

PARTICIPATIE DOE JE ER NIET ZOMAAR EVEN BIJ Binnenlands Bestuur - Wouter Boonstra 18 aug. 2020

Waarom willen we eigenlijk burgerparticipatie? Deze belangrijke vraag dienen gemeenten zich eerst te stellen voor ze een dergelijk traject opstarten. Promotieonderzoek van Vinitha Siebers, van het Zijlstra Center aan de Vrije Universiteit Amsterdam, naar burgerparticipatie bij gemeentelijke overheden in Nederland, Denemarken en Zuid-Afrika laat zien dat burgerparticipatie begint bij de gemeente zelf.

Urban development

In de Nederlandse gemeenten Zeist, IJsselstein, Ermelo en Ede keek Siebers naar de vormgeving van burgerparticipatie en wat dit betekent voor alle deelnemers in het proces. Siebers: 'Ik was vooral geïnteresseerd in de gevolgen voor de praktijk en kwam tot de simpele vraag: waarom is het zo belangrijk dichterbij de samenleving te komen?' Siebers keek ook naar burgerparticipatie in het buitenland. De Deense gemeente Roskilde, bekend van het festival, wilde een nieuwe wijk tussen het oude stadscentrum en het festivalterrein creëren via burgerparticipatie. 'Dat ging niet alleen om plannen, maar ook om de uitvoering. Dat heet *urban development*, co-creatie op een ander niveau.' In Zuid-Afrika staat burgerparticipatie zelfs in de grondwet en is het economische noodzaak. 'Het vormgeven van de gemeenschap is belangrijk voor het functioneren van de samenleving. Het gaat daar om de basisbehoeften, zoals eten en drinken, werkgelegenheid en veiligheid.'

Vertrouwen niet vanzelfsprekend groter

Opvallende uitkomst van haar onderzoek is dat directe participatievormen, zoals het bijwonen van een informatiebijeenkomst of persoonlijke gesprekken met bestuurders of ambtenaren het vertrouwen van burgers in de overheid niet per se vergroten. 'Je zou dat wel verwachten, maar dat is niet altijd vanzelfsprekend.' In Zuid-Afrika is veel corruptie en wantrouwen in overheidsinstanties. Zij overbruggen dat door het inschakelen van een derde onafhankelijke partij, zoals een universiteit of adviesbureau, om met wantrouwen om te gaan. 'De motivatie was daar peilen van (basis)behoeften. Dat zag je in de leiderschapsvorm van de externe partij, *learning leadership*, terug: leiderschap dat verder gaat dan een sterke visie hebben en deelname van burgers stimuleren, maar gaat over samen problemen in kaart brengen en burgers er ook bewust van maken dat ze het vraagstuk mee kunnen oplossen. De externe partij faciliteert het gesprek tussen gemeentelijke actoren en de bewoners. Dat hoeft niet altijd te werken in Nederland. Hier zien we meer het belang van de gemeentesecretaris, het managementteam en raadsleden. En in Roskilde speelde de burgemeester juist een belangrijke rol in het uitoefenen van leiderschap.'

Slow planning

Roskilde wilde de nieuwe buurt ontwikkelen met de samenleving en daarbij de authenticiteit van het festival waarborgen. 'Ze gingen uit van *slow planning*. Iedereen kon ideeën aanleveren: aannemers, artiesten, gewone burgers.' De ideeën moesten wel

passen in de visie over de buurt, dus binnen de creatieve ambiance van het festival en de door de gemeente opgesteld kaders. De gemeente vraagt hoe zij kan faciliteren, zoals met vergunningen, en is procesbegeleider. Daarnaast zorgt de gemeente voor de infrastructuur. 'Maar mensen moeten wel zelf bouwen. Deze vorm, *urban development*, zie je ook in Nederland, maar nog niet echt dat mensen zelf gaan bouwen.' Overigens duurt het proces in Roskilde wel lang. Ze zijn er al tien jaar mee bezig. 'Een proces van de lange adem dus, maar wel met draagvlak in de samenleving.'

Ambtelijke cultuur van invloed

Uit het onderzoek blijkt dat de cultuur van de ambtelijke organisatie van invloed is op de invulling van burgerparticipatie. 'Als de organisatie procedureel is ingericht, bestaat de neiging participatie ook zo in te vullen, via een stappenplan of 'integratie in een proces'. Gemeenten met een meer waardengerichte, lerende cultuur zijn weer veel meer op het gezamenlijke gericht.' Naast cultuur, leiderschap en motivatie zijn nog twee aspecten van burgerparticipatie voor gemeenten van belang: vorm en de rolinvulling van iedere deelnemer. 'Veel raadsleden zijn bang voor participatie, omdat het iets doet met hun formele bevoegdheden. Zij zijn toch gekozen? Maar het gaat om hun informele rol: hun gedrag en houding. Hetzelfde geldt voor collegeleden en ambtenaren. Als die rollen binnen een gemeente onduidelijk zijn, wordt de juiste manier van participatie een zoektocht: participatie is van iedereen en niemand.'

Bezuinigingsdialoog

Zeist wilde met haar 'bezuinigingsdialoog' niet zelf beslissen over waar te bezuinigen, maar dat met de samenleving doen. 'Ik zag veel gelijkenissen met Roskilde. Toch blijkt uit mijn onderzoek ook dat burgerparticipatie in Nederland nog vaak op planningsniveau ligt, de uitvoering ligt bij de gemeente. Je ziet wel verschuiving, maar in Denemarken zijn ze met *urban development* een stapje verder.' Zeist heeft de bezuinigingen wel gerealiseerd. 'Ze hebben bewust gekeken welke partijen uit de samenleving nodig zijn. Een zo breed mogelijke vertegenwoordiging krijgen was een heel intensief proces.' Om de juiste vertegenwoordiging te krijgen maakt de gemeente gebruik van een uitgebreide stakeholderanalyse. Ze *targeten* daarbij bewust mensen, anders krijg je de *usual suspects*. 'Die stap moet vaak nog gemaakt worden. Vaak is het nog een *open call*, maar je kunt hierin als gemeente best *in the lead* zijn.'

Behoud je eigen identiteit

Het zijn allemaal terugkerende aspecten van burgerparticipatie. Gemeenten dienen te bepalen hoe die zich tot elkaar verhouden en daar invulling aan te geven. 'Participatie doe je er niet zomaar even bij. Dat werkt niet. Wat werkt is je heel bewust zijn van jouw motivatie: waarom wil je het doen? Houd daarnaast een continu gesprek over vorm, leiderschap, organisatiecultuur en rolinvulling. Dat is een belangrijke les.' Elke gemeente moet het op zijn eigen manier doen. 'Je kunt shoppen bij anderen, maar maak het proces op maat voor jouw gemeente. Behoud je eigen identiteit in burgerparticipatie. Daar kun je alle aspecten laten terugkomen.'

Die helpen om systematisch na te denken over de vormgeving van participatie. Voer bewust continu een gesprek over die aspecten en vul die op de eigen manier in.'

Participatie hoeft niet altijd

Overigens viel het Siebers op dat de gekozen participatievormen in Nederland zich vaak richten op het verkrijgen van informatie of adviezen van de samenleving. Slechts in enkele gevallen zijn de methoden op een hoger niveau van partnerschap te plaatsen. 'Dat willen gemeenten wel graag, maar je moet je ook bewust zijn van jouw doel. Gemeenten krijgen te maken met steeds complexere vraagstukken, denk aan decentralisaties, klimaatverandering. Als jouw motivatie en de vorm duidelijk is voor iedereen en dit wordt ondersteund door de juiste organisatiecultuur, leiderschap en rolinvulling, dan kun je het naar een hoger niveau tillen.'

Maar: niet op alle onderwerpen hoeft geparticipeerd te worden. 'Het is een bewuste keuze. Soms leent informeren zich ervoor, soms co-creatie. Vind een balans tussen die vormen en kijk welke bijdragen aan het doel.'

Siebers verdedigt haar proefschrift *A Journey to Unravel Citizen Engagement: 21st century practices from Dutch, Danish and South African municipalities* op vrijdag 25 september (13:45 uur) aan de VU.