Terwijl: je kunt niks fout doen. Naar mensen toegaan en alleen maar luisteren is genoeg. Mensen voelen zich gehoord en gezien en raken als vanzelf betrokken. Er ontstaat een dynamiek met een ongelooflijke energie van waaruit snel een gemeenschap groeit." Maar wat als er verschillende belangen zijn? Je kunt nooit iedereen tevreden stellen. "Daarom zijn er verbinders nodig", aldus Ziegler. Ze noemt het nadrukkelijk geen leiders, omdat ze in de eerste plaats luisteren en niet bepalen. "Een verbinder kan zorgen voor compromissen, concepten, programmering en plekken waarin mensen gelijkwaardiger samen kunnen werken."

### Geen hel

Volgens Walraven moeten we ook niet doen alsof de systeemwereld een hel is. "Deze is logischerwijs zo gegroeid, omdat het handig is dat je niet elke keer opnieuw moet verzinnen op welke manier je bijvoorbeeld een gebouw neerzet. Dus ontstaan er regels. Mensen zijn geneigd zich te conformeren aan de groep waar ze bijhoren. Het raakt me soms om te zien hoe hard mensen in die binnenwereld met de beste bedoelingen worden afgeschoten of opzijgeschoven. Regels zorgen voor stabiliteit, maar tegelijkertijd voor traagheid en moeilijke manieren om te veranderen."

### Ziel terughalen

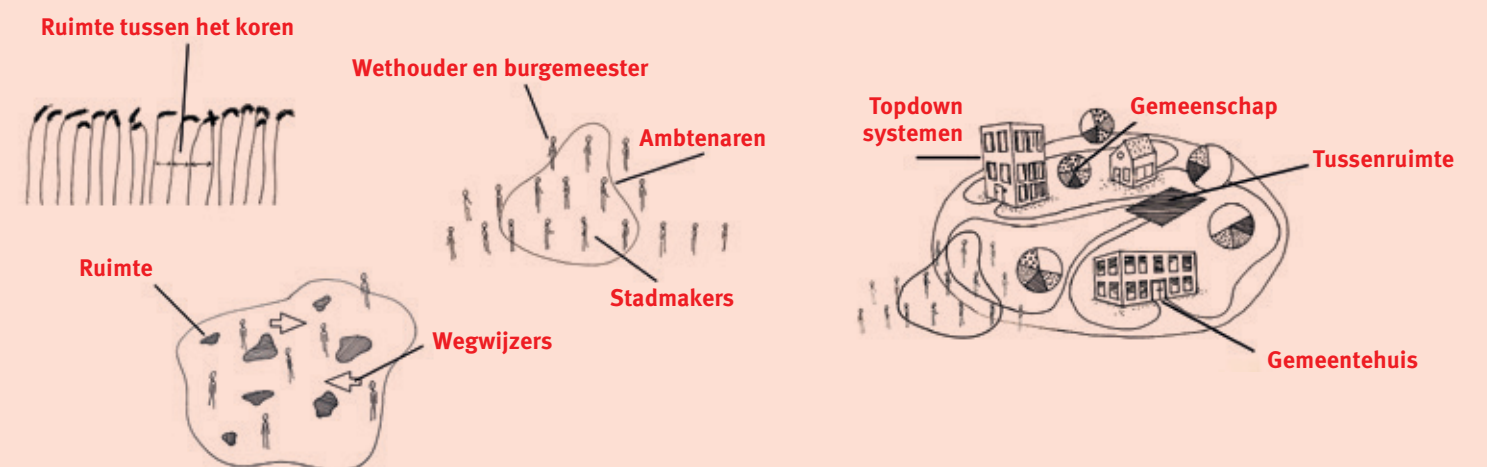
Ziegler denkt dat veel mensen binnen de systeemwereld vervreemd zijn geraakt van zichzelf. "Als je in je eentje de hele dag alleen maar nadenkt over de perfecte lantaarnpaal, wordt je uiteindelijk ongelukkig. Want je wilt ertoe doen. Bij inwoners werkt dat net zo: het eigenaarschap is vaak weggenomen, waardoor ze murw raken en boos. De ziel is eruit gehaald. In een gemeenschap laat je mensen ervaren dat ze er weer toe doen. En van nature willen mensen ook graag iets voor een ander doen, dus zo versterkt de gemeenschap zichzelf. Als stadsmakers bouwen we een nieuwe wereld vanuit het principe: iedereen doet ertoe, en iedereen is goed." Dat wil niet zeggen dat het makkelijk is. "Bestuurders willen grip en controle", zegt Ziegler. "Maar wij gaan gewoon. Ik houd bestuurders vaak een spiegel voor en vertel ze dat hun houding niet productief is. Dat zegt niemand tegen ze, dus het is nodig."

### Andere wereld

Lenen alle processen zich voor het stadmaken in de tussenruimte? Volgens Ziegler moet je het klein houden, anders voelen mensen zich niet meer relevant. Maar ook grote vraagstukken als luchtvaart of aardgasvrije wijken kun je op kleine schaal 'stadmaken'. Volgens Walraven is die aanpak misschien wel democratischer dan vier keer per jaar je stem uitbrengen. "Daar heb je maar één stem, voor één partij met één programma. Terwijl als je het op de manier van Floor doet, je bij elk thema opnieuw kunt bepalen wat je ergens van vindt." Ziegler: "Op die manier bereik je meer mensen dan met verkiezingen. Als iedereen één gesprekje per dag zou voeren met een onbekende, zou je een heel andere wereld hebben."

[www.stadmakersonline.nl](http://www.stadmakersonline.nl)  
[www.floorziegler.nl](http://www.floorziegler.nl)  
[www.dwarszitter.nl](http://www.dwarszitter.nl)

illustraties: Quinda Verheul



# Lessen van het Noordzee-overleg

Het wordt steeds drukker op de Noordzee. Energie, visserij en natuur vechten elk om hun plek in het gebied. Hoe zorg je voor een goede balans en hoe ga je daarover met de verschillende partijen in gesprek? Liz van Duin, directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien bij het ministerie van IenW, is als coördinator namens het Rijk direct betrokken bij de weg naar een Noordzeeakkoord. “Meewerken aan zo’n traject is de droom van elke ambtenaar.”

Een ongewone samenwerkingsvorm. De top van drie, soms vier ministeries, de energiesector, visserij en natuurbeschermingsorganisaties bij elkaar. Elke drie weken. Zes uur per keer. Ruim een halfjaar lang. “Een extreem intensief proces”, zo schetst Liz van Duin. “Maar ook extreem belangrijk. En geweldig om aan mee te werken.” De noodzaak is groot, want er is haast geboden. In het Klimaatakkoord is onder meer afgesproken dat er voor 2030 meer windmolens in de Noordzee moeten worden geplaatst, zodat ruim 11 gigawatt aan energie kan worden gewonnen, dat is 8,5 procent van ons energieverbruik. Dat betekent nogal

wat. Het betekent een intensivering van het gebruik van de zee, naast de bestaande windparken van 1 gigawatt. Maar de Noordzee is niet ‘leeg’, het is een intensief gebruikte zee, vertelt Van Duin. “Het is een van de drukst bevaren zeeën, waar veel gebruiksfuncties samenkomen. Zo is het een belangrijk ecologisch gebied. Daarnaast is er sprake van intensieve visserij voor de voedselvoorziening en we hebben te maken met gas- en oliewinning, zandwinning en recreatie. Wij delen de Noordzee natuurlijk met ondermeer Engeland, Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden.”

## Noordzeeakkoord

Voor die verschillende gebruiksfuncties zijn verschillende ministeries verantwoordelijk: Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast zijn stakeholders als de visserijsector, de olie- en gassector en ngo’s als het Wereld Natuur Fonds en de Vogelbescherming betrokken. Minister Cora van Nieuwenhuizen (IenW) vroeg het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) mede namens de andere betrokken ministers om samen met de rijksoverheid en stakeholders een Noordzeeoverleg in te richten. Met als doel om in een halfjaar tijd samen met alle betrokkenen tot een Noordzeeakkoord te komen. Dat akkoord is weer de basis voor de Strategische Agenda Noordzee 2030. Onafhankelijk OFL-voorzitter Jacques Wallage zit het overleg voor. Van Duin fungeert als coördinator van de rijksinbreng in het proces en zit naast de betrokken directeuren-generaal aan tafel.

## Extreme commitment

Het Noordzeeoverleg is een unieke vorm van samenwerken tussen rijk en stakeholders. De overleggen vinden plaats op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid. Het OFL adviseerde bij het procesontwerp. Elke drie weken kwamen de betrokken topstukken bij elkaar van 10 tot 16 uur. “Dat is een extreme commitment qua tijd”, aldus Van Duin. “Dat heb ik bij eerdere samenwerkingsprocessen nog nooit gezien. Het is bijzonder dat iedereen voelde: dit is zo belangrijk, hier moeten we voor gaan.”

De insteek van de overleggen was gericht op *joint factfinding*, volgens Van Duin cruciaal voor het succes. “Je gaat als het ware terug in de schoolbankjes en leert van elkaar wat er nu precies speelt. Wat is er daadwerkelijk aan de hand, hoe zit het nu? We werden daarbij ondersteund door wetenschappers van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), die ook hun beeld van de problematiek op de Noordzee uit de doeken deden.” Volgens Van Duin houdt de gekozen manier van werken automatisch in dat je meer begrip voor elkaars situatie krijgt. “Je uitgangspunt is anders. Je bent niet in de eerste plaats gericht op je eigen belangen, maar doordat je een gedeeld beeld hebt, kun je ook toewerken naar een gedeelde oplossing. Normaalgesproken doe je dat in een uurtje, wij namen er bewust de tijd voor. De keerzijde is dat het proces daarmee iets langer heeft geduurd dan vooraf gepland, maar alsnog hebben we het in zeer korte tijd waargemaakt.”

De problematiek van de drie sectoren (energie, natuur en visserij) bleek door het joint factfinding enorm divers. Van Duin: “Het was een eyeopener om van elkaar écht te weten waar iedereen zich mee bezighoudt. Dat kweekt een bodem voor wederzijds begrip. Daarmee voorkom je makkelijke stellingnames als ‘dan ga je toch bij Denemarken vissen?’. Als je weet hoe het zit, stel je die vragen niet.”

## Balans

“Na het *joint factfinding*-gedeelte konden we oplossingsrichtingen gaan verkennen”, vertelt Van Duin. Elke partij gaf aan voor welke belangen hij wilde gaan en waar ruimte zat. “Dat is een spannend moment, want dan komt aan de orde wat je wilt inleveren en wat niet. Dan komen ook vragen over kosten om de hoek kijken. Wat zijn de kosten voor de energietransitie? En hoe verdelen we die? Kan elke sector zelf bijdragen, of is er een bijdrage van het Rijk beschikbaar?” Bij het kijken naar oplossingen moesten ook de achterbannen worden geraadpleegd. Hoe denken zij over de plannen? En ook de betrokken ministers voeren tussentijds onderling overleg over de verschillende keuzes die moesten worden gemaakt. Tijdens de overleggen treden de partijen niet naar buiten. Van Duin: “Dus niemand stapte naar de krant of stelde Kamervragen. Dat gaf focus. En daarmee voorkom je vertroebeling. Zodra het conceptakkoord op tafel ligt, is er uiteraard ruimte voor het democratisch proces om zijn beloop te hebben.”

## Fantastische snelkookpan

Volgens Van Duin geeft de gekozen overlegvorm de grootste kans op succes van het traject. “Zodra je je verdiept in het werk en de problemen van een ander, krijg je respect voor elkaar. Wat ook heel goed werkt, is dat er coördinatie is op de ambtelijke inbreng vanuit het Rijk. Het is ons gelukt om ambtelijk als één rijksoverheid te opereren in het proces, en dat was voor alle partijen heel prettig.” Volgens Van Duin kan zo’n intensief traject alleen maar tijdelijk zijn. “Dan kun je het met deze intensiteit opbrengen. Het is een snelkookpan, het vraagt onder hoge druk heel veel van mensen. Maar als ambtenaar is het natuurlijk ook fantastisch om aan iets met zo’n groot maatschappelijk belang mee te werken. En waar ook echt tijd en aandacht is voor de problematiek in de volle breedte. Op zo’n moment snap ik niet waarom niet iedereen ambtenaar wil zijn, dit is toch geweldig? Dat merk ik ook aan alle betrokkenen. Iedereen werkt keihard, maar is ook enorm betrokken en blij. Meewerken aan zo’n traject is volgens mij de droom van elke ambtenaar.”



# Leestips

met interessante participatiepublicaties

Welke participatiepublicaties van de afgelopen jaren mag je niet gemist hebben? Toonaangevende rapporten, handige handreikingen en boeken die relevante vergezichten en onderstromen helder uiteen hebben gezet op een rijtje. Staat jouw favoriete publicatie er niet tussen? Stuur een tweet naar @DvdP #DvdP19.



**Sociale samenhang, samenwerking en veerkracht (2019)**  
Gronings Perspectief  
groningsperspectief.nl

In opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen onderzoekt de RUG onder de naam Gronings Perspectief sinds 2016 de veiligheidsbeleving, de gezondheid en het toekomstperspectief van Groningers. In dit meest recente onderzoek is gekeken naar de samenhang en samenwerking tussen bewoners. Als het gaat om gaswinning geldt voor enkele dorpen dat de dreiging van buitenaf een impuls geeft aan de saamhorigheid. Andersom zijn er dorpen en wijken met veel samenhang waar de gevolgen van de gaswinning niet collectief worden opgepakt. Hoe komt dat? En welke 'succesfactoren' voor samenhang en samenwerking hebben de onderzoekers gevonden? U leest de bevindingen in dit rapport.



**Publieke Bricoleurs. Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap (2019)**  
Wieke Blijleven, Merlijn van Hulst, Frank Hendriks

Ambtenaren komen op allerlei manieren in aanraking met burgers en maatschappelijke partijen, van vragen en initiatieven uit de wijk tot langdurige participatietrajecten bij het vormgeven van beleid of projecten. Door de ervaringen van deze ambtenaren op te tekenen, vormt dit essay een beeld van wat ambtelijk vakmanschap in de participatiemaatschappij behelst. In ruim vijftig interviews met ambtenaren krijgen we inzicht in hoe zij belangen, perspectieven, kennis en middelen bij elkaar brengen om samen met de andere betrokkenen win-situaties te creëren. Interessante kost voor beleidsmakers én wetenschappers.



**Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving (2019)**  
Kim Putters  
ISBN: 9789044640090

In Veenbrand analyseert Kim Putters de 'smeulende kwesties' in onze samenleving. Er is een welvarende en gelukkige bovenlaag in Nederland, maar er zijn ook achterblijvers die het een stuk minder goed hebben en zich onzeker voelen over hun werk of gezondheid. Klimaatverandering, globalisering, migratie en technologie grijpen diep in op deze zaken in. Om een uitslaande brand te voorkomen, lijkt het onvermijdelijk dat burgers, politiek en overheid de macht en rollen opnieuw verdelen, oftewel een nieuw 'sociaal contract' opstellen. Er bestaat geen beter moment voor een visie op Nederland, aldus Putters. Kortom, een must-read voor beleidsmakers en wetenschappers die zich op het vlak van de democratische rechtsorde begeven.



**Bewoners Bedrijven. Bouwen aan een sterke sector (2019)**  
Marieke Boeije en Karlijn Ligtenberg, LSA  
www.lsa-bewoners.nl

Van zorg en welzijn tot het opknappen van parken, portieken en panden en van werk tot onderwijs en gezonde voeding. Ondernemende bewoners zorgen met bewonersbedrijven voor bedrijvigheid in panden die anders leeg zouden staan. Zo hebben Bewonersbedrijven invloed op de leefbaarheid in de wijk en maken ze met bewoners onderling de buurt prettiger en veiliger om in te wonen en werken. Het lijken wat dat betreft net wijkpakketten maar dan vanuit bewoners. Benieuwd naar de groei en professionalisering bewonersbedrijven doormaken? Lees dan het onderzoek van de LSA.



**Uitnodigend besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief (2018)**  
Prof. dr. Arwin van Buuren  
www.repolis.com

Burgers die de handen ineenslaan om zelf zaken te regelen in hun eigen leefomgeving zijn niet meer weg te denken in onze samenleving. De opkomst van allerhande spontane initiatieven verandert de publieke ruimte drastisch. De lof op deze energieke samenleving wordt in allerlei toonaarden bezongen. Maar voor overheden is het vaak een ingewikkelde zoektocht hoe zij op een goede manier om kunnen gaan met al deze spontane en vaak ongevraagde initiatieven. Tegelijkertijd onderkennen overheden meer en meer de kracht en meerwaarde van dit organiserend vermogen van onderop. En dus denken ze na over de manier waarop zij dit vermogen kunnen mobiliseren en benutten. Van Buuren noemt het de zoektocht naar vormen van uitnodigend bestuur. Met als doel om (lokale) overheden bij deze zoektocht te helpen, is dit essay geschreven.



**Groter denken, kleiner doen (2018)**  
Herman Tjeenk Willink  
ISBN: 9789044639773

Is onze democratische rechtsorde toegerust op de maatschappelijke uitdagingen – klimaatvraagstuk, maatschappelijke tegenstellingen, migratieproblematiek – van vandaag? In Groter denken, kleiner doen luidt Herman Tjeenk Willink een noodklok. Want het lijkt goed te gaan met Nederland. Maar wie nauwkeurig kijkt ziet tekenen van verwaarlozing en uitholling van onze democratische rechtsorde.

Willink roept ons op de vaak ongemakkelijke feiten onder ogen te zien, positie te kiezen, het debat aan te gaan en zelf grenzen te trekken. Want alleen met een sterke democratische rechtsorde kunnen fundamentele problemen effectief worden aangepakt, nieuwe crises het hoofd geboden, en burgers en overheid op elkaar vertrouwen.



**Samen werken aan het Right to Challenge (2019)**  
Vincent van Stipdonk  
www.lokale-democratie.nl

De samenleving verandert en de relatie tussen gemeente en inwoners verandert mee. Steeds vaker pakken inwoners op eigen initiatief problemen in hun buurt aan. En vaak kunnen zij dat beter of goedkoper dan hun gemeente. Met het Right to Challenge kunnen inwoners gemeentes uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen om hun buurt te verbeteren. Deze inspiratiegids biedt een eerste ingang in de wereld van het Right to Challenge. Deze gemeenterversie is gericht op ambtenaren, die het Right to Challenge in de praktijk mogen aanjagen, vormgeven en versterken. Ook is er een inwonersversie geschreven. Bekijk ook gerust die van de andere kant.



**Handreiking stakeholderparticipatie (2018)**  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu  
www.rivm.nl

Over stakeholderparticipatie leven er vaak veel vragen. Hoe organiseer je stakeholderparticipatie? Wat levert het op? Welke verwachtingen heeft men in de eigen organisatie en in de samenleving? In deze handreiking staat helder uitgewerkt hoe je van een expliciete doelstelling (het waarom), naar een inhoudelijke afbakening (waarover gaat het?), een inventarisatie van de betrokkenen bij het probleem (met wie wil je participeren?), en ambitieniveau kunt komen (in welke mate wil je participeren?), met tot slot de uiteindelijke keuze voor een bepaalde participatievorm (het hoe). Relevant voor de lezer die op zoek is naar een concreet handelingsperspectief.



**Onder de pannen zonder gas? Woning-eigenaren en hun overwegingen voor aardgasvrije alternatieven (2019)**  
SCP  
www.scp.nl

In dit rapport doet het SCP verslag van een focusgroepstudie onder woning-eigenaren met het doel te verkennen hoe zij de omslag naar aardgasvrij wonen ervaren. Hierbij stonden drie vragen centraal: hoe staan woning-eigenaren tegenover het kabinetsbesluit om aardgas uit de gebouwde omgeving te bannen? Hoe ervaart men deze transitie tot dusver? Hoe kijkt men aan tegen een aardgasvrije toekomst? Beleidsmaker betrokken bij de energietransitie? Mis dit rapport dan niet.



**Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018 (2019)**  
Giedo Jansen en Bas Denters, Universiteit Twente  
www.kennisopenbaarbestuur.nl

Het lokaal bestuur in Nederland is volop in beweging. Dat is niet alleen het gevolg van de recente decentralisaties in het sociale domein. Er is in de samenleving op dit moment ook volop debat over de vraag hoe in een snel veranderende wereld klassieke idealen van democratie en rechtstaat nieuwe inhoud kunnen krijgen. Tegen deze achtergrond is er onderzoek uitgevoerd in de periode rond de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 naar de betrokkenheid van Nederlanders bij het lokaal bestuur. Vind in dit rapport de meest recente inzichten.



**Lusten en lasten van de meervoudige democratie (2017)**  
Wim Voermans en Geerten Waling, Universiteit Leiden

Democratie is een onderwerp van voortdurende zorg. Hoe blijft de democratie vitaal? Hoe blijven burgers betrokken? Moeten we het systeem aanpassen aan de eisen van de tijd? In dit rapport worden praktische ontwikkelingen, experimenten en obstakels in de lokale democratie bezien vanuit de theorie over representatieve democratie en andere vormen van democratie, al dan niet in een mengvorm: meervoudige democratie. Theorie en praktijk worden kundig gecombineerd en daarmee is dit rapport ook in 2019 nog steeds nuttige kost voor beleidsmakers en wetenschappers.



**Participatieverhaal halen 2020 (2019)**  
Arjen van Leeuwen

Vanuit de gedachte dat mooie verhalen moeten worden gedeeld, om te inspireren en van te leren, stelde Arjen van Leeuwen in ware coproductie een boek samen met 80 participatieverhalen uit heel Nederland. Het leverde een bundel op van verhalen over meedoen op de arbeidsmarkt, tot het samen realiseren van wensen in de eigen leefomgeving. De bundel is bedoeld voor 'inwoners, planmakers, vernieuwers, bestuurders, adviseurs, kantelaars, participatie- en communicatie-experts, managers, ontwikkelaars en de harde werkers in de uitvoering'. Daar zit u vast ook tussen!



### Omgevingswet in zicht: durf te denken in dilemma's! (2019)

Guido Rijnja en Pascale Georgopoulou  
www.overheidincontact.nl

De wet wil dat iedereen die het initiatief neemt voor een verbetering van een plein, parkeer-ruimte of het groen in een wijk, voortaan zélf de schone taak op zich neemt om de participatie te organiseren. En dat is spannend en ingewikkeld. Zoveel zielen, zoveel belangen. Als je dat goed wilt doen, dan ga je die tegenstellingen niet uit de weg, ga je écht contact aan en laat je je verrassen. Hoe dat werkt in praktijk? Lees meer daarover in de column van Rijnja en Georgopoulou op [www.overheidincontact.nl](http://www.overheidincontact.nl).



### Handreiking Digitale Democratie (2018)

Anne de Zeeuw en Josien Pieterse,  
Netwerk Democratie  
www.lokale-democratie.nl

Digitale technologie is in steeds meer onderdelen van ons leven aanwezig. Maar de inzet van digitale middelen bij het vormgeven van beleid en in besluitvormingsprocessen is nog zeer beperkt. In

deze handreiking lees je wat digitale democratie inhoudt en welke praktijkervaringen al zijn opgedaan in de afgelopen jaren. Ontdek wat er allemaal mogelijk is!



### Staat van het bestuur 2018 (2019)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
www.rijksoverheid.nl

De Staat van het Bestuur is een trendrapport dat iedere twee jaar wordt samengesteld en waarin feiten en cijfers over de bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het decentraal bestuur centraal staan. Het uitgangspunt van het rapport is het beeld dat inwoners hebben van het openbaar bestuur en hun mening over wat er moet gebeuren in hun gemeente, provincie, waterschap en het land. De Staat van het Bestuur 2018 bevat onmisbare inzichten voor ambtenaren werkzaam bij een decentrale overheid.



### Liefde en leiderschap. Essays over tegenspraak, intimiteit en het goede gesprek (2018)

Door: Erik Pool,  
Ministerie van I&W

Met een serie essays over liefde en leiderschap wil Erik Pool, directeur Participatie bij het ministerie van I&W, collega's in directiefuncties verleiden zichzelf tot voorwerp van gesprek te maken bij de teams waaraan ze leidinggeven. Om op die manier te zorgen voor vruchtbare omstandigheden waaronder 'het goede gesprek' in onze teams en directies kan opbloeien.



# Samenleven na het beven

Het betrekken van inwoners bij hun omgeving is lang niet altijd makkelijk. Zeker niet als er hoogopgelopen emoties en wantrouwen richting de overheid in het spel zijn. Het Groningse dorp Overschild, middenin het aardbevingsgebied, bewijst dat het een succes kan worden. Als je het maar goed aanpakt. Enno Zuidema, hoofd stedenbouw bij architectenbureau MVRDV vertelt over het unieke proces van de herbouw van het dorp.

## Hoe raakte je betrokken bij dit project?

"In 2016 vroeg de gemeente Midden-Groningen mij te helpen bij het begeleiden van de vernieuwing van het dorp, vanwege de noodzaak woningen te versterken. Bewoners kregen de regie over de toekomst van hun dorp in handen, en ik stond aan hun zijde om ze te ondersteunen, zonder bemoeienis van de gemeente."

## Hoe kreeg je het voor elkaar niet alleen *usual suspects* te betrekken?

"Door eerst die *usual suspects* aan het woord te laten. Zij vervullen een voortrekkersrol. Zij gaven zelf aan behoefte te hebben om als dorp met elkaar in gesprek te gaan. Vervolgens heb ik het hele dorp, ruim 500 inwoners, uitgenodigd om verder te praten. Daarbij heb ik bewust niet gekozen voor de vraag 'hoe moet het gaan?' In plaats daarvan gingen inwoners twee avonden lang in een afgeladen dorps huis in gesprek over slechts twee vragen: wat zijn je zorgen en wat zijn je vragen? Daarbij kwamen gevoelens als onveiligheid en onzekerheid naar boven, het is belangrijk die te erkennen. Het waren bruisende avonden, waar de energie vanaf spatte. Mensen vonden elkaar in hun vragen en zorgen."

## Hoe kan het dat er zoveel verbinding en vertrouwen was?

"Omdat er geen agenda was. Ik begon met zeggen dat ik ook geen idee had welke kant we zouden opgaan. Wij hebben zelf geen mening, zo instrueerde ik de tafelleiders. Vraag vooral door, waar zitten vragen en zorgen van mensen? De bewoners realiseerden zich al snel dat ze het samen wilden doen."

## En hoe pakten ze dat vervolgens aan?

"Met alle verzamelde vragen ging een groep bewoners naar de gemeente en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), maar dat leidde alleen maar tot meer frustraties, voor alle partijen, want er konden geen antwoorden worden gegeven. Toen zijn ze met mijn ondersteuning zelf die antwoorden maar gaan formuleren. Hieruit ontstond een witboek dat werd aangeboden aan de gemeente, maar daarmee gebeurde niks. Toen ben ik bij de projectgroep aangeschoven en heb gezegd: er moet iets gebeuren. Daar schrokken ze van en vrij snel daarna kwam het voorstel om een externe ontwerper aan te trekken om samen met het dorp een visie te maken. Dat werd architect Winy Maas van bureau WVRDV."

Dat was een heel mooi proces, waarbij Maas de inwoners stimuleerde om zo breed mogelijk te denken. Als dorpsbouwmeester ben ik inmiddels betrokken bij alle bouwplannen. Het hele dorp wordt opnieuw opgebouwd. 80 procent van de woningen moet worden gesloopt en herbouwd, de rest moet worden versterkt. Er zijn mensen die hun huis weer precies hetzelfde willen herbouwen, anderen komen met heel nieuwe ideeën."

## Wat raad je anderen aan bij het vormgeven van participatieprocessen?

"Je hoeft niet alles te beloven, maar je kunt wel alles vragen. Dat werkt ontwapenend. Als je de wensen niet kent, kun je er ook niet over in gesprek gaan en kun je ze ook niet verwerken in een plan. De wensen moet je vervolgens wel bij de beslissers neerleggen. Als ontwerper ben ik gewend om veel verschillende ideeën of oplossingen voor een vraagstuk te verkennen. In de stedenbouw heb je met iedereen rekening te houden."

Foto: Rob Poelenjee

# Digitale democratie over de grens

Annajorien Prins

Online participatie vindt steeds meer een weg in overheidsland. Inwoners van de gemeente Groningen kunnen sinds kort 25.000 euro verdelen over ideeën voor hun wijk. De software voor het digitale platform is ontwikkeld in Spanje. De ontwikkelaars vertellen over hun geloof in lokale digitale democratie.

Grote problemen (klimaat, stikstof, migratie) vragen om kleine oplossingen en slimme samenwerkingen. Hiervoor kunnen overheden de creativiteit van de samenleving goed gebruiken. De simpelste manier hiervoor is om aan iedere inwoner te vragen of zij een goed idee hebben voor hun straat, buurt, wijk of gemeente. Dat zou echter teveel tijd kosten. Tot nu dan. Want sinds oktober word je met de vraag 'Heb je een goed idee voor je buurt?' welkom geheten op het online participatieplatform van Groningen. Net zoals in Amsterdam, Den Haag en binnenkort in nog meer gemeenten. De lokale digitale democratie groeit.

## Online participatie

Online participatie is nog vrij nieuw in Nederland. Wel wordt er in verschillende gemeenten mee geëxperimenteerd, vaak als onderdeel van gebiedsgericht werken. Groningen experimenteert al een paar jaar met digitale democratie en gebruikt daar sinds oktober 2019 één platform voor. De Oosterparkwijk mag als eerste gebruik maken hiervan. In samenwerking met de Coöperatieve Wijkraad van de wijk – met daarin elf gelote wijkbewoners en zes gemeenteraadsleden – is 25.000 euro beschikbaar gesteld voor goede ideeën uit de buurt. Het is aan wijkbewoners om te bepalen waar dit bedrag aan wordt besteed. Binnen een week stonden al elf voorstellen online op <https://stemvan.groningen.nl>: van eetbaar groen tot speeltoestellen en verkeersdrempels.

## Hoe werkt het online participatieplatform in Groningen?

Alle wijkbewoners ontvangen een brief met informatie over het participatieplatform. Ook staat er een artikel in de huis-aan-huiskrant.

**Stap 1 :** Wijkbewoners zetten ideeën online. Ben je niet digivaardig? Geen probleem: vertel het voorstel aan de Coöperatieve Wijkraad, dan zet deze het online.

**Stap 2 :** De voorstellen worden gecheckt op haalbaarheid door de Coöperatieve Wijkraad en voorzien van een prijskaartje.

**Stap 3 :** Wijkbewoners verdelen zelf het beschikbare budget over de ingediende voorstellen.

**Stap 4 :** De uitslag wordt bekendgemaakt en de voorstellen worden uitgevoerd.

## Kleine oplossingen voor grote vraagstukken

Zodra de voorstellen zijn gecontroleerd op haalbaarheid, is het aan de indieners om steun te verzamelen onder hun medewijkbewoners. Zo brengt het platform bewoners (on- én offline) meer met elkaar in contact. Ook kunnen ze gemakkelijk actief deelnemen aan democratische besluitvorming over hun wijk, worden goede ideeën uit de samenleving opgehaald (dit wordt ook wel 'crowdsourcing' genoemd) en worden er kleine oplossingen gevonden voor de grote vraagstukken. Wat de precieze resultaten van het platform zullen zijn, valt nog te bezien, aangezien het experiment pas net is begonnen. Maar het vooruitzicht is veelbelovend.

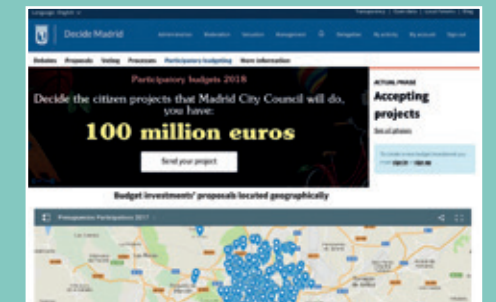
Het digitale platform waar de gemeente Groningen mee werkt is in 2015 gebouwd door Spaanse beleidsmakers voor de inwoners van Madrid. Daar groeide het platform in een paar jaar uit tot hét platform voor bewonersinitiatieven, burgerraadpleging, burgerbegroting en deliberatieve democratie. Doordat het platform is gebouwd met open source-technologie, kan iedereen vrijelijk gebruikmaken van de technologie en deze helpen doorontwikkelen. Dat gebeurt inmiddels in meer dan 33 landen.

## Decide Madrid

In 2015 zag de gemeenteraad van Madrid een kans om de digitale sfeer te benutten voor een sterkere verbinding tussen overheid en inwoners, meer invloed van inwoners op het bestuur en voor het faciliteren van bottom-up maatschappelijke initiatieven. Hiervoor werd het platform Decide Madrid ontwikkeld.

• 400.000 Madrilenen nemen deel aan het platform.

- 100 miljoen euro was beschikbaar voor een burgerbegroting (€70 miljoen voor de districten, €30 voor stadsbrede initiatieven),
- Het platform is gebouwd met *open source*-technologie genaamd CONSUL,
- Het initiatief won de UN Public Service Award 2018, Bekijk het platform via [www.decide.madrid.es](http://www.decide.madrid.es)



## Madrid als digitale broedplaats

Om te leren van de ervaringen in Spanje, spraken we met twee van de grondleggers van het platform: Miguel Arana Catania en Yago Bermejo Abati.

Om te beginnen een definitievraag. Wat verstaan jullie onder digitale participatie, of digitale democratie in bredere zin?

Miguel Arana Catania: "Er is eigenlijk niet één proces of instrument wat digitale democratie genoemd kan worden. Op het platform zijn allerlei activiteiten mogelijk, die allemaal onder de noemer van digitale democratie vallen. Zo kunnen inwoners ideeën aandragen en daarover stemmen, burgerbegroten, meeschrijven met concrete beleidsvoorstellen – dit doen wij dan met experts en maatschappelijke organisaties –, in gesprek gaan met raadsleden, ambtenaren of deskundigen of online stemmen. In Madrid hebben we geleerd dat hoe meer je deze activiteiten combineert, hoe interessanter je platform wordt en hoe meer inwoners er gebruik van zullen maken."

In Nederland is digitale democratie nog vrij nieuw en weinig bekend. Wat is in jullie ervaring de meerwaarde van een digitaal participatieplatform?

Yago Bermejo Abati: "Je creëert met een digitaal platform een permanent open kanaal tussen inwoners en het lokale bestuur, wat iedereen te allen tijde kan bekijken en gebruiken. Dat is heel waardevol. Want hiermee wordt betrokkenheid bij democratische besluitvorming een activiteit van veel inwoners. Normaliter bereik je met participatietrajecten inwoners die al actief zijn en de tijd hebben om een paar uur in een zaal te zitten. De beperkingen van tijd en locatie verdwijnen met een online platform, zodat duizenden inwoners kunnen aanhaken. Dat je zoveel mogelijk mensen weet te bereiken is belangrijk voor een democratisch proces."

Lees verder >

## Annajorien Prins

is beleidsmedewerker afdeling Versterking Democratie en Bestuur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met dank aan Nepthis Brandsma, Team Digitale Democratie gemeente Groningen.





**Miguel Arana Catania** is voormalig directeur burgerparticipatie van de gemeente Madrid en hoofd internationale participatie bij het Consul project.



**Yago Bermejo Abati** is projectmanager Collective Intelligence for Democracy Lab in Madrid (@Participa\_Lab)

Miguel: “Ook helpt zo’n platform met het inzichtelijk maken van een beleidsproces voor inwoners. Nadat mensen gestemd hebben of op een andere manier hebben deelgenomen aan de online besluitvorming, verwachten ze eigenlijk al binnen twee maanden het resultaat hiervan in praktijk te zien. Maar zo snel werkt het niet bij de overheid. We besloten om tussentijds te rapporteren over projecten op het platform: bijvoorbeeld dat we zijn begonnen met een aanbesteding. Dit had een grote positieve impact op de relatie tussen inwoners en het lokaal bestuur. Wanneer je met honderdduizenden mensen nadenkt over projecten voor de stad, krijg je betere ideeën en vooral ook meer ideeën dan wij in ons kleine team van ambtenaren kunnen bedenken.”

### Niet iedereen is digitaal vaardig. Een van de aannames die veel mensen daarom hebben bij digitale democratie is dat het slechts voor een beperkte groep inwoners toegankelijk zou zijn. Klopt dit beeld?

Yago: “Nee, in Madrid niet. Wij zagen dezelfde groepen deelnemen aan het platform, als die we tijdens onze verkiezingen zien. De bevolkingsgroep van 30-40 jarigen is het sterkst vertegenwoordigd. Net zoals bij verkiezingen in Spanje. Daarnaast zien we dus veel meer inwoners deelnemen aan het online platform, dan we bij traditionele participatietrajecten zien. Overigens combineren we traditionele vormen van participatie met het online platform. We plaatsen stembussen in de wijken in dezelfde periode waarin men online kan stemmen.”

Miguel: “Daarnaast benutten we het platform voor uiteenlopende participatietrajecten, wat iedere keer andere inwoners aanspreekt en op verschillende manieren betreft. We hebben bijvoorbeeld voor het herontwerp van een groot plein (Plaza España) een survey ontwikkeld, die zowel via het platform is uitgezet als offline. Op deze manier hebben we opgehaald wat omwonenden, winkeleigenaren, maatschappelijke organisaties en de rest van de stad belangrijk vonden in het herontwerp. Met deze ‘kaders’ openden we vervolgens een ontwerpwedstrijd op het platform, waarna architecten ideeën indienden, experts de technische details beoordeelden en inwoners konden stemmen. Bij elkaar opgeteld deden wel 26.961 inwoners mee.”

### Wat voor ideeën kom je zoal tegen op het online platform?

Miguel: “Laat ik beginnen met zeggen dat invloed van inwoners buiten de verkiezingen op de besluitvorming echt helemaal nieuw was in Spanje. Van de ene op de andere dag vertelden we onze inwoners dat ze honderd miljoen euro vrij te besteden hadden. Sommigen van ons verwachtten chaos, maar de interactie op het platform verschilt sterk van dat op sociale media. De kwaliteit van de voorstellen die werden ingediend was fantastisch. Als je de voorstellen bekijkt zie je dat de helft meestal gaat over klimaatverandering: recycling, zonnepanelen, het planten van bomen. Nog eens een vierde gaat over sociale

kwesties. Denk aan een opvanghuis voor slachtoffers van seksueel geweld. En de kwaliteit en maatschappelijke relevantie van deze plannen heeft volgens mij niets te maken met hoe slim of goed onze inwoners zijn. Dit is gewoon wat er gebeurt als je ideeën van inwoners serieus neemt.”

### Hoe verhoudt het platform zich tot de gemeenteraad? Hebben raadsleden een rol in de digitale democratie?

Yago: “Het initiatief tot het online platform kwam vanuit de gemeenteraad, maar het is ons niet gelukt om de raad blijvend te verbinden aan het platform. Op enig moment hebben we #askmeanything sessies gedaan met onze raadsleden. Maar dat werkte niet goed. Daarnaast hebben we voor het beoordelen van de voorstellen van inwoners een permanente gelote burgerraad aangesteld, waar raadsleden geen deel van uitmaakten. Dus zijn de representatieve democratie en de digitale (directe, participatieve en deliberatieve) democratie los van elkaar komen te staan. We zien wel dat de interactie op het platform het handelen van raadsleden kan beïnvloeden, maar er is eigenlijk geen mix op dit moment.”

### Welk advies hebben jullie voor mensen die erover denken met online participatie te starten?

Yago: “Als je met digitale democratie aan de slag wilt gaan, is het belangrijk dat je samenwerkt. Ambtenaren en wetenschappers hebben elkaar echt nodig in zo’n innovatietraject. Als het ontwikkelen van het platform en het analyseren en evalueren ervan tegelijkertijd gebeurt, kom je veel verder.”

Miguel: “Ja, samenwerking is cruciaal. We hebben open source-technologie gebruikt zodat overheden van elkaar kunnen leren en het online platform steeds beter kunnen maken. En dan bedoel ik niet zozeer efficiënter en voordeliger gebruik, maar juist het uitwisselen van ervaringen en het samen oplossen van problemen in trajecten zoals burgerbegroting. Je hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden.”

Vandaar dat ook Groningen koos voor het platform Consul. De veelzijdigheid van het platform zorgt ervoor dat er niet per wijkinitiatief een nieuwe website gebouwd hoeft te worden. Alles komt samen op de <https://stemvan.groningen.nl>.

### Ook experimenteren?

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stimuleert gemeenten die met digitale democratie aan de slag willen in de Proeftuin Lokale Digitale Democratie. Meer weten hierover? Kijk op [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl).



# Pas op de duurzaamheidskloof!

De energietransitie is een gevaarlijk democratisch experiment *René Cuperus*

De boerenprotestactie van 1 oktober op het Haagse Malieveld was de gelehesjesopstand van Nederland. Niet met gele hesjes maar met gele tractoren. Met honderden, nee duizenden tractoren trokken de boeren vanuit Groningen, Friesland, Flevoland en Brabant naar Den Haag.

Wat zagen we hier? Een revolte van politiek wantrouwen tegen het Binnenhof. Een klimaat- en energie-opstand van de periferie tegen het centrum. Van het platteland tegen de stad, van de krimpgebieden tegen de door Groenlinkse *urban professionals* gedomineerde grote steden. Niet zo heel anders dan die opstand van de *gilets jaunes* tegen de verhoogde dieselprijs in Frankrijk. Dat was meer de trigger dan de diepere oorzaak. Daarbij gaat het om gebrek aan respect en angst voor sociale daling. Die zijn de voedingsbron voor de revolte van woede en frustratie.

Mensen ‘in de periferie’ hebben het gevoel als tweederangsburger te worden behandeld door mensen die de wereld alleen nog maar via stikstofpercentages en Co2-emissies kunnen waarnemen. Die vrezen dat hun beroep, hun bestaan, hun leven geen toekomst meer heeft in de samenleving van morgen. En precies dat wordt ze door al die respectloze stedelingen – die hun laptop voor het echte leven houden – ingewreven. ‘Boeren weten het: het is voorbij’. ‘Jullie zijn de dinosaurïers van de duurzame samenleving’. ‘We gaan jullie sector halveren’. Van vleesschaamte komt blijkbaar ‘boerenschaamte’.

Is het gek dat zo’n frontale aanval op de boeren een opstand heeft ontketend? Bij welke andere sector of beroepsgroep in onze samenleving zien we zulke botte stelligheid en zo’n beleidsfanatisme om veranderingen af te dwingen? Dat zien we niet bij het ‘eerlijke verhaal’ over Belastingparadijs Nederland? Geen halvering van De Zuidas. We zien het – zoals de boeren terecht opmerkten – ook niet bij de energieslurpende grote bedrijven. Gaan we Tata Steel en Shell ook halveren? Dit ruikt naar klassenjustitie tegen de boeren. Naar grootstedelijke hovaardij tegen plattelandstradities. Hoezo participatie? Deze clash over stikstof, die feitelijk gesproken niet over klimaat en energie gaat, is wel symbolisch voor de zorgwekkende communicatieve en democratische situatie waarin we zijn terechtgekomen met de energietransitie. Voor zover ik het kan overzien, is de energietransitie één grote wildwest-show geworden. Zonder heldere regie, ervaringskennis en een fair draagvlak, heeft bestuurlijk Nederland een gigantische operatie in gang gezet, waarvan men niet weet hoe realistisch die zal zijn, hoeveel weerstanden die zal oproepen, en waar dit alles precies eindigt.

De energietransitie is economisch wildwest, maatschappelijk wildwest en bestuurlijk wildwest. Ik ken mensen die met hun

hele familie zonneparken beheren en daar rijk van worden. ‘Windboeren’ staan in Groningen en Drenthe tegenover bewoners met overlast. Er is alom sprake van een ‘Tesla-effect’, waarbij de kansrijke pioniers de subsidies opstrijken, zodat er voor de langzame meerderheid niets meer over zal zijn. Bestuurlijk is er het monster van de RES (de Regionale Energiestrategie), een regionaal onding waar noch raadsleden, noch inwoners enige grip op hebben. De RES is de ideale technocratische tussenlaag voor wie democratische participatie schuwt.

De signalen die met de energietransitie over mensen worden heen gestort zijn gekmakend ongericht, kennisarm, kostenonzeker en alarmerend. Ik houd mijn hart vast voor de verdere verdieping van de maatschappelijke scheidslijnen die door deze ongeremde energietransitie wordt aangericht. De energietransitie zet alle reeds bestaande tegenstellingen op scherp: die tussen krimpend platteland en *booming* grootstedelijke gebieden. Die tussen (hoogopgeleide, groene) jongeren en (lager opgeleide, traditiebewuste) ouderen. Die tussen mensen met sociaal, ecologisch en financieel kapitaal en die zonder dat alles. De energietransitie raakt vol de populismecrisis waarin de westerse samenlevingen gevangen zitten. Ik ontken niet dat er een energietransitie nodig is. De samenleving kan vast intelligenter en duurzamer worden ingericht en georganiseerd, maar bij transitie in samenlevingen onder druk moet men wel wijs besturen. Men moet oppassen voor weerstanden, verscherpte ongelijkheid en democratische verhoudingen.

Dat de halve energietransitie geen doordacht Haags politiek project is, maar het improviserend gevolg van uitspraken van de Raad van State, de rechter (Urgenda), polder-klimaattafels en internationale fora, levert niet de beste start op voor het democratisch draagvlak. Politici lijken te zijn overvallen. Hebben de energietransitie zelf maar beperkt geïnternaliseerd, en zijn daarmee niet de meest optimale ambassadeur en mediator richting bezorgde burgers. Zie de opstand van de boeren. Elke transitie creëert winnaars en verliezers, profiteurs en slachtoffers, trendsetters en volgers. Transitie pakken zelden rechtvaardig uit. Ze komen ook niet per se democratisch tot stand. Dat geldt helemaal voor transitie die als technocratische klimaat-totalitaire onvermijdelijkheid worden gepresenteerd. Die verdragen zich slecht met democratische deliberatie en participatie. *No energy transition without representation*.

Vooral snog is de energietransitie de grootst denkbare *reality test* voor onze democratie, onze gespreide welvaart en onze sociale vrede. Uitkomst onbekend.

**René Cuperus** is adviseur van het programma Democratie in Actie van het ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

# Slim zienswijzen analyseren met big data tool

Het datalab van Rijkswaterstaat en de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben samen een analysetool voor zienswijzen ontwikkeld. Een bètaversie van de tool is nu beschikbaar. Hoe zijn de eerste reacties? Aan het woord zijn Liset Verschoore, Tom Schuurmans en Remco Everaars, alle drie werkzaam bij de directie Participatie.

## Meer halen uit zienswijzen, dat klinkt veelbelovend. Wat is de meerwaarde van data-analyse en kunstmatige intelligentie bij zienswijze procedures?

“De directie Participatie ontvangt duizenden zienswijzen per jaar van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Elk jaar neemt het aantal toe. Een mens kan deze grote hoeveelheden data niet makkelijk verwerken. Excelbestanden met duizenden regels en losse bijlagen zijn onoverzichtelijk en moeilijk te doorgronden in een korte tijd. Bovendien vereist het veel handmatig werk. Slimme data-analysetechnieken maken het verwerkingsproces efficiënter en bieden ook geheel nieuwe mogelijkheden, die IenW koploper maken in de toepassing van kunstmatige intelligentie bij zienswijzenprocedures”, zegt Remco.

## Betekent dit dat een computer de zienswijzen beter kan lezen dan een mens?

“Het is zeker nog niet beter, maar wel een stuk sneller. Waar voorheen een projectteam soms urenlang alle

zienswijzen moest lezen om het te sorteren per thema, sorteert een computer de zienswijzen nu op onderwerp. Een dag later is de output zichtbaar in een dashboard en kun je daar relevante inzichten in opdoen. Doordat een computer de zienswijzen sorteert, houden projectteams en experts meer tijd over voor de doorwerking en beantwoording van zienswijzen”, vertelt Tom.

## Hoe verhoudt de analysetool zich tot het handmatige analysewerk?

“Data-analyse is absoluut geen vervanging van de handmatige analyse”, zegt Liset, “want het is belangrijk dat alle zienswijzen goed gelezen en beantwoord worden. Maar we hebben met dit project wel een hulpmiddel ontwikkeld dat inhoudelijke experts kan ondersteunen. Ook zijn door de inzet van data-analysetechnieken nieuwe dingen mogelijk die ontzettend handig zijn, bijvoorbeeld het overzichtelijk maken van indieners op een kaart van Nederland. Je ziet zo in één oogopslag waar alle indieners van zienswijzen vandaan komen. De tool ordent niet alleen zienswijzen op onderwerp, maar maakt ook een grote hoeveelheid andere informatie inzichtelijk door middel van handige lijsten, grafieken en tabellen.”

## Wat zijn tot nu toe de resultaten en hoe reageren de eerste gebruikers?

“De bètaversie van de tool is nu beschikbaar voor gebruik. Op een dashboard kunnen projectteams aan de slag met de binnengekomen zienswijzen. Ook maakt de directie Participatie zelf rapportages. De eerste reacties zijn positief, maar we merken dat projectteams meer willen dan dat de bètaversie nu kan leveren. Op dit moment is het datalab daarom op ons verzoek bezig met een nieuwe functionaliteit, zoals het herkennen van zienswijzen die inhoudelijk veel op elkaar lijken of helemaal identiek zijn”, aldus Remco.

Liset vult daarop aan: “Er zijn nog talloze andere mogelijkheden. Datascience is een vakgebied dat nog in volop ontwikkeling is. Het is verstandig om nieuwe ontwikkelingen op het gebied van tekstanalyse te volgen en als daar behoefte aan is, deze tool door te blijven ontwikkelen met nieuwe functionaliteiten. We hebben nu iets ontworpen waarvan we dachten dat projectorganisaties daar behoefte aan hebben; als de tool straks officieel beschikbaar komt is het tijd om te luisteren naar feedback van gebruikers.”

## Hoe ziet de tool er volgens jullie over vijf jaar uit?

Tom: “Als we blijven investeren dan is onze verwachting dat de tool nog beter kan inschatten waar alle ingediende zienswijzen over gaan.”

Liset: “Nu sorteert de tool zienswijzen op onderwerpen zoals geluid, luchtkwaliteit, verkeer en bereikbaarheid, natuur en landschap, onderzoek en berekeningen, waardedaling van eigendommen etc. Een logische vervolgstap is om een niveau dieper te analyseren.”

Remco: “Wellicht zijn tegen die tijd ook nieuwe functionaliteiten beschikbaar gekomen, zoals het herkennen van zienswijzen waarin indieners om iets meer tijd vragen, de zogenoemde proforma zienswijzen”. IenW is bovendien niet het enige departement dat zienswijzen ontvangt. Ook andere departementen en overheden ontvangen ze. Wie weet maken zij over vijf jaar ook gebruik van deze tool!”

## Wat was voor de directie Participatie de aanleiding om deze tool te ontwikkelen?

“Wij zijn drie jaar geleden aan de slag gegaan met dit project door het enthousiasme van onze directeur Erik Pool, die op zijn beurt werd aangemoedigd door Peter Heij, directeur-generaal Water en Bodem”, vertelt Remco. “Doordat we duizenden zienswijzen per jaar ontvangen, hebben we in de loop der tijd een schat aan informatie opgebouwd, big data zoals dat heet. Dankzij dit project halen we daar nu waardevolle inzichten uit die we kunnen gebruiken voor datagedreven participatieadvies bij zienswijze procedures.”

“De directie Participatie vindt het belangrijk om bezig te zijn met innovatie en nieuwe ontwikkelingen die relevant zijn voor ons participatievak. Soms zien projectteams op tegen de grote respons die een participatieactiviteit kan genereren. Nu hebben we samen met het datalab van Rijkswaterstaat iets bedacht waardoor we slimmer omgaan met een grote hoeveelheid reacties”, zegt Liset.

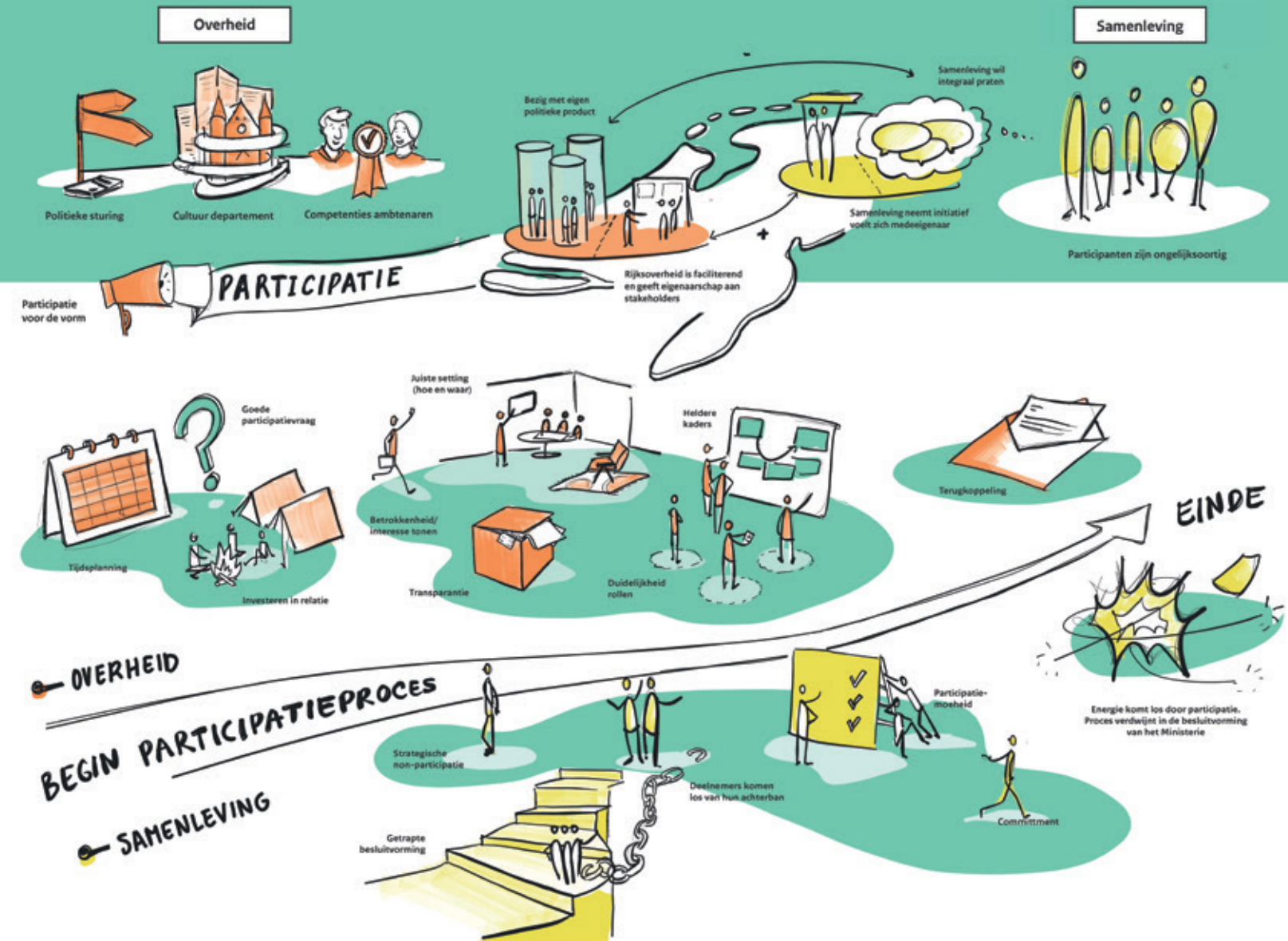
## Wat willen jullie anderen meegeven op het gebied van data-analyse?

“De technologie gaat hard, sta ervoor open en ga ermee aan de slag”, zegt Remco. Tom: “Voor veel mensen komt het gebruik van dit soort technieken over als een soort bedreiging, maar het doel van ons project is uiteindelijk dat we een computer met kunstmatige intelligentie inzetten als ondersteuning zodat we meer capaciteit overhouden voor de inhoud van zienswijzen en het opbouwen van een relatie met participanten.”

Meer weten over de tool die het datalab van Rijkswaterstaat heeft ontwikkeld? Neem dan contact op met de directie Participatie via [info@platformparticipatie.nl](mailto:info@platformparticipatie.nl).



Praatplaat biedt startpunt voor reflectie en samen leren



# De weerbarstige praktijk van participatie

Victoria Dekker

Op verzoek van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) brengt het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) lessen op het gebied van participatie voor IenW in beeld. Hiervoor heeft het OFL een leerproces ontworpen waarin beleidsmedewerkers samen met stakeholders leren van afgeronde projecten en reflecteren op hun samenwerking. Dit sluit goed aan op het rapport van de Nationale Ombudsman, die concludeert dat IenW op participatiegebied onvoldoende leert van eerdere ervaringen. OFL-secretaris Victoria Dekker licht toe hoe de ‘praatplaat’ over participatie die het OFL heeft ontwikkeld bijdraagt aan het gezamenlijk leren.

## Praatplaat participatie

“Ter voorbereiding op het leerproces hebben we literatuur-onderzoek gedaan en onze OFL-voorzitters geïnterviewd over hun ervaringen met IenW op het gebied van participatie. Op basis hiervan hebben we factoren in beeld gebracht die ervoor zorgen dat je participatieproces meer of minder effectief verloopt in de praktijk. Deze factoren staan in een praatplaat, waarin op een kernachtige manier de succesfactoren en valkuilen van participatie in beeld zijn gebracht. De praatplaat is een tussenproduct dat we gebruiken in gesprekken over opvallende patronen in de interactie tussen rijksoverheid en stakeholders. Op basis

van de praatplaat heb ik medewerkers van IenW geïnterviewd over hun ervaringen met de samenwerking bij het Kustpact, de uitbreiding van Schiphol en Beter Benutten. Ook daarvan zijn platen gemaakt die we hebben gebruikt bij een eerste leerbijeenkomst op 3 oktober.”

## Interne succesfactoren

“Op de praatplaat staan linksboven drie belangrijke succesfactoren voor participatie die we aan de kant van de overheid zien: politieke sturing, de cultuur van een departement en de competenties van de betrokken medewerkers. Daaronder zijn deze factoren verder uitgewerkt.

Goede vragen zijn onder andere: wat wil ik bereiken met participatie, gaat het om inbreng van kennis en ervaring of om draagvlak, is er voldoende tijd en geld om het proces vorm te geven en is er echt ruimte voor stakeholders om invloed uit te oefenen?”

## Externe succesfactoren

“Behalve met succesfactoren gerelateerd aan je eigen organisatie heb je natuurlijk ook te maken met gedrag en de intenties van je participanten. Om hen draait het tenslotte. Ook die factoren zijn uitgewerkt op de praatplaat. De externe factoren die wij tegenkwamen kunnen heel ongelijksoortig zijn, net als participanten zelf. Ze variëren van strategische non-participatie, waarbij betrokkenen er voor kiezen om niet mee te praten in de verwachting daarmee later grotere invloed te hebben op een besluitvormings-

proces, tot participatiemoeheid en wel of geen structureel commitment van achterbannen.”

## Aan de slag met participatie

“Na de bijeenkomst in oktober begeleiden we vanuit het OFL vier teams van beleidsmedewerkers en stakeholders die gezamenlijk willen leren over hun interactie. Op basis van hun inzichten stellen we samen lessen op het gebied van participatie voor IenW op, die het OFL volgend jaar aanbiedt aan de bewindspersonen van IenW. We hopen dat de praatplaat ook door anderen gebruikt kan worden om een gesprek te voeren over hun samenwerking, zodat het leren over participatie daarmee verbreed wordt. Ben je benieuwd naar de lessen? Houd dan [www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](http://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl) in de gaten.”

Victoria Dekker is secretaris bij het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL).

# Verlangingen naar wakkere gemeenschappen

Frans Verhaaren en Jan van Ginkel

## Goed bedoeld, maar niet geslaagd

In een middelgrote gemeente is men -zoals ook elders in het land- gewend beleid te maken vanuit het stadskantoor. Thema's als duurzaamheid en de energietransitie staan al langer op de stedelijke agenda. De afdeling Ruimte en Economie kiest als startpunt om hiermee aan de slag te gaan een wijk met veel armoede en veel woningen in eigendom van woningcorporaties. De afdeling wil niet alleen fysieke ingrepen voor de energietransitie (zonnepanelen) realiseren, maar bedenkt dat hierbij een wijkbedrijf een mooie corporatieve vorm voor bewonersparticipatie kan zijn: het benodigde installatiewerk en onderhoud kunnen dan worden uitgevoerd door wijkbewoners en de behaalde

winst (honderd euro per jaar minder energiekosten) wordt teruggegeven aan de wijk. De eerste zonnepanelen worden gelegd, een enkele onderhoudsklus is uitgevoerd en de interesse van provincie, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en het Rijk is gewekt. Goed werk dus? Nee, bewoners voelen zich niet betrokken en maar weinigen laten zich voor honderd euro verleiden om mee te doen. Met andere woorden wel veel (teveel?) regie door en goede bedoelingen bij de gemeente maar geen eigenaarschap van de wijk zelf. Dit vinden we dan ook niet de nieuwe responsieve overheid waar je zoveel over hoort.

niet van de gemeente. Wie dat niet erkent ondergraaft de toch al zwakke maatschappelijke legitimiteit van de overheid nog verder.

### Een nieuwe publieke waarde, een nieuw perspectief

Er is één nieuwe publieke waarde die volgens ons richtinggevend moet zijn: het versterken van het vermogen van gemeenschappen om hun eigen toekomst vorm te geven. Straten, buurten, wijken, steden die hiertoe in staat zijn noemen wij 'wakkere gemeenschappen'. Het wakker maken is een opgave voor alle partijen: overheid, maatschappelijke organisaties, burgerorganisaties én individuele inwoners. De eerste twee moeten hun overactiviteit gaan dimmen, dus veel (bemoeizucht) afleren. De laatste twee moeten hun gebruikelijke passieve consumentenrol bijstellen, dus veel (eigenaarschap) aanleren. Maar daarvoor is bij alle betrokkenen een radicale perspectiefwisseling nodig. Voor de overheid betekent dat: niet alleen maar letten op rechtmatigheid, of efficiënt presteren,

of goed samenwerken met andere instanties, maar bij elke activiteit de burger centraal stellen. Er gaat dus niks weg, er komt een rol bij: responsief handelen. Dat vraagt uitgaan van de vitaliteit en energie van gemeenschappen zelf en je gedragen als één van de partners in een netwerk van belanghebbenden. Een partner die 'daadkrachtig op zijn handen zit': wel alert wanneer eigen dingen in te brengen, maar vaak terughoudend zodat juist de bewoners een kans krijgen. Alle partners bieden voortdurend hun eigen toegevoegde waarde bij stadsinnovatie en erkennen elkaars ongelijke positie. Pas dan ontstaat legitimiteit. Die heb je niet maar die moet je elke dag opnieuw verwerven, elke dag moet je het verschil maken.

### Organiseren op energie

Die radicale perspectiefwisseling is wel heel lastig door onze ingebakken neiging tot stollen: het liefst willen we alles vastleggen in structuren, in hiërarchie, in regels en procedures, in plannen en controlesystemen, in eenduidigheid. Op deze manier bouwen we statische organisaties,

Lees verder >

### Op zoek naar een nieuwe legitimatie van overheid en professionals

Er zijn tal van goede redenen voor een top-downregie: steden hebben eindeloos veel problemen, die het liefst gisteren al moesten zijn opgelost. Op een heleboel gebieden is zo'n actieve houding hard nodig, maar als het gaat om de bewoners in hun eigen nabije context, dus de leefwereld van wonen, veiligheid, zorg en leefbaarheid, werkt zo'n houding democratisch vervreemdend. Juist op die gebieden willen de bewoners zélf iets te zeggen hebben. Meer en harder werken is dan niet genoeg. Het moet anders! Vroeger was de overheid bijna de enige partij die publieke waarden genereerde, maar dat is allang niet meer

zo: nu nemen burgers, ondernemers en middenstanders steeds vaker zelf initiatieven voor maatschappelijke vragen in hun eigen leefomgeving. In de leefwereld zijn overheid en maatschappelijke organisaties immers maar enkele van de vele partijen geworden die daar actief zijn. Als zij erin blijven volharden om steeds zelf de regie te voeren, gaan burgers en bedrijven wel hun eigen gang en maken overheid en maatschappelijke organisaties zichzelf minder relevant. Juist daarin zit de grote kloof tussen burgers en overheid: die overheid is wél heel hard nodig op een aantal overkoepelende vraagstukken (infrastructuur, bestrijding van criminaliteit en werkloosheid etc.), maar in de leefwereld is zij enkel te gast. De stad is immers van de burgers,

In dit artikel worden ontwikkelingen van de overheid beschreven, maar deze gelden evenzeer voor professionals van maatschappelijke instellingen.

die ondanks al hun starheid toch een comfortzone zijn door hun zekerheid en duidelijkheid. Rustgevend voor de binnenwacht, een gestolde burcht voor de buitenwacht.

In buurten, wijken en leefgemeenschappen is er echter vooral wanorde: tijdelijke netwerken waarin niemand de baas is. Daar leg je contacten, win je al of niet vertrouwen, ontstaat al of niet energie, nemen sommigen eventjes de regie, voeren anderen een initiatief uit. Het krioelt er van de aansturing, niet verticaal maar juist horizontaal. Ook daar is er verantwoording, omdat mensen je afrekenen op wat je doet én nalaat, maar enkel horizontaal. Hier stroomt energie. We spreken er dan ook niet over organisaties (een zelfstandig naamwoord) maar over organiseren (een werkwoord dat over beweging gaat). Iedere ambtenaar en professional, die werkt aan het wakker maken van de stad, komt in een spagaat tussen die twee werelden: de verticale organisatie waarvoor hij of zij werkt en de horizontale gemeenschappen in de leefwereld. Is dat 'spagatisme' pijnlijk in je kruis? Jazeker, maar onvermijdelijk. Je kunt het enkel leren hanteren: zorg voor voldoende dekking vanuit je organisatie, maar kies in de dagelijkse praktijk altijd voor het organiseren op energie. Kijk wat er wordt gewild in de buurt of wijk, zie of je daarbij waarde kunt toevoegen en zo ja, wordt partner in de netwerken in de wijk maar neem de regie niet over. Leer de inwoners hoe ze hun eigen toekomst vorm kunnen geven. Zo word je samen steeds meer wakker.

### Postmoderne professionaliteit door contextrealisatie

Het organiseren op energie is helemaal niet zo makkelijk. Niet alleen vanwege het spagatisme maar vooral ook omdat er echt nieuwe postmoderne vaardigheden voor nodig zijn. Onze huidige cultuur is sterk gericht op zelfrealisatie, maar wij vinden dat het postmoderne werken aan wakkere gemeenschappen zich veeleer moet richten op alle mogelijkheden uit de situatie halen, op contextrealisatie. Dat houdt nogal wat in, onder meer:

- Telkens de maatschappelijke opgave (zoals bedoeld door de inwoners) in het oog houden. Zodra je vooral met beleidsplannen bezig bent krijg je governance.
- Opereren in tijdelijke netwerken, dus permanente trouw én ontrouw aan je partners, schakelen tussen straatproblemen en stadsstrategie, en gedeeld leiderschap.
- Leerprocessen bevorderen door werkelijk in gesprek te gaan met bewoners en door communityvorming.
- Geen verlangen vol dadendrang, maar bewustzijn van jouw en andermans energie. De wezenlijke innovatie zit niet in plannen of voorzieningen, wel in je eigen verlangen: leer dat kennen en snap wat jij wilt betekenen voor de stad.

Als we zó werken aan wakkere gemeenschappen (dus steeds bezig met culturele interventies, altijd gericht op verbinden, bewegen en leren), dan is de overheid maatschappelijk gelegitimeerd. Die legitimatie is immers vele malen relevanter dan alleen de democratische legitimatie.

## De Buurtbatterij als toekomstbestendige energiehuishouding

Kun je de energietransitie ook van onderop aanpakken? Een dorp met ongeveer 30.000 inwoners kent een oude kern en veel nieuwbouwwijken: een typische Vinex-locatie. Een wijk heeft enkel vrij dure woningen en veel jonge gezinnen. Het is bij alle instanties (scholen, huisartsen, politie, welzijnswerk) bekend dat er ongewoon veel leed achter de voordeur leeft: financiële problemen, huwelijksproblemen, burn-outs. Enkele bewoners nemen zich voor om te proberen deze onbespreekbare vraagstukken toch aan de orde te stellen. Zij kiezen energie als minder bedreigend en hopelijk verbindend thema in brede zin: fysiek (vervanging fossiele energiebronnen), levensstijl (balans tussen rust en haast) en sociaal (hoezeer willen mensen zich met elkaar verbinden). Bovendien kiezen ze ervoor zich in eerste instantie te richten op de energieverantwoordelijken van de toekomst: de jeugd. Ze vragen en krijgen de medewerking van de scholen in de wijk. De kinderen van groep 5 en 6 komen meteen met allerlei eigen ideeën zoals de gemotiveerde buurtbewoners een sollicitatiebrief te laten schrijven. Gedurende 3 middagen spreken 50 kinderen over de vraag hoe de wijk nu met energie omgaat en hoe dat in de toekomst zou moeten. Het hele traject krijgt de naam 'Buurtbatterij'. In kleine groepjes werken de kinderen hun voorstellen in maquettes uit. Al deze toekomstplannen worden op een metershoog bouwboard in het winkelcentrum ingetekend, er wordt een film- en informatieavond belegd voor ouders en geïnteresseerden over de aanpak en alle voorstellen, en een jury kiest tenslotte drie voorstellen uit die met behulp van de gemeente binnenkort concreet gerealiseerd gaan worden (zoals een glow-in-the-darkfietspad op zonlicht). Het hele traject gaat nu een volgende fase in: wat vinden de volwassenen ervan hoe de wijk nu en in de toekomst met energie omgaat? Hopelijk kunnen zij het goede voorbeeld van de kinderen volgen en ook gesprekken entameren over dit belangrijke (en beladen) thema en zelf ook met energie-initiatieven komen op een of meer van de relevante gebieden.

Foto: Rob Poelenjee

### Frans Verhaaren

was meer dan 35 jaar lang organisatieadviseur en neemt nu als betrokken burger zelf initiatieven om gemeenschappen weer vitaal te maken.

### Jan van Ginkel

is concerndirecteur en loco-provinciesecretaris bij de provincie Zuid-Holland.

# Colofon

Dit is een gezamenlijke uitgave van de directie Democratie en Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanuit het programma Democratie in Actie, de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), en het Department of Public Administration and Sociology van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### Hoofdredactie

Annajorien Prins, Felix Wolf, Tom Schuurmans, Tom Radstaak, Jitske van Popering-Verkerk

### Eindredactie

Hanneke Poelmans - PuntPoef

### Vormgeving en drukwerk

de bakker | creative consultants  
www.vooralleseenidee.nl

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.

Publicatiedatum: 4 november 2019

[www.dagvandeparticipatie.nl](http://www.dagvandeparticipatie.nl)

#DvdP19







# DAG VAN DE PARTICIPATIE | 4 NOVEMBER 2019



[www.dagvandeparticipatie.nl](http://www.dagvandeparticipatie.nl) #DvdP19