



# SCHURENDE BELANGEN EN ONGEMAKKELIJKE VERSCHILLEN

*Harmen Binnema*

Vijf jaar geleden was ik bij de Burgertop in Amsterdam. Niet als inwoner van de stad, maar als ‘participerende observant’ in het kader van een onderzoeksproject over de G1000 en andere burgertoppen. De circa 250 deelnemers werden welkom geheten door Laurens Ivens, wethouder namens de SP. Hij begon met complimenten voor de inzet die inwoners toonden door een hele dag met elkaar binnen te zitten (buiten was het mooi weer) om met elkaar over woningmarkt, toerisme, groen in de stad, fietsvoorzieningen, integratie en nog veel meer te gaan praten en samen plannen te bedenken. Die complimenten werden wel gevolgd door de waarschuwing dat ze bij die plannen natuurlijk wel rekening moesten houden met de juridische en financiële kaders.

Even later mocht Job Cohen als tweede spreker de deelnemers welkom heten, in zijn rol als Thorbeckehoogleraar en onderzoeksleider van het net genoemde G1000-project. Hij riep de deelnemers op zich van de door Ivens genoemde kaders vooral niets aan te trekken en ruimte te geven aan afwijkende en creatieve ideeën. Cohen genoot er zichtbaar van dat te kunnen zeggen en wees erop dat het een paar jaar eerder precies omgekeerd zou zijn geweest, toen hij nog burgemeester was en Ivens fractievoorzitter van een oppositiepartij.

De situatie is kenmerkend voor hoe het in veel gemeenten gaat. Aan de ene kant nodigen politici en ambtenaren inwoners graag uit om mee te denken en mee te doen bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid. Aan de andere kant is het wel fijn als diezelfde inwoners zich daarbij willen houden aan de afspraken in het coalitieakkoord en rekening willen houden met de planning & controlcyclus. Hier zit een duidelijk dilemma voor inwoners. Hoe houd je het andere perspectief van de maatschappelijke omgeving, de creativiteit en het denken buiten de kaders in stand, terwijl je tegelijk wel impact realiseert in de wereld van politiek en bestuur? Hoe voorkom je als inwoners dat je, door te ver en te veel mee te bewegen, ingekapseld raakt en zo onderdeel wordt van het politieke spel dat in de raad wordt gespeeld?

*“Hoe voorkom je dat je, door te ver en te veel mee te bewegen, ingekapseld raakt en als inwoner onderdeel wordt van het politieke spel dat in de raad wordt gespeeld?”*

We kunnen dit duiden als het verschil tussen de systeemwereld en de leefwereld. Een verschil dat wel overbrugd moet worden, zodat de beide werelden elkaar weten te vinden, maar niet zodanig dat de twee geheel gaan overlappen of de logica van de een de ander gaat domineren. In hoeverre dat lukt en in hoeverre er voor de eigenheid van beide werelden plaats is, hangt mede af van de manier waarop participatie wordt ingericht. Welke verschillen kunnen we zien in de manier waarop participatie wordt vormgegeven? Die verschillen hebben namelijk effect op hoe de inwoners die meedoen het zelf ervaren, wat het effect is op politiek en bestuur en ook op de lokale gemeenschap.

## Participatie inrichten: verschillende keuzes

Het eerste verschil zien we bij de beoogde opbrengst van participatie, welk doel wordt nagestreefd. Het SCP maakt hierbij een nuttig onderscheid tussen *beleidsbeïnvloedende* en *zelfredzame* participatie.<sup>1</sup> De eerste vorm is erop gericht het beleid van bijvoorbeeld de gemeente of provincie bij te sturen, denk aan het vergroten van de verkeersveiligheid voor fietsers en voetgangers of het veranderen van het subsidiebeleid voor sport en cultuur. Bij de tweede vorm ligt de focus niet op de overheid, maar op de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld het vormen van een buurtpreventieteam, samen afval opruimen op straat en in het park of een buurtbarbecue organiseren om de burens beter te leren kennen.

Een tweede mogelijk verschil betreft de diversiteit van de deelnemers. Voor een deel is dat te beïnvloeden door de manier waarop wordt bepaald wie meedoet. Soms is het zelfselectie: iemand neemt het initiatief om te komen inspreken bij de raad of naar een informatiebijeenkomst in het buurthuis te gaan. Aan de andere kant van het spectrum vinden we loting, oftewel een willekeurige steekproef uit de bevolking. Je doet mee – dat wil zeggen, je hebt de mogelijkheid mee te doen – omdat je bent ingeloot. Hier tussenin vinden we verschillende manieren om gericht potentiële deelnemers te benaderen. Denk aan een oproep aan jongerenwerkers om (hang)jongeren te werven die met de wethouder willen praten over overlast, of een brief sturen aan ouders om plannen te bedenken om de route van huis naar school veiliger te maken. Belangrijk hierbij is de vraag naar welk soort diversiteit je op zoek bent: gaat het om verschillen in ideeën en opvattingen of om verschillen naar leeftijd, etnische achtergrond, opleiding?

Een derde verschil is te omschrijven als: van wie gaat het initiatief uit? Traditionele vormen van inwonersparticipatie, zoals hoorzittingen of wijkbijeenkomsten, maar ook het inspreken bij een commissievergadering, hebben veel kenmerken van wat Andrea Cornwall omschrijft als een *invited space*.<sup>2</sup> Het is de (lokale) overheid die de spelregels bepaalt, het moment waarop de participatie plaatsvindt en de onderwerpen die aan de orde zijn (en wat “buiten de orde” is). Voor inwoners kan het voelen alsof zij een onderdeel zijn van een besluitvormingschecklist die afgevinkt moet worden. Niet voor niets zijn er in de loop van de tijd veel alternatieve vormen van participatie ontwikkeld die het initiatief meer bij inwoners leggen. Cornwall noemt dit de *popular space*, waar de overheid ‘te gast’ is en de inwoners de spelregels bepalen. Het vertrekpunt is niet de beleidsagenda, maar het zijn de concrete zorgen en wensen die inwoners in hun directe omgeving ervaren en die als trigger werken om iets te willen doen, invloed te willen uitoefenen. Dit verschil wordt ook wel eens geduid als *burgerparticipatie*, in reactie op een initiatief van de overheid, tegenover *overheidsparticipatie*, waarbij het initiatief ligt bij inwoners.<sup>3</sup>

Het moment waarop participatie plaatsvindt is het vierde mogelijke verschil dat ik hier wil benoemen. Vaak wordt gesteld dat het verstandig is om die participatie vroeg in de beleidsvorming te laten plaatsvinden, dan is er echt nog iets te kiezen en kan de inbreng en deskundigheid van inwoners echt worden meegenomen. De steun voor beleid blijkt groter te worden bij vroege betrokkenheid, als de deelnemers zich gehoord voelen en tevreden zijn over het proces.<sup>4</sup> Dat geldt vaak ook als de uiteindelijke keuze iets anders is dan wat iemand persoonlijk het liefst zou willen. Aan de andere kant kan het voor inwoners soms ook prettig zijn wanneer zij juist later in het proces meedoen. Het voordeel dan is dat er onderbouwde en uitgewerkte alternatieven op tafel liggen en je op basis van je eigen voorkeur kunt bedenken welke argumenten je naar voren wilt brengen en op welke politieke partijen je je lobby wilt gaan richten. Echt te laat is het pas wanneer er een geheel dichtgetimmerd voorstel ligt en je als inwoner alleen nog 'ja' of 'ja, graag' kunt zeggen.

## Hoe pakken die verschillen uit?

De vier verschillende keuzes in de vormgeving van participatie kunnen tot nu toe nog wat theoretisch overkomen. Wat maakt het in de praktijk uit welke verschillen er zijn in het doel, de diversiteit, het initiatief en de timing? Om daar iets over te kunnen zeggen, neem ik het voorbeeld van een burgerforum, dat sinds 2014 op enkele tientallen plekken in Nederland is gehouden: de G1000.

De eerste G1000 werd in Amersfoort gehouden, op zijn beurt weer geïnspireerd door de G1000 in België die plaatsvond toen daar de kabinetsformatie al anderhalf jaar in een patstelling verkeerde. Dat is meteen ook waarin Nederland afwijkt van de Belgische situatie: dat betrof een landelijke bijeenkomst, terwijl de G1000s in Nederland op lokaal of regionaal niveau zijn. Bij een G1000 bepalen de deelnemers gedurende de dag zelf de agenda. Dit doen zij aan tafels van zes tot tien personen, samengesteld uit inwoners, ondernemers, 'vrijdenkers', ambtenaren en politici. Via een aantal stappen wordt gewerkt aan voorstellen (van abstract naar concreet), die de deelnemers aan het eind van de dag presenteren.<sup>5</sup> Door middel van een stemming onder de deelnemers wordt een top-10 bepaald. Vervolgens kan wie dat wil zich verbinden aan een projectgroep die één van die tien voorstellen gaat uitwerken. Tegelijkertijd wordt de top-10 ook gezien als een aansporing aan college en gemeenteraad om hiermee aan de slag te gaan.

De G1000 is geen statisch concept: in de latere G1000s is het idee van de "open agenda" aangepast en richtte de bijeenkomst zich op een thema, bijvoorbeeld duurzame energie of de inrichting van het centrum. De stappen die worden gezet naar een aantal concrete voorstellen zijn wel vergelijkbaar, maar dan vaak verspreid over meerdere bijeenkomsten. Bovendien is er tijdens het traject gelegenheid ook andere inwoners te raadplegen en eindigt het traject met een *Burgerbesluit* waarover de deelnemers stemmen en waarvan wordt verwacht dat de politiek het zal uitvoeren. Vaak hebben college en raad zich al aan het begin hieraan gecommitteerd.

Met die aanpassingen is door de tijd het accent wat verschoven van zelfredzame naar beleidsbeïnvloedende participatie. In het begin waren deelnemers nog wel eens teleurgesteld, omdat zij hadden gehoopt dat de lokale politiek meteen met de voorstellen uit de G1000 aan de slag zou gaan, maar dat eigenlijk vrij weinig

gebeurde. Anderen die zelf aan de slag wilden, merkten dat het lastig was om de projectgroepen te activeren en een praktisch vervolg aan de voorstellen te geven.<sup>6</sup> Dit is een valkuil van participatie die Archon Fung ook benoemt: er zijn kartrekkers nodig die dit soort zelfredzame participatie op gang helpen en houden.<sup>7</sup>

Wat niet is veranderd, is loting als manier om deelnemers te selecteren. Uit de basisregistratie worden zo'n 10.000 inwoners van 16 jaar en ouder geloot en uitgenodigd om mee te doen. Andere deelnemers, zoals werkgevers en politici worden apart uitgenodigd en ambtenaren en vrijdenkers kunnen zichzelf aanmelden. De selectie is zo ingericht dat inwoners de meerderheid van de deelnemers vormen. Met de loting wordt volop ingezet op diversiteit, hoewel dit in de praktijk tegenvalt omdat een groot deel van de ingelote inwoners besluit om niet deel te nemen. De groep die deelneemt is doorgaans hoger opgeleid, ouder en witter dan de lokale bevolking.

*“Hoewel het brede thema's zijn, wordt daarmee wel de speelruimte voor de deelnemers ingeperkt en wordt het meer aan de beleidsagenda en de vergadercyclus van raad en college gekoppeld.”*

De groeiende nadruk op het beïnvloeden van beleid betekent ook dat de G100 meer op een *institutional space* gaat lijken, meer burgerparticipatie dan overheidsparticipatie. De lokale overheid agendaert een onderwerp voor de G1000, voortkomend uit een actuele politieke discussie of uit afspraken in een coalitieakkoord. Hoewel het brede thema's zijn, wordt daarmee wel de speelruimte voor de deelnemers ingeperkt en wordt het meer aan de beleidsagenda en de vergadercyclus van raad en college gekoppeld. Wel blijven de spelregels die van de *popular space* G1000, zij het meer ingepast in de politieke en bestuurlijke logica.

Wat betreft de timing zit de G1000, zowel bij een open agenda als bij een vooraf gedefinieerd thema in een vroeg traject van de beleidsvorming. Dat geeft ruimte voor creatieve en afwijkende ideeën of onderwerpen waar door beleidsmakers nog helemaal niet over werd nagedacht. Omdat de deelnemers de agenda bepalen, geholpen door een goede gespreksleider, kunnen zij hier ook de ruimte voor nemen. Zeker in de variant die uit meerdere bijeenkomsten bestaat en die eindigt met een Burgerbesluit, krijgen inwoners de mogelijkheid mee te doen en invloed uit te oefenen in de verschillende stappen van abstract idee naar concreet voorstel.

## Participatie: omgaan met verschillen

In dit Jaarboek staan verschillen centraal. Verschillen die worden overbrugd of verschillen die worden uitvergroot. Een cruciaal aspect van de G1000 dat nog niet is benoemd, betreft de focus op de dialoog en het zoeken naar *common ground*. Het idee hierachter is dat het in een politieke arena, zeker in een gemeenteraad met een groot aantal partijen, aantrekkelijk is de verschillen te benadrukken om je van anderen te onderscheiden. Conservatief tegenover progressief, oppositie tegenover coalitie. De G1000 wil juist een plek zijn waar deelnemers op zoek gaan naar de overeenkomsten. Gedreven door zorgen

over gebrek aan sociale samenhang of klimaatverandering die zij met anderen delen, gekoppeld aan het optimisme dat die problemen met andere inwoners samen op te lossen zijn. Wat daarbij helpt is het soort vragen dat wordt gesteld, de bereidheid naar elkaar te luisteren en het ter discussie durven te stellen van je eigen opvattingen.

De focus op de dialoog heeft een hele mooie kant: tegenstellingen worden in de politiek vaak onnodig uitvergroot en het debat polariseert. Door in een andere omgeving en op een andere manier met elkaar het gesprek aan te gaan, blijken veel van die tegenstellingen helemaal niet zo groot. Aan de andere kant is er een risico dat door de grote verschillen tussen wie deelnemen aan een G1000 en wie thuisblijven, die dialoog vooral tussen gelijkgestemden plaatsvindt. Hoe klinkt dan het afwijkende geluid door? Wordt dat wel vertegenwoordigd?<sup>8</sup> Niet voor niets is er in de recentere opzet van de G1000 een “check” onderweg ingebouwd waarbij andere inwoners kunnen reageren op de voorstellen die in de eerste rondes zijn gedaan. Een andere mogelijkheid is om de uitkomsten van het Burgerbesluit aan het eind voor te leggen in een lokaal referendum, om te weten in hoeverre die ook steun hebben bij de niet-deelnemers.

We zien nog twee andere consequenties van het verschil tussen wie deelnemen en wie niet. Juist omdat wie meedoet, doorgaans wat hoger opgeleid is, wat meer maatschappelijk betrokken en met meer vertrouwen in de politiek, is de neiging sterker in een bestuurlijke logica mee te gaan. Oftewel, de systeemwereld dringt meer in de leefwereld binnen en wordt dominant. Vanuit het perspectief van politici of ambtenaren kan het prettig zijn met zulke meedenkende en meegaande inwoners te werken, die het ook allemaal zo mooi weten te verwoorden. Maar het kan voor de kwaliteit van de lokale besluitvorming en lokale democratie ook zo goed zijn als het schuurt, als het botst, als het wat ongepolijster is. Als meer buiten de bestaande kaders wordt gedacht.

*“...het is heel terecht dat de organisatoren van een G1000 veel aandacht besteden aan het betrekken van een zo divers mogelijke groep inwoners.”*

Het tweede effect gaat over de verschillen tussen wat inwoners zien als de belangrijke maatschappelijke lokale problemen en de onderwerpen die de top-10 van een G1000 halen of als thema vooraf worden gekozen. Lokaal kiezersonderzoek laat zien dat bijvoorbeeld misdaad en veiligheid en immigratie en integratie hoog scoren<sup>9</sup>, terwijl de voorstellen van de G1000 vooral gaan over sociale cohesie, duurzaamheid en culturele voorzieningen. Dat is ten dele begrijpelijk, omdat in dit type kleinschalige gesprekken snel wat abstracte onderwerpen naar voren komen, waar bovendien inwoners zelf ook iets aan kunnen doen (en niet alleen naar de overheid kijken). Tegelijkertijd bevestigt deze bevinding dat het heel terecht is dat de organisatoren van een G1000 veel aandacht besteden aan het betrekken van een zo divers mogelijke groep inwoners. Want nu betekent niet *aan tafel* zitten nog te vaak dat wat jij belangrijk vindt ook niet *op tafel* komt.

Het is belangrijk tot slot te benadrukken dat deze kanttekeningen bepaald niet uniek zijn voor een G1000.

Allerlei vormen van inwonersparticipatie hebben vergelijkbare valkuilen en daarnaast nog weer hun eigen nadelen. Participatie, maar dat zal niemand verrassen, is geen wondermiddel. In dit artikel is vooral naar voren gekomen dat de keuzes die je maakt in de vormgeving van participatie effect hebben op hoe verschillen tussen inwoners onderling en tussen inwoners en politici en ambtenaren tot hun recht komen. En vervolgens ook hoe die verschillen helpen om alle kanten van een vraagstuk te zien, met de bijbehorende belangen. Dat inzicht helpt als het goed is ook om tot manieren te komen om die verschillen te overbruggen, om leefwereld en systeemwereld te verbinden zonder dat een van beide domineert. Een uitgangspunt dat Job Cohen en Laurens Ivens zonder probleem zouden kunnen onderschrijven.

- <sup>1</sup> Houwelingen P. van, A. Boele, en P. Dekker (2014), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- <sup>2</sup> Cornwall, A. (2004), "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of *institutionalised participation*", *International Development Studies Bulletin*, 35: 1-10.
- <sup>3</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012), *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB.
- <sup>4</sup> Michels, A. en L. de Graaf (2010), "Examining citizen participation. Local participatory policy making and democracy", *Local Government Studies* 36: 477-491. Zie ook: Tahvilzadeh, N. (2015), "Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden", *Urban Research & Practice*, 8: 238-254.
- <sup>5</sup> Boogaard, G. en A. Michels (red.) (2016). G1000. *Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- <sup>6</sup> Michels, A. en H. Binnema (2016), "Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden", *Bestuurswetenschappen*, 70: 17-36.
- <sup>7</sup> Fung, A. (2015), "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future", *Public Administration Review*, 75: 513-522.
- <sup>8</sup> Ercan, S.A en C.M. Hendriks (2013), "The democratic challenges and potential of localism: insights from deliberative democracy. *Policy Studies*, 34 (4): 422-440.
- <sup>9</sup> Van der Meer, T. en H. van der Kolk, red. (2016), *Democratie Dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK.