



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Burgerparticipatie op nationaal niveau

Essaybundel met reflecties uit wetenschap en praktijk

Geerten Boogaard

Frank Hendriks

Will Tiemeijer

Nanke Verloo

Kennisknooppunt Participatie

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau	8
3	Institutionele inbedding van nationale burgerparticipatie	24
4	Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet	32
5	Wat willen de mensen zelf? Een gedragswetenschappelijk perspectief op burgerparticipatie	43
6	Politiek en ambtelijk vakmanschap voor echte burgerbetrokkenheid	55
7	Participatie op Rijksniveau: een ambtelijke praktijkreflectie	66

De essays in deze bundel zijn geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1

Inleiding

INLEIDING

1 Inleiding

1.1 Een strategische verkenning naar burgerparticipatie op nationaal niveau

‘Een vitale democratie beweegt mee met zijn tijd en heeft goede en voor eenieder toegankelijke verbindingswegen tussen inwoners en bestuur. Iedere stem telt en doet ertoe, bij verkiezingen en tussen verkiezingen in. In het verlengde van het coalitieakkoord versterkt dit kabinet daarom burgerparticipatie en burgerinitiatieven op nationaal en decentraal niveau.’¹

Het kabinet wil burgers beter betrekken bij keuzes en vragen rond grote en urgente maatschappelijke transitie en mogelijkheden vergroten voor invloed en zeggenschap. Dat kan met vernieuwende vormen van burgerparticipatie, zoals burgerfora. Het credo daarbij is: doe het goed, of doe het niet. Het succes van burgerfora en andere vormen van nationale participatie valt of staat bij verwachtingenmanagement en heldere randvoorwaarden vooraf, zoals gedegen inbedding in het parlementaire proces en helderheid over de opvolging.

De bijhorende verkenning die Berenschot op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoerde, concludeert dat in de afgelopen jaren door het Rijk is geëxperimenteerd met een brede waaier aan vormen van nationale participatie. Burgerfora, burgerdialogen, burgerpanels, digitale participatie en Participatieve Waarden Evaluaties (PWE): aan variatie geen gebrek.²

Het algehele beeld blijft echter gefragmenteerd, zo stellen de onderzoekers. Er bestaat geen scherp beeld van het gebruik van participatie-instrumenten door de departementen. Ook worden verschillende definities gebruikt van participatie en verschilt de aandacht ervoor per departement. De aanbeveling luidt om tot een rijksbrede, doordachte positie ten aanzien van participatie te komen.

Deze aanbeveling wordt niet gedaan in een vacuüm, maar kan worden gezien in de context van een groter wordende roep om visie in beleid voor nationale participatie en democratische vernieuwing. Het SCP roept in een recente kennisnotitie bijvoorbeeld op tot een brede discussie over de bijdrage van burgerfora en andere democratische vernieuwingen aan het verbeteren van de werking van de representatieve democratie.³ Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde Frank Hendriks bepleit een hybride aanpak van democratische innovatie, in plaats van wat hij ziet als geïsoleerd inzetten op losse instrumenten.⁴

1.2 Deze verkenning

Deze strategische verkenning beoogt aan de strategische positie van het Rijk een bijdrage te leveren. Het brengt de huidige stand van het denken rondom participatie in nationale besluitvormingsprocessen in kaart en reikt vragen, dilemma’s en mogelijke handelingsperspectieven aan voor het Rijk. Het is daarmee geen eindproduct, maar startdocument voor reflectie. In gesprek met anderen – inwoners, collega-ambtenaren van andere departementen, politici - wetenschappers- kunnen we onze Rijksbrede positie op participatie verder doordenken en bepalen.

¹ Kamerstuk 30184 nr. 38.

² Steven Blok et. al, *Burgerparticipatie op nationaal niveau. Een juridische en empirische verkenning*. Berenschot adviesrapport, 13 januari 2023.

³ Franziska de Koning et al., ‘SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief’, SCP-kennisnotitie, 1 maart 2023.

⁴ Frank Hendriks, ‘Slim combineren helpt democratische innovatie vooruit. Waarom het in Nederland maar niet lukt met democratische vernieuwing en elders wel,’ *Binnenlands Bestuur* 14 september 2023.

1.3 Essays

Aan 5 wetenschappers en (praktijk)experts is gevraagd om een essay te schrijven in reactie op deze verkenning. De auteurs belichten ieder vanuit een andere optiek een vraagstuk of dilemma rond het thema.

- **Prof. mr. Geerten Boogaard | Hoogleraar Decentrale Overheden (Thorbecke-leerstoel), Universiteit Leiden.**
Geerten Boogaard gaat in op mogelijkheden tot wettelijke verankering van participatie op nationaal niveau. Vertrekkend vanuit het derde democratische ideaal van de identiteitsdemocratie, verkent hij het staatsrechtelijke landschap en o.a. een organieke wet op de Rijksoverheid.
- **Prof. dr. Frank Hendriks | Hoogleraar Vergelijkende Bestuurskunde, Universiteit Tilburg.**
Frank Hendriks pleit voor variatie én selectie in de Nederlandse participatiepraktijk, met bijzondere aandacht voor het realiseren van effectieve combinaties van werkvormen. Meer grip op de meervoudigheid van burgerparticipatie en de democratische waarden die daarmee gemoeid zijn is nodig voor zinvolle doorontwikkeling van democratische innovaties.
- **Prof. dr. Will Tiemeijer | Bijzonder hoogleraar Gedragwetenschappen en Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam**
Will Tiemeijer benadert het fenomeen van participatie vanuit de beleving, voorkeuren, capaciteiten en leefsituatie van individuele burgers. Uitgaande van het burgerperspectief zijn er serieuze kanttekeningen te plaatsen bij de idee dat 'meer burgerparticipatie' altijd beter is.
- **Dr. Nanke Verloo | Universitair Docent in Stedelijke Politiek en Planologie, Universiteit van Amsterdam**
Nanke Verloo betoogt dat echte burgerbetrokkenheid begint bij een overheid die kritisch vermogen heeft om te bepalen of, wanneer en hoe het passend is om burgers te betrekken. Ze geeft inzichten in het ambtelijk én politiek vakmanschap dat nodig is voor samenwerkingen met burgers waarin responsiviteit, improvisatievermogen en erkenning centraal staan.
- **Kennisknooppunt Participatie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**
Het Kennisknooppunt participatie legt in haar analyse van de ambtelijke praktijk een patroon bloot van 'interne drukte' en behoefte aan daadkracht, wat (vaak onbedoeld) kan leiden tot vinkjes-participatie. Ze pleit voor anticyclisch participeren, waarbij de tijd kan worden genomen om in dialoog met de samenleving beleid te ontwikkelen.

2

Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau

op nationaal niveau

burgerparticipatie

strategische verkenning

2 Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau

In het voorjaar van 2023 stuurde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ‘Aanpak burgerparticipatie en burgerfora’ naar de Tweede Kamer. In de brief zet de minister de ambities uiteen voor burgerparticipatie op het nationale niveau.

Het bijhorende Berenschot-rapport geeft een overzicht van ‘wat moet en wat kan’ (de regelgeving) en ‘wat gebeurt’ (de praktijk) op het gebied van participatie op nationaal niveau. Deze verkenning voegt daar ‘waarom gebeurt het’ aan toe. Hoe kijken we in Nederland naar participatie en welke doelen beoogt Rijksoverheid met nationale participatie te bereiken? Daarbij kijken we ook naar de bredere context. Hoe heeft (het denken over) participatie zich in Nederland ontwikkeld? Welke verhouding veronderstelt dat tussen burger en overheid? Hoe staan we er in Nederland voor in verhouding tot andere landen? In deze verkenning behandelen we deze vragen en verkennen we mogelijke handelingsperspectieven voor de toekomst.

2.1 Definitie

Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat er binnen het Rijk verschillende definities van participatie naast elkaar gehanteerd worden. Daarnaast verschillen gangbare termen die medewerkers gebruiken, uiteenlopend van stakeholderbeleid tot participatie.⁵ Het gevolg hiervan is volgens de onderzoekers dat de discussie rondom participatie verwordt tot een ‘Toren van Babel’. Wat gezien wordt als participatie, beïnvloedt het beeld over wat er nu gebeurt én wat mogelijk de aandacht moet krijgen voor verbetering of vernieuwing.

In deze verkenning hanteren we net als Berenschot de definitie van ProDemos (2018):

*Een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.*⁶

Daarbij kijken we in deze verkenning uitsluitend naar participatie:

- van **burgers** dan wel **inwoners**, niet van stakeholders
- op **nationaal** niveau, niet lokaal of regionaal of Europees
- in **beleidsvoorbereiding, uitvoering of evaluatie**.

2.1.1 Participatie van burgers, niet stakeholders

Met bovenstaande definitie en afbakening blijven specifieke vormen van burgerbetrokkenheid dus ook buiten beeld. Denk daarbij aan participatie van stakeholders, waaronder bedrijven en brancheverenigingen. Burgerparticipatie dient zich tot vormen van stakeholdersparticipatie te verhouden, maar is wel iets anders.

2.1.2 Op het nationale niveau

Daarnaast kijkt deze verkenning uitsluitend naar het nationale niveau. Lokaal is in de afgelopen jaren al een rijke en veelvormige praktijk van burgerparticipatie ontstaan, daar kunnen we van leren.⁷ De laatste jaren is ook toenemende aandacht voor het nationale niveau. Hier spelen thema’s waar burgers over mee willen praten, zoals vergrijzing, de toekomst van de verzorgingsstaat, wonen en bouwen en de verdeling van de ruimte in Nederland.⁸ Daarbij moet worden opgemerkt dat dergelijke (transitie)vraagstukken zelden ophouden bij de grens. In deze verkenning moet ‘nationale participatie’ daarom worden uitgelegd mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen op nationale besluitvormingsprocessen.

2.1.3 In beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie

Een belangrijkere notie is dat deze verkenning uit een overheidsperspectief vertrekt. Het gaat om vormen van burgerparticipatie, waarbij (Rijks)overheid de burger uitnodigt om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Dat stelt ons in deze verkenning staat te kijken naar specifieke vormen van burgerparticipatie, zoals nationale burgerfora. Dit is nadrukkelijk een beperkte opvatting van participatie. ‘Participatie’ vertrekt immers even goed vanuit de burger: die oefent invloed uit op de democratische besluitvorming. Zie bijvoorbeeld de definitie van Popering-Verkerk en Van Buuren (2019):

*Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en/of organisaties invloed uitoefenen op en/of controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan.*⁹

Op deze manier opgevat betreft participatie een groter spectrum aan manieren waarop individuen invloed uit kunnen oefenen op de democratische besluitvorming via allerlei vormen van politieke participatie. En dat bovendien niet alleen doen op uitnodiging van de overheid, maar ook (juist) op eigen initiatief.

Het werk van politicoloog Jan van Deth (2001) laat zien hoe de studie naar politieke participatie in de tweede helft van de twintigste eeuw snel is uitgebreid. Waar in de jaren 1940 en 1950 de focus lag op stemmen en electorale participatie, omvat het tegenwoordig een veel breder repertoire aan activiteiten: denk aan het ondertekenen van petitie’s, doneren, protesteren, een bezoek brengen aan de burgemeester. Dit suggereert dat ‘politieke participatie’ vrijwel alle aspecten van het sociale leven betreft. Met andere woorden: politieke participatie is *de studie van alles* geworden.¹⁰

Deze verkenning heeft die ambitie zeker niet. In navolging van de aanbevelingen van Berenschot, hanteren we hier een scherp afgebakende definitie – in het volle bewustzijn dat die een groot deel van de discussie over participatie buiten beschouwing laat.

2.1.4 Participatieve – representatieve democratie

De kabinetsvisie op participatie in een meervoudige democratie behelst dat de participatieve democratie zich tot de representatieve democratie dient te verhouden.¹¹ Burgers kiezen elke vier jaar hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, de eilandsraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van hun waterschap. Participatie en maatschappelijk initiatief zijn daarop een waardevolle aanvulling. Het democratische speelveld is echter breder dan dat. Burgers kunnen bijvoorbeeld hun stem laten horen via protestacties of demonstraties. Deze politieke participatie is soms zelf ook drijfveer en bron bij het ontstaan van nieuwe maatschappelijke initiatieven. De visie van het kabinet is dat het aan bestuurders en volksvertegenwoordigers is om responsief te zijn op geluiden – ook kritische – uit de samenleving en deze initiatieven ruimte en vertrouwen te geven.

2.2 Hoe valt de waarde van participatie te duiden?

Dat er zoveel gebeurt op het gebied van participatie binnen Rijksoverheid, suggereert dat er een zekere waarde wordt toegedicht aan het betrekken van mensen bij de vorming van beleid. Het loont om nader uiteen te zetten hoe die waarde wordt gedeut.

2.2.1 Normatief, instrumenteel en inhoudelijk

In de theorievorming wordt het onderscheid gemaakt tussen normatieve, instrumentele en inhoudelijke redenen voor participatie. De normatieve reden voor participatie gaat uit van participatie als doel op zich (‘omdat het hoort’). In een democratie heeft elke burger het recht om gehoord te worden en invloed uit te oefenen op collectieve beslissingen. An sich is dat echter nog geen reden om in aanvulling op de verkiesin-

⁵ Steven Blok et. al, *Burgerparticipatie op nationaal niveau*.

⁶ ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie* (Den Haag 2018).

⁷ Zie ook de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel participatie op decentraal niveau (Kamerstuk 2022-23, 36210).

⁸ Josje den Ridder et al., *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. SCP-notitie (2021).

⁹ V. Visser, J. van Popering-Verkerk, M.W. van Buuren, ‘Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving’. Erasmus Universiteit Rotterdam (2019).

¹⁰ Jan van Deth, ‘Studying political participation. Towards a theory of everything?’, *Conference Paper* (2001).

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 95.

gen participatiemogelijkheden voor burgers in besluitvormingsprocessen te vergroten, door bijvoorbeeld mensen mee te laten praten in burgerfora. De aannahme die hieronder ligt, is dat de democratie gebaat is bij nieuwe verbindingswegen tussen burger en overheid, en dat de overheid zich in moet spannen om die verschillende vormen van inspraak mogelijk te maken.

Vanuit dit perspectief vertrokken, zou participatie idealiter bijdragen aan democratische waarden. In haar studie van 2011 onderscheidt bestuurskundige Ank Michels 5 manieren waarop burgerparticipatie kan bijdragen aan democratische waarden. Burgerparticipatie:

- geeft burgers zeggenschap in besluitvorming (invloed);
- geeft individuele burgers een stem in het beleidsproces (insluiting);
- leidt tot meer democratische vaardigheden en meer politieke betrokkenheid;
- leidt tot rationele beslissingen op basis van uitwisseling van argumenten (deliberatie);
- en vergroot de legitimiteit van beslissingen (legitimiteit).

Daarnaast onderscheidt Leyenaar instrumentele redenen voor participatie ('omdat het iets oplevert'). Het vertrekpunt hier is dat participatie bijdraagt aan efficiënte en effectieve beleidsvorming. Een argument voor participatie zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat het conflicten voorkomt door in een vroeg stadium mensen bij beleidsvorming te betrekken. Ten slotte zijn er inhoudelijke redenen voor participatie. De achterliggende gedachte is dat burgers bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming, vanuit hun 'expertise' als burger.

Politicoologe Monique Leyenaar betoogt dat over de normatieve waarde van participatie in de regel overeenstemming bestaat, namelijk dat participatie goed is voor de democratie. De kwalitatieve of inhoudelijke waarde van participatie is meer betwist, niet iedereen is het er immers over eens dat beleid gebaat is bij de expertise van 'leken'. De instrumentele waarde van participatie is het meest bediscussieerd. Deze vertrekt namelijk vanuit de gedachte dat participatie bijdraagt aan draagvlak en legitimiteit van beleid. Ze schetst hier de spanning tussen de opvatting dat de legitimiteit van beleid gebaat is bij burgerparticipatie enerzijds, en het idee dat alleen verkiezingen beleid kunnen legitimeren anderzijds.¹²

2.2.2 Tussen theorie en praktijk

Hoewel de normatieve waarde in theorie het minst omstreden is (wie kan erop tegen zijn dat mensen vrijwillig meedenken en -doen in participatietrajecten van de overheid, en daarmee bijdragen aan democratische waarden?), ligt het in praktijk vaak een stuk ingewikkelder. Zo is er het bekende fenomeen van oververtegenwoordiging van de *able and willing* in participatietrajecten. Ook aan de output-kant schuurt het, want de opvolging van resultaten door politiek en bestuur is vaak omgeven door vrijblijvendheid. Dit alles roept de vraag op: *wiens* invloed en zeggenschap wordt vergroot door nieuwe vormen van participatie op nationaal niveau? En is daar überhaupt sprake van, als het in veel gevallen aan gedegen opvolging door politiek en bestuur ontbreekt?

Uit visiedocumenten, handreikingen en Kamerbrieven blijkt dat er binnen het Rijk een uitgebreid vocabulaire is ontstaan om de waarde van participatie te duiden.¹³ De vraag is of hetzelfde geldt voor het scheppen van realistische verwachtingen bij participatie. Dat vereist een andere terminologie: een van randvoorwaarden, uitgangspunten en principes. Zo pleit de Kabinetsaanpak burgerparticipatie en burgerfora voor het vooraf stellen van randvoorwaarden vormen van participatie op nationaal niveau, zoals burgerfora. En niet voor niets is de voornaamste inzet van de EU en de Raad van Europa (RvE) op dit vlak het formuleren van standaardprincipes, en het aanzetten van lidstaten daartoe. Zo nam de RvE in het najaar van 2023 de aanbeveling aan om gezamenlijk de principes van deliberatieve democratie te onderschrijven, uiteenlopend van gelijke representatie tot inbedding in een juridisch kader.¹⁴ In dezelfde geest publiceerde de Europese

Commissie eind 2023 haar *Defense of Democracy package*, met een aanbeveling om randvoorwaarden te stellen aan participatie in publieke besluitvormingsprocessen.

Reflectievragen

Hoe draagt participatie bij aan democratische waarden? Hoe geeft participatie bijvoorbeeld meer invloed aan meer inwoners in beleid en besluitvorming?

In hoeverre is de overheid als initiatiefnemer ontvankelijk voor de inbreng en invloed van burgers? Wat als er naar idee van de initiatiefnemer n.a.v. participatie onhaalbare of ongewenste adviezen uit voortkomen?

2.3 Hoe heeft beleid ten aanzien van participatie zich ontwikkeld in Nederland?

De laatste jaren is de aandacht voor burgerparticipatie in nationale besluitvorming toegenomen, zowel binnen beleid als de wetenschap. Burgerparticipatie is echter geen 21^e-eeuwse uitvinding, de geschiedenis van (nationaal) participatiebeleid gaat zeker een halve eeuw terug. In het algemeen wordt de democratiseringsgolf van de jaren '60 en '70 genomen als startpunt van het denken over betrekken van inwoners bij beleid in termen van 'participatie'. Sindsdien heeft het beleid en denken over participatie zich ontwikkeld.

2.3.1 Drie generaties burgerparticipatie

In de theorievorming worden 3 generaties burgerparticipatie onderscheiden: formele inspraak vanaf de jaren '60¹⁵, de verbreiding van interactief bestuur en coproductie vanaf de jaren '90, en de opkomst van informeel burgerinitiatief en doe-democratie vanaf de eeuwwisseling.¹⁶ Daaraan kan de zogenaamde deliberatieve golf als vierde generatie toegevoegd worden.

In het overzichtelijke en veelgebruikte schematische overzicht van Lenos et al (2006) vervangen de generaties elkaar niet, maar vullen ze elkaar aan:

Tabel 1 Drie generaties burgerparticipatie vanaf de jaren '70 tot heden. Naar: Lenos et al (2006).

	Wat?	Wanneer.
1 ^e generatie	Inspraak. Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren '60 tot nu toe.
2 ^e generatie	Interactieve beleidsvorming en coproductie. burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren '90 tot nu toe.
3 ^e generatie	Burgerinitiatief en uitdaagrecht.	Begin van deze eeuw tot nu toe.
4 ^e generatie	Deliberatieve golf: Burgerfora.	2006 tot nu toe?

In de jaren '60 deed het fenomeen 'inspraak' zijn intrede beleid en wetgeving, te beginnen in het ruimtelijke domein. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van 1965 maakte wettelijke inspraak voor belanghebbenden mogelijk. De wet biedt burgers en belangengroepen mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen bestuur- en bestemmingsplannen. Op gemeentelijk niveau werd inspraak in deze periode vooral nog

¹² Monique Leyenaar, 'De waarde van burgerparticipatie', Breed, K.; Haefen, M. van (ed.), *Het wegen van publieke waarden* (2009).

¹³ Zie bijvoorbeeld de rapporten, visiedocumenten en Kamerbrieven die Berenschot analyseert in haar onderzoek, waaronder *Kijk op Europa* (BZ), *Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming* (IenW), *Handreiking Bewonersparticipatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving* (RIVM) Kamerbrief over Burgerbetrokkenheid bij de energietransitie (Kamerstuk 32 813, nr. 1231) (EZK).

¹⁴ Recommendation CM/Rec(2023)6 of the Committee of Ministers to member States on deliberative democracy (Adopted by the Committee of Ministers on 6 September 2023 at the 1473rd meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁵ Lenos et al. Beginnen hun analyse in de jaren '70, maar onderzoek van o.a. Universiteit Twente laat zien dat het fenomeen inspraak al in de jaren '60 zijn intrede deed in het domein van ruimtelijke ordening. Zie: F. Coenen, R. van de Peppel, J. Woltjer, 'De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap* (2001:4).

¹⁶ S. Lenos, P. Sturm, R. Vis, *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 – 2010* (Amsterdam 2006).

opgevat als een techniek voor consultatie (en evt. protestacties te voorkomen dan wel bezweren).¹⁷ Ook op gebied van medezeggenschap werd nieuwe regelgeving aangenomen, zoals de Wet OR van 1971.¹⁸

Waar ‘inspraak’ tot deze periode nog beperkt was tot de mogelijkheid te reageren op vrijwel afgeronde plannen van de overheid, zagen de jaren ‘90 de opkomst van coproductie en ‘interactief beleid’. Het functioneren van de klassieke inspraakprocedures van de jaren ‘70 werd ter discussie gesteld. Het dominante discours rondom participatie verschuift en benadrukt dat besluitvorming in interactie tussen betrokken partijen tot stand komt.¹⁹ Formele inspraak werd gecombineerd met informeel overleg in een vroeg stadium.²⁰ In het fysieke domein zijn de open-planvormingsprocessen van Rijkswaterstaat een goed voorbeeld. De derde generatie burgerparticipatie kan worden samengevat als de ‘doe-democratie’, naar de gelijknamige nota uit 2013. Rond de eeuwwisseling kreeg burgerparticipatie in de vorm van initiatieven van burgers toenemende beleidsaandacht. Hierbij zijn de rollen ten opzichte van inspraak en interactieve beleidsvorming omgedraaid: de burger initieert, de overheid participeert.²¹

Deze vorm van participatie verhoudt zich minder goed tot de definitie die we in deze verkenning aanhouden, namelijk het participeren van burgers in nationale beleidsvorming, op uitnodiging van de overheid. De handelingsperspectieven die in deze verkenning worden aangereikt hebben dan ook in eerste instantie betrekking op de manieren waarop de overheid haar participatie beter kan organiseren. Dit neemt niet weg dat de overheid zich te verhouden heeft tot initiatief uit de samenleving. De verschillende rollen die de overheid daarin kan aannemen, werden onlangs in beeld gebracht door de VU in het in opdracht van BZK geschreven rapport: *Burgercollectieven in Nederland. Een conceptuele en empirische verkenning (2024)*.²²

2.3.2 Een nieuwe generatie?

De historische analyse van Lenos is geschreven in 2006 en houdt daar op, de ontwikkelingen op gebied van participatie zijn ondertussen doorggegaan. In de internationale literatuur is recent veel aandacht voor *deliberative democracy*, een paraplueterm waar deliberatieve vormen van democratie en participatie onder wordt geschaard.²³ De OECD bracht de recente toename aan ‘representatieve deliberatieve processen’ in beeld in haar veel geciteerde rapport *Catching the Deliberative Wave*.²⁴ De meest uitgewerkte vorm hiervan is het burgerforum of *citizens’ assembly*, waarbij zo’n 150 gelote burgers met elkaar in beraad gaan over een maatschappelijk vraagstuk. Dit past binnen de wat bestuurskundigen en politicologen de *deliberative turn* noemen, die al in de jaren ‘90 inzette. Onderliggende *bed rock agreement* van het deliberatieve democratie discours is dat communicatie de hoeksteen is van het democratische proces, in plaats van de aggregatie van (vaststaande) voorkeuren.²⁵

Breder wordt ook wel gesproken over ‘democratische innovaties’, instrumenten die gericht zijn op het vergroten van de deelname van burgers aan politieke besluitvorming. Stephen Elstub en Oliver Escobar laten zien dat het gebruik van de term democratische innovaties vanaf de jaren 2010 een vlucht heeft genomen in de academische literatuur. Toch wordt het vaak nog gebruikt als verzamelterm voor een breed scala aan instrumenten. Denk aan burgerbegrotingen, burgerjury’s, deliberatieve polls, referenda, *town hall meetings*, online burgerplatforms, e-democracy, etc. Ze pleiten voor een nieuwe ‘typologie’ van democratische innovaties, in te delen in 5 ‘families’: mini-publieken, participatief begroten, referenda en burgerinitiatieven, *collaborative governance* en digitale participatie.²⁶

¹⁷ Coenen, ‘De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning’.

¹⁸ P.F. van der Heijden et. al, *Medezeggenschap: Ontwikkelingen in de 21^e eeuw*. SER-notitie (2012).

¹⁹ Sonja van der Arend, ‘Het verhaal van interactief beleid’, in: Arend, *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie* (Utrecht 2009).

²⁰ Coenen, ‘De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning’.

²¹ Frank Hendriks et. al, *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur* (Utrecht 2013).

²² René Bekkers, Theo Schuyt, Job Suijs, *Burgercollectieven in Nederland: een conceptuele en empirische verkenning*. Rapport over burgercollectieven in opdracht van het Ministerie van BZK (2024).

²³ Frank Hendriks, Julien van Ostaaijen, *Inspiratiebronnen en kwaliteitseisen voor toekomstbestendig stadsbestuur: binnengemeentelijk bestuur en democratische vernieuwing in vier buitenlandse steden*. Essay (Tilburg 2020).

²⁴ OECD, *Catching the Deliberative Wave. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* (2020).

²⁵ Frank Hendriks, ‘Democratic innovation beyond deliberative reflection: the plebiscitary rebound and the advent of action-oriented democracy’, *Democratization* (2019).

²⁶ Stephen Elstub en Oliver Escobar, ‘A Typology of Democratic Innovations’, Paper for the Political Studies Association’s Annual Conference, 10th -12th April 2017, Glasgow 2017.

2.3.3 Ontwikkeling wet- en regelgeving

Veranderingen in denken over participatie hebben in Nederland nooit echt geleid tot aanpassingen in het institutionele raamwerk. André Krouwel betoogt in het WRR-rapport *Staat van de democratie* uit 2004 dat op vier amendementen na (invoering van het fenomeen inspraak en de komst van de Ombudsman in de jaren ‘60 en ‘70, het raadgevende referendum in de jaren en vormen van interactieve beleidsontwikkeling in de jaren ‘90) de democratische innovaties op nationaal niveau uitbleven.²⁷ Twee jaar na publicatie vond het eerste nationale burgerforum plaats, in 2006. Heden staat er op Rijksniveau op gebied van participatie weinig gecodificeerd in algemene wet- en regelgeving, zo laat het onderzoek van Berenschot zien. Enkele beginselen zijn te onderscheiden, denk aan het petitierecht en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV), die burgers in staat stelt zienswijzen in te dienen.²⁸

2.3.4 Van inspraak tot democratische innovatie

Deze geschiedenis laat in vogelvlucht zien hoe de terminologie en het beleidsdiscours over participatie de afgelopen jaren veranderd is. Dit hint ook op een verandering in denken over participatie. Waar met ‘inspraakmogelijkheid’ en ‘democratische innovatie’ misschien hetzelfde bedoeld wordt, lichten beide termen wel verschillende aspecten uit. Een historische constante is dat uitdagingen voor de representatieve democratie een voedingsbodem creëren voor reflectie over de toekomst van het democratisch bestuur. Zo laat historisch onderzoek zien dat de democratische crises van de jaren ‘40, ‘60 en ‘80 veranderende verwachtingen van burgers in de democratie teweegbrachten, en daarmee ook opvattingen over participatie en actief burgerschap.²⁹

Dit is ook weer zichtbaar in het huidige discours rondom ‘democratische innovaties’, die vaak geduid worden als een mogelijkheid om representatieve democratieën nieuw leven in te blazen en het sociale en politieke vertrouwen te vergroten. Daarbij zien we de laatste jaren nadrukkelijk aandacht voor het belang van de institutionele en politieke inbedding van participatie. Bezorgdheid richt zich op afnemende politieke steun en veranderende patronen van politieke participatie.³⁰

2.4 Burgerparticipatie als democratisch repertoire

In beleid, wet- en regelgeving zien we dus in de recente geschiedenis verschillende ontwikkelingen op het gebied van participatie en burgerbetrokkenheid. Het concept ‘democratische repertoires’ kan helpen bij het historisch duiden van deze veranderingen. Politiek historicus Wim van Meurs doelt hiermee op het geheel aan opvattingen en praktijken van democratie, en hoe die in de loop van de tijd in beweging zijn.³¹ Hij bouwt hiermee voort op het werk van Charles Tilly, die het concept ‘repertoire’ in de politieke geschiedenis introduceerde als kritiek op de statische visie op democratie als enkel het geheel aan formele regels en instituties. In plaats daarvan pleitte hij voor een academisch debat over de vorm (en daarmee veranderlijkheid) van de democratie.

In de geest van Tilly zouden we burgerparticipatie en inspraak ook als ‘democratisch repertoire’ kunnen beschouwen, dat sinds de jaren zestig steeds dominanter is geworden, maar ook verschillende verschijningsvormen heeft gekend. Dit repertoire van participatie en inspraak vormt een duidelijke breuk met het de jaren vijftig. In deze periode was het democratisch ideaal dat van de volgzaam burger. Dit is wat historicus Wim de Jong het ‘disciplineringsrepertoire’ noemt.³² In zijn standaardwerk over de verzuiling schrijft Tilly’s tijdgenoot Arend Lijphart over de ‘lijdelijkheid’ van de wederopbouw-generatie. Stemmen bij verkiezingen kon

²⁷ André Krouwel, ‘Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland’, in: E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR-rapport (2004).

²⁸ Steven Blok et. al, *Burgerparticipatie op nationaal niveau*.

²⁹ Zie o.a. Wim van Meurs, ‘Democratische repertoires’, en Wim de Jong ‘Van wie is de burger?’.

³⁰ M. Karlsson et al, ‘Democratic Innovation in Times of Crisis: Exploring Changes in Social and Political Trust’, *Policy & Internet* 13:1 (2020).

³¹ Wim van Meurs, ‘Democratische repertoires in beweging en conflict’, in: *Omstreden democratie* (2013).

³² Wim de Jong, *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (2014).

gezien worden als burgerplicht. De democratie was buiten de verkiezingen om echter gebaat bij 'lijdelijke', volgzaam burgers, berust in de macht van de politieke elite.³³

De jaren zestig zette daar een nieuw democratisch repertoire tegenover, dat van inspraak en medezeggenschap uit naam van emancipatie. Dit gedachtegoed was natuurlijk niet nieuw, maar leefde in de jaren zestig opnieuw op en won aan terrein. In een democratie moest de burger bewust en kritisch zijn, zich emanciperen, het gezag uitdagen. Dat ging gepaard met een ander idee van politieke participatie: mensen moesten mee *mogen* praten, niet *moeten* praten. De afschaffing van de opkomstplicht in 1970 is dan ook typerend voor deze periode. Het belangrijkste argument was dat niemand tot participatie mocht worden gedwongen.³⁴ Sinds de jaren zeventig is het democratische repertoire van burgerparticipatie bijna niet meer weg te denken.

2.4.1 Het burgerperspectief: enraged vs. engaged

In deze verkenning wordt vanuit een overheidsperspectief het denken over participatie en mogelijke handelingsperspectieven verkend en geduid. Democratische repertoires gaan echter over het geheel aan (formele) instituties en praktijken, waarachter ook weer verschillende voorkeuren en motieven schuil kunnen gaan. Die op hun beurt weer verschillen tussen burgers en politici. Het strekt te ver om daar in deze verkenning gedetailleerd op in te gaan. Wel zijn een paar algemene noties relevant.

Van Meurs constateert dat burgers in Europese landen 'in toenemende mate belang hechten aan inspraak, participatie en controle op de politiek'.³⁵ Er is echter een duidelijk verschil tussen de verwachtingen en motivaties van burgers ten aanzien van participatie en inspraak in de jaren zestig en in de jaren negentig. Dit verschil is volgens hem het best te typeren als *engaged* vs. *enraged*. In de jaren zestig was participatie vooral een middel tot een doel, namelijk het verwezenlijken van bepaalde idealen (*engaged*). In de jaren negentig was participatie verworden tot doel op zich. Verwachtingen ten aanzien van participatie waren niet zozeer gelieerd aan een inhoudelijke agenda van burgers, maar eerder gemotiveerd door ontevredenheid over de werking van de (representatieve) democratie (*enraged*).³⁶

Enraged – letterlijk: woedend – wil dus zeggen: mensen participeren vanuit onvrede met hoe de vertegenwoordigende democratie werkt, en zoeken naar alternatieve manieren om hun stem te laten horen. Dat wil overigens niet zeggen dat dit anno 2024 de enige reden voor politieke participatie is. Mensen met weinig politiek vertrouwen zoeken alternatieve vormen van invloed bovendien vaker buiten de overheids sfeer. Zo laat recent onderzoek zien dat deze groep vaker bereid is mee te doen aan een demonstratie en geneigd is een petitie te tekenen.³⁷

Historici zien als rode draad dat de (percepties) van crises ten aanzien van de democratie door de geschiedenis een rol spelen in veranderende verwachtingen van burgers in de democratie. In de jaren zestig speelde het gevoel dat de samenleving ingewikkeld was geworden, met politici als technocraten die groepsbelangen en lobby vertegenwoordigden. Het verlies aan ideologie zou technocratisering in de hand werken, en daarmee de kloof tussen burger en overheid vergroten. Begin jaren negentig zorgde bezorgdheid over apathie van consumentistische burgers voor nieuwe aandacht voor burgerschap en participatie. Gevolgd door het normen- en waardendebat aan het begin van de 21^e eeuw.³⁸ De meest recente periode die in deze verkenning besproken wordt (2010-heden) is meer het terrein van bestuurskundigen dan historici. Ook in het heden-daagse debat lijken crisisgevoelens ten aanzien van de democratie echter een rol te spelen in het denken over participatie en democratische vernieuwing.³⁹

³³ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem: Becht 1990, 8^e herz. druk).

³⁴ Wim de Jong, *Van wie is de burger?*

³⁵ Wim van Meurs, 'Democratische repertoires.'

³⁶ Idem.

³⁷ Ebe Ouattara, Eefje van Steenvoorden, 'The Elusive Effect of Political Trust on Participation: Participatory Resource or (Dis)incentive?', *Political Studies Association* (2023).

³⁸ Wim de Jong, *Van wie is de burger?*

³⁹ Zie bijvoorbeeld: Karlsson et al, 'Democratic Innovation in Times of Crisis.'

Reflectievragen

Hoe kritisch (enraged) kan, mag en moet een burger zijn in een democratische rechtsstaat?

Is er slechts de mogelijkheid tot participatie, of wordt er verwacht van een (democratisch) burger dat zij gebruik maakt van deze mogelijkheden?

2.5 Wat gebeurt er in andere landen?

Internationale vergelijking kan inzicht geven in de nationale praktijk die in Nederland is ontstaan, als er al zoiets bestaat als het 'Nederlandse' repertoire van burgerparticipatie. In zijn recente boek *Rethinking democratic innovation: Cultural clashes and the reform of democracy* (2023) schetst Frank Hendriks een enigszins somber beeld. Wat democratische innovatie betreft zou Nederland in ieder geval geen gidsland zijn. Op alle bestuurslagen worden voortdurend nieuwe varianten van participatie beproefd, maar van echte doorontwikkeling van het participatieinstrumentarium is geen sprake.⁴⁰

Zet daar een internationale succesvoorbeeld als Ierland tegenover, en de vergelijking is compleet. In de academische literatuur wordt Ierland algemeen als voorloper gezien op het gebied van *citizens' assemblies*. In hetzelfde rijtje worden vaak Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Schotland en het Verenigd Koninkrijk genoemd als *high profile* voorbeelden van de 'deliberatieve golf'.⁴¹

Dit beeld van een Nederlandse bestuurscultuur die weinig innovatief is, komt vaker terug in de literatuur. In het WRR-rapport *Staat van de democratie* (2004) wijdt André Krouwel het gebrek aan innovatie aan de conservatieve politieke cultuur van Nederland. 'Ons politieke systeem lijkt een bijna 'natuurlijke' neiging tot conservatisme en inertie in zich te dragen; de belangrijkste politieke instituties bestaan al sinds de Franse overheersing (...).'⁴² Ook Peter de Goede schetst de diep gewortelde cultuur van het Nederlandse 'polderen', die haaks zou staan op democratische innovaties met als doel burgers meer invloed en zeggenschap te geven.⁴³

Deze verkenning zal geen diepgravende analyse te bieden van de Nederlandse politieke cultuur, maar wel een poging doen om de 'Nederlandse' praktijk te duiden in internationale context. Dat doen we aan de hand van internationale ranglijsten en onderzoek van de OECD.

2.5.1 Internationale ranglijsten

Er zijn verschillende manieren om nationale verschillen in participatiebeleid en -praktijken internationaal te duiden. Eén daarvan is door naar internationale ranglijsten te kijken. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat hier met de term 'participatie' vaak breder wordt verwezen naar 'politieke participatie', en niet enkel participatie op uitnodiging van de overheid. Met die (belangrijke) nuance kunnen een aantal algemene observaties gedaan worden.

In het meest recente rapport (2023) van het Varieties in democracy institute (V-Dem) scoort Nederland een relatief lage 48^e plaats (van 179 landen) in de *Participatory Component Index*. Deze index weegt de actieve deelname van burgers in politieke processen. Het is dan misschien ook niet verwonderlijk dat referendum-land Zwitserland op 1 staat in de *Participatory Component Index*, gevolgd door Taiwan en Uruguay.

Hoe kunnen we deze de relatief lage score van Nederland duiden? Een deel van het antwoord moet waarschijnlijk gezocht worden in hoe V-dem participatie op lokaal en regionaal niveau weegt, waar ook de mogelijkheden om lokaal en regionaal bestuur te kiezen onder worden geschaard. Het feit dat Nederland geen gekozen burgemeester heeft kan bijdragen aan het lager uitvallen van de score op participatie.

⁴⁰ Zie ook: Frank Hendriks, 'Democratische innovatie. Waarom zou je dat doen?' Discussion paper voor het debat over democratische innovatie in Nederland (2023).

⁴¹ John Boswell et al, 'Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies', *Public Administration* 2022.

⁴² Krouwel, 'Semi-directe consensusdemocratie.'

⁴³ Peter de Goede, 'Omstreden democratie: introductie', in: *Omstreden democratie* (2013).

De Raad van Europa uit hier bijvoorbeeld bezwaar tegen in haar monitoringsrapport van de toepassing van de *European Charter of Local Self-Government in the Netherlands* (2021).

Daarentegen staat Nederland op de 6^e plek in de *Deliberative Component Index*. Deze index gaat over de kwaliteit van dialoog en deliberatie in een land. Daarbij gaat het niet zozeer over vernieuwende deliberatieve vormen als burgerfora, maar over hoe politieke beslissingen worden genomen op basis van respectvolle en redelijke dialoog. In 2023 staan Noorwegen, Zwitserland en Duitsland in de top-3.

2.5.2 OECD: deliberatieve democratie

Wat zien we als wat breder kijken naar vergelijkende studies op gebied van democratische innovaties? In het hiervoor genoemde *Catching the deliberative wave* (2020) brengt de OECD bijna 300 representatieve deliberatieve praktijken in 18 OECD-landen in beeld, ook wel aangeduid als ‘mini-publieken’. Bij deze vorm van participatie komt een willekeurig geselecteerde (vaak gelote) groep mensen op verzoek van een publieke autoriteit bijeen om te delibereren over een specifiek onderwerp of vraagstuk. OECD kijkt daarbij expliciet naar face-to-face bijeenkomsten van minimaal één dag.⁴⁴ Het merendeel van de onderzochte cases spelen af op lokaal of regionaal niveau, slechts 12% op nationaal niveau plaatsvinden. Hieronder worden bijvoorbeeld ook nationale burgerfora (*citizens’ assemblies*) geschaard.⁴⁵

2.6 Discussie: Verwachtingen(management) en mensbeelden

In deze verkenning zijn we in zevenmijslaarzen door de geschiedenis van participatiebeleid gegaan, en hebben we in grove streken een beeld geschetst van de internationale situatie. We verplaatsen onze blik van het verleden naar de toekomst: wat zijn handelingsperspectieven en welke verwachtingen van burgers en overheid veronderstellen deze?

2.6.1 Verwachting van burgers: actief, mondig, kundig?

Deze verkenning begon met de verschillende typen waarden die aan participatie toegeschreven kunnen worden: normatief, instrumenteel en inhoudelijk. De argumenten vóór burgerparticipatie verschillen per type waarde: in de ideale situatie draagt burgerparticipatie bij aan democratische waarden, de legitimiteit van beleid, en brengt het nieuwe (ervarings)kennis en expertise in. Echter is dit de waarde van burgerparticipatie vanuit de politieke besluitvorming bekeken. Wanneer men vanuit de burger redeneert, komen andere argumenten aan de orde. Namelijk: burgerparticipatie is een recht of verantwoordelijkheid van burgers (normatief), een kans om voor het eigen belang op te komen⁴⁶ (inhoudelijk), en heeft een vormend effect op burgers (instrumenteel).⁴⁷

Participatie gaat altijd gepaard met verwachtingen. Niet alle burgers willen, kunnen of durven in alle fasen van de belevingsvorming mee te doen of zelf eigen initiatieven te nemen voor publieke voorzieningen en/of de publieke ruimte. Hiervoor dient de burger bepaalde kennis te hebben (weten wat mogelijk is en hoe het werkt in ons democratisch bestel), bepaalde vaardigheden (om een mening te vormen, mee te kunnen praten, discussiëren) en zich een bepaalde houding eigen te maken (omgaan met verschillende, tegengestelde meningen, inspraak *willen* hebben).

Deze overwegingen, doelen en eisen zien we terug in het denken over het burgerschapsonderwijs. Het CLEAR-model geeft inzicht in de factoren die bijdragen aan de ongelijke respons van mensen op participatietrajecten. Participatie is het meest effectief wanneer burgers:

Tabel 2 Het CLEAR model. Uit: Vivien Lowndes en Lawrence Pratchett, ‘CLEAR. Understanding Citizen Participation in Local Government’ (Leicester 2006).

Can do	have the resources and knowledge to participate.
Like to	have a sense of attachment that reinforces participation.
Enabled to	are provided with the opportunity for participation.
Asked to	are mobilized through public agencies and civic channels.
Responded to	see evidence that their views have been considered.

Het risico bestaat dat nieuwe vormen van participatie alleen maar meer kanalen bieden voor de groepen die al bovenmatig actief zijn. Dit is de zogenaamde participatieparadox. Hoger opgeleiden ondernemen vaker activiteiten om (politieke) besluitvorming te beïnvloeden, terwijl lager opgeleiden en jongvolwassenen (18 tot 34 jaar) minder vaak politiek actief zijn. Deze verschillen tussen lager en hoger opgeleid en tussen jong en oud lijken de afgelopen tien jaar eerder iets toe dan af te nemen.

De groep burgers die participeert, eigen initiatieven opzet of de overheid uitdaagt, is nog altijd relatief klein en weinig divers. Het Lokaal Kiezersonderzoek (2022) laat zien er meer bereidheid is om mee te doen aan een referendum (43%) dan aan een burgerbegroting (22%) of burgerberaad (19%). Daar staat tegenover dat 51% in 2022 van de kiesgerechtigde burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen stemde. Dat was een nieuw laagterecord, maar nog altijd hoger dan de bereidheid om te participeren in referenda en burgerfora. Gevraagde tijd, kennis en vaardigheden verschillen per vorm, en daarmee de voorkeuren en bereidheid van mensen om wel of niet mee te doen.⁴⁸

Invloedrijke publicaties uit de afgelopen 10 jaar, zoals de WRR-publicatie *Weten is nog geen doen*, benadrukken daarbij dat de overheid steeds meer en vaker van burgers verwacht dat ze zelfredzaam zijn op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt. Naast denkvermogen is ‘doenvermogen’ minstens zo belangrijk om aan de hoge eisen van de participatiesamenleving te kunnen voldoen, onderstreept de WRR. Die hoge eisen kunnen zich ook vertalen naar onrealistische verwachtingen ten aanzien van politieke participatie en beleidsparticipatie. Dit is wat politiek filosoof Gijs van Oenen omschrijft als de kloof tussen de status van mensen als interactief burger en machteloos individu. Voor mensen die zichzelf niet als invloedrijk – of zelfs achtergesteld – beschouwen, is de interactieve medeverantwoordelijkheid niet alleen belastend, maar zelfs tegenstrijdig.⁴⁹

Het recente WRR-rapport Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle is een pleidooi voor grip-denken in beleid. Daarmee onderstreept het rapport ook de potentiële schaduwzijden van meer burgerparticipatie. Voor mensen met tijd en competenties leidt meer mogelijkheden voor participatie waarschijnlijk tot meer controle. Voor mensen die dat niet hebben, dreigt het tegenovergestelde.⁵⁰

Participatie vraagt dus iets van politiek, overheid en van burgers. Vanuit de overheid moeten we realistische verwachtingen koesteren én ons extra inspannen voor gelijke invloed, om ook de mening te horen van mensen die niet meteen zelf hun vinger opsteken, weinig doenvermogen hebben of misschien zelfs al zijn afgehaakt van de politiek. Het is aan bestuurders en volksvertegenwoordigers om responsief te zijn op geluiden - ook kritische- uit de samenleving, initiatieven en stemmen de ruimte te geven, maar ook te kanaliseren in de representatieve democratie.

⁴⁴ OECD, *Catching the Deliberative Wave*.

⁴⁵ OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions 2021.

⁴⁶ En afhankelijk van het type participatie open te stellen voor uitwisseling van gedachten met anderen en op basis daarvan het eigen standpunt bij te stellen. Dit geldt in meerdere mate voor deliberatieve vormen van participatie.

⁴⁷ Leyenaar, ‘De waarde van burgerparticipatie’.

⁴⁸ P. Dekker en J. den Ridder, Lokale betrokkenheid en non-electorale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

⁴⁹ Gijs van Oenen, ‘Teveel van het goede’, in: *Omstreden democratie* (2013).

⁵⁰ WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

2.6.2 Verwachting van de overheid: faciliterend en neutraal?

Eenzijds biedt en borgt de overheid dus idealiter gelijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen aan burgers om te participeren in ons democratische bestel. Anderzijds verwacht de overheid daarbij dus impliciet ook bepaald gedrag van de burger (actief, mondig, kundig). In de weerbarstige praktijk voldoet niet alleen de burger niet aan het ideaalbeeld, maar ook de politiek en overheid vinden het lastig om zich aan de bekende randvoorwaarden voor goede participatie te houden. Ook al willen politici, beleidsmakers en procesmanagers zich als neutraal en faciliterend voordoen, zij moeten zich ervan bewust zijn dat zij veelal niet neutraal zijn, maar vaak ook eigen, instrumentele doelen en belangen hebben die hen bewegen.⁵¹ Beleidsmakers dienen zichzelf altijd de vraag te stellen in hoeverre participatie echt ruimte laat voor initiatief vanuit de burger, en welke verwachtingen de overheid daar zelf bij heeft. Participatie vraagt dus ook een zeker bewustzijn, zelfbeheersing en zelfbinding bij de mensen in het bestuur, die vanuit overheid en politiek initiatief nemen tot het starten van participatie. Het 'creëren van draagvlak' is geen geval een goede reden voor participatie. Participatie vereist dat burgers invloed hebben op het vraagstuk dat voorligt. Het is in belang van de democratische rechtsstaat dat burgers beschermd worden tegen een overheid die participatie organiseert als maskerade voor eigen, instrumentele belangen en doelen.

Reflectievragen

Nemen we deze boodschap van WRR-rapport *Weten is nog geen doen* voldoende ter harte als het gaat om (politieke) participatie? Wat zijn realistische verwachtingen?

Betrokkenheid, inbreng en initiatief van burgers 'van onderop' wordt bij participatie verwacht, maar welke verwachtingen heeft de overheid als initiatiefnemer daar zelf bij?

Zijn we ons voldoende bewust van wat we vanuit de overheid vragen van burgers en/of aan (onbewuste) verwachtingen en drempels opwerpen in onze democratie en door de overheid geïnitieerde participatieprocessen? Hoe zorgen we dat mensen mee kunnen en durven te doen?

2.7 Wat zijn handelingsperspectieven voor de Rijksoverheid? Moeten, willen en kunnen

Gelet op de geschetste ontwikkelingen- historisch, internationaal, nationaal en decentraal - is de vraag wat goede handelingsperspectieven zijn voor de Rijksoverheid om de positie op participatie verder te versterken. We zien verschillende richtingen voor de nabije toekomst.

Moeten.	Willen en kunnen.	Of niets doen?
Rijksoverheid reguleert met meer of minder richtinggevende kaders (verplichtend).	Rijksoverheid stelt beleid op en stimuleert/ondersteunt een andere manier van werken .	Bottom up initiatief en participatie is leidend, Rijksoverheid doet niets.

2.7.1 Moeten

Ten eerste bestaat de mogelijkheid om de positie van het Rijk op participatie eenduidiger te regelen en versterken. De huidige participatiepraktijk is gefragmenteerd en hypegevoelig: om echt goed door te ontwikkelen zijn kaders nodig en verankering. Daarmee pleit dit scenario ook voor meer regie op participatie, en daarmee minder vrijblijvendheid. Hierbij kan gedacht worden aan het Rijksbreed vastleggen van meer of minder richtinggevende kaders, waarmee de Rijksoverheid zich aan een aantal algemene principes/uitgangspunten op participatie verbindt. Dit scenario lijkt wel wat op hoe het nu decentraal geregeld wordt voor decentrale overheden. Daar worden decentrale overheden verplicht om een participatieverordening vast te stellen.

In het verlengde kan toegewerkt worden naar een organieke wet op Rijksoverheid en het daarin precies beleggen van participatieverplichtingen op specifieke momenten (zie ook het essay van Geerten Boogaard in deze bundel). Optie in dit scenario is ook om per beleidsdomein een Ministeriele regeling uit te werken. Regelgeving voor de Rijksoverheid kan ook de vorm krijgen van *comply or explain* (is er aan participatie gedaan: ja/nee).

Voordeel kan zijn dat de Rijksoverheid zo verplicht wordt om randvoorwaarden en kaders op participatie scherp te stellen, te monitoren hoe het gaat en hierover periodiek met elkaar in gesprek gaan en verantwoording af te leggen. Als het niet vastligt, gebeurt het niet of niet goed (genoeg) is de redenering.

Kanttekening is dat wet- en regelgeving alleen zin heeft als beleidsmatig duidelijk is wat er in de wet/regel moet komen te staan en wat het doel is. Als iets in de wet is geregeld, wil dat immers niet automatisch zeggen dat een probleem dan is opgelost. Bovendien moet het vaststellen van beleidsregels niet veronderstellen dat daarmee de opdracht van het Rijk voldaan is. Idealiter inspireren en motiveren beleidsregels of een verordening beleidsambtenaren om met participatie aan de slag te gaan. Dat zien we ook bij de participatieverordening op decentraal niveau, die aansluit op de bestaande praktijk en daarmee een 'declaratoir' karakter heeft. De regel dient gepaard gaan met een verhaal; waarin duidelijk wordt waarom het belangrijk is om Rijksbreed de invloed en zeggenschap van burgers beter te regelen. Dit scenario maakt kortom werk van het Rijksbreed versterken van het ambtelijk democratisch vakmanschap bij en het beter organisatorisch inbedden daarvan.

2.7.2 Willen en kunnen

Ten tweede is er de mogelijkheid om te stimuleren dat de Rijksoverheid participatie wil en kan organiseren. Dit scenario lijkt wel wat op de situatie nu. Er is namelijk een beleidsaanpak burgerparticipatie en burgerfora opgesteld die departementen ondersteunt bij het inrichten van participatie op urgente thema's, zoals de energietransitie.

Mogelijkheid is om daar één of meerdere stappen extra te zetten. Die extra inzet zou moeten bijdragen aan politiek en ambtelijk vakmanschap. Zo kan bijvoorbeeld een ondersteuningsprogramma ingericht worden die de Rijksoverheid kan stimuleren en ondersteunen bij het inrichten van passende participatie op urgente thema's; al dan niet inclusief het uitwerken van een nationale regeling. Rijkscollega's worden met gedragsinterventies en ondersteuning gestimuleerd om het goede voorbeeld te geven en goede voorbeelden te delen en te werken aan vakmanschap.

Daarbij zou ook een instrumentkoffer en een pool van adviseurs voor het Rijk beschikbaar kunnen worden gesteld die deze kennis opbouwt en Rijksbreed deelt. Beleidsambtenaren krijgen een steuntje in de rug en waar nodig begeleiding, training, goede voorbeelden en een instrumentarium om anders te werken en inwoners vroegtijdig en goed te betrekken bij urgente thema's en op kritieke momenten. Ook een passende stap om hierbij te zetten is het versterken van de communicatie en een communicatie offensief om vertrouwd te raken met instrumenten en werkwijze.

Andere stap die denkbaar is ligt op vlak van normstelling, organisatie en leiderschap, want voor verandering van denk- en werkwijze ligt ook daar een handelingsperspectief. Verschillende essays in deze bundel vragen om visie en verwachtingenmanagement vanuit het Rijk. Zo kan worden georganiseerd dat ambtenaren, collega's en leidinggevend- van MT's tot SGO- periodiek met elkaar spreken, elkaar ook aanspreken en worden beoordeeld op de vraag hoe zij de buitenwereld- inwoners- op navolgbare wijze betrekken in beleid en besluitvorming. Een andere stap die op dit vlak gezet kan worden is dat in de Ministeries de aandacht voor participatie beter organisatorisch verankeren. Zoals bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat waar een aparte directie participatie bestaat zouden ook de andere departementen de taak en verantwoordelijkheid voor goede participatie organisatorisch duidelijker kunnen beleggen.

⁵¹ Arend, 'Het verhaal van interactief beleid'.

2.7.3 Of niets doen?

Het is ook een optie om vanuit de Rijksoverheid niets te doen; ons verre te houden van een sterker beleid en scherpere sturing op participatie van burgers in nationale besluitvormingsprocessen. Zoals eerder geschetst in deze verkenning heeft de Rijksoverheid immers ook eigen belangen bij het vormgeven van participatieprocessen en is neutraliteit moeilijk te bewaken. Participatie kan een instrument worden voor een eigen doel (“het levert iets op”) en daarmee het normatieve doel (“omdat het hoort”) van participatie ondermijnen.⁵² In plaats daarvan is het ook een optie dat de overheid zich uitsluitend aansluit bij initiatieven die burgers zelf ondernemen, zoals burgercollectieven en zich zelf terughoudend opstelt ten aanzien van het organiseren van participatie.⁵³

Nadeel van dit scenario is dat de positie en de invloed en zeggenschap van burgers in overheidsbeleid niet wordt gestimuleerd en/of systematisch wordt versterkt. Omwille van de democratie is het belangrijk dat we niet alleen loslaten, maar ook sturen op aandacht en ruimte voor burgerparticipatie. Zoals het Berenschot-rapport schetst worden overall binnen het Rijk initiatieven ondernomen om mensen te betrekken in de besluitvorming. Deze verkenning laat zien dat sturing nodig is, omdat er een aantal tekortkomingen zijn in de participatiepraktijk van het Rijk, zoals oververtegenwoordiging van de *able and willing* en gebrekkige opvolging door de politiek. Het is geen kwestie van of, maar hoe we beter regie voeren op participatie binnen het Rijk, op een wijze die uitnodigend is en ruimte laat aan initiatieven en die past binnen onze representatieve democratie.

Daarbij is en blijft de representatieve democratie het vertrekpunt. Dat betekent dat onverlet hoe we invulling geven aan het versterken van participatie op nationaal niveau wel ook werk moeten blijven maken van het versterken van die representatieve democratie; met een sterke volksvertegenwoordiging en politieke partijen (zie ook het essay van Will Tiemeijer dat hierop ingaat).

Tabel 3. Beschikbare instrumenten voor het Rijk.

A. Randvoorwaarden scheppen (juridisch en economisch) en vastleggen en verplichten.	<ul style="list-style-type: none"> • Van beleidsregel tot wet, beleidsregels/ministeriele regelingen per thema (een participatie verordening voor het Rijk) • Verlofmogelijkheden bieden om mee te kunnen doen (burgerschapsverlof); • Financiële randvoorwaarden voor maatschappelijke initiatieven.
B. Beoordelen; monitoren, inspecteren; controleren, reviewen, elkaar aanspreken op ongewenst gedrag.	
C. Mogelijke gedragsinterventies: gewenst gedrag belonen en financieren en vergemakkelijken, goede voorbeeld geven, .	<ul style="list-style-type: none"> • Werken aan democratisch vakmanschap. Ondersteuningsprogramma met mogelijke gedragsinterventies (licht zoals nu of nationaal-interdepartementaal) • Beschikbaar stellen instrumentenkoffer en participatie pool met adviseurs .
D. Communicatie en bewustwording; management by speech; normstelling; kennisopbouw en kennisnetwerk.	<ul style="list-style-type: none"> • Goede voorbeelden delen • Instrumenten onder de aandacht brengen • Educatie; onderwijzen; training; masterclasses • Onderzoek.

⁵² Arend, ‘Het verhaal van interactief beleid’.

⁵³ Bekkers, *Burgercollectieven in Nederland* (2024).

2.8 Bibliografie

Arend, Sonja van der, ‘Het verhaal van interactief beleid’, in: Arend, *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie* (Utrecht 2009).

Bekkers, René, Schuyt, Theo, Suijs, Job, *Burgercollectieven in Nederland: een conceptuele en empirische verkenning*. Rapport over burgercollectieven in opdracht van het Ministerie van BZK (februari 2024).

Blok, Steven et. al, *Burgerparticipatie op nationaal niveau. Een juridische en empirische verkenning*. Berenschot adviesrapport, 13 januari 2023.

Boswell, John, et al., ‘Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies’, *Public administration* (2022).

Coenen, F., Van de Peppel, R., Woltjer, J., ‘De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning’, *Beleidswetenschap* (2001:4).

Dekker P. en Ridder, J. den, Lokale betrokkenheid en non-electorale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

Deth, Jan van, ‘Studying political participation. Towards a theory of everything?’, Conference Paper (2001).

Elstub, Stephen en Escobar, Oliver, ‘A Typology of Democratic Innovations’, Paper for the Political Studies Association’s Annual Conference, 10th -12th April 2017, Glasgow 2017.

Goede, Peter de, ‘Omstreden democratie: introductie’, in: *Omstreden democratie* (2013).

Heijden P.F. van der, et. al, *Medezeggenschap: Ontwikkelingen in de 21^e eeuw*. SER-notitie (2012).

Hendriks, Frank et. al, *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur* (Tilburg 2013).

Hendriks, Frank, ‘Democratic innovation beyond deliberative reflection: the plebiscitary rebound and the advent of action-oriented democracy’, *Democratization* (2019).

Hendriks, Frank, ‘Democratische innovatie. Waarom zou je dat doen?’ Discussion paper voor het debat over democratische innovatie in Nederland (2023).

Hendriks, Frank, Ostaaijen, Julien van, *Inspiratiebronnen en kwaliteitseisen voor toekomstbestendig stadsbestuur: binnengemeentelijk bestuur en democratische vernieuwing in vier buitenlandse steden*. Essay (Tilburg 2020).

Jong, Wim de, *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (2014).

Karlsson, M. et al, ‘Democratic Innovation in Times of Crisis: Exploring Changes in Social and Political Trust’, *Policy & Internet* 13:1 (2020).

Koning, Franziska de, et al., ‘SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief’, SCP-kennisnotitie, 1 maart 2023.

Krouwel, ‘Semi-directe consensusdemocratie’.

Krouwel, André, ‘Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland, In: E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR-rapport (2004).

Lenos, S., Sturm, P., Vis, R., *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006–2010* (Amsterdam 2006).

Leyenaar, Monique, 'De waarde van burgerparticipatie', Breed, K.; Haeften, M. van (ed.), *Het wegen van publieke waarden* (2009).

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem: Becht 1990, 8^e herz. druk).

Lowndes, Vivien en Pratchett, Lawrence, 'CLEAR. Understanding Citizen Participation in Local Government' (Leicester 2006).

Meurs, Wim van, 'Democratische repertoires in beweging en conflict', in: *Omstreden democratie* (2013).

OECD, *Catching the Deliberative Wave. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* (2020).

Oenen, Gijs van, 'Teveel van het goede', in: *Omstreden democratie* (2013).

Ouattara, Ebe, Steenvoorden, Eefje van, 'The Elusive Effect of Political Trust on Participation: Participatory Resource or (Dis)incentive?', *Political Studies Association* (2023).

ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie* (Den Haag 2018).

Ridder, Josje den et al., *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. SCP-notitie (2021).

Rovers, Eva, *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie* (2022).

Visser, V. Popering-Verkerk, J. van, M.W. van Buuren, 'Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving'. Erasmus Universiteit Rotterdam (2019).

WRR, *Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023).

3

Institutionele inbedding van nationale burgerparticipatie

burgerparticipatie

van nationale

institutionele inbedding

3 Institutionele inbedding van nationale burgerparticipatie

Door Prof. mr. Geerten Boogaard

3.1 Voor het volk, van het volk, door het volk

In zijn prachtige boek *Voor het volk, van het volk* (Amsterdam 2004) beschrijft Jasper Loots de lange strijd om de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917. Dat was een technische, maar ook heel fundamentele kwestie. Want discussies over het kiesstelsel zijn wezenlijk discussies over de representatieve vorm van een democratie, observeert Loots terecht. Zo ook in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1917. Het was de strijd van de massa om toegang te krijgen tot de politieke natie. Die massa wilde zich niet meer door de elite als hun ‘betere ik’ van de natie laten vertegenwoordigen, zoals Thorbecke in 1848 de parlementaire democratie had gedacht. Daarin was niet het kiesrecht het centrale politieke grondrecht, maar het recht op petitie: het absolute recht van iedereen om een argument in te brengen. Maar de massa wilde meer invloed. In plaats van het ‘betere ik’ moesten in het parlement de opvattingen over het algemeen belang die in de maatschappij leven groepsgewijs worden weerspiegeld, verdeeld naar evenredigheid van het aantal kiezers dat zich in de overtuiging herkent. Het afspiegelen van de ideologische opvattingen van grote groepen zou noodzakelijk partijvorming opleveren, was het idee, feitelijk een vorm van nationale burgerparticipatie omdat partijen van ouds primair maatschappelijke bewegingen waren.

Dit ideaal van de partijendemocratie werd in 1917 overigens niet volledig doorgevoerd. Het klassieke ideaal van de parlementaire democratie bleef ook in de Grondwet aanwezig, vooral als norm voor het feitelijk functioneren van een volksvertegenwoordiging. Dat levert spanning op waar de twee democratische idealen met elkaar botsten. Zoals zichtbaar is bij het nog altijd bestaande grondwettelijk verbod van last voor volksvertegenwoordigers. In Thorbeckes denken was dat het kroonjuweel van de inhoudelijke discussie in het parlement. Het dwingt de leden immers te handelen naar eigen overtuiging en niet op basis van een verkiezingsprogramma of een motie op een partijcongres. De logica van een partijendemocratie ziet dat anders. Dan zijn *backbenchers* met plotseling opkomende gewetensnood vooral zetelrovers, omdat ze de evenredigheid van de afspiegeling verstoren.

De strijd om de toegang tot de politieke natie, zoals Loots die beschrijft, was destijds inderdaad een nationale zaak die velen bezig hield. Maar ironisch genoeg bleek het bezit van de zaak ook het einde van het vermaak. Na de invoering van het gewenste kiesstelsel zakte de nationale politieke participatie weg. ‘Liever zingen’ zette Loots boven het hoofdstuk over de leegloop van de sociaaldemocratische kiesverenigingen. Politiek werd meer dan ooit partijpolitiek, en die partijen waren de politieke filialen van maatschappelijke zuilen. De herziening van het kiesstelsel in 1917 had vooral het actief kiesrecht gedemocratiseerd. Het passief kiesrecht bleef in handen van een elite, zij het niet meer alleen de liberale.

Nationale burgerparticipatie lag in de maatschappelijk verzuilde constellatie ook niet echt voor de hand. Al werd daar wel over gedroomd. Wim de Jong laat in *Gesprekshonger* (Leusden 2022) zien hoe de gegijzelde elite in St. Michielsgestel in de Tweede Wereldoorlog fantaseerde over werkelijk nationale deliberatie en daar na de oorlog werk van maakte via het Nederlandse Gesprek Centrum. Maar de zuilen bleken taai. De beoogde doorbaak vereiste een culturele revolutie die pas in de jaren zestig van de vorige eeuw begon. Sindsdien doen zich twee ontwikkelingen voor die in onderling verband kunnen worden begrepen. Enerzijds lijden de politieke partijen door de desintegratie van maatschappelijke verbanden aan een gestaag voortdurend functieverlies. Er worden nog steeds kandidaten gesteld en campagnes gevoerd maar het integrerend en aggregierend vermogen van partijen is bij lange na niet meer wat het ooit geweest is. Klassieke partijen worden machtsmachines met campagnemedewerkers en politieke eenmanszaken kunnen nationale verkiezingen winnen. Parallel aan het functieverlies van politieke partijen doet zich de groei van burgerparticipatie voor. Vaak wordt die voorgesteld als een evolutionaire ontwikkeling: het populaire beeld is dat van ‘generaties’ burgerparticipatie. Net als met de beroemde ‘participatieladder’ is de onderliggende

suggestie daarvan een vooruitgang. Van de autonome individuele burger die opklimt uit zijn zelfverkozen afzijdigheid en eindelijk zijn plek aan het stuur opeist. Die alsnog het passief kiesrecht komt opeisen omdat hij op voet van gelijkheid wil meepraten met de volksvertegenwoordigers. Met het idee van de Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie in de jaren 80, kwam ten slotte de droom van het Nederlandse Gesprekscentrum uit.

De groei van de burgerparticipatie als feitelijk fenomeen en als ideaal kan daarom worden geduid als deel van een derde democratisch ideaal. Naast de parlementaire democratie uit 1848 en de partijendemocratie uit 1917 klopt sinds de jaren zestig de zogenaamde identiteitsdemocratie aan de poorten van de staatsinrichting. Volgens dat ideaal gaat het bij verkiezingen niet om het afspiegelen van het betere ik van de natie of om het getrouw weergeven van de relatieve verhoudingen van maatschappelijke opvattingen, maar zijn verkiezingen een autonome wilsuiting van de kiezer. Uit verkiezingen moet een kiezerswil worden gedestilleerd en daarom zijn er meer stemmingen nodig. Rechtstreekse verkiezingen voor de uitvoerende macht en referenda ten aanzien van de wetgevende macht.

Het meest extreme standpunt in de strijd voor een democratisering van het passief kiesrecht is het pleidooi van David van Reybrouck *Tegen verkiezingen* (Amsterdam 2013): een lottocratie. In Nederland heeft dat pleidooi het voorstel opgeleverd om de Eerste Kamer te vervangen door een beraad van willekeurig gelote burgers. Een parlement voor het volk, van het volk en ook meer letterlijk door het volk. Een dergelijk voorstel vereist een wijziging van de Grondwet die daarmee ook buiten twijfel zou stellen dat in Nederland drie democratische idealen op voet van gelijkheid zijn gecodificeerd: de parlementaire democratie, de partijendemocratie en de identiteitsdemocratie.

Een dergelijke Grondwetswijziging wordt in de nabije toekomst echter niet voorzien. Maar tegelijkertijd blijven de voorstellen voor referenda, gekozen burgemeesters en (nationale) burgerberaden voortdurend opnieuw terugkomen. Hoewel het ideaal van de identiteitsdemocratie voorlopig dus nog als aanvulling op de twee stevig in de Grondwet gecodificeerde democratische idealen moet worden gezien, klopt het derde ideaal nog wel degelijk op de deur van de staatsinrichting.

Bijvoorbeeld, zoals in dit essay, als vraag naar de institutionele inbedding van nationale participatie.

3.2 Onderwerp en nadere afbakening

Het onderwerp van dit essay is nationale burgerparticipatie: burgers die belangeloos en constructief meepraten over landelijk beleid. De vraag is meer specifiek of dergelijke burgerparticipatie op nationaal niveau kan worden verankerd in regelgeving. Voor de hand ligt daarbij een vergelijking met de Wet versterking decentraal niveau, waarin de reeds bestaande verplichting voor gemeenten, provincies en waterschappen om inspraakverordeningen vast te stellen wordt opgewaardeerd naar de verplichting om een participatieverordening vast te stellen. Technisch zit dat in een uitbreiding van de verplichte betrokkenheid van burgers bij de voorbereiding van beleid met ook de uitvoering en de evaluatie ervan: de complete beleidscyclus derhalve. Ook zal het verplicht zijn om regels te stellen over het uitdaagrecht: de mogelijkheid voor burgerinitiatieven om taken van de overheid over te nemen.

Tegen de achtergrond van het in inleiding beschreven kader van meer en minder stevig in de Grondwet gecodificeerde democratische idealen, kan dit onderwerp nader worden afgebakend.

Voor zover de participerende burgers niet alleen constructief willen meepraten over de inhoud van beleid maar vooral invloed willen uitoefenen op de vaststelling ervan, geldt dat de ruimte daarvoor principieel is beperkt tot de invloed die volksvertegenwoordigers zelf niet hebben en/of de invloed die zij vrijwillig delen met participerende burgers. Omdat volksvertegenwoordigers via de politieke verantwoordelijkheid van het bestuur in beginsel op al het beleid invloed kunnen uitoefenen, zal het aankomen op ruimte die volksvertegenwoordigers vrijwillig laten. Die ruimte zal per politieke partij en per situatie verschillen omdat die afhankelijk is van het onderwerp, de rolopvatting van de volksvertegenwoordiger en de ideologie van diens partij. Maar de ruimte voor beleidsbeïnvloeding door participerende burgers kan een voorkomend geval

best aanzienlijk zijn. Partijen voelen hun functieverlies zelf ook en dat kan een aantal van hen gevoeliger maken voor een meer procesmatige invulling van het politieke primaat. In een dergelijk geval is een ruim mandaat voor bijvoorbeeld een burgerberaad heel goed denkbaar. Maar die ruimte zal wel altijd formeel vrijwillig moeten blijven omdat een dergelijke invoering van burgerparticipatie niet bij gewone wet kan. Eenzijdige publiekrechtelijke binding van volksvertegenwoordigers aan de uitkomsten van een proces van burgerparticipatie is bij gebrek aan codificatie van het derde democratische ideaal van de identiteitsdemocratie in strijd met de Grondwet.

Voor zover het bij nationale burgerparticipatie niet gaat om een nieuwe vorm van invloed tussen de politieke participatie via partijen of de participatie van belangenbehartigers in, maar om het opvolgen van de droom uit St. Michelsgestel om meer nationale deliberatie binnen de beleidscyclus te organiseren, liggen de kaarten anders. De invloed is bij een dergelijke benadering beperkt tot de kracht van het argument, en dat sluit heel goed aan bij het oude ideaal van de parlementaire democratie. Volgens dat ideaal behoren politici gevoeliger te zijn voor argumenten. Nationale burgerparticipatie als nieuwe vormen van deliberatie hoeven doen ook geen genoegen te nemen met een normatieve gedoogstatus als ‘aanvulling’ op de gecodificeerde democratie. Sterker nog, ze kunnen zich beroepen op het oudste politieke grondrecht in onze constitutie: het petitierecht, één van de weinig absoluut geformuleerde grondrechten in de Grondwet. Een wettelijke uitwerking van het petitierecht komt niet in strijd met de Grondwet, maar zal inhoudelijk nooit meer kunnen zijn dan een recht op aandacht voor het resultaat van de burgerparticipatie.

Het via de voordeur inregelen van burgerparticipatie als zeggenschap vergt dus een staatsrechtelijk principiële operatie in de Grondwet. Zinvoller is het daarom de kwestie te benaderen vanaf de deliberatieve kant van de zaak. Hoe ziet de ideale situatie er dan uit en welke knoppen zijn er dan om aan te draaien? In dit essay zal ik die vraag verkennen in het perspectief van het *constitutional design*: het ontwerp van het binnenlands bestuur. Gezocht wordt daarbij naar een zinvolle denkrichting.

3.3 Tussen zeggenschap en instrumentalisme

De burgerparticipatie zoals die het onderwerp is van dit essay, komt idealiter neer op een optimale wisselwerking tussen burgers, ambtenaren en politici. Dan treft een burger die uit vrije wil schaarse vrije tijd wil wijden aan het belangeloos meedenken over beleid, een ambtenaar op een moment dat die nog ruimte heeft om te luisteren. Terwijl de politicus ziet dat het allemaal goed was en de ambtenaar mandaat geeft om inhoudelijk overtuigd te raken van betere voorstellen dan de politiek kan bedenken. Onder die condities doet zich de inspirerende *herrschaftsfreier Dialog* van Habermas voor.

Duidelijk is onmiddellijk dat deze ideale situatie zich niet meteen vanzelf en zeker niet per definitie voordoet op het moment dat er gelegenheid voor wordt geboden. De redenen waarom de volksvertegenwoordiger in een voorkomend geval wel ruimte maakt voor burgerparticipatie zijn reeds besproken. Maar de uitgangspositie blijft dat een politicus functioneert in een electorale logica en binnen het verband van een politieke partij. Dat kan de speelruimte op een willekeurig onderwerp behoorlijk beperken. Participatie op dit onderwerp blijft dan technisch wel mogelijk, maar heeft feitelijk geen zin meer. De ambtenaar heeft geen werkelijk mandaat om zich te laten overtuigen; de uitkomst staat om politieke redenen immers al vast. Op zijn best is dat zonde van ieders tijd, op zijn slechts een nieuwe bron van frustratie.

Voor het doorbreken van de electorale logica waarin een politicus functioneert of voor het matigen van diens band met een partij is een herziening van kiesrecht nodig. Als dat te ver voert, is het wel denkbaar om de mogelijkheden voor participerende burgers te versterken met een beroep op de parlementaire democratie. Bijvoorbeeld de mogelijkheid voor participerende burgers om als zij ergens in een participatietraject het gevoel krijgen dat het zinloos is omdat om politieke redenen teveel vastligt, zij de mogelijkheid krijgen om zich rechtstreeks tot het politieke bestuur én de relevante volksvertegenwoordiging te wenden. Politici geven in de volle openbaarheid niet graag toe dat inhoudelijke argumenten er eenvoudig niet meer toe doen, dus een beroep op Tweede Kamer zou de ruimte voor zinvolle participatie kunnen vergroten. Staatsrechtelijk sluit dat goed aan bij het bestaande petitierecht voor individuele burgers en mogelijkheden die er al zijn voor burgers om iets op de agenda van de volksvertegenwoordigers te krijgen.

Maar juist in het mogelijke succes van een dergelijke procedure ligt ook de uitdaging. Er is daarvoor een neutrale procedure nodig die het aantal gevallen terugbrengt tot realistische proporties én die gevallen selecteert waarin de motieven van burgers om de procedure te starten daadwerkelijk gericht zijn op het lostrekken van de mogelijkheden voor deliberatie. Dat is een inhoudelijk criterium dat zich zeker niet per definitie uit aantallen burgers laat aflezen. De bestaande mogelijkheden om met allerhande drempels de rechtstreekse toegang van 18 miljoen burgers tot hun 150 vertegenwoordiging te reguleren, zijn dus niet makkelijk één op één toepasbaar, terwijl ook hier zinloos gebruik zonde van ieders tijd en een bron van frustratie zal zijn.

Bezien vanuit de positie van de burger ziet de situatie er vergelijkbaar uit. Er is bepaald geen garantie dat enkel het bestaan van de zuivere gelegenheid om belangeloos uit vrije wil mee te praten over beleid alleen de burgers met corresponderende motieven aantrekt. Een deel van de problemen wordt veroorzaakt doordat burgers die wel zouden willen komen of hadden willen komen barrières ervaren om daadwerkelijk deel te nemen. Dat is een relatief makkelijk probleem om aan te sleutelen: communicatie kan altijd beter en belemmeringen kunnen worden weggenomen. Denkbaar zijn vergoedingen of een recht op een vrije dag voor burgerparticipatie. Het is zelfs voorstelbaar om burgerparticipatie voor burgers te verplichten, bijvoorbeeld als er een gelote burgertop bij elkaar wordt geroepen en het van groot belang is dat de ingelote burgers ook daadwerkelijk deelnemen. Een dergelijke verplichting lijkt sterk op de jury-plicht in veel landen en is wezenlijk vergelijkbaar met de opkomstplicht bij verkiezingen die tussen 1917 en 1973 in Nederland heeft gegolden.

Een groter probleem bestaat echter bij burgers die wel opdagen bij gelegenheden voor burgerparticipatie, maar niet komen voor de belangeloze constructieve deliberatie waarvoor de gelegenheid is bedoeld. Dan gaat het niet per se om kwaadwilligen, maar om het stippelijntje tussen *engaged* en *enraged citizens* zoals dat in de literatuur wordt getrokken. Een deel van de betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak is effectief een verzetsbeweging van burgers die te weinig erkenning van hun individuele autonomie ervaren. Bij die burgers zit het hoog en die zoeken eerst en vooral een gelegenheid om duidelijk te maken dat ze van alles niet willen. Dat zijn burgers die afkomen op de uitnodiging om te delibereren maar feitelijk invloed willen uitoefenen. Voor dergelijke sentimenten zouden andere kanalen naar de macht gegraven moeten worden, maar bij gebrek aan bijvoorbeeld referenda valt niet uit te sluiten dat participatiemogelijkheden gelegenheden van burgerverzet worden. Regels die de toegang tot participatiemogelijkheden beperken tot wie daar werkelijk voor komt, zijn echter moeilijk te bedenken. De wijze waarop het proces is ingericht zal hier moeten selecteren.

Anders dan bij de politicus en de burger zijn vanuit het perspectief van de ambtenaar minder principiële redenen te bedenken waarom de ideale situatie zich niet zou voordoen als de gelegenheid zich voordoet. Als de politicus werkelijk inhoudelijke ruimte voor participatie laat en als zich burgers melden die graag constructief willen meedenken over beleid dan zijn er veel wetten en praktische bezwaren te bedenken waarom het er in een concreet geval toch niet van komt, maar geen principiële. De bedreiging van de ideale situatie van burgerparticipatie zit voor ambtenaren in een andere hoek: de efficiëntie of juist het gebrek daaraan. Constructief met burgers over beleid praten is natuurlijk mooi, maar ook tijdrovend. Ongetwijfeld valt met een stijgend opleidingsniveau zeker niet uit te sluiten dat via participatie nieuwe ideeën boven komen drijven, maar voor dat doel is een klassieke ideeënbus veel geschikter en goedkoper.

Vanuit het perspectief van de overheid is de uitdaging voor burgerparticipatie dan ook het voorkomen van de instrumentalisering ervan. Net zoals burgers die niet werkelijk komen meedenken maar vooral duidelijk willen maken dat ze zich überhaupt niet gehoord voelen het doel van participatie ondergraven, zo geldt dat voor ambtenaren die niet werkelijk komen luisteren maar slechts op zoek zijn naar wat bruikbaar is voor waar ze toch al mee bezig waren. En het is juist deze instrumentalisering waarvan Herman Tjeenk Willink lange lijnen trok in zijn lezing *Tot zover ben ik gekomen*. Eerst citeerde hij een artikel uit 1986 waarin Eiske Kalk beschreef hoe participatie tussen 1970 en 1985 veranderde van actiemiddel voor burgers in beheersinstrumenten voor het bestuur. Inspraak-voor-bewoners werd via politieke democratisering tot inspraak-voor-het-bestuur, dat wil zeggen: een bestuursinstrument. Tjeenk Willink vervolgde: ‘Misschien nuttig deze observatie van 35 jaar geleden nog eens goed tot ons te laten doordringen, nu veel gemeenten initiatieven ontplooiën om burgers meer bij het te voeren beleid te betrekken en de markt – kleine en grotere adviesbureaus meestal zonder

veel kennis van de eisen die een democratische rechtsorde stelt – op dat soort initiatieven inspeelt.’ Op basis van de verkenning is deze observatie gemakkelijk uit te breiden naar burgerparticipatie op nationaal niveau, gezien de hoofdzakelijk instrumentele insteek waarin ook daarover wordt gesproken over het ophalen van input vanuit burgerperspectieven.

Opvallend aan de observatie van Tjeenk Willink is overigens dat de periode waarin hij de instrumentalisering van burgerparticipatie in het perspectief van de overheid waarneemt, ruwweg dezelfde is als die waarin diezelfde participatie zijn generationele groei vertoont. Van inspraak naar autonomie. Dat zou betekenen dat de onderliggende spanning de afgelopen 50 jaar alleen maar is toegenomen. De voorhoede van actieve burgers is steeds meer van burgerparticipatie gaan verwachten, de overheid juist steeds minder. Een aanwijzing daarvoor zou het uiteenlopen van de definities van burgerparticipatie kunnen zijn zoals de verkenning die beschrijft.

Om de valkuil van de instrumentalisering bij de overheid tegen te gaan, is het denkbaar dat burgerparticipatie meer expliciet een formele plek krijgt, zodat de inzet ervan in de praktijk minder neerkomt op doelmatigheidsafwegingen. Omdat het eenvoudig plichten zijn geworden. Vereist is daarbij wel dat die verplichtingen aanhaken bij de relevante momenten en personen in de beleidscyclus. Dergelijke precies in het proces en de organisatie belegde verplichtingen kunnen dan corresponderen met afgebakende rechten voor burgers die willen participeren. Op basis van de verkenning lijkt dat de meest interessante denkrichting voor de institutionele inbedding van nationale burgerparticipatie.

Er is alleen één probleem: deze denkrichting grijpt aan op een punt waarop het publiekrecht juist zeer onderontwikkeld is. Een stukje niemandsland tussen staatsrecht en bestuursrecht.

| 28 |

3.4 Bestuurlijk organisatierecht van de Rijksoverheid

Om het probleem te zien, is eerst een stapje terug nodig. Vroeger werd aangenomen dat alle publieke bevoegdheden aan de Staat als geheel toekwamen. De verdere interne organisatie bleef daarmee een *black box* zoals dat nu nog geldt voor de interne, privaatrechtelijke organisatie van bijvoorbeeld grote bedrijven. Daar weten we weinig van en dat moeten die bedrijven vooral zelf weten. Van staatsrecht als juridische discipline was vroeger dan ook feitelijk geen sprake, het was meer constitutionele filosofie die verder de vingers niet brandde aan hoe het er achter de schermen aan toe ging. Men beriep zich daarvoor in potjeslatijn plechtig op de *arcana imperii* om de afzijdigheid te rechtvaardigen: de geheime middelen van de vorst om zijn macht te behouden. Dat begrip hoor je niet meer. Tegenwoordige regenten die hetzelfde punt willen maken mogen graag over worstjes beginnen waarvan je maar niet beter weten hoe ze gemaakt worden – een citaat dat meestal aan Bismarck wordt toegeschreven: *‘Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie’*.

Een van de grootste verdiensten van Thorbecke was dat hij een beslissend begin maakte met het systematisch en publiekrechtelijk inregelen van de interne organisatie van de overheid. Niet ‘de Staat’ als geheel was drager van bevoegdheden, maar een specifiek orgaan van een bepaald openbaar lichaam. Een reeks ‘organieke wetten’ beschrijft en bepaalt sindsdien wie binnen een gemeente, een waterschap of de advocatenorde precies waartoe bevoegd is. Typisch voor het publiekrechtelijke karakter van deze organieke wetten is niet alleen het intern opleggen van een bepaalde ordening – iets wat gestandaardiseerd rechtspersonenrecht ook zou kunnen – maar vooral dat formele wetten eenzijdig de relatie met de buitenwereld kunnen regelen. De Gemeentewet, bijvoorbeeld, geeft ingezetenen kiesrecht en iedereen recht op toegang tot de vergaderingen van specifiek de gemeenteraad. Een dergelijke organieke wet is een logische plek om een versterking van de participatie te regelen, zoals de Wet versterking participatie op decentraal niveau beoogt.

Een organieke wet op de Rijksoverheid was zeker niet onlogisch geweest, maar is er nooit van gekomen. De Grondwet beperkt zich tot een bevelsbevoegdheid van ministers over hun ministeries, en dan vooral als het centrale scharnierpunt voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe het er verder achter die minister aan toegaat, is staatsrechtelijk verder grotendeels overgelaten aan de interne bevoegdheden.

Bij gebrek aan een formeel wettelijke grondslag biedt die bevelsbevoegdheid geen basis om eenzijdig de relatie tussen beleidsambtenaren en participatielustige burgers te regelen.

Waar het staatsrecht in ‘openbare lichamen’ denkt en interne en externe bevoegdheden van de organen daarvan reguleert, hanteert het bestuursrecht een breder begrip: meer in het algemeen de bestuursorganen van publiekrechtelijke rechtspersonen en overigens ook alle personen of colleges met openbaar gezag bekleed. Maar het bestuursrecht heeft om andere redenen weinig aangeboren belangstelling voor het organisatierecht van de Rijksoverheid. Centraal staat in het bestuursrecht de rechtsbescherming tegen publiekrechtelijke rechtshandelingen, dus het moment waarop de overheid de rechtspositie van individuele burgers vaststelt. Het ‘beleid’ wat de Algemene wet bestuursrecht ‘ziet’ is beperkt tot de interne regels die zien op het gebruik van de uiteindelijke bestuursbevoegdheden en beroep bij de rechter tegen dergelijke beleidsregels is zekerheidshalve uitgesloten. De organisatie van de overheid en in het bijzonder die van de departementen is dus ook bij het bestuursrecht niet echt in beeld, en voor zover dat wel een rol speelt primair over de band van een burger die helemaal aan het einde opkomt tegen een jegens hem genomen besluit. Hoewel Sjoerd Zijlstra, een van de weinige beoefenaren van het bestuurlijk organisatierecht, verzucht dat veel van de formele gebreken die achteraf aan een besluit worden geconstateerd feitelijk een gebrek in de bestuurlijke organisatie betreffen.

Bestuurlijk organisatierecht via het huidige bestuursrecht is dus beperkt mogelijk, en blijft in hoge mate *end-of-pipe technology* met alle nadelen van dien. Dat geldt sterker naarmate de bestuurskundige scheiding tussen beleid en uitvoering scheper wordt doorgevoerd. De publiekrechtelijk extern werkende bevoegdheden zullen in de uitvoering zitten, zodat de interne taakverdelingen van de beleidscyclus zich nog verder buiten het zicht van het bestuursrecht bevindt.

Voor het staatsrecht is de beleidscyclus op een ministerie dus vooral een *black box* achter de politieke verantwoordelijkheid van de minister en voor het bestuursrecht met zijn focus op het Awb-besluit wat uiteindelijk wordt genomen bevindt een burger die een beroep wil doen op participatieplichten van een beleidsvormende Rijksoverheid zich ook ver van het bed. Een echt logische plek om precieze participatieplichten voor de overheid met daaraan corresponderende rechten voor burgers te regelen, is er dus niet. Wat dan?

| 29 |

3.5 Handelingsperspectieven

Het korte antwoord op de vraag of de Wet versterking participatie op decentraal niveau simpelweg kan worden herhaald op nationaal niveau luidt dus ontkennend. Omdat er geen organieke wet op de Rijksoverheid bestaat waar een dergelijke nieuwe verplichting in gehangen kan worden. De grondwettelijke bevelsbevoegdheid van de minister is al een matige grondslag voor intern werkende algemene regels, maar die bevoegdheid is zeker niet bedoeld om de relatie tussen de departementen en de buitenwereld eenzijdig te regelen. En dat is juist wel de denkrichting die bij de omzwervingen in dit essay naar boven kwam: doelmatigheidsoverwegingen bij de overheid vervangen door verplichtingen die corresponderen met specifieke participatierechten voor burgers.

Een zoektocht naar alternatieven laat twee richtingen zien. Die zijn beide geïnspireerd op alternatieve oplossingen die al eerder zijn geprobeerd voor het implementeren van andere waarden van de democratische rechtsstaat. In de eerste plaats is dat de waarde van transparantie. Die is in algemene zin als waarde van buitenaf afdwingbaar gemaakt in de Wet Open Overheid. Daarin hebben alle burgers in beginsel recht gekregen op alle overheidsinformatie. Uiteraard komen achter dergelijke oplossingen weer nieuwe problemen weg die vergelijkbaar zijn met het ontwerpen van organieke wetgeving. De ‘informatiehuis-houding’ van de Rijksoverheid als verzamelnaam van enorme hoeveelheid gegevens, overal verspreid en binnen vele verschillende processen moet objectief gecategoriseerd, juridisch geïnclassificeerd en feitelijk geoperationaliseerd worden.

Een dergelijke aanpak is ook voor burgerparticipatie denkbaar door net als in de Wet Open Overheid een nieuwe Wet op de burgerparticipatie eenvoudig te beginnen met een recht op participatie in de beleidscyclus. Om daarna zo goed mogelijk te definiëren wat ‘beleid’ is en op welke momenten van de cyclus daarvan

iedereen recht heeft op ‘participatie’ en wat welke vorm die participatie dan kan of moet aannemen. De operatie die daarachter wegkomt zal niet onderdoen voor die bij de Wet Open Overheid, maar op papier is alles mogelijk en dus is dit een denkrichting.

Een tweede route om het gebrek aan een organieke wet op de Rijksoverheid te omzeilen is het intern organiseren van een extra functionaris die specifiek geacht wordt op te komen voor een bepaald belang. Het bestaande Coördinatiebesluit voldoet daarvoor omdat er met zo’n nieuwe functionaris geen externe relaties worden geregeld. In plaats daarvan kan juist heel nauw worden aangesloten bij de wijze waarop een departement feitelijk is georganiseerd. Een voorbeeld is het besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het zogenaamde CIO-stelsel in te stellen: op elk ministerie een *Chief Information Officer*, samen verenigd in een CIO-Raad onder het coördinerend voorzitterschap van een CIO-Rijk. In het besluit is de positie van de CIO in de organisatie van het ministerie bepaald en is diens rol in relevant formuleringen omschreven (‘adviseren van lijnmanagement’ over ‘risicobeelden’). Onbekende termen in het staatsrecht en het bestuursrecht, maar relevante terminologie voor de dagelijkse praktijk. En het idee van deze route is juist om ‘beleid’ en ‘participatie’ niet van buitenaf te definiëren en aan de overheidswerkelijkheid op te leggen, maar die werkelijkheid als uitgangspunt te nemen en een functionaris te benoemen die specifiek belast is met het bevorderen van een bepaalde waarde.

Een recent voorbeeld waarin deze route werd bewandeld om een specifieke waarde te promoten was de introductie van een *Chief Privacy Officer* per ministerie, bedoeld om op elk ministerie specifiek voor de privacy te gaan lopen. Staatssecretaris Van Huffelen verdedigde dit voorstel in haar Kamerbrief met het de wens ‘privacy hoger op de agenda te krijgen’. Wie op een vergelijkbare manier nationale burgerparticipatie beter onder de aandacht wil brengen, kan op elk ministerie een *Chief Participation Officer* vestigen, Rijksbreed verenigd in een raad onder een *Chief Participation Officer*-Rijk. Of zoiets.

De theorie van deze oplossing is dat iemand die daarvoor apart is aangesteld van binnenuit de ruimte voor participatie gaat bewaken. Denkbaar is dat daar ook een rol naar buiten toe bij komt, waarin burgers interventie of bemiddeling kunnen invoeren. Voor een dergelijke positie ligt een specifieke formele wet wel voor de hand.

Geen van beide oplossingen klinkt ideaal en is dat ook niet. Een aparte Wet op de burgerparticipatie oogt onhaalbaar lomp en een aparte *Chief Participation Officer* op elk ministerie is mogelijk vooral een schijnoplossing te midden van een uitdijend legertje *chief officers*. De beste denkrichting zou dan ook het alsnog uitdenken van een organieke wet op de Rijksoverheid zijn en het daarin precies beleggen van participatieverplichtingen op specifieke momenten. Die kan de juridische infrastructuur bevatten waarin de waarden van de democratische rechtsstaat zo nauwkeurig worden uitgewerkt dat het hanteerbaar blijft.

4

Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet

66U A001Z6f

burgerparticipatie:

Waardevolle

4 Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet

Door Prof. dr. Frank Hendriks

4.1 Inleiding: visie op variatie

Wat in Nederland aan burgerparticipatie wordt gedaan is sterk onderhevig aan de golfslag van de tijd en de mode van het moment. In de jaren '70 van de 20^e eeuw kwamen inspraak en medezeggenschap opzetten, in de jaren '90 interactief beleid en coproductie. In het eerste decennium van de 21^e eeuw kwamen burgerinitiatief en uitdaagrecht prominent in beeld, in het tweede decennium de ingelote burgerfora, of in wetenschappelijk jargon de deliberatieve minipublieken. Ondertussen stak het debat over referenda met horten en stoten telkens weer de kop op en werden ook allerlei niet-formele vormen van stemming en volksraadpleging beproefd, sinds de jaren '90 steeds vaker ook langs digitale weg.

Terwijl nieuwe concepten van participatie opkomen en de aandacht opeisen van vernieuwers – en hun critici – werken eerdere golven in meer of mindere mate nog door in de praktijk. Dit zorgt voor een gelaagd en geleed beeld, temeer ook omdat geen van genoemde participatieconcepten uniform van aard is. Onder het containerbegrip 'interactief beleid' kwam bijvoorbeeld een zeer veelvormige praktijk tot ontwikkeling. En het deliberatieve minipubliek dat vandaag de dag veel aandacht trekt kent ook verschillende verschijningsvormen.

De variatie aan participatiepraktijken is groot, vooral op lokaal niveau waar de ruimte voor experimenteren vanouds het grootst is, maar ook op rijksniveau waar ik hier mijn pijlen op richt. De concrete aanleiding is een verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om via een reflectief essay bij te dragen aan het denken over burgerparticipatie op nationaal niveau. In de 'Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau' haakt het ministerie aan bij de aanbeveling van bureau Berenschot om te komen tot een 'rijksbrede, doordachte positie ten aanzien van participatie'.⁵⁴

Vanuit de definitie van participatie als 'een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid'⁵⁵ spitst de Strategische verkenning zich toe op participatie van burgers dan wel inwoners (niet van stakeholders, zoals ANWB, Milieudefensie, en andere maatschappelijke organisaties) op nationaal niveau (niet op subnationaal of Europees niveau).

De toespitsing op burgerparticipatie op nationaal niveau wordt hier gevolgd. Het eerste is consistent met de democratietheorie en de kernidee dat democratie primair een vereniging van burgers is, waarbij in een *representatieve* democratie bepaalde burgers voor bepaalde tijd en onder bepaalde voorwaarden – waar onder redelijke voorwaarden voor samenlevings- en burgerparticipatie – een politiek mandaat verkrijgen. Toespitsing op nationaal niveau is interessant en belangrijk, mede omdat de aandacht voor burgerparticipatie op dit niveau, zeker vergeleken met het lokale niveau, achterblijft bij wat nodig en wat mogelijk is.

In hun verkennend overzicht van burgerparticipatie op nationaal niveau stellen onderzoekers van Berenschot dat er 'best veel' gebeurt, maar dat het beeld daarvan ook gefragmenteerd en voor verheldering vatbaar is. De 'rijksbrede, doordachte positie ten aanzien van participatie' waar ze toe oproepen zou onder

meer moeten helpen 'om een overhaaste lappendeken van net-niet-goed-georganiseerde participatieprocessen te voorkomen'.⁵⁶

Het beeld van de lappendeken die zich uitstrekt over participatieland is zeker herkenbaar, maar deels ook onvermijdelijk. De pluriforme samenleving participeert pluriform. En de veelvormige overheid haakt er veelvormig op in. Het is de vraag of een rijksbrede positie, hoe doordacht ook, hier een stokje voor kan steken, of moet steken. Wat wel kan, en ook moet is het ontwikkelen van:

- meer grip op de meervoudigheid van burgerparticipatie en de democratische waarden die daarmee gemoeid zijn;
- meer vermogen om aan de onvermijdelijke variatie in participatievormen ook selectie toe te voegen, met oog voor democratische waarde(n) en voor kansrijke combinaties in de wisselwerking tussen samenleving en bestuur.

Aan beide punten wil ik met dit essay bijdragen, in het volle besef dat een essay niet veel meer kan zijn dan een voorzet voor een verbeterde praktijk. In het navolgende ga ik eerst in op meervoudige participatiepraktijken en democratische waarden, waarna ik fundamentele ingrediënten aandraag voor een meer robuuste en geïnspireerde benadering van burgerparticipatie op rijksniveau.

4.2 Participatiepraktijken en democratische waarden

Voor wie de moeite neemt om ernaar te zoeken is veel literatuur te vinden over de variabele verschijningsvormen van burgerparticipatie. Concepten ontwikkeld om de veelvormige werkelijkheid te vatten zijn talrijk en veelvormig. De klassieke participatieladder van Arnstein kent vele opvolgers en varianten, die op allerlei manieren het ééndimensionale beeld – met lagere en hogere sporten op een ladder, corresponderend met minder tot meer ruimte voor burgerparticipatie – trachten te differentiëren. Naast de participatieladder komen we de participatiepiramide, -ster, -triangel, -kubus en nog veel meer tegen in de beschrijvende participatiewetenschap en raadgevende participatiekunde.⁵⁷ Dit is niet de plek om al deze concepten breeduit te behandelen en recenseren; er is hier iets anders gevraagd.

De veelheid van beschrijvende participatieconcepten en -handreikingen heeft niet kunnen voorkomen dat velen in de participatiepraktijk door de bomen het bos niet meer zien en de blik vaak richten op een enkele, op enig moment prominente participatievorm – zoals thans het burgerforum of burgerberaad. De vraag is dan al snel: hoe gaan we dit organiseren en wat hebben we daarvoor nodig? De vraag waarom een bepaalde participatievorm waardevol zou kunnen zijn en welke waarden meer precies gediend zouden kunnen zijn bij inzet ervan wordt niet altijd gesteld. Bij de waardenkant van participatie wordt vaak niet genoeg stil gestaan; dat wil ik hier wel doen.

In dit deel van mijn betoog relateer ik uiteenlopende participatiepraktijken beschikbaar op rijksniveau aan democratische kernwaarden relevant voor de waardering, weging en inzet van zulke praktijken.

4.2.1 Praktijken van praten en tellen

Om een en ander inzichtelijk te maken kijk ik naar zes uiteenlopende participatiepraktijken – ingeloot burgerforum; klankbordmeeting; *crowdsourcing*; publiekspeiling; burgerinitiatief; binair referendum – die op verschillende manieren de representatieve democratie beogen aan te vullen dan wel te corrigeren. Deze participatiepraktijken zijn bewust gekozen vanwege hun uiteenlopende posities op het spectrum

⁵⁴ Ministerie van BZK, *Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau*, Concept, december 2023; Berenschot, *Burgerparticipatie op nationaal niveau: Een juridische en empirische verkenning*, januari 2023.

⁵⁵ Overgenomen uit ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie* (Den Haag 2018).

⁵⁶ Berenschot, *op cit.*, 2023, p. 2-3.

⁵⁷ Zie onder (veel) meer Arnstein, J.R., A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 1996, 35, 4, 216-224; May, J., Ladders, Stars and Triangles: Old and New Theory for the Practice of Public Participation, *International Journal of Market Research*, 2006, 48, 305-319; Fung, A., Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, 2006, 66, 66-75; Michels, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 2011, 77, 2, 275-293.

van meer deliberatieve versus meer plebiscitaire – meer op ‘praten’ versus meer op ‘tellen’ gerichte – participatievormen.⁵⁸

Praten moet breed worden opgevat; het gaat hierbij om kwalitatieve uitwisselingen in bredere zin; niet alleen om mondelinge, maar ook schriftelijke en digitale uitwisselingen (van zienswijzen tot comments) bedoeld om het publieke belang onder woorden te brengen. Tellen moet ook ruim worden begrepen; inbegrepen zijn uiteenlopende manieren om het publieke belang te kwantificeren; van het turven van publieke opinies en steunverklaringen (handtekeningen, vinkjes likes) tot het tellen van online en offline stemmen.⁵⁹

Het ingelote burgerforum staat aan het deliberatieve uiteinde van het spectrum (meest links in de tabel). Het binaire referendum staat aan het plebiscitaire uiteinde (meest rechts in de tabel). De onderliggende visies op het democratisch proces zijn zeer verschillend. Een binair referendum staat open voor participatie van alle ingezetenen en draait uiteindelijk om de vraag welke van twee voorgegeven opties de meeste steun krijgt. Een ingeloot burgerforum brengt een klein maar in beginsel representatief ‘minipubliek’ bijeen om te reflecteren op een publieke kwestie en daarover een kwalitatief verfijnde publieke opinie te formuleren. Een ingeloot burgerforum berust op vertrouwen in oecumenisch samenkomen en overbruggend overleg; een binair referendum op vertrouwen in de zuiverende werking van ideeënstrijd en –concurrentie.⁶⁰

Aan de meer deliberatieve of kwalitatieve kant van het spectrum staan naast het burgerforum ook de klankbordmeeting en de praktijk van *crowdsourcing*. De klankbordmeeting staat voor een bredere categorie van praktijken gefocust op het verbaal uitwisselen van informatie, input en feedback omtrent publiek beleid. Hierbij geldt in beginsel een brede, open uitnodiging. Door mondelinge en soms ook (aanvullende) schriftelijke communicatie worden uiteenlopende zienswijzen en stellingnamen onder woorden gebracht. Hoewel er een directe wisselwerking kan plaatsvinden tussen beleidsmakers en geconsulteerd publiek zijn de rollen van consulterende en geconsulteerde formeel scherp gescheiden. *Crowdsourcing* is in het buitenland al vaker ingezet op nationaal niveau, en is ook op rijksniveau in Nederland toepasbaar. Bij deze categorie van praktijken gaat het om het *poolen* van uiteenlopende zienswijzen en stellingnamen, vaak in de vorm van digitale commentaren en reacties daarop. In principe mag iedereen meedoen die iets te melden denkt te hebben, maar omdat de focus vaak concreet is (aanpassing van verkeerswetgeving in Finland bijvoorbeeld) is zelfselectie van de ‘*willing and able*’ (inhoudelijke liefhebbers) sterk aanwezig.⁶¹

Aan de meer plebiscitaire of kwantitatieve kant van het spectrum staan naast het referendum ook de publiekspeiling en het (formeel) burgerinitiatief. De publiekspeiling staat voor een ruimere categorie van praktijken gericht op het kwantitatief inzichtelijk maken van de spreiding van ideeën en gevoelens in de samenleving rond bepaalde publieke kwesties. Om een representatief beeld te verkrijgen moet een respons worden verkregen van een relatief ruime aselecte steekproef – een aanmerkelijk ruimere steekproef dan die waarmee een ingeloot burgerforum doorgaans werkt. Burgerinitiatief duidt op nationaal niveau in Nederland op de mogelijkheid om handtekeningen te verzamelen voor een bepaalde kwestie, waarmee bij een voldoende groot aantal handtekeningen en onder bepaalde voorwaarden behandeling van de kwestie

in het parlement kan worden afgedwongen. Het eerste komt overeen met de werkvorm van de petitie; het tweede voegt daar een element aan toe.⁶²

4.2.2 Input-, throughput-, output- en systeemwaarden

Hoe kan men de waardenkant van zulke uiteenlopende participatiepraktijken bloot leggen? Ik hanteer hieronder een vijfslag voortkomend uit mijn boek *Rethinking democratic innovation* alsook het project ‘Revitalized democracy for resilient societies’.⁶³

In Tabel 1 onderscheid ik democratische input-, throughput-, output- en systeemwaarden, verwijzend naar de kernwaarden van inclusie, behoorlijkheid, effectiviteit, veerkracht en tegenmacht. Ik benoem hierin de bijbehorende desiderata, alsook de vragen die zich laten stellen als men een praktijk op democratische waarde wil schatten.

Tabel 1 democratische kernwaarden

Input – ‘inclusie’	
<i>Desiderata</i> Inclusie, openheid, toegang, deelname, representatie, diversiteit, medezeggenschap.	<i>Vragen</i> Hoe open is de praktijk voor deelname van een diverse groep, hoe open voor verschillende soorten input? Hoe divers is de deelnemersgroep, en hoe representatief is deze voor alle burgers en belangen? .
Throughput – ‘behoorlijkheid’	
<i>Desiderata</i> Behoorlijk proces, procedurele rechtvaardigheid, transparantie, motivatie, verantwoording, reflectiviteit (considered judgement).	<i>Vragen</i> Wat is de kwaliteit van het proces, hoe fair en verantwoord? Is duidelijk waar mensen op aan kunnen tijdens en na het proces? In hoeverre wordt men in staat gesteld te leren van uiteenlopende perspectieven en kennisposities?
Output – ‘effectiviteit’	
<i>Desiderata</i> Effectieve doorwerking in politiek, beleid, uitvoering, werkzaamheid, probleemoplossing, impact (delivery).	<i>Vragen</i> Komt er een concreet besluit uit, met tastbare consequenties? Hoe effectief is de uitkomst in de ogen van deelnemende burgers, niet-deelnemende burgers en politieke autoriteiten? Draagt het bij aan maatschappelijke waardecreatie of probleemoplossing?
Systeem – ‘veerkracht’	
<i>Desiderata</i> Investering in systemische veerkracht, collectief handelingsvermogen (‘leerschool democratie’), sociaal-politiek kapitaal, vertrouwen in democratisch handelen, burgerschap (civic culture).	<i>Empirische vragen</i> Draagt de praktijk bij aan centrale burgerschapsvaardigheden, gevoel van betrokkenheid bij de publieke zaak, vertrouwen in democratisch handelen en collectief vermogen? Alleen bij deelnemers of ook bij niet-deelnemers?
Systeem – ‘tegenmacht’	
<i>Desiderata</i> Investering in systemische tegenmacht, democratisch tegenwicht, checks & balances, countervailing powers & responsibilities.	<i>Empirische vragen</i> Draagt de praktijk bij aan systemische tegenmacht, checks & balances, begrip van en voor de grenzen van collectieve besluitvorming en staatsmacht (legitimiteit van tegendemocratie).

⁵⁸ Voor de fijnproevers: de zes praktijken zijn geabstraheerde representanten van bredere categorieën of ‘families’ van praktijken die behalve grote familieeigenaardigheden ook specifieke eigenaardigheden kennen; het voert te ver om die hier met alle vertakkingen en detailnuances weer te geven. Praktijken die sterk lokaal gericht zijn, zoals bijv. Participatief Begroten (PB) en het Uitdaagrecht, blijven hier ook buiten beschouwing.

⁵⁹ Voor een veel ruimere behandeling van deliberatieve versus plebiscitaire – op ‘praten’ versus op ‘tellen’ gerichte – democratische innovaties zie F. Hendriks, *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*, Oxford University Press, 2023. Over ‘counters’ versus ‘talkers’ zie ook J. Susskind, *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*, Oxford University Press, 2018.

⁶⁰ Over het contrast tussen deliberatieve burgerfora en binaire referenda zie o.a. LeDuc, L., *Referendums and deliberative democracy*. *Electoral Studies*, 2015, 38: 139–148; I. Witting, C. Wagenaar, F. Hendriks, *Improving Referendums with Deliberative Democracy*, *International Political Science Review*, 2023, online first.

⁶¹ Over de inzet van klankbordmeetings, crowdsourcing en aanverwante werkvormen gericht op het uitwisselen en poolen van verbale commentaren, zie o.a. Nabatchi, T., M. Leighninger, *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey Bass, 2015; Noveck, B., *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Harvard University Press, 2015.

⁶² Over publiekspeilingen, handtekeningen/burgerinitiatieven en aanverwante werkvormen gericht op het turven en aggregeren van publieke stemmingen, zie o.a. C. Bochel, *Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?*, *Parliamentary Affairs*, 2013, 66, 4: 798–815; A.J. Berinsky, *Measuring public opinion with surveys*, *Annual Review of Political Science*, 2017, 20: 309–329; F. Hendriks, *Unravelling the New Plebiscitary Democracy*, *Government & Opposition*, 2021, 56, 4, pp.615–39.

⁶³ Zie F. Hendriks, *op cit.*, 2023: 129–152; A. Michels, F. Hendriks, C. van Ham, *Democratische innovaties: een verkenning van de aanpak en de relevante criteria*, Startnotitie tbv REDRESS, 2021. Formuleringen in Tabel 1 licht aangepast.

Tabel 2 Democratische waarden en participatiepraktijken op nationaal niveau

Praktijken	Ingeloot burgerforum <i>'deliberatief' <==</i>	Klankbordmeeting	Crowdsourcing <i>'praten' <==</i>	Publiekspeiling <i>==> 'tellen'</i>	Formeel burgerinitiatief	Nationaal referendum <i>==> 'plebiscitair'</i>
Input – 'inclusie' Inclusie, openheid, toegang, deelname, representatie, diversiteit, medezeggenschap.	+/- gelijke kans op inloting; maar zelfselectie bedreigt representativiteit + ruimte voor verschillende perspectieven om aan bod te komen - overgroot deel maxipubliek staat per definitie buiten minipubliek - signaal minipubliek niet vanzelfsprekend gehoord of serieus genomen.	+/- in principe vrije toegang voor iedereen; open uitnodiging met element van (zelf)selectie +/- doorgaans vrije spreekruimte; maar gestuurd door agenda en beperkte spreektijd bij grotere deelname - versnipperd signaal; ontvangst afhankelijk van beleidsmaker.	+/- focus op massa (crowd); geen prioriteit bij demografische representativiteit +/- inclusie van 'willing and able' op een concreet beleidsdomein digitaal gefaciliteerd; sterk element van (zelf)selectie - versnipperd signaal; ontvangst afhankelijk van beleidsmaker.	+ iedereen kan op gelijke voet meetellen (en/of zelf een eenvoudige poll organiseren) +/- uitvraag kan genuanceerd zijn; maar focus vaak op grote gemene deler +/- uitvraag ruimer en signaal duidelijker (minder 'zacht') dan meeste praatvarianten; maar minder dan bij referenda of verkiezingen.	+ iedereen kan op gelijke voet mee ondertekenen en/of zelf handtekeningeninitiatief entameren - handtekeningenactie per definitie eenzijdig; tegenstanders niet uitgenodigd (moeten eigen initiatief starten) +/- participatie ruimer en signaal duidelijker dan meeste praatvarianten, maar minder dan bij referenda/verkiezingen.	+ iedereen kan op gelijke voet meedoen, meepraten, meestemmen - focus op meerderheid; minder sensitief voor minderheidsperspectieven +/- participatie geringer dan bij algemene verkiezingen, maar veel groter dan bij burgerfora en andere praatvarianten + publiek signaal luid en duidelijk hoorbaar.
Throughput – 'behoorlijkheid' Behoorlijk proces, procedurele rechtvaardigheid, transparantie, motivatie, verantwoording, reflectiviteit (considered judgement).	+ sterke nadruk op respectvolle communicatie, gemotiveerd en verantwoord handelen + veel aandacht voor kennisontwikkeling, facilitering, moderatie - risico van sociale conformeringsdruk binnen miniforum.	+/- enige moderatie doorgaans aanwezig; verschil meer/minder mondigen moeilijk te voorkomen +/- informatie vaak overheidsbepaald; ruimte voor rivale informatie wisselend - vaker om de beurt zenden dan reflectieve deliberatie.	+/- focus op vrije toevoer van digitale 'comments and reactions'; niet zozeer op correct, diepgaand, gemodereerd publieksdebat +/- informatiepositie minder beleids- of overheidsbepaald; ook minder gefaciliteerd.	+/- verantwoorde survey-methoden voorhanden; maar niet altijd helder gebruikt (convenience/ straw polling) +/- aandacht voor breed gespreid opinielandschap ('survey'); soms sturende insteek - weinig aandacht voor reflectie, uitwisseling opinies.	+ formeel proces redelijk geprotocolleerd, overzichtelijk en controleerbaar - partijdige werving aan één kant van het debat; - weinig aandacht voor dialoog en 'hearing the other side' .	+ referendum stimuleert maatschappelijk en mediadebat door hoge attentiewaarde - deelnemersveld te groot om intensief bij te scholen of te modereren - debat kan (bi)polariseren in een 'dialogue of the deaf'.
Output – 'effectiviteit' Effectieve doorwerking in politiek, beleid, uitvoering, werkzaamheid, probleemoplossing, impact (delivery).	+ genuanceerde uitkomst/propositie mogelijk - meest creatieven blijven wellicht buiten ingeloot burgerforum +/- kleinschalig, overzichtelijk werkmodel; meer op reflectie dan creatie gericht.	- doorgaans gericht op verstrekken en ophalen van informatie; niet op het realiseren van een vernieuwende uitkomst/propositie +/- kans op verrijking met ongehoorde input/feedback; ook risico van vervliegen in veelheid van signalen.	+ sterke gerichtheid op verbeterd ontwerp en sterkere propositie; 'pooling of the willing and able' -/+ risico van aficionado bias ('policy buffs') in co-productie; gecompenseerd door digitale verbreding van de 'crowd'.	- focus op publieke opinie omtrent kwestie of ontwikkeling; niet op het realiseren van een vernieuwende uitkomst/propositie - grote vrijheid politiek/beleidsmaker bij doorwerking /vertaling cijfers en percentages naar praktijk.	-/+ focus vaak op agenderen zorgpunt; vernieuwend idee propageren ook mogelijk - doorwerking/vertaling afhankelijk van politieke adressant, die formeel veel ruimte heeft om onder het signaal uit te komen.	+ helder knoop doorhakend, go/no go besluit mogelijk - ruw stuursignaal (voor/tegen) kan wringen met complexe werkelijkheid +/- efficiënte push-button besluitvorming; maar forse organisatiekosten vanwege grootschaligheid.
Systeem – 'veerkracht' Investering in systemische veerkracht, collectief handelings-vermogen ('leerschool democratie'), sociaal-politiek kapitaal, vertrouwen in democratisch burgerschap (civic culture).	+ intensieve 'leerschool democratie' + deliberatie van onderop vergroot mogelijk democratische legitimiteit besluit -/+ investering in samenwerking beperkt zich tot kleine steekproef; ripple effects mogelijk.	+/- extensieve 'leerschool democratie' +/- aandacht voor input en feedback vergroot mogelijk draagvlak voor beleidsmakers, maar 'klankborden' kan afstand tussen politiek en publiek (kloof) manifesteren.	+/- extensieve 'leerschool democratie' +/- ongepland publieksadvies kan veerkracht systeem voeden, maar afgetapte 'crowd' vervliegt na gedane zaken.	- investering in democratisch ethos/burgerschap zeer dun en kortstondig +/- vinger aan de pols van samenleving kan veerkracht systeem voeden, maar publiek is louter statistisch construct.	+/- 'leerschool democratie' voor (kleine groep) initiatiefnemers, veel minder voor het brede publiek dat een handtekening zet +/- ongevraagd publieksadvies kan veerkracht systeem voeden, maar handtekeningen geven weinig binding.	+/- collectief leereffect van referendum relatief breed, maar ook relatief dun (vraagt weinig van velen) + legitimiteit van besluit waar alle burgers over mee hebben mogen stemmen mogelijk groot (als opkomst hoog genoeg is) - risico van opgeklopte verdeeldheid in burgersamenleving.
Systeem – 'tegenmacht' Investering in systemische tegenmacht, democratisch tegenwicht, checks & balances, countervailing powers & responsibilities.	+ burgerforum kan gevestigde macht corrigeren met alternatieve voorstellen - tegenmacht minipubliek constitutioneel onbestemd (wie/wat krijgt hier wat te vertellen?) - minipubliek zelf niet aanpreekbaar/afrekenbaar op implicaties.	+/- klankbord kan tegenwicht bieden, maar vaak versnipperd en niet vanzelfsprekend gebundeld -/+ werkvorm is puur consultatief, met als voordeel dat dit goed duidelijk gemaakt kan worden.	- minder aandacht voor tegenmacht dan voor poolen van scheppende macht.	+/- publiekspeiling kan tegengelijk bieden, maar afhankelijk van flankerende pressie -/+ werkvorm is puur consultatief, met als voordeel dat dit goed duidelijk gemaakt kan worden.	+/- collectief handtekeningenprotest kan tegengelijk bieden, maar afhankelijk van flankerende pressie - kwetsbaar voor repliek dat handtekeningenprotest maar één kant meeneemt en geen afwegingsfunctie omvat.	+ binair referendum kan gevestigde macht corrigeren met een tegenstemmende meerderheid + constitutioneel helder wie hier tegenwicht geeft: integraal electoraat/kiezersvolk. - kiezersvolk zelf niet aanspreekbaar/afrekenbaar op vervolg en implicaties.

Toelichting: Tabel 2 biedt een illustratie van de variëteit aan participatiepraktijken hanteerbaar op rijksniveau en van de uiteenlopende implicaties in termen van democratische kernwaarden. De zes praktijken zijn gekozen vanwege hun uiteenlopende posities op het spectrum van meer deliberatieve versus meer plebiscitaire participatievormen en representeren bredere categorieën of 'families' van praktijken. De zes praktijken zijn geabstraheerd voorgesteld en doordacht op hun implicaties voor de vijf democratische kernwaarden. Wat in de cellen staat moet niet deterministisch maar probabilistisch worden begrepen (zie hoofdstuk hierover).

De zes participatiepraktijken die ik eerder noemde – van het ingelote burgerforum aan de deliberatieve kant tot aan het binaire referendum aan de plebiscitaire kant van het spectrum – verhouden zich heel verschillend tot deze kernwaarden. In Tabel 2 heb aangegeven wat de in algemene zin te verwachten, als het ware ingebouwde, implicaties van deze participatiepraktijken zijn voor de vijf democratische kernwaarden. Wat in de cellen staat moet niet deterministisch maar probabilistisch worden begrepen. Het is gezien de uiteenlopende aard van de praktijken bijvoorbeeld te verwachten dat een burgerforum sterkere kaarten heeft op het vlak van statistische representatie en overbruggende deliberatie dan een formeel burgerinitiatief dat erop gericht is alleen de publieke steun voor een specifiek standpunt te aggregeren; of dat een binair referendum sterker staat op het punt van systemische tegenmacht dan een klankbordgroep waarvan het publieke signaal veel minder scherp en geconcentreerd wordt opgewerkt.

In hoeverre en op welke wijze ingebouwde waarschijnlijkheden daadwerkelijk worden gerealiseerd in termen van input-, output-, throughput- en systeemwaarden wordt natuurlijk beïnvloed door de specifieke uitwerking en inbedding van een participatiepraktijk in een bepaalde tijd en ruimte. Van een nationaal burgerforum van 150 personen moeten we bijvoorbeeld niet hetzelfde verwachten als van een lokaal burgerforum volgens de G1000-formule, en van een nationaal correctief referendum niet hetzelfde als van een lokaal correctief referendum, al hebben ze ontegenzeggelijk familietrekken en -neigingen met elkaar gemeen.

De boodschap die ik aan voorgaande verbindt wordt er alleen maar indringer van: dat we moeten oppassen met generieke uitspraken over de waarde(loosheid) van burgerparticipatie; en dat we telkens heel duidelijk moeten maken waar we het eigenlijk over hebben. Over welke participatieve praktijken? En over welke democratische waarden? Die vragen moeten nadrukkelijk worden gesteld, juist als men de neiging heeft om hier met zevenmijlslaarzen overheen te stappen, wat we onder zowel supporters als critici van burgerparticipatie in Nederland nogal eens zien gebeuren.

Het helpt dan om een idee te hebben van niet alleen de aanzienlijke variatie aan participatievormen, maar vooral ook van de uiteenlopende democratische waarden die in zulke participatievormen in meer of mindere mate tot uitdrukking komen.

4.3 Burgerparticipatie op Rijksniveau: naar een sterker verhaal

In het debat over burgerparticipatie in Nederland nemen twee tegengestelde posities over het onderwerp een opvallende plek in, ook op het nationale of rijksniveau waar hier de aandacht op gericht is. Aan de ene kant staan participatie-optimisten die burgerparticipatie welhaast generiek waarderen en verwelkomen; aan de andere kant participatie-pessimisten die de waarde van burgerparticipatie ongeveer even generiek betwijfelen en ontraden. Al te vaak wordt in algemene (dis)kwalificerende termen gesproken over de waarde(loosheid) van burgerparticipatie, waarbij onvoldoende scherp onderscheid wordt gemaakt naar soorten van burgerparticipatie en typen van waarden. Dat is onwenselijk en kan ook anders, met meer door theorie en praktijk gescherpt gevoel voor meervoudigheid.

Het Ministerie van BZK werkt aan een ‘Strategische verkenning van burgerparticipatie op nationaal niveau’ met de ambitie om te komen tot een meer ‘doordachte positie’ ten aanzien van participatie op rijksniveau; dit in het licht van een ‘groter wordende roep om visie in beleid voor nationale participatie en democratische vernieuwing’. Ik weet nog niet *wat* die positie en visie inhoudelijk gaan inhouden, dus wat dat betreft moet ik nog een slag om de arm houden, maar *dat* er nood is aan een scherper verhaal over burgerparticipatie herken ik. Elders schreef ik *waarom* het urgent is om het denken hierover fundamenteel aan te scherpen.⁶⁴ Hier wil ik verder uitwerken *wat* onmisbare ingrediënten zijn voor een participatievisie die zowel meer geïnspireerd als meer robuust is. Ten minste drie ingrediënten of boodschappen wil ik daarvoor meegeven:

⁶⁴ Zie het hardnekkige responsiviteitsprobleem van vooral de politieke democratie (gebrekkig horend en opvolgend vermogen) en de bijkomende bestuurscultuur van hollen of stilstaan (hollen als even denkpaauze beter was geweest en stilstaan als doorpakken juist gewenst is). Zie [Democratische innovatie: waarom zou je dat doen? - REDRESS Project](#).

- leer door variatie én selectie in burgerparticipatiepraktijken;
- kijk naar kansrijke combinaties van praktijken en bijkomende waarden;
- investeer in de wederzijds aanscherpende dynamiek van burgerinvloed en sterk bestuur.

4.3.1 Leer door variatie én selectie

Zoals eerder opgemerkt is de participatiepraktijk in Nederland, ook op rijksniveau, sterk onderhevig aan de golfslag van de tijd en de mode van het moment. Op het moment van schrijven is de aandacht sterk gericht op ingelote burgerberaden. Gezien de ervaring met eerder omarmde participatiepraktijken is de kans behoorlijk groot dat lessen die nu geleerd worden over enkele jaren alweer naar de achtergrond zijn verdwenen. Zelf heb ik nog levendige herinneringen aan het debat over interactief beleid in de jaren '90, dat zeer actief was en allerlei ‘lessons learned’ opleverde die omstandig werden opgeschreven en besproken op professionele toogdagen. Veel daarvan lijkt inmiddels alweer uit het collectieve geheugen te zijn weggezakt, terwijl interactief beleid ondertussen nog voortleeft (vaak onder andere noemers), naast vormen van inspraak, burgerinitiatief, publiekspeilen en meer.⁶⁵

Telkens weer worden nieuwe varianten van burgerparticipatie beproefd. Dat is niet te vermijden of voorkomen. Wat wel kan is daarbij kritisch vermogen ontwikkelen en onderscheid maken tussen wat, waar en wanneer toegevoegde waarde oplevert; opdat aan de onvermijdelijke variatie ook de nodige selectiedruk kan worden toegevoegd. Dat laatste wordt in de Nederlandse participatiepraktijk nogal eens vergeten: er wordt veel beproefd, maar er wordt vervolgens te weinig onderscheid gemaakt tussen kaf en koren, waardoor het kaf soms welig blijft tieren en het koren onvoldoende wordt doorontwikkeld.

Een overtuigende visie op burgerparticipatie zou dan ook ten eerste plek moeten inruimen voor wat Herman van Gunsteren ooit V&S-leren noemde: een leercyclus gebaseerd op variatie én selectie – naar analogie van evolutie door variatie en selectie (en reproductie) – waarbij opkomende varianten bij voortduring aan omgevings-toetsing en -selectie worden blootgesteld.⁶⁶ Bij V&S-leren is het geen verrassing of schande dat de ontwikkeling van burgerparticipatie in een pluriforme samenleving en dito overheid gepaard gaat met veel variatie. Dit is onvermijdelijk en tot op zekere hoogte prima, zolang op de nodige variatie ook de nodige selectie volgt, maar *dát* in de Nederlandse participatiepraktijk nu juist minder sterk ontwikkeld dan wenselijk is.

Waar in het bedrijfsleven de toegevoegde-waarde vraag al snel wordt gesteld (levert een nieuwe praktijk voldoende op om te worden voortgezet en doorontwikkeld?) kunnen nieuwe praktijken in het publieke domein betrekkelijk lang de ronde blijven doen voordat scherp op toegevoegde waarde wordt getoetst en ‘afgerekend’. Dat is in elk geval zichtbaar in het participatiedomein.⁶⁷ Selectie gaat niet vanzelf goed in dit domein; voor effectieve selectiedruk moet actief geïnvesteerd worden in onderscheidend vermogen. Het helpt om scherp zicht te hebben op democratische kernwaarden, zoals in de vorige paragraaf behandeld, maar daar moet dan ook iets mee worden gedaan in termen van kritische toetsing en creatieve doorontwikkeling.

4.3.2 Kijk naar kansrijke combinaties

De ideale participatiepraktijk bestaat niet. Als uiteenlopende participatiepraktijken worden geconfronteerd met fundamentele democratische waarden wordt dat al snel duidelijk. In de vorige paragraaf zijn zes op rijksniveau toepasbare participatiepraktijken onderscheiden en globaal doorgelicht (zie Tabel 2 voor een overzicht). Deze praktijken zijn ontwikkeld vanuit een bepaalde gedachte. Ze raken de democratische kernwaarden op verschillende en onvermijdelijk onvolkomen wijzen. Op procesniveau oogt een referendum ‘quick and dirty’ in vergelijking met een burgerforum dat juist sterk is ingericht op begripvolle communicatie en geduldige deliberatie. Daar staat tegenover dat een referendum open staat voor het omvattende electoraat en daarbij ook een grote impact kan hebben, wat in een burgerforum niet of minder is voorzien. Dit gegeven maakt dat hybride constructies – zoals deliberatieve referenda, combinaties van geduldig praten en helder kiezen – theoretische interessant zijn en in de praktijk ook worden beproefd.

⁶⁵ Zie o.a. I. Pröpper & D. Steenbeek, De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, 1999; J. Edelenbos & R. Monnikhof, Lokale interactieve beleidsvorming, Lemma, 2001; F. Hendriks & P. Tops, Politiek en interactief bestuur, Elsevier, 2001.

⁶⁶ Zie H. van Gunsteren, *Culturen van besturen*, Amsterdam: Boom, 1994; over variatie & selectie in het democratisch domein zie ook [Selection: the key to studying democracy and innovation - The Loop \(ecpr.eu\)](#).

⁶⁷ Over de semi-autonome groei van de ‘burgerbetrokkenheidsindustrie’ zie C.W. Lee, C.W., *Do-It-Yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry*, Oxford University Press, 2015.

Gemengde constructies beperken zich niet tot hybrides van formele referenda en ingelote burgerfora. In theorie en praktijk blijkt veel meer mogelijk als het gaat om het combineren van deliberatieve en plebiscitaire, kwalificerende en kwantificerende, verdiepende en verbredende werkvormen. Het lijkt alleszins verstandig om in de ontwikkelende visie op burgerparticipatie op nationaal niveau oog te hebben voor hybride en gecombineerde participatiepraktijken: een tweede punt dat ik hier wil meegeven. Opgeteld bij het eerste punt breek ik daarmee een lans voor een ontwikkelcyclus van variëren, selecteren – en combineren. Hoewel de ontwerpers en verkopers van participatieproducten soms anders willen doen geloven is die ene ‘big bazooka’ die al het andere overbodig maakt niet voorhanden.

Hybride design van participatiepraktijken resonanceert met wat elders ook wel wordt beschreven als een participatiemix, passend bij een meervoudige democratie, maar voegt daar ook belangrijke aandachtspunten aan toe.⁶⁸ Niet elke mix of elke meervoudigheid is bij voorbaat interessant. Theoretisch het meest kansrijk zijn hybrides of combinaties waarvan de wederzijdse componenten elkaar effectief aanvullen, opdat verschillende waarden en uiteenlopende publieken tegelijk worden bediend. Empirisch onderzoek hiernaar is volop gaande en laat interessante praktijken zien, waarbij veel lijkt af te hangen van de juiste inbedding en inrichting van gemengde innovaties.⁶⁹

4.3.3 Investeer in burgerinvloed én sterk bestuur

Een derde en voor hier laatste punt dat ik wil meegeven voor een robuuste en geïnspireerde visie op burgerparticipatie is inspelen op wat Acemoglu en Robinson het ‘Red Queen Effect’ noemen. In hun boek ‘The Narrow Corridor’ onderstrepen deze auteurs dat een sterk democratisch bestuur een vruchtbaar participerende burgersamenleving nodig heeft – en omgekeerd.⁷⁰ Ze doorbreken hiermee het eindeloze debat over waar het primaat ligt en moet liggen: bij een democratisch gelegitimeerd staatsbestuur, of bij een democratisch bekrachtigde burgersamenleving? Het is niet het één of het ander maar het één en het ander in de ‘smalle corridor’ waarin vrije samenlevingen floreren, zo volgt uit hun brede, internationale en historische vergelijking van regimes.

Buiten die smalle corridor vallen regimes die een oppermachtige staat aan een zwakke samenleving paren, of een oppermachtige samenleving aan een zwakke staat. Binnen de smalle corridor – waar we willen zijn – houden sterke democratische staten en bekrachtigde burgersamenlevingen elkaar over en weer scherp en bij de les, kortweg in evenwicht. Acemoglu en Robinson noemen dit het ‘Red Queen Effect’ losjes verwijzend naar het boek van Lewis Carroll ‘Through the Looking Glass, and What Alice Found There’, waarin Alice en de Red Queen een race tegen elkaar rennen, waarbij beiden heel hard hun best doen maar toch voortdurend op de zelfde hoogte blijven.

De kernboodschap die hieruit kan worden meegenomen naar een (hopelijk) doordachte, rijksbrede positie ten aanzien van burgerparticipatie is dat investeren in het participatief vermogen van de burgersamenleving niet moet worden opgevat als *desinvesteren* in het representatieve systeem van politiek en bestuur. In het gewenste scenario gaan investeringen in beide gelijk op. Studies als die van Acemoglu en Robinson geven aan dat dit kan en de moeite waard is. Maar ook dat vooruitgang binnen de ‘narrow corridor’ niet eenvoudig is of vanzelf goed gaat. Investerings in burgerparticipatie moeten wel goed afgestemd en aangehaakt zijn, wat vraagt om scherpe oplettendheid. (Hetzelfde geldt voor investeringen aan de andere kant van de smalle corridor – maar dit essay over burgerparticipatie is niet de plek om daar uitgebreid op in te gaan.)

Aldus koppel ik een derde punt – speel in op het Red Queen Effect – aan de eerdere twee punten: zet in op een ontwikkelcyclus van variëren, selecteren, en combineren, met een scherp oog voor de uiteenlopende kwaliteiten van verschillende participatievormen. Met deze elementen kan gewerkt worden aan een sterker verhaal over burgerparticipatie, maar dat kan nooit alleen maar tekst zijn. Uiteindelijk moet waardevolle burgerparticipatie door praktische wijsheid zichtbaar worden.

⁶⁸ OECD, *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, OECD, 2001; J. Grin, M. Hajer, W. Versteeg, *Meervoudige democratie: ervaringen met vernieuwend bestuur*, Aksant, 2006.

⁶⁹ Voor uitgebreide analyses van de Ierse hybride van burgerforum en referendum (die een doorbraak betekende voor de patstelling omtrent abortus, en eerder het homohuwelijk) en de Antwerpse hybride van praten en stemmen binnen het participatief begroten (dat op meer bescheiden niveau verschillende waarden en publieken aan elkaar knoopt) zie F. Hendriks, *op cit.*, 2023, pp. 153-202.

⁷⁰ D. Acemoglu, J. Robinson, *The Narrow Corridor: How Nations Struggle for Liberty*, London: Penguin, 2019.

4.4 Bibliografie

- Acemoglu, D., Robinson, J., *The Narrow Corridor: How Nations Struggle for Liberty*, London: Penguin, 2019.
- Arnstein, J.R., *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 1996, 35, 4, 216-224.
- Berinsky, A.J., Measuring public opinion with surveys, *Annual Review of Political Science*, 2017, 20: 309-329.
- Bochel, C., Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?, *Parliamentary Affairs*, 2013, 66, 4: 798–815.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R., *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, 2001
- Fung, A., *Varieties of Participation in Complex Governance*, *Public Administration Review*, 2006, 66, 66-75.
- Grin, J., Hajer, M., Versteeg, W., *Meervoudige democratie: ervaringen met vernieuwend bestuur*, Aksant, 2006.
- Hendriks, F., & Tops, P., *Politiek en interactief bestuur*, Elsevier, 2001.
- Hendriks, F., *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*, Oxford University Press, 2023.
- Hendriks, F., Unravelling the New Plebiscitary Democracy, *Government & Opposition*, 2021, 56, 4, pp.615–39.
- LeDuc, L., Referendums and deliberative democracy. *Electoral Studies*, 2015, 38: 139–148
- Lee, C.W., *Do-It-Yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry*, Oxford University Press, 2015.
- May, J., Ladders, Stars and Triangles: Old and New Theory for the Practice of Public Participation, *International Journal of Market Research*, 2006, 48, 305-319.
- Michels, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 2011, 77, 2, 275-293.
- Michels, A., Hendriks, F., van Ham, C., *Democratische innovaties: een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*, Startnotitie tbv REDRESS, 2021.
- Nabatchi, T., Leighninger, M., *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey Bass, 2015.
- Noveck, B., *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Harvard University Press, 2015.
- OECD, *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, OECD, 2001.
- Pröpper I. & Steenbeek, D., *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, 1999.
- Susskind, J., *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*, Oxford University Press, 2018.
- Van Gunsteren, H., *Culturen van besturen*, Amsterdam: Boom, 1994.
- Witting, I. Wagenaar, C., Hendriks, F., Improving Referendums with Deliberative Democracy, *International Political Science Review*, 2023, online first.

5

Wat willen de mensen zelf? Een gedragswetenschappelijk perspectief op burgerparticipatie

5 Wat willen de mensen zelf? Een gedragswetenschappelijk perspectief op burgerparticipatie

Door Prof. dr. Will Tiemeijer, Erasmus Universiteit Rotterdam

Als we 'denken vanuit burgers', hoe moeten we dan het streven naar meer burgerparticipatie waarderen? In hoeverre sluit dit streven aan op hun wensen, capaciteiten en belangen? En wat betekent dit voor de gewenste inrichting van de democratie?

Daarover gaat deze bijdrage. Het doel hiervan is om het fenomeen van burgerparticipatie te benaderen vanuit het perspectief van de individuele burger – vanuit zijn of haar beleving, voorkeuren, capaciteiten en leefsituatie – en vervolgens vanuit dat perspectief te beredeneren en beoordelen wat wenselijk en haalbaar is (en wat juist niet). De discipline die daarbij zich daarbij als eerste aandient als relevante kennisbron is de gedragswetenschap. En zoals zal blijken, wie vanuit dit perspectief vertrekt, stuit al snel op allerhande problemen.

5.1 Wat is participatie?

Wat is 'participatie?' Daaronder verstaat de Verkenning "een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid." Strikt genomen is je stem uitbrengen bij verkiezingen dus ook een vorm van participatie. Dat is echter niet het onderwerp van deze Verkenning. Die gaat juist over de betrokkenheid van burgers *tussen de verkiezingen in*. Het kabinet wil die vorm van participatie versterken, zowel op decentraal als op nationaal niveau.⁷¹

Burgerparticipatie tussen de verkiezingen in kan talloze vormen aannemen. Zoals ook de bijdrage van Hendriks laat zien, valt onder de paraplu van burgerparticipatie een breed spectrum van 'praktijken van praten en tellen', en deze kunnen ook nog eens op uiteenlopende wijzen met elkaar worden gecombineerd. Het gevaar is dat men door de bomen het bos niet meer ziet. Om toch enige orde te scheppen, maak ik een (analytisch) onderscheid tussen twee hoofdcategorieën van participatie, op basis van de vraag hoe de groep van betrokken burgers tot stand komt.

De eerste hoofdcategorie zijn vormen van burgerparticipatie waarin de samenstelling van de groep betrokken burgers het resultaat is van *zelfselectie*. Op zeker moment wordt bekend gemaakt dat belanghebbenden kunnen deelnemen in een traject van consultatie of besluitvorming, en vervolgens iedereen die dat wil zich aanmelden en meedoen. Het grote probleem met dit soort trajecten is dat de deelnemers vaak een sterke oververtegenwoordiging kennen van oudere en hoger opgeleide burgers. Ook zijn migranten van niet-Westerse achtergrond doorgaans sterk ondervertegenwoordigd.⁷²

In dit gebrek aan representativiteit ligt een belangrijke reden voor de tweede hoofdcategorie van burgerparticipatie, namelijk vormen waarin deelname alleen op *uitnodiging* is en daarbij wordt gestreefd naar een op demografische kenmerken representatieve steekproef. De geselecteerde burgers gaan vervolgens met elkaar in deliberatie, vaak meerdere dagen of dagdelen, en worden ondersteund door experts en professionele gespreksleiding. Het geheel mondt uit in een advies aan de politiek. Men spreekt wel van 'burgerfora' (of 'burgerberaden' of 'burgerjury'). Voorbeelden zijn G500 en G1000 initiatieven.

⁷¹ Kamerstuk 30184, nr. 38.

⁷² Zie o.a. Wille (2001), Tonkens en Hurenkamp (2019), De Bruijn (2023).

Helaas lijkt ook deze meer gecontroleerde selectie van deelnemers het gebrek aan representativiteit niet op te lossen. Van alle mensen die worden benaderd, reageert een grote meerderheid negatief – een non-respons van meer dan 90 procent is niet ongebruikelijk – en de minderheid die wél positief reageert, toont vaak dezelfde vertekening. Onderstaande tabel laat zien hoe de samenstelling van verschillende burgerfora was, uitgesplitst naar opleidingsniveau en leeftijd. In alle gevallen bestonden de groep voor (ruimschoots) meer dan de helft uit hoger opgeleiden, terwijl op één uitzondering na ook de 50-plussers in de (ruime) meerderheid waren. Ter vergelijking zijn ook de cijfers voor de landelijke verkiezingen van 2017 meegenomen.

Tabel 2. Opleidingsniveau en leeftijdsverdeling voor verschillende democratische vernieuwingen. Overgenomen uit Ridder et al 2021.

		Hoogopgeleid (HBO/WO).	Leeftijd (50-plus)**.
Verkiezing.	2 ^e Kamer 2017.	+/- 35%.	47%.
Burgertop.	Flevotop.	72%.	78%.
	G1000 Groningen.	77%.	55%.
	G1000 Amersfoort.	77%.	60%.
	G1000 Uden.	57%.	78%.
	G1000 Kruis Kamp.	85%.	27%.
	Burgertop Amsterdam.	75%.	78%.

* Hoogopgeleid in 2017 in Nederland: 28,6% (CBS)

** 50+ in 2017 in Nederland: 39,2% (CBS)

Bron: NKO 2017, NRO 2016, NRO 2018, Boogaard & Michels, 2016, Data verzameld door Kristof Jacobs

Een mogelijkheid om dit soort vertekeningen te corrigeren is te werken met een gestratificeerde steekproef. Dat houdt in dat men voor elke relevante sociaal-demografische categorie net zo lang doorgaat met werven van deelnemers totdat voldoende mensen zich hebben aangemeld om de steekproef representatief te maken. Ook in deze opzet kan er echter nog een vertekening ontstaan, namelijk op andere, minder makkelijk controleerbare kenmerken. Zo laten enquêtes zien dat de steun voor burgerfora groter is onder mensen die ontevreden zijn over hoe de democratie functioneert,⁷³ en ook onder mensen die in de representatieve democratie ‘aan het korte einde trekken’ doordat ze hebben gestemd op partijen die (mogelijk permanent) in de oppositie zitten.⁷⁴ Dit zou kunnen betekenen dat deze mensen ook eerder bereid zijn om mee te doen wanneer zij worden uitgenodigd aan dergelijke fora, met als resultaat een oververtegenwoordiging van ‘boze burgers’. Echter, of grotere steun zich ook daadwerkelijk vertaalt in grotere deelname, is vooralsnog onbekend.

5.2 Wat burgers weten, kunnen en willen

Alle reden dus om dieper stil te staan bij de vraag naar de mogelijkheden en motieven van burgers om wel of niet actief te participeren. Een eerste wetenschappelijke oriëntatie biedt een onderzoek van Neblo en collega's.⁷⁵ Zij legden in aan een Amerikaanse steekproef een aantal varianten van hypothetische deliberatieve activiteit voor, en vroegen de respondenten of zij desgevraagd interesse zouden hebben hieraan deel te nemen. Van de mensen die zeiden geen interesse te hebben, werd ook gevraagd naar hun redenen daarvoor. Het vaakst werden genoemd: ik weet niet genoeg om hierin te kunnen deelnemen, ik houd niet van conflict, en ik heb het te druk. Laten we op elk wat dieper ingaan.

5.2.1 Verschillen in competenties van burgers

De eerste reden heeft te maken met competenties. Dit is een bekend punt. Succesvolle deelname vereist allereerst de nodige *cognitieve vermogens*. Mensen moeten snappen waarover het gaat, misschien ook vooraf stukken lezen, hun standpunt onder woorden kunnen brengen, en begrijpen wat andere burgers en eventuele deskundigen zeggen en bedoelen. Het behoeft geen betoog dat de een hiertoe beter is toegerust dan de ander.

Maar hiermee zijn we er niet. In het verzoek om deze bijdrage werd expliciet aandacht gevraagd voor de relevante van de boodschap van het rapport *Weten is nog geen doen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).⁷⁶ De strekking van dat rapport is dat mensen ook verschillen in *non-cognitieve vermogens*. Zelfs wanneer mensen beschikken over alle informatie, deze perfect begrijpen, en ook de intentie hebben ernaar te handelen, zullen ze niet altijd tot passende actie overgaan. In WRR-terminen: ze hebben een gebrek aan doenvermogen. Vertaald daar de problematiek van dit essay: burgers kunnen we wel *weten* dat er een participatief project aankomt over een onderwerp dat hen aangaat, ze kunnen zich ook wel *voornemen* om daaraan deel te nemen, de relevante stukken te lezen, op de betreffende bijeenkomst(en) te verschijnen, goed te luisteren en hun aandacht erbij te houden, en zo nodig hun woordje te doen... dat kunnen zij zich allemaal wel voornemen, maar dat wil niet zeggen dat ze het ook echt *doen*. Tussen goede intentie en werkelijke daad staat niet zelden een gebrek aan doenvermogen.

Valt er iets te doen tegen dat gebrekkige doenvermogen? Kunnen mensen wellicht leren om meer discipline te tonen? Dat valt tegen. De kern van doenvermogen wordt uitgemaakt door de capaciteit voor zelfcontrole, en onderzoek laat zien dat individuele verschillen in zelfcontrole voor ongeveer 60 procent kunnen worden herleid tot individuele verschillen in genen. Dat is iets minder dan IQ, maar niet veel minder. De overige 40 procent worden vooral bepaald door verschillen in opvoeding en omgeving gedurende de eerste zeven levensjaren. Daarna zijn de kaarten wel geschud. De realiteit is dus een populatie van burgers die niet alleen fundamenteel verschillen in cognitieve vermogens maar ook in doenvermogen.⁷⁷

Deze verschillen in vermogens sorteren ook voor op verschillen in leerervaringen. Dat is een essentieel punt. Schrijver dezes behoort tot de mensen die niet alleen een hogere opleiding achter de rug heeft, maar is ook een ‘kenniswerker’ die zich vele jaren heeft kunnen oefenen in het lezen van moeilijke teksten, het zorgvuldig onder woorden brengen van gedachten, spreken in grote groepen – kortom, die langdurig en intensief getraind is in de vereiste competenties. Mensen met een meer praktische opleiding en beroep hebben veel minder gelegenheid tot oefening. Mede daardoor lopen zij ook eerder het risico niet de juiste toon aan te slaan. Volgens Iris Young gelden in deliberatieve bijeenkomsten impliciete normen die bepalen welke bijdrage serieus genomen moet worden en welke niet. “Spoken expression that follows the structure of well-formed written speech is privileged over other modes.”⁷⁸

5.2.2 Verschillen in karakter

Nog los van de vraag of men beschikt over de vereiste competenties, zit lang niet alle mensen te wachten op bijeenkomsten waarin ze met hun tegenstanders in discussie moeten gaan. Twintig jaar geleden constateerde praktijkbeoefenaar Hartman al: “Het is niet moeilijk zich verlegen, politiek onervaren of laagopgeleide deelnemers aan een vergadering of buurtdiscussie voor te stellen, die hun moed bij elkaar rapen voor een schuchtere interventie en die, als hun opmerkingen weinig indruk maken of hen zelfs het gevoel geven ‘af te zijn gegaan’, de conclusie trekken dat dit soort bijeenkomsten niets voor hen is.”⁷⁹

Een studie die steevast wordt aangehaald is het alweer veertig jaar oude *Beyond adversary democracy* van Jane Mansbridge. Het hart van deze studie bestaat uit twee uitgebreide casebeschrijvingen van directe democratie. Eén daarvan ging over het stadje Selby, dat jaarlijks een ‘town meeting’ hield. Ook al betrof het een klein stadje waar nagenoeg iedereen iedereen kende, en was de jaarvergadering slechts één dag per jaar, toch kwam zeker niet iedereen. En degenen die wel kwamen, durfden lang niet allemaal iets te zeggen tijdens de vergadering. “Some people are eloquent and can make others feel inferior. They can shut them down.

⁷³ Bowler et al 2007; Den Ridder et al 2021; Goldberg en Bächter 2022.

⁷⁴ Pilet et al 2023.

⁷⁵ Neblo et al 2010.

⁷⁶ WRR 2017.

⁷⁷ Tiemeijer 2022.

⁷⁸ Young 2002: 38.

⁷⁹ Hartman 2000: 33.

I wouldn't say a word in town meetings unless they got me madder'n hell," aldus één van de informanten van Mansbridge.⁸⁰ Zij concludeert dat deelname in face-to-face participatie bijeenkomsten niet zondermeer therapeutisch uitpakt voor die persoon. Integendeel, het kan resulteren in angst en vernedering, en hen alleen maar machtelozer doen voelen. Ulbig en Funk vonden dat Amerikanen die meer geneigd zijn conflict te mijden, minder geneigd zijn tot actieve participatie. "The kinds of face-to-face avenues for participation such as town hall meetings and other forms of public deliberation are precisely the venues most likely to keep the more conflict avoidant away from politics."⁸¹

Nu zijn Amerikanen geen Nederlanders, maar het is toch plausibel dat ook in ons land karakterologische verschillen bestaan in de mate waarin burgers zich aangetrokken voelen tot deliberatieve settings. Een voordeel van representatieve democratie is dat daarin "citizens need not fight their battles themselves; they can send persons more temperamentally suited and trained for conflict out to fight for them," aldus Mansbridge.⁸²

5.2.3 Verschillen in beschikbare tijd

Tot slot, niet iedereen heeft de tijd voor deelname aan participatieve trajecten, en ook niet iedereen is bereid zijn tijd daaraan te spenderen. Participatie heeft ook 'opportunity costs': het gaat ten koste van tijd voor andere zaken die ook waarde voor de persoon hebben.

Op dit gebied is maar weinig onderzoek beschikbaar. Er zijn wel de nodige studies waarin mensen steun uitspreken voor bepaalde vormen van burgerparticipatie, en ook studies waarin mensen zeggen dat, mochten zij daarvoor gevraagd worden, ze zouden meedoen. Het gaat in dat soort studies echter altijd over hypothetische mogelijkheden. Wat als burgers daadwerkelijk een concrete uitnodiging ontvangen? Zijn ze dan nog steeds zo bereidwillig?

Zoals eerder gezegd, bedraagt de respons vaak nog geen tien procent. Enkele jaren geleden interviewde de Belgische onderzoeker Vincent Jacquet ruim dertig mensen die een uitnodiging hadden gekregen om deel te nemen aan een burgerforum (met een tijdsduur variërend van 1 dag tot 3 weekenden) maar daarop afwijzend reageerden. Waarom deden ze niet mee? De meest gegeven reden: gebrek aan tijd. Sommige mensen, vooral jonge ouders, spendeerden de spaarzame tijd in hun drukke leven liever aan andere doeleinden, zoals de eigen familie. Een van de respondenten:

"Having three children, I have got other things to take care of. I try to focus on the necessary and that is why I tend to leave aside many other things. My husband works as a freelance and we barely see each other during the week. Therefore, during the weekend, I must admit that family time is the priority. (Woman, 35 years old)"⁸³

Anderen hadden op zich wel interesse, maar het paste gewoon niet in hun agenda. Ze hadden andere verplichtingen, op gebied van gezin, werk, sociale contacten of wat dan ook.

Het probleem van tijd lijkt misschien triviaal, maar het belang ervan kan niet worden onderschat in een wereld waarin tijd een schaars goed is. Mensen in het spitsuur van het leven zullen doorgaans minder tijd hebben voor deelname in participatieve trajecten dan mensen die geen volledige baan hebben, of die niet (meer) werken, of die geen zorgtaken (meer) hebben. Zo bezien is het niet vreemd dat vooral oudere mensen meedoen aan dergelijke trajecten.⁸⁴

⁸⁰ Mansbridge 1983: 62.

⁸¹ Ulbig en Funk 1999: 277. Zie ook Mutz 2006.

⁸² Mansbridge 1983: 275.

⁸³ Jacquet 2017: 648.

⁸⁴ Overigens, is het erg als de groep die daadwerkelijk meedoet aan een participatief traject niet werkelijk representatief is voor de populatie als geheel? Niet per definitie. Selectiviteit in deelname kan pas een probleem vormen als men reden heeft te veronderstellen dat die selectiviteit invloed heeft op de uitkomsten. De relevante vragen zijn dus: is er reden om te veronderstellen dat mensen met veel cognitieve of non-cognitieve competenties andere ervaringen, belangen en voorkeuren hebben dan mensen met weinig cognitieve of non-cognitieve competenties? Is er reden om te veronderstellen dat burgers die geen weerstand voelen om deel te nemen aan dergelijke potentieel conflictueuze bijeenkomst andere ervaringen belangen en voorkeuren hebben dan de mensen die wel die weerstand voelen? Of dat burgers die wel de tijd hebben om deel te nemen aan dit soort trajecten andere ervaringen belangen en voorkeuren hebben dan zij die niet die tijd hebben?

5.3 Twee kritieken en een andere oplossing

Volgens de Verkenning zwelt de roep aan om een 'visie' in beleid op participatie. Vaak lijkt daarbij het (impliciete) uitgangspunt: hoe meer burgerparticipatie, hoe beter. Wie echter uitgaat van het gedragswetenschappelijke perspectief – vanuit de capaciteiten, wensen en leefsituatie van individuele burgers – kan vraagtekens plaatsen bij dat uitgangspunt. Ik noem twee kritieken.

5.3.1 'Het hoort'

Ten eerste een algemene kritiek: de hedendaagse nadruk op participatie is politiek niet neutraal. Achter het huidige discours over het belang van 'meer participatie' schuilt een specifieke opvatting over wat goed burgerschap zou inhouden. De 'goede burger' is iemand die niet alleen maar eens in de zoveel jaar zijn stem uitbrengt, maar iemand die zich 'verantwoordelijk' betoont op gebied van maatschappij en politiek, en wel door actief deel nemen in lokale inspraak- of participatietrajecten en, indien hij of zij daarvoor wordt gevraagd, tijd vrij te maken om deel te nemen in burgerfora. Het is de opvatting van een regiem dat zich ten doel om inwoners via allerhande vormen van kennisoverdracht en leerervaringen te vormen tot een soort modelburgers, tot mensen die zowel in staat als bereid zijn om 'hun rol als burger te pakken'. Michel Foucault zou wel raad mee weten met deze vorm 'constructie van subjecten'.⁸⁵

Deze opvatting klinkt ook door in de strategische Verkenning, want daarin wordt – in lijn met de eerdere stukken vanuit het kabinet – burgerparticipatie toch vooral voorgesteld als goed en wenselijk. Waarom is participatie goed en wenselijk? Een eerste argument dat de Verkenning noemt: 'omdat het hoort'. Dit roept echter onmiddellijk de vraag op: omdat het hoort *volgens wie?*⁸⁶ Niet volgens de burgers zelf, zo lijkt het. De meeste van hen beperken hun betrokkenheid tot eens in de zoveel jaar stemmen en verder niet. Zoals verderop duidelijk wordt, zeggen veel burgers ook een *voorkeur* te hebben voor deze bescheiden rol. Meer algemeen staat het de stelling dat participatie 'nu eenmaal hoort' haaks op de liberale positie dat een burger ook de vrijheid moet hebben zich afzijdig te houden van de politiek. Er bestaat geen hoger principe waaruit dwingend volgt dat burgerparticipatie intrinsiek goed en wenselijk is. Kortom, als het erop aankomt, moet de rechtvaardiging voor het streven naar 'meer participatie' toch primair worden gezocht in instrumentele doelen, bijvoorbeeld beter beleid.⁸⁷

5.3.2 De participatieparadox

Dat leidt tot de tweede kritiek: de effecten op beleid. De gebrekkige representativiteit van de deelnemers aan participatieve trajecten maakt duidelijk dat 'meer participatie' kan leiden tot een machtsverschuiving ten gunste van de mensen die beschikken over de capaciteiten, het karakter en de tijd om hun stem te laten horen, ten nadele van mensen die *niet* beschikken over die capaciteiten, dat karakter en die tijd. Anders gezegd, meer burgerparticipatie is wellicht goed nieuws voor de participatie-elite, maar slecht nieuws voor bepaalde maatschappelijk kwetsbare groepen. Die zullen de facto aan invloed verliezen.

⁸⁵ Zie Van Oenen (2018) voor een analyse langs deze lijnen.

⁸⁶ In bepaalde gevallen luidt hier het antwoord: omdat het moet volgens de wet. Dat is echter een juridisch argument en niet een ultimate normatieve rechtvaardiging. Wetten zijn immers slechts de weerslag van wat op enig moment als wenselijk wordt beschouwd. Zij kunnen ook weer worden veranderd wanneer de opvattingen hierover veranderen.

⁸⁷ In de Verkenning worden naast het normatieve argument niet één maar twee andere argumenten genoemd, namelijk een inhoudelijk argument en een instrumenteel argument. Ik beschouw het 'inhoudelijke argument' uit de Verkenning echter ook een instrumenteel argument. In mijn visie zijn alle argumenten waarin het doel van participatie niet doel op zichzelf is maar middel tot iets anders – zoals beter beleid, meer draagvlak, meer vertrouwen – instrumenteel van aard. Overigens wordt in de Verkenning wel erg stellig beweerd dat het creëren van draagvlak "in geen geval" een goede reden voor participatie kan zijn, omdat de burgers "beschermd" moeten worden "tegen een overheid die participatie organiseert als maskerade voor eigen, instrumentele belangen en doelen". Draagvlakverwerving is immers een cruciaal onderdeel van elk politiek proces, en als burgerparticipatie daarin op één of andere manier een productieve bijdrage aan kan leveren, is er geen principieel bezwaar hiertegen, zeker als die 'eigen, instrumentele belangen en doelen' kunnen rekenen op steun van de meerderheid in de volksvertegenwoordiging.

Het probleem zit hem eerder bij de mogelijkheid van 'valse verwachtingen'. Ten eerste, het is bezwaarlijk als bij burgers de *verwachting* wordt gewekt dat zij reëel invloed hebben wanneer achter de schermen al lang is beklonken wat de uitkomst van het participatietraject zal zijn. Dan maakt de overheid zich schuldig aan onwaarachtigheid. Ten tweede, als bij de overheid de *verwachting* leeft dat een participatietraject vanzelf zal leiden tot meer begrip en draagvlak, zou zij wel eens van een koude kermis thuis kunnen komen. De kans is dat reëel dat alleen meer begrip en draagvlak is verworven onder degenen die actief deelnamen aan het participatietraject en niet onder de populatie als geheel. Of het traject pakte zelfs contraproductief uit, doordat partijen nu nog meer tegenover elkaar staan en het wantrouwen enkel is toegenomen. .

Ik ben bepaald niet de eerste die dit constateert. Het is een probleem waarop iedereen die zich verdiept in het onderwerp al snel stuit, en het wordt aangeduid met termen als de participatieparadox of de invloed-kloof.⁸⁸ Ook in de Verkenning wordt het expliciet genoemd. Hier ligt een waarschuwing voor wie zich zorgen maakt over maatschappelijk onbehagen, politiek wantrouwen of sociale spanningen. Wie de remedie voor dit soort kwalen zoekt in ‘meer burgerparticipatie’ zou wel eens bedrogen kunnen uitkomen.

Een illustratie: de nieuwe Omgevingswet

Op 1 januari de Omgevingswet ingevoerd. Een belangrijk nieuw element in die wet is een verplichting om participatie te organiseren. Daaronder wordt verstaan: “het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.”⁸⁹ De wet stelt echter *geen* inhoudelijke voorwaarden aan de participatie. Het wordt aan bestuursorganen en private partijen zelf overgelaten hoe een en ander concreet vorm te geven.

Critici zijn er daarom niet van overtuigd dat burgers daadwerkelijk meer ruimte krijgen om invloed uit te oefenen op hun fysieke leefomgeving. Al in 2016 schreef het SCP dat het getuigt “van veel optimisme, van weinig realiteitszin, of zelfs van naïviteit, om te veronderstellen dat overleg tussen partijen in de samenleving altijd tot eensgezindheid zal leiden”.⁹⁰ Boeve en Groothuijse concluderen: “De wettelijke participatieverplichtingen zijn onder de Omgevingswet (te) vrijblijvend vormgegeven. Aan het niet nakomen van de verplichtingen zijn weinig tot geen juridische consequenties verbonden en ze zijn door de burger ook lastig afdwingbaar bij de rechter. Er is bovendien weinig aandacht voor de rol van participatie in de verhouding tussen de verschillende juridische instrumenten, waardoor het voor een burger onnavolgbare consequenties kan hebben indien op een ‘verkeerd’ moment (bij een verkeerd besluit) wordt geparticipeerd.”⁹¹ De WRR vreest dat één en ander wel eens slecht kan uitpakken voor minder goed toegerust burgers. “Vooral burgers die niet goed zijn toegerust voor effectieve deelname in participatieve trajecten, zouden wel eens aan het kortste eind kunnen trekken.”⁹²

Wat te doen? Wat opvalt, is de dat de oplossing vaak exclusief wordt gezocht in een bepaalde hoek: het middel tegen de tekortkomingen van burgerparticipatie is *meer* burgerparticipatie. Overheden moeten *nóg* harder hun best doen om toch echt iedereen te betrekken, *nóg* actiever op zoek moet gaan naar zachte stemmen, en – de laatste jaren populair – meer gaan inzetten op burgerfora.⁹³

Meer burgerparticipatie is echter niet het enig denkbare antwoord. Waarom niet ook gekeken naar de representatieve democratie? Waarom wordt de oplossing steevast gezocht in *aanvullen of corrigeren* van de representatieve democratie – door er iets *naast* te zetten – in plaats van *verbeteren* van die representatieve democratie? Natuurlijk is die allesbehalve perfect. Maar naarmate we meer ervaring opdoen met participatieve trajecten, wordt steeds duidelijker dat deze trajecten ook geen wondermiddel zijn. En verkiezingen zijn in ieder geval op één aspect superieur: ze vormen met afstand de meest inclusieve vorm van participatie. “Elections remain the most inclusive participatory institution by a comically wide margin”, aldus politiek wetenschapper Kevin Elliott.⁹⁴

⁸⁸ Door respectievelijk Hartman (2000) en De Bruijn en Noordewier (2023).

⁸⁹ Omgevingsbesluit 2018: 133.

⁹⁰ Van den Broek et al. 2016: 67.

⁹¹ Boeve & Groothuijse 2019: 42.

⁹² WRR 2023: 90-91.

⁹³ Die burgerfora zouden, zo is de hoop, een oplossing kunnen zijn voor de participatieparadox, omdat hier gestreefd wordt naar een representatieve steekproef. De idee is dat een wie de capaciteiten, het karakter of de tijd missen om zelf te participeren, met gerust hart thuis kan blijven, omdat ‘zijn soort mensen’ ook in de steekproef zitten, en dus ook zijn voorkeuren en belangen ingebracht zullen worden.

Dit is in ieder geval ten dele juist. Een goed georganiseerd burgerforum is minder kwetsbaar voor de effecten van de participatieparadox dan *laissez faire* participatie, waarin de groep van betrokkenen wordt bepaald door zelfselectie. Maar de crux zit hem wel in de term ‘goed georganiseerd’. Burgerfora zijn zeer bewerkelijk en stellen hoge eisen aan de voorbereiding, de uitvoering en de nazorg. Volgens hoogleraar burgerschap Evelien Tonkens is het een prijzige exercitie die men ‘heel selectief’ moet inzetten (Mudde 2023). Bij nationale of grote regionale vraagstukken is een dergelijk forum wellicht haalbaar, maar voor kleinere en lokale trajecten zijn ze minder geschikt.

⁹⁴ Elliott 2023: 79.

5.4 Wat burgers willen

Men zou hier kunnen tegenwerpen dat in surveys de meeste mensen zich uitspreken *vóór* meer directe vormen van besluitvorming, bijvoorbeeld in de vorm van burgerfora.⁹⁵ Kortom, dit is gewoon wat de mensen willen...

Hierop valt echter wel wat af te dingen. Ten eerste, een meerderheid is niet hetzelfde als iedereen. In diezelfde onderzoeken is een derde van de burgers *tegen* die burgerfora, of ambivalent, of heeft hierover geen mening. Je zou dus evenzeer kunnen concluderen dat de meningen verdeeld zijn. Ten tweede, enquêtes zouden het aantal voorstanders best eens kunnen overschatten. In een enquête je steun uitspreken voor dit soort hypothetische vernieuwingen kost immers niets. De ervaring leert echter dat zodra men daadwerkelijk wordt uitgenodigd, en er dus daadwerkelijk sprake is van *opportunity costs*, nog geen tien procent van de genodigden positief reageert. Dat geeft toch te denken.

Volgens Hibbing en Theiss-Morse moeten dit soort enquêteresultaten niet al te letterlijk worden genomen. Wie een uitgebreider en meer gedetailleerde batterij vragen inzet dan wat gebruikelijk is, ziet (in ieder geval onder Amerikanen) het volgende. Wat burgers willen, is *niet* werkelijk meer directe en participatieve democratie. Ze hebben een diep wantrouwen in de kennis, informatie en het goede oordeel van hun medeburgers. Wat ze *wel* willen, is voorkomen dat politici *carte blanche* hebben, en ongehinderd hun eigen belangen en die van speciale belangen behartigen. Zoals Hibbing en collega’s het samenvatten:

“[T]he desire is not so much for people to have to take over decision-making tasks but rather for decision-makers to be acutely aware of the daily challenges confronting real people. More than they want direct democracy, people want attentive democracy – a political system that is in tune with the problems and needs of regular people.”⁹⁶

Hebben Hibbing en collega’s hier gelijk? Klopt het dat, als je beter kijkt, burgers helemaal niet zitten te wachten op meer participatie, en een voorkeur hebben voor de representatieve democratie, mits die maar voldoende voeling heeft met de problemen en behoeften van gewone mensen?

Nee, dat is ook weer te simpel.⁹⁷ Het punt is natuurlijk dat ‘de’ burger niet bestaat. Mensen verschillen in hun oordeel over de wijze waarop de democratische besluitvorming het beste kan worden ingericht. De een wil vooral meer participatie, de ander vooral betere representatie, een derde misschien een of andere mengvorm.⁹⁸ Wat precies de krachtsverhouding tussen deze groepen zijn, valt niet precies te zeggen. Alles wijst er echter op dat er toch een substantiële groep van burgers is die het liefste ziet dat het democratische werk wordt gedaan door gekozen vertegenwoordigers – *mits* die gekozen vertegenwoordigers zich dan maar goed informeren over het leven van gewone mensen.

5.5 Is verplaatsen in de ander en empathie mogelijk?

En dat laatste voorbehoud, daar draait het uiteindelijk om. Hier komen we bij de kern van de zaak. Bij velen is het beeld dat via traditionele instituties van de representatieve democratie niet alle belangen, zorgen en wensen die onder burgers leven even goed hun weg vinden naar de besluitvorming. De verbindingswegen

⁹⁵ Zie Koning et al 2023; Sipma et al (in voorbereiding).

⁹⁶ Hibbing et al 2023: 6.

⁹⁷ Hibbing en Theiss-Morse geven zelf toe dat ze, in hun wens tegengas te geven aan het dominante discours voor meer deliberatie, hun stelling wat al stevig hebben geponeerd (2000: 230). Ook zit er nog wel een addertje onder het gras. Blijkens hun onderzoek hebben (Amerikaanse) burgers nogal eens de neiging te denken dat als het politieke systeem maar voldoende voeling heeft met de wensen en behoeften van ‘gewone mensen’, dat wel moet leiden tot besluiten die in hun belang zijn. Als de besluiten toch anders zijn, dan betekent dat *niet* dat er kennelijk andere ‘gewone burgers’ zijn die andere wensen en behoeften hebben, en die in dit geval aan het langste eind hebben getrokken. Nee, dan moet dat wel betekenen dat de politiek is gezicht voor de belangen van ‘special interests’, en dus niet werkelijk de burgers vertegenwoordigt.

⁹⁸ Zie ook Hasevoets et al (2023), die individuele verschillen vonden tussen de mate waarin mensen vinden dat burgers versus ‘officials’ het voor het zeggen moeten hebben in lokale besluitvormingstrajecten. Sommigen vinden dat burgers de zwaarste stem moeten hebben, anderen dat officials de zwaarste stem moeten hebben.

zijn verstopt. Nu is het nog maar de vraag of dat waar is.⁹⁹ Maar stel dát het waar is, zijn meer burgerparticipatie en burgerfora dan het enig denkbare en juiste antwoord?

Nee. De hele idee dat de traditionele representatieve democratie op dit gebied niet beter zou kunnen, en dat we deze daarom moeten ‘aanvullen of corrigeren’ met vormen van directe democratie, berust op een zeer twijfelachtige assumptie over de reikwijdte van het menselijke voorstellings- en inlevingsvermogen. De idee lijkt te zijn dat gekozen vertegenwoordigers zich *onmogelijk* werkelijk kunnen verplaatsen in de schoenen van mensen die (sociologisch gezien) anders zijn dan zichzelf. Er bestaat een onoverbrugbare empathie- en verbeeldingskloof die het onmogelijk maak om daadwerkelijk te begrijpen en voelen wat anderen willen en ervaren, zélf s niet op een niveau dat misschien niet perfect is maar wel dusdanig ‘bij benadering’ dat het praktisch werkbaar. En dus moeten we ons grote zorgen maken over de selectiviteit van vertegenwoordigende organen, waarin bepaalde maatschappelijke groepen zijn oververtegenwoordigd en andere ondervertegenwoordigd.

Maar klopt die assumptie? Zijn mensen werkelijk zo gedetermineerd door hun omstandigheden dat, zélf s als zij hun best daartoe doen, ze niet voorbij de horizon van hun eigen leefwereld en ervaring kunnen kijken? Wie de psychologie erop naleest, zou toch minder somber moeten zijn. Ik kan hier niet uitputtend die literatuur samenvatten, maar het staat toch vast dat mensen een groot vermogen hebben om andere werkelijkheden dan de huidige en immanente realiteit voor het geestesoo g te halen. Dat is welhaast de menselijke conditie (met alle voor- en nadelen van dien). Bovendien maakt onderzoek naar spiegelneuronen duidelijk dat mensen ook zijn toegerust om daadwerkelijk te *voelen* wat een ander meemaakt.¹⁰⁰ Natuurlijk, empathie komt niet altijd vanzelf. Het vergt een zekere bereidheid en inspanning om je werkelijk in de ander te verplaatsen, en volledig samenvallen met de gedachten en gevoelens van de ander zul je nooit. Maar dat laatste hoeft ook niet. In de politiek is het genoeg als iemand zich zodanig kan verplaatsen in de gedachten en gevoelens van anderen dat hij de juiste keuze kan maken uit een beperkte set van opties, dat wil zeggen, als hij kan beoordelen welke van een beperkte set van realistische beleidsalternatieven het beste (of minst slechte) past bij de groep in kwestie.

Dat werpt een ander licht op het hedendaagse verlangen naar meer descriptieve representativiteit. Een volmaakt getrouwe afspiegeling van de volledige populatie is niet alleen onhaalbaar *maar ook niet per se nodig*. Ook een niet-representatieve selectie kan een heel eind komen als zij de bereidheid, tijd en middelen heeft om zich grondig te verdiepen in de leefwereld, belangen en voorkeuren van de ontbrekende segmenten. Daarvoor kan zij desgewenst gebruik maken van de goed gevulde gereedschapsdoos aan interactie- en (wetenschappelijke) onderzoeksmethodieken die daartoe beschikbaar is, plus de instituties die van dergelijk

⁹⁹ Als met deze kritiek wordt bedoeld dat niet alle belangen, standpunten en zorgen worden *gehonoreerd* in de besluitvorming, is dat natuurlijk logisch en niet bij voorbaat zorgwekkend. Dat hoort er nu eenmaal bij in een democratie, ongeacht of die representatief of direct. In deze kritiek wordt echter waarschijnlijk wat anders bedoeld, namelijk dat niet alle belangen, standpunten en zorgen überhaupt worden *gehoord*. Zij bereiken de volksvertegenwoordiging niet (of in ieder geval minder goed), waardoor zij niet (of in ieder geval minder zwaar) kunnen worden meewogen in de besluitvorming. Ten bewijze dat dit het geval zou zijn, wordt soms de publicaties van politicoloog Wouter Schakel aangehaald (Schakel 2020; Schakel en Van der Pas 2021). Daaruit zou blijken dat de rijkere mensen en hoger opgeleiden daadwerkelijk meer invloed hebben op beleidsbesluiten dan armere mensen en lager opgeleiden. Dat is echter niet wat uit zijn resultaten kan worden geconcludeerd. Schakel heeft alleen laten zien dat er een sterkere *correlatie* bestaat tussen de besluiten van de regering en de voorkeuren van de rijkeren c.q. hoger opgeleiden dan tussen de besluiten van de regering en de voorkeuren van de armeren c.q. middelbaar en lager opgeleiden. Dit zegt echter niets over de mate waarin ‘belangen, standpunten en zorgen’ van verschillende groepen burgers wel of niet zijn *gehoord*, en het zegt ook niets over de mate waarin de verschillende groepen daadwerkelijk *invloed* hebben gehad op de beleids- en besluitvorming. Wie hierover uitspraken over wil doen, moet een ander type onderzoek doen, namelijk naar hoe volksvertegenwoordigers feitelijk tot hun besluiten komen. Op welke informatie en overwegingen hebben zij zich gebaseerd, hoe hebben ze die gewogen, en waarom kozen ze uiteindelijk voor a en niet voor b? Wat zou dan een verklaring voor de bevindingen van Schakel kunnen zijn? Het antwoord kan niet liggen in specifiek Nederlandse omstandigheden, want de ‘responsiveness bias’ die hij heeft gevonden, is aangetroffen in bijna *elke* democratie waarin dergelijk onderzoek is gedaan, inclusief egalitaire landen als Zweden en Noorwegen (zie Persson en Sundell 2023). De verklaring moet dus algemener zijn. Een mogelijkheid is dat er sprake is van een *spurious correlation*. De derde variabele op de achtergrond daarbij zijn de *evidence* en *constraints* vanuit de empirische realiteit. De verklaring gaat dan als volgt: naarmate men zich meer rekenschap geeft van de best denkbare kennis over wat, *all things considered*, mogelijk, haalbaar en werkzaam is, wordt de set van realistische beleidsopties kleiner, tot slechts een handvol opties blijft. De politieke besluiten die uiteindelijk worden genomen zullen daarom relatief vaker overeenstemmen met de voorkeuren van rijkere mensen c.q. hoger opgeleiden – *niet* omdat politici ten principale de belangen van deze groepen zwaarder zouden wegen, maar omdat deze groepen, gemiddeld genomen, beter geïnformeerd zijn over wat mogelijk, haalbaar en werkzaam is. Daardoor zullen deze groepen ook eerder hun eigen voorkeur beperken tot één van de kandidaten uit die geringe set van *viable* opties.

¹⁰⁰ Iacobini (2008). Ook hier geldt overigens weer dat de een er beter in is dan de ander.

onderzoek hun werk hebben gemaakt, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau. En heel belangrijk, dit geldt niet alleen voor de traditionele vertegenwoordigende democratie en het parlement, maar evenzeer voor burgerparticipatie. Het hoeft geen bezwaar te zijn als een burgerforum niet honderd procent representatief is, of als in een lokaal participatietraject slechts een handjevol burgers actief deelneemt, *mits* ervoor wordt gezorgd dat hun adviezen en voorstellen worden gevoed door en getoetst onder de relevante populatie als geheel, bijvoorbeeld met behulp van enquêtes.¹⁰¹

Daarmee kom ik op een laatste punt: waargenomen legitimiteit. Van essentieel belang is de escenering en verbeelding van politieke besluitvorming. De literatuur over procedurele rechtvaardigheid laat zien dat mensen eerder bereid zijn voor hen nadelige uitkomsten te accepteren als zij het gevoel hebben dat er een eerlijk, open en rechtvaardig proces is geweest waarin alle belangen zijn gehoord, gewikt en gewogen. Het is dus belangrijk dat mensen waarnemen en geloven dat er daadwerkelijk sprake was van een dergelijk proces. Eén strategie daartoe is om te streven naar maximale descriptieve representativiteit en die ook zichtbaar te maken, zodat mensen wellicht zullen concluderen dat iedereen is gehoord. Dat is de strategie waarop nu velen hun kaarten zetten. Een andere strategie is om niet te streven naar maximale descriptieve representativiteit, maar te laten zien hoe degenen die de beslissingen nemen alle betrokkenen hebben gehoord en geconsulteerd, al dan met hulp van onafhankelijk en betrouwbaar onderzoek. Er is geen reden om bij voorbaat aan te nemen dat de ene strategie superieur is aan de andere.

5.6 Conclusie

Terug naar het begin: als we ‘denken vanuit de burgers’, hoe moeten we dan het streven naar meer burgerparticipatie waarderen? Welke vorm van democratische besluitvorming sluit het beste aan bij hun wensen en capaciteiten? Dalton schreef twintig jaar geleden dat “ironically debate over representation versus direct democracy has been largely an elite affair [...] the public itself has seldom been directly consulted.”¹⁰² Sindsdien is hiernaar wel meer onderzoek onder burgers gedaan, maar het blijft toch een onderbelichte kwestie.¹⁰³

Nu valt er op deze vraag ook geen eenduidig antwoord te geven, en het zal ook per onderwerp verschillen, een punt waar ik verder niet op ben ingegaan.¹⁰⁴ Uitgaande van het burgerperspectief zijn er in ieder geval serieuze kanttekeningen te plaatsen bij de idee dat ‘meer burgerparticipatie’ altijd beter is. Burgers verschillen in de mate waarin ze beschikken over de tijd en competenties voor effectieve participatie, en ze verschillen in de mate waarin deliberatieve settings passen bij hun karakter. Ook hier geldt: ‘de’ burger bestaat niet. Waar sommige burgers wellicht blij zijn met meer participatie, zodat zij zelf hun belangen kunnen behartigen, zullen anderen juist meer baat hebben bij een goed functionerende representatieve democratie, waar competente politici opkomen voor hun belangen.

Het streven naar ‘meer participatie’ is dus niet politiek neutraal maar kan leiden tot een herverdeling van invloed. Als men die herverdeling wil voorkomen, mag een intensivering van de participatieve pijler niet gepaard gaan met een afbouw van de representatieve pijler, maar moet deze juist vergezeld gaan van het tegenovergestelde: een versterking daarvan, zodat ook de groepen die niet kunnen of willen deelnemen aan participatieve trajecten zich gehoord weten. En mocht de representatieve democratie daadwerkelijk het euvel hebben dat bepaalde stemmen onvoldoende doordringen, dan moet dat worden verbeterd. Daarbij is meer descriptieve representativiteit van de volksvertegenwoordiging één van de opties, maar niet noodzakelijkerwijs de enige en de beste. Er zijn ook andere mogelijkheden.

¹⁰¹ Dit kan eventueel de vorm aannemen van ‘hybride trajecten’, waarin deliberatieve en plebiscitaire elementen worden gecombineerd (Hendriks 2023). Zie ook het REDRESS-project: <https://redressproject.nl/>.

¹⁰² Dalton et al 2004: 144, aangehaald in Hibbing et al 2023: 11.

¹⁰³ Voor Nederland: Coffé en Michels (2014).

¹⁰⁴ De inhoud is echter wel een belangrijke dimensie. Er is nogal verschil tussen een relatief begrijpelijk en moreel geladen vraagstuk als toestaan van abortus, waar Ierse burgers zich enkele jaren geleden over mochten uitspreken, en een ingewikkeld en technisch vraagstuk als, om maar eens wat te noemen, de beste omgang met gereserveerde maar niet gebruikte transportcapaciteit op het steeds voller nationale elektriciteitsnetwerk.

Kortom, wie het volume van participatie hoger draait, moet ook het volume van traditionele representatie hoger draaien, zodat geen van beide wordt overstemd. Een visie op de participatieve democratie zou dan ook moeten worden aangevuld met een visie op representatieve democratie – en de verhouding tussen beide.

5.7 Bibliografie

Boeve, M., & Groothuijse, F. (2019). Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet. *Recht der werkelijkheid*, 40(2), 22–43.

Bowler, S., Donovan, T., & Karp, J. A. (2007). Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies. *Political Research Quarterly*, 60(3), 351-362.

Broek, A. van den, Steenbekkers, A. van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bruijn, D. de, & Noordewier, Y. (2023). *Ruimte voor invloed. Verkenning van mogelijkheden voor meerstemmigheid in lokaal beleid*. Movisie

Coffé, H., & Michels, A. (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies*, 35, 1-11.

Dalton RJ (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford University Press.

Elliott, K. J. (2023). *Democracy for Busy People*. University of Chicago Press.

Goldberg, S. & Bächtiger, A. (2022) Catching the ‘Deliberative Wave’? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums. *British Journal of Political Science* 1–9.

Haesevoets, T., Roets, A., Van Severen, R., Dierckx, K., & Verschuere, B. (2023). The public’s preferred level of involvement in local policy-making. *Scientific Reports*, 13(1), 7146.

Hartman, I. (2000). ‘Wie doen er mee aan het publieke debat?’ *Tijdschrift voor de sociale sector*; september, p. 28-33.

Hendriks, F. (2023). *Rethinking democratic innovation: cultural clashes and the reform of democracy*. Oxford University Press.

Hibbing, J.R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans’ beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.

Hibbing, J.R., Theiss-Morse, E., Hibbing, M.V., & Fortunato, D. (2023). Who do the people want to govern? *Party Politics*, 29(1), 3-15.

Iacoboni, M. (2008). *Het spiegelende brein*. Uitgeverij Nieuwezijds.

Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640-659.

Koning, F. de, Ridder, J. den, Peters, S., & Blijleven, W. (2023). *SCP-reflectie op het organiseren van burgerfora: Vier aandachtspunten vanuit het burgerperspectief*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press.

Mudde, L. (2023). Lokale democratie in 2040: de opmars van de participerende burger. *VNG Magazine*, (4), 38–41.

Mutz, D. C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy*. Cambridge University Press.

Neblo, M. A., Esterling, K. M., Kennedy, R. P., Lazer, D. M., & Sokhey, A. E. (2010). Who wants to deliberate—and why? *American Political Science Review*, 104(3), 566-583.

Oenen, G. van (2018). *Overspannen democratie. Hoge verwachtingen, paradoxale gevolgen*. Boom.

Persson, M., & Sundell, A. (2023). The Rich Have a Slight Edge: Evidence from Comparative Data on Income-Based Inequality in Policy Congruence. *British Journal of Political Science*, 1-12.

Pilet, J. B., Bedock, C., Talukder, D., & Rangoni, S. (2023). Support for deliberative mini-publics among the losers of representative democracy. *British Journal of Political Science*, 1-18.

Ridder, J. den, Fiselier, T. A. G., & Ham, C. T. van, (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Sociaal en Cultureel Planbureau en Radboud Universiteit.

Schakel, W. (2020). *Representing the rich: Economic and political inequality in established democracies*. Universiteit van Amsterdam.

Schakel, W., & Van Der Pas, D. (2021). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. *European Journal of Political Research*, 60(2), 418-437.

Sipma, T., Jacobs, K., Spierings, N. & Ridder, J. den (in voorbereiding). *Political representation and support for deliberative and direct democratic innovations*. Working paper.

Tiemeijer, W. L. (2022). *Self-control: Individual Differences and what They Mean for Personal Responsibility and Public Policy*. Cambridge University Press.

Tonkens, E. & Hurenkamp, M. (2019). *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*. Universiteit voor Humanistiek.

Ulbig, S. G., & Funk, C. L. (1999). Conflict avoidance and political participation. *Political Behavior*, 21, 265-282.

Wille, A. (2001). ‘Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleids-

proces.’ In: Edelenbos, J., *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokaledemocratie*. Utrecht: Lemma

WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Young, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

6

Politiek en ambtelijk vakmanschap voor echte burgerbetrokkenheid

burgerbetrokkenheid
vakmanschap voor echte
politiek en ambtelijk

6 Politiek en ambtelijk vakmanschap voor echte burgerbetrokkenheid

Door dr. Nanke Verloo

6.1 Inleiding: Nuances in de verwachtingen van burgerparticipatie

Burgerbetrokkenheid heeft de potentie om beleids- en planvorming te verbeteren, beter aan te laten sluiten bij de leefomstandigheden en woonomgeving van burgers en, minstens even belangrijk, bij de implementatie en praktijk van uitvoeringsambtenaren. Deze beloften zijn niets nieuws, de Nederlandse overheid zoekt al sinds de jaren zestig naar manieren om aan deze beloften te voldoen: met burgerinspraak en co-creatie in de jaren zeventig en tachtig, interactief beleid maken in de jaren negentig, de doe-democratie in het begin van deze eeuw en recent met innovaties op het gebied van burgerfora en burgerberaden. Maar we lopen, zoals beschreven in het essay van Frank Hendriks, het risico om met de focus op innovatie het leren van bestaande kennis en ervaring over te slaan. Nederlandse gemeenten hebben jarenlange ervaring met praktijken voor burgerbetrokkenheid bij besluitvorming, daaruit zijn belangrijke en praktische lessen te trekken over wat er vooral wel en niet bijdraagt aan burgerbetrokkenheid.

In een eerdere publicatie¹⁰⁵ gaf ik een opsomming van de tien kritieke momenten waarop burgerparticipatie in lokale besluitvorming vaak uitloopt in conflicten tussen burgers en de lokale overheid. Hier leerden we dat succesvolle praktijken niet alleen afhankelijk zijn van de afspraken die gemaakt moeten worden over doelen, kaders en randvoorwaarden zoals ons wordt geleerd in toolkits¹⁰⁶, maar dat burgerparticipatie veelal uitloopt op conflict tijdens onverwachte (en soms onhandige) momenten tussendoor. Momenten waarop de ambtenaren, bestuurders en burgers elkaar ontmoeten en er dingen gebeuren die het vertrouwen tenietdoen of spanningen doen escaleren in conflict. Die zogenaamde 'kritieke momenten' van participatieprocessen vragen niet om nog meer toolkits of werkwijzers, maar om politiek en ambtelijk vakmanschap dat gericht is op responsiviteit, improvisatievermogen en vooral erkenning. In dit essay zal ik daarom ingaan op het politiek- en ambtelijk vakmanschap dat nodig is voor 'echte' burgerbetrokkenheid.

6.1.1 Echte burgerbetrokkenheid?

Voordat ik dat doe, moet ik eerst uiteenzetten wat ik bedoel met echte burgerbetrokkenheid. Daarmee bedoel ik simpelweg dat burgers alleen betrokken worden bij beleids- en planvorming (de zogenaamde burgerparticipatie) of dat overheden alleen gaan samenwerken met initiatiefrijke burgers (de zogenaamde overheidsparticipatie) als 1) overheden ook daadwerkelijk politieke en ambtelijke ruimte creëren om onderdelen van plannen of beleid te veranderen; 2) er politieke en ambtelijke wil is om van burgers of andere betrokkenen te leren; 3) die kennis ook daadwerkelijk wordt ingezet voor betere beleids- of planvorming. De definitie die in de strategische verkenning wordt gehanteerd is beperkter en gaat alleen over participatie in nationale besluitvormingsprocessen op uitnodiging van het Rijk. Ik wil in dit essay toch ook andere vormen van participatie opnemen omdat die eenzelfde vakmanschap behoeven.

Participatie gaat zo bezien dus over het aanboren van kennisbronnen die nodig zijn om passend beleid en plannen te ontwikkelen. Ik onderscheid vier verschillende vormen van kennis. Ten eerste is dat ervaringskennis, de manier waarop mensen gebruikmaken van beleid of diensten van de overheid of de ervaringskennis die zij hebben over hun leefomgeving, de manier waarop mensen zich door de stad begeven, hun gebruik van de publieke ruimte of van publieke voorzieningen. Ten tweede is er expertkennis van deskundigen en praktijkkennis van uitvoeringsambtenaren. Ten derde is een overzicht van de belangen die gemoeid zijn met een beleid of plan een vorm van kennis. En op vierde plaats is er het vermogen om samen tot innovatieve en creatieve ideeën en oplossingen te komen, in de logica dat het geheel groter is dan de som der delen.

¹⁰⁵ (Verloo, 2023b).

¹⁰⁶ (bijvoorbeeld ProDemos, n.d.; VNG, 2020).

Echte burgerbetrokkenheid begint dus bij een overheid die kritisch nadenkt over de momenten waarop het passend is om burgers te betrekken of samen met burgers te werken aan plannen. Of we het nu hebben over overheidsparticipatie waarin burgers zelf met initiatieven komen of over burgerparticipatie op initiatief van de overheid, zodra burgers en overheid gaan samenwerken vraagt dit om een substantiële tijdsinvestering van inwoners die daar (vaak) niet voor worden betaald, terwijl het voor ambtenaren en bestuurders onderdeel is van hun werk. Dit lijkt misschien overbodig om te benoemen, maar een goed besef van die verschillende posities is belangrijk om de samenwerking tussen overheid en burgers transparant te maken. Helaas heb ik in mijn onderzoek veel situaties geobserveerd waarin dat besef afwezig leek te zijn. Dit mondde dan meestal uit in weinig erkenning voor de inzet van burgers en een zeer magere terugkoppeling over het hoe en waarom de inbreng van burgers uiteindelijk niet in plannen werd opgenomen. De zogenaamde afvinkparticipatie is zeer schadelijk voor het vertrouwen in de overheid en zou daarom ten alle tijden voorkomen moeten worden.

6.1.2 Hardnekkige verwachtingen

Tegelijkertijd is het niet zo dat meer participatie automatisch tot meer vertrouwen zal leiden. Het verminderde vertrouwen in de overheid en de politiek is een belangrijk onderwerp in het publieke debat sinds het SCP laat zien dat steeds minder Nederlanders erop vertrouwen dat de politiek en de overheid hun problemen kan en wil oplossen.¹⁰⁷ De Rijksoverheid zoekt naar manieren om dichterbij de burger te opereren, maar zou in de ontwikkeling van beleid, zoals de Omgevingswet of de Wet versterking participatie op decentraal niveau¹⁰⁸, toch zeer voorzichtig moeten zijn met het wekken van te hoge verwachtingen. Alvorens naar het vakmanschap voor echte burgerbetrokkenheid te gaan wil ik daarom twee hardnekkige verwachtingen van participatie nuanceren.

Ten eerste, de verwachting dat participatie beleid of plannen democratischer maakt. Uit onderzoek blijkt dat maar een klein deel van de bevolking meedoet aan participatieprocessen.¹⁰⁹ Deze groep is vaak homogeen en vormt daardoor geen goede afspiegeling van de diversiteit van de bevolking. Dat wil overigens niet zeggen dat zij geen goede kennisbron zijn en daarom niet betrokken zouden moeten worden, maar wel dat van burgerparticipatie niet verwacht kan worden dat het beleid of plannen democratischer maakt. Deze verwachting zien we ook terug op momenten dat politici geen keuze durven of willen maken over een contentieus onderwerp, denk aan stikstof, windmolens of woningbouw in de bestaande stad. Op die momenten wordt de beslissing al te vaak op een participatieproces afgeschoven met de verwachting dat dit democratischer zou zijn, maar zoals later in dit essay duidelijk zal worden staat dit een democratische beslissing juist in de weg.

Ten tweede moet de verwachting dat participatie voor meer draagvlak zorgt genuanceerd worden. Burgers worden tijdens participatie beter geïnformeerd over plannen en beleid. Dat is natuurlijk precies de bedoeling, maar onderzoek laat zien dat de verwachting dat er dan meer draagvlak ontstaat voor de uitkomst niet altijd klopt.¹¹⁰ Juist wanneer burgers meer kennis hebben over plannen of beleid weten zij zich ook beter uit te spreken tegen die plannen. Conflict en tegengestelde belangen zijn echter een inherent onderdeel van participatie en zouden minder geproblematiseerd moeten worden. Daarom zal een deel van het vakmanschap in dit essay er ook op zijn gericht hier constructief mee om te gaan in plaats van conflict te voorkomen of wegmasseren.

Kortom, burgerparticipatie is een instrument om beleid inhoudelijk te verbeteren, de kwaliteit van plannen te versterken en deze beter aan te laten sluiten bij de belangen, behoeften en leefomgevingen van inwoners. Als betrokkenen door goede samenwerking meer vertrouwen krijgen in de overheid en de politiek is dat mooi meegenomen. Wat voorkomen moet worden is dat burgers door de samenwerking het vertrouwen nog meer verliezen. Daar gaat het politiek en ambtelijk vakmanschap over.

¹⁰⁷ (Ridder et al., 2023).

¹⁰⁸ (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022).

¹⁰⁹ (Van der Meer & Van Ingen, 2009; Visser et al., 2021).

¹¹⁰ (PBL, 2023; Verloo, 2023b).

6.2 Politiek vakmanschap

Een rode draad in de essays van Will Tiemeijer, Frank Hendriks en Geerten Boogaard is dat de participatieve democratie moet worden gezien als een aanvulling op de representatieve democratie zoals we die kennen in Nederland. Die analyse onderstreep ik ten eerste en heeft ook implicaties voor het politiek vakmanschap dat bijdraagt aan echte burgerbetrokkenheid. Voor een scherpere rijksbrede positie op het gebied van participatie is werken aan politiek vakmanschap minstens even belangrijk als ambtelijk vakmanschap. Participatie is namelijk inherent politiek. Ondanks dat het vaak gebeurt, is het depolitiseren van participatieprocessen een van de belangrijkste struikelblokken.

6.2.1 Visie en keuzes in de representatieve democratie

Wanneer burgerparticipatie functioneert als een aanvulling op de representatieve democratie blijft het mandaat voor besluitvorming bij gekozen volksvertegenwoordigers, het verschuift dus niet naar burgers of naar de uitkomsten van een participatieproces. Dit primaat van de politiek betekent dat politici de verantwoordelijkheid hebben om een visie te ontwikkelen over de toekomst van ons land, af te wegen wat de prioriteiten zijn, en leiderschapskwaliteiten moeten ontwikkelen om anderen te overtuigen van hun visie.¹¹¹ Die klassieke rolopvatting is essentieel voor het functioneren van de representatieve democratie: als er geen visies worden ontwikkeld en afgewogen weet de burger simpelweg niet waarop te stemmen.

In de afgelopen jaren zien we dat politici steeds minder keuzes durven, willen of kunnen maken, omdat zij bijvoorbeeld worden beïnvloed door marktpartijen, geen stemmers willen verliezen, of simpelweg geen prioriteit tussen tegengestelde belangen – bijvoorbeeld milieu versus landbouw – durven of willen aanbrengen. Daarmee komt de aanvullende functie van de participatieve op de representatieve democratie in het gedrang. Ten eerste omdat het dan al snel afvinkparticipatie kan worden waarin politici achteraf als-nog doen wat ze vooraf hadden bedacht. Ten tweede omdat de moeilijke beslissing wordt afgewend op de participatie, terwijl burgers niet het mandaat noch de verantwoordelijkheid hebben hier een afweging over te maken. Ten derde komt de aanvullende functie in het geding omdat het voor burgers vaak helemaal niet duidelijk is wat de doelen en invloed mogelijkheden van participatie zijn.

Het eerste politiek vakmanschap voor burgerbetrokkenheid is dus dat de politiek terugkeert naar zijn klassieke rolopvatting en politieke standpunten inneemt die gebaseerd zijn op visie, prioritering en leiderschap. Participatie start altijd bij het politiek vakmanschap van visieontwikkeling en keuzes maken.

6.2.2 Wanneer is participatie een passend instrument

Een tweede vakmanschap gaat over de verantwoordelijkheid van politici om kritisch te overwegen of het instrument participatie passend is voor een bepaald beleidsdossier. Ik heb in mijn onderzoek vele redenen gehoord om participatie te organiseren, maar vaak leidden die tot valse beloften en frustratie van zowel van politici, ambtenaren als burgers. Daarom is het belangrijk om kritisch na te denken over de vraag wanneer participatie passend is:

1. Een doel dat ik in mijn onderzoek van bestuurders hoorde is dat ze participatie organiseren om de publieke opinie te meten. Ze willen aan de voorkant weten hoe burgers over beleidsvoorstellen of plannen denken. Een opiniemeeting is een volksraadpleging en kan als zodanig worden ingezet. Ik zou het geen participatie noemen omdat er geen duidelijk verband bestaat tussen de inbreng van inwoners en het beleid wat er uit voort komt. Participatie is bedoeld om ervaringskennis, creatieve oplossingen, specifieke expertise van betrokkenen en uitvoeringsambtenaren op te halen en in te zetten voor het verbeteren van beleid en plannen.
2. Als er eigenlijk geen ruimte is om nog iets te veranderen aan beleid of plannen is participatie een valse belofte. Hierop zouden politici en ambtenaren zeer kritisch moeten reflecteren aan de voorkant van een participatieproces. Als de ruimte waarover geparticipeerd kan worden heel beperkt is, dan is het vooral belangrijk om dat zeer zorgvuldig en transparant te communiceren, ook als dat geen populaire boodschap is.

¹¹¹ (Weber, 2010).

3. Als er geen politieke wil of durf is, loopt participatie vaak uit op conflict. Voor burgerbetrokkenheid zijn moedige politici nodig die aan de ene kant gaan staan voor hun visie en grenzen aan durven geven en aan de andere kant daadwerkelijk het gesprek met betrokkenen aan willen gaan en hiermee beleid of plannen willen verbeteren.
4. Burgerbetrokkenheid werkt vaak het beste als de onderwerpen een directe relatie hebben met de leefomgeving en expertise van betrokkenen. Dan kunnen ervaringskennis en lokale kennis een bijdrage leveren aan slimme oplossingen, ook bij technische en complexe vraagstukken, zie voorbeelden hiervan in het recente Burgerforum van de Staatscommissie rechtsstaat na aanleiding van de toeslagenaffaire¹¹², andere burgerfora¹¹³, en de wijkvernieuwing in Groningen Noord.¹¹⁴

Het tweede politiek vakmanschap gaat dus meer over het temperen van verwachtingen en het kritisch overwegen van het instrument en de doelstelling, dan over het organiseren van burgerbetrokkenheid op allerhande dossiers.

6.2.3 De rol van politici in het gesprek met burgers

Veelal worden participatieprocessen uitgevoerd door ambtenaren. Ambtenaren organiseren en ontmoeten burgers op afgesproken tijden en plekken. Ondanks dat hun rol in dit proces cruciaal is – vandaar de discussie over ambtelijk vakmanschap hieronder – heeft de eenzijdige uitvoering door ambtenaren een depolitiserend en uitsluitend effect op het participatieproces¹¹⁵, terwijl alle participatieprocessen inherent politiek zijn. Ambtenaren hebben door hun rol en achtergrond de neiging om politieke keuzes technocratisch uit te leggen.¹¹⁶ Dat is op zichzelf geen probleem, maar het wordt wel een probleem als de achtergrond van die keuzes politiek is in plaats van technocratisch. Bijvoorbeeld de keuze om minder parkeerplekken in te passen in de publieke ruimte kan technocratisch worden uitgelegd aan de hand van parkeernormen: de cijfers lijken dan slechts naar één oplossing te wijzen, namelijk minder parkeerplekken. Maar de politieke keuze om de stad autoluw te maken ligt aan de basis van de gereduceerde parkeernorm.

Het zou niet de ambtenaar moeten zijn die dit soort politieke keuzes komt uitleggen aan burgers, maar de politiek die, op basis van haar legitieme primaat en visie, die keuzes heeft gemaakt. Veel participatieprocessen die in mijn onderzoek uitliepen op conflict waren in de basis niet transparant over politieke keuzes en legden de verantwoordelijkheid voor het vertegenwoordigen van die keuzes bij ambtenaren in plaats van politici. Burgers prikten daar feilloos doorheen en voelden zich hierdoor in hun eigen woorden ‘belazerd’.¹¹⁷

Dit derde politiek vakmanschap voor burgerbetrokkenheid gaat dus over de moed om in gesprek te gaan over politieke keuzes die ten grondslag liggen aan besluitvorming en tegelijkertijd op een transparante manier de grenzen aan te geven van wat wel en niet bespreekbaar is.

6.2.4 Reflecteren en aanpassen

Een vierde vorm van politiek vakmanschap die nodig is voor burgerbetrokkenheid is een tegenstrijdige boodschap. Waar de voorgaande vormen van politiek vakmanschap gingen over visieontwikkeling, voor keuzes gaan staan en de grenzen van burgerbetrokkenheid aangeven, gaat deze vierde vorm juist over de flexibiliteit om die grenzen weer te heroverwegen. Zodra een politieke visie heeft geleid tot de randvoorwaarden, doelstellingen en invloedsfeer van burgerbetrokkenheid gaan ambtenaren op pad om dit proces vorm te geven. Als die ambtenaren er gedurende dat proces achter komen dat die randvoorwaarden, doelstellingen en mate van invloed niet passend zijn bij het dossier of de verwachtingen van betrokkenen komen zij – als het goed is – terug bij hun opdrachtgever. Zij geven uitdrukking aan hun rol door terug te spreken tot de macht.¹¹⁸ Die rol is essentieel voor een sterke democratie, maar druipt in tegen de rolopvatting van ambtenaren over loyaliteit ten opzichte van hun bewindspersoon of wethouder.

¹¹² (NOS, 2 maart 2024).

¹¹³ (Hendriks, Jacobs en Michels, 2021).

¹¹⁴ (Schuiling et al., 2023).

¹¹⁵ Voor een analyse van hoe dat gebeurt zie Verloo, 2022.

¹¹⁶ (Raco & Flint, 2001).

¹¹⁷ (Verloo, 2023c).

¹¹⁸ (Pool, 2021).

Als bestuurder is het daarom belangrijk om dan open te staan voor die tegenspraak en de eerdere stappen van het participatieproces nog eens te heroverwegen. Ambtenaren vertolken hier vaak de zienswijze van betrokken burgers, dit is dus een belangrijk moment om die kennis op te nemen in de voorwaarden en overwegingen van het participatieproces. Dit betekent niet dat politici direct van koers moeten wijzigen of net moeten doen alsof de ruimte van invloed veel groter is dan dat die daadwerkelijk is. Maar het is wel een belangrijk signaal waarmee de vraag of participatie wel een passend instrument is weer opkomt.

Het vierde politiek vakmanschap gaat dus over reflecteren en aanpassen van je visie naar aanleiding van de informatie die ambtenaren teruggeven en daarmee het beleidsinstrument participatie verbeteren of heroverwegen.

6.3 Ambtelijk vakmanschap

Ambtenaren zijn niet democratisch gekozen. Hun vakmanschap start dan ook niet bij de visies die zij moeten ontwikkelen voor de toekomst van ons land. Ambtelijk vakmanschap start bij hun kennis en expertise waarmee zij bestuurders kunnen informeren, bij het transformeren van de visies van politici in strategische beleids- en planvorming en bij hun rol om tegen te spreken tot de macht, de zogenaamde tegenmacht. Er is veel geschreven over ambtelijk vakmanschap, maar deze teksten zijn gericht op ambtelijk vakmanschap in zijn algemeenheid.¹¹⁹ Ik richt mij specifiek op ambtelijk vakmanschap dat kan bijdragen aan burgerbetrokkenheid.

Meestal geven ambtenaren vorm aan participatieprocessen. Het essay van Frank Hendriks geeft mooie inzichten in de verschillende vormen van burgerparticipatie waaruit geselecteerd kan worden. Het ambtelijk vakmanschap waar ik hier dieper op in wil gaan, gaat meer over de momenten waarop ambtenaren inwoners en andere betrokkenen ontmoeten en de momenten die tussendoor plaatsvinden. Tijdens die momenten gebeuren altijd onverwachte dingen die ervoor zorgen dat ambtenaren moeten improviseren. Participatie is als het ware een samenwerkingsverband tussen burgers, andere betrokken partijen, ambtenaren en politici. Gedurende dat hele samenwerkingsproces is een specifiek soort vakmanschap nodig dat we in een artikel met mijn leermeesters John Forester en David Laws ‘context sensitieve improvisatie’ hebben genoemd.¹²⁰ Context sensitieve improvisatie betekent dat je tijdens de momenten van ontmoeting met anderen standvastig durft te zijn, maar tegelijkertijd leert, luistert en erkent.

Om context sensitieve improvisatie toe te passen in participatieprocessen onderscheid ik vijf soorten ambtelijk vakmanschap: transparante grenzen stellen, lerend vermogen ontwikkelen, terugspreken tot de macht, erkennen zonder gelijk te geven, het representativiteitsvraagstuk heroverwegen.

6.3.1 Transparante grenzen stellen

Zoals eerder besproken liggen politieke keuzes aan de basis van participatieprocessen. Zij geven inhoud aan de doelstelling, sturen de onderwerpen die wel en niet op tafel liggen en bepalen de mate van invloed. Naast politici dragen ook ambtenaren bij aan een transparant proces waarin geen valse beloften worden gedaan. Ik observeerde in mijn onderzoek vaak dat de rolopvatting van ambtenaren is dat ze, naast hun bestuurder, ook voor de burger werken en dat willen ze graag goed doen. Het is dan ook geen populaire boodschap om te moeten vertellen dat een participatieproces niet over de onderwerpen gaat waar burgers het graag over willen hebben, waar ze juist op tegen zijn of waar ze zich zorgen over maken. Ik zag dat ambtenaren de neiging hebben de harde grenzen niet te benoemen omdat ze bang zijn de burger dan kwijtraken. De consequentie was dat er beloofd werd dat ‘er van alles nog open ligt’, terwijl dat vaak niet zo was.

De start van een participatieproces vraagt om ambtelijk vakmanschap waarmee vooral veel transparantie ontstaat over de doelstellingen, bandbreedte en mate van invloed van het participatieproces. Het is belang-

¹¹⁹ (zie onder andere Blijleveld, van Hulst, Hendriks 2019; Jansen et al., 2022; 't Hart, 2014; Van Dorp et al., 2022).

¹²⁰ (Forester et al., 2021).

rijk om deze basale randvoorwaarden aan het begin helder te maken zodat mensen niets beloofd wordt wat vervolgens niet wordt gedaan. Dit werd door ambtenaren vaak omschreven als een onaardige boodschap.

Het eerste vakmanschap dat ontwikkeld moet worden houdt dus in dat ambtenaren op een professionele manier die 'onaardige' boodschap kunnen geven. Zelf zou ik het omschrijven als helder durven zijn, transparant de grenzen aan durven geven, ook als mensen je daarna als onaardig beschrijven. Door transparant grenzen aan te geven wordt veel frustratie later in het proces voorkomen en ontstaat meer gelijkwaardigheid. Die onaardige boodschap is eigenlijk heel respectvol richting betrokkenen, het laat zien dat hun tijd wordt gewaardeerd. Het zorgt ervoor dat alle partijen geïnformeerd kunnen kiezen of ze wel of niet willen meedoen.

6.3.2 Erkennen zonder gelijk geven

Verbonden aan het vakmanschap van transparantie is het vakmanschap van erkenning. Burgers hoeven in een participatieproces geen gelijk te krijgen, maar ze moeten wel erkenning krijgen voor hun inbreng, inzet, kennis en ervaring. Daarvoor hebben ambtenaren het vakmanschap van erkenning zonder gelijk te geven nodig.

Het gevoel erkend te worden voor wie je bent, de inzet die je levert en de kennis en expertise die je inbrengt, is essentieel in participatie en eigenlijk in ieder samenwerkingsverband. In participatieprocessen is het echter nog essentiëler omdat er door de inrichting van onze democratie een inherent machtsverschil is tussen burgers die participeren of organiseren en de overheid die het mandaat heeft te beslissen. Dat machtsverschil moet erkend worden, het volstaat om het simpelweg te benoemen. Daaraan verbonden is de erkenning dat burgers wel degelijk macht hebben (naast hun democratische stem) omdat zij kennis, ervaring en expertise bezitten die ambtenaren en politici simpelweg niet hebben. Erkennen zonder gelijk te geven gaat om het erkennen van die ervaring en expertise zonder daarbij te zeggen dat je het eens bent met de implicaties van die inbreng op het vraagstuk.

Ik observeerde twee obstakels die het erkennen zonder gelijk te geven in de weg staan. Ten eerste zag ik dat ambtenaren vaak bang waren dingen te beloven. Ze zeiden dikwijls: 'Dank, we nemen het mee.' Dat is geen erkenning. Erkenning zit 'm in de details, in de micro-interacties van aankijken, stil durven zijn, luisteren, en vervolgens de dingen benoemen die je hebt gehoord door te herhalen wat er is gezegd, te benoemen wat je daarvan leert en de informatie ook daadwerkelijk een plek te geven op een bord, in de aantekeningen en in de terugkoppeling achteraf.¹²¹ Dit kan allemaal gedaan worden zonder beloftes te doen.

Een tweede obstakel voor erkennen zag ik wanneer inwoners ervaringen deelden die gebaseerd waren op de ervaring van één inwoner, de zogenaamde N=1. Ambtenaren hebben de neiging om zo'n die anekdote wel aan te horen, maar dan direct op zoek te gaan naar het zogenaamde publieke belang ervan. Door direct in twijfel te trekken of dit ook voor anderen geldt, wordt het verhaal zelf onbedoeld miskent. Als we participatie inzetten vanuit de gedachte dat lokale kennis en ervaring opgehaald moet worden om beter beleid te maken is die N=1 ervaring juist cruciaal. Dat ene verhaal biedt de nuance die nodig is om beleid en plannen aan te laten sluiten bij de leefwereld. Daarbij is dat ene verhaal haast nooit een N=1 en geeft een verhaal altijd een inkijkje in een geleefde ervaring die serieus genomen moet worden.

Het vakmanschap van erkennen zonder gelijk te geven gaat over de erkenning van het kleine verhaal, het leren van anekdotes en aan de vertellers teruggeven hoe belangrijk hun verhalen zijn voor een beter ambtelijk en politiek begrip van het onderwerp.

6.3.3 Lerend vermogen ontwikkelen

Nu heb ik het in dit essay steeds over 'leren' omdat ik participatie als een leerproces benader. Voor burgerbetrokkenheid onderscheid ik drie manieren om het lerend vermogen van ambtenaren tijdens participatie te stimuleren: lerend vermogen tijdens 'kritieke momenten', lerend vermogen van de organisatie en lerend vermogen van de belangen achter de meningen.

6.3.3.1 Lerend vermogen tijdens 'kritieke momenten'

We denken vaak dat lerend vermogen zit in de kennis die we hebben, bijvoorbeeld van het beleidsproces, de wet- en regelgeving, de werking van onze instituties of de dingen die we leren uit boeken. Maar het lerend vermogen wat ik hier bedoel, is het lerend vermogen van observeren en luisteren naar betrokkenen. De mensen die we tegenkomen in het participatieproces vormen de bron van kennis die nodig is om beleids- en planvorming te verbeteren. De ontmoetingen met bewoners en andere partijen die tot spanning leiden en die het conflict blootleggen, kunnen worden gedefinieerd als zogenaamde 'kritieke momenten' die bepalend zijn voor de relatie tussen partijen, de herinnering aan het proces, en de uitkomsten.¹²² Vaak hebben ambtenaren de neiging zulke kritieke momenten te managen of te omzeilen. Door ze daarentegen als leermomenten te benaderen vormen kritieke momenten de kennis die ze nodig hebben om beter om te gaan met onzekerheid en spanning.

Kritieke momenten vormen dan het lerend vermogen om te begrijpen wat betrokkenen nodig hebben, waar erkenning nodig is, wanneer er grenzen aangegeven moeten worden, er stilte nodig is, en wanneer er ruimte is om door te pakken en oplossingen te zoeken of tot een eindoordeel te komen.

6.3.3.2 Lerend vermogen van de organisatie

Dat leren doen ambtenaren niet alleen van burgers, maar zou ook in de organisatie moeten gebeuren. Ten eerste omdat het leren van uitvoeringsambtenaren essentieel is voor beter beleid. We weten al lang dat er in de vertaling van beleid naar uitvoering veel verandert.¹²³ De strategen en de ontwikkelaars van beleid zouden binnen hun organisatie moeten leren van de kennis van uitvoeringsambtenaren. Hier is de meest leerzame vorm: ambtenaren strategie en beleidsontwikkeling op 'stage' laten gaan in de uitvoering. Ten tweede is er lerend vermogen in de organisatie nodig omdat het verloop onder politici en ambtenaren erg hoog is waardoor bij iedere verandering een bron van kennis verloren gaat. Dat maakt dat burgers betrokken raken bij 'nieuwe' participatieprocessen terwijl zij al verschillende participatieprocessen hebben meegemaakt met andere ambtenaren of andere politici. De organisatie zou meer lerend vermogen moeten ontwikkelen om de kennis uit die voorgaande periode niet te verliezen en de bewoners vanaf de start niet opnieuw te ondervragen over dezelfde onderwerpen en erkenning te geven voor die voorgeschiedenis. We kunnen door lerend vermogen in onze organisaties te ontwikkelen kijken welke kennis er al in huis is.

6.3.3.3 Lerend vermogen van de belangen achter de meningen

Ten slotte is leren tijdens burgerbetrokkenheid het leren over belangen achter de meningen die mensen ten gehore brengen. Meningingen geven inzicht in hoe mensen ergens over denken, wat zij vinden van iets. Meningingen komen soms voort uit een belang, maar vaak komen meningen en belangen niet overeen: mensen kunnen van mening zijn dat er minder migranten in Nederland welkom zijn, maar tegelijkertijd belang hebben bij migranten die hun woning schoonmaken. Andersom kunnen mensen meningen hebben die tegen hun persoonlijk belang indruisen, zoals een stevig sociaal vangnet belangrijk vinden terwijl zij daar zelf weinig gebruik van maken maar wel belasting voor betalen.

In een participatieproces is het belangrijk om op zoek te gaan naar de belangen die achter meningen verscholen zitten. Uit de mediation literatuur weten we dat onderliggende belangen vaak een manier zijn om tot gedeelde visies en oplossingen te komen.¹²⁴ Stel jezelf de vraag wat voor belangen – zoals het versimpelen van publieke diensten of een schonere leefomgeving – achter de meningen van mensen schuilgaan. Ga op zoek naar manieren om beleid of plannen aan te laten sluiten bij onderliggende belangen, niet bij meningen. En maak tegelijkertijd transparant welk belang er met dat besluit niet wordt behartigd. Communiceer de analyse van belangen met politici zodat zij een geïnformeerde belangenafweging kunnen maken. Beleid en plannen kunnen bijna nooit alle belangen behartigen, dat hoeft ook niet, zolang de afweging maar transparant is.

¹²¹ Voor een gedetailleerde analyse van onbedoelde miskenning tijdens participatie zie Verloo, 2023a.

¹²² (Laws, 2020; Verloo, 2018b).

¹²³ (Pressman & Wildavsky, 1984).

¹²⁴ (Fisher et al., 1984; Verloo, 2018a).

6.3.4 Tegenspreken tot de macht

Die informatiepositie brengt ons bij het vierde ambtelijk vakmanschap voor burgerbetrokkenheid: het tegenspreken tot de macht. Macht en tegenmacht zijn essentiële elementen van burgerbetrokkenheid. Natuurlijk vormen burgers zelf de tegenmacht in een participatieproces. Maar ook ambtenaren hebben hier een belangrijke rol in te spelen.

Er zijn namelijk vaak momenten in het proces waarin alleen ambtenaren bepaalde inzichten kunnen teruggeven aan hun politieke en ambtelijke opdrachtgevers.

Als burgers zich helemaal niet kunnen vinden in de kaders of mate van invloed van een participatieproces moet dat terug worden gelegd bij de bestuurder. Die kan dan heroverwegen of participatie het juiste middel is. Als participatie niet van de grond komt omdat bestuurders inherent tegenstrijdige opdrachten geven – bijvoorbeeld snel woningen bouwen, maar ook duurzaam en participatief – dan zouden de ambtenaren de opdracht terug moeten geven met de boodschap dat er een te grote kans is voor afvinkparticipatie. Een vorm van ambtelijke ongehoorzaamheid is hierin soms nodig.

6.3.5 Heroverwegen van het representativiteitsvraagstuk

Onderzoek laat zien dat participatie vaak niet zo representatief is, dat slechts een heel beperkte groep inwoners deelneemt in participatieprocessen en dat die groep zo homogeen is dat die niet de diversiteit van onze samenleving representeert. Als je participatie organiseert vanuit het principe dat je diverse kennis wil ophalen, vormt dat zowel een probleem als een oplossing.

Mensen uit minderheidsgroepen hebben andere ervaringen en andere vormen van kennis dan mensen die niet uit die minderheidsgroep komen en niet tegen diezelfde problemen aanlopen.¹²⁵ Er is nu eenmaal kennis en expertise die voor witte, hoogopgeleide mannen of vrouwen simpelweg niet zichtbaar is, omdat zij niet te maken hebben met discriminatie of andere vormen van uitsluiting. Daarom is het belangrijk om de diversiteit van onze instituties te vergroten, maar ook om participatie zo divers mogelijk te organiseren. Het gaat niet zozeer over representativiteit in de zin van zoveel mogelijk mensen, maar meer over de diversiteit, dus dat er mensen aanwezig zijn die de kennis en ervaringen van verschillende bevolkingsgroepen representeren.

De zoektocht naar die diversiteit zou aan het begin van een participatieproces aandacht moeten krijgen. Er kan divers worden uitgenodigd. Er kunnen verschillende vormen van participatie naast elkaar bestaan. Er kan worden aangesloten bij verschillende soorten activiteiten die plaatsvinden in een buurt of een wijk of bij verschillende bevolkingsgroepen. En er kan worden nagedacht over compensatie zodat mensen met een laag inkomen makkelijker mee kunnen doen. Divers uitnodigen is essentieel voor diverse kennis. Nu wordt vaak achteraf veel waarde gehecht aan het representativiteitsvraagstuk, vooral wanneer een groep zich verzet tegen een beslissing. Dan wordt de representativiteit van die groep in twijfel getrokken om zo de groep als *Not In My Backyard's* (NIMBYs) te bestempelen en buiten spel te zetten. Dit is zeer schadelijk is voor de democratische werking van participatie waarin alle kennis, dus ook die van tegenstanders, van belang is.

Het vijfde ambtelijk vakmanschap over representativiteit gaat over zoeken naar diversiteit in vormen van kennis door diverse groepen mensen aan tafel te krijgen en dus divers uit te nodigen en aan te sluiten. Maar het gaat eveneens over het 'on-problematiseren' van het representativiteitsvraagstuk zodat ook de zogenaamde usual suspects of de tegenstanders de kans krijgen om hun kennis in te brengen.

6.4 Conclusies

In dit essay heb ik uiteengezet hoe het versterken van zowel politiek als ambtelijk vakmanschap voor burgerbetrokkenheid kan leiden tot betekenisvolle samenwerking tussen overheid en burgers. Ondanks dat participatieprocessen vaak door ambtenaren worden uitgevoerd, is het versterken van het politiek vakmanschap minstens even belangrijk. Veel gemeenten ontwikkelen momenteel beleid om het ambtelijk vakmanschap voor participatie te verankeren in verordeningen en trainingen.¹²⁶ Hierin observeer ik dat het politieke vakmanschap zelden aandacht krijgt. De politieke dimensie van participatie wordt in de praktijk vaak onderschat of actief ondermijnd. Dat leidt tot afvinkparticipatie, teleurstelling en woede van alle betrokkenen. Deze reflecties hebben als doel dat te voorkomen. Zowel politici als ambtenaren op alle schaalniveaus van onze overheid zouden dus moeten werken aan hun vakmanschap om de potentie van burgerbetrokkenheid beter te benutten.

6.5 Bibliografie

Blijleven, W, van Hulst, M, & Hendriks, F (2019). *Publieke Bricoleurs: Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg University.

Den Ridder J, Kunst S, & Hartman C (2023). *Burgerperspectieven 2023* | bericht 2. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Fisher G, Ury W, & Patton B (1984). *Getting to Yes: Negotiating an Agreement without Giving In*. Penguin.

Gemeente Amsterdam (2024) *Nieuwe Participatie Verordening*. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/invoed/participatie/nieuwe-participatieverordening/>
Geraadpleegd op 16 april 2024.

Gemeente Haarlem (2024) *Nieuw Haarlems Participatiebeleid vastgesteld*. <https://haarlem.nl/nieuw-haarlems-participatiebeleid-vastgesteld#:~:text=Op%2029%20februari%202024%20heeft,kant%20op%203%20verschillende%20manieren.>
Geraadpleegd op 16 april 2024.

Hendriks, F, Jacobs, K, Michels, A (2021) *Nationale Burgerfora. Verkenning van national burgerfora als democratisch gereedschap*. Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jansen T, Wilmink H, Van Nunen G, et al. (2022). *Het Recht Op Ambtelijk Vakmanschap*. Stichting Beroepseer.

Laws D (2020). What Use is a Critical Moment? *Negotiation Journal* 36(2): 107-126. DOI: 10.1111/nej0.12323.

NOS (2024, 2 maart). *Na slechte ervaringen delen deze burgers hun ideeën voor een betere overheid*. <https://nos.nl/artikel/251155-na-slechte-ervaringen-delen-deze-burgers-hun-ideeen-voor-een-betere-overheid>.
Geraadpleegd op 4 april 2024.

PBL (2023). *Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Planbureau voor de Leefomgeving.

Pool E (2021). Ethiek van de macht. *Beleid en Maatschappij* 48(4): 423.

Pressman JL, & Wildavsky A (1984). *Implementation*. University of California Press.

ProDemos H voor D en R (n.d.) Participatiewijzer. <https://prodemos.nl/samenwerking/gemeenten/burger-participatie/participatiewijzer/>.
Geraadpleegd op 3 maart 2024.

¹²⁵ (Van den Brink, 2017).

¹²⁶ Zie de participatieverordeningen van de gemeente Amsterdam (2024) en Haarlem (2024) en de voorbeeld verordening van de VNG (2020) en het essay van Wolf en Schram in deze bundel. .

Raco M, & Flint J (2001). Communities, places and institutional relations: Assessing the role of area-based community representation in local governance. *Political Geography* 20(5): 585-612. DOI: 10.1016/S0962-6298(01)00012-9.

Schuiling K, et al. (2023). *Wijkvernieuwing op z'n Gronings*. Groningen.

't Hart P (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022). *Wet versterking participatie op decentraal niveau. Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen*. Den Haag. <https://www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstel%3A36210>. Geraadpleegd op 16 april 2024.

Van den Brink MCL (2017). *Inaugurale Rede. De Zevenkoppige Draak van Ongelijkheid: Heldinnen En Hindernissen in de Queeste Naar Inclusiviteit*. Radboud Universiteit.

Van der Meer TWG, & Van Ingen EJ (2009). Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. *European Journal of Political Research* 48(2). Wiley Online Library: 281-308.

Van Muijen M (2021). Lessen van de Franse burger-klimaattop. https://wbs.nl/publicaties/lessen-van-de-franse-burgerklimaattop#_edn11. Geraadpleegd op 3 maart 2024.

Van Dorp EJ, Van Harten J, Noordegraaf M, et al. (2022). Inleiding op het themanummer 'Professionalisering van ambtelijke managers. Perspectieven op vaardigheden, vakmanschap en leiderschap'. *Bestuurskunde* 31(2).

Verloo N (2018a). Conflict als democratische kans: handelingsrepertoire voor publieke conflicten. In: De Lange S, & Zuure J (eds), *#Woest. De Kracht van Verontwaardiging*. Amsterdam University Press, p. 272-288.

Verloo N (2018b). Social-spatial narrative: A framework to analyze the democratic opportunity of conflict. *Political Geography* 62: 137-148. DOI: 10.1016/j.polgeo.2017.11.001.

Verloo N (2022). *Burgerparticipatie slechts voor de Bühne? Een oproep tot het politieke gesprek*. *Openresearch.amsterdam*.

Verloo N (2023a). Ignoring people: The micro-politics of misrecognition in participatory governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*. Sage Publications.

Verloo N (2023b). *Struikelen over Participatie. Tien 'kritieke Momenten' Voor Betere Burgerparticipatie in Lokale Besluitvorming*. Van Gennep.

Verloo N (2023c). Van Slingelandtlesing 2022: Door het Oog van de Burger. Kritische reflecties op de relatie tussen burgers, staat en bestuurskunde. *Bestuurskunde* 32(1): 68-84.

Visser V, De Koster W, & Van der Waal J (2021). Understanding less-educated citizens' (non-) participation in citizens' initiatives: Feelings of entitlement and a taste for politics. *Current Sociology*.

VNG (2020). *Denkwijze(r) voor goede participatie*.

Weber M (2010). *Politik Als Beruf*. Duncker und Humblot.

7

Participatie op Rijksniveau: een ambtelijke praktijkreflectie

praktijkreflectie
een ambtelijke
participatie op

7 Participatie op Rijksniveau: een ambtelijke praktijkreflectie

Deze reflectie is geschreven op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het betreft een ambtelijke reflectie van participatieprofessionals van het Kennisknooppunt Participatie, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierbij is primair op basis van ervaringen van ambtenaren (binnen de Rijksoverheid) gereflecteerd op de vragen en dilemma's omtrent (burger)participatie op nationaal niveau. Deze reflectie vertegenwoordigt dan ook geen officieel politiek of ambtelijk standpunt vanuit het ministerie van IenW.

7.1 Inleiding

In dit essay reflecteren participatieprofessionals van het Kennisknooppunt Participatie (KKP) op de vragen en dilemma's uit de strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau (geschreven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)).¹²⁷ Het KKP is een initiatief en onderdeel van de directie Participatie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, hierna IenW). Het ministerie van IenW is het enige ministerie met een directie die zich volledig bezighoudt met beleidsparticipatie en dus met de vraag hoe de samenwerking tussen overheid en samenleving het beste kan worden georganiseerd.

Het KKP ziet dat er de afgelopen tien jaar veel stappen zijn gezet om participatie een wezenlijk onderdeel te maken van het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Aan goede wil en bedoelingen om de 'buitenwereld' beter bij beleid te betrekken is geen gebrek. Tegelijkertijd blijkt de praktijk weerbarstig. Zo zien we dat participatie nog te vaak wordt georganiseerd zonder dat er een duidelijk doel of plan voor is. Ook wordt participatie soms om de verkeerde redenen ingezet, bijvoorbeeld als wondermiddel om draagvlak te creëren. Verder zien we soms dat participatie aan de voorkant überhaupt niet expliciet overwogen wordt. Hoe komt dat? En wat is ervoor nodig om als rijksoverheid beter te gaan participeren met de samenleving?

In dit essay reflecteren wij, als KKP, op deze vragen vanuit het praktijkperspectief van de participatie-professional. Hierbij biedt het essay geen pasklare antwoorden of oplossingen. Zoals terecht wordt genoemd in de strategische verkenning zullen we de komende tijd in gesprek met anderen – zowel binnen als ver weg van de Haagse torens – moeten doordenken hoe de Rijksbrede positie op (burger)participatie eruit zou moeten of kunnen zien. Wél proberen we met dit essay mogelijke richtingen aan te dragen voor deze discussie. Ideeën die hopelijk prikkelen en kunnen helpen om de bestaande denkkaders over participatie op te rekken.

Het Kennisknooppunt Participatie

In 2019 werd het Kennisknooppunt Participatie (KKP) opgericht, op initiatief van de directie Participatie. Het KKP is ontstaan vanuit de behoefte om betere verbindingen te leggen tussen de theorie- en praktijkkennis over participatie. Daarnaast wil het KKP deze kennis breder beschikbaar maken voor grote groepen beleidsmakers en participatieprofessionals, zowel binnen IenW als andere ministeries.

Het KKP ontwikkelt deze kennis niet alleen zelf, maar doet dit zoveel mogelijk samen met kennis- en praktijkpartners. Zo heeft het KKP in samenwerking met participatieprofessionals en kennisinstellingen een landelijke Kennisagenda opgesteld voor participatieonderzoek. Ook is het Kennisknooppunt nauw betrokken bij de Interdepartementale Werkgroep (Stakeholder) Participatie. Vanuit haar rol en positie heeft het Kennisknooppunt een goed overzicht van wat er gebeurt op het gebied van (nationale) participatie, zowel binnen het ministerie van IenW als de rest van de Rijksoverheid.

¹²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2009). [Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

7.2 De toenemende aandacht voor participatie

Al ruim twee decennia verschijnen er (kritische) publicaties waarin wordt gezegd dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beter moeten worden betrokken bij het beleid van de (nationale) overheid.^{128,129,130} Zo vroeg de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) zich al in 2006 af: 'Zijn politici en ambtenaren wel in staat om goede oplossingen voor problemen te vinden? Betrekken ze daar wel de juiste mensen bij, hebben ze voldoende zicht op wat zich in de praktijk afspeelt?'. Zes jaar later (in 2012) constateerde dezelfde WRR¹³¹ echter dat participatie op nationaal niveau maar moeilijk van de grond komt: 'Er is, zeker nationaal, geen sprake van een doordacht en breed gedragen betrokkenheidsbeleid.' Dit gebrek aan (burger)participatie leidde er volgens de Nationale Ombudsman¹³² toe dat burgers zich vaak 'gefrustreerd en onvoldoende gehoord en gezien voelen'.

Hoewel goede participatie op nationaal niveau verschillende uitdagingen kent, wordt er in meerdere publicaties gewezen op de noodzaak en kansen van participatie bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Zo schreef het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2023 dat een goede burgerbetrokkenheid 'wel eens het sleutelbegrip kan zijn voor de uitvoering van het transitiebeleid en de verduurzaming van Nederland'.¹³³ Dit inzicht wordt in toenemende mate gedeeld door politici en beleidsmakers. Zo komt participatie de laatste jaren steeds nadrukkelijker aan de orde in kabinetsvisies en nationale wetten, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan participatie bij de energietransitie¹³⁴ en de Omgevingswet.

Ook binnen het ministerie van IenW staat participatie al ruime tijd op de kaart. Zo kent het ministerie al speciale onderdelen die zich met participatie bezighouden (de directie Participatie en haar voorlopers). Oorspronkelijk lag daarbij de focus op formele participatie, oftewel de wettelijk verankerde participatiemogelijkheden aan het eind van het beleidsproces. Denk hierbij aan het goed vormgeven van het proces rond het indienen van een formele reactie op een plan of besluit dat de overheid wil nemen (de zogenaamde zienswijzenprocedures). In de loop van de jaren is die focus verbreed, en de laatste jaren is de directie ook een advies- en kenniscentrum voor beleidsmakers bij de inzet van participatie in het beleidsproces.

Naast IenW is er ook binnen andere departementen sprake van toenemende aandacht voor participatie. Zo werd er binnen de rijksoverheid (in opvolging van het Integraal Afwegingskader) een Beleidskompas geïntroduceerd, dat per 2023 geldt als dé centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de rijksoverheid. De hierin terugkerende kernvraag 'Wie zijn belanghebbenden en waarom?' toont aan dat participatie wordt gezien als een essentiële voorwaarde om te komen tot effectief beleid.

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat het denken en doen over participatie op nationaal niveau niet heeft stilgestaan. Op verschillende manieren wordt binnen de rijksoverheid geprobeerd om participatie een plek te geven in het hart van beleid, met steeds meer resultaat. Ook onderzoeksbureau Berenschot concludeerde in 2023¹³⁵ dat het de goede kant opgaat: 'De relevante vehikels, de Directie Participatie van het ministerie van IenW, het Kennisknooppunt Participatie en de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder) Participatie, en hulpmiddelen zoals het Beleidskompas om op aan te sluiten, zijn er al'.

¹²⁸ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC. (2000). [De overheidscommunicatie in vogelvlucht](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹²⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). [Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

¹³⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2009). [Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹³¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). [Vertrouwen in burgers](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

¹³² Luttmmer, C., Van den Akker, M. & Oosterveer, H. (2019). [Een goed begin is het halve werk: Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten](#). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹³³ Bouma, J., De Hollander, Van Doren & Martens, A. (2023). [Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving](#). Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹³⁴ Jetten, R. (2023, 17 mei). [Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie](#) [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹³⁵ Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. & Lucas, T. (2023). [Onderzoeksrapport - Burgerparticipatie op nationaal niveau](#). Berenschot. Geraadpleegd op 27 februari 2024.

Het idee van deze verschuiving komt regelmatig terug in het maatschappelijke debat over participatie, en is uitgebreid uitgewerkt in het boek *De beleidsbubbel* van Marije van den Berg¹³⁹. In dit boek bepleit zij dat beleidsvorming altijd dient te gebeuren vanuit bewijs in de praktijk. Dit betekent dat er bij nieuwe beleidsplannen eerst moet worden bewezen dat deze ook werken in de praktijk. Dit gebeurt door eerst in gesprek te gaan met de gemeenschap, want dit is immers de plek waar mensen de gevolgen van het beleid (gaan) ervaren en waar de meeste kennis beschikbaar is. De gedachte hierachter is dat mensen in de gemeenschap voortdurend aan de slag zijn met publieke vraagstukken, en dus al veel ervaring hebben met wat er wel of niet werkt. Door deze ervaringen komen zij haast vanzelf uit op een bepaalde werkwijze, een standaard. Deze werkwijze biedt in de meeste situaties een kansrijke houvast voor beleid.

Wat vraagt dit van (beleids)ambtenaren? Voor hen is het vooral van belang om in de samenleving op zoek te gaan naar dit soort werkende praktijken, en daarbij te onderzoeken in hoeverre deze praktijken ook op andere plekken worden ingezet. Met andere woorden, zijn deze praktijken geschikt om tot algemene standaard verheven te worden? En zo ja, welke toegevoegde waarde kan de overheid aan deze ontwikkeling geven? Door bij deze zaken stil te staan, is het mogelijk om te komen tot overheidsbeleid dat effectiever aansluit bij wat werkt in de samenleving.

Wanneer deze werkende praktijken nog niet aanwezig zijn óf wordt overwogen om deze praktijken aan te passen, bieden experimenten uitkomst. Het Beleidskompas¹⁴⁰ zegt daarover het volgende: ‘Door met de voorgenomen regels te experimenteren, worden eventuele pijnpunten in de praktijk al vroeg zichtbaar en kunnen deze worden gecorrigeerd voordat de regeling in werking treedt’. Experimenteerartikelen in wetten zoals de Omgevingswet bieden de juridische dekking om op basis van praktijkervaringen te komen tot een beleidsstandaard die werkt.

Uiteraard moet de effectiviteit zichzelf altijd blijven bewijzen. Ook na het identificeren van werkend (b) lijkende praktijken of succesvolle experimenten. Daarom is het belangrijk dat beleidsambtenaren nauw betrokken blijven bij de uitvoering van het beleid. Dat vraagt van beleidsmedewerkers dat zij in nauwe verbinding staan met uitvoering en toezicht, waartoe overigens ook de Rijksinspecties zelf toe oproepen¹⁴¹. Op die manier kan worden gewerkt aan een stevigere verbinding tussen de beleidstorens en de maatschappelijke realiteit waarin het beleid effect moet hebben.

Een essentiële randvoorwaarde voor dit nieuwe perspectief op beleidsvorming is dat er politiek-bestuurlijke ruimte wordt gemaakt voor échte beïnvloeding. Het klinkt wellicht als een al lang openstaande deur, maar er bestaat altijd een risico dat participatie vooral haastig wordt georganiseerd, als rituele dans, om zo een ‘participatievinkje’ te halen in het beleidsvormingsproces (‘Het moet nog even langs de burger’). De overheid moet dan ook streng zijn voor zichzelf: participatie gebeurt écht goed, of er wordt transparant en gemotiveerd besloten om het niet te doen. En als het gebeurt, dan gaat het daarbij ‘niet meer om het alleen uitventen van het eigen gelijk, niet meer om ‘het nog een keer uitleggen’ en niet meer om selectief te luisteren en te ageren’ (aldus de Raad voor het openbaar bestuur¹⁴²). In plaats daarvan is er échte politiek-bestuurlijke beïnvloedingsruimte om op basis van werkende standaarden uit de praktijk te komen tot nieuw beleid.

Op het eerste gezicht lijkt deze aanpak te vertragen; het kost immers tijd om met stakeholders in de samenleving op zoek te gaan naar bewijzen en praktijken die tot beleid kunnen worden geabstraheerd. Hier is echter sprake van een paradox; door met stakeholders de tijd te nemen om te komen tot werkende oplossingen, komen we immers tot beleid dat beter aansluit op de behoeften en problemen in de samenleving. En daarmee leidt het minder snel tot maatschappelijke incidenten en onrust, die vragen om nog meer beleid. Met andere woorden: vertraging kan op termijn juist voor versnelling zorgen. Het spreekt hierbij voor zich dat vertraging niet altijd de meest verstandige aanpak is. Soms is politieke daadkracht op korte termijn nodig, zoals bij de snelle verspreiding van het coronavirus in 2020. Echter is het eerderge-

noemde anticyclische werken ook hier van toepassing: wanneer er in tijden van crises weinig ruimte is voor het opbouwen van nieuwe participatierelaties, is een reeds bestaande, goede relatie met de samenleving essentieel. Werken vanuit de samenleving loont wanneer een crisis zich voordoet.

7.4 Wat is hiervoor nodig?

Om deze andere visie op beleid concreet in de praktijk te brengen, ziet het KKP een aantal mogelijke oplossingsrichtingen die in onze optiek verdere discussie verdienen. De oplossingsrichtingen kunnen helpen om de Rijksbrede positie op participatie verder te doordenken. Geïnspireerd door het *Handboek Bewonersparticipatie*¹⁴³ onderscheiden wij deze oplossingsrichtingen op drie verschillende niveaus:

1. de houding en het gedrag van de (beleids)ambtenaar;
2. de kennis en instrumenten die de (beleids)ambtenaar heeft;
3. de organisatie waar de (beleids)ambtenaar onderdeel van is.

Met deze drie oplossingsrichtingen willen we voortborduren op wat er al is voorgesteld in de strategische verkenning van het ministerie van BZK. We hopen dat deze ons kunnen inspireren om de bestaande denk-kaders over participatie op te rekken en de patronen te doorbreken.

7.4.1 De houding en het gedrag van de (beleids)ambtenaar

De eerste oplossingsrichting die het KKP ziet heeft betrekking op de houding en het gedrag van de ambtenaar als individu. Rijksambtenaren praten, schrijven en horen veel over het belang van participatie. Zij hebben toegang tot een Beleidskompas, dat de noodzaak om belanghebbenden te betrekken onderstreept. Daarnaast hebben zij de toegang tot (Ombudsman)rapporten die aangeven hoe het beter kan, en toegang tot het Kennisknooppunt Participatie dat participatiekennis en -ervaring breder toegankelijk maakt. Kortom: er is al volop kennis en instrumentarium beschikbaar. Maar dat instrumentarium alleen is niet genoeg voor goede participatie. De houding en het gedrag van individuele ambtenaren, op alle niveaus in de organisatie, vormen de basis voor een duurzame relatie met de buitenwereld. Intrinsieke, oprechte motivatie en nieuwsgierigheid om vanuit de samenleving te werken is essentieel, bij ministers, SG’s, DG’s, directeuren, MT-leden en beleidsambtenaren.

Hoe kan deze verandering worden gestimuleerd? Bijvoorbeeld door met trainingen meer aandacht te hebben voor de vaardigheden en competenties die ambtenaren nodig hebben om succesvolle participatie te organiseren. Zij zijn immers degenen die als *mens* het participatieproces ontwerpen, uitvoeren en met de uitkomsten ervan aan de slag gaan. Zij voeren het gesprek met burgers en stakeholders, reageren op hun inbreng en krijgen hierbij soms ook te maken met emoties en weerstand. Het is voor hen daarom cruciaal om inzicht te krijgen in hun eigen communicatie- en gedragsvoorkeursstijl. Zo krijgen zij beter zicht op waar zij goed of minder goed in zijn en hoe zij geneigd zijn om in bepaalde participatiesituaties te reageren. Kortom, zij leren hun eigen gebruiksaanwijzing kennen.¹⁴⁴

Een concreet idee om deze trainingen te institutionaliseren binnen de rijksoverheid is de oprichting van een ‘Rijksacademie Participatie’ (slechts een mogelijke naam). Naast het vergroten van de eerdergenoemde niet-cognitieve vaardigheden, kan deze academie ook helpen om participatiedilemma’s uit de praktijk te delen en te bespreken (interview). Ook kan een Rijksacademie bijdragen aan het (interdepartementaal) opbouwen van participatiekennis; hieronder wordt verder ingegaan op deze oplossingsrichting.

7.4.2 De kennis en instrumenten die de (beleids)ambtenaar heeft

Een tweede oplossingsrichting die het KKP ziet gaat over de beschikbare kennis en instrumenten die de (beleids)ambtenaar vanuit zijn functie ter beschikking heeft. De eerdergenoemde Rijksacademie Participatie kan ook hierbij een belangrijke rol spelen. Deze Rijksacademie kan immers helpen om als rijksoverheid onze eigen kennis & kunde beter te organiseren én project-/programma-overstijgend van elkaar

¹³⁹ Van den Berg, M. (2023). *De Beleidsbubbel*. Deventer, Nederland: Verhaal met Impact.

¹⁴⁰ Beleidskompas. (2023). *Experiment*. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁴¹ Rijksinspecties. (2022). *Goede afspraken voor samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht essentieel*. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁴² Fraanje, R. & Loogman, H. (2011). *Horizontaal met verticaal verbinden: de reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie*. Raad voor het openbaar bestuur. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁴³ Fokkema, S. & Swart-Beekhuis, S. (2023). *Handboek bewonersparticipatie*. Haarlem, Nederland: Mediawerf.

¹⁴⁴ Idem.

te leren. Ook in het essay van het Ministerie van BZK wordt gewezen op de noodzaak om dergelijke kennis beter beschikbaar te stellen onder Rijksambtenaren.¹⁴⁵

Binnen de Rijksacademie Participatie kan bijvoorbeeld worden gewerkt aan een ‘Basiscursus Participatie’, waarin (nieuwe) beleidsambtenaren de essentiële basiskennis meekrijgen over participatie. Niet alleen om stil te staan bij vragen als ‘Wat is participatie?’, ‘Waarom heb ik er iets aan?’ en ‘Wanneer organiseer ik het?’, maar ook bij het instrumentarium (‘Hoe organiseer ik goede participatie en welke participatievorm past daarbij?’). Op die manier voorkomen we dat ambtenaren voortdurend het wiel opnieuw moeten uitvinden en kunnen we gebruikmaken van de (lokale) lessen die al zijn geleerd.¹⁴⁶ Daarnaast zorgen we ervoor dat kennis en ervaring over participatie goed worden opgeslagen, zodat de Rijksoverheid structureel bouwt aan een collectief participatiegeheugen.

De oprichting van een Rijksacademie Participatie wil niet zeggen dat het werk van participatie-adviseurs compleet overbodig wordt. Zo kunnen zij helpen om – in lijn met het essay van Frank Hendriks – selectie aan te brengen in de veelheid van participatiemethoden.¹⁴⁷ Bijvoorbeeld door over langere tijd te monitoren wat de waarde is van bepaalde methoden(combinaties), zoals een burgerberaad dat vooraf wordt gegaan door een Participatieve Waarde-Evaluatie. Dit soort methodekennis kan goed worden geborgd onder participatie-adviseurs, omdat immers niet elke beleidsambtenaar hoeft te weten hoe hij/zij precies een burgerberaad organiseert.

Wel voorkomen we met een Rijksacademie dat het organiseren van participatie alleen iets blijft van een select groepje participatie-adviseurs, en dat participatie door (beleids)ambtenaren wordt gezien als iets dat losstaat van hun eigen werk. In plaats daarvan biedt de Rijksacademie Participatie de mogelijkheid om te werken aan een Rijksbrede participatiecultuur, waarin basale participatievaardigheden een vanzelfsprekend onderdeel vormen van het ambtelijk vakmanschap.

7.4.3 De organisatie waar de (beleids)ambtenaar onderdeel van is

De derde oplossingsrichting die het KKP ziet ligt op het niveau van de organisatie, oftewel het ministerie zelf. De ruimte die (beleids)ambtenaren krijgen om in samenwerking met de gemeenschap te komen tot nieuw beleid is immers in sterke mate afhankelijk van de politiek-bestuurlijke ruimte die hen hiervoor wordt gegeven. Dit vraagt iets van het parlement en het kabinet, maar bijvoorbeeld ook van de departementale bestuursraden.

Een eerste stap die zou kunnen bijdragen aan het creëren van deze ruimte is het opnemen van participatieparagrafen in het regeerakkoord. Hierin staat voor elk beleidsdomein of departement hoe en wanneer de samenleving wordt betrokken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Een tweede stap kan worden gezet door de departementale bestuursraden. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het formuleren van bepaalde participatienormen binnen hun departement. Een ambitieus idee om hierbij te overwegen is om over te gaan tot de introductie van een algemeen ‘pas toe of leg uit’-principe. Dit houdt in dat participatie een standaard plek heeft in elk beleidstraject, tenzij er (zwaarwegende) argumenten zijn om dit niet te doen. Een voorbeeld van een zwaarwegend argument zou kunnen zijn dat er sprake is van geen enkele beïnvloedingsruimte voor de stakeholders. Dit betekent eveneens dat de participatiedoelen, duidelijk en ex-ante, worden vastgelegd in het beleid. Het beleid wordt namelijk geëvalueerd via een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Daarnaast kunnen bestuursraden erop toezien dat participatieprocessen achteraf worden getoetst op kwaliteit. Voortbouwend op het essay van Geerten Boogaard kan de verantwoordelijkheid voor deze toetsing bijvoorbeeld komen te liggen bij een Chief Participation Officer (naar voorbeeld van de Chief Privacy Officer).¹⁴⁸ Deze ‘interne ombudsman’ kan van binnen de beleidstorens een belangrijke rol spelen

bij het bewaken van de participatieruimte en erop toezien dat de participatienormen binnen het departement worden nageleefd. Een concrete inspiratiebron voor deze (toetsings)normen kan worden gevonden in de acht succesfactoren van het Kennisknooppunt Participatie (KKP).¹⁴⁹ De factoren zijn afgeleid van de internationale kernwaarden voor participatie, opgesteld door de International Association for Public Participation (IAP2)¹⁵⁰. Daaraan zijn elementen toegevoegd uit de Vuistregels voor participatie¹⁵¹, het Verdrag van Aarhus¹⁵² en de Code maatschappelijke participatie¹⁵³. Door dit soort factoren een prominente rol te geven aan zowel de voor- als achterkant van participatieprocessen, kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het organiseren van participatie met échte impact op beleid.

7.5 Bibliografie

Aarhus 25 juni 1998. (Trb. 2005, 22). [Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden](#).

Beleidskompas. (2023). [Experiment](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. & Lucas, T. (2023). [Onderzoeksrapport - Burgerparticipatie op nationaal niveau](#). Berenschot. Geraadpleegd op 27 februari 2024.

Boogaard, G. (2024). *Institutionele inbedding nationale burgerparticipatie*. Universiteit Leiden.

Bouma, J., De Hollander, Van Doren & Martens, A. (2023). [Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving](#). Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Buijs, W. (2019). [Lessen in participatie](#). Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Fokkema, S. & Swart-Beekhuis, S. (2023). *Handboek bewonersparticipatie*. Haarlem, Nederland: Mediawerf.

Fraanje, R. & Loogman, H. (2011). [Horizontaal met verticaal verbinden: de reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie](#). Raad voor het openbaar bestuur. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Hendriks, F. (2023). [Democratische Innovatie: waarom zou je dat doen?](#) REDRESS, Universiteit Tilburg.

Hendriks, F. (2024). *Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet*. Tilburg University. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

International Association for Public Participation. (z.d.). [Core Values](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Jetten, R. (2023, 17 mei). [Kabinetvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie](#) [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Kennisknooppunt Participatie. (z.d.). [Succesvolle participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Luttmer, C., Van den Akker, M. & Oosterveer, H. (2019). [Een goed begin is het halve werk: Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten](#). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2009). [Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁴⁹ Kennisknooppunt Participatie. (z.d.). [Succesvolle participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁵⁰ International Association for Public Participation. (z.d.). [Core Values](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁵¹ Van Hulst, M., De Jong, M. & Van Meerkerk, I. (2022). [Vuistregels voor Participatie](#). Kennisknooppunt Participatie. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁵² Aarhus 25 juni 1998. (Trb. 2005, 22). [Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden](#).

¹⁵³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2014). [Code maatschappelijke participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁴⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2024). *Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau*.

¹⁴⁶ Verloo, N. (2023). *Struikelen over participatie: tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij van Genep.

¹⁴⁷ Hendriks, F. (2024). *Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet*. Tilburg University. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁴⁸ Boogaard, G. (2024). *Institutionele inbedding nationale burgerparticipatie*. Universiteit Leiden.

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2024). *Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau*.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2014). [Code maatschappelijke participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Rijksinspecties. (2022). [Goede afspraken voor samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht essentieel](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Rijksvoorlichtingsdienst/DTC. (2000). [De overheidscommunicatie in vogelvlucht](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Van den Berg, M. (2023). *De Beleidsbubbel*. Deventer, Nederland: Verhaal met Impact.

Van Hulst, M., De Jong, M. & Van Meerkerk, I. (2022). [Vuistregels voor Participatie](#). Kennisknooppunt Participatie. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Verloo, N. (2023). *Struikelen over participatie: tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij van Gennep.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). [Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). [Vertrouwen in burgers](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Dit is een publicatie van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

rijksoverheid.nl

juni 2024