

# Inspraak is geen participatie<sup>1</sup>

## Inspraak als fopspeen voor het gebrek aan echte participatie

Er bestaat een prachtig spreekwoord uit Centraal-Afrika: 'Alles wat je voor mij doet zonder mij, doe je tegen mij.' Dit zou, in een notendop, de tragedie van de electoraal-representatieve democratie van vandaag kunnen zijn: 'zelfs wie met de beste bedoelingen het volk bestuurt zonder het erbij te betrekken, bestuurt het maar half'.

### Het smalle draaipunt van de democratie

De overheid heeft de laatste decennia meer dan ooit de wens om burgers en andere stakeholders actief te betrekken bij beleid en plannen. Het moet zelfs van de wet. Dat is mooi. Vooral gezien vanuit de vraag van wie de samenleving nu eigenlijk is. Het antwoord is: van ons allemaal. Maar zo werkt onze democratie niet. Er is sprake van een enorme spagaat tussen de electoraal-representatieve democratie en wat met participatie bedoeld wordt. Daarop zijn drie woorden van toepassing: meedoen, deelnemen en partnerschap. Er is bijna nooit sprake van gedragen besluitvorming, als we in ogenschouw nemen dat in Nederland ongeveer 13.2 miljoen mensen (begin '21) kiesgerechtigd zijn (bron: NOS), maar dat slechts een ruime 321.000 mensen lid zijn van een politieke partij. Minder dan 3% dus. Uit deze groep moet en Leden van de Tweede Kamer, Eerste Kamer, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en gemeenteraden en colleges van B&W worden gerekruteerd. Slechts gemiddeld 10% van de leden van politieke partijen is actief. En dat is misschien nog wel een optimistische schatting. De groep waaronder geworven wordt voor circa 9000 openbare bestuursfuncties is dus in theorie niet groter dan 32.000 personen, ofwel 0,4% van alle kiesgerechtigden van 18 jaar en ouder. Bestuurders worden niet gekozen door de kiezer, maar benoemd. Het draaipunt van de democratie is zeer smal.

Niet gek dat veel burgers niet het gevoel hebben dat ze echt worden vertegenwoordigd en dat de overheid hun belangen daadwerkelijk dient. Sterker nog, het wantrouwen tegenover de overheid groeit, verder gevoed door de toeslagenaffaire, afhandeling van de aardbevingschade en het coronabeleid de laatste jaren. Tegelijkertijd hebben ironische genoeg bestuurders zelf het idee dat ze de burger wel degelijk vertegenwoordigen en dat ze aan participatie doen. Op gemeentelijk niveau wemelt het van de wijkschouwen, inspraakavonden, burgerpanels, forums, klankbordgroepen, werkateliers, rondetafelgesprekken, focusgroepen, referenda en preferenda, spreekuren, G1000 conferenties en noem maar op. Wethouders en raadsleden fietsen door wijken, gaan op de koffie bij inwoners, praten op de markt met mensen en hopen zo te weten te komen wat er leeft in de stad of in het land. Het is goed bedoeld, maar wat kunnen ze ermee? Niet veel. Tenslotte moet alles wat ze 'ophalen' in een politiek – bestuurlijk proces gehengeld worden, waar tal van belangen en ideologieën elkaar in debat en retoriek moeten zien te overtuigen. Je hoeft de gemeentelijke raadsvergaderingen en Tweede Kamerdebatten maar te volgen en je ziet vooral 'tegen – tegen' situaties, niet zelden gestut door ad hominem argumentatie.

### Inspraak als fopspeen

De talloze inspraakdingetjes fungeren in de praktijk als fopspeen voor het smalle democratische draaipunt. Maar het wordt wel participatie genoemd, maar meestal is het dat niet, als je uitgaat van de drie kenmerken meedoen, deelnemen en partnerschap. Inspraak wordt vooral in de

---

<sup>1</sup> Met dank aan Jan de Kramer

vorm gezocht. Al die vormen kunnen er soms wel voor zorgen dat burgers een tijdje enthousiast of zelfs geïnspireerd raken, maar de teleurstelling en zelfs frustraties liggen meteen op de loer wanneer blijkt dat 'de politiek' niets doet of iets heel anders dan mensen in al die avondjes bedacht hadden. En dat gebeurt vaak. Of dat als konijn uit de hoed blijkt dat er allang besluiten zijn genomen in voor de burger onzichtbare processen, inspraak ten spijt. Recentelijk heeft bij voorbeeld de gemeente Zandvoort 'participatief' toegewerkt naar een omgevingsvisie 2040. Die is er gekomen, in de vorm van een rapport, maar opmerkelijk is dat de portefeuille houdende wethouder het rapport wel erg ambitieus vond, maar veel deelnemers aan allerlei georganiseerde sessies niet, zo staat te lezen op de website van Lokaal aan Zee (23 november '21), een lokaal nieuwsplatform. Tot hun verbazing zagen de deelnemers hun bijdragen niet terug. Van de 100 binnengekomen ideeën waren er 86 afgewezen. Kennelijk waren de wederzijdse verwachtingen tegengesteld aan elkaar. Dat is vragen om moeilijkheden. De gemeenteraadsleden vonden tijdens een commissievergadering dat zij alleen konden bepalen op welke schaal participatie kan plaatsvinden. Maar welke schaal ze bepaald hadden wisten ze niet meer. De wethouder hielp ze eraan herinneren dat de raad had gekozen voor coproductie. Het laat zich raden dat de inwoners het bestuur, de raad en participatie van Zandvoort met argwaan zullen bekijken.

Er zit iets fundamenteel niet goed, namelijk dat inspraak wordt verward met participatie. Iets mogen roepen is iets anders dan meedoen en meebeslissen. De rolopvatting van bestuurders is er nog altijd teveel een van 'bij ons zit de kennis', ook al wordt er vaak omgeroepen dat er goed naar de burger is geluisterd. Deskundigen worden wel geraadpleegd, maar diezelfde deskundigen klagen maar al te vaak dat er met hun adviezen niets wordt gedaan. Bestuurders blijven hoe dan ook de poortwachters met sanctiemacht die de burgerbelangen en -kennis in het licht van hun (politieke) achterban bekijken.

## **We leven niet meer in de jaren '60**

We moeten ons ook realiseren dat tijden veranderd zijn. Aan het einde van de twintigste eeuw beginnen de eerste gevolgen van de informatiemaatschappij breder zichtbaar te worden. Die verschilt namelijk fundamenteel van de samenleving zoals die in de afgelopen paar honderd jaar functioneerde.

Wat we zien gebeuren, werd in eerste instantie aangeduid als een tendens van individualisering, het 'ik-tijdperk'. Inmiddels blijkt het over veel meer te gaan. Centraal kenmerk van het veranderend gedrag is dat mensen zich niet langer herkennen in bestaande structuren en groepen. Er is sprake van een afnemende herkenning in de bestaande, traditionele structuren en groeperingen die zolang de basis van onze samenleving hebben gevormd. Groepsvorming, het 'ergens bij horen' neemt steeds meer een andere vorm aan dan we tot nu toe gewend zijn. De voorbeelden zijn overal te zien. Vakorganisaties verliezen aan de lopende band leden (minder dan 33% van de werknemers is nog lid van een vakbond) net zoals politieke partijen (ca. 2,55% van de kiesgerechtigde Nederlanders) en de kerken (minder dan 39% van alle Nederlanders). Steeds minder mensen zijn actief lid van organisaties met een representatieve rol. Steeds minder mensen vertegenwoordigen daarmee 'de bevolking'. De traditionele structuur van het gezin is ook aan het veranderen. Het CPB voorspelt dat in 2050, 45% van de Nederlanders alleen woont, los van de vraag of ze een relatie hebben.

Door internet en de technische ontwikkelingen vinden verschuivingen plaats in macht en invloed en gaan ontwikkelingen in een tempo dat door de klassieke structuren niet meer bij te houden is. Het centrale kenmerk van sociale media is het open karakter van de discussies, iedereen mag overal wat van vinden en algoritmen sturen ja naar groepen en zienswijzen waar je

je in herkent en die je mening bevestigt en zelfs versterkt. Door de overvloedigheid van informatie via internet is deskundigheid niet langer het monopolie van beleidsmakers. Een rondgang via Google levert de gemiddelde burger al snel veel informatie op. Los van de vraag naar de juistheid van die informatie, verandert dit feit in essentie de positie van de inspreker/participant in de verhouding met de gemeentelijke deskundige. Die deskundigheid levert ook niet langer autoriteit op. Hierdoor verandert de verhouding tussen overheid en burger. Die laatste kan daardoor een serieuzere gesprekspartner worden en schat zijn eigen deskundigheid, terecht of ten onrechte, in discussies hoger. De traditionele expertrol van de overheid komt onder druk te staan.

De obligate zaaltjes waarin overheden hun plannen presenteren en de bevolking kan inspreken, verliezen terrein. Voor een belangrijk deel doordat die burgers niet meer komen opdagen. Degenen die wel komen, zijn vaak de mensen die je vaak ziet en hoort, vooral omdat ze ergens (of overal) tegen zijn en vaak niet geliefd bij bestuurders en ambtenaren. Ze zijn goed geïnformeerd, maar de paradox is dat ze eigenlijk niemand anders vertegenwoordigen dan zichzelf of een handjevol geestverwanten. Veel mensen geloven er steeds minder in dat hun aanwezigheid zoden aan de dijk zet. De burger wordt onkunde of desinteresse verweten.

### **Dan maar burgerberaden?**

De laatste tijd zien we het fenomeen burgerberaden opkomen. Door loting wordt met een dwarsdoorsnede van een gebied, stad of buurt een bepaald vraagstuk besproken. Op zich goed om met echte doorsneden aan de slag te gaan, maar het smalle draaipunt van de democratie blijft bestaan. Met het organiseren van kleine en grote bijeenkomsten met burgers veranderde dat op zich niet en is er in feite dus geen sprake van participatie, zoals bedoeld. Het is eerder cosmetisch. Dat ligt anders bij voor de nieuwe en sexy klinkende vorm van 'deliberatieve democratie', een ander woord voor burgerberaden, een term die in de zomer van '21 in Amsterdam met graagte werd geïntroduceerd, waarbij met een afspiegeling van de bevolking van Amsterdam – een goed idee dus, moet worden gesproken over de energietransitie. Bij die deliberatieve democratie gaat het om collectieve beraadslaging waarin deelnemers aan de hand van informatie en argumentatie concrete, rationele oplossingen formuleren voor maatschappelijke uitdagingen. Oplossingen waarmee ze het conflict niet uit de weg gingen, maar leefbaar maakten. Om te vermijden dat enkele mondige deelnemers het groepsproces kapen, wordt doorgaans gewerkt met kleinere subgroepen, professionele gespreksleiders en een uitgetekend scenario.

Dit naar het voorbeeld van de Franse president Macron, als antwoord of reactie op de gele hesjes beweging in Frankrijk. Maar net als in het Franse proces, zullen voorstellen uit zo'n 'burgerberaad' niet of slechts voor een klein deel worden opgevolgd. Het mandaat en de 'status' van het burgerberaad ontbreken (de Amsterdamse wethouder geeft slechts mee dat het geen miljarden mag gaan kosten), er is een geschiedenis van doekjes voor het bloeden, fopspenen en schaamlapperij, het proces begint te laat en over belangrijke onderdelen mag niet worden gepraat: in IJburg komen er sowieso windmolens naar verluidt, waar veel bewoners faliekant op tegen zijn. Mensen die voor het Amsterdamse burgerberaad zijn uitgenodigd zijn uiteraard in eerste instantie enthousiast; ze zijn er trots op te zijn uitgenodigd te zijn door Het Bestuur en blij dat ze mogen meepraten, zoals de Volkskrant op 16 december '21 schrijft. In diezelfde krant schreef ik zelf op 13 september '21 dat er wordt vergeten dat de gemeenteraad het sinds de invoering van het dualisme in 2002 (de raad is de baas) het budget- en besluitvormingsrecht heeft. Het is niet duidelijk of raadsleden hebben meegedaan aan het Amsterdamse Burgerberaad, misschien bij toeval door loting, maar ieder geval zal de voltallige raad in '22 zijn

zegen moeten geven aan iets dat niet door henzelf is bedacht, maar door inwoners. Dat wordt dus nog spannend als de voorstellen aan de raad worden gepresenteerd, zoals het planten van een groot klimaatbos ten westen van Amsterdam (boven op het bestaande Spaarnwoude of in plaats van het Havengebied?), de hele stad verwarmen met aardwarmte van 4 kilometer diep (hoe ga je dat technisch realiseren?), de gemeente betaalt alle kosten voor verduurzaming (gemeenten lopen nu al leeg op de jeugdzorg en arbeidsparticipatie) en nog wat andere voorstellen. Had de wethouder niet gezegd dat het allemaal geen miljarden mag kosten, maar dat wel alle ideeën zullen worden uitgevoerd? Haar bedoeling was draagvlak (voor wat?) te vergroten, maar wat zal het effect zijn op de meepratende als voorstellen van tafel worden geveegd waar deelnemers aan het burgerberaad het over eens waren? Participatie zonder een duidelijke status en mandaat, vooral om draagvlak te vergroten riekt al snel naar manipulatie. Ik heb het in mijn praktijk vaak gehoord: ‘wat hebben we nou eigenlijk zitten doen?’ En: ‘Het is in feite allemaal al bedisseld’.

### **Bij wie ligt het initiatief?**

De traditionele positie van de overheid wordt zichtbaar in het feit dat inspraak en participatie zich slechts beperken tot het door de overheid aangeboden onderwerp. Het is de overheid, als hoeder van het algemeen belang, die bepaalt wat een probleem is, hoe dat probleem eruitziet en wat de oplossingen zijn. Dáárover mag worden meegepraat. Niet over zaken die buiten die definitie van de overheid vallen. Een treffend voorbeeld hiervan was een indertijd gehouden inspraakavond in de Haagse Schilderswijk. In een zaaltje worden bewoners ingelicht over de financiële ondersteuning die zij van de gemeente kunnen krijgen bij de gedwongen verhuizing uit hun woning. De wijk wordt immers gesaneerd en de bestaande woningen gesloopt. Een van de bewoners onderbreekt de voorlichtende ambtenaar: “Ik woon hier goed. Mijn huis is prima en ik wil hier helemaal niet weg. Maar dat moet van jullie. Waarom worden goede woningen ook gesloopt?” Antwoord van de voorlichtende ambtenaar: “Meneer, daarover hebben we het vanavond niet. Dat valt buiten de orde. Ik raad u aan de stukken van de gemeenteraad nog maar eens na te lezen. Daar staat het allemaal in. Als u het niet erg vindt, ga ik nu verder met mijn verhaal”. Een ander voorbeeld: In 2004 moest de toenmalige wethouder Openbare Ruimte van Amsterdam Centrum (Jordaan) het in de Rode Hoed opnemen tegen ruim driehonderd ‘insprekers’, die zich massaal verzetten tegen zijn plan om enkele van ‘hun’ grachten open te graven. Of de wethouder wel had gedacht aan de parkeerproblemen die zouden ontstaan. Of de wethouder wel had nagedacht over de marktkramen, waar mensen hun brood verdienen als de gedempte grachten open zouden gaan. Of de wethouder wel had nagedacht over invaliden, die niet meer bij hun auto konden komen. Na anderhalf uur werd de zaal ontruimd en de cafés vulden zich met boze burgers. De wethouder had het niet begrepen, vierde alleen zijn eigen feestje en was van plan om zijn plannen hoe dan ook door te drukken. Wat hem uiteindelijk niet lukte. Het Parool had voor weken stof, de raadsleden zaten in een spagaat en de wethouder verbaasde zich over zoveel onbegrip en conservatisme van burgers als het over hun eigen leefomgeving ging.

Burgers kunnen als ze voldoende handtekeningen hebben verzameld een onderwerp op de politieke agenda’s plaatsen, maar zijn vervolgens afhankelijk van wat een gemeenteraad of Tweede Kamer er mee doet. Die gaan ouderwets debatteren en met een beetje mazzel komt daar een compromis uit en is het maar de vraag of dat bevredigend is voor de initiatiefnemers. Het smalle draaipunt blijft vooral intact. Naast het smalle draaipunt van de democratie speelt het fenomeen dat de niet-gedragen politieke besluiten plaatsvinden op basis van te weinig kennis. Veel problemen worden in de oplossings sfeer behandeld zonder het noodzakelijke over- en

inzicht, kennis van het grotere geheel waarin problemen zijn ontstaan of waar bepaalde vraagstukken in passen. Maar de overheid knipt de werkelijkheid in hapklare en overzichtelijke stukjes en richt ambtelijke organisaties navenant in. Daarnaast worden problemen nogal eens ideologisch gekleurd. Dit heeft enerzijds te maken met portefeuillevredelingen en bijbehorende afbakening van beleidsterreinen die een beperkt zicht op de wereld veroorzaken. Anderzijds met het feit dat politici meestal geen materiedeskundigen zijn en na vier jaar van inwerken geven ze vaak het stokje weer over aan de volgende nieuwkomer.

### **De overheid moet naar een andere rolopvatting**

Het Huis van Thorbecke kunnen we niet zomaar afbreken en dat hoeft ook niet. Wel kunnen we beter omgaan met zowel de rolopvatting van bestuurders als de mogelijkheid om directe participatie toe te passen. Want daar gaat het in dit hoofdstuk over. Het gaat dan vooral om het denken in termen van het gemeenschappelijk maken van de stakeholdersbelangen. Het zoeken naar *common ground*. Om de burgers en stakeholders niet alleen te vragen naar hun mening over iets wat al bedacht is, maar ze een actieve rol te geven in zowel visie, planning als uitvoering. En niet alleen in één van beleidsfasen, meestal alleen de oplossing voor een door de overheid aangedragen probleem.

Vaak worden er vijf vormen van ‘meepraten’ beschreven en het is van cruciaal belang dat meepraters zich terdege van bewust zijn van de ‘status’ van hun inbreng. En dat niet alleen, bestuurders zullen geen dubbele boodschappen moeten afgeven of beloften doen die ze niet kunnen waarmaken (“we gaan de voorstellen echt overnemen” zei de Amsterdamse wethouder, ironisch genoeg naast de opmerking dat het geen miljarden mag kosten”). In de praktijk loopt vaak alles door elkaar. Niet zozeer in de hoofden van de burger, maar in de intenties van de overheid. Het burgerberaad in Amsterdam heeft volgens de wethouder draagvlak als doel, maar als je de opmerkingen van uitgenodigde burgers leest in de Volkskrant, blijkt dat die in de veronderstelling leven dat hun voorstellen worden uitgevoerd. De vijf vormen van meepraten vinden plaats in (te pas en te onpas) alle stadia van het beleidsproces. Het probleem is vaak dat het voor de meeprater niet duidelijk is waartoe dat meepraten toe dient, maar er wordt vaak gedacht of gehoopt dat alles wat te berde wordt gebracht een duidelijke plek in het beleid krijgt:

1. *Informeren*: (de uitvoering van) genomen beslissingen kenbaar maken zodat de omgeving daar rekening mee kan houden. Op zich hoeft dit geen probleem te zijn – er zijn zaken die vooral door een gemeente als wettelijke taak moeten worden opgepakt, als het maar duidelijk is dat het hier niet om inspraak, laat staan participatie gaat. Informeren kan schriftelijk via media of in bij voorbeeld informatieavonden. Het gaat om zaken die in feite al besloten zijn. Niettemin kunnen mensen vaak vragen stellen, maar de praktijk laat zien dat het dit nogal eens ontaardt in discussies met bestuurders en ambtenaren. De wijze waarop geïnformeerd wordt is wel vaak een punt van zorg. Gemeenten klagen vaak dat de opkomst laag is. Niet gek als je naar uitnodigingsteksten kijkt die vol staan met ambtelijk of bestuurlijk jargon.
2. *Consulteren*: de genomen beslissing bespreken. Niet primair met de intentie die aan te passen, men mag ‘er iets van vinden’. Er mogen ideeën worden aangedragen, braaf genoteerd door ambtenaren, maar de praktijk is vaak dat de ‘insprekers’ er niets meer van horen. Dit consulteren wordt vaak aangekondigd als ‘ideeën’ ophalen, waardoor er verwachtingen worden gewekt dat ze inderdaad worden ‘meegenomen’. En wanneer er ideeën worden meegenomen komen die in het zwarte gat van de debatterende bestuurders en raadsleden terecht.
3. *Adviseren*: de beslissing voorleggen voordat deze wordt genomen met de mogelijkheid daar een advies over uit te brengen, binnen de kaders van het vooraf gedefinieerde probleem.

Maar ook hier geldt dat de adviezen vrijblijvend zijn, ook al wordt er door politici bij gezegd dat ze er 'serieus naar gaan kijken'.

4. *Medezeggenschap*: medeverantwoordelijkheid nemen voor de gekozen oplossing. Vaak met het recht deze te amenderen, maar nog steeds op basis van het vooraf gedefinieerde probleem. Beleidsmakers vinden het meestal lastig hiermee om te gaan, want zij hebben tenslotte de kennis, is het idee. Ze hebben er al over vergaderd, specialisten geraadpleegd en nota's geschreven waar ze vervolgens erg in gaan geloven.
5. *co-creëren*: hier gaat het om directe participatie; het gezamenlijk komen tot een gedeelde (burger, politiek en andere stakeholders) probleemdefinitie of vraagstelling, een gezamenlijk beeld ontwikkelen, vanuit alle denkbare perspectieven en belangen van een wenselijke toekomst en het gezamenlijk bepalen van de oplossing of antwoord op de vraag. Dit alles in directe dialoog, soms deels in digitale vorm. Het zoeken naar en vinden van *common ground* is in alle stadia van beleidsontwikkeling de kern.

Als we het hebben over echte, directe participatie – het daadwerkelijk meedoen, komt de vijfde vorm, eigenlijk meer een manier van denken, dan een procedureel ritueel, het meest dichtbij. Maar dit is niet de makkelijkste weg. Wel voor participanten, de burgers, die zijn over het algemeen goed te porren om hun eigen leefwereld vorm te geven en hebben veel kennis en ervaring, maar voor overheden, die moeten afzien van het idee dat alle antwoorden in de bestuurs- en vergaderkamers, in raadszalen liggen. Een wethouder zei me eens in een workshop die ik voor haar college gaf dat directe participatie voelde als verlies van haar bestuurlijke legitimiteit. Het vraagt ook een heel andere werkwijze voor ambtelijke en uitvoerende organisaties, die de maatschappelijke werkelijkheid in (voor hen dan) overzichtelijke stukjes knippen en daarmee een papieren sociale werkelijkheid creëren. Aldus wordt de burger in een hokje gestopt en mag meepraten over slechts één aspect van de werkelijkheid met als resultaat dat politici en ambtenaren gaan denken, zoals je regelmatig kunt horen: De burger heeft weinig interesse in politieke en publieke aangelegenheden, de burger is niet competent om complexe politieke en publieke kwesties te beoordelen en de burger kijkt niet verder dan de eigen achtertuin. Maar de sneuheid ligt niet aan de kant van de burger, maar aan de debilisering van de burger.

Het gaat om een verschuiving in de manier van denken, de overtuiging dat er heel veel kennis aanwezig is in steden, dorpen, buurten en wijken. Daar wordt ook een andere taal gesproken. Het gaat aan de tuinhokjes, de wijkcentra, de verenigingen, buurtapps en kroegen niet over 'beleidskaders', 'startnotities', 'afwegingskaders', en 'strategische plaatjes' enzovoort, maar over stank, te hard rijden, gevaarlijke kruispunten, hangjongeren en wat een burger zoal bezig kan houden. Daarnaast hebben de meeste mensen een idee over hoe hun stad, wijk, buurt of straat er idealiter uit zou moeten zien (visie dus). De samenleving is niet langer een verzameling van goedgeordende en gescheiden belangenorganisaties. Het is één systeem aan het worden. Vertaald naar de lokale overheden betekent dat dus dat ook die zich moeten realiseren dat ze (slechts) een onderdeel zijn van het totale systeem van de stad. Niet de dominant bepalende factor. Dat vraagt een omslag in het denken. Het eigenaarschap van maatschappelijke problematiek berust niet langer alleen bij de overheid. Immers, de burgers en instellingen worden net zo goed geconfronteerd met de gevolgen van overlast, bezuinigingen en de veranderende samenleving. Waarom hen dan geen stem geven in de vraag hoe problemen kunnen worden aangepakt? De overheid streeft naar zelfredzame en verantwoordelijke burgers en doet daarmee een beroep op individuen en groepen om mede vorm te geven aan de maatschappij. Door hierin een actieve rol te spelen. Alleen, dat vereist wel het gebruik van

andere vormen van participatie dan de genoemde eerste vier vormen die ik noemde. Dat vereist dialoog. Directe participatie. De burger wordt niet verantwoordelijk doordat de overheid dat voorschrijft, maar doordat die overheid hem ook onderdeel maakt van het ontwerpproces van die samenleving en inziet dat je kennis en wijsheid niet mobiliseert met inspraakdingetjes, maar tegelijkertijd de regie wel zelf in stand wil houden.

Ik zal hierna een aantal uitgangspunten noemen die er tezamen voor kunnen zorgen dat er sprake is van echte en directe participatie

### **Laat de ‘juiste mensen participeren**

Wanneer ik de vraag stel aan bij voorbeeld een wethouder die een participatieproces wil organiseren over de toekomst van een dorp na herindeling wie de juiste mensen zijn om mee te doen, krijg ik steevast te horen dat dat vertegenwoordigers van dorps- of wijkraden zijn, directeuren van onderwijsinstellingen, vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars, kortom vooral niet de man, vrouw of jongere die als ‘gemiddelde’ burger in al zijn diversiteit in een gewone straat woont, in de gemeente werkt, woont en naar school gaat. Zijn al die belangenvertegenwoordigers die de wethouder noemt de ‘juiste’ mensen? Het komt nogal eens voor dat er al apart van elkaar door de gemeente met die belangenvertegenwoordigers is gesproken en dat de gemeente dan naar al die puzzelstukjes zit te staren en er chocola van moet maken, wat natuurlijk geen doen is. Tenzij ze dan maar knopen gaan doorhakken, maar dan zijn in onze polder de rapen gaar.

Met ‘juiste mensen’ wordt hier bedoeld iedereen die op de een of andere wijze betrokken is bij een bepaald vraagstuk en met hen om tafel te gaan en een gezamenlijk beeld te genereren over de vraag wat precies het vraagstuk is. Het zoeken naar *common ground* is hier het adagium. Het is zaak om de gemeente of een afgebakend deel daarvan als systeem te zien, als een geheel en vanuit het geheel de participatie organiseert. Werkend van het geheel naar het deel. Een belangrijk principe in het systeemdenken is dat het geheel groter is dan de som der delen. Dit betekent bij voorbeeld dat het niet primair gaat om de vraag waar een verkeersdrempel moet komen, maar bij voorbeeld ‘wat moet er gebeuren om het hier veiliger te krijgen?’. Het vergt tijd om tot de juiste vraag te komen, maar investeren aan de ‘voorkant’ leidt tot tijdwinst en kwaliteit later in het proces. Door vraagstukken op dat niveau voor te leggen, kan er vanuit alle invalshoeken een bijdrage worden geleverd met dikwijls verrassende uitkomsten.

Het is in dit verband af te raden om simpelweg zoveel mogelijk mensen open uit te nodigen voor een bepaalde participatieve bijeenkomst. Je hebt dan geen enkele controle over de representativiteit van de groep met betrekking tot het vraagstuk. Bepaalde mensen zie je altijd, maar er zijn ook anderen nodig, die niet automatisch naar een bijeenkomst gaan. Als het bij voorbeeld gaat over onderwijs of welzijn, waarom geen scholieren of cliënten uitnodigen? Gericht en persoonlijk uitnodigen werkt het beste. ‘Aan de bewoners van dit pand’ is niet genoeg. Bijna altijd zie je het plaatselijke suffertje de uitnodiging om ‘mee te praten’ over een bepaald onderwerp. Dan weet je vooraf al dat je dan geen representatie binnenkrijgt (bovendien hebben veel mensen al de ervaring dat deelname niet veel zin heeft – en er staat ook niet vaak bij wat de ‘status’ van het avondje is). En bijna nooit zie je een groter deel van het participatieproces beschreven, dus deelnemers stappen per definitie in een zwart gat. Terwijl overheden complete legers aan communicatieadviseurs hebben. Kortom, zet de ‘juiste mensen’ aan tafel en niet alleen degenen die verstand hebben van infra, groen, economie enzovoort of voorzitter zijn van een bepaalde belangengroep. Niet dat die onbelangrijk zijn, maar ze komen het beste tot hun recht als ze op enig moment gevraagd worden om participanten van kennis of nieuwe inzichten te voorzien.

### **Werk met een procesteam**

Directe participatie tijdens het hele beleidsproces maakt het noodzakelijk het traditionele proces om te draaien. Niet beginnen met ambtelijke nota's schrijven, maar eerst met direct betrokkenen bij een vraagstuk nadenken over het vraagstuk, wat de scope is, wie er betrokken zijn, wat er al gebeurd is en wat de kaders zijn. Het is van belang om aan het begin van het participatieproces een aantal mensen op persoonlijke titel, zonder last of ruggenspraak te vragen mee te denken over proces en ontwerp. Hiervoor kan wat ik een procesteam noem, bestaande uit betrokkenen een goed middel zijn. In het procesteam team zitten alle relevante perspectieven bij elkaar. Ook de ambtelijke en politieke. Het kan noodzakelijk zijn om als eerste stap een workshop of sessie te houden over wat er precies onder participatie wordt verstaan. Vervolgens gaat het om de vraag wat een eerste stap moet zijn. Vaak komt er dan een idee voor een participatieve bijeenkomst en wordt er gesproken over wie er inhoudelijke input moet geven, wat er daarna dient te gebeuren en door wie, wat succesfactoren zijn enzovoort. Het gaat hier nadrukkelijk over het *participatieproces* en niet over de inhoud. Die komt later aan de orde. Een uitgekiend proces is het halve werk en mensen doen graag mee. Werken met zo'n team is op zich al de eerste stap richting partnership. Ambtenaren, raadsleden en portefeuillehouder(s) maken ook deel uit van 'het systeem', dus doen mee in dit team, zonder last of ruggenspraak. Het team kan de gemeente voortdurend blijven voeden. Er ontstaat dan ook een grotere verantwoordelijkheid en eigenaarschap van stakeholders. Het realiseren van een verantwoordelijke samenleving kan alleen als de mensen en organisaties en ontstaat pas als men ook betrokken is bij de allereerste ideeën en visies, en daaraan daadwerkelijk een bijdrage kan leveren.

Het procesteam evalueert alle stappen en adviseert over het vervolg van het proces. Het hoeft geen vast team te zijn, er kunnen mensen vertrekken en anderen kunnen aanschuiven.

### **Ontwikkel een methodisch gefundeerde proces architectuur**

Participatie is meer dan een eenmalige bijeenkomst, hoe leuk bepaalde bijeenkomsten ook kunnen zijn. In burgertops bij voorbeeld (G1000) en burgerberaden worden weliswaar geanimeerde gesprekken gevoerd, vaak over rijp en groen, waardoor de uitkomsten ook rijp en groen zijn, maar als het bij een eenmalige actie blijft, is dat een gemiste kans en zijn bijeenkomsten losse vliegwielen, die uiteindelijk stilvallen. Participatie is een wederzijds, doorlopend proces waar de dialoog en niet discussie of debat de dominante gespreksvorm is. En waarbij overheid en stakeholders als partner opereren. Het maakt in principe niet veel uit of bepaalde initiatieven van 'onderop' plaats vinden of door de overheid wordt geïnitieerd. In beide gevallen is het van belang om de wederzijdse afhankelijkheden te benadrukken en ervoor te zorgen dat de uitkomst niet in één subsysteem, hetzij inwoners, hetzij gemeente blijven hangen, anders sterven ze in schoonheid. Burgertops zijn mooie initiatieven, maar je hebt er niets aan als bestuurders achterover gaan zitten en het wel leuk vinden te weten wat er in de stad leeft en vervolgens wel eens zullen kijken wat ze met de uitkomsten gaan doen. Waar het om gaat is om rond bepaalde (maatschappelijke) vraagstukken een systeem van op elkaar betrokken bijeenkomsten, klein of groot en andere activiteiten te ontwerpen, samen met betrokkenen waarin gezamenlijk antwoorden worden gevonden op vragen die er voor die betrokkenen toe doen. Het proces van beleidsvorming en uitvoering blijft dan actueel en gedragen. En, het belangrijkste, in contact met de werkelijkheid. Hierdoor ontstaat het principe van continu leren en aanpassen. Door een dynamische vorm te kiezen, blijft de betrokkenheid van de deelnemers ook op niveau en kunnen zij op hun bijdragen worden aangesproken.



Een goed voorbeeld van een methodische aanpak vond plaats in de gemeente Zoetermeer in 2015. Gezien de decentralisatie van (jeugd)zorg besloot de gemeente om met behulp van de methodiek van *Whole Scale Change* (Rob de Wilde & Antonie van Nistelrooij: Voorbij Verandermanagement; *Whole Scale Change*, de wind onder de vleugels. Kluwer 2008) samen met betrokkenen tot nieuw subsidiebeleid te komen. De bestaande ‘afwegingskaders’ voldeden niet meer. Als snel bleek in een procesteam dat subsidie aanvraag en –verlening een kwestie is van een gezamenlijke visie op het sociale domein en samenwerking tussen alle stakeholders. Subsidie is een uitwerking hiervan. Het werd al snel duidelijk in een procesteam dat wanneer alleen zou worden ingestoken op alleen het proces van subsidie aanvragen, de uitkomsten vooral wensenlijstjes zouden zijn, zonder een gemeenschappelijke visie op het sociale domein. In een brede conferentie is er dus eerst over een visie gesproken, waarna ‘maatschappelijke opgaven’ via stadsgesprekken vorm gaan krijgen. Dit alles omlijst met een uitgelezen communicatieproces in de lokale media. Dit zal in de vorm van werkconferenties gebeuren, zodat de aanpak subsidiëring onderdeel wordt van de aanpak maatschappelijke opgaven, en er niet naast komt te staan.

Een dergelijk geheel van interventies kan – afhankelijk van waar je met het procesteam op uitkomt en de complexiteit van het vraagstuk kan het proces uit verschillende grote en kleine bijeenkomsten bestaan. In een eerste conferentie ontwikkelen de deelnemers bij voorbeeld een gezamenlijke visie op de toekomst en stellen doelen vast. In kleinere (lokale) groepen worden deze uitgewerkt tot realistische plannen en afspraken. Deze worden vervolgens weer in een tweede multi stakeholder conferentie getoetst aan de visie en verrijkt op basis van voortschrijdende inzichten. In twee of drie conferenties wordt er zo al werkenderweg beleid gemaakt. Naast het bijproduct van een groter wordende sociale cohesie gaat een dergelijk proces sneller dan het traditionele beleidsproces. De gemeente Horst aan de Maas, bestaande uit 16 dorpen wil het te vernieuwen beleid rondom accommodaties en gemeenschapsvoorzieningen en het gebruik ervan samen met betrokkenen – inwoners, beheerders, gebruikers vormgeven. Er is daar ook gekozen voor de methodiek van de *Whole Scale Change* en op 27 juni 2015 vond de eerste bijeenkomst met zo’n 150 betrokkenen waar een gemeenschappelijke visie over het sociale domein werd ontwikkeld. Het procesteam heeft de sessie geëvalueerd en adviseert om deze visie samen met de dorpen te vertalen naar de lokale dorpsituaties. Samen met ambtenaren en wethouder is het ontwerpteam het proces verder gaan vormgeven en bewaken. Het idee is om op enig moment weer een brede conferentie te houden, waarop alle uitkomsten van de lokale processen te convergeren en te toetsen aan de visie.

### **Koppel denken en doen**

Directe participatie houdt in dat denken en doen hand in hand gaan. De vraag moet altijd zijn ‘als we dit willen, wat kunnen we *nu* al doen en wie moet dat doen?’ Omdat steeds de ‘juiste’ mensen meedoen in alle fasen van het beleidsproces hoeven er geen nota’s van bureau naar bureau. Dit betekent in de eerste plaats dat uitkomsten van bepaalde bijeenkomsten niet worden gepresenteerd of ‘verkocht’ aan anderen (bij voorbeeld gemeenteraad), die geen onderdeel van het proces uitmaakten. Dat hoeft ook niet, want als het goed is maken ze van meet af aan al deel uit van het proces. Dit heeft ten tweede als gevolg dat denken en doen niet gescheiden zijn, met andere woorden, als de ‘juiste mensen’ in een multi stakeholder proces gezamenlijk een diagnose maken van het vraagstuk (waar hebben we het over, wat hangt er allemaal mee samen enz.), een integrale visie op de toekomst bedenken en dan bepalen wat er (door wie) moet gebeuren, verloopt een dergelijk proces vlot en gedragen. Er hoeft ook veel minder te worden geschreven. Om het plat te slaan, als de flip overs van tafelgesprekken

worden uitgetypt hoef je er in feite alleen nog maar een nietje doorheen te slaan. En dit terwijl er in de politieke dynamiek soms maanden, als het geen jaren zijn overheen gaan voordat een gemeenteraad uiteindelijk een visie heeft 'vastgesteld'. En dan is het alleen nog maar papier, waar de eerste de beste burger nauwelijks een boodschap aan heeft.

Rob de Wilde  
Organisatie- en participatieadviseur