

# Grip op het gedoe

Worstelingen bij de vormgeving  
van participatietrajecten

public  
mediation



**POPULYTICS**  
What would you do?

**npbo**

Nederlands Platform  
Burgerparticipatie  
en Overheidsbeleid

**Auteurs:** Wouter Mensink, Martijn de Vries & Jurriën Helwig

# Inhoud

<b>H1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Van grip-denken naar grip-doen .....	3
1.2 Fitting the forum to the fuss.....	4
1.3 Ontwerpen, herontwerpen en doorontwerpen .....	5
1.4 Over de auteurs.....	6
1.5 Over de beoogde lezers.....	6
1.6 De structuur van dit stuk .....	7
<b>Over onze aanpak</b> .....	<b>8</b>
<b>H2. De houding, kernconcepten en ontwerpkeuzes van participatie-professionals</b> .....	<b>9</b>
2.1 Onderzoekende houding in participatievakmanschap.....	10
2.2 Gemeenschap, publiek en forum.....	11
2.3 Participatietrajecten ontwerpen .....	12
2.4 Verschillende type fora.....	14
<b>De bestudeerde casussen</b> .....	<b>16</b>
Versterking rivierdijk .....	16
De Hoeksche Waard .....	17
Leefbaarheidspanel Wallengebied.....	18
Regionale Energie Strategie Foodvalley .....	19
Duurzame Energie Eemnes .....	20
Herrijking Gelders Klimaatplan .....	21
<b>H3. Grip op het gedoe</b> .....	<b>23</b>
3.1 Het gedoe vaststellen.....	24
3.2 Ophef over het gedoe?.....	24
3.3 Onenigheid over doelen of middelen? .....	25
3.4 Vastzitten.....	27
<b>H4. Het mandaat van de fora</b> .....	<b>29</b>
4.1 Besluitvormers geven niet snel beslis macht uit handen als ze er zelf niet meer uitkomen.....	30
4.2 Het is niet altijd nodig om beslis macht uit handen te geven.....	31
<b>H5. Het publiek organiseren - wie betrek je in welk forum?</b> .....	<b>33</b>
5.1 Structureren op basis van ambtelijke ervaring en expertise.....	34
5.2 Ongestructureerd gedoe bemoeilijkt waarborging representativiteit .....	34

<b>H6. Communicatie &amp; besluitvorming – van vraagstuk tot antwoord .....</b>	<b>37</b>
6.1 Communicatie tussen deelnemers .....	38
6.2 Brede raadpleging als ondersteuning voor het gesprek .....	39
6.3 Hoe worden antwoorden vastgelegd?.....	40
<b>H7. Fricctie.....</b>	<b>43</b>
7.1 Gesprekken die vastlopen.....	44
7.2 Bijsturen na kritiek in de media?.....	45
7.3 Bestuurlijke bijsturingen.....	48
<b>H8. Participatie klaar, en hoe nu verder? .....</b>	<b>49</b>
8.1 Nieuwe fase .....	50
8.2 Ontdekking van de gemeenschap.....	50
8.3 Behoefte om betrokken te blijven .....	50
<b>Conclusies en slotbeschouwing .....</b>	<b>52</b>
Conclusies .....	53
Slotbeschouwing.....	54
<b>Referenties .....</b>	<b>57</b>

# H1. Inleiding

## 1.1 Van grip-denken naar grip-doen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hield recent een pleidooi voor 'grip-denken'.<sup>1</sup> Met grip doelen ze op de mate waarin individuen invloed kunnen uitoefenen op hun omgeving. De WRR maakt goed duidelijk dat participatie niet vanzelfsprekend bij iedereen voor meer grip zorgt:

*"Wie vanuit het grip-perspectief kijkt, ziet dat meer participatie inderdaad goed nieuws is voor wie beschikt over de tijd en competenties om effectief te opereren in dit soort trajecten. Voor hen betekent dit waarschijnlijk meer controle over hun leefomgeving. Het tegenovergestelde geldt echter voor mensen die niet beschikken over die tijd en competenties. Voor hen betekent een verschuiving van representatieve naar participatieve democratie waarschijnlijk minder controle. Zij zouden waarschijnlijk meer gebaat zijn bij 'klassieke' belangenbehartiging door competente volksvertegenwoordigers die namens hen tegenspel kunnen bieden aan meer vocale en georganiseerde belangen."*

De conclusie van de WRR is: meer participatie is niet automatisch de oplossing voor elke vraag waarmee mensen of gemeenschappen te maken krijgen. Wij onderschrijven die conclusie. Tegelijkertijd willen we benadrukken dat er nog een heel spectrum zit tussen een inspraakavond en 'belangenbehartiging door competente volksvertegenwoordigers'. De WRR gebruikt participatie als containerbegrip, terwijl er een breed scala bestaat aan participatievormen die zich lenen om mensen meer invloed te geven op hun omgeving. Belangenbehartiging wordt bijvoorbeeld niet uitsluitend door gekozen volksvertegenwoordigers gedaan, om maar iets te noemen. De uitdaging voor participatieprofessionals is om een vorm te zoeken die voldoende inclusief is, zoals de WRR benadrukt, maar óók een die recht doet aan de problematiek.<sup>2</sup> Die problematiek is vaak nogal specifiek. Dit roept allerlei vragen op over hoe je grip-denken toepast in de praktijk. In dit stuk zullen we er hier een aantal van behandelen. Zo proberen we de stap van 'grip-denken' naar 'grip-doen' te maken.

Er zijn allerlei argumenten om participatie te organiseren.<sup>3</sup> Een normatieve reden is dat je kunt vinden dat iedereen het recht heeft om van zich te laten horen, en gehoord te worden. Een inhoudelijk argument kan zijn dat burgers andersoortige kennis hebben, en dat je tot betere besluiten kunt komen door dat serieus te nemen. Een instrumentele reden is dat er meer draagvlak voor besluiten zou kunnen ontstaan door burgers in een vroeg stadium te laten meedenken. Op dat laatste argument is vaak kritiek: het zou jammer zijn als je burgers alleen zou betrekken om weerstand en conflict te voorkomen.

In onze ervaring is participatie vaak een antwoord op een bestaande spanning of conflict. Het gaat er dan dus niet om conflict te voorkomen, maar om het te *hanteren* en zo mogelijke te *transformeren*. Daarnaast krijgen we vaak te maken met vragen of complexe, of

controversiële maatschappelijke vraagstukken waarover op dat moment nog geen acute spanning bestaat. Als je in dat soort trajecten participatie gaat organiseren, is het risico dat dat vooral om instrumentele redenen gebeurt, en dat de normatieve en inhoudelijke argumenten naar de achtergrond verdwijnen. Dat is niet de bedoeling. Tegelijkertijd is de complexiteit ('*wicked problems*') en de controverse van het bredere vraagstuk vaak een indicatie dat er iets op het spel staat. Mensen willen vooral hun stem laten horen over thema's waarbij ze het gevoel hebben dat het ertoe doet, of waarvan ze weten dat de meningen vaak verdeeld zijn. De lastige thema's. Juist dan is het belangrijk dat mensen hun stem kunnen laten horen, gehoord worden en dat hun kennis serieus wordt genomen. Het gaat er niet om conflict te voorkomen, maar wel om onderwerpen beet te pakken waar spanning op staat.

Wie participatietrajecten ontwerpt, moet niet alleen rekening houden met inclusiviteit, maar ook met het type probleem of vraagstuk dat het beetpakt. Het maakt nogal uit of je inspeelt op een acuut conflict, of op een onderwerp dat weliswaar complex of controversieel is, maar waarover in principe geen spanning bestaat.

In ons werk zien we dat die afweging vaak niet wordt gemaakt. Ideeën over hoe een participatietraject eruit moet komen te zien zijn vaak gebaseerd op specifieke eerdere ervaringen. Dat kan komen doordat participatieprofessionals, of opdrachtgevers van participatietrajecten niet bekend zijn met de vele ontwerpkeuzes die bepalen hoe een goed functionerend traject eruit komt te zien. Als zij dan een manier zoeken om meer inspraak van burgers te organiseren zijn ze genoodzaakt een vorm te kiezen uit een standaardlijstje. Ze kiezen dan een aansprekende vorm – zoals een burgerpanel, burgerforum, stakeholderonderhandeling of internetraadpleging – zonder goed te doordenken of die wel past.

## 1.2 Fitting the forum to the fuss

De Amerikaanse juristen Frank Sander en Stephen Goldberg schreven in 1994 een artikel met de titel *Fitting the forum to the fuss*.<sup>4</sup> Dat gaat over de vraag hoe je in een particuliere conflictsituatie bepaalt wanneer je het best de gang naar de rechter maakt, of naar een andere vorm van conflicthantering. Neem je bijvoorbeeld allebei een echtscheidingsadvocaat of probeer je mediation? Hun punt: je moet voor elk gedoe ('fuss') nadenken welke behandelingsvorm ('forum') er het best bij past. Om dat te doen, moet je het gedoe eerst goed begrijpen én een goed beeld hebben van de mogelijke typen fora om dit gedoe te adresseren.

In dit stuk trekken we de parallel naar gedoe met een publiek karakter (voor een toelichting op die termen, zie [hoofdstuk 2](#)). In dit stuk komen verschillende praktijkvoorbeelden aan de orde: een discussie over zondagsrust in een gemeenschap met een grote groep mensen met een christelijke achtergrond, plannen voor dijkversterking die hinder veroorzaken voor mensen die wonen en werken aan die dijk, plannen voor de 'energietransitie' en bedreigingen voor de leefbaarheid van een drukke stadswijk. Als er over dat soort thema's nog geen gedoe is ontstaan, kun je er de donder op zeggen dat dat later nog wel eens zal gebeuren. Overheid en burger zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. In dit stuk bespreken we veel meerkoppige problemen, die nogal eens 'wicked' worden genoemd.

De term 'fuss' of 'gedoe' lijkt misschien wat negatief als basis voor een stuk over participatie. Het gaat immers ook om positieve waarden als versterking van de democratie en verbeterde besluitvorming. We zeiden bovendien al dat lang niet alle trajecten waarover we hier schrijven een reactie zijn op een acuut conflict, of bestaande spanning. Ook voor die trajecten gebruiken we de term 'gedoe', maar op een andere manier dan in het artikel van Sander en Goldberg. We gebruiken die term omdat ze vrijwel zonder uitzondering veel los maken bij betrokkenen, de uitkomsten 'doen er toe'. Het gevoel dat er grote beslissingen moeten worden genomen, die mogelijk een grote impact gaan hebben op de levens van mensen, brengt vaak zorgen en onzekerheid met zich mee. Juist dan zijn democratische waarden zo van belang.

Ons punt is: als gedoe slaat op acuut conflict of bestaande spanning, dan moet je waarschijnlijk andere participatievormen ontwikkelen, dan bij gedoe dat meer over onduidelijkheid van toekomstige ontwikkeling gaat.

### 1.3 Ontwerpen, herontwerpen en doorontwerpen

De eerste les die we hier trekken is dat het essentieel is om meer tijd te besteden om de 'fuss' te bestuderen: wat is er eigenlijk aan de hand? Wat is het gedoe precies? Hoe erg is het, of: hoe erg verwacht je dat het kan worden? Eigenlijk kun je pas een gedegen procesontwerp maken als je eerst een goede probleemdiagnose hebt gemaakt. Daarmee zeggen we niet dat diagnose voorafgaat aan de participatie: die diagnose zou je eigenlijk participatief moeten doen. De vragen die leven, zou je gezamenlijk moeten vastleggen. Alleen dan kun je komen tot een ontwerp dat breed wordt gedragen. In de huidige werkpraktijk is dat vaak lastig. Overheden leggen momenteel veel nadruk op 'participatieplannen'. Als die niet binnen de eigen organisatie worden opgepakt, dan krijgt een ambtelijk team de taak een uitvraag te schrijven om participatie mee aan te besteden. Zo'n uitvraag moet natuurlijk aan bepaalde regels voldoen. Een van die regels is dat er een duidelijke probleemdefinitie in moet staan. Dat is lastig omdat die er logischerwijs nog niet is. De uitvraag laat dan vaak weinig ruimte voor participatieve probleemdiagnose.

Zelfs als je met breed gedragen probleemdiagnose in de hand een participatieplan hebt gemaakt, dan nog is het 'ontwerpwerk' niet klaar. Net zoals diagnose niet voorafgaat, of hoeft te gaan aan participatie, zo is het ook niet zo dat je eerst ontwerpt en dan participeert. Dat is een tweede les. Tijdens een participatietraject gebeurt er van alles dat nieuwe vragen opwerpt. Die vragen kunnen aanleiding zijn voor bijsturingen, maar niet altijd. Een bijsturing hoeft ook niet te betekenen dat het hele traject moet worden omgegooid. Als het idee van een radicale koerswijziging opkomt zou het wel eens kunnen betekenen dat je als procesbegeleider eerdere signalen over het hoofd hebt gezien. Het gaat ons eerder om kleinere bijsturingen, zoals het gevoel dat een specifieke werkvorm niet helemaal passend is, of aan nieuwe deelnemers die tussentijds aanhaken waardoor er nieuwe perspectieven bijkomen. Ook al gaat het niet om radicale koerswijzigingen, toch kunnen ook meer incrementele bijsturingen heel stressvol zijn. Dat komt omdat ze nogal eens een antwoord zijn op frictie tussen de deelnemers, of tussen deelnemers en de gespreksbegeleider. Die frictie kan een teken zijn dat de bedachte participatievorm niet meer helemaal 'past', dat de 'fit' er niet meer is.

Een laatste les is dat er ook aan het eind van een participatietraject nog ontwerpkeuzes te maken zijn. Deelnemers aan trajecten vinden het vaak jammer als de georganiseerde participatie afloopt. Ze hebben vaak de behoefte om het gesprek op de een of andere manier voort te zetten. Hoe kun je daarmee omgaan? Welke vorm past daar dan weer bij? Wie moet dat gaan organiseren, en soms ook: betalen? Hoe zorg je dat je het momentum niet verliest? In dit stuk bespreken we dit soort lessen en vragen aan de hand van een zestal casussen waaraan we de afgelopen jaren hebben gewerkt.

## 1.4 Over de auteurs

'We' is in dit geval een consortium van drie partijen: het Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid (NPBO), Public Mediation en Populytics. NPBO heeft als doel om burgerparticipatie bij overheidsbeleid te vergroten, te versterken en integraler te maken. Dat gebeurt door kennisoverdracht, maar ook door zelf participatietrajecten te organiseren. Public Mediation is vaak betrokken bij publieke problemen waarin spanning of conflict bestaat, of 'in het verschieft ligt'. Het is een spin-off van de Universiteit van Amsterdam, en is dus ingebed in onderzoek naar conflicthantering. Populytics biedt zogenoemde Participatieve Waarden Evaluaties (PWE) aan: een brede, online raadplegingsmethode die burgers op de stoel van de bestuurder of beleidsmaker zet. Populytics komt voort uit de Technische Universiteit Delft, waar de benadering werd ontwikkeld en bestudeerd.

We werken vaak samen in trajecten, en brengen daar onze specifieke expertise in. Populytics richt zich dan veelal op een lichtere, maar representatieve vorm van participatie. We noemen dit vaak het 'macro-forum'. NPBO en Public Mediation bieden meer intensieve participatievormen met een kleinere groep, van 10-30 deelnemers, oftewel een 'micro-forum'. Denk bijvoorbeeld aan een burgerforum of een onderhandelingstafel.

De samenstelling van de groep auteurs kleurt natuurlijk zowel de selectie van cases, als de manier waarop we die beschrijven. Het gegeven dat we vaak werken met een combinatie van een 'macro' en een 'micro' forum verraadt al veel over onze benadering: we denken dat dat in veel gevallen meerwaarde heeft. Daarmee wijken we af van bureaus die bijvoorbeeld grotere burgerberaden organiseren met 150-200 deelnemers. Ook dat is een hele waardevolle vorm, maar wel een die past bij specifieke soorten gedoe. In dit stuk zullen we steeds benadrukken dat het belangrijk is om met participatie niet op één paard te wedden: onderzoek altijd of het nodig, en mogelijk is om een combinatie van fora in te zetten.

## 1.5 Over de beoogde lezers

Participatie kan heel goed worden georganiseerd op verzoek, initiatief of zelfs door gemeenschappen zelf. We komen daar in onze praktijk voorbeelden van tegen, en daar spreekt vaak een aanzienlijke kracht uit. Het kan heel goed zijn dat er dan geen betaalde professional aan te pas komt. Toch komt er ook dan vaak een overheid in beeld, bijvoorbeeld omdat het gaat om de inrichting van de publieke ruimte, maar ook om (delen van) het traject te financieren. Ook daar denken we dus dat de rol van ambtelijke 'taakhouders' belangrijk is. Tenslotte denken we dat het nuttig kan zijn dat ook beleidsmakers die zich meer met 'de inhoud' bezighouden dan met participatieprocessen kennisnemen van de overwegingen die we hier schetsen.

Voor dit stuk hebben we de keuze gemaakt om de nadruk te leggen op de keuzes die betaalde participatieprofessionals moeten maken. Dat kunnen beleidsmakers zijn bij een overheid, die vanuit een inhoudelijk dossier of vanuit een gebiedsfocus met bewoners en andere belanghebbenden een lastig vraagstuk bij de horens hebben. Ook denken we aan professionals die, zoals wijzelf, bij 'participatiebureaus' werken. We schrijven dit stuk op verzoek van het Kennisknooppunt Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, dat zichzelf ten doel stelt om het vakgebied participatie verder te ontwikkelen.

Het zou zonder meer bijzonder nuttig zijn om een soortgelijk stuk te schrijven over participatie buiten de bestaande instituties om. Ook zou het een hele waardevolle aanvulling zijn om de perspectieven van deelnemers te krijgen op de keuzen die betaalde professionals maken. Die zijn uiteindelijk van het grootste belang. Gezien de beperkte ruimte, hebben we keuzes moeten maken. Desalniettemin zijn we ervan overtuigd dat het waardevol is om de worstelingen van betaalde professionals in beeld te brengen.

In de voorbereiding van dit stuk hebben we gemerkt hoe waardevol wij, en andere beleidsmakers en participatieprofessionals het vonden om samen te leren en ervaringen uit te wisselen. Natuurlijk zijn er veel bijeenkomsten, workshops en congressen die de mogelijkheid geven om samen te reflecteren op dit type werk. Toch merkten we dat het 'nieuw' en waardevol voelde om samen de tijd te nemen om een specifieke casus uit te diepen. Dit soort intervisie heeft veel waarde, al was het alleen maar om de ervaring te hebben dat mensen die je nog niet eerder hebt ontmoet met hele vergelijkbare dilemma's zitten. We denken niet dat je zo'n gedeelde leerervaring kunt vervangen door een tekst als deze te lezen. Wel proberen we een indruk te geven van de worstelingen die we bij onszelf en anderen aantreffen, als een eerste opstapje naar een gesprek. In het kader hieronder gaan we in op de meer filosofische achtergronden van de benadering van leren die we voor ogen hebben.

## 1.6 De structuur van dit stuk

In het volgende hoofdstuk leggen we een paar kernconcepten uit die aan de basis liggen van participatietrajecten. Dat koppelen we aan een aantal cruciale ontwerpkeuzes die je zou moeten maken als je participatie gaat organiseren: 'Wat is het mandaat van het forum?', 'Wie betrek je in het forum?' en 'Hoe komt het forum tot besluiten?' In [hoofdstuk 3](#) gaan we verder in op het 'gedoe' dat aan de basis ligt van participatietrajecten; hoe kom je erachter wat er speelt? Na deze wat bredere uiteenzetting duiken we het specifiekere in. In hoofdstukken [4](#), [5](#), en [6](#) staan respectievelijk de hierboven benoemde ontwerpkeuzes centraal. Zelfs als het gedoe is vastgesteld en de trajecten zijn vormgegeven, kunnen er tijdens de trajecten nog nieuwe ontwikkelingen ontstaan. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als er frictie optreedt? Dit behandelen we in [hoofdstuk 7](#). Uiteindelijk loopt een participatietraject ook af, maar ook aan het einde kunnen nog vragen opkomen over wat er in de toekomst gaat gebeuren. In [hoofdstuk 8](#) bespreken we daarom hoe je, je hierop kan voorbereiden en hiermee om kan gaan. In het [laatste hoofdstuk](#) reflecteren we op wat besproken is en trekken we daar nog laatste lessen uit.



De hoofdstukken bevatten een mix van praktische, beschrijvende en beschouwende elementen. Aan het eind van elk hoofdstuk stellen we vuistregels op, die we we op deze manier weergeven.



Aan het einde van ieder hoofdstuk stellen we ook een aantal reflectievragen op, die helpen met nadenken over een aanpak voor de specifieke context waarin participatie wordt georganiseerd.



# Over onze aanpak

We baseren dit stuk op de ervaringen met een zestal casussen, die we uitgebreider bespreken na hoofdstuk 2. Omdat we geen onderscheid maken tussen 'onderzoekswerk' en 'participatiewerk', is al het praktische werk dat we in die casussen hebben gedaan onderdeel van het reflectieproces voor deze publicatie. Om die reflectie te structureren hebben we in de zomer van 2023 twee gesprekken gehouden met collega's vanuit onze drie organisaties. We hebben daarin de vraag besproken hoe we in ons eigen werk eigenlijk het *fitting the forum to the fuss* doen. Ook hebben we samen gezocht naar casussen die zowel enige mate van vergelijkbaarheid hadden, als ook voldoende verschil om te laten zien welk type afwegingen dat 'fitting' werk met zich meebrengt.

In oktober en november hebben we twee groepsgesprekken gehouden met ambtenaren en andere participatieprofessionals die bij de zes casussen betrokken waren. We deden dat in twee groepjes van drie casussen, waarvan we verwachtten dat ze interessante reflecties zouden opleveren vanwege de soortgelijke spanningen of vraagstukken.

Voor het eerste gesprek nodigden we mensen uit die betrokken waren bij trajecten die voortkwamen uit bestaande spanningen (dus: veel 'gedoe'), waarin zowel overheden, bewoners als ondernemers een rol speelden. Concreet ging het om de volgende trajecten: Het Leefbaarheidspanel Amsterdams Wallengebied; Rust en activiteiten op zondag in de gemeente Hoeksche Waard; Werkgroep versterking rivierdijk.

Voor het tweede gesprek nodigden we mensen uit die betrokken waren bij trajecten waarbij nog niet veel expliciete spanning was, maar die in bredere zin wel over complexe en vaak controversiële thema's gingen. Het is immers wel gebleken dat de energietransitie vaak de gemoederen los maakt. Dat maakt goede participatie van groot belang: niet op latere spanning te voorkomen, maar om tot een meer gedegen afweging te komen. Hier was de betrokkenheid van bewoners en ondernemers niet een gemeenschappelijke factor, maar wel was er een gedeeld thema: het waren alle drie trajecten over de voorgenomen 'energietransitie'. Concreet ging het om trajecten in de volgende gebieden: Regio Foodvalley, Provincie Gelderland, en Gemeente Eemnes.

Ten slotte hebben we twee feedbackbijeenkomsten gehouden. Op de jaarlijkse State of Conflict conferentie hebben we twee van de casussen besproken. In januari hebben het rapport gepresenteerd in de denktank van het Nederlands Platform voor Burgerparticipatie en Overheidsbeleid (NPBO). Suggesties zijn meegenomen in deze publicatie.

# H2. De houding, kernconcepten en ontwerpkeuzes van participatie-professionals

*Dit hoofdstuk gaat over een aantal ontwerpkeuzes die je als participatieprofessional te maken hebt. We denken dat je deze niet kunt maken met 'toolkits', 'stappenplannen' of 'handreikingen'. We zien participatiewerk als een ambacht, als een vorm van vakmanschap. Het vereist een bepaalde houding die we 'onderzoekende participatie' noemen.*

- *In [sectie 2.1](#) reflecteren we op wat 'onderzoekende participatie' inhoudt.*
- *In [sectie 2.2](#) staan we stil bij de basisconcepten waar we mee werken: gemeenschap, publiek en forum.*
- *In [sectie 2.3](#) bespreken we drie cruciale ontwerpkeuzes voor verschillende (combinaties van) burgerfora. Deze keuzes gaan over: 1) welk mandaat een forum heeft, 2) wie je in het forum betreft, en 3) hoe het forum tot besluiten komt. Om de discussie hierover te structureren gebruiken we de 'participatiekubus' van Archon Fung (2006). Wij stellen dat dit model meer handvatten biedt voor het ontwerpen van een participatietraject dan de 'participatieladder' van Sherry Arnstein (1969), die bij veel overheden nog steeds het denken over verschillende vormen van participatie domineert.*

## 2.1 Onderzoekende houding in participatievakmanschap

We moedigen participatieprofessionals aan om een onderzoekende houding aan te nemen in hun werk. Wij zien ons eigen werk in ieder geval als een vorm van 'onderzoekende participatie'<sup>5</sup>: een proces waarin een groep betrokkenen samenwerkt om oplossingen te vinden voor een gedeeld probleem op een onderzoekende manier. De onderzoekende houding is primair gericht op het beter begrijpen van het 'gedoe' dat de betrokkenen ervaren. Deze onderzoekende benadering is ook noodzakelijk om oplossingsrichtingen te verkennen, opnieuw samen met de betrokkenen. We beschouwen daarom het idee van 'fitting the forum to the fuss' als een 'onderzoekende participatieactiviteit'.

Hoe leer je nu om een onderzoekende houding aan te nemen die past bij het type werk dat een participatieprofessional doet? 'Participatie vraagt om specifiek politiek vakmanschap,' aldus Nanke Verloo in haar essay 'Struikelen over participatie.'<sup>6</sup> Dat zit niet in 'indicatoren, toolkits of handelingsrepertoires,' zegt ze. De Amerikaanse socioloog Richard Sennett heeft het belang van ambachtelijk werk weer onder de aandacht gebracht met zijn boek 'The Craftsman.'<sup>7</sup> Het is een vorm van werken die uitgaat van leren door ervaring, een diepe verbondenheid met het werk, openheid voor verandering en nieuwe inzichten, en aandacht voor de sociale inbedding van het werk. Een vakmens zou je ook kunnen zien als een 'reflective practitioner,' om een term van Donald Schön te gebruiken, een Amerikaanse wetenschapper en onderwijzer op het gebied van organisatieontwikkeling en onderwijs. Schön benadrukt het belang van reflectie tijdens het handelen (reflection-in-action).

Een onderzoekende houding raakt dus aan een bredere werkopvatting en een kijk op leren. Het houdt echter niet op bij dit punt. Het ambachtelijke participatiewerk dat we hier beschrijven vereist daarnaast ook een ander type kennis, anders dan de technische vaardigheden van bijvoorbeeld een automonteur of wetenschapper die algemene wetmatigheden probeert vast te stellen. De klassiek-Griekse filosoof Aristoteles onderscheidde deze twee soorten kennis respectievelijk als *tékhne* en *epistēmē*. Daarnaast identificeerde hij een derde vorm, die hij 'phrónēsis' noemde.<sup>8</sup>

'Fitting the forum to the fuss' is bij uitstek een activiteit die bij phrónēsis past. Phrónēsis lijkt op de technische kennis van een monteur, omdat het gericht is op praktische situaties, maar het verschilt omdat het niet gaat om 'technische' vaardigheden die je nodig hebt om iets te maken of te doen. Het draait minder om gestandaardiseerde procedures of technieken die je kunt aanleren. De situaties waarmee participatieprofessionals te maken krijgen zijn minder voorspelbaar en daardoor specifieker. Het vereist het vermogen om contexten te analyseren, morele afwegingen te maken en flexibel te zijn in de aanpak. Dit type kennis vereist enerzijds inzicht in een breed scala aan algemene vuistregels, bijvoorbeeld over de verschillende typen fora die je kunt inzetten wanneer je met 'gedoe' te maken krijgt. Anderzijds vereist het vermogen om te reflecteren op het unieke karakter van specifiek 'gedoe'. In deze handreiking geven we onderaan ieder hoofdstuk een overzicht van de besproken vuistregels en reflectieve vermogens voor het in goede banen leiden van participatietrajecten.

## 2.2 Gemeenschap, publiek en forum

Behalve een goede houding is ook de context waarin participatieprofessionals opereren van groot belang. Participatieprofessionals bevinden zich idealiter meer in de gemeenschap dan in de ontwikkeling van nieuw beleid. De gemeenschap fungeert als het podium waarop publieke problemen zich manifesteren. Het werk van participatieprofessionals is gericht op het aansnijden van dergelijke problemen en het organiseren van fora om constructieve gesprekken te faciliteren. Laten we nu dieper ingaan op de betekenis van gemeenschap, publiek en forum, en hoe deze elementen samen het kader vormen waarin participatieprofessionals hun vaardigheden toepassen om de uitdagingen van de samenleving aan te pakken.

### Gemeenschap

Recentelijk benoemde Marije van den Berg in haar boek 'De beleidsbubbel'<sup>9</sup> het fundamentele doel van onze democratie: 'dat uiteindelijk de gemeenschap er sterker van moet worden, niet alleen de overheid'. Vanuit dit perspectief zou het democratische proces zich in het bijzonder moeten richten op het adresseren van problemen binnen de gemeenschap. Hoewel bestuurskundigen vaak de beleidscyclus als een gestructureerd proces weergeven, ziet de praktijk er vaak anders uit:

*"Je zou ook zo maar kunnen denken dat beleid begint met een heldere probleemstelling, omdat dat altijd als eerste en bovenaan staat [in weergaven van de beleidscyclus], terwijl dat echt niet altijd zo is. Beleid begint soms met een incident, waarop direct een regel volgt (de risicoreflex). Of nieuw beleid begint zonder dat er een probleem is in de gemeenschap, maar omdat het oude beleid op is, want op de nota stond 2019-2023."*

Ze pleit er dan ook voor om veel van het werk van de democratie (terug) te verplaatsen naar de gemeenschap. Ook beleid dat niet is geënt op een probleem in de gemeenschap, kan veel stof doen opwaaien in die gemeenschap. 'Het werk van de democratie verplaatsen naar de gemeenschap' betekent dan ook: iets doen met dat stof. Zoek als beleidsmakers dus ook het gesprek op over beleid dat gemeenschappen gaat raken: ga in gesprek over het gedoe. Dat kan aanleiding zijn voor nieuw, of aangepast beleid, maar het kan bijvoorbeeld ook zijn dat de gemeenschap zelf het heft in handen neemt.

### Publiek

We vinden het werk van de Amerikaanse pragmatist John Dewey zeer behulpzaam om beter te begrijpen hoe publieke problemen zich manifesteren in de gemeenschap, al dan niet door beleid.<sup>10</sup> Volgens Dewey ontstaan publieke problemen in de gemeenschap, maar ze gaan voorbij aan de belangen van degenen die direct betrokken zijn bij de initiële situatie. Dit kan een gebeurtenis zijn die aanleiding geeft tot zorgen of problemen. Stel je bijvoorbeeld voor dat er een chemische fabriek is in een stad en er doet zich een lekkage voor die in eerste instantie vooral de directe aanwonenden treft. Zij worden immers onmiddellijk blootgesteld aan de gevaren van de lekkage.

Volgens Dewey wordt het een publiek probleem wanneer de gevolgen van de lekkage verder reiken dan alleen de mensen die in de directe omgeving van de fabriek wonen. Denk aan de verspreiding van gevolgen naar andere aspecten van de gemeenschap, zoals de noodzaak

van evacuaties, stratenafsluitingen, vrijmaking van budgetten, bredere gezondheidsproblemen en ecologische schade die een impact heeft op een groter aantal mensen. Kortom, het wordt een publiek probleem wanneer de gevolgen zich uitbreiden naar een 'tweede ring' van individuen die aanvankelijk niet direct betrokken waren bij het probleem. Dit kan een hele gemeenschap zijn, maar ook een specifiek deel van de gemeenschap.

## Forum

Publieken kunnen soms samenvallen met de gemeenschap, als bijvoorbeeld alle ingezetenen van een gebied indirect te maken krijgen met een nieuwe ontwikkeling. Een algemene beleidsmaatregel kan in potentie iedereen raken. Vaak zal het publiek echter smaller zijn dan de gemeenschap. Zelfs dan kan het publiek te omvangrijk zijn om het in zijn geheel te laten delibereren over de zaken die hen bezighouden. Ook Dewey realiseert zich dat. Hij zegt dan ook: *'it is necessary that certain persons be set apart to represent them, and see to it that their interests are conserved and protected'*. Zo gauw je een publiek gaat organiseren, bijvoorbeeld door te werken met een vertegenwoordiging of steekproef, spreken we in dit stuk van een 'forum'. Daarbij merken we op dat er meerdere fora kunnen worden gevormd om met een publiek 'te werken'. Wij werken vaak met een combinatie van een kleine groep ('micro-forum') en een bredere groep, of zelfs met een groep die het volledige publiek beslaat ('macro-forum').

Het werken met fora is niet alleen bedoeld om de deliberatie praktisch behapbaar te houden. Dewey stelt dat een publiek ook georganiseerd moet worden om het probleem beter te identificeren. Maar hoe doe je dat? In [hoofdstuk 3](#) gaan we dieper in op het identificeren en structuren van het gedoe. De rest van dit hoofdstuk gaat over fundamentele ontwerpkeuzes voor burgerfora. In hoofdstuk 4 t/m 6 werken we de deze ontwerpkeuzes verder uit op basis van de onderzochte casussen. Telkens wanneer we ontwerpkeuzes toelichten laten we zien hoe deze samenhangen met het type gedoe.

## 2.3 Participatietrajecten ontwerpen

Het gegeven dat je een publiek gaat 'organiseren' heeft een grote impact op de manier waarop je een publiek probleem gaat behandelen. De keuze om te werken met vertegenwoordigers, of met een of meerdere 'fora' die met het publieke probleem of het 'gedoe' aan de slag gaan, betekent een stevige mate van sturing. Het betekent dat je heel bewust moet gaan nadenken over de vraag wie je betreft bij het gesprek, en wie niet, of in mindere mate. De organisatie van het publiek betekent ook dat je zult moeten nadenken over de manier van communiceren: tussen vertegenwoordigers en achterbannen, binnen een specifiek forum, en voor zover er meerdere fora bestaan ook tussen fora. Hoe neem je beslissingen, en hoe communiceer je daarover met alle mensen die in meer of mindere mate betrokken zijn? En, op zijn minst even belangrijk: op het moment dat je gaat werken met vertegenwoordigers, of in meer algemene zin met fora die niet volledig samenvallen met een publiek, wie heeft welk mandaat? Hoe verhoudt de bevoegdheid van het forum zich bijvoorbeeld tot de zittende publieke instituties?

Dit is precies het type vragen waarmee Archon Fung zich bezighoudt, een bekende wetenschapper die zich richt op democratische innovatie.<sup>11</sup> Je zou zijn werk kunnen zien als

een hedendaagse uitwerking van het type ideeën waarover Dewey schreef, in governance en publieke participatie.

## De participatiekubus

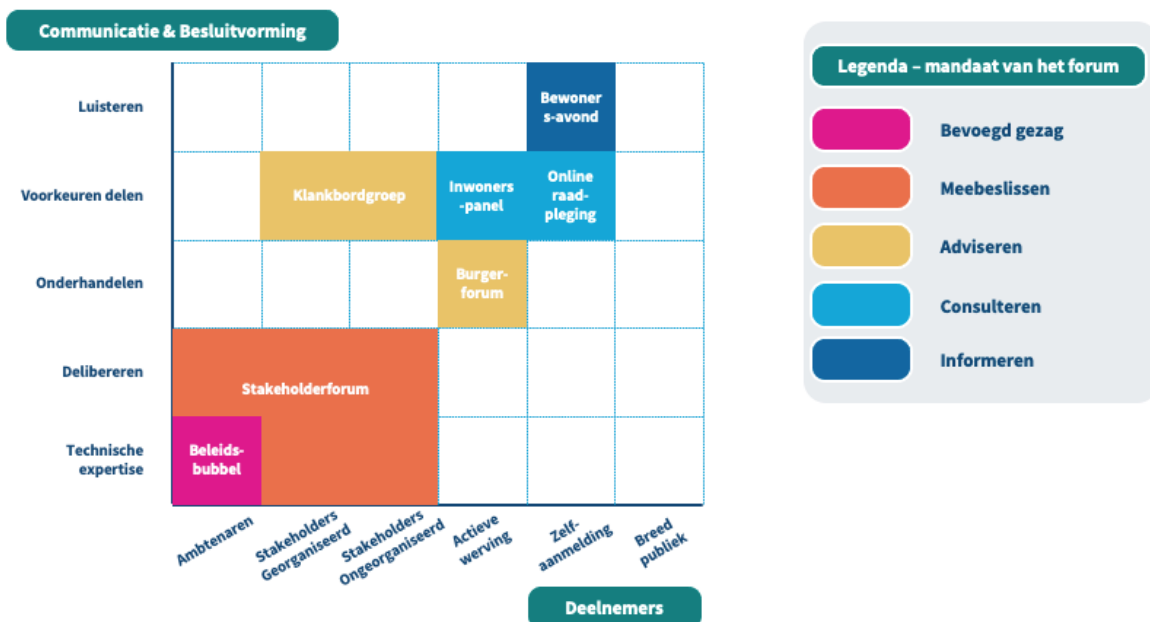
Fung's participatiekubus geeft bruikbare inzichten in hoe verschillende fora gevormd worden aan de hand van de drie centrale ontwerp vragen die hierboven aan bod kwamen. Deze vragen zijn:

1. Wat is het mandaat van het forum?
2. Wie betrek je in een forum?
3. Hoe communiceren de deelnemers met elkaar en komen ze tot besluiten?

Iedere as van de participatiekubus gaat over een van deze drie vragen. Het punt waar deze drie assen samen komen zou je kunnen typeren als wat Marije van den Berg 'de beleidsbubbel' noemt.<sup>12</sup> Hier oefenen ambtenaren directe invloed uit op beleid op basis van technische expertise. Een manier om 'het werk van de democratie te verplaatsen naar de gemeenschap' is door na te denken over fora om de publieke problemen die in een gemeenschap leven te behandelen.

In figuur 1 plotten we zes veel voorkomende type fora in de participatiekubus. Hierbij slaan we de participatiekubus plat over de tweede en derde as (de deelnemers en besluitvorming). Het mandaat visualiseren we aan de hand van een legenda, want een driedimensionale figuur is lastig te interpreteren. Hierna bespreken we de basiselementen van deze verschillende fora.

Figuur 1: Verschillende type fora binnen de participatiekubus van Fung (2006).



## 2.4 Verschillende type fora

We bespreken de verschillende type fora uit figuur 1 vanaf rechtsboven naar linksonder. Zoals [figuur 1](#) laat zien krijgen de fora naarmate ze dichter bij de beleidsbubbel gepositioneerd zijn grofweg een verdergaand mandaat. Daar zijn de praktijk echter verschillende keuzes over te maken. Datzelfde geldt over wie je betreft in de fora en hoe de deelnemers communiceren en tot besluiten komen. Hieronder bespreken we de verschillende type fora en gaan we verder in op de ontwerpkeuzes die gemaakt kunnen worden. In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de nuanceverschillen.



Bewonersavond

### ***Wat is het?***

Op een bewonersavond worden inwoners van een gemeenschap uitgenodigd om mee te denken over het 'gedoe' dat er speelt.

### ***Waar zijn keuzes over te maken?***

Bewoners mogen soms alleen luisteren naar informatie die gedeeld wordt, maar er kan ook spreektijd zijn zodat bewoners hun voorkeuren kunnen delen.



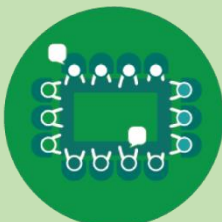
Online PWE  
Raadpleging

### ***Wat is het?***

Een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) is een methode om grote groepen (duizenden tot tienduizenden) burgers te raadplegen. De kern van deze methode is dat de burger in een online omgeving op de stoel van de bestuurder zit. Elke deelnemer kan in 20 minuten een eigen afweging maken en met antwoorden op open vragen toelichten hoe ze tot deze conclusie komen.

### ***Waar zijn keuzes over te maken?***

Een PWE kan worden opengesteld voor zelfaanmelding, of worden afgenomen onder een geselecteerde, representatieve groep mensen, of allebei.



Inwonerspanel

### ***Wat is het?***

De deelnemers van een inwonerspanel zijn vaak ingeloot om een representatieve afspiegeling van de gemeenschap te waarborgen. De deelnemers mogen meepraten over 'gedoe'.

### ***Waar zijn keuzes over te maken?***

Ook bij een inwonerspanel staat niet vast welk mate van inspraak het panel heeft. Soms kan een panel gebruikt worden ter toetsing van gevormd beleid, of juist ter inspiratie van te maken beleid.



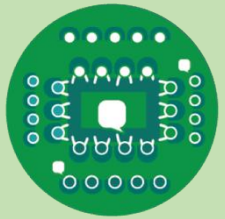
### Klankbordgroep

#### ***Wat is het?***

Een klankbordgroep geeft overheden de kans om te luisteren naar de zorgen en behoefte van stakeholders zodat zij daar rekening mee kan houden bij beleidsontwikkeling.

#### ***Waar zijn keuzes over te maken?***

De stakeholders moeten worden bepaald en gevonden. Overheden moeten hierbij rekening houden met maatschappelijke organisaties, bedrijven, bewoners, etc.



### Stakeholdertafel

#### ***Wat is het?***

Een stakeholdertafel is een overlegvorm waarbij belanghebbenden rond een bepaalde problematiek gezamenlijk met elkaar in gesprek gaan.

#### ***Waar zijn keuzes over te maken?***

Inwoners kunnen hiervoor ook als stakeholders worden uitgenodigd, maar dat is niet altijd het geval. Tevens moet er worden afgesproken hoe er besluiten worden genomen en door wie de tafel wordt voorgezeten.



### Burgerforum

#### ***Wat is het?***

Een burgerforum is een dialoog tussen willekeurig geselecteerde burgers die met elkaar een advies schrijven aan de overheid over plannen. Het advies geeft inzicht in de meningen, zorgen en behoeften van de mensen die worden geraakt door het 'gedoe'.

#### ***Waar zijn keuzes over te maken?***

Soms wordt een burgerforum onderscheiden van een burgerberaad. Een burgerberaad bestaat uit een grotere groep deelnemers (150-300 in plaats van 20-30). Ook zijn er mensen die zeggen dat een burgerberaad een verdergaand mandaat moet hebben (meebeslissen in plaats van adviseren).

## Vuistregels en reflectiepunten



Zet de gemeenschap centraal: zorg dat je participatietraject een gemeenschappelijk probleem adresseert.



Neem een proactieve houding aan i.p.v. zo min mogelijk stof doen laten opwaaien. Zoek juist het gesprek over gedoe op.



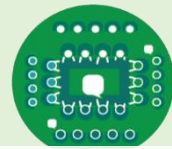
# De bestudeerde casussen

Door het stuk heen gebruiken we voorbeelden uit zes verschillende casussen uit onze eigen werkpraktijk. Hieronder beschrijven we de casussen kort stuk voor stuk, waarbij we aandacht geven aan het centrale vraagstuk, de aanleiding en de verschillende fora die we organiseerden.

## Vraagstuk

**Welke afspraken moeten er gemaakt worden over de condities en consequenties van de grondverwerving voor de beoogde werkzaamheden om de rivierdijk te versterken?**

Een van Nederlands rivierdijken moet worden versterkt om ook bij klimaatverandering de waterveiligheid te garanderen. Om de benodigde werkzaamheden uit te voeren wilde de dijkbeheerder alle grond op de dijk in eigendom krijgen, bij voorkeur op minnelijke wijze, maar desnoods door onteigening. Veel bewoners waren het principiële oneens met de grondverwerving, en maakten juridisch bezwaar. Ze verenigden zich in bewonersvereniging. Ondanks de principiële tegenstelling was de vereniging bereid om met de dijkbeheerder in gesprek te gaan over de condities en consequenties van de grondverwerving. Voor dat gesprek werd een werkgroep in het leven geroepen, met een onafhankelijk voorzitter. Later sloot ook een belangenvereniging van agrariërs bij het overleg aan.



**Werkgroep** om tot afspraken over grondverwerving te komen.  
*Deelnemers: ongeveer 10; vertegenwoordigers van de dijkbeheerder, bewonersvereniging en de belangenvereniging van agrariërs.*

## Versterking rivierdijk<sup>1</sup>

Eerst werd gesproken over het idee om een klankbordgroep op te richten. Gaandeweg werd besloten dit te veranderen in een werkgroep om de partijen samen aan het werk te zetten om tot afspraken te komen. De drie partijen overlegden tussentijds binnen hun organisaties, of met hun achterbannen. Ook werd er een klein comité (met een vertegenwoordiger van elke partij) ingesteld dat sneller kon overleggen en specifieke agendapunten kon voorbereiden. Uitkomsten werden vastgelegd in gespreksverslagen, in door de groep geaccordeerde memo's of besluiten van de dijkbeheerder.

---

<sup>1</sup> We hebben dit traject geanonimiseerd, omdat het nog loopt, en we de discussies niet willen verstoren

#### Hoe moet er worden omgegaan met beleid voor zondagsrust en activiteiten in de gemeente?

In april 2023 is de gemeente Hoeksche Waard aan de slag gegaan met de vraag hoe je als gemeente kunt omgaan met de zondagsrust. Belanghebbenden, in ieder geval in georganiseerde vorm, waren redelijk goed bekend. Onder bewoners, ondernemers en kerkgemeenschappen bestonden hier verschillende opvattingen over. De behoefte bestond om het onderwerp niet te veel door belangenorganisaties of de politiek beslecht te laten worden maar om bewoners over het onderwerp te laten meedenken. In dit traject is uiteindelijk gekozen voor een combinatie van fora.



**Online PWE-raadpleging** voor de hele gemeenschap: 90.000 inwoners.  
*Respondenten: 18.392 door werving en zelf-aanmelding (twee groepen)*



**Burgerforum** ging in dialoog over de uitkomsten van de PWE.  
*Deelnemers: 20 burgers door loting*



**Klankbordgroep** kwam samen om de PWE voor te bereiden.  
*Deelnemers: 40 georganiseerde stakeholders*

De raad zal nog een besluit nemen over de nota Rust en Activiteiten op Zondag naar aanleiding van de uitkomst van de brede raadpleging en het advies van het forum. Het uiteindelijke advies van het inwonersforum vertrok vanuit de belangrijke waarde die de inwoners van Hoeksche Waard met elkaar delen: rekening houden met elkaar. Het ging over 1) De principes die aan de basis moeten liggen van het nieuwe beleid, 2) de rol van de gemeente en de gemeenschap in een veranderend Hoeksche Waard, 3) de nieuwe randvoorwaarden voor activiteiten op zondag, en 4) het bijhouden van de voortgang van het proces.

Er was ook een raadsledengroep die het verband moest leggen tussen het participatietraject en de zittende politiek. Deze bestond uit de verantwoordelijke wethouder, de gemeentelijk projectleider, enkele raadsleden en de projectcoördinator van de opdrachtnemer

# Leefbaarheidspanel Wallengebied

Vraagstuk

Hoe kunnen we het Wallengebied leefbaarder maken? En een constructief gesprek tussen de verschillende aanwezige partijen op gang brengen?

In het Wallengebied is veel overlast, op allerlei manieren: van zwerfafval, drugsdealers en -criminaliteit, toeristenmassa's en door drank- en drugsgebruik. De belanghebbende partijen (bewoners, ondernemers en de gemeente) waren vaak verdeeld over de oplossing voor de problemen. De gemeente wilde graag bewoners en ondernemers betrekken bij het bedenken van verbeteringen voor de buurt en ze te activeren om na te denken over wat zij zelf zouden kunnen doen om de situatie te verbeteren. Daarnaast waren de verhoudingen tussen bewoners, ondernemers en de gemeente niet heel goed, de gemeente hoopte met het Leefbaarheidspanel een start te maken met een betere relatie en een meer constructief gesprek tussen alle drie de partijen.

Deelnemers aan het panel hadden de mogelijkheid om vragen aan te leveren voor de leefbaarheidsenquête die 2-jaarlijks door de gemeente wordt aangeboden aan bewoners en ondernemers in het Wallengebied (e.o.). Er was vrij weinig animo om vragen of onderwerpen aan te dragen voor deze enquête. Vanwege o.a. de aanwezigheid van diverse reguliere enquêtes was ervoor gekozen geen uitgebreide PWE uit te voeren.

Er was veel animo voor deelname, er werden zelfs aanmeldingen op een reservelijst gezet. Daarnaast was er interesse om deel te nemen door betrokkenen die niet waren ingeloot. Voor elke bijeenkomst werd een specifieke werkvorm gekozen zoals een wereldcafé, contextmapping of een buurtwandeling. Het panel heeft uiteindelijk concrete aanbevelingen geformuleerd voor oplossingen om de geconstateerde leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Daar heeft de gemeente een gedetailleerde reactie op gegeven. De actieve aanwezigheid van gemeentelijk ambtenaren werd gewaardeerd en werkte ook goed om dialoog tussen bewoners, ondernemers en de gemeente te faciliteren.



**Bewonerspanel** met bewoners, ondernemers en de gemeente.  
*Deelnemers: ongeveer 60*



**Enquête** die de gemeente tweejaarlijks verspreid.  
*Ruim 7.000 respondenten in 2022*

## Regionale Energie Strategie Foodvalley

Vraagstuk

Hoe betrekken en mobiliseren we de inwoners van de regio Foodvalley bij het vaststellen en realiseren van de bijdrage van de 8 gemeentes aan de Regionale Energie Strategie Foodvalley?

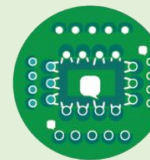
De regio Foodvalley, bestaande uit 8 gemeentes en 2 waterschappen, is één van de dertig regio's in Nederland waar wordt gewerkt aan het opstellen van een Regionale Energie Strategie (RES). Deze RES werd opgesteld door een stakeholderstafel, onder andere bestaande uit een wethouder voor iedere gemeente en vertegenwoordigers van de landbouw, milieuorganisaties en energiesector. Oorspronkelijk was er geen vertegenwoordiging van inwoners in het proces, maar dit werd toegevoegd via een participatietraject met een burgerforum en een PWE-raadpleging. Het doel was om de inwoners te betrekken en mobiliseren voor de energietransitie, met als subdoel het vergroten van de bewustwording over en betrokkenheid bij de energietransitie.



**Online PWE-raadpleging** voor de hele gemeenschap: 330.000 inwoners.  
*Respondenten: 1.795*



**Burgerforum** ging in dialoog over de uitkomsten van de PWE en stuurde 2 afgevaardigden voor de stakeholdertafel  
*Deelnemers: 25 burgers door loting*



**Stakeholdertafel** om tot afspraken over grondwerving te komen.  
*Deelnemers: 19 organisaties, 2 bewoners, projectleider en voorzitter.*

De keuze voor een combinatie van een PWE-raadpleging met een burgerforum werd onder andere gemaakt op basis van goede ervaringen tijdens een project met gemeente Súdwest-Fryslân, waarbij het burgerforum de PWE-resultaten omzette in aanbevelingen. Via loting werden 20 burgers geselecteerd voor het forum, terwijl de PWE-raadpleging door 1.795 inwoners werd ingevuld. Het burgerforum gebruikte PWE-resultaten voor aanbevelingen en stuurde een afgevaardigde naar de stakeholdertafel die werkte aan de RES 1.0.

Het burgerforum kwam vijf keer digitaal bijeen, dat gebeurde digitaal vanwege corona. Het digitaal samenkomen was lastig, maar desondanks deed het merendeel van de deelnemers enthousiast mee gedurende het hele traject. Het forum werkte snel vanwege het strakke tijdschema, waarbij de focus op waarden uit de PWE nuttig was maar ook uitdagingen met zich meebracht. Het meerschallige karakter van het traject – waarbij gemeentes vaak ook nog op een ander punt in de energietransitie waren – bemoeilijkte de afstemming tussen gemeentes en het burgerforum. Het forum had de taak om in korte tijd een advies te formuleren voor de stakeholdertafel, wat als uitdagend werd ervaren.

**Welk advies kunnen de inwoners van Eemnes geven over de bijdrage van de gemeente aan het realiseren van de energietransitie van de regio?**

De gemeente Eemnes streeft naar 70% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Hiervoor moet nog een hoop gebeuren. Er zijn allerlei keuzes te maken over hoeveel, hoe en waar er meer schone energie (elektriciteit en warmte) wordt opgewekt in de gemeente. Ook zijn er keuzes te maken over energiebesparing en -opslag. Al deze keuzes hebben invloed op de inwoners van Eemnes. Daarnaast had de provincie Utrecht 3 mogelijke zoekgebieden voor windmolens aangewezen in Eemnes, maar de gemeenteraad van Eemnes had zich uitgesproken tegen wind. Het participatietraject werd onder andere opgezet omdat het gemeentebestuur zich voorbereidde op een provinciale uitspraak over de mogelijke plaatsing van windmolens in Eemnes.



**Online PWE-raadpleging** voor de hele gemeenschap: 10.000 inwoners.  
*Respondenten: 464*



**Burgerforum** ging in dialoog over de uitkomsten van de PWE.  
*Deelnemers: 25 burgers door loting*



**Klankbordgroep** kwam samen om de PWE voor te bereiden.  
*Deelnemers: 10 georganiseerde stakeholders*

De vraag was wat de gemeente zou moeten doen als er een voorkeurslocatie in Eemnes zou worden aangewezen. Deze vraag is uitgezet onder burgers. Tegelijkertijd bleef de energietransitie in de breedte ook onderdeel van het participatietraject.

Het participatietraject omvatte een PWE-raadpleging en een burgerforum. De PWE werd ontworpen met input van stakeholders (vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke groepen) en focusgroepen met raadsleden. Zo hebben we geprobeerd te zorgen dat de PWE goed aansloot bij de beleving van verschillende inwoners en bij het vraagstuk van de gemeente. Het burgerforum kreeg de taak om op basis van PWE-resultaten een advies aan de gemeente op te stellen over zowel windenergie als de brede energietransitie. Het idee van een burgerberaad werd overwogen maar verworpen vanwege de tijdsdruk en het budget.

De PWE bereikte ongeveer 460 inwoners (5% van de bevolking) en werd positief beoordeeld door deelnemers. Het burgerforum kwam zes keer bijeen en gebruikte verschillende werkvormen, zoals context mapping en discussies, om adviezen te formuleren. Het advies van het burgerforum wordt als zwaarwegend beschouwd en zal in de gemeenteraad worden behandeld in 2024.

## Hoe betrekken we inwoners van Gelderland bij de herijking van het klimaatplan?

Het Gelders burgerberaad klimaat ontstond uit een Provinciale Statenmotie voor de herijking van het Gelders Klimaatplan 2021-2030. De motie benadrukte de noodzaak van burgerinspraak en volgde op een succesvolle pilot in Regio Foodvalley en een landelijke motie voor een klimaatburgerberaad. Bij de start van het traject waren er geen specifieke partijen in beeld om te betrekken. Het doel was algemener om inwoners van Gelderland mee te laten denken over de herijking van het klimaatplan. De combinatie voor een PWE en burgerberaad werd onder andere gekozen omdat in de motie was opgenomen dat het proces moest lijken op Foodvalley.



**Online PWE-raadpleging** voor de hele gemeenschap: 2.000.000 inwoners.  
*Respondenten: 3.363*



**Burgerforum** in de vorm van een burgerberaad.  
*Deelnemers: 150*

De PWE verzamelde advies van ongeveer 3300 inwoners over 12 klimaatmaatregelen. Deelnemers gaven per maatregel aan of de provincie er meer of minder op moest inzetten of dat er niets moet worden veranderd. Het burgerberaad bestond uit 150 deelnemers en gebruikte de uitkomst van deze brede raadpleging om gedurende vier weekenddagen een adviesrapport uit te werken.

De combinatie van PWE en burgerberaad werd positief ervaren. De PWE zorgde voor geïnformeerde deelnemers en leverde input voor het burgerberaad. Het burgerberaad doorliep vier stappen, van informatievoorziening tot het opstellen van adviezen. Uitdagingen waren de groepsgrootte, tijdsdruk en brede onderwerpen. Het advies van het burgerberaad werd goed ontvangen door de provincie, en deelnemers waardeerden het traject positief.

## Beknopt overzicht alle casussen

Hieronder geven we nog een beknopt overzicht van het centrale vraagstuk, de gemeenschap die het betreft en de fora die we organiseerden voor deze 6 casussen.

Casus	Gemeenschap	Vraagstuk	Fora
<b>Versterking rivierdijk</b>	Geen duidelijke gemeenschap; bewoners en gebruikers van dijk langs de rivier	Welke afspraken moeten er gemaakt worden over de condities en consequenties van de grondverwerving voor de beoogde werkzaamheden om de rivierdijk te versterken?	<b>Werkgroep</b> Versterking Rivierdijk; klein comité dat de agenda voorbereidt
<b>Rust en activiteiten op zondag, Hoeksche Waard</b>	Gemeente Hoeksche Waard, 90.000 inwoners.	Hoe moet er worden omgegaan met beleid voor zondagsrust en -activiteiten in de gemeente Hoeksche Waard?	<b>Klankbordgroep:</b> 40 deelnemers <b>Raadsleden-groep:</b> 12 deelnemers <b>Burgerforum:</b> 20 deelnemers <b>PWE:</b> 18.392 deelnemers
<b>Leefbaarheids-panel Wallengebied</b>	Amsterdam, Stadsdeel Wallengebied, 4.000 inwoners	Hoe kunnen we het Wallengebied leefbaarder maken? En een constructief gesprekken tussen de verschillende aanwezige partijen op gang brengen?	<b>Burgerpanel:</b> 60 deelnemers <b>Enquête:</b> ruim 7.000 respondenten in 2022
<b>Regionale Energie Strategie Foodvalley</b>	8 Gemeenten, verdeeld over Utrecht en Gelderland, 330.000 inwoners	Hoe betrekken en mobiliseren we de inwoners van de regio Foodvalley bij het vaststellen en realiseren van de bijdrage van de 8 gemeentes aan de Regionale Energie Strategie Foodvalley?	<b>Stakeholdertafel:</b> 19 organisaties, 2 bewoners, projectleider en voorzitter <b>Burgerforum:</b> 25 deelnemers <b>PWE:</b> 1.795 deelnemers
<b>Duurzame Energie Eemnes</b>	Gemeente Eemnes, 10.000 inwoners	Welk advies kunnen de inwoners van Eemnes geven over de bijdrage van de gemeente aan het realiseren van de energietransitie van de regio?	<b>Klankbordgroep stakeholders:</b> 10 deelnemers <b>Burgerforum:</b> 25 deelnemers <b>PWE:</b> 464 deelnemers
<b>Herijking Gelders Klimaatplan</b>	Provincie Gelderland, 2 miljoen inwoners	Hoe betrekken we inwoners van Gelderland bij de herijking van het klimaatplan?	<b>Burgerberaad:</b> 150 deelnemers <b>PWE:</b> 3.363 deelnemers

# H3. Grip op het gedoe

*Vanuit de uitdaging van 'fitting the forum to the fuss' is het belangrijk om een goed begrip te hebben van die fuss, oftewel, van het 'gedoe' waarmee we dit stuk begonnen. We gaven eerder al aan dat de zoektocht naar een passende participatievorm op verschillende momenten ontwerp vragen kan opleveren. Zoals gezegd zijn we geneigd om bij het ontwerp vooral te denken aan de fase waarin er een participatieplan, of een uitvraag voor een aanbesteding wordt gemaakt: de zogenaamde 'voorkant' van een participatietraject. We gaven al aan dat er ook tijdens participatie nog veel ontwerp vragen spelen. Ook dan is de uitdaging om de vorm 'passend' te maken, en te houden. In dit hoofdstuk laten we aan de hand van de ervaringen met zes trajecten zien wat het vergt om grip op gedoe te krijgen, voor én tijdens participatietrajecten. Tabel 2 geeft een overzicht van de vraagstukken waarmee deze trajecten begonnen. Gaandeweg lichten we toe hoe bepaalde vragen gedurende de trajecten werden aangescherpt of anders werden ingevuld.*

Tabel 2. Vraagstukken van de trajecten

<b>Hoeksche Waard</b>	<b>Leefbaarheidspanel</b>	<b>Versterking Rivierdijk</b>
Hoe moet er worden omgegaan met beleid voor rust en - activiteiten op zondag in de gemeente Hoeksche Waard?	Hoe kunnen we het Wallengebied leefbaarder maken? En een constructief gesprek tussen de verschillende aanwezige partijen op gang brengen?	Welke afspraken moeten er gemaakt worden over de condities en consequenties van de grondverwerving voor de beoogde werkzaamheden om de rivierdijk te versterken?
<b>Regio Foodvalley</b>	<b>Gelderland</b>	<b>Eemnes</b>
Hoe betrekken en mobiliseren we de inwoners van de regio Foodvalley bij het vaststellen en realiseren van de bijdrage van de 8 gemeentes aan de Regionale Energie Strategie Foodvalley?	Hoe betrekken we inwoners van Gelderland bij de herijking van het klimaatplan?	Welk advies kunnen de inwoners van Eemnes geven over de bijdrage van de gemeente aan het realiseren van de energietransitie van de regio?



### 3.1 Het gedoe vaststellen

Soms is het noodzakelijk, en mogelijk om te beginnen met een onderzoek om het 'gedoe' in kaart te brengen, nog voordat groepen met elkaar in gesprek gaan. Dat kan bijvoorbeeld door een serie verkennende interviews te houden, of een zogenaamde 'convening assessment' te doen in situaties waarin partijen al tegenover elkaar staan. Die laatste term komt voort uit de mutual gains approach (MGA), een onderhandelingsbenadering die in het Nederlands ook wel 'verbindend onderhandelen' heet.<sup>13</sup> Zo'n assessment is bedoeld om de vraag te beantwoorden of partijen bereid zijn om met elkaar over een lastige kwestie in gesprek te gaan, en zo ja, onder welke voorwaarden dat dan moet gebeuren. Dat geeft veel inzicht in de relevante belangen, waarden en voorafgaande gebeurtenissen, en daarmee in de vraag: waarover gaat het gedoe eigenlijk? In de conflictliteratuur is welbekend hoe sterk de invloed kan zijn van de geschiedenis, van het gebied waarin het conflict speelt, of de verhoudingen tussen de betrokken partijen.

De mogelijkheid voor een verkennende fase is er vaak niet in situaties waarbij er al een blauwdruk op tafel ligt, bijvoorbeeld in een uitvraag bij een aanbesteding. Zeker als er sprake is van een acuut conflict, met een hoogopgelopen spanning, is dat problematisch. Het is dan altijd de moeite waard om met een opdrachtgever in gesprek te gaan over de waarde van een verkenning. Als er weinig spanning is, en het doel van het traject juist is om een probleem samen te verkennen om perspectieven uit te wisselen, dan ligt een verkennend vooronderzoek minder voor de hand.

### 3.2 Ophef over het gedoe?

We hebben tot nu toe de term gedoe in brede zin gebruikt, en het bewust niet verder ingevuld. Natuurlijk is het ene gedoe het andere niet. Soms kan gedoe bijvoorbeeld aanleiding zijn voor conflict, maar dat is niet altijd het geval. Soms heeft het bijvoorbeeld de vorm van een complexe puzzel waarvoor partijen een oplossing moeten vinden. Als er conflicten ontstaan, dan is het belangrijk om je bewust te zijn van de dynamiek van escalatie die dan vaak optreedt.<sup>14</sup> Naarmate conflicten escaleren raakt het meningsverschil dat ten grondslag lag aan de spanning vaak meer naar de achtergrond. De spanning zit dan meer in de onderlinge relaties, dan in de 'inhoud' van het conflict. Ook als er nog geen directe conflictdynamiek ontstaat, dan nog kan het zijn dat het vraagstuk ophef geeft, bijvoorbeeld in de media.

In discussies die pas in de toekomst concrete effecten voor gemeenschappen zullen hebben, is de mate van ophef vaak nog beperkt. Hoewel het belangrijk is om te proberen publieken in een vroeg stadium te betrekken, kan het zijn dat er dan nog weinig opkomst is. Vroeg georganiseerde participatie is dan ook geen garantie dat er later geen ophef zal ontstaan. Naarmate de opgave concreter wordt, en de uitvoering dichterbij komt, blijkt dat betrokkenen zich vaak alsnog overvallen voelen.<sup>15</sup> Bij onze zes casussen verschilde de mate van ophef die al aanwezig was.

Bij het Leefbaarheidspanel, in de Hoeksche Waard, en langs de rivierdijk was er van meet af aan sprake van ophef. Het vraagstuk leefde al sterk bij bewoners en ondernemers, en er waren al veel zorgen en negatieve ervaringen. Zo maakten bewoners van het Wallengebied zich zorgen over de leefbaarheid, en vertrouwden ze daarbij niet altijd meer in het vermogen

van de gemeente om dit te verbeteren. Een belangrijk doel van dit participatietraject was dan ook om de verhoudingen tussen gemeente, ondernemers en bewoners te verbeteren.

In de Hoeksche Waard speelde een gemeentelijke herindeling een grote rol in de onstane ophef. In 2019 werden vijf gemeentes samengevoegd tot de Hoeksche Waard. Niet elke gemeente had hetzelfde beleid over winkelsluiting op zondag. Bovendien waren er zowel grote ondernemers die vaker open wilden, als kleine ondernemers die dat niet zagen zitten omdat het moeilijk was aan personeel te komen. Ook was er nog een aandeel bewoners dat uit geloofsovertuigingen geen winkels open wilde hebben op zondag. Om niet de nadruk te leggen op tegenstellingen wilde de gemeenten de waarden en behoeften van inwoners via een participatietraject in kaart brengen.

In de planvorming over de versterking van de rivierdijk hadden al meerdere gesprekken plaatsgevonden tussen de dijkbeheerder en bewoners. Die gesprekken liepen herhaaldelijk vast. Dat was aanleiding voor bewoners om zich te verenigen, om als groep te proberen invloed uit te oefenen op de plannen. Uiteindelijk besloten de belangenvereniging en de dijkbeheerder een werkgroep met een onafhankelijk voorzitter op te zetten. Zo konden daar afspraken gemaakt worden over de plannen van de dijkbeheerder om alle grond op de dijk in eigendom te krijgen. De oprichting van een belangengroep was dus sterk bepalend voor de manier waarop de ophef vorm kreeg, en daarmee de keuze voor een specifiek participatieforum.

In de andere drie casussen ging het vraagstuk over de invulling van het duurzaamheid- en/of klimaatbeleid (Foodvalley, Gelderland, Eemnes). Deze participatietrajecten waren in die zin voornamelijk gericht op de toekomst. Ook al speelde het onderwerp duurzaamheid wel in veel van de gemeenschappen, er bestond minder ophef in dat er duidelijke groeperingen met verschillende meningen tegenover elkaar stonden.

### 3.3 Onenigheid over doelen of middelen?

Onenigheid kan over van alles gaan. Het is daarom belangrijk om de problemen of vraagstukken waarvoor participatie wordt georganiseerd goed uit te pluizen. Dat heet ook wel 'probleemstructurering'.<sup>16</sup> Een belangrijke factor daarbij is om de vraag te stellen of betrokken partijen dezelfde doelen voor ogen hebben. Zo niet, dan moet het forum zo worden ingericht dat daar aandacht aan wordt besteed. Als partijen totaal verschillende doelen hebben, dan kan dat bijvoorbeeld zijn omdat ze hele verschillende normen of waarden hanteren. Ook al zijn waarden niet altijd 'absoluut', toch valt er moeilijk over te onderhandelen, wat betekent dat je moeilijk stappen maakt door een traject te organiseren rondom belangengroepen. Dat kan dan betekenen dat er andere communicatievormen nodig zijn – een van de assen van het model dat we in het vorige hoofdstuk bespraken ([zie figuur 1](#)). Dan ligt mogelijk een dialoogvorm, gericht op gezamenlijk leren, het meest voor de hand.

Het traject over rust en activiteiten op zondag in de gemeente Hoeksche Waard is daarvan een voorbeeld. Dat was duidelijk een situatie waarin veel spanning bestond tussen groepen met heel verschillende waardenoriëntaties, bijvoorbeeld christelijk of liberaal. De keuze is daarom gemaakt om een dialoog te voeren binnen een geloot burgerforum. Binnen dat forum verschoof de vraag op een gegeven moment. De aanvankelijke vraag was hoe er moest

worden omgegaan met beleid voor zondagsrust en -activiteiten in de gemeente. Gaandeweg is het burgerforum zich meer gaan richten op de vraag hoe bewoners van deze gemeenschap met elkaar kunnen samenleven, gegeven hun waardenverschillen.

Het is een heel andere situatie als de doelen worden gedeeld, maar er een meningsverschil is over de manier om die doelen te behalen. In het debat over verduurzaming is wat dat betreft een sterke verschuiving te zien geweest de afgelopen jaren. Er zijn steeds minder mensen die betwijfelen dat het klimaat verandert, en dat de mens daarin een sterke rol speelt. Tegelijkertijd is er in brede zin steeds meer steun voor maatregelen om klimaatdoelen te behalen, en dus voor de zogenoemde energietransitie.<sup>17</sup> Daarentegen kan er veel discussie zijn over de precieze middelen die zouden moeten worden ingezet. Van de drie trajecten over de energietransitie zagen we dit laatste het duidelijkst in de regio Foodvalley. Daar ging het namelijk al over deze precieze middelen, terwijl de andere twee trajecten nog over de bredere beleidsbepaling gingen.

Bij sommige problemen of vraagstukken is het belangrijk om de participatievorm te laten afhangen van de vraag of de onenigheid meer over doelen of middelen gaat. Het kan echter ook expliciet het doel van een traject zijn om dat in samenspraak met alle betrokkenen te bepalen. In dat geval betekent *'fitting the forum to the fuss'* niet: breng eerst het probleem zo goed mogelijk in kaart, en kies dan de meest geschikte participatievorm. Dan betekent het: kies een participatievorm die je zo goed mogelijk in staat stelt om met betrokkenen het probleem te verkennen.

Het Leefbaarheidspanel Wallengebied is daarvan een mooi voorbeeld. Het was duidelijk dat er veel ophef was over de leefbaarheid van het gebied, én dat bewoners en ondernemers daar verschillende perspectieven op hadden. Het was echter moeilijk te zeggen of de onenigheid hem vooral zat in de vraag: welke leefbaarheidsdoelen moeten we nastreven? Of: gegeven dat we deze leefbaarheidsdoelen delen, welke maatregelen moeten we nemen om die dichterbij te brengen? Er was simpelweg te weinig contact tussen bewoners en ondernemers om scherp te bepalen wat die vraag was. Daarom is er gekozen voor een geloot panel, waarin bewoners en ondernemers op persoonlijke titel met elkaar in gesprek gingen over dit soort vragen. In de eerste bijeenkomsten stond de vraag centraal: 'wat is leefbaarheid?' Op hoofdlijnen konden deelnemers elkaar vinden, wat genoeg structuur bood om in gesprek te gaan over concrete maatregelen. Door de vraag naar de ervaringen met leefbaarheid heel specifiek te maken – wat is het probleem met afval, dealers of overlast van toeristen in steeg X? – leerden deelnemers elkaars perspectieven kennen. Dat hielp om ook de discussie over in te zetten middelen specifiek te maken. Daardoor draaide de vorm bij van een discussie over de beoogde doelen en relevante waarden, naar een meer actieve brainstorm over mogelijke maatregelen.

Een Participatie Waarden Evaluatie (PWE) kan zowel helpen om een discussie over doelen, als over middelen te faciliteren. Het traject in de gemeente Eemnes is daarvan een voorbeeld. In de raadpleging die daar gebruikt werd zat ten eerste een keuzetaak over de gewenste 'energiemix'. De bedoeling daarvan is te achterhalen welke verduurzamingsmiddelen – inzet van windmolens, isolatie, zon op dak, zon op land, etc. – Eemnessers zouden willen inzetten gegeven de breed gedeelde verduurzamingsdoelen van de gemeente. Ten tweede was er een keuzetaak over de waarden die bewoners van belang zouden vinden, mocht de provincie

Utrecht besluiten om windmolens te plaatsen binnen de gemeentegrenzen. Daarmee werd het verduurzamingsdoel als zodanig niet ter discussie gesteld. Bewoners kregen echter wel de kans om die doelen te wegen tegen andere kernwaarden, zoals het behoud van het open en dorpse karakter van het gebied en de bescherming van weidevogels.

### 3.4 Vastzitten

Het 'gedoe' waarvoor participatie wordt ingezet wordt niet alleen bepaald door de inhoud van het vraagstuk of het probleem. Los van een vraag als: 'is er onenigheid over de doelen of de middelen?', wordt het gedoe vaak ook bepaald door de voorgeschiedenis van de interactie tussen de betrokken groepen of partijen.<sup>18</sup> Een participatietraject is vaak niet de eerste poging om een lastig thema bespreekbaar te maken. Voorafgaand aan een traject hebben vaak al verschillende gesprekken plaatsgevonden, of is er politiek debat geweest, bijvoorbeeld in een gemeenteraad. De hoop is vaak om in een participatietraject overeenstemming te bereiken die in het politieke debat uitblijft. Voor de deelnemers van trajecten voelt dat dan nogal eens alsof een lastig vraagstuk 'over de schutting wordt gegoid'.<sup>19</sup>

Het Leefbaarheidspanel Wallengebied laat mooi zien hoe de voorgeschiedenis van het gesprek een rol heeft gespeeld in de keuze voor een specifiek forum. De gemeente was al jaren met vertegenwoordigers van bewonersgroepen, en met ondernemingsverenigingen in gesprek over de leefbaarheid van het gebied. Die gesprekken liepen moeizaam, en leverden na verloop van tijd onvoldoende op. Bovendien sprak de gemeente zelden met bewoners en ondernemers op hetzelfde moment. Het lukte niet goed om een gezamenlijk gesprek tot stand te brengen. Dat ging gepaard met een gebrek aan vertrouwen over en weer: bewoners en ondernemers speelden elkaar de bal toe.

Kortom: de gemeente had sterk het gevoel dat het gesprek was vastgelopen. '*Getting unstuck*', in mooi Engels, is een grote uitdaging, en dus een belangrijk onderdeel van 'het gedoe'.<sup>20</sup> Vanwege de eerdere ervaringen, zette de gemeente een zoektocht op naar een forum dat een uitkomst uit de impasse kon bieden. Belangrijke ontwerpcriteria waren dus: 1) een vorm vinden die bewoners en ondernemers met elkaar in gesprek brengt, en 2) dat op een manier doen die niet dezelfde gespannen dynamiek reproduceert. Uiteindelijk viel de keuze op een geloot forum waarin bewoners en ondernemers elkaar op persoonlijke titel spraken, en dus niet in een rol als belangenbehartiger.

Het is moeilijk na te gaan of het in de opzet van het Leefbaarheidspanel had geholpen om eerst nog een verkenningsfase in te bouwen, met losse gesprekken met bewoners of ondernemers. Wat we wel kunnen zeggen, is dat de opzet van het panel om de 'fuss' gezamenlijk te verkennen goed werkte. Dat hielp om 'grip te krijgen op het gedoe'.

## Vuistregels en reflectiepunten



Gaat het gedoe om waarden of doelen?

☞ Focus op gezamenlijk leren en perspectieven uitwisselen

Gaat het gedoe over middelen?

☞ Dan is misschien een verdergaand mandaat nodig (zie hoofdstuk 4)

Is het onbekend of moeilijk te bepalen waar het gedoe over gaat?

☞ Behandel allebei. Begin met doelen en wordt daarna concreter

☞ En blijf reflecteren op het gedoe



🔍 Reflecteer op hoe concreet het gedoe is  
Is er weinig spanning?

🔍 Denk goed na over hoe je het gedoe onder de aandacht brengt bij partijen. Bij vroegtijdige participatie of weinig spanning kan het helpen om toekomstige gedoe 'naar voren te halen' om betrokkenheid te creëren.

Staan partijen al tegenover elkaar?

🔍 Breng het gedoe dan in kaart met een convening assessment om de vraag te beantwoorden of partijen bereid zijn om met elkaar over een lastige kwestie in gesprek te gaan.

# H4. Het mandaat van de fora

*Dit hoofdstuk gaat over hoeveel zeggenschap je burgers geeft die participeren over een publiek vraagstuk en hoe de inbreng van deze burgers zich verhoudt tot de inbreng van gekozen volksvertegenwoordigers. Met andere woorden: wat is de verhouding tussen participatieve democratie en representatieve democratie?*

*In de discussie over burgerparticipatie wordt de vraag over het mandaat van het burgerforum dikwijls platgeslagen tot een discussie over meer of minder mandaat. Ook Arnstein's (1969) participatieladder wordt regelmatig in dit licht gezien als eentje die je zo hoog mogelijk moet beklimmen. Directe democratie is volgens deze lezing zonder meer dé oplossing voor maatschappelijk gedoe. Wij stellen dat dit niet helemaal is hoe Arnstein haar ladder bedoelde. Zij vestigde enkel de aandacht op hoe belangrijk het is deelnemers het gevoel te geven dat hun inbreng serieus wordt genomen. Dit vereist dat je ook daadwerkelijk wat met hun inbreng doet.*

*Hiervoor zijn duidelijk afspraken nodig over de rolverdeling, waarover meegepraat mag worden en het proces. Aan de hand van een aantal casussen laten we zien dat hier verschillende ontwerpkeuzes bij gemaakt kunnen worden. Deze zijn, zo stellen wij, niet in een vaste standaard voor een geschikt mandaat te gieten. Het mandaat bepalen vereist maatwerk.*

Figuur 2: Wat is het mandaat van het forum? Legenda van Fung's (2006) participatiekubus



## 4.1 Besluitvormers geven niet snel beslismacht uit handen als ze er zelf niet meer uitkomen

In twee van de zes bestudeerde trajecten ging het mandaat van een van de fora zo ver dat burgers direct mochten meebeslissen over overheidsbeleid. Dit wordt in de literatuur ook wel collectief bestuur (*collaborative governance*) genoemd. Ansell en Gash concluderen op basis van een literatuurstudie van collectieve bestuursvormen dat deze voornamelijk tot stand komen wanneer verschillende besluitvormers afhankelijk van elkaar<sup>21</sup> vastlopen in de besluitvorming<sup>22</sup>. Dat was ook het geval in de casussen Foodvalley en Versterking Rivierdijk, alhoewel om heel verschillende redenen. Doordat het gedoe in beide gevallen van andere aard was, werd in beide gevallen voor een ander mandaat gekozen.

In de regio Foodvalley lukte het de bestuurders van 8 gemeenten niet om gezamenlijk tot keuzes over de Regionale Energie Strategie (RES) te komen. Het gedoe was dat bestuurders van verschillende gemeenten de bouw van windmolens en zonnevelden op elkaar af probeerden te schuiven. Ze wilden wel de lusten (meer schone energie) maar niet de lasten. In een poging dit gedoe op te lossen werd een stakeholdertafel opgericht die volledige zeggenschap kreeg over besluiten van de RES. Dit vergaande mandaat was hier nodig om het politieke gedoe over de RES onder te brengen in een officieel forum. Wethouders van alle 8 gemeenten waren onderdeel van deze onderhandelingen, maar er schoven ook andere stakeholders aan zoals de netbeheerders, de dijkbeheerder en maatschappelijke organisaties.

Bij de rivierdijk bestond de spanning met name tussen inwoners en de politiek. Er was primair sprake van een uitvoeringsvraagstuk. De dijkbeheerder was tot het besluit gekomen dat het bewoners misschien zou moeten onteigenen om de dijk te versterken. Daarop hadden boze bewoners zich verenigd in de bewonersvereniging. Toen er na herhaaldelijk pogingen tot een gesprek een patstelling ontstond tussen bewoners en de het bestuur van de dijkbeheerder is er een reflectiefase ingelast. In die periode is een werkgroep opgericht met het doel om het gesprek te depolitiseren. Bestuurders van de dijkbeheerder werden op afstand gehouden van de werkgroep. Op die manier konden ambtenaren van de dijkbeheerder samen met een onafhankelijke procesbegeleider op een minder politieke manier het gesprek met bewoners aangaan. Dit was nodig omdat het vertrouwen van bewoners in de politiek was geschaad. Een betrokken ambtenaar beschreef de situatie zo: *"Bewoners voelen zich aan de kant gezet en alsof de dijkbeheerder over hen heen walst. Veel partijen zijn kritisch over de houding van het dagelijks bestuur naar participatie en bewoners. Er is een grote achterstand om goed te maken."*

Terugkijkend op de oprichting van de werkgroep benoemen de betrokken ambtenaren van de dijkbeheerder dat het een *"ingewikkeld proces is geweest om het bestuur wat meer op afstand te krijgen"*. Volgens de betrokken ambtenaren druist dit namelijk in tegen de sterke behoefte die bestuurders hebben om controle te houden op zaken waar zij verantwoordelijk voor zijn. De bestuurders van de dijkbeheerder wilden bijvoorbeeld graag de notulen van de werkgroep kunnen inzien, terwijl met de werkgroep was afgesproken dat alles wat werd besproken binnen de groep zou blijven. Uiteindelijk is gelukt de bestuurders van het belang hiervan te overtuigen. Dat was volgens de betrokken ambtenaren *"een belangrijke succesfactor om het gesprek op gang te krijgen en vertrouwen terug te winnen"*. Andere zaken wilde het bestuur van de dijkbeheerder niet uit handen geven. Bewoners kregen het recht om

de percelen die de dijkbeheerder had verworven na de werkzaamheden weer in gebruik te krijgen. Over de rechtsvorm van dat gebruiksrecht was beperkt discussie mogelijk.

Ook in de regio Foodvalley was het soms moeilijk om de politiek op afstand te houden. In dit geval ging dat niet over de stakeholdertafel (daar waren wethouders van de 8 gemeenten en de gedeputeerden van twee provincies deelnemer van) maar over het burgerforum. Dit burgerforum moest (in combinatie met een online inwonersraadpleging) ondersteuning bieden aan de twee burgers die aanschoven bij de stakeholdertafel om de meningen en zorgen van inwoners van de regio in te brengen in de onderhandelingen over de RES. Het mandaat van dit burgerforum was minder vergaand dan het mandaat van de stakeholdertafel. Aan de stakeholdertafel werden namelijk direct besluiten genomen over de RES, terwijl het burgerforum een zwaarwegend advies zou geven aan de stakeholdertafel. Dat dit advies inderdaad zwaar woog bleek toen ambtenaren van de betrokken gemeenten gedurende het traject met de deelnemers aan het forum uit hun gemeente in contact wilde komen. Ze wilden de standpunten van de gemeente over bepaalde beleidskeuzes met hun burgers delen, zodat deze goed gerepresenteerd zouden worden in het advies van het burgerforum. Dit verzoek is toen door de procesbegeleider afgeslagen. Het was immers niet de rol van het burgerforum om de standpunten van de verschillende gemeenten te vertegenwoordigen, daarvoor was de stakeholdertafel juist op gericht. De rol van het burgerforum was om de mening van inwoners te verkennen en uit te diepen, zodat deze kon worden meegenomen in de onderhandelingen.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat het belangrijk is om het mandaat en de verschillende rollen van fora duidelijk te specificeren én te onderscheiden. Als het burgerforum in Foodvalley (een deel van) de rol van de stakeholdertafel (onderhandelen over de RES) zou hebben overgenomen zou het haar oorspronkelijke rol (meningen van inwoners verkennen en verdiepen) niet goed hebben kunnen vervullen. En als de werkgroep die zich boog over de versterking van de rivierdijk ook een arena voor politieke beslissingen zou zijn geweest, dan had het gesprek tussen belanghebbenden er waarschijnlijk heel anders uitgezien. Het is vooral belangrijk dat de inbreng van verschillende fora op waarde wordt geschat, maar wat dat betekent hangt af van de rol en het mandaat van het forum.

In dit opzicht is het interessant om nog twee andere trajecten te bekijken. In de Hoeksche Waard en het Wallengebied was er ook sprake van veel en langslpend gedoe, maar in beide gevallen is ervoor gekozen om meer zeggenschap bij de politiek te houden. Waarom werd het in deze casussen niet nodig geacht om burgers direct te laten meebeslissen over de besluitvorming? Om deze vraag te beantwoorden moeten we eerst beter naar het gedoe in deze casussen kijken.

## **4.2 Het is niet altijd nodig om beslistmacht uit handen te geven**

In het vorige hoofdstuk hebben we stilgestaan bij het type gedoe in het Amsterdamse Wallengebied. Daar was duidelijk dat er veel ophef was over de leefbaarheid van het gebied, én dat bewoners en ondernemers daar verschillende perspectieven op hadden, maar het was moeilijk te zeggen of de onenigheid hem vooral zat in de vraag: welke leefbaarheidsdoelen moeten we nastreven? Of: gegeven dat we deze leefbaarheidsdoelen delen, welke maatregelen moeten we nemen om die dichterbij te brengen?



In de Hoeksche Waard hadden we te maken met eenzelfde situatie. Daar was al jarenlang ophef over zondagsrust en het was duidelijk dat verschillende gemeenschappen, of groepen in de gemeenschap daar verschillende perspectieven op hadden. De discussie werd vaak vertaald als een spanning tussen christenen en niet-christenen, maar gaandeweg bleken de perspectieven op subtielere wijze van elkaar te verschillen. Er waren bijvoorbeeld meer dan dertig kerkgemeenschappen betrokken, met verschillende opvattingen over de zondag. Ook binnen het ondernemersbestand bestond veel variatie: grote winkels hoopten bijvoorbeeld op ruimere mogelijkheden op zondag, terwijl het voor kleine ondernemers vaak heel moeilijk was om op zondag open te gaan. Ook waren er geografische verschillen, bijvoorbeeld tussen de grotere en kleinere kernen. Tenslotte bestonden er natuurlijk nog grote verschillen in individuele voorkeuren. Al met al bleek het belangrijk om eerst een breder inzicht te krijgen in de perspectieven, alvorens besluiten te kunnen nemen.

Wat deze twee casussen kenmerkt is dat er niet enkel gedoe was over middelen (welke maatregelen moet de overheid nemen), maar ook over doelen (welke waarden vinden we in onze gemeenschap belangrijk). Dat was anders bij de Foodvalley en rivierdijk casussen. Daar was niet of nauwelijks discussie over het doel om de (negatieve gevolgen van) klimaatverandering tegen te gaan en ging het gedoe alleen over welke maatregelen passend waren om het gedeelde doel te bereiken.

### Vuistregels en reflectiepunten



- ☞ Als er veel gedoe is over middelen en bestuurders daar niet uitkomen, kan het nodig zijn om meer mandaat aan een burgerforum te geven.
- ☞ Meer mandaat is niet per se beter. Voor veel soorten 'gedoe' is meepraten of meningen mededelen voldoende. Mits de mening van mensen serieus worden genomen. Kies daarom minstens de vorm van een zwaarwegend advies.

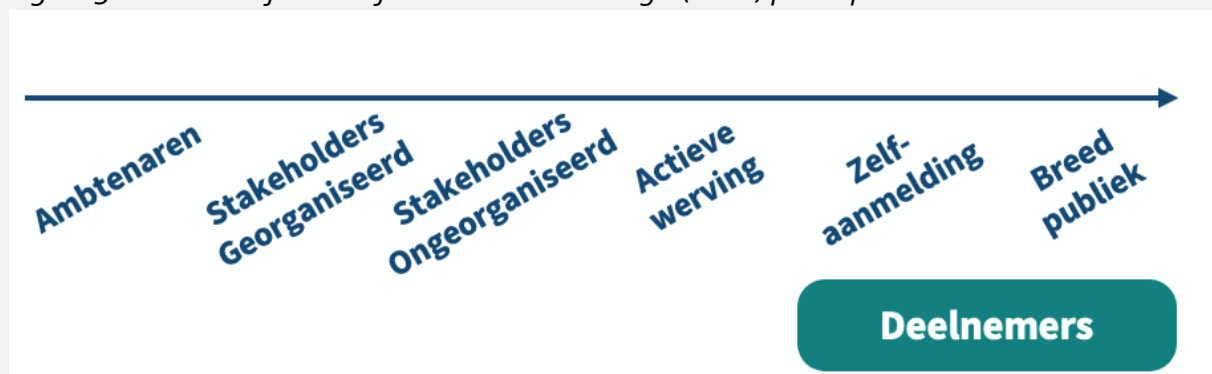


- 🔍 Onderzoek wat het is waar bestuurders op vastlopen
- 🔍 Denk erover na hoe je bestuurders betreft of juist op afstand houdt
- 🔍 Reflecteer op hoe een zwaarwegend advies eruitziet: laat bestuurder terugkoppeling geven op 1) geleerde lessen en 2) hoe deze geïmplementeerd zijn in beleid

# H5. Het publiek organiseren - wie betrek je in welk forum?

*Dit hoofdstuk gaat over wie je betrekt in een forum. Hierover bestaan allerlei algemene richtlijnen.<sup>23</sup> Een bekend uitgangspunt is dat participatie zowel representatief als inclusief moet zijn.<sup>24</sup> Representativiteit is de mate waarin de samenstelling van de groep deelnemers aan een burgerforum een afspiegeling is van de bredere bevolking. Inclusiviteit is de mate waarin alle (voor het onderwerp van het burgerforum) relevante sociale groepen mee aan tafel zitten én een gelijke kans hebben om aan tafel gehoord te worden. Wij zullen de algemene richtlijnen en principes voor het waarborgen van representativiteit en inclusiviteit niet herhalen. Daar bestaan al goede handleidingen voor.<sup>25</sup> In plaats daarvan reflecteren we op uitdagingen bij het operationaliseren van deze richtlijnen en principes die we in de praktijk zijn tegengekomen. Zo laten we zien dat het maken van concrete keuzes over wie je voor welk forum uitnodigt begrip vereist van 'het gedoe' en wie het allemaal aangaat. De informatie die hiervoor nodig is, is in de praktijk vaak niet voorhanden. Bovendien is het vaak om praktische redenen onmogelijk om dit helemaal uit te zoeken voordat je begint met participeren. Hoe ga je dan om met het waarborgen van representativiteit en inclusiviteit?*

Figuur 3: Wie betrek je in een forum? X-as van Fung's (2006) participatiekubus



## 5.1 Structurering op basis van ambtelijke ervaring en expertise

We beginnen met situaties waarin relatief gemakkelijk te bepalen is welke partijen betrokken moeten zijn. Dat is het geval wanneer het gedoe al gestructureerd is (zie [sectie 3.2](#)). Dan kunnen beleidsmakers het scala aan publieke perspectieven in de gemeenschap vaak al goed genoeg overzien om de representativiteit van een forum te waarborgen. Dit zagen we bijvoorbeeld bij het Leefbaarheidspanel Wallengebied in Amsterdam.

Het Leefbaarheidspanel denkt mee met de gemeente over het bevorderen van de leefbaarheid van dit drukbezochte gebied. Dit betreft een relatief overzichtelijke gemeenschap van 4.000 inwoners, bezoekers en ondernemers in dit stadsdeel. Met overzichtelijk bedoelen we hier dat betrokken ambtenaren van het stadsdeel goed zicht hadden op de ingezetenen van de gemeenschap, en welke perspectieven er leven. In zulke gevallen is het tot op zekere hoogte mogelijk om de representativiteit van een forum te waarborgen door te varen op de kennis en ervaring van betrokken ambtenaren. Voor het Leefbaarheidspanel werden op deze manier een aantal keuzes gemaakt om de representativiteit te waarborgen. Zo zag een ambtenaar die de gesprekken bijwoonde bijvoorbeeld dat er steeds weinig ondernemers aanwezig waren, waardoor het perspectief van deze groep onderbelicht bleef. Om de representativiteit van de verschillende perspectieven op het vraagstuk te waarborgen is toen op basis van dit inzicht besloten om voortaan een grotere groep ondernemers uit te nodigen.

Betrokken ambtenaren hadden ook zorgvuldig nagedacht over een diverse samenstelling van de groep deelnemers. Hoe je de inclusiviteit van een forum waarborgt verschilt per traject, want er zijn altijd weer andere (kwetsbare) groepen binnen een gemeenschap die buiten beeld kunnen vallen. In het geval van het Leefbaarheidspanel waren dit de seksondernemers. De gemeente wilde ondernemers aanvankelijk uitnodigen via een briefencampagne, maar seksondernemers hebben geen aparte code in het KvK-register; de gemeente kon hen dus niet persoonlijk benaderen. Dit maakte dat er een extra inspanning nodig was om de diversiteit van perspectieven in het panel te waarborgen. De gemeente heeft toen via belangenverenigingen zelf mensen benaderd waardoor het uiteindelijk lukte om seksondernemers te betrekken bij het panel.

## 5.2 Ongestructureerd gedoe bemoeilijkt waarborging representativiteit

Het is niet altijd mogelijk om op basis van ambtelijke kennis en ervaring te bepalen welke groepen of perspectieven je in een forum moet betrekken om een representatieve afspiegeling van de gemeenschap te vormen. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn.

Allereerst is het natuurlijk onmogelijk om op basis van ambtelijke expertise te bepalen welke perspectieven er op een vraagstuk leven wanneer nog niet duidelijk is waar het gedoe precies over gaat. Er schuilt dan ook een gevaar in het al te sterk varen op ambtelijke kennis en expertise over welke publieke perspectieven er in een gemeenschap leven. We zien in onze participatietrajecten regelmatig onverwachtse perspectieven opkomen. Die kunnen soms een nieuwe of andere beleidsaanpak inspireren, mogelijk maken of vragen. Hoe zorg je dat ook deze onverwachtse perspectieven een plek krijgen in een participatietraject?

Over het algemeen is het verstandig om een brede groep burgers te betrekken in een forum. Dit verkleint de kans dat relevante perspectieven ontbreken. Tegelijkertijd is altijd maar meer mensen uitnodiging ook geen geschikte aanpak. Dat brengt namelijk extra kosten en allerlei organisatorische uitdagingen met zich mee. De vraag is dus: hoe vind je een goede balans voor het aantal deelnemers?

### Representativiteit voor grote gemeenschappen

In gevallen waarbij gedoe een grote groep burgers aangaat is het moeilijker om de representativiteit met een kleine groep deelnemers te waarborgen. Dat geldt al helemaal als de perspectieven op het vraagstuk binnen een gemeenschap ook nog eens aanzienlijk (kunnen) verschillen.

Dit speelde onder andere in de regio Foodvalley. Er bestaan verschillende opvattingen over het klimaatprobleem en hoe hiermee om te gaan door middel van een duurzame regionale energiestrategie (RES). Er zijn bijvoorbeeld mensen die voorstander zijn van klimaatbeleid, maar tegen windturbines op land zijn. Anderen zouden graag zien dat de overheid vol inzet op energiebesparing. Het is ingewikkeld om met een kleine groep deelnemers een redelijke afspiegeling van de veelheid aan perspectieven te krijgen. Dat geldt al helemaal wanneer het publiek zich niet beperkt tot een overzichtelijke gemeenschap: in dit geval een RES-regio, bestaande uit acht gemeenten. Voor de legitimiteit van het burgerforum was gelijke vertegenwoordiging van alle acht gemeenten en hun standpunten namelijk ook belangrijk. Dit blijkt uit de behoefte van ambtenaren van de betrokken gemeenten om gedurende het verloop van het traject met de deelnemers uit hun gemeente in contact te komen. Ze wilden de standpunten van de gemeente over bepaalde beleidskeuzes met hun burgers delen, zodat deze goed gerepresenteerd zouden worden in het advies van het burgerforum.

Dit voorbeeld illustreert het verschil tussen *representatie* en *representativiteit*. Het verzoek van de gemeenten in de regio Foodvalley is niet gehonoreerd omdat burgers op persoonlijke titel deelnamen aan het burgerforum, niet als representant van hun gemeente of gemeenschap. Dat wil echter niet zeggen dat representativiteit daarmee niet belangrijk is. Een forum kan representatief zijn zonder dat de deelnemers woordvoerder hoeven te zijn voor een bredere groep. Allereerst is er door middel van loting gezorgd voor een gelijke vertegenwoordiging van de acht gemeenten (naar rato van het aantal inwoners per gemeente) in een burgerforum bestaande uit 20 deelnemers. Hierbij is zo goed als mogelijk rekening gehouden met een goede afspiegeling van leeftijd, opleiding en geslacht, maar door een deelnemersaantal van 20 was dat niet volledig mogelijk. De gemeenteambtenaren mochten vervolgens in een van de bijeenkomsten hun opvattingen pitchen aan alle deelnemers, zodat de perspectieven van de gemeente meegenomen konden worden in het advies van het burgerforum aan de stakeholderstafel. Daarnaast werd het burgerforum gevoed met de uitkomsten van een burgerraadpleging. Daardoor kon het forum ook andere perspectieven uit de brede en diffuse gemeenschap meenemen.

Het burgerberaad over het Gelderse klimaatplan ging over soortgelijk gedoe als in de regio Foodvalley. Ook hier ging het om gedoe dat een grote groep mensen aangaat. Gelderland is een grote provincie. In deze casus is anders omgegaan met het waarborgen van de representativiteit. Dit burgerforum moest namelijk ook zo representatief mogelijk zijn naar verschillende sociaal-demografische kenmerken zoals woonlocatie, opleiding, leeftijd en

geslacht én verschillende perspectieven over klimaatbeleid. Dit betekende dat er een grotere groep inwoners uitgenodigd moest worden voor het burgerberaad. Aanvankelijk was het plan om 300 mensen te betrekken, maar door budgettaire en organisatorische beperkingen is dit bijgesteld naar 150. Dit gebeurde in lijn met het advies van de commissie Brenninkmeijer.<sup>26</sup>

In navolging van het traject in Foodvalley was er bij het Gelderland traject naast het burgerforum ook een burgerraadpleging. Deze raadpleging moest de legitimiteit van het burgerberaad versterken door perspectieven op het vraagstuk op te halen bij een breder publiek.

### Representativiteit van publieke perspectieven op gedoe zonder duidelijke gemeenschap

Soms kom je er gaandeweg achter dat er nog andere perspectieven zijn onder het bredere publiek. Dit zagen we vooral bij trajecten waarbij het gedoe zich niet beperkte tot een duidelijk afgebakende gemeenschap, zoals bij de rivierdijk. De dijkbeheerder zou bewoners misschien onteigenen om de dijk te versterken. Dat gaat om een lang tracé. Deze werkzaamheden vallen niet binnen duidelijk af te bakenen bestuurlijke grenzen, zoals die van een gemeente of provincie. Wel waren er verschillende groepen belanghebbenden die allemaal te maken zouden krijgen met de werkzaamheden; de bewoners van de dijk, en de dijkbeheerder.

Een groep bewoners van de rivierdijk heeft zich verenigd in een bewonersvereniging. Zij gingen in een werkgroep in gesprek met de dijkbeheerder. Gedurende dit traject bleek echter dat er nog belangengroep ontbraken. De boeren op de dijk hadden nog geen stem in het participatietraject. Om daaraan tegemoet te komen, sloot een belangenvereniging van agrariërs aan bij bijeenkomsten van de werkgroep. Ook bleken de belangen van buitendijkse bewoners nog onvoldoende in beeld te zijn.

### Vuistregels en reflectiepunten



☞ Het meten van de kosten moet in verhouding staan tot de baten. Bedenk of een forse investering die 5 extra deelnemers oplevert de moeite waard is.

☞ Waarborg representativiteit van standpunten in ieder forum. Houd hierbij dominante perspectieven in de gaten

☞ Gaat het gedoe een grote of diffuse gemeenschap aan? Waarborg statistische representativiteit van publieke perspectieven in een macro-forum. Gebruik een brede raadpleging om gemeenschappelijke standpunten te vinden.



🔍 Welke groepen gaat het gedoe aan? En welke groepen kunnen mogelijk minder (makkelijk) participeren? Organiseer het forum zo dat iedereen die dat wil zijn inbreng kan geven. Dit geldt voor mensen/groepen met minder direct belang (of die daarvan niet op de hoogte zijn). Maar let ook op uitsluitingsmechanismen, bijvoorbeeld wanneer een groep niet geregistreerd is bij de KvK of waarvoor het forum niet toegankelijk is.

🔍 Wat doe je om de verschillende standpunten binnen het publiek te verkennen?

# H6. Communicatie & besluitvorming – van vraagstuk tot antwoord

*Dit hoofdstuk gaat over communicatie en besluitvorming, oftewel de manier waarop meningen en ideeën worden uitgewisseld en vastgelegd in een forum. Communicatie tijdens publieke participatie kan grofweg in eenzijdige, tweezijdige en deliberatieve communicatievormen worden onderverdeeld<sup>27</sup>. In lijn met Fung<sup>28</sup> zien wij eenzijdige communicatie niet als participatie. In onze ogen moet participatie altijd uit tweezijdige of deliberatieve communicatie bestaan, waarbij burgers ook communiceren met de overheid. Dat kan op allerlei manieren, variërend van voorkeuren delen, delibereren over waarden, of onderhandelen over posities. Deze manieren kunnen in verschillende werkvormen terugkomen die als uiteindelijk doel hebben om bij te dragen aan het antwoord op het vraagstuk van een participatietraject. Hoe je een geschikte werkvorm kiest zullen we uiteenzetten aan de hand van drie vragen:*

- *Hoe vinden deelnemers samen antwoorden tijdens de gesprekken die ze aangaan?*
- *Hoe kan een brede raadpleging deze gesprekken ondersteunen?*
- *En welke vorm nemen die antwoorden uiteindelijk aan?*

Figuur 4: Hoe komt een forum tot besluiten? Y-as van Fung's (2006) participatiekubus



## 6.1 Communicatie tussen deelnemers

Om samen antwoorden op het vraagstuk van het traject te kunnen vinden, moeten deelnemers het natuurlijk wel over dezelfde vraag hebben. We hebben het eerder al gehad over de probleemstructurering die op het begin van een participatietraject plaats vindt om vast te stellen of de deelnemers dezelfde doelen delen ([sectie 3.2](#)). Maar zelfs als deelnemers de doelen van een traject delen, kunnen ze nog van mening verschillen over wat er nodig is om die doelen te halen. Die verschillen zijn natuurlijk nog sterker wanneer niet eens de doelen gedeeld worden. Om antwoorden te vinden delen deelnemers hun eigen visie op het vraagstuk, en verhelderen ze hun eigen standpunten. Ze zetten hun meningen uiteen, en vinden gemeenschappelijke grond door deliberatie en onderhandeling<sup>29</sup>. Hierbij is onderhandeling niet het uitwisselen van concessies op het ene standpunt voor concessies op het andere, het gaat over indirecte onderhandeling waarbij gedeelde zienswijzen worden vastgesteld. Het gaat erom dat deelnemers met elkaar in gesprek gaan over hun verschillende standpunten. Ze delen ervaringen en argumenten uit, en verdiepen hun standpunten en belangen. Door deze uitwisseling vinden deelnemers overeenkomsten, stellen ze onenigheden vast en ontdekken ze wie wat waarom vindt.

Het is belangrijk hierbij genoeg ruimte te bieden aan deelnemers om vrij met elkaar het gesprek aan te kunnen gaan. Soms worden de meest interessante inzichten opgedaan in de pauzes bij de koffiemachine, wanneer de druk dat het gesprek een doel moet dienen van de ketel af is. Om zulke vrije communicatie te faciliteren kunnen in de participatiebijeenkomsten verschillende werkvormen opgezet worden voor verheldering en verdieping van het vraagstuk. Een creatieve omgang met deze werkvormen leidt tot waardevolle inzichten onder deelnemers.

Deelnemers bij de Hoeksche Waard maakten bijvoorbeeld collages van de eigen zondagsinvulling. Zo maakten ze aan elkaar duidelijk wat de zondag nou eigenlijk voor hen betekent. Bij het Leefbaarheidspanel kladden deelnemers op kaarten om te laten zien welke delen van de wijk ze waardeerden en welke leefbaarder gemaakt moesten worden. Bij het Foodvalley traject was er een bijeenkomst waar experts paraat stonden die deelnemers konden raadplegen voor antwoorden op al hun vragen. Bij al deze werkvormen konden de deelnemers met elkaar in gesprek gaan om delen van het vraagstuk beter te begrijpen en hun eigen mening uit te diepen. Daarbij kan het idee dat er harde uitkomsten moeten worden opgesteld vaak nog even los worden gelaten.

Nanke Verloof waarschuwt wel dat de eerdergenoemde 'creatieve werkvormen' soms ook het inhoudelijke gesprek in de weg kunnen staan. De inzet van andere werkvormen kan helpen om een traject of gesprek laagdrempeliger te maken, maar het kan tegelijk ook erg gemotiveerde deelnemers de kans ontnemen om het gesprek te voeren waar zij behoefte aan hebben. Ook hiervoor geldt het adagium *'fitting the forum to the fuss'*; de keuze voor de werkvorm zou uit het 'gedoe' moeten voortvloeien en aan moeten sluiten bij het vraagstuk dat wordt behandeld.

Ook moet er een balans worden gevonden tussen gesprekken die als doel hebben antwoorden te formuleren, en gesprekken die de verkenning van standpunten dienen. Procesbegeleiders kunnen daarbij benadrukken dat er geen definitieve juiste antwoorden op de vraagstukken te vinden zijn. Het gaat erom wat de deelnemers vanuit hun ervaringen

vinden. Daarbij krijgen ze beschikking over verschillende vormen van informatie, maar ze nemen niet deel aan het forum vanwege hun technische expertise.

## 6.2 Brede raadpleging als ondersteuning voor het gesprek

Voor we het zullen hebben over het formuleren en opstellen van antwoorden, zullen we eerst verkennen hoe verschillende fora binnen trajecten met elkaar de interactie aangaan. In veel van de besproken trajecten was sprake van een brede raadpleging in combinatie met een burgerforum. Niet elk participatietraject heeft deze combinatie, maar het biedt wel inzicht in hoe de uiteenzetting van een vraagstuk plaats vindt.

Zoals besproken kan een brede raadpleging de representativiteit waarborgen, dit kan deelnemers ook helpen met elkaar een gesprek te voeren. Het biedt namelijk houvast om afwegingen te maken over onderwerpen waar moeilijk een-op-een gesprekken over te voeren zijn omdat het bijvoorbeeld een brede gemeenschap treft, of gaat over onderwerpen waar al heel lang discussie over gevoerd wordt. Elke bewoner kan namelijk zijn eigen mening uiten in een raadpleging, waardoor de uitkomst een breed inzicht geeft over wat er speelt in een gemeenschap. Zo geeft het een duidelijk gezamenlijk uitgangspunt voor de deelnemers aan burgerfora om met elkaar in gesprek te gaan, of zoals de procesbegeleider van het Foodvalley traject omschreef:

*Onder de deelnemers bestond er het gevoel van: "wie zijn wij om een mening te hebben?" Ze zoeken comfort ergens en dan helpt het als je de mening van een brede raadpleging – duizenden mensen die je achter je hebt staan – hebt. Niet alleen de uitkomst, maar ook de methode geeft vertrouwen en rust.*

Daarbij kunnen deelnemers de uitkomst van een brede raadpleging wel verschillend interpreteren. Zo werd er bij Eemnes in de brede raadpleging gemeten hoeveel procent een bewoner in zou zetten op een bepaalde maatregel; 0, 25, 50, 75 of 100%. De gemiddelde inzet was 37 procent, het laagste van de 6 besproken maatregelen, maar tegelijkertijd gaf wel 66 procent van de respondenten aan dat ze minstens 25% zouden inzetten op windmolens. De ene deelnemer interpreteerde dat als dat windmolens absoluut niet gebouwd zouden moeten worden aangezien het de minst populaire maatregel was, de andere als dat er wel windmolens zouden kunnen komen aangezien er brede steun voor enige inzet op windenergie te vinden was. Hierbij is een rol weggelegd voor de procesbegeleider om de uitkomst te gebruiken voor 'verkenkend denken'; informatie gebruiken om het eigen en andermans standpunt te beschouwen en te verkennen, en niet 'bevestigend denken'; informatie gebruiken om het eigen standpunt verder te rationaliseren en te onderbouwen.<sup>30</sup>

Zo kan de uitkomst van een raadpleging als uitgangspunt voor een te voeren discussie dienen. Ook kan het ter onderbouwing van een opgesteld advies gebruikt worden maar dan moeten de deelnemers wel eerst de verschillende standpunten verkend hebben. Dit is niet alleen afhankelijk van wat voor een gesprek de procesbegeleider stimuleert, maar ook of de raadpleging waarden of maatregelen meet. Wat dit betekent zullen we nu aan de hand van een aantal voorbeelden uitleggen.

De brede raadpleging van Eemnes mat meningen over zowel maatregelen als waarden. Inwoners werden gevraagd welke dingen – zoals isolatie aanbrengen of windmolens bouwen



– in Eemnes gedaan moesten worden. Maar ook welke eisen gesteld moesten worden aan de bouw van windmolens en zonnevelden – zoals rekening houden met het open en dorpse karakter van Eemnes of de bescherming van weidevogels. Zulke waarden boden structuur voor het gesprek dat gevoerd werd; wat vinden de deelnemers zelf belangrijk, en hoe vinden ze dat die waarden gewaarborgd moeten worden. Terwijl de uitkomst over de maatregelen werd gebruikt als onderbouwing van standpunten van het forum. Tegelijkertijd konden deelnemers vanuit de gemeenschappelijke waarden met elkaar in gesprek over waarom ze bepaalde maatregelen (on)aantrekkelijk vonden en hoe maatregelen gestimuleerd konden worden in de gemeenschap.

Ook de brede raadpleging in de Hoeksche Waard gaf inzicht in maatregelen en waarden. Er kwam naar voren dat er een meerderheid was die meer mogelijkheden op de zondag wilde, maar dat bovenal inwoners het belangrijk vonden om rekening met elkaar te houden. De uitkomst werd in het burgerforum gebruikt om een sterke nadruk te leggen op de waarden die inwoners belangrijk vonden. In het uiteindelijke advies van het forum werd benadrukt dat het forum niet vond dat de ene zondagsinvulling zwaarder woog dan de andere.

Dit laat zien dat de uitkomst van een brede raadpleging niet puur gebruikt wordt om een getal op te hangen aan hoe groot de steun voor bepaalde maatregelen binnen een gemeenschap is. Ook al kan dit ook inzicht in de mogelijke antwoorden op een vraagstuk bieden. Over het algemeen biedt een extra forum altijd meer houvast voor een te voeren gesprek. Daarbij helpt het om te reflecteren op de verhouding tussen waarden en maatregelen die wordt gemeten. De uitkomsten moeten deelnemers handvaten bieden om meningen verder uit te diepen en het gesprek met elkaar aan te gaan. Zo geeft het deelnemers een groter gevoel van werkzaamheid.

### 6.3 Hoe worden antwoorden vastgelegd?

Als lezer vraag je je nu vast af 'maar wat komt er uit dit gesprek? Welke besluiten worden er genomen?'. Maar niet elk participatietraject werkt naar één duidelijk afgebakend einddoel of besluit toe. Er zijn trajecten die zijn aanbesteed met als doel een zwaarwegend advies te formuleren als antwoord op het vraagstuk. Maar er zijn ook trajecten waarbij het niet zozeer draait om een uiteindelijk besluit, als wel om het constante proces van communicatie tussen de betrokken partijen.

Wanneer er bij een traject een schriftelijk document (zoals een zwaarwegend advies) wordt opgesteld is er vaak voor de procesbegeleiders een grote rol weggelegd om vast te leggen wat in een forum besproken of besloten wordt. Zo maakten bij Eemnes en de Hoeksche Waard de procesbegeleiders een aanzet van het advies op basis van wat in de bijeenkomsten besproken was. De deelnemers konden vervolgens online deze tekst aanpassen en opmerkingen plaatsen in de kantlijn. Dit werd een aantal rondes gefaciliteerd waarbij de procesbegeleiders de gemaakte opmerkingen vertaalden naar aanpassingen in de tekst. Uiteindelijk werd het advies in een fysieke bijeenkomst alinea voor alinea doorgenomen met de deelnemers. De tekst was pas af als alle deelnemers akkoord waren met de formulering van het advies.

Dat is niet altijd zo. Deelnemers bij het traject in Gelderland stelden zelf alle adviezen op. De deelnemers zaten in werkgroepen die de adviezen van een eigen onderwerp uitwerkten. In

de laatste bijeenkomst stemden alle deelnemers plenair over alle onderwerpen. Van tevoren was met een stemming besloten dat alle adviezen in het uiteindelijke rapport zouden komen, met vermelding van de verhouding voor, tegen, en blanco stemmers.

Bij het rivierdijk traject en het Leefbaarheidspanel was er geen sprake van één uiteindelijk product dat opgesteld moest worden. Dat er communicatie tussen de verschillende aanwezige partijen plaats vond, was al grotendeels het antwoord dat nodig was. Bij beide trajecten wilde de dijkbeheerder dan wel de gemeente een dialoog met de bewoners voeren om zo wederzijds vertrouwen te scheppen. Het is dan van belang om een participatietraject open in te gaan, waarbij de aanwezige partijen zelf besluiten wat voor producten ze moeten opstellen en welke besluiten ze moeten nemen.

Zo kwamen de deelnemers van de werkgroep Versterking Rivierdijk overeen om een bruikleenovereenkomst op te stellen, en die ook zelf in model uit te werken. Hiervoor werd een klein comité opgesteld dat bestond uit één afgevaardigde van elke stakeholdergroep die samen uitdiepten wat er in de bijeenkomsten besproken werd. De modelbruikleenovereenkomst werd uiteindelijk geaccordeerd door alle deelnemers van de werkgroep.

Bij het Leefbaarheidspanel wilde de gemeente dat het vertrouwen tussen bewoners, ondernemers en de gemeente verbeterd zou worden, maar werd er ook een duidelijk product opgesteld: een advies over het verbeteren van de leefbaarheid van de wijk. Het traject zit nu in een fase waarbij het advies al aan de gemeente is gepresenteerd, maar het panel nog wel samen komt. Simpelweg met elkaar in gesprek zijn in de vorm van het participatietraject biedt de deelnemers namelijk de mogelijkheid elkaar beter te begrijpen en elkaars behoeften in acht te nemen.

Al met al laat dit zien dat ook vanuit communicatie gezien een participatietraject geen rechtlijnig proces is. Er wordt niet simpelweg vanuit een vraagstuk tot een antwoord gewerkt waartussen besluiten worden genomen die allemaal in teken staan van een eindproduct of einddoel. Tegelijkertijd moet de communicatie wel gestructureerd worden, bijvoorbeeld met behulp van verschillende werkvormen of een brede raadpleging. Daarbij moeten de deelnemers genoeg ruimte hebben om het vraagstuk te verkennen en de eigen standpunten te verhelderen. En soms is het feit dat er een gesprek plaats vindt tussen de deelnemers al van waarde genoeg om een deel van het vraagstuk op te lossen.

### Vuistregels en reflectiepunten



🔍 Welk doel dient de werkvorm of brede raadpleging? Gaat het erom dat de deelnemers besluiten nemen of meningen uitdiepen?



☞ Vanaf het vaststellen van het vraagstuk en het opzetten van het participatietraject vindt er geen lineair proces plaats tot het vinden van een 'antwoord'. Een vrije dialoog tussen deelnemers tijdens een traject is even belangrijk als een eventueel op te leveren eindproduct.

☞ Communicatie tussen deelnemers vindt plaats ter verheldering en verdieping van elkaars meningen en opvattingen over het vraagstuk; wie vindt wat waarom. Ten behoeve daarvan mag de focus op harde/concrete uitkomsten soms los worden gelaten.

☞ Geef ruimte aan de deelnemers om te bepalen wat voor besluiten er moeten worden genomen en wat voor producten daarvoor moeten worden opgesteld. Bewaak als begeleider daarbij wel de bruikbaarheid van de uitkomsten.

☞ Zorg voor een verbinding tussen de fora en werkvormen. Deelnemers moeten het gevoel hebben dat er iets met hun inbreng gebeurt.

# H7. Frictie

*In dit hoofdstuk gaan we in op voorbeelden waarin deelnemers aan trajecten het gevoel hebben dat de gekozen vorm niet (meer) volledig past bij de problematiek. Het gaat dan om 'momenten waarop er iets gebeurt waardoor de relatie tussen bewoners, gemeenten en andere partijen tijdens het participatietraject verandert', zoals de al eerder aangehaalde Nanke Verloo het beschrijft<sup>31</sup>. Hoe ga je daar als procesbegeleider mee om? Is het aanleiding om het traject bij te sturen? Ze benadrukt dat dit improvisatietalent vergt, maar wel in reflexieve zin. In onze eigen terminologie: je moet eerst het 'gedoe' begrijpen dat op zo'n moment speelt, voordat je erop in kunt spelen.<sup>32</sup>*

*Het gaat niet altijd om momenten waarop de koers van een traject drastisch wordt omgegooid. Als je rigoureuus moet bijsturen, dan ben je misschien al te laat. Dan heb je mogelijk signalen te laat opgevangen. Soms lopen trajecten echter ook gewoon, en helpen bijsturingen niet meer. Soms is het juist belangrijk om een proces dat je bent ingegaan te bewaken. Ook dan is het dus belangrijk om problemen te identificeren die het proces in de weg kunnen staan, en om daar oplossingen voor te verzinnen. Dan heb je het dus niet zozeer over een bijsturing van het traject, maar wel over een niet-voorzienbare interventie om het traject te beschermen. Kortom, in dit hoofdstuk behandelen we de vraag: hoe ga je om met frictie?*

## 7.1 Gesprekken die vastlopen

Participatietrajecten worden vaak ingezet als verschillende partijen 'vastzitten' in een bepaald interactiepatroon<sup>33</sup>. Echter, ook in die participatietrajecten kan het gesprek stokken, of vastlopen. Dat kan een teken zijn dat de gekozen gespreksvorm niet (meer) past bij het onderwerp van het gesprek, of bij de context waar het gesprek zich in afspeelt. In het rivierdijk traject kwamen twee van dat soort situaties voor. In beide gevallen vormden ze aanleiding om de werkvorm op punten aan te passen.

### Grip op de toekomst

De geplande dijkversterking betekende veel onzekerheid voor agrariërs die hun bedrijf aan de dijk hebben. Agrariërs konden moeilijk inschatten hoe het recht om percelen die ze aan de dijkbeheerder zouden moeten verkopen op termijn weer in gebruik te kunnen krijgen in de praktijk eruit zou zien. Stel dat klimaatverandering over een paar jaar weer sneller zou blijken te gaan, waardoor de dijk opnieuw onderhoud nodig zou hebben, zou het gebruiksrecht dan weer komen te vervallen? En zou de afgesproken regeling om bedrijfsschade te compenseren dan toereikend blijken?

Ook voor de dijkbeheerder brengt klimaatverandering veel onvoorspelbaarheid met zich mee. Een herhaling van dijkversterkingsmaatregelen binnen een paar jaar ligt niet voor de hand, maar is ook niet uit te sluiten. Het kan zijn dat er in de toekomst een situatie ontstaat waardoor de dijkbeheerder zelf het gebruiksrecht op dijkpercelen wil hebben, om de waterveiligheid te garanderen. Om de agrariërs dus een soort 'oneindig hernieuwbaar' gebruiksrecht toe te zeggen, is vanuit het perspectief van de dijkbeheerder te risicovol.

Het gesprek over deze impasse was al meerdere keren vastgelopen. Op een gegeven moment werd het duidelijk dat het gesprek op dit punt voor zowel de belangenvereniging van agrariërs als voor de dijkbeheerder heel complex werd, doordat de toekomst te onvoorspelbaar was. Dit was aanleiding om te zoeken naar een manier om meer grip te krijgen.

Toen is de keuze gemaakt om een fictieve casus op te stellen van een agrarisch bedrijf, wat het gesprek ten goede kwam. Een taxateur heeft voor dat fictieve bedrijf een berekening gemaakt van de schadevergoeding. Die berekening hielp om inzicht te krijgen in het gebruikte rekenmodel, dat gebaseerd is op wettelijke normen. Een deelnemers vanuit de belangenvereniging voor agrariërs sprak zijn vertrouwen uit in het systeem, ook al zou die niet tegemoetkomen aan het emotionele verlies van het eigendom van een perceel, bijvoorbeeld van een huiskavel dat al lang in het bezit van de familie is. Dat hielp om breder vertrouwen te krijgen in de beoogde regeling. Uiteindelijk leidde het ertoe dat de werkgroep akkoord kon gaan met de voorgestelde regeling voor schadeloosstelling en de aanvullende regeling voor teruggebruik van de verkochte percelen.

### Kijk op de dijk

Ook het gesprek over het 'recreatief medegebruik van buitendijkse percelen' was al meerdere keren vastgelopen. De belangenvereniging voor agrariërs wilde voorkomen dat de dijkbeheerder zou meewerken aan de aanleg van wandel- en fietspaden, en andere soorten recreatieve voorzieningen aan de rivierkant van de dijk. Aan de andere kant van de dijk had

de dijkbeheerder dat al toegezegd, maar in de uiterwaarden waren er juist pogingen om het gebied toegankelijker te maken voor bezoekers.

In een geëmotioneerde vergadering waarin het wederom niet was gelukt om tot een afspraak te komen, werd besloten dat het anders moest. Een van de betrokkenen sloeg letterlijk met de vuist op tafel, en riep dat het niet zo kon zijn dat agrariërs verantwoordelijk zouden worden gehouden als er ongelukken zouden gebeuren, of zelfs doden zouden vallen. Het viel stil in de vergadering. Het werd duidelijk dat tot dan toe bij niemand de gedachte was opgekomen dat het onderwerp, waarover al meerdere keren was gesproken, iets te maken had met eventuele dodelijke ongelukken. Die gedachte maakte indruk.

Een deelnemer vanuit de belangenvereniging voor agrariërs stelde voor om maar eens met een groepje op de dijk te gaan kijken. Een andere aangesloten agrariër bood aan om een demonstratie te geven met een tractor. Daardoor werd voor iedereen duidelijk wat het probleem was: vanuit de cabine van een grote tractor heb je weinig overzicht op een wandelpad onderaan de dijk; als daar ineens iemand oversteekt, is het bijzonder moeilijk om een aanrijding te voorkomen. Dit voorbeeld laat zien dat je soms andere middelen nodig hebt om een goede problemdiagnose te maken.

Toen het probleem eenmaal duidelijk was, en door iedereen werd herkend, werd het gemakkelijker om over oplossingen na te denken. Dat wil niet zeggen dat er ineens geen onenigheid was: de belangenvereniging voor agrariërs wilde nog altijd het liefst een algemene maatregel om 'recreatief medegebruik' te voorkomen, en de dijkbeheerder wilde dat niet. Wel ontstond het besef dat er maatwerkoplossingen nodig waren om de veiligheid van recreanten én van agrariërs te garanderen. Concrete maatwerkafspraken moeten nog worden gemaakt.

## 7.2 Bijsturen na kritiek in de media?

In de voorbeelden uit het rivierdijk traject was er aanleiding om na de ontstane frictie te zoeken naar andere werkvormen, zonder meteen de algehele opzet van het traject ter discussie te stellen. Is frictie altijd aanleiding voor bijsturing? Aan de hand van een voorbeeld uit het traject in de Hoeksche Waard laten we zien dat het ook anders kan lopen. En dat zelfs de vraag: 'wat is eigenlijk een bijsturing?' misschien wel moeilijker te beantwoorden is dan je zou denken.

Tijdens het traject in de Hoeksche Waard gaf een ondernemer die onderdeel uitmaakte van de klankbordgroep kritiek op de brede raadpleging, grotendeels via traditionele en sociale media. We gaan hier vooral af op berichtgeving in de media, die publiek toegankelijk is. De raadpleging zou te veel vanuit de kerkelijke minderheid van de Hoeksche Waard zijn opgesteld. De vraagstelling zou suggestief en sturend zijn; jongeren zouden worden ontmoedigd om deel te nemen. Ook het gegeven dat grotere bedrijven niet waren vertegenwoordigd in de klankbordgroep werd ervaren als een teken van partijdigheid richting kerkelijke belangen.

Die kritiekpunten werden besproken in de klankbordgroep. De sfeer in dat overleg was aanvankelijk gespannen: de tegenstelling tussen de belangen van kerken en ondernemers was duidelijk voelbaar. In de loop van het gesprek bedaarden de gemoederen. Zo ging het over de inzet van een 'gesloten' raadpleging, bedoeld om representativiteit te garanderen,

en een 'open' raadpleging, bedoeld om meer diversiteit te laten zien. Ook kwam aan de orde dat het mogelijk zou zijn om extra maatregelen te treffen om bepaalde groepen te bereiken, zoals jongeren. Ten slotte ging het gesprek over mogelijkheden om fraude tegen te gaan.

### Tegengeluid

Later bleek dat het gesprek de zorgen en kritiek van de betreffende ondernemers niet kon wegnemen. Ter compensatie startte een van hen een 'tegengeluid', in de vorm van een campagne op sociale media. Die campagne wist veel mensen te bereiken, onder andere via berichtgeving in de traditionele media. Zelfs de landelijke pers werd bereikt. Ook gaven enkele lokale politici stem aan het tegengeluid. De mensen achter de campagne beschouwden hun actie dan ook als een succes. Ze wezen bijvoorbeeld op het grote aantal deelnemers aan de raadpleging: door de campagne zouden meer mensen zonder een christelijke achtergrond hebben deelgenomen, aldus de organisator.

### Polarisatie of conflict?

Voor het projectteam was het een behoorlijke worsteling om te bedenken hoe hiermee om moest worden gegaan. In het denken over de aanpak van polarisatie van bijvoorbeeld Bart Brandsma wordt benadrukt dat het goed is om de meest uitgesproken stemmen (de 'polen') in een debat niet te veel een podium te geven, zeker niet als het gaat om mensen die zichzelf als woordvoerder opwerpen<sup>34</sup>. Een betere aanpak zou zijn om een gesprek te organiseren tussen mensen met een meer genuanceerde kijk op de zaak ('het midden'). In het denken over conflict, daarentegen, wordt juist benadrukt om met de meest uitgesproken personen in gesprek te gaan. De gedachte daarachter is dat ze onderdeel zijn van de gemeenschap, en dat je een conflict niet kunt beslechten zonder hen.

Was er sprake van polarisatie, van conflict, of van nog iets anders? Voor de betrokken ondernemer was er, gechargeerd gezegd, sprake van een strijd tussen het kerkelijke en niet-kerkelijke deel van de gemeenschap. Een dergelijk perspectief op een complexe gemeenschap als de Hoeksche Waard wordt vaak een 'dun' verhaal genoemd (*'thin narrative'*)<sup>35</sup>. Polarisatie is in feite altijd een 'dun' perspectief, omdat het een ingewikkelde discussie met allerlei facetten versmalt tot twee posities. Het pleidooi van iemand als Brandsma om een gesprek met meer nuance op te zoeken, door de 'polen' geen podium te geven, ondergraaft in feite het idee van polarisatie. Het bestaan van meer dan twee stemmen betekent immers dat het onterecht is om het gesprek 'gepolariseerd' te noemen.

De praktische uitkomst van de worsteling was om de diversiteit aan ideeën breder in beeld te brengen – zowel in de brede raadpleging, als in het burgerforum – maar om tegelijkertijd met de ondernemers die de campagne hadden gestart in gesprek te gaan. Dat gesprek werd gevoerd door de verantwoordelijke wethouder. De dialoog in het burgerforum is niet aangepast op basis van de campagne die het 'tegengeluid' beoogde te geven. In dat forum werd duidelijk dat er geen sprake was van een simpele tegenstelling tussen mensen die wel of niet kerkelijk waren. *'Men heeft er kennis van genomen en over nagedacht, maar heeft zich niet laten beïnvloeden'*, zoals een betrokken ambtenaar het verwoordde. Doordat het uiteindelijke advies uitging van waarden als 'rekening houden met elkaar', was de boodschap om het gesprek op te zoeken, in plaats het gevoel van tweespalt verder op te stoken.

## Wat is een bijsturing?

Bij de publicatie van de resultaten van de raadpleging, toonde de ondernemer die het 'tegengeluid' had ingezet zich in een interview in de krant tevreden:

*"Van de 18.329 Hoeksche Waarders die hun stem lieten horen, kwamen ruim 11.000 daar terecht na een doorklik via onze website. Onder hen vooral veel jongeren. Je kunt dus wel stellen dat de enquête een stuk minder representatief was geweest zonder onze inspanningen."*

Moeten we de 'interventie' van de campagne nu beschouwen als bijsturing? Vanuit het perspectief van het projectteam was dat niet het geval: de oproep aan deelnemers aan de klankbordgroep was altijd al om de uitnodiging om deel te nemen zo breed mogelijk te verspreiden. De campagne droeg daaraan bij. Dat de raadpleging daarmee representatiever werd, klopt niet vanuit het perspectief van het projectteam: de representativiteit was gegarandeerd door de 'gesloten' raadpleging onder een aselechte steekproef. Wel werd de raadpleging diverser, en dat was ook precies de bedoeling.

Vanuit het perspectief van de betrokken ondernemer was het duidelijk wél een bijsturing, maar dan een zelfgeorganiseerde. En een succesvolle, als we op het voorgaande citaat moeten afgaan. Misschien gaat het dus niet alleen om de vraag of er omstandigheden zijn die om een 'herontwerp' vragen. Rondom participatietrajecten is altijd dynamiek die noopt tot reflectie, van alle betrokken partijen.

## De impact van de vormgeving

Er zijn geen perspectieven 'buitenspel' gezet in dit traject. Wel betekent de keuze om een forum te organiseren op basis van loting – in plaats van op basis van zelfaanmelding – dat mensen of groepen met een stevige mening die niet zomaar in het forum kunnen inbrengen. Ook klopt het dat er een poging is gedaan om te verkennen of er, naast conflicterende waarden, ook sprake was van gedeelde waarden. Of dat problematisch, of bovenmatig sturend is, moet ieder voor zich bepalen.

We hebben in onze zes casussen geen ander voorbeeld van een dermate sterke kritiek op het traject gevonden, met veel aandacht van media en politiek. Daarom kunnen we niet makkelijk een vergelijking maken met andere casussen. We kunnen wel meer in algemeenheid reflecteren op de keuze om maatschappelijke organisaties en belangengroepen in een op zichzelf staand forum samen te brengen, naast een ander forum dat de politiek adviseert. Belangengroepen hebben natuurlijk de wens zich uit te spreken. Het idee dat zij niet daarvoor in een forum worden uitgenodigd, kan frustratie oproepen.

Was het heel anders gelopen als ondernemers onderdeel hadden kunnen zijn van het inwonersforum, net zoals bij het Leefbaarheidspanel Wallengebied? Dat zou betekenen: op persoonlijke titel, en op basis van loting. Ook dan had het kunnen zijn dat specifieke ondernemers niet waren ingeloot, en alsnog hun stem niet hadden kunnen laten horen. Door naast een geloot forum óók een forum met zelfaanmelding te hebben, krijgen groepen die zich willen uitspreken in ieder geval een plek in het proces. Hoe ze hun rol beoordelen kan, zoals gezegd, discussie opleveren.



Was het anders gelopen als het traject was opgezet als een onderhandeling tussen belangengroepen, bijvoorbeeld tussen dorpsraden, ondernemersverenigingen en kerken? Dat zou lijken op de opzet van het rivierdijk traject. In die zin hebben alle vormen hun voor- en nadelen, en komt het erop neer hoe je in de praktijk met frictie omgaat.


### 7.3 Bestuurlijke bijsturingen

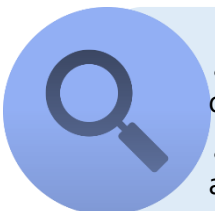
Bij sommige trajecten wordt het bestuur heel bewust op afstand gehouden, terwijl bestuurders bij andere trajecten juist ook heel betrokken kunnen zijn. Soms is er dan ook sprake van bestuurlijke optredens in een participatietraject. In de casus Foodvalley lag dat in het bijzonder voor de hand, omdat bestuurders daar ook onderdeel waren van het participatietraject. Een voorbeeld van zo'n interventie was in reactie op een onenigheid over een nog niet definitief gemaakt – maar al wel besproken – plaatje met locaties voor windmolens. Eén van de deelnemende gemeentes kwam daarna met een eigen plaatje met andere zoekgebieden. Een aantal daarvan grensden aan buurgemeenten. Dat bleek heel gevoelig te liggen. Daarop is gereageerd door meerdere van de betrokken wethouders bij elkaar te vragen, om hen weer op één lijn te krijgen.



Het Foodvalley traject liet zien dat de inmenging van bestuurders niet alleen kan helpen om strubbelingen in het proces glad te trekken; bestuurders kunnen het proces ook verstoren. Dat kan ook weer aanleiding zijn voor interventies. Zo bleek bijvoorbeeld dat beleidsambtenaren en wethouders in contact probeerden te komen met de leden van het burgerforum. Dat zou kunnen leiden tot verschillende beïnvloeding van de deelnemers uit verschillende gemeenten. Om dat meer transparant en gelijkwaardig te maken, hebben de procesbegeleiders ervoor gekozen om de betreffende ambtenaren pitches te laten geven aan het gehele forum.

#### Vuistregels en reflectiepunten



 Frictie in een participatietraject betekent niet dat het traject aan het mislukken is. Frictie is een signaal dat je als participatiebegeleider de vraag moet stellen of de vorm nog wel past.



-  Zoek andere werkvormen als de vorm niet aansluit bij het probleem, bijv. door met de groep naar de plek te gaan waar het probleem zich afspeelt
-  Te weinig grip vanuit bestuurders? Denk dan na over manieren om hen actiever bij het traject te betrekken, zonder het gevoerde proces te verstoren

# H8. Participatie klaar, en hoe nu verder?

*We hebben het tot nu toe gehad over ontwerpkeuzes bij de eerste gedachtenvorming over een traject, en over keuzes om lopende trajecten op onderdelen bij te sturen. Zoals we aan het begin van dit stuk al aangaven, komen er aan het einde van trajecten vaak weer ontwerp vragen op. Daar kunnen allerlei aanleiding voor zijn, waarvan we er in dit hoofdstuk een aantal bespreken. Als dat soort vragen aan het einde van een traject onverwacht 'uit de lucht komen vallen', kan het lastig zijn om er meteen goed op in te spelen. We geven daarom mee dat het de moeite waard kan zijn om alvast in een eerder stadium vooruit te kijken, en daarover in gesprek te gaan met degenen die de trajecten organiseren of uitzetten.*

## 8.1 Nieuwe fase

Participatietrajecten worden vaak georganiseerd om de uitvoering van nieuw beleid, nieuwe maatregelen of een nieuwe interventie voor te bereiden. Belanghebbenden kunnen dan meedenken over de kaders en randvoorwaarden voor de uitvoering. De ervaring leert dat de daadwerkelijke uitvoering vaak heel andere, en veel meer prangende vragen oproept. Het zal vaak zo zijn dat de ophef pas begint als er eenmaal ergens een 'schop de grond in gaat'. De les voor trajecten die zich richten op de 'voorkant' is dus: onderschat de impact van de uitvoering niet, én realiseer je dat ook het beheer van nieuwe voorzieningen op de langere termijn nog vragen kan oproepen.

Dit zagen we bijvoorbeeld in het rivierdijk traject. In de werkgroep lag voor lange tijd de nadruk op de afspraken over de grondverwerving. Zo moest er worden gesproken over een regeling voor schadevergoeding, over het opnieuw in gebruik nemen van percelen na de afronding van de werkzaamheden, etc. Maar toen medio 2023 de werkzaamheden daadwerkelijk begonnen in een van de deeltrajecten kwamen er hele nieuwe vragen en irritaties op. Rond het verschijnen van dit stuk zijn partijen met elkaar in gesprek over een nieuwe fase van het traject. Na beduidende frictie is besloten om deze nieuwe fase te starten met een zoektocht naar een nieuwe onafhankelijk voorzitter.

## 8.2 Ontdekking van de gemeenschap

Toen het rivierdijk traject begon was het nog niet heel erg duidelijk met wie de dijkbeheerder het gesprek zou kunnen of moeten voeren. Een smalle strook een dijktracé leek niet een natuurlijke gemeenschap op te leveren met wie je het gesprek zou kunnen voeren. In het groepsgesprek gaf een van de betrokkenen bij dat traject aan:

*"Gaandeweg het traject hebben we ontdekt dat het handig is om dat gemeenschapsgevoel wel te hebben. We zien dat het wonen of werken aan een dijk wel een verbindende factor is. Daardoor denken we dat we deze participatievorm wel in stand willen houden, omdat we op zoek zijn naar een community waarmee we het gesprek kunnen voeren."*

We zijn misschien geneigd te denken dat je met participatietrajecten ingaat op vraagstukken die bestaande gemeenschappen aangaan. Het kan echter ook zo zijn dat het traject de gemeenschap (mede) creëert. In het geval van de rivierdijk leverde het de wens op om in de toekomst de aandacht meer expliciet te gaan vestigen op *community building*. Dat zou misschien gepaard kunnen gaan met hele andere participatievormen dan de werkgroep met belangenorganisaties waarmee tot nu toe is gewerkt.

## 8.3 Behoeft om betrokken te blijven

Een heel andere opbrengst van een traject kan zijn dat een participatieforum zelf het signaal afgeeft dat het graag betrokken blijft bij toekomstige ontwikkelingen over het thema, ook nadat het oorspronkelijk bedachte traject afloopt. Dat zagen we bijvoorbeeld in de Hoeksche Waard, waar het burgerforum voorstelde om een werkgroep in te stellen met vertegenwoordigers uit de gemeenschap om de voortgang te monitoren. Zoals een betrokkene het formuleerde: "het houdt niet op bij het advies, en straks bij de

voorzitterskamer in de gemeenteraad, als er een besluit is genomen. Er wordt gezegd: 'het [de discussie over rust en activiteiten op zondag] is van ons, het is het belang van ons eiland'. Bij het traject in Gelderland heeft het burgerberaad iets soortgelijks georganiseerd: elk kwartaal is er een bijeenkomst om te bespreken wat er met het advies gebeurt.

Met de wetenschap dat dit speelt, is het goed om bij de aanvang van een traject mee te geven dat de kans bestaat dat betrokkenen de wens zullen ontwikkelen om de dialoog te laten voortbestaan. Dat besef kan helpen om op zo'n scenario te anticiperen, om te voorkomen dat het momentum vervliegt. Als de voortzetting van een dialoog bijvoorbeeld vereist dat er extra ondersteuning of middelen nodig zijn, dan moeten die waarschijnlijk worden vrijgemaakt. Zoiets heeft tijd nodig.

### Vuistregels en reflectiepunten



☞ Betrokkenen hebben vaak de behoefte om de dialoog voort te zetten nadat een formeel traject beëindigd is.



- 🔍 Ga na of er nieuwe fasen te verwachten zijn (bijv. uitvoering na planvorming) die nieuwe vragen, zorgen of 'gedoe' zouden kunnen opleveren
- 🔍 Vaak leer je nieuwe perspectieven kennen (bijv. 'ontdekking van de gemeenschap') die nieuwe vragen met zich meebrengen

# Conclusies en slotbeschouwing

*In dit onderzoek hebben we breed gereflecteerd op onze eigen ervaringen met participatietrajecten. We zijn daarvoor in gesprek gegaan met onze opdrachtgevers, om de worstelingen die we in het ontwerp van die trajecten tegenkwamen te bespreken. Dat bleken hele waardevolle gesprekken te zijn, die duidelijk maakten hoe zeer die worstelingen herkenbaar zijn. We hebben de zes participatietrajecten die we hier besproken hebben dan ook niet gekozen omdat we denken dat ze allemaal voorbeeldig zijn verlopen. Sterker nog: onze bedoeling met dit stuk is juist om aan te geven dat de worsteling met de elementen van participatietrajecten die nog niet meteen voorbeeldig gaan het leerzaamst zijn. In feite is dat waar participatie om draait: een constante worsteling om 'grip op gedoe' te krijgen. De ene keer lukt dat beter dan de andere. In dit conclusie- en slotbeschouwingshoofdstuk trekken we nog een aantal lessen die passen bij onze visie op participatie.*

## Conclusies

Er zijn veel invalshoeken die je kunt kiezen als je participatie organiseert. Soms moet je onderhandelen, en heb je baat bij de Mutual Gains Approach (MGA). Het kan ook zijn dat er behoefte is aan deliberatie, en kom je uit bij burgerfora of -beraden. Misschien ontdek je dat het niet zo zeer gaat om een gesprek over een concreet publiek vraagstuk, maar gaat het er eerder om dat partijen samen een leertraject ingaan, en organiseer je een dialoog. Ook kan het blijken dat het belangrijk is dat de bredere gemeenschap laagdrempelig kan meedoen, bijvoorbeeld door een Participatieve Waarden Evaluatie (PWE). Als er sprake is van conflictdynamiek, dan kan het helpen om mediation of beleidsbemiddeling in te zetten. En dat zijn nog maar een paar van de mogelijke vormen. In dit stuk hebben we willen laten zien dat het belangrijk is om ze goed te wegen en, misschien nog wel belangrijker, om ze waar mogelijk te combineren.

We hebben dit stuk niet bedoeld als een handleiding om de juiste vorm, of combinatie van vormen te kiezen. We leggen de nadruk op de vragen die je jezelf als participatieprofessional of als beleidsmedewerker kunt stellen als je een participatieproces moet ontwerpen. Die vragen zouden niet alleen moeten resulteren in een solide participatieplan. Ook tijdens trajecten – in bijeenkomsten, of tussen bijeenkomsten door – en aan het eind van trajecten zijn nog veel van dit soort vragen te stellen. We benadrukken daarom ook dat participatiewerk een ambacht is, dat veel reflectie, creativiteit, samenwerking en responsiviteit vraagt.

Dat ambachtelijk werk vraagt een bezinning op dat waar participatie voor bedoeld is: voor het hanteerbaar maken van publieke problemen met de mensen, groepen en organisaties die erdoor worden geraakt. We zien dat als een poging om 'grip op het gedoe' te krijgen. We formuleren het bewust heel open, omdat er zowel aan de kant van het begrip van 'het gedoe' en aan het verkrijgen van 'grip' werk te doen is. Om te weten wat het publieke probleem in kwestie is voor alle betrokkenen, is een goede problemdiagnose en een 'structurering' van het probleem essentieel. Het is belangrijk te weten welke belangen, waarden en perspectieven er zijn, nog voordat je gaat nadenken over oplossingsrichtingen of 'werkvormen'. En als je dan zo ver bent om daarover na te denken, denk dan verder dan de vraag: 'welk niveau van participatie willen we bereiken?'. Je kunt op allerlei manieren variëren, door na te denken over wie je zou moeten betrekken, welk mandaat het forum, of de fora zouden moeten hebben, en hoe betrokkenen communiceren en met elkaar tot besluiten komen.

Elke bijeenkomst van een participatietraject moet ontworpen worden. Natuurlijk hoef je niet elke keer bij nul te beginnen: er bestaan oneindig veel werkvormen die je kunt hanteren. Wel is het belangrijk om goed na te denken over een vorm die past, ook bij de behoeften van deelnemers. Dat vergt improvisatie en reflectie, om te kunnen inspelen op wisselende behoeften en frictie. Spanningen binnen trajecten kunnen heel lastig zijn, maar zijn vaak ook een kans om op het spoor te komen hoe je de participatie zo kunt inrichten dat het aansluit bij behoeften. Spanningen en frictie kunnen signalen zijn dat de 'pasvorm' nog niet optimaal is. Zoals de eerdergenoemde Nanke Verloof schrijft: 'Onherroepelijk zullen er spanningen ontstaan. Die bieden een kans om te begrijpen waar het schuurt, om te erkennen wat nu echt belangrijk is, en voor wie'.<sup>36</sup>

Zelfs als alle sessies die van tevoren in een participatieplan of offerte waren gepland zijn geweest, is het ontwerpwerk nog niet per definitie klaar. Het kan goed zijn dat het vraagstuk een nieuwe wending heeft gekregen, of dat er nieuwe ontwikkelingen spelen die andere afwegingen vragen. Het kan ook zijn dat deelnemers graag het gesprek willen voortzetten, of betrokken willen blijven bij vervolgstappen. Wees erop voorbereid dat zulke vragen zich kunnen aandienen, en ga daar tijdig over in gesprek, terwijl het participatietraject nog loopt.

Kortom: we vragen aandacht voor een ambachtelijke houding van mensen die zich met participatie bezighouden, omdat we denken dat dat helpt om fora te ontwerpen die 'grip op het gedoe' stimuleren. We bouwen op een breed scala aan eerder werk, waaraan we allerlei praktische aanbevelingen ontleen. Zie daarvoor vooral de referenties onderaan dit stuk.

## Slotbeschouwing

### Maak 'communities of inquiry'

We beschreven ons werk als 'onderzoekende participatie'. We denken dat participatieprofessionals gebaat zijn bij een onderzoekende houding: om het gedoe beter te begrijpen, om te leren wat het voor verschillende groepen betekent om 'grip te krijgen', en om te zoeken naar fora en werkvormen die daarbij passen. We hebben steeds benadrukt dat niet alleen participatieprofessionals een dergelijke houding zouden moeten aannemen. Zij zijn niet een soort onderzoekers die met een zekere afstand naar de participatie kijken. We zien onderzoekende participatie als een proces dat alle betrokkenen gezamenlijk doen. Je kunt alleen tot een gedeelde probleemdefinitie komen door alle perspectieven in beeld te hebben, en je kunt alleen inspelen op frictie door in overleg te treden.

Het idee van collectieve onderzoeksprocessen rondom hele specifieke publieke problemen past goed bij het pragmatische idee van '*communities of inquiry*'.<sup>37</sup> De erkenning dat elke betrokkene bepaalde relevante kennis en inzichten kan inbrengen is belangrijk voor een groepsproces. Een *community of inquiry* is geen concrete werkvorm, maar het is wel een goede term om een bepaalde kijk op participatie mee te duiden.

### Beleid als oplossing van publieke problemen, of als bron?

Op basis van onze casussen kunnen we een onderscheid maken tussen participatietrajecten die proberen in te spelen op een actuele gespannen situatie, en trajecten die burgers betrekken bij beleidsontwikkelingen die (nog) niet onder spanning staan. Of het tweede type trajecten nu voortkomt uit een principiële wens om besluitvorming meer democratisch te maken, of uit een meer instrumentele hoop om toekomstige weerstand te voorkomen, maakt dan even niet veel uit. We willen aan het eind van dit stuk nog even terug naar de vraag: 'wat is het gedoe?'.

In het eerste type casus, waarin actuele spanning bestaat, is dat relatief duidelijk. In het tweede type casus is dat veel minder duidelijk. Laten we het thema energietransitie als voorbeeld nemen. Een beleidsambtenaar zou misschien zeggen: 'het gedoe komt voort uit klimaatverandering; dat is een publiek probleem dat we moeten aanpakken'. Die aanpak uit zich dan in plannen voor een Regionale Energie Strategie. Dat is dan vaak het kader waarbinnen participatie moet worden georganiseerd, ook in een aantal van de trajecten die

we hier bespreken. Het is niet gezegd dat deelnemers hetzelfde beeld hebben bij het gedoe als de beleidsambtenaar. Zij zouden misschien zeggen: 'het gedoe komt voort uit het plan van de gemeente om hier energie te gaan opwekken, of om ons als bewoners aan te zetten tot energiebesparing. We hebben nog geen idee wat dat gaat betekenen, en dat geeft onrust. Die onrust is het publieke probleem dat we moeten aanpakken'. Als je als beleidsmaker met burgers in gesprek zou willen gaan over een publiek probleem als klimaatverandering, dan is een participatietraject over de energietransitie – een door wetenschap en beleid geïnitieerde oplossingsrichting – misschien niet het beste uitgangspunt.<sup>38</sup>

Het lijkt verstandig om die perspectieven op het gedoe eens uit te wisselen. Als we er maar voor zorgen dat het duidelijk is welk 'gedoe' centraal staat, dan is het onderscheid dat we maakten tussen twee typen trajecten misschien minder groot. Publieken kunnen rondom allerlei vraagstukken ontstaan. Beleid is soms een oplossing, maar vaak ook een bron van een probleem.

### Publieken organiseren met fora

In aanvulling op het vorige punt tekenen we wel aan dat de twee soorten uitdagingen die we noemden hele verschillende publieken in het leven roept. Als er sprake is van actuele spanningen, dan is het bijvoorbeeld vaak al duidelijk wie de belanghebbenden zijn en wie er tot een eventuele 'tweede ring' behoort. Als de uitdaging echter is om het gesprek aan te gaan over complexe of controversiële thema's waarvan de uitvoering nog onduidelijk is, dan is dat veel minder duidelijk.

We verwezen in dit stuk naar de democratieopvatting van de Amerikaanse pragmatist John Dewey. Hij suggereert dat ons democratische leven niet zou moeten uitgaan van bestaande instituties, maar van de publieke problemen in onze gemeenschappen. Het werk wat ons daarin te doen staat, is om die problemen op het spoor te komen, te onderzoeken en er publieken omheen te organiseren die tot oplossingen kunnen komen. Als we constateren dat die publieken erg van elkaar kunnen verschillen, dan betekent dat organiseren per situatie iets anders. Een 'stakeholder publiek' organiseer je op een andere manier dan een meer 'algemeen' publiek.

De fora die we hier hebben beschreven zijn één manier om publieken te organiseren. Elk publiek vraagt om een bezinning op een passend forum, of combinatie van fora. We hebben gezien hoe de communicatie, samenstelling en besluitvorming van die fora gaandeweg kan opschuiven. En dat een forum aanleiding kan zijn tot nu vragen, of publieke uitdagingen. Dat betekent dat de inrichting van fora een interventie is die, in Deweys optiek, raakt aan het hard van ons democratisch proces. Dat is niet niks. Het vraagt om meer reflectie dan we hier hebben kunnen bieden.

### Herbezinning op opdrachtgeverschap

Overheden starten vaak op initiatief, of in ieder geval in opdracht, van een overheid. Die overheden voeren de trajecten vaak zelf uit, maar lang niet altijd. Trajecten worden vaak uitbesteed aan een participatiebureau. Bij relatief kleine trajecten vraagt een overheid dan aan een bureau om een offerte uit te brengen, en bij wat grotere trajecten moet er een aanbesteding worden uitgeschreven waarop meerdere bureaus kunnen intekenen. Daardoor ontstaat er een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.



Offertes en aanbestedingsprocedures zijn niet altijd makkelijk te rijmen met de visie op participatie die we hier uiteenzetten. Het vereist vaak dat je al een participatieplan maakt, nog voordat je als participatiebureau in staat bent om een beeld te vormen van het 'gedoe'. Ook is het vaak de verwachting dat je al een uitgewerkt plan maakt van de aanpak, zowel van het gehele traject als van de in te zetten werkvormen. En dat alles binnen een vooraf bepaald budget. Bij kleinere trajecten is er vaak nog ruimte voor overleg met een opdrachtgever, en is het soms mogelijk om eerst een klein onderzoek op te zetten om het gedoe beter te begrijpen. Dat kan dan uitmonden in een procesontwerp. Bij aanbestedingsprocedures is die ruimte er vaak niet. Vaak gaat een uitvraag in zo'n procedure al uit van een vooraf bepaalde participatievorm ('blauwdruk'), of een type forum dat georganiseerd zou moeten worden.

Natuurlijk heb je als participatiebureau altijd de mogelijkheid om niet in te gaan op offerteverzoeken, of zelfs om opdrachten 'terug te geven' als die niet blijken te passen. Nanke Verloof roept participatieprofessionals dan ook op 'om te staan voor de democratische waarde of de werkwijze waarin zij geloven'<sup>39</sup>. Ze denkt dan aan situaties waarin 'een opdracht zo breed geformuleerd wordt dat bewoners, professionals en andere betrokkenen zich er niet mee kunnen identificeren en zich daardoor niet kunnen committeren aan het proces'.

Wij onderschrijven deze verantwoordelijkheid van participatieprofessionals zonder meer, maar geven een breder punt mee: namelijk, dat de systematiek van opdrachtverstrekking bij participatietrajecten heel slecht aansluit bij de noodzaak om een open, plooibaar proces te kunnen ontwerpen mét betrokkenen. We roepen overheden dan ook op om hier rekening mee te houden in aanbestedingsprocedures: bouw ruimte in voor onderzoek en voor een zoektocht naar commitment van de betrokken partijen of belanghebbenden. We zien hierin ook een rol voor de Rijksoverheid, het IPO en de VNG: werk aan handreikingen voor gemeenten en provincies om dit te faciliteren.

# Referenties

---

- <sup>1</sup> WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- <sup>2</sup> Zie bijv. Wouter Mensink, Tessa Kooi, Amber Bosse en Marc Rijnveld (2023). *Een burgerforum voor iedereen. Groepsgesprekken met mensen met een praktische opleiding over het nationaal burgerforum Klimaat en Energie*. Amsterdam: Public Mediation.
- <sup>3</sup> Zie bijv.: Eefje Cuppen (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects. In: *Energy Research & Social Science*, Volume 38, April 2018, Pages 28-32. doi: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.01.016>
- <sup>4</sup> Frank Sander en Stephen Goldberg (1994). Fitting the forum to the fuss. A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure. In: 10 NEGOT. J. 49 (1994).
- <sup>5</sup> Voor een uitgebreidere toelichting, zie: Wouter Mensink, Nienke van Schie & Martien Kuitenbrouwer (2023). Onderzoekende participatie. In: KWALON 28.3 (2023) 173-186. <https://doi.org/10.5117/KWA2023.3.003.MENS>
- <sup>6</sup> Nanke Verloof (2023). *Stuikelen over participatie. Tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam: Van Gennep.
- <sup>7</sup> Richard Sennett (2008). *The Craftsman*. New Haven & London: Yale University Press. Ook het werk van Donald Schön levert interessante lessen op: Donald Schön (2017). *The reflective practitioner. How professionals think in action*.
- <sup>8</sup> Voor meer achtergrond in deze verschillende typen kennis, en een herwaardering van het idee van *phrónēsis* verwijzen we naar: Bent Flyvbjerg (2001). *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- <sup>9</sup> Marije van den Berg (2023). *De beleidsbubbel. En hoe we die liefdevol laten leeglopen*. Deventer: Verhalen met impact.
- <sup>10</sup> John Dewey (1927). *The Public and Its Problems*. Henry Holt and Company.
- <sup>11</sup> Fung, A. (2006). Varieties of Complex Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, Special Issue: Collaborative Public Management, p.66-75.
- <sup>12</sup> Marije van den Berg (2023). *De beleidsbubbel. En hoe we die liefdevol laten leeglopen*. Deventer: Verhalen met impact.
- <sup>13</sup> Fischer, R., Ury, W. (2012). *Getting to yes. Negotiating an argument without giving in*. Random House.
- <sup>14</sup> Glasl, F. (1982). The Process of Conflict Escalation and Roles of Third Parties. In: Bomers, G.B.J., Peterson, R.B. (eds) *Conflict Management and Industrial Relations*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-1132-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-94-017-1132-6_6)
- <sup>15</sup> Zie bijv. Wouter Mensink (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- <sup>16</sup> Hisschemöller, M. & Hoppe, R. (1995). Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. In: *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, Winter 1995-96, 8(4), 40-60.
- <sup>17</sup> Zie bijv. De Kluizenaar, Y., A. Steenbekkers, W. Mensink en A. van den Broek (2021). *Verduurzaming bezien vanuit burgerperspectief. Signalement 16 april 2021*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- 
- <sup>18</sup> Chris Ansell & Alison Gash (2007). Collaborative governance in theory and practice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. JPART 18:543–571. doi:10.1093/jopart/mum032
- <sup>19</sup> Zie bijv. Wouter Mensink (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- <sup>20</sup> Kuitenbrouwer, M. (2018) Getting unstuck: the reconstruction clinic as pragmatic intervention in controversial policy disputes. In: Bartels, K and Wittmayer, J. *Action Research in Policy Analysis* (pp. 177–197). Routledge.
- <sup>21</sup> Dit wordt ook wel 'network governance' genoemd. Zie Provan, K, Kennis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 2.
- <sup>22</sup> Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- <sup>23</sup> OECD (2022) Guidelines for Citizen Participation Processes. OECD Public Governance Reviews. Link: <https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes-f765caf6-en.htm>
- <sup>24</sup> Jacobs (2021). Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? In Nationale Burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essaybundel voor het ministerie van BZK.
- <sup>25</sup> IenW (2023). Handreiking: het werven van burgers. Kennisknooppunt Participatie. Link: <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/publicaties/handreikingen/default.aspx>
- <sup>26</sup> Adviescommissie burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). Betrokken bij klimaatbeleid: Burgerfora aanbevelingen. Link: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ffc3e3ce-a5d5-4bf7-858a-7a6c61a8ceb7/pdf>.
- <sup>27</sup> Nabatchi, T. (2012). Putting the "public" back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- <sup>28</sup> Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.
- <sup>29</sup> Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.
- <sup>30</sup> Haidt, J. (2021). *Het rechtvaardigheidsgevoel: waarom wij niet allemaal hetzelfde denken over politiek en moraal*. Ten Have.
- <sup>31</sup> Nanke Verloo (2023). *Stukelen over participatie. Tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam: Van Gennep.
- <sup>32</sup> Zie ook John Forester, Nanke Verloo en David Laws (2023) Creative discretion and the structure of context-responsive improvising. In: *Journal of Urban Affairs*, DOI: 10.1080/07352166.2021.1901589
- <sup>33</sup> Kuitenbrouwer, M. (2018) Getting unstuck: the reconstruction clinic as pragmatic intervention in controversial policy disputes. In: Bartels, K and Wittmayer, J. *Action Research in Policy Analysis* (pp. 177–197). Routledge.
- <sup>34</sup> Zie bijv. Brandsma, B. (2016). Polariserend. *Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Inside Polarisation VOF
- <sup>35</sup> Cobb, S. B. (2013). *Speaking of violence: The politics and poetics of narrative in conflict resolution*. Explorations in Narrative Psyc.
- <sup>36</sup> Nanke Verloo (2023). *Stukelen over participatie. Tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam: Van Gennep.
- <sup>37</sup> Shields (2003). The community of Inquiry. *Classical Pragmatism and Public Administration*. In: *Administration & Society*, 35(5), 510-538.
- <sup>38</sup> Zie ook Wouter Mensink (2020). 'Praten over het weer'. Sociaalwetenschappelijke en filosofische reflecties op persoonlijke ervaringen met klimaatverandering. In: *Sociologie*, jg. 2020, nr. 1, p. 132-150.
- <sup>39</sup> Nanke Verloo (2023). *Stukelen over participatie. Tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam: Van Gennep.