

## **Werknotitie effectieve burgerparticipatie**

*Evelien Tonkens en Menno Hurenkamp*

afdeling Burgerschap van de Universiteit voor Humanistiek, Utrecht, 12 april 2019

[e.tonkens@uvh.nl](mailto:e.tonkens@uvh.nl); [m.hurenkamp@uvh.nl](mailto:m.hurenkamp@uvh.nl)

## Effectieve burgerparticipatie

De afgelopen decennia kwamen er voor burgers meer fora om zich tot de publieke zaak te verhouden, door bijvoorbeeld nieuwe media maar ook door allerlei vormen van burgerparticipatie zoals bijvoorbeeld in stadsgesprekken, online-inspraak, burger-apps, burgerbegrotingen, *right to challenge*, G1000-en, inspraakavonden etc. De relatie tussen bestuurders en politici enerzijds en burgers anderzijds is op die manier informeler geworden, waardoor het publieke domein toegankelijker is geworden voor burgers (Tonkens et al 2015). Tegelijkertijd heeft echter de representatieve democratie aan invloed ingeboet ten bate van burgerbewegingen en het maatschappelijk middenveld, internationale instellingen en de markt (Merkel et al 2018; Tjeenk Willink 2018). Of deze ontwikkelingen goed of slecht nieuws zijn, hangt af van de gekozen invalshoek. Voor wie op zijn of haar netvlies heeft wat er anders zou kunnen in de directe omgeving, zijn de toegenomen mogelijkheden om je stem te laten horen vooruitgang. Voor mensen die niet zo veel greep hebben op de samenleving, is het niet makkelijker geworden om gehoord te worden.

De vraag naar effectieve burgerparticipatie moet tegen deze achtergrond gesteld worden. De inleiding van de nota *Pionieren met de omgevingswet* uit 2016 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu kiest voor de optimistische interpretatie.

“Participatie leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling. Een planvormingsproces dat is gericht op het verkrijgen van draagvlak zorgt voor versnelling, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen. De inbreng van burgers en bedrijven zal de integraliteit en samenhang van plannen vergroten (...) De grootste winst voor het planvormingsproces zit niet in de formele procedure, maar in de verbeteringen in cultuur, participatie en integraliteit.”

In hoeverre en onder welke voorwaarden bewerkstelligt participatie inderdaad al deze doelen? En welke vorm van participatie dan? Wanneer en onder welke voorwaarden is participatie met andere woorden effectief? De effectiviteit van participatie hangt onder meer af van de doelen die je ermee beoogt. Hieronder nemen we eerst veel gestelde doelen van participatie onder de loep, vervolgens kijken we naar hun onderlinge verhouding en stellen we een prioritering voor. Daarna bekijken we wat effectieve manieren zijn om de belangrijkste doelen te bereiken.

### 1. Doelen van participatie

Voor participatie worden doorgaans vier redenen aangewezen (Tonkens 2008): twee redenen waarom het goed is voor het beleid, en drie redenen waarom het goed is voor burgers zelf. In bovengenoemd citaat en andere beleidsteksten over de omgevingswet zien we de meeste van deze doelen ook terug.

Wat betreft redenen waarom participatie goed zou zijn voor beleid: participatie zou ten eerste het **draagvlak** van beleid vergroten. Met burgerparticipatie willen beleidsmakers de steun van burgers voor hun beleid zeker stellen. Daarmee willen ze voorkomen dat burgers in een later stadium het beleid gaan tegenwerken, waarmee een beleidsproces aan efficiëntie inboet en het beleid mogelijk ook minder effectief is. Als burgers betrokken worden bij beleid, dan worden ze daarmee ook verantwoordelijk gemaakt voor de uitkomsten ervan.

Door te participeren ervaren burgers hoe groot en complex beleidsverantwoordelijkheid is, en hoe lastig het is om verschillende belangen en visies recht te doen binnen de condities die voor beleid nu eenmaal altijd gelden zoals beperkingen van tijd, geld en kennis. In de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling* van 1 februari 2019 heet het: ‘Het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij plan- en besluitvorming zorgt voor meer draagvlak en betere besluitvorming. De initiatiefnemer wordt op grond van het aanvraagvereiste participatie gestimuleerd een participatieproces voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning vorm te geven.’ (p.29)

Participatie wordt ten tweede bepleit, omdat het de **kwaliteit van beleid** zou verhogen. Andermaal de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling*: ‘Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Dit levert winst op voor de omgeving, initiatiefnemers en bestuursorganen.’ (p.29). En: ‘Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo draagt het aanvraagvereiste participatie bij aan (...) betere besluiten.’ (p.70).

Er worden ook redenen aangevoerd waarom participatie goed zou zijn voor burgers zelf. Participatie zou ten derde de **ontplooiing** van burgers bevorderen. In *Pionieren met de omgevingswet* staat, zoals boven al aangehaald: ‘De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling’. Door te participeren ontwikkelen burgers vaardigheden die in hun persoonlijk leven maar zeker ook als burger in een democratie van pas komen, zoals afwegen van belangen, zich verplaatsen in andere standpunten, leren argumenteren en compromissen sluiten. Deze vaardigheden zijn noodzakelijk om te voorkomen dat burgers slechts aan de zijlijn blijven staan en daar slechts ontevreden en boos zijn omdat beleid niet doet wat zij willen. Bij de Omgevingswet is ook (online) een *Inspiratiegids participatie* verschenen. Daarin valt te lezen dat ‘iedere boze burger een betrokken bewoner is’ en het de kunst is voor beleidsmakers die boosheid te helpen vertalen in engagement.

Ten vier wordt participatie wel bepleit omdat het zou bevorderen dat burgers meer **verantwoordelijkheid** nemen, bijvoorbeeld doordat zij zich onderdelen van het beleid gaan toe-eigenen en zelf initiatieven gaan nemen om beleidsdoelen te bereiken. In de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling* wordt dat zo benoemd: ‘Binnen de stelselherziening is ervoor gekozen om de regels zo vorm te geven dat zij meer ruimte bieden voor maatschappelijke initiatieven’ (p.69). Als burgers betrokken worden bij beleid, en de hen geboden ruimte nemen, dan worden ze daarmee ook verantwoordelijk gemaakt voor de uitkomsten ervan. Door te participeren ervaren burgers hoe groot en complex beleidsverantwoordelijkheid is, en hoe lastig het is om verschillende belangen en visies recht te doen binnen de condities die voor beleid nu eenmaal altijd gelden zoals beperkingen van tijd, geld en kennis.

Participatie wordt ten slotte wel bepleit omdat dit de **macht en invloed** van burgers zou vergroten. Met burgerparticipatie wil men in dat geval bereiken dat beleid niet over de hoofden van burgers heen wordt gemaakt, en dat ‘gewone’ burgers meer directe, daadwerkelijke invloed hebben, naast andere invloedrijke partijen zoals gekozen volksvertegenwoordigers, bedrijven, belangengroepen en lobbyisten. Burgers moeten kunnen meedenken, meepraten en meebeslissen en mee vormgeven aan het beleid omdat ze daarmee macht en invloed uitoefenen, is de afgelopen decennia een veelgehoord motief geweest voor burgerparticipatie: met participatie geven we vorm aan democratie in letterlijke zin: de macht aan het volk. Vanuit democratisch oogpunt is dit de belangrijkste reden voor burgerparticipatie, maar in de omgevingswet lijkt het motief wat secundair.

Tot zover is dus het beeld dat burgerparticipatie zou goed zijn voor burgers en bestuur. Er lijkt sprake van een win-winsituatie. Bij nadere beschouwing zijn er drie redenen om dit optimistische beeld te nuanceren.

## 2. Onverenigbare doelen

Hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar? In *Pionieren met de omgevingswet* worden deze doelen zoals gezegd als complementair voorgesteld. Zo worden kwaliteit, draagvlak en ontplooiing in één adem genoemd: ‘Participatie leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling.’ Bovengenoemde doelen liggen echter niet noodzakelijk in elkaars verlengde. Ze stellen verschillende eisen aan participatie en leiden ook tot verschillende evaluaties van wat effectieve participatie is.

Wie toename van *verantwoordelijkheid* als doel van participatie stelt, vindt burgerparticipatie geslaagd wanneer burgers meer verantwoordelijkheid zijn gaan nemen, bijvoorbeeld doordat zij zich onderdelen van het beleid zijn gaan toe-eigenen en zelf initiatieven zijn gaan nemen om beleidsdoelen te bereiken, bijvoorbeeld via burgerinitiatieven.

Wie *ontplooiing* van burgers tot doel heeft, is tevreden wanneer burgers na afloop van een participatieproces aangeven daar veel van geleerd te hebben. Ze hoeven vanuit dit perspectief helemaal geen verantwoordelijkheid genomen te hebben, noch het beleid te steunen of invloed te hebben uitgeoefend. Het is voldoende wanneer ze participatie als leerzaam hebben ervaren.

Wie vooral vergroting van *draagvlak* beoogt, vindt participatie succesvol wanneer burgers het beleid steunen. Daarvoor hoeven ze niet geleerd te hebben, geen verantwoordelijkheid te hebben genomen, en de kwaliteit hoeft ook niet verhoogd te zijn. Het is voldoende wanneer ze begrijpen waarom beslissingen genomen zijn en de gedachte delen dat het beoogde beleid het enig mogelijke is, gegeven de condities van tijd, geld en kennis. Tevreden of desnoods berustende burgers zijn dan een indicatie van effectieve burgerparticipatie.

Wie ten slotte (toch) vergroting van macht en invloed centraal stelt, neemt geen genoegen met steun van burgers voor het beoogde beleid. Van effectieve participatie is, vanuit het doel van vergroting van macht en invloed, slechts sprake wanneer burgers ook daadwerkelijk invloed hebben kunnen uitoefenen op het beleid: op bijvoorbeeld de vraagstelling, de aannames, de doelen en de prioriteiten. In dit perspectief kan er van effectieve burgerparticipatie sprake zijn terwijl burgers ontevreden achterblijven omdat ze naar hun idee onvoldoende invloed hebben uitgeoefend, mits kan worden vastgesteld dat ze wel enige substantiële invloed hadden. Deze smaakte wellicht juist door het succes naar meer, maar dat neemt niet weg dat het doel van meer macht en invloed dan wel gehaald is.

De verschillende doelen van burgerparticipatie kunnen dus niet zomaar bij elkaar opgeteld worden. Participatie is niet tegelijkertijd goed voor macht en invloed, ontplooiing, verantwoordelijkheid van burgers en kwaliteit en draagvlak van beleid. Het is noodzakelijk te prioriteren.

Ook wordt van het lokale bestuur een tegenstrijdige houding verwacht. Ambtenaren en politici moeten enerzijds ruimte bieden en loslaten maar anderzijds kader stellen en processen bewaken. De *Inspiratiegids participatie* signaleert ‘beren op de weg’, zoals ‘draagvlak-beren’, ‘onbekendheid-beren’ ‘continuïteits-beren’ en ‘aansprakelijkheids-beren’. Om deze uit de weg te ruimen moeten ambtenaren de teugels laten vieren en ‘vertrouwen hebben in een community’, ‘scharrelen buiten de deur’, ‘vage angsten ontzenuwen’ en ‘bewust regels overtreden’. Tegelijkertijd wordt er ook gewezen op het primaat van de gemeenteraad, die als een soort noodcircuit of achtervang ‘het proces op grote lijnen’ moet bepalen, ‘kaders moet

stellen', 'de lange termijn van projecten' moet bewaken en bij 'risico-afwegingen' betrokken moet worden.

### 3. Verschillen tussen burgers

Een tweede kanttekening bij het rooskleurige beeld van burgerparticipatie is dat onderzoek veelvuldig laat zien dat er grote verschillen zijn tussen burgers met betrekking tot de mate waarin zij aan burgerparticipatie kunnen en willen deelnemen. Vaak wordt impliciet verondersteld dat 'de burgers' één zijn: dat je naast allerlei verschillende politieke partijen, ondernemingen en maatschappelijk middenveld nog een extra partij hebt, namelijk 'de burgers'.

Burgers zijn echter even divers als alle andere partijen. Dat er verschillen zijn zou bovendien niet per se een probleem zijn, wanneer alle verschillende categorieën burgers aan participatieprocessen zouden deelnemen. Dat is echter niet het geval.

Met name opleiding (en daarmee veelal ook inkomen) bepaalt in toenemende mate of je succesvol deelneemt aan het publieke leven en of je een stem uit weet te brengen volgens je eigen voorkeuren en belangen. Onderzoek wijst ook uit dat de deelname van verschillende groepen burgers nog geen garantie is dat zij ook in gelijke mate invloed kunnen uitoefenen. In alle vormen van burgerparticipatie blijken hoger opgeleiden oververtegenwoordigd (Tonkens en Verhoeven 2018, Bovens en Wille 2012; Hurenkamp et al 2006, van der Meer 2017, Sampson et al 2005). Ook jongeren en mensen met een migratie-achtergrond zijn vaak ondervertegenwoordigd (John 2009, Jones 2003).

En als er het in een participatieproces niettemin lukt om diverse groepen burgers aan tafel te krijgen, inclusief lager opgeleiden, dan is het nog niet gezegd dat zij ook in gelijke mate invloed uitoefenen. Hoger opgeleiden hebben doorgaans ook dan meer invloed, doordat zij hun belangen beter weten te articuleren en/of doordat er beter naar hen geluisterd wordt (Fung 2004, Skocpol 2004).

Onderzoek wijst op verschillende redenen waarom veel mensen niet meedoen aan burgerparticipatie. Gebrek aan tijd en energie door lange werkweken en andere urgente verplichtingen is een belangrijke reden voor veel lager betaalde burgers (met en zonder migratieachtergrond), onvoldoende beheersing van de dominante taal (onder burgers met een migratieachtergrond) (Dawson 2012, Trimble et al 2014). Ook de tijdstippen van bijeenkomsten (tijdens hun werktijden), zich niet uitgenodigd weten of niet op tijd uitgenodigd zijn, belemmeren participatie (Trimble et al 2014), evenals het idee hebben te weinig kennis van het onderwerp te bezitten (Dudock and Sinclair 2012). Grundahl (1995) betoogt dat het weliswaar heel lastig is om demografisch gezien een afspiegeling van de bevolking te betrekken, maar dat het wel vaak mogelijk is om te zorgen dat er een afspiegeling is van verschillende standpunten.

Loting is wel naar voren gebracht als een middel om vastgeroeste mechanismen te doorbreken en een meer representatieve groep burgers te betrekken (Van Reybroek 2016), maar bij experimenten hiermee tijdens de G1000 burgertoppen in Nederland bleek het effect hiervan tegen te vallen: ook via loting werden vooral hoger opgeleiden betrokken (Michels en Binnema 2018). De meest genoemde andere remedies tegen de zachte stem van mensen met weinig opleiding en / of een laag inkomen wijzen dan ook uitdrukkelijk weg van participatie, richting representatie of alternatieve vormen van verkiezingen, waaronder referenda (Putters 2018; Tjeenk Willink 2018; Van der Meer 2017).

Voor het betrekken van een grotere groep burgers helpt het ook als onderwerpen alledaags zijn en geschikt om te bespreken op feesten en partijen, zoals bijvoorbeeld energietransitie of verbetering openbaar vervoer. Burgers zijn meer te motiveren als

onderwerpen meer met hun ervaringen te maken hebben (Lenagan 1999, Milewa 1997). Lager opgeleiden zijn eerder te porren voor onderwerpen die met veiligheid te maken hebben (Fung 2003).

Macht van burgers is niet alleen te bepalen in relatie tot beleid maar ook in relatie tot de belangen zijn van derde partijen (ondernemers, delen van de overheid, georganiseerd maatschappelijk middenveld). Goven (2003) betoogt op basis van onderzoek in Denemarken en Nieuw-Zeeland dat de macht van bedrijven in beleidsprocessen vaak onevenredig groot is, waardoor burgers geen tegenmacht vormen. Participatie leidde in die gevallen slechts tot berusting van burgers dat het beleid nu eenmaal niet anders kan worden vormgegeven dan al gebeurt.

Participanten zijn wel vaak heel positief over participatie, met name in meer intensieve vormen zoals burgerfora. Dit in tegenstelling tot de degenen die niet meedoen: van hen ervaart maar een derde een burgerforum als legitiem (Michels 2018).

#### 4. Het hardnekkig geloof in *laissez-faire* participatie

Een belangrijke oorzaak waarom vaak slecht een beperkte groep burgers meedoet en degene die meedoen lang niet altijd ook invloed uit kunnen oefenen, is dat participatieprocessen vaak open en ongestructureerd zijn. Met enige regelmaat wordt geconstateerd dat het lastig is om een balans op te maken hoe het er voor staat met de lokale democratie (Peters & van Stipdonk 2016; TSV 2019). Innovatieve *best practices* zetten de toon, maar een kader om de minder geslaagde experimenten af te zetten tegen de geslaagde experimenten ontbreekt goedbeschouwd. Wat lukt krijgt lof of zelfs een prijs, maar de toch al kwijnende regionale en lokale nieuwsvoorzieningen zijn niet in staat ook de mislukte of snel verdwenen experimenten onder de aandacht te brengen. Vergelijkend onderzoek is er amper. Mede daarom blijft het misleidende idee in leven dat burgerparticipatie het beste af is zonder structuur, en dat improvisatie en creativiteit de sleutel tot vergrote burgerinvloed zijn. Maar invloed van burgers en oververtegenwoordiging van hoger opgeleide burgers wordt groter naarmate burgerparticipatie minder gestructureerd is en de organisatievormen lichter of informeler worden. (Fung 2004; Tonkens et al 2015; Hurenkamp 2017).

Archong Fung (2003) muntte in dit verband de term *laissez-faire participatie*. Burgers krijgen een uitnodiging om mee te reageren op beleidsplannen; er is een onderwerp en een tijdstip en locatie aangewezen, en iedereen kan komen (maar niemand hoeft te komen). Op dat tijdstip krijgen bewoners plannen voorgelegd en mogen zij daarop reageren. De uitnodigende partij, meestal een overheid, laat vervolgens weten deze inzichten te zullen 'meenemen'. Deze participatie is *laissez-faire* omdat niet nader bepaald is wie die burgers moeten zijn, hoe zij in gelijke mate aan het woord kunnen komen, welke structuur de daaropvolgende discussie heeft en hoe de inbreng van burgers invloed uitoefent op de besluitvorming. Gevolg is dat de invloed van burgers beperkt blijft en ongelijk is: de meest assertieve burgers oefenen de meeste invloed uit en de diversiteit van mensen die meedoen is beperkt. Doordat er weinig aandacht is voor machtsverschillen worden bestaande ongelijkheidsverhoudingen daardoor geproduceerd. Veel participatieprocessen hebben dit open *laissez-faire* karakter, ook in Nederland.

Goede structurering heeft bovendien niet alleen betrekking op de start van een beleidsproces maar ook op de implementatie van beleid. Veel burgerparticipatie is 'front-loaded': het heeft vooral betrekking op beleidsplannen. Dat is belangrijk maar evenzo belangrijk is invloed van burgers op de implementatie van beleid. Bij de implementatie is pas goed merkbaar wat beleid feitelijk behelst en wat de bedoelde en onbedoelde lokale effecten zijn. Dat is bij uitstek iets waarbij de inbreng van burgers onontbeerlijk is: zij zijn immers

degenen die merken dat er toch (meer) geluids- of stankoverlast is, of dat die op andere plaatsen is dan verwacht, of dat een parkeerplaats voor andere doelen wordt gebruikt dan beoogd etcetera. Zoals John Dewey ooit al stelde: degene die de schoen draagt, weet het beste waar hij knelt.

Er zijn talloze manieren om participatie goed te structureren. Structurering is gemakkelijker en effectiever wanneer burgers zich voor een langere periode aan een participatieproces binden, en met elkaar, beleidsmakers en deskundigen in gesprek gaan. Dit kost echter ook veel tijd, geld en moeite en kan dus slechts selectief ingezet worden.

Een potentieel succesvolle vorm van structurering is een burgerforum (ook wel burgerjury genoemd). Het gaat om herhaalde deliberatie in regionaal gespreide groepen gericht op een compromisstandpunt rond een maatschappelijk actueel thema. Het forum werkt toe naar een standpunt, maar is niet gericht op consensus. Men hoeft het niet eens te worden, het is al heel wat als er een compromis uitkomt. Een compromis is immers geen schande maar een hoogstaande democratische prestatie!

De grootte van de groepen is tussen 12 en 40. Groter vergroot de representativiteit maar beperkt de kwaliteit van de discussie en bemoeilijkt de uitstraling naar buiten. Selectie gaat idealiter via gewogen loting onder stakeholders, inclusief burgers zonder een bepaald belang. In het geval van bijvoorbeeld keuzes tussen meer openbaar vervoer en meer ruimte voor de auto gaat het dan niet alleen om burgers die veel met de auto reizen en burgers die juist van de fiets en/of het OV gebruik maken, maar ook om burgers die beide kunnen doen, om burgers die nu nauwelijks of niet zelfstandig reizen zoals bijvoorbeeld kinderen, mensen met een beperking of ouderen, vertegenwoordigers van natuur- of dierenorganisaties of reizigersorganisaties.

Een breder publiek dan de directe leden van het forum kan betrokken door participanten blogs te laten schrijven over hun bevindingen en gedachten, door websites maar bijvoorbeeld een wekelijks tv-programma kan van belang zijn voor het bereik onder lager opgeleiden. Het forum kan culmineren in een debat onder vertegenwoordigers van de verschillende regio's op een (feestelijke) democratiedag.

De groepen krijgen tijdens hun deliberatief proces kennis aangereikt van deskundigen en kunnen zelf ook hoorzittingen organiseren. Media- bijvoorbeeld sociale media en/of tv en radio- volgen dergelijke activiteiten op de voet. De groepen worden strak voorgezeten met name erop gericht dat iedereen aan het woord komt en naar elkaar luistert, en belangen en visies van meer verlegen of dissidente sprekers ook voldoende gehoord worden.

## 5. Adviserend of besluitvormend

Burgerparticipatie kan een meer vrijblijvend, adviserend karakter hebben en een meer bindend, besluitvormend karakter. Een nadeel van adviserende participatie is dat actieve burgers teleurgesteld kunnen zijn dat hun advies ondanks hun noeste arbeid niet door de gekozen politici wordt overgenomen, zoals in Nederland destijds gebeurde met het Burgerforum Kiesstelsel. Een nadeel van bindende participatie is dat actieve burgers meer macht krijgen (ook zonder inbreng van niet-actieve burgers), terwijl actieve burgers vaak niet representatief zijn voor de rest van de bevolking. Gezien het hardnekkige probleem van ongelijke invloed weegt dit laatste zwaarder dan het probleem van de teleurstelling. Hierna concentreren we ons daarom op adviserende participatie.

In Nederland is er met name in de jaren negentig veel ervaring opgedaan met interactieve beleidsvorming, vooral op het gebied van ruimtelijke ordening, dat nu onder de Omgevingswet valt. Burgers formuleren op uitnodiging van de overheid een advies, maar het

is aan de representatieve politiek om dit wel of niet over te nemen. Kritiek op interactief beleid was onder meer dat insprekers zelden representatief waren voor de bevolking als geheel, dat het vaak een NIMBY-karakter had (*Not In My Backyard*) en dus meer op toevallig eigenbelang dan op bredere publieke belangen gericht was, dat burgers vooral bezwaren uitten maar weinig constructief meedachten, en dat deze kritiek ook vaak gericht was op besluiten die reeds genomen waren. Het is echter mogelijk om participatieve beleidsvorming ook op andere manieren vorm te geven, zoals we verderop zullen bespreken.

Deliberatieve fora en deliberatieve surveys zijn gericht op uitwisseling van zienswijzen en argumenten ten behoeve van meningsvorming. Burgers formuleren een advies, maar het is aan de representatieve politiek om dit wel of niet over te nemen. Deliberatieve fora garanderen beter dan interactieve beleidsvorming dat er uitwisseling van argumenten plaatsvindt. Ze voldoen het best aan de criteria die we hierboven gesteld hebben: ze geven macht en invloed aan een divers gezelschap van burgers, ze dwingen tot confrontatie tussen verschillende zienswijzen die moeten worden afgewogen, ze zijn gestructureerd en ze kunnen zowel betrekking hebben op planvorming als op implementatie.

## 6. Uitgangspunten voor effectieve burgerparticipatie

In het licht van de eerder genoemde drie knelpunten en de bovengenoemde effectieve methoden formuleren we nu drie uitgangspunten.

1. Vergroting van macht en invloed zijn het belangrijkste doel van effectieve burgerparticipatie. De belangrijkste reden daarvoor is dat dit ook het doel is waarmee burgers geworven worden. Wie burgers belooft dat ze invloed kunnen uitoefenen, heeft enige kans op een succesvol traject. Wie ze belooft dat ze zich kunnen ontplooiën, verantwoordelijkheid krijgen, het draagvlak voor plannen vergroten of de kwaliteit van het beleid zullen vergroten, zal op weinig participanten kunnen rekenen. Andere doelen dan macht en invloed van burgers kunnen hoogstens zijdelings meedoen, en alleen voor zover zij niet ten koste van macht en invloed gaan. Het is voor beleidsmakers prettig wanneer er draagvlak ontstaat en wanneer burgers verantwoordelijkheid nemen, maar dit mag niet ten koste van hun macht en invloed gaan. En het is voor burgers en beleid prettig wanneer burgers ook democratische vaardigheden opdoen, maar ook dat mag niet ten koste gaan van hun macht en invloed.
2. Effectieve burgerparticipatie geeft niet 'de' burgers maar een grote diversiteit aan verschillende categorieën burgers macht en invloed, in de wetenschap dat hoger opgeleiden liever meedoen dan de rest van de bevolking, dat jongeren en migranten meedoen helemaal niet vanzelfsprekend vinden, en dat kennis of expertise in goede wijken makkelijker boven tafel komt dan in zwakke wijken. Participatie is niet gericht op 'de' burgers maar op uiteenlopende categorieën burgers, met bijzondere aandacht aan degenen die doorgaans minder of niet participeren en die als ze participeren, minder gehoord worden. De macht en invloed van burgers zijn niet alleen te bepalen door deze af te zetten tegen de macht van beleidsmakers, maar ook door deze af te zetten tegen de macht van andere relevante spelers zoals bedrijven en lobbyisten. Worden insprekende burgers wel netjes aangesproken door plannenmakers of worden ze geïntimideerd met betogen over onvermijdelijkheid (denk aan Schiphol) of in een vroeg stadium afgekocht?



3. Effectieve burgerparticipatie is gestructureerd als proces en in de tijd. Participatie gaat niet om een primair commentaar op beleidsplannen, maar ook op het vervolg en dus op implementatie van beleid. De ervaringen en belangen van burgers die vermoedelijk niet meedoen kunnen door “lichte” vormen van participatie in beeld gebracht worden: een lokaal referendum, een huis-aan-huis actie, gerichte interviews. Succes is dan ook te meten aan tevredenheid van allen, inclusief non-participanten, niet aan de hand van de tevredenheid van participanten. Stel onafhankelijke voorzitters aan om ongelijke invloed tegen te gaan. Stel een extern audit-comité in dat gelijke invloed van allen in het proces bewaakt en daarover rapporteert.

## 7. Participatie in de wetstekst.

Wat zegt dit alles over de huidige wetstekst? Deze luidt:

### Artikel 7.4 (participatie)

1. Bij een aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.
2. Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.
3. Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de wet.

Deze tekst biedt veel ruimte voor laissez-faire participatie, zoals ook wel al door uiteenlopende partijen en organisaties is aangegeven. Wat kan helpen om meer structurering te bieden, macht en invloed van een grote diversiteit aan burgers te bevorderen en daarmee participatie effectiever te maken?

1. Expliciet maken dat de rol van gemeente en daarmee van de gemeenteraad cruciaal is wanneer het gaat om participatie in projecten met gevolgen voor grote groepen burgers, hetzij als procesbewaker met toezicht op de vormgeving van de inspraak, hetzij als coördinator, maar in ieder geval als eindverantwoordelijke. **Het gaat immers om publiek, niet om privaat belang.**
2. Eisen stellen aan de kwaliteit van de inspanning om burgers te laten participeren, bijvoorbeeld door een diversiteit aan methoden te verlangen, door onafhankelijk toezicht op de participatie te verlangen, door de aanvrager verslag over de participatie te laten uitbrengen samen met belanghebbenden of participanten. **Het gaat er immers niet om dat er geparticipeerd wordt, maar hoe er geparticipeerd wordt.**
3. Burgers parallel aan een *right to challenge* een *right to research* te geven; als er een plan van enige omvang ter tafel komt hebben burgers (belanghebbenden, bewoners) recht op een budget gerelateerd aan de omvang van het voorliggende plan om zelf expertise te mobiliseren, onderzoek te doen, feiten boven tafel te halen – over bijvoorbeeld gezondheid of de sociale kwaliteit van de buurt. Zeker in zwakkere buurten kan dat verschil maken. **Kennis is immers macht en meer macht en invloed is het doel.**
4. Meer **transparante werving, informatie en verslag** waarborgen, via een advertentieplicht of andere vorm van informatieplicht via lokale kranten of tv of radio over vorm, inhoud en richting van de participatie. Dit omdat breed bereik van belang

is en non-participanten vaker passief participeren via lokale media en sociale media nogal eens ervaren worden als eenrichtingsverkeer.

#### Literatuur:

- Boogaard, G., Michels, A. M. B., Cohen, M. J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H. A., & Vlind, M. (2016). G1000. Ervaringen met burgertoppen.
- Dawson, E. (2012). Non-participation in public engagement with science: A study of four socio-economically disadvantaged, minority ethnic groups (Doctoral dissertation, King's College London (University of London)).
- Diduck, A., & Sinclair, A. J. (2002). Public involvement in environmental assessment: the case of the nonparticipant. *Environmental management*, 29(4), 578-588.
- Fung, A. (2003) 'Survey article: recipes for public spheres. Eight institutional design choices and their consequences.' *The journal of political philosophy*, vol. 11 (3), pp. 338-367
- Fung, A. and Wright, E.O. (2003) *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*. London, Verso
- Fung, A. (2004) *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press
- Goven, J. (2003). Deploying the consensus conference in New Zealand: Democracy and de-problematization. *Public Understanding of Science*, 12(4), 423-440.
- Grundahl, J. (1995). The Danish consensus conference model. In *Public participation in science: The role of consensus conferences in Europe* (pp. 31-40). London: Science Museum.
- Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens, and Jan Willem Duyvendak. *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. NICIS/ UvA, 2006.
- John, P, 2009. Promoting participation inside government. Can citizen governance redress the representative bias of political participation? *Public Administration Review*, 69 (3), 494-501
- Jones, P.S. (2003) 'Urban regeneration's poisoned chalice: is there an Impasse in (Community) Participation Based politics? *Urban Studies*. Vol. 40 (3), pp. 581-601
- Lenaghan, J. (1999) 'Involving the public in rationing decisions. The experience of citizen juries.' *Health polis* 49 , pp. 45-61
- Milewa, T. (1997) 'Community participation and health care priorities: reflections on policy, theatre and reality in Britain.' *Health promotion international*, vol 12, 161-167
- Merkel, Wolfgang (eds 2018) *Democracy and Crisis*. Springer, Cham, 2018
- Michels, Ank, and Harmen Binnema. "Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy." *Social Sciences* 7.11 (2018): 236.
- Michels, Ank, and Laurens De Graaf. (2017) "Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited." *Local Government Studies* 43.6 (2017): 875-881.
- Peters, Klaartje, and Vincent van Stipdonk. "Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor?." *Bestuurswetenschappen* 70.4 (2016): 27-49.
- Kim Putter (2018) *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Prometheus Amsterdam

- Sampson, R.J., D. McAdam, H. MacIndoe, S. Weffer-Elizondo (2005) 'Civil Society Reconsidered: the durable nature and community structure of collective civic action.' *American Journal of Sociology*, 111 (2), 673-714
- Skocpol, Theda (2004), *Voice and Inequality: The Transformation of American Civic Democracy*, *Perspectives on Politics*, 2, 1 (March 2004): 3-20.
- Reybrouck, D van (2016). *Tegen verkiezingen*. Bezige Bij, Amsterdam
- Tonkens, E. (2008) 'Ik, alles, nu! Wijkbudgetten en de puberteit van de democratie.' in: *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Van Gennep
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam University Press
- Herman Tjeenk Willink (2018) *Groter denken, kleiner doen*. Prometheus, Amsterdam
- Trimble, M., de Araujo, L. G., & Seixas, C. S. (2014). One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. *Ocean & Coastal Management*, 92, 9-18.
- Ministerie van Infrastructuur en milieu (2016) 'Pionieren met de Omgevingswet', 15-12-2016
- Ontwerp omgevingsregeling (2019), publicatiedatum 01-2-2019 via [internetconsultatie.nl](http://internetconsultatie.nl)
- Inspiratiegids participatie (2019), via [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl)