



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

# Participatie: Onderzoek en Praktijk (POP1)

Verslag van bijeenkomst op 2 februari 2023

Gemaakt door het Kennisknooppunt Participatie, onderdeel van de  
directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum April 2023

Status openbaar

## Inhoudsopgave

1	Samenvatting .....	3
2	Verslag plenaire deel .....	4
2.1	Inleiding .....	4
2.2	Inleiding Dagvoorzitter .....	4
2.3	Gesprekken met 4 tafelgasten .....	5
3	Verslagen workshopronde 1 .....	12
3.1	Lessen over inclusieve burgerparticipatie: verder kijken dan de toolkits	12
3.2	Hoe kunnen minipublieken (burgerfora en klankbordgroepen) en maxipublieken (participatieve waarde evaluatie) elkaar versterken? .....	15
3.3	Vanuit verschillende perspectieven kijken: Visual Problem Appraisal-methode bij stedelijke klimaatadaptatie .....	18
3.4	Inclusieve en representatieve participatieprocessen ontwerpen .....	20
3.5	Empowerment en participatie .....	24
4	Verslagen workshopronde 2 .....	25
4.1	Een stappenplan voor participatie en representatie in buurt- en dorpsgerichte projecten .....	25
4.2	De rol van emoties in participatieprocessen .....	28
4.3	Participatie van ontwikkelaars bij grote ruimtelijke projecten .....	31
4.4	Participatie: wanneer is het goed genoeg? .....	32
4.5	Mutual Gains als inspiratiebron voor inclusieve en representatieve participatie .....	34

# 1 Samenvatting

Op 2 februari 2023 organiseerden het Kennisknooppunt Participatie (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), directie Democratie (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (Erasmus Universiteit Rotterdam) en het lectoraat Duurzaam Gedrag (Hanzehogeschool Groningen) de POP1-bijeenkomst. Dit is de bijeenkomst voor onderzoekers en praktijkprofessionals op het gebied van participatie om elkaar te ontmoeten, kennis uit te wisselen en indirect om urgente kennisvragen op het gebied van participatie te agenderen.

De bijeenkomst bestond uit een plenair gedeelte en verschillende workshops. Het thema van de bijeenkomst was 'Participatie met oog voor verschil'. Onder participatie met oog voor verschil verstaan wij (de organisatoren) ook de omgang met belangrijke onderwerpen zoals representativiteit en inclusiviteit. Elke participatieproces behoeft maatwerk. Toch zijn er ook gedeelde principes zijn die in elk participatieproces een plek krijgen. We noemen hier een top 5 van gedeelde principes die afkomstig zijn uit het plenaire gesprek.

## Vijf principes voor elk participatieproces

1. We krijgen steeds meer te maken met bottom-up, lokale initiatieven. Wees je er als overheid van bewust wie de belangen-vertegenwoordigers van deze initiatieven precies vertegenwoordigen (bijvoorbeeld bij een duurzaam energie-initiatief). Probeer te kijken wie de personen die niet aan tafel zitten kunnen vertegenwoordigen.
2. Sta stil bij de geschiedenis van de locatie want de 'voorkant' van het participatieproces ligt in het verleden. Je kan niet zeggen: wat is geweest is geweest en dat laten we achter ons. Nee: sta er bij stil en heb oog voor wat er speelt in de gemeenschap. Ga die emoties aan en daarover met elkaar in gesprek.
3. Maak de kaders van het participatieproces vooraf transparant als poging om samen met de participanten tot overeenstemming te komen over de scope.
4. Bestuurders kunnen spelen altijd een rol in een participatieproces. Wanneer zij een actieve rol willen spelen moeten zij vooraf nadenken waarom, wanneer en wat zij doen. Ook wanneer zij niet actief zijn in het proces nemen zij ook stelling.
5. Participatie is niet de heilige graal voor elk plan of beleid: we moeten kritischer zijn op het inzetten van een participatieproces. Je moet altijd transparant zijn over wat je wel en niet kan doen. Als er geen werkelijke ruimte is om door middel van het participatieproces invloed uit te oefenen op het plan of beleid organiseer je een teleurstelling. Dan is het legitiem om géén participatieproces te organiseren.

## Mogelijke onderwerpen voor de landelijke Kennisagenda Participatie

De deelnemers aan de POP1 bijeenkomst hebben ook een aantal onderwerpen voorgesteld waar in de nabije toekomst onderzoek naar zou moeten worden gedaan. Deze onderwerpen zullen, na een verdere uitwerking, opgenomen worden in de landelijke Kennisagenda 2023. De onderwerpen zijn:

- De omgang met conflict in participatieprocessen
- De overwegingen voor de rol van bestuurders in participatieprocessen
- De communicatie over proces en uitkomsten van participatie
- De verhouding tussen representatieve en participatieve democratie
- Het ontwikkelen van praktische vaardigheden van participatieprofessionals

Dit verslag is gemaakt door het Kennisknooppunt Participatie, onderdeel van de directie Participatie van met ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voor verdere gegevens zie de colofon op de laatste pagina.

## 2 Verslag plenaire deel

### 2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 gaat over het plenaire deel waarbij de dagvoorzitter (Marije van den Berg), vier gasten introduceert en aan hen vragen stelt over het thema 'Participatie met oog voor verschil'. De gasten zijn achtereenvolgens:

- **Lynette Germes**. Praktisch wetenschapper. Ze doet promotieonderzoek naar participatie in de energietransitie in Groningen;
- **Skadi Renooy** is programma-manager Democratisering en Duurzaamheid in Amsterdam bij stadsdeel Amsterdam-Zuid;
- **Nanke Verloof**, is Universitair Docent Stedelijke Politiek en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam en ze combineert bestuurskunde en antropologie, en
- **Wouter Mensink**, adviseur en mediator bij 'Public Mediation'.

### 2.2 Inleiding Dagvoorzitter

Welkom bij de eerste bijeenkomst van Participatie: Onderzoek en Praktijk, oftewel POP1. De bijeenkomst is georganiseerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, Hanzehogeschool Groningen, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Er is veel kennis over participatie, en in de praktijk zijn participatieprocessen waarschijnlijk uw orde van de dag. U houdt zich er wekelijks, zo niet dagelijks mee bezig. De beschikbare wetenschappelijke kennis en praktijkervaringen over participatie kunnen elkaar enorm versterken. Maar we kunnen er niet vanuit gaan dat de uitwisseling van kennis en ervaringen in het participatiedomein vanzelf plaatsvindt. Soms weet je niet waar je moet gaan zoeken of beginnen om een antwoord te krijgen op jouw vraag, terwijl iemand anders dit misschien al helder heeft. Daarom is POP1 geïnitieerd: om wetenschap en praktijk op het gebied van participatie bij elkaar te brengen, ontmoeting te creëren en waar dat kan elkaar te versterken. Er is zoveel mogelijk tijd en ruimte gelaten voor verdieping, voor een goed gesprek dat voorbij kan gaan aan de oppervlakte. We zijn als organisatie blij dat hier met enthousiasme op is gereageerd door mensen die maar al te graag wilden mee organiseren, meedenken en deelnemen.

We hopen dat u een fijne middag heeft vol fijne ontmoetingen en dat u aan het einde van de dag met een fijn gevoel kan terugkijken op een inhoudelijke bijeenkomst.

#### Onderzoeksvouchers

Bij bijeenkomsten zoals POP1, waar we onderzoek over participatie en de praktijkervaringen met elkaar in contact brengen poppen vaak interessante vragen op. Soms behoeft zo'n vraag meer onderzoek. Wellicht loop je vandaag tegen zo'n vraagstuk aan.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties willen de interactie tussen wetenschap en praktijk verder versterken. Om dit te bevorderen worden er binnenkort drie onderzoeksvouchers aangeboden waarmee praktijkgericht onderzoek naar participatie zal worden gefinancierd. Elke afzonderlijk voucher heeft een waarde van €15.000,-. In maart 2023 ontvangt u hierover meer informatie per e-mail. We hopen dat u onder andere vandaag inspiratie opdoet voor een vraagstuk dat volgens u zeker geagendeerd moet worden!

#### Opening van de pleaire tafel

We gaan het komende uur veel mensen teleurstellen. Want participatie is een enorm containerbegrip. En we gaan een heleboel onderwerpen niet bespreken waar de zaal nu aan denkt. Het lijkt wel een bewonersavond waar we de verwachtingen managen door te zeggen dat het over groen in de wijk gaat en waar je met je klachten over parkeren nu dus even

niet terecht kunt. Dan ervaar je dat ook eens. We gaan het niet hebben over stappenplannen, methodieken, praktijk van procesontwerp en de rol van uitvoerders. Daar zijn de workshops voor bedoeld. Helaas hebben we ook weinig ruimte voor interactie tijdens het plenaire deel.

### **De Luisterpaal**

Vandaag mogen we De Luisterpaal verwelkomen. De Luisterpaal is een initiatief van [HalloLocal](#), en een uniek participatiemiddel dat een tastbare gesprekspartner mogelijk maakt in elke wijk of buurt. Eén druk op de knop en je bent live met elkaar in gesprek. Een team zit klaar voor ieder thema en elke beller. HalloLocal traint ook ambtenaren, medewerkers, bestuurders en adviseurs, om het Luisterpaalgesprek te voeren met inwoners. Met de Luisterpaal worden vaak juist die groepen bereikt die gewoonlijk onzichtbaar blijven. Daarom is het een tool die goed aansluit bij het thema van deze sessie: Participatie met oog voor verschil.

Vandaag zijn Paul Höhner en Meike van de Linde van HalloLocal aanwezig. Zij versterken vanmiddag ons kleine lokale democratietje. De Luisterpaal staat de hele middag in de foyer. Druk op de knop en start je gesprek!

## **2.3**

### **Gesprekken met 4 tafelgasten**

Waar gaan we het over hebben? Over participatie als hygiënefactor; Over de allerbelangrijkste waarde van participatie: dat het gemeenschapskracht benut en waar mogelijk versterkt, en zeker niet het tegenovergestelde doet'; Over het verschil maken op kritieke momenten; En over conflicten en de rol van de politiek.

Want dat is wat deze groep heeft bedacht bij 'Participatie met oog voor verschil'. Aan de plenaire tafel zitten vier mensen die allemaal in hun werk op verschillende plekken zitten: op een bankje in de buurt, op een bewonersavond of op een heel hoog abstractieniveau en aan een tafel vol bestuurders. En nu dus hier. Al die perspectieven gaan we in het komende uur benutten. Ik zal ze gaandeweg aan jullie voorstellen.

We beginnen met **Lynette Germes**. Praktisch wetenschapper. Ze doet promotieonderzoek naar participatie in de energietransitie in Groningen en is verbonden aan de Hanze Hogeschool. En samen met een collega schreef ze voor vandaag een essay met de titel: Participatie met oog voor verschil.

*Als je aan de essentiële en actieve bewoners vraagt wat kwaliteitseisen zijn, wat zeggen zij dan?*

Die eisen en verwachtingen worden eigenlijk niet expliciet gemaakt. De initiatiefnemers van een lokaal initiatief willen gewoon alle bewoners erbij betrekken. Er worden dan niet veel eisen gesteld aan hoe het eruit moet zien, ze gaan gewoon aan de slag.

Het zijn vaak technische mensen, ze willen blijven doorgaan met het inzetten van hun expertise en de tijd die zij hebben. Je moet daarbij niet vergeten om de rest van de bewoners ook te vragen wat zij willen. Je veronderstelt vaak dat zij zelf bewoners zijn en weten hoe dit georganiseerd moet worden. Maar vaak zijn het bepaalde personen ('groep mannen van bepaalde leeftijd') die het ook moeilijk vindt om een andere groep bewoners te bereiken. Ze lopen bijna tegen dezelfde problemen aan als een gemeente. Uiteindelijk hebben ze wel een iets groter bereik dan de overheid, ze kennen de mensen vaak wel maar zij bereiken die groep die moeilijk te bereiken is ook niet.

*Aan wat voor projecten moeten we denken bij lokale energie initiatieven?*

De meest simpele zijn bespaaracties, isolatie en zonne-energie opwekken op je dak. Lokale initiatieven realiseren ook de steeds grotere projecten zoals zonneparken of windmolens. Daarmee worden de risico's ook steeds groter. Naast de commerciële ontwikkelaar staat tegenwoordig vaak een lokaal initiatiefnemer. Je moet goed kijken: kunnen zij dit wel aan? Een klein clubje met 'hobbyisten' tegenover een grote commerciële partij.

*Kunnen we dit nog participatie noemen, of is het eerder sociaal ondernemen?*

Ik denk dat het een verlengstuk kan zijn of overlap kan hebben met participatie. Bewoners kunnen hier wel profijt van hebben. Ze kunnen bijvoorbeeld participeren door een aandeel te kopen. Het staat daarmee redelijk hoog op de participatieladder.

*Wat kunnen overheden doen als gemeenschapskracht benut wordt en vervolgens uitgeput, hoe krijg je het dan opnieuw opgekrikt?*

Je kan omarmen dat er een lokaal initiatief is. En dan niet zeggen foei jullie zijn drie witte mannen en nog oud ook! Het is belangrijk om wel altijd kritisch te kijken naar wie er tegenover je zit en wij zij vertegenwoordigen. Je moet je dus bewust zijn wie er niet aan tafel zit en wie die groep wel kan vertegenwoordigen. Bewoners zien een lokaal initiatief steeds vaker ook als een aanhangsel van de gemeente, terwijl het juist een bottom-up initiatief van de bewoners is.

*We voelen paradoxale eisen, want een burgerinitiatief moet heel professioneel zijn, maar toch ook heel puur en burgerachtig.*

Ja, en het moet niet te groot worden en ook niet te klein zijn. Het is een lastig spel waar ze in zitten.

*Wat noemen gemeenten als belangrijke reden om samen te werken met lokale energie-initiatieven en niet gewoon met commerciële partijen?*

Gemeenten vinden het heel belangrijk dat het van bewoners is en blijft. Bewoners weten zelf het beste wat ze graag willen. Daarnaast is het een voordeel dat de opbrengsten dan ook op lokaal gebied blijven en de lokale economie ondersteunen.

*Hygiënefactoren*

Het is geen sinecure om samenspel tussen overheid en samenleving te organiseren. Mij wordt het wel eens droef te moede dat we de basis blijikbaar nog steeds niet echt op orde lijken te hebben en we elkaar steeds opnieuw moeten vertellen dat we bewoners altijd eerder kunnen betrekken, dat bewoners allerlei expertise hebben, dat je de agenda van bijeenkomsten of projecten samen moet vaststellen, dat er mensen zijn die de gemeente al jaren trouw zijn terwijl die gemeente dat soms niet verdient, dat je hen geen *usual suspects* moeten noemen maar betrouwbare, betrokken en vriendelijke bewoners die altijd komen. Dit zouden toch na dertig jaar participatiepraktijk de hygiënefactoren (Frederik Herzberg) moeten zijn? Zoals je als chirurg je handen wast voor je een operatie doet.

[de zaal stemt op een vraag via Mentimeter]

Mentimeter vraag 1

*Participatie heeft ondanks onze jarenlange ervaring nog te weinig kwaliteit.*

Eens: 92%

Oneens: 8%

**Skadi Renooy** is programma-manager Democratisering en Duurzaamheid in Amsterdam bij stadsdeel Amsterdam-Zuid.

*Wat is jouw eerste reactie op deze Mentimeter?*

Confronterend maar ik zou zelf ook misschien wel op 'eens' hebben gestemd, maar dan altijd met een maar. De maar is dat ik merk dat wij met heel veel ervaring, kennis en goede bedoelingen instrumenten inzetten en projecten uitvoeren, maar dat die niet altijd aansluiten bij het grotere doel. Misschien past wat een lokaal initiatief wil doen niet bij ons eigen doel waardoor er toch ergens frustratie ontstaat.

*Jij werkt voor een stadsbestuur met hoge ambities die het zeggenschap van bewoners wil verbeteren. Waar gehakt wordt vallen spaanders. Maar tegelijkertijd heb je een aantal instrumenten ter beschikking om dit vorm te geven. Hoe werkt dit?*

De ambities van het gemeentebestuur zijn inderdaad hoog. Het stadsbestuur wil bewoners en organisaties meer zeggenschap en eigenaarschap te geven. Dus echt meer invloed te

geven op het beleid. Daarnaast heb je algemene participatie, nu gaat het echt over democratisering. Zoals budgetten voor buurten om eigen plannen in te sturen. Vaak komt het er op neer dat zij plannen indienen die wij moeten toetsen en dat dit uiteindelijk toch weer in onze regels moet passen. Dat heeft minder zeggenschap dan het grote doel wat er soms boven hangt. Ondanks dat het instrument wel met de goede bedoeling van meer zeggenschap is opgezet.

*Kom je er gedurende de inzet van het project achter dat je daar tegenaan loopt? Dat de kwaliteit dan hoger had gekund?*

Beide denk ik. Het eerste klopt ook, want het is nog heel nieuw. We leren ontzettend veel elke keer dat we het toepassen. Ik durf ook echt te zeggen dat het nu beter gaat dan drie jaar geleden.

*Kan je iets vertellen wat nu echt anders is dan toen?*

In stadsdeel Amsterdam-Zuid hebben we het beschikbare budget eerst op een groot schaalniveau ingezet. De groep mensen die meedoet is heel groot. Het toetsen van de plannen door de gemeente is voor hen een black box. Het blijft op grote afstand. Daarnaast kan je mensen bijvoorbeeld niet begeleiden op grote schaal. We zetten dat wel steeds meer in op kleinere schaal zodat wij kunnen helpen met de planontwikkeling en het indienen. Je kan de verwachtingen dan echt beter managen. Daardoor neem je al veel teleurstelling op voorhand weg. Je hebt meer een gesprek: wat is je echte wens en kan dat ook op een andere, passende manier gerealiseerd worden?

*Als je vooruit denkt, welke botsingen/discussies zie je voor je over dit instrument? Iets minder beleidsmedewerkers, iets meer opbouwwerkers?*

Als je het goed wil doen en een hoge kwaliteit wil behalen kost het veel inzet. Je moet de tijd krijgen om daadwerkelijk in de buurt te aanwezig zijn. Om de mensen te leren kennen en hen zo goed mogelijk te helpen. In de capaciteit voorzie ik wel een probleem. Daarnaast komt er veel af op de gemeente en moeten we veel gaan waarmaken.

*Zou de oplossing kunnen zijn dat je het toetsen, kaderen etc. in de buurt neerlegt?*

Ja en nee. Besluitvorming van de gemeente is getoetst op een groter belang. Als het initiatief niet past bij een grotere doelstelling moet de gemeente hierover besluiten. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de klimaat- of migratieopgave. Sommige ingrepen moeten gewoon. Ergens zit er een toetsing of kaders vooraf. In de samenwerking ben je uiteindelijk nooit gelijkwaardige partners.

*Zijn botsingen waardevol of irritant?*

Als je vanaf het begin goed uitlegt is het heel waardevol. Dan begrijpen bewoners dit ook goed. Als je er te laat mee komt dan kan het wel vervelend worden.

**Nanke Verloo**, is Universitair Docent Stedelijke Politiek en Planologie en ze combineert bestuurskunde en antropologie. Dat betekent dat ze ook vaak op dat bankje in de buurt zit om 'etnografisch' te onderzoeken hoe samenspel in een buurt en met een gemeente werkt. Ze kijkt daarbij naar 'kritieke momenten' waarop in een proces iets verandert.

*Als jij het thema Participatie met oog voor verschil beetpakt, hoe lees jij dit?*

Er zijn bepaalde bewoners die meedoen aan dit soort processen. Dat weten we al. Dus ik zou zelf zeggen, je hoeft niet zo op zoek te gaan naar het vraagstuk van representatie, maar meer naar hoe je de processen kan gaan verbeteren. Ik doe nu zo'n 15 jaar onderzoek naar participatieprocessen die ik vaak gelijk trek aan processen van conflict. Vanuit de conflictbenadering zie je verschillende 'kritieke momenten' waarin het proces verandert. Op die kritieke momenten kun je de kwaliteit van het proces verhogen en het verschil maken. Ik ben het ermee eens dat je geen blauwdruk kan maken, maar wat je wel kan doen tijdens de ontmoetingen tussen de belanghebbenden, op die momenten echt met elkaar het proces verbeteren en begrip krijgen voor elkaar belangen.

*Voorbeeld:* Een kritiek moment is wanneer je erachter komt dat er al allerlei dingen zijn in de buurt: kennis, emoties, boosheid, liefde, allerlei dingen. Voornamelijk emotie. Deelnemers doen niet voor niks mee aan een participatieproces, ze zijn misschien al eens teleurgesteld. Ik zou zeggen, dat is altijd een kritiek moment. Het moet het startpunt zijn van wat nog gaat komen. Over alles wat er al is moet je niet heen stappen. Je kan niet zeggen: wat is geweest is geweest en laten we achter ons. Nee: sta er bij stil. Ga die emoties aan en daarover met elkaar in gesprek. Laat het allemaal benoemd worden en laat het er zijn.

*Bestaat de voorkant van een participatieproces eigenlijk? Want er moeten vaak allerlei mensen aan 'de voorkant' betrokken worden.*

Natuurlijk bestaat die niet. Er is wel altijd een voorkant, maar die is vaak al geweest. Natuurlijk moet je zo vroeg mogelijk bewoners en andere belanghebbenden betrekken. Dat is een feit als we het over burgerparticipatie hebben. Het is daarbij belangrijk om onderscheid te maken tussen overheidsparticipatie (overheid komt participeren in een initiatief) en burgerparticipatie. Als het om klassieke burgerparticipatie gaat, waar we al 50 jaar mee bezig zijn, is een tweede kritiek moment wanneer je transparant maakt wat er al aan de voorkant besloten is. In alle processen waarbij het tot conflict heeft geleid komt er een bestuurder om te vertellen waar het eigenlijk over gaat en de kaders waarbinnen geparticipeerd kan worden, en wordt dat moment eigenlijk nooit heel transparant neergezet.

[de zaal stemt op een vraag via Mentimeter]

#### Mentimeter vraag 2:

*Onze bestuurders moeten vaker stelling nemen tijdens een participatieproces.*

Eens: 54%

Oneens: 46%

**Wouter Mensink**, jij bent adviseur en mediator hebt nu een beetje zitten luisteren naar iedereen. Jij combineert ervaring bij het SCP nu met advies over conflict en hoe je daarmee omgaat in gemeenschappen.

*Wat zou jouw antwoord zijn op de Mentimeter?*

Eens, maar ze moeten goed nadenken wanneer ze dat doen, waarom ze dat doen en wat ze precies doen. Dat moet ook kwaliteit hebben.

*Hoe zit een goede positionering van een bestuurder eruit Nanke?*

Als ze geen stelling nemen, dan nemen ze ook stelling en verschuilen ze zich ook niet. Ik was het dus oneens met de vraag hoe die werd gesteld. Bestuurders zijn verantwoordelijk voor waar wijk, stad of dorp naartoe gaat. Ik zou zeggen dat als je participatie gaat organiseren er altijd al keuzes zijn gemaakt. In plaats van de ambtenaren naar de bewoners toe te sturen om de politieke keuzes uit te leggen, vind ik het een mooi democratisch moment dat bestuurders dit gesprek zelf gaan voeren met bewoners. Bewoners kunnen dan direct met de politiek praten waarbij zij hun overwegingen kunnen uitleggen, ambtenaren komen dan niet op een plek waar ze eigenlijk niet kunnen staan. Dat is natuurlijk risicovol voor de bestuurder, maar wel essentieel voor de democratie.

Als we over vier jaar willen weten waarop we stemmen moeten we weten welke keuzes er worden gemaakt, dan moeten bestuurders dus gaan staan waar ze voor hebben gekozen en dat in gesprek met bewoners kunnen uitleggen. En dat zij er dan ook voor blijven staan. Ze kunnen altijd van gedachten veranderen maar dat moeten ze dan ook transparant maken.

*Skadi, heb je een goed voorbeeld over dat een bestuurder dit aan het doen is?*

Het gaat om een project in de Pijp met de herinrichting van een straat. De bestuurder ging eerst vragen aan bewoners hoe ze dat wilden doen, nog voordat het project uitgedacht was. De bestuurder ging echt voor het proces staan door eerst het proces van vormgeving met



de bewoners te doorlopen en daarna pas de uitgangspunten voor de herinrichting te bepalen.

*Was hij helder over de kaders? Kon die straat ook een volledig geplaveide parkeerplek worden?*

Nee, dat is altijd lastig. De wens vanuit de bestuurder om er iets van te maken is vanuit de portefeuille en een ambitie om het leefbaarder en groener te maken. Het kader van iemand speelt altijd mee. Soms geloven mensen het ook niet dat er nog geen plannen zijn gemaakt op voorhand. Eerst de politieke keuze maken en daarna in het beleid de creativiteit benutten om toch nog ruimte te maken. Dat is vaak de bestuurlijke wens.

*Denk je dat er niemand meer komt als je de beperkte ruimte zichtbaar maakt? Want ik zie juist dat mensen het graag hebben dat ze de kaders vooraf weten.*

Dat is misschien ook zo, maar ik heb ook wel eens meegemaakt dat ze alleen nog kunnen kiezen voor het type bomen. Het is vaak ook net hoe je goed als bestuurder bent in dit soort gesprekken. Je kan best met kaarten komen, maar dan moet je ze ook kunnen uitleggen en de kritische vragen kunnen beantwoorden. Dat is nog niet zo makkelijk.

*Wouter, ben je meer een conflictbemiddelaar, conflictoplosser of conflictonderzoeker?*

Mensen schrikken vaak als je het woord conflict of mediation gebruikt. Dan zeggen ze: "Hoezo, we hebben toch geen conflict!". Ik denk dan: als dit geen conflict is dan weet ik het ook niet meer. Om het wat lichter te brengen hebben we het tegenwoordig vaak over procesbegeleiding of gespreksbegeleiding.

We zijn niet voor niets op zoek naar betere kwaliteit van processen, want er kan ook veel stuk. Om een voorbeeld te geven, ik deed in mijn tijd bij het SCP onderzoek in een dorp in Groningen. Daar had iemand een eigen plan/initiatief om een zonnepark te realiseren. Dat kan heel veel positieve effecten hebben maar ook tot veel ellende leiden. Ik was op een bepaald moment bij zijn overburen. Zij waren voor het zonnepark goed bevriend met elkaar. Maar nu konden elkaar nu niet meer luchten of zien. Er was in het dorp een vrijdagmiddagborrelclub en na het conflict zijn zij uiteen gegaan in twee verschillende clubs.

*Conflict hoort er ook een beetje bij, waar gaat een goed conflict over?*

Ik ben van de school die gelooft dat het erbij hoort en dat je daardoor ook verder kan komen. Dat het je echt kan helpen om de vragen op tafel te krijgen. Maar we moeten niet vergeten dat het voor de mensen in de conflicten echt doffe ellende kan zijn. Ik denk dat die allebei waar zijn. Ik ben ook van de lijn, conflict heeft een positieve kant en een democratische waarde, maar het heeft ook een schaduwkant.

*Lynette, zie je in onderzoek naar lokale energie-initiatieven, hoe zorgzaam is die context nou, hoe dragend is die context voor projecten die best spannend zijn? Je kan je namelijk niet beroepen op NIMBY want het is zijn backyard.*

In Drenthe heb je nog zo'n voorbeeld. Initiatieven willen dit altijd voorkomen, dat er ruzie ontstaat.

*Heeft de overheid een idee om de gemeenschap te versterken om dit conflict te kunnen dragen?*

Ik zie de gemeenten waar ik onderzoek doe juist terugtrekken. Zij gaan het conflict uit de weg. Ze zetten alle middelen in om dit juist te voorkomen. Een van die middelen is om het als bestuurder een beetje vaag te houden waar het precies over gaat. Een andere manier is een creatief, leuk en laagdrempelig proces organiseren met veel oog voor verschil, maar dat er eigenlijk voor zorgt dat crux voor de bewoners niet ter sprake komt. Er worden bijvoorbeeld hoge torens in een woonwijk geplaatst waardoor mensen geen uitzicht meer hebben. Dan wordt er met LEGO gespeeld waardoor bewoners die torens creatief kunnen bouwen en plaatsen in de leefomgeving. Maar er wordt niet gesproken over vragen als, waarom komen die torens hier? Wat is de achterliggende gedachte? Wat voor druk geeft dit op de publieke ruimte? Mag ik nu de helft van de LEGO weer terug stoppen in de dozen?

Dit is de logica achter die werkvormen. Dan komt natuurlijk het moment waarop het proces wordt afgerond en er een rapport wordt geschreven waarin alles staat wat die mensen hebben gezegd. Het rapport is dan een soort input voor het beleid. Ze nemen het mee. Dank u, we hebben u gehoord.

*Skadi jij had hier een mooi voorbeeld, wat zij die bewoner ook alweer?*

Ik ben al tien keer opgehaald. Er zijn al zoveel mensen langs geweest die ideeën en wensen bij mij hebben opgehaald. Maar dan komt er weer een nieuw proces of een nieuwe ontwikkeling. Het kost tijd om in die historie te duiken. We moeten niet vergeten, mensen wonen soms lange tijd ergens en als ambtenaar werk je hier misschien maar een paar jaar.

Het conflict wat de overheid heeft met de *usual suspects*, of nog erger: de *NIMBY's*, is heel essentieel voor dit soort processen. Dat wordt ook vaak omzeild met tactieken om dit te ontwijken. Bijvoorbeeld een scan of onderzoek over hoe dit plan eigenlijk wordt gedragen in de brede buurt. Om het stille midden ook een stem te geven. Dat is een goede gedachte en zeker heel belangrijk. Maar betrek het stille midden dan op een ander moment. Kom niet met een enquête op de proppen die niet als doel heeft om het stille midden te horen, maar om de *NIMBY's* de mond te snoeren.

*Wouter, herken jij met de mediation blik, zijn er elementen van mediation die iedereen bij een gemeente onder de knie zou moeten hebben?*

Ik wil even terug naar wat je kan doen om gemeenschappen te versterken om conflicten te dragen. Een van de dingen die je vaak ziet is de behoefte dat er een bestuurder aan tafel komt die vertelt hoe het zit. Maar heel vaak hebben overheden niet door dat ze zelf partij zijn bij conflict. We beginnen vaak met doornemen wat je als gemeente al hebt gedaan. Dan zie je vaak dat ze zelf als partij aan tafel zitten en niet meer in staat zijn te bemiddelen. Dat is denk ik een hele belangrijke. Ik denk wel dat je als overheden, dat is een van de hoofdingen. Die geschiedenis in kaart brengen. Goed oog hebben en begrijpen wat er speelt in een gemeenschap.

Ik heb twee projecten in hetzelfde gebied, eentje over de herinrichting van een weg en eentje over een ruzie tussen bewonersinitiatieven. Allebei langs dezelfde weg. Als ik ga praten gaat het nog over die weg en over de bewonersinitiatieven. Maar ook over de toekomst van ondernemers, de woningbouw, de angst voor de oprukkende stad, de visie voor het gebied, waar zijn we hier over 50 jaar? Dus ook allemaal andere dingen.

*Moeten we niet constateren dat je hier niet allemaal voor aan de lat kan staan maar dat alleen bewoners dit kunnen?*

Nee, ik denk dat je dat zelf veel beter in kaart kunt brengen. Wat je ziet, als je een oplossing wil verzinnen voor wat je met een weg wil doen, en je loopt tegen allerlei andere problemen aan. Dan moet je daar ook een oplossing voor die problemen verzinnen. De problemdiagnose is cruciaal en daarmee kan je veel leed voorkomen.

*Als overheid kan je daar een goede rol in spelen.*

Participatieprofessionals zitten vaak aan het einde van de pijplijn bij allerlei processen vanuit provincies en gemeenten. Is dat dan dus ook een pleidooi om de bestuurder of beleidsmaker dat conflictgebied in te duwen?

Ja, en dan ook nadenken over welke beleidsmakers je moet hebben. Iemand die integraal en met verstand van het gebied kijkt is heel iets anders dan iemand die verkeerskundige is.

*Dat soort eisen die gesteld worden aan de gemeente, zijn dat ook de eisen die bewoners stellen aan participatieprocessen. Of zit daar wat licht tussen?*

Die eisen verschillen niet zoveel. Wat een initiatief als eisen stelt en wat de gemeente als doel heeft om aan participatie te doen. Ik denk dat het wel belangrijk is om te kijken om wat voor gemeente het precies gaat. Je noemde net participatieprofessionals. In een kleinere gemeente hebben ze geen medewerker die fulltime bezig is met participatie. Dan heb je hopelijk één medewerker die verantwoordelijk is voor het hele thema duurzaamheid.

*Dat is wel lekker integraal*

Zeker, maar als ook nog alle bewoners komen met hun eigen initiatieven in de energietransitie en je moet ook de wijk nog in, dan snap ik wel dat het niet gaat lukken.

Ik vind het goed om te constateren dat je dat helemaal niet kan als overheid. Ook in Amsterdam gaat het niet. Dus dat moeten we niet beloven. We hebben ambities op het gebied van samenspel, maar we komen tot de conclusie dat we dat niet kunnen faciliteren. Misschien is het dan goed om te verschuiven naar het versterken van het onderlinge werk in de gemeenschap.

*Wat zou daarvoor nodig zijn?*

Je moet transparant zijn over wat je wel en niet kan doen. Ik zie gemeenten processen starten met de middelen die ze hebben, wat in de praktijk fout gaat. De ambtenaar weet dit zelf ook al. Ze moeten het participatieproces doen terwijl ze weten dat het niet de ideale situatie is. Het is zonde want in een volgend proces neem je dit ook weer mee.

Zeggen dat het zonde is, is heel vriendelijk. Ik zou zeggen: dit is heel gevaarlijk. Je weet van tevoren dat je een teleurstelling aan het organiseren bent. Het SCP heeft een rapport uitgebracht over het vertrouwen van burgers in de politiek en dat is echt heel laag. In die context willen we niet in situaties komen waarvan de burger denkt, dit is lokaal en het gaat om mijn leefomgeving. Hier weet ik veel vanaf, dus hier kan ik een relatie aangaan met de overheid, en dat ze zelfs dan een teleurstelling ervaren. Ik zou zeggen dat is heel gevaarlijk voor het vertrouwen in de staat.

We moeten veel beter nadenken over: wanneer is participatie echt de manier waarop we een plan of beleid willen maken. En wanneer past het er niet in. Dan moeten we ook durven kiezen om geen participatieproces te doen. Participatie is niet de heilige graal voor zo'n beetje alles wat de overheid moet gaan uitvoeren. Daar moeten we veel strenger in zijn. De Omgevingswet gaat nog meer mogelijkheden aanreiken om participatie als vinkjes uit te voeren die het vertrouwen in de overheid verder gaan schaden. Dat moeten we echt niet willen. We moeten dus kritisch zijn en soms kiezen om niet aan participatie te doen. Dat lijkt mij heel legitiem.

## 3 Verslagen workshopronde 1

### 3.1 **Lessen over inclusieve burgerparticipatie: verder kijken dan de toolkits** **Nanke Verloo** (Universiteit van Amsterdam)

Afgelopen jaren heeft Nanke Verloo onderzoek gedaan naar participatie, maar enkel in conflictsituaties. Zij heeft participatieprocessen waar klachten over waren onderzocht, met veelal Amsterdamse casussen.

#### *Inleiding workshop*

Het participatieproces heeft zij in drie momenten opgedeeld:

- Voorbereidende fase
- Uitvoerende fase
- Na de uitvoering

In deze volgorde worden conflictueuze participatieprocessen langsgelopen.

Het is belangrijk om kritisch te zijn over wanneer we wel of niet participatie inzetten, het hoeft niet altijd en is niet altijd handig. Bijvoorbeeld als je al weet dat er geen ruimte is voor gesprek, als het als een meting wordt gebruikt voor publieke opinie of als het niet fijn voelt.

Participatie werkt heel goed met als doel is om de bevonden kennis onderdeel te maken van het planvorming en beleid. Wanneer het als doel heeft om plannen beter te maken en als de ruimte er is om alternatieven in te zetten. Ook als de weerstand die er is besproken en benaderd kan worden.

Er moet geconstateerd worden dat ruimte voor discussie en participatie er niet altijd is, en dat er problemen zijn die op een andere manier moeten worden opgelost.

Wat ontbreekt aan conflictueuze participatieprocessen:

- Een goede start van het inrichten van het proces. Hoe geef je aan wat de ruimte is voor discussie? En hoeveel invloed kunnen mensen inbrengen? Mensen moeten zien dat ze iets terugkrijgen van die participatie.
- Het transparant maken van de politiek. Dit is van belang voor vertrouwen en mogelijkheid tot participatie.
- Erkennen van bestaande relaties die er al waren voor het participatieproces
- Duidelijkheid, dezelfde zin betekent voor de ambtenaar wat anders dan voor de burger, er moet meer duidelijkheid zijn over wat er bedoeld wordt.

Deze inzichten gaan niet zozeer over *toolkits* maar over de momenten ertussen. Die momenten zijn cruciaal voor het verloop van het participatieproces.

#### *Vraag aan de groep*

*Wat doe jij om een participatieproces goed van start te laten gaan?*

Antwoorden:

1. Interne participatie, het hele team meenemen in waar participatie over gaat en wat er gedaan wordt. Waar het vaak mis gaat: consultancy bureau krijgen de opdracht wanneer het proces al ver is en er niet veel meer verandert kan worden.
2. Duidelijkheid zou een kritische hygiënefactor kunnen zijn, de leefomgeving en situatie vooraf is heel erg voor belang en consultants hebben er soms moeite mee om de stakeholder analyse goed te doen, terwijl het wel een essentieel onderdeel van het proces is.

3. Soms moet er een participatieproces worden opgezet zonder een goede stakeholderanalyse en later in het proces wanneer er minder mogelijkheid is tot verandering. Niet elk participatieproces werkt hetzelfde en sommige situaties waar een participatieproces wordt ingevoerd vereisen eigenlijk geen participatieproces.
4. Er wordt een voorbeeld gegeven waarin alle suggesties die door burgers zijn bedacht tijdens een participatieproces zijn uitgewerkt en over nagedacht. Zo kan een radicale innovatieve keuze worden gemaakt, het is echter wel een langer en moeilijker proces om waar te maken. Vereist veel afstemming intern, politiek en middelen om dit allemaal voor elkaar te krijgen. Open staan voor verschillende groepen kan zorgen voor hele nieuwe perspectieven.
5. Geen aannames doen en veel vragen stellen, dit creëert meer gelijkwaardigheid in een gesprek waardoor oordeel kan worden losgelaten.
6. Voorbeeld van een project voor een grote fietsweg, heeft persoonlijk contact gemaakt door een brief door de brievenbus te gooien aan de start van het project. Het zichtbaar maken en mogelijkheid tot direct contact geeft mensen een vertrouwd gevoel. Hoog en laaggeletterde kunnen betrokken worden, maar het komt nog wel voor dat hoogopgeleiden sneller zouden reageren op een brief.
7. De andere mensen lijken echter ook politiek actief te zijn maar op informele manieren, deze mensen moeten ook bereikt worden om informatie bij op te halen, misschien echter niet per se om ze mee te laten doen bij het formele participatieproces als ze dat zelf niet willen. Deze mensen participeren informeel maar erkennen het niet als "participeren". Wij leven in een actieve "doe democratie" en je bent een actieve burger als je participeert.
8. De kleine informele connecties zouden we echter ook moeten betrekken in deze "doe democratie". Voorbeeld van het gebruik van een 'participatiepaal', hierbij is het makkelijk voor mensen om hun ideeën te delen. Dit is makkelijker dan een klassiek participatieproces waarbij mensen veel meer tijd en initiatief kwijt zijn.

#### *De basis van participatie*

Met de groepen die je hebt kan de relatie worden verbeterd, door erkenning. Er kan niet opeens een groter vertrouwen in de overheid worden geschept maar erkenning naar de groepen waar een participatieproces op is gericht. Een persoonlijker proces geeft ook de mogelijkheid om alles waar vraag naar is te bespreken, uit te leggen en eerlijk over te zijn. Eerlijkheid kan ook vertrouwen scheppen.

Voorbeeld: een uitvoerende een opdrachtgever maken kan die persoon veel erkenning geven.

Tegenovergesteld voorbeeld: Co creatie plekken openen, bewoners kregen sleutels voor een ruimte waar zij zelf een programma konden ontwikkelen. Er werd echter veel tijd gevraagd van die burgers, vragen over het budget, burgers kwamen veel naar de overheid voor goedkeuring, dus de gelijke samenwerking werkte in deze situatie niet optimaal, heeft geleid tot een rechtszaak. Hieruit wordt meegenomen dat eerlijke en gelijke samenwerking tussen overheid en burger niet altijd werkt.

Goede voorbereiding maakt het proces of het breekt het. Het voorgaande voorbeeld speelt hier ook in mee.

Volgend voorbeeld: Intakeformulieren voor ambtenaren die interesse hebben in participatieprocessen. Participatiebureaus houden zelf de regie over de kwaliteit van wat geleverd wordt.

#### *Participatiebureaus*

Nanke heeft kritiek op participatiebureaus, maar ziet ook de expertise. Participatiebureaus krijgen opdracht om iets uit te voeren, maar na die uitvoering is hun opdracht afgelopen. De stem van de burger wordt hier alleen nog maar vertegenwoordigd in een rapport. Participatiebureaus zouden dus meer als mediator moeten werken om de black box waarin stemmen verdwijnen te vermijden.

Voor het begin van een participatieproces moeten participatiebureaus zich afvragen wat het doel is, wat de vraag precies is en wat er met de opbrengst wordt gedaan.

Wat er wordt gedaan met de opbrengst wordt opgeschreven in een rapport en wat de doelen waren, maar dit helpt de participerende burgers niet direct.

Wat voor rol kunnen bureaus nemen in de laatste fase van het proces?  
Afspraken maken over hoe het proces verloopt in plaats van alleen in een rapport noteren.

*Overige opmerkingen*

Een zwaar wegend advies.

Wat wordt verstaan onder zwaar wegend advies?

Het is een ja, tenzij.

Wat veel wordt waargenomen is dat bewoners hun eigen bijdrage niet waarnemen in de realiteit, het enige resultaat is een rapport. Hier moet wat aan gedaan worden. Wat kan hieraan gedaan worden? Burgers in leidende rol zetten?

Planologie stopt nooit, participatieprofessionals moeten zich zo lang mogelijk bezig houden met het proces, niet eindigen bij een rapport en op een passend moment aan het begin van het proces beginnen.

We willen veel qua participatie, maar de lat ligt vaak te hoog. *Let's go back to the basics.* Het klassieke participatietraject met het begin van een idee en het einde met een beslissing moet op worden teruggekoppeld en geperfectioneerd voordat gesproken kan worden over complexere processen.

### 3.2 Hoe kunnen minipublieken (burgerfora en klankbordgroepen) en maxipublieken (participatieve waarde evaluatie) elkaar versterken?

**Wouter Mensink** (Public Mediation), **Shannon Spruijt** (Populytics) en **Mark Beumer** (Populytics)

De workshop wordt gegeven door Populytics. Zij geven inzichten in hun aanpak rondom conflicten in de energiesector. De workshop gaat specifiek het [windenergieproject](#) dat zij voor gemeente Amsterdam hebben gedaan.

#### *Wat is een (mini/maxi) publiek?*

Er is wat verwarring over de termen mini en maxipublieken. De term publiek refereert naar mensen die te maken krijgen met de (negatieve consequenties) van een besluit of van beleid. Politiek wordt hieromheen georganiseerd. Een burgerforum is daarom geen publiek, aan het eind misschien wel. Een publiek staat niet vast en kan zich ontwikkelen met de tijd.

- Minipubliek: een kleine groep mensen die samen komt en ergens over mee wil praten
- Maxipubliek: een grote groep mensen (de gehele bevolking)

Is een publiek belanghebbend of belangstellend? Iedereen heeft belangen, maar je bent belangstellend wanneer je ook betrokken bent en bijv. actief je belangen vertegenwoordigt.

- In geval van loting: zo bereik je hogere representativiteit maar mensen kunnen weigeren of geen interesse hebben. Als je interesse wordt gewekt kan je van belanghebbend naar belangstellend gaan, of andersom als je iets niet meer interessant vindt.
- Hoe dan ook, je moet weten wat voor groep mensen je voor je hebt, gaat het om een belanghebbende groep (burgerforum) of een belangstellende groep (actiegroepen)?

#### *Representatie*

Minipublieken zijn vaak niet divers of representatief genoeg. Ze zijn vaak autochtoon en man. Ook zijn vooral ouderen actief in minipublieken.

Belangrijke representatie-vragen zijn:

- Is dit wat het maxipubliek wil?
- Wat is het stille midden en hoor je deze in minipublieken?

#### *Het stille midden*

Het midden is belangrijk, soms hoor je het midden niet omdat ze geen (sterke) mening hebben. Soms heeft het midden geen mening totdat zij geconfronteerd worden. Als er veel aandacht wordt besteed aan een vraagstuk, kan het (stille) midden zich ook inlezen, interesseren en uiteindelijk een mening hebben die doorslaggevend kan zijn. Het stille midden is ook niet constant, het is afhankelijk om welk vraagstuk het gaat. Als er persoonlijk belang bij komt kan iemand uit het stille midden zich laten horen.

#### *Tegenpolen*

Bij vraagstukken hoor je vaak de voorstanders en tegenstanders. Er zit nog een heel stuk tussen deze uiteinden. Je kunt ook het gesprek keren van een gepolariseerde discussie tussen voor en tegenstanders naar de vraag: onder welke voorwaarden wil je x? Zo krijg je de vragen, zorgen etc. boven tafel. Zo verander je het gesprek naar wat de mogelijkheden zijn en hoe je aan zorgen van bewoners kunt voldoen.

Er zijn ook mensen die geen mening hebben, of niet (direct) mee willen praten. Ze vinden het soms fijn als iemand anders zoals bijv. hun buurvrouw/man hun stem kan zijn.

De discourse over voorstanders en tegenstanders is ook van deze tijd waarbij discussies gepolariseerd zijn. Het stille midden zit dan precies tussen de twee tegenpolen, terwijl dat ook niet per se hoeft, er zijn veel nuances. Vroeger sprak men over het stille buiten, omdat je erbuiten staat en politiek in het midden (centrum) gebeurt.

*Is een minipubliek representatief voor het maxipubliek?*

Hierbij is het idee van de pure burger die representativiteit kan dragen en interesse heeft in politiek problematisch. Bestaat het idee van de echte pure burger?

*Representatieve participatie* gaat over demografie: heb je verschillende mensen (leeftijd, gender, etniciteit etc.) aan tafel?

*Normatieve participatie* gaat over meningen, heb je alle verschillende meningen/belangen aan tafel?

Vaak is de reactie: als iets niet representatief is, dan doen we er niet aan. Maar je kunt juist veel doen, en daarnaast wil je vaak verschillende meningen i.p.v. ultieme representativiteit. Je kan ook vragen wat missen we qua belangen, ook al hoor je deze belangen niet. Hoe zorg je ervoor dat je hier gevoelig voor bent als gemeente?

*Participatieve waarde evaluatie*

Vanuit Populytics werd er een PWE (Participatieve Waarde Evaluatie) opgezet voor Gemeente Amsterdam. Hierbij zet je de burger in de stoel van beleidsmaker. Je legt het vraagstuk neer en bepaalt de kaders, bijvoorbeeld het budget en hoeveel megawatt (MW) de windmolens op moeten wekken. Dan laat je ze online keuzes maken waarbij ze meteen de consequenties van hun keuzes kunnen zien. Op deze manier zien burgers welke afwegingen bestuurders moeten maken.

Belangengroepen voeden de discussie en het ontwerp van de PWE, zij kunnen zich gaan storten op kaders zoals de 50 MW. Hoe zorg je ervoor dat je op de beweegruimte focust i.p.v. de 50 MW? Als je de 50 MW loslaat kom je misschien wel op meer megawatt. Aan de andere kant kan je ook belangengroepen hebben die dit als kans zien om minder megawatt te behalen.

Tijdens PWE's gaan belangengroepen vaak andere geloofwaardige bronnen zoeken. Met dit rapport was er ruimte voor interpretatie en is dit niet gebeurd. Hetzelfde rapport heeft dus voor consensus ruimte gezorgd.

Hoe dan ook, kaders loslaten is lastig want uitkomst is onzeker

*De uitkomst van het PWE-proces*

Geen polarisatie maar diversiteit

Amsterdam is geen gepolariseerde stad, maar een diverse stad met mensen met verschillende belangen/meningen. De sterkte van een PWE is dat er meer (diverse) perspectieven naar boven komen. Er ontstonden zelfs samenwerkingen tussen tegengestelde partijen, maar er waren ook partijen die zich terugtrokken.

*Invloed PWE*

Een PWE voedt het advies aan de gemeenteraad en kan indirect dus invloed hebben op besluiten. Door een PWE wordt een groter publiek bereikt, de PWE kan dus ook worden gebruikt als *reality check* om de mening van het bredere publiek te testen. Op deze manier kan een maxipubliek de dialoog in een minipubliek versterken.

- Heeft een grotere groep (maxipubliek) meer effect?

*Gedeelde waarden*

Je kunt consensus vinden door je te focussen op gedeelde waarden. Je kunt beginpunten voor participatie vinden, zoals het doel van een gezonde leefomgeving opstellen. Niemand zal tegen dit doel zijn, maar er zullen mensen zijn die te maken krijgen met minder gezonde leefomgevingen, bijvoorbeeld als je dicht bij een fabriek woont. Zo kan een doel over een gezonde leefomgeving alsnog inclusief zijn door te *reframen* naar: een gezonde leefomgeving met daarbij aandacht aan sommige wijken waar dat minder kan zijn.

*Opmerkingen*

- Discussie werd op een gegeven moment heel methodologisch, de vraag is of iedereen dit nog kon volgen.



- Onderzoek naar relatie tussen mini en maxi publieken (hoe kunnen maxipublieken minipublieken versterken?) kan interessant zijn voor de kennisagenda.

### 3.3 Vanuit verschillende perspectieven kijken: Visual Problem Appraisal-methode bij stedelijke klimaatadaptatie

**Jean-Marie Buijs** (Hogeschool Rotterdam), **Jan Fliervoet** (Hogeschool Van Hall Larenstein) en **Loes Witteveen** (Hogeschool Van Hall Larenstein)

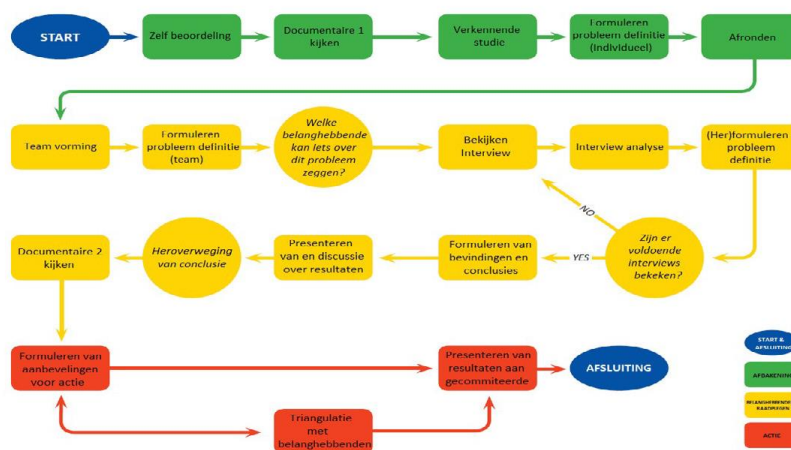
Visual Problem Appraisal (VPA) als methode heeft tot doel mensen te stimuleren door vanuit verschillende perspectieven naar een complex probleem te kijken (Witteveen et al., 2009; Witteveen & Lie, 2018). Deze perspectieven komen voort uit de verschillende belangen die mensen hebben, hun beleving en voorkeuren voor oplossingen. In de VPA-methode wordt dit bereikt door deze verschillende perspectieven via interviews op film vast te leggen en in documentaire stijl te monteren. Voor de interviews dient een protocol gevolgd te worden. Door toepassing op tuinen in de wijk geeft VPA inzicht in de motivaties en handelingsbereidheid voor klimaatadaptatie van bewoners.

In de VPA-methode wordt dit bereikt door deze verschillende perspectieven via interviews op film vast te leggen en in documentaire stijl te monteren. Voor de interviews dient een protocol gevolgd te worden. Door toepassing op tuinen in de wijk geeft VPA inzicht in de motivaties en handelingsbereidheid voor klimaatadaptatie van bewoners.

Met de productie en het beschikbaar komen van die gefilmde interviews vindt het feitelijke participatieproces plaats; de 'voorbereidende' fase is een ontdekkingstocht naar die verschillende perspectieven; welke verschillende verhalen zijn aanwezig; hoe kan het 'narratief' vorm krijgen in een multimodaal perspectief om te gebruiken in een participatieproces.

Het participatieproces vindt plaats op een gemedieerde wijze, door het selecteren en bekijken van de films en dus niet zozeer in de directe ontmoeting tussen verschillende betrokken actoren. In een VPA-workshop worden de VPA-films 'geconsumeerd' door actoren die op voorhand aangeven dat zij de observaties, de analyse van de films mee gaan nemen in verdere planontwikkeling en/of besluitvorming.

#### Workshop



Figuur 1 Flowchart VPA-workshop

In de workshop tijdens de POP1 bijeenkomst hebben de deelnemers de rol van actoren ingenomen met betrekking tot het project 'Mijn Tuin'. De onderzoekers hebben de tuin geprobeerd in te zetten als een *entry point* om mensen te stimuleren om met klimaat adaptatie te beginnen in hun privé tuin. Het is credo 'stenen eruit, planten erin' is bekend. Met VPA breng je ook andere perspectieven in beeld.

Wij hebben de flowchart dus doorlopen alsof wij bijv. medewerkers van een gemeente zijn die inzicht willen krijgen in hoe wij burgers kunnen bewegen om klimaatadaptieve maatregelen te nemen in hun eigen tuin. We doorliepen de volgende stappen:

- Invullen van een zelf assessment om stil te staan bij wat je weet van klimaat adaptatie in de achtertuin, hoe je denkt dat mensen hun achtertuin beleven en belangrijke kwesties met betrekking tot klimaat adaptatie in privé tuinen.
- Individueel formuleren van een probleemdefinitie en als groep een probleemdefinitie formuleren. In ons geval een specifiek doel formuleren voor de tuininterviews als onderdeel van actieonderzoek naar burgerparticipatie in klimaat adaptatie.
- Kiezen van een interview die je wil kijken die je doel kan dienen.
- Op basis van de interviews die je kijkt herformuleer je de probleemdefinitie of doe je kennis op over de perspectieven van bewoners.

Je kijkt naar de interviews om te luisteren naar verschillende perspectieven en de behoefte die mensen hebben. Mensen die je spreekt dragen verschillende punten aan in hun interview, je gaat voorbij aan de *single issues*. Overheden krijgen hierdoor inzicht in spelende belangen en kunnen hun probleemdefinitie beter afstemmen op de behoefte. Je spreekt veel mensen uit het 'midden'. De personen die je normaal niet gemakkelijk bereikt. Wij leren iets van mensen zonder dat we per se in interactie met hen hoeven te treden.

Als je VPA gaat toepassen als overheid is het de vraag of je je verantwoordelijk genoeg voelt om te weten wat er speelt op je onderwerp. Het is nuttig om dit met video's te doen. Mensen worden niet overvraagd door een ambtenaar die 10 keer langs komt maar doen hun verhaal 1 keer. Dit verhaal kan dan hergebruikt worden omdat het op video staat.

VPA lijkt van grotere meerwaarde voor het vraagstuk van klimaatadaptatie om (toekomstige) professionals te laten leren over hoe inwoners hun eigen omgeving beleven en welke functies dit voor hen heeft. De kracht van de methode zit onder meer in de mogelijkheid om de beleving van een grote diversiteit aan tuinen én inwoners te betrekken bij afwegingen over klimaatadaptatie.

### 3.4 Inclusieve en representatieve participatieprocessen ontwerpen

**Thijs van Mierlo**, is werkzaam bij de LSA (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners), een landelijke vereniging voor bewonersgroepen die zich sterk maken voor hun wijk. Zo doet het LSA onder andere aan belangenbehartiging en kennisdeling omtrent bewonersparticipatie. Hijzelf denkt met bewoners uit verschillende gemeenten mee o.a. over lokale leefbaarheid en participatie.

Volgens Thijs is participatie die niet inclusief is eigenlijk geen goede, volledige participatie. Bij het ontwerpen van participatie is het daarom belangrijk om na te denken over 'welke belangen zien we nog niet?'. 'Goed' is wel een normatief begrip, waar bestuurders en participatie-professionals verschillend over kunnen denken. Thijs stelt dat een goede participatiebijeenkomst net is als een verjaardagsvisite; er is niet iemand de hele tijd aan het woord, en iedereen praat mee.

#### *Vaststellen vragen en gespreksthema's*

Na zijn introductie stelt Thijs de deelnemers de volgende inventarisatievragen: 'Als het gaat om het bereiken van meer inclusieve participatie, welke vraagstukken willen jullie dan gedurende deze workshop met elkaar behandelen? Tegen welke dilemma's of blunders lopen jullie aan in je eigen praktijk? En wat zijn de successen?'

Dit leidde tot zeven gespreksideeën en vragen vanuit de zaal. Uiteindelijk kiest de groep – omwille van de tijd – om bij vraag zeven wat langer stil te staan. Hieronder volgen de zeven vragen en thema's die deelnemers naar voren haalden:

#### *1. Hoe zorg je ervoor dat je bewoners op tijd betreft?*

Bewoners willen graag meedenken als voor hen duidelijk wordt wat het (concreet) gaat opleveren en kosten; zij stappen pas in het participatieproces als ze weten wat het ongeveer gaat betekenen. Als initiatiefnemers wil je de bewoners echter het liefst al eerder (zo vroeg mogelijk) betrekken. Hoe ga je hiermee om?

Een deelnemster noemt haar ervaring uit een PAW-traject drie Rozendaalse wijken. Zij vertelt dat het loonde om vroeg te beginnen met het betrekken van bewoners, omdat zij hierdoor meer eigenaarschap kregen over het proces. Met de gemeente en de bewoners werd al aan het begin van het proces afgesproken met de bewoners wat het doel is, wat de kaders zijn en wie welke verantwoordelijkheden oppakt. Hiertoe is een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Ook werd met behulp van PAW-geld een subsidieverordening opgesteld.

#### *2. Hoe ga je om met langer spelende problemen en irritaties die van invloed (kunnen) zijn op de houding van bewoners in het participatieproces?*

Een lokale participatieadviseur op het gebied van de energietransitie noemt dat zij bij participatie – naast bewoners - ook te maken heeft met (institutionele) stakeholders van verschillende omvang, zoals woningbouwverenigingen en gemeenten. Hierbij kom je letterlijk bij mensen achter de voordeur, wat soms ook oudere, langer spelende problemen en irritaties blootgeeft richting andere stakeholders. Bewoners (die huren) hebben niet altijd een goede band met hun woningbouwvereniging; zij hebben bijvoorbeeld al tijdenlang schimmel in de douche waaraan niets wordt gedaan door de woningbouwvereniging: 'Leuk dat de gemeente dan samen met de woningbouw en bewoners wil nadenken over verduurzaming, maar eerst maar eens de schimmel oplossen'.

Volgens de participatie-adviseur is het daarom belangrijk om al vroeg een integrale aanpak te kiezen en te investeren in (vertrouwens)relaties: wat weerhoudt burgers ervan om mee te doen aan het participatieproces en/of de energietransitie? Pak ook de oorzaken van langer spelende problemen bij de hoorns, zodat bewoners goed kunnen meedoen aan participatie.

### 3. Hoe krijg je als kopgroep van een initiatief een betere verbinding met de rest van je wijk?

Een van de deelnemers is als bewoner naar POP1 gekomen. Momenteel denkt hij met andere bewoners mee over een goed alternatief voor aardgasvrij. In dit groepje zit hij vooral met mannen, met wie hij vaak technisch zit te praten over alternatieven voor aardgasvrij. Hij vraagt zich af hoe je een heel technisch proces (wat ook een zekere mate van abstractie kent) overbrengt aan de rest van de buurt. Zelf zit hij te denken aan het oprichten van een klankbordgroep van wijkbewoners. Geïnspireerd door het burgerforumrapport van de Commissie-Brenninkmeijer zou hij hiervoor een aantal mensen uit de wijk willen loten die als een soort luis in de pels met de kopgroep (van *early birds*) meedenkt.

Doordat hij in een kopgroep zit van mannen die al veel contacten heeft met de gemeente, worden deze mannen al snel door andere bewoners gezien als onderdeel van de gemeente. Hij vraagt zich daarom af of loten een goede manier is om de meer binding te krijgen met de rest van de wijk.

Een andere deelnemer geeft hem de tip om mensen met communicatietalent (zoals communicatieadviseurs) bij de kopgroep te betrekken om zo de diversiteit en het netwerk en bereik van de kopgroep te vergroten. Tegelijkertijd heeft het inzetten van een adviesbureau ook nadelen en risico's; de inzet van zo'n bureau is vaak tijdelijk, waarna er een kans bestaat op een 'communicatiegat'. Het liefst beleg je het daarom structureel bij een adviesbureau of bij bewoners.

### 4. Hoe bereik je met beperkte middelen en capaciteit de minder zichtbare groepen?

Een deelnemer noemt dat je hiervoor natuurlijk naar scholen, markten en buurthuizen kan gaan voor het voeren van (straat)gesprekken, maar met beperkte tijd, middelen en capaciteit is dit niet altijd mogelijk. Welke 'slimme trucs' bestaan er om hier mee om te gaan?

Een deelnemer die werkt als gemeenteambtenaar reageert hier kort op dat straatgesprekken (ondanks hun tijdrovendheid) ontzettend waardevol zijn gebleken om meer aansluiting te zoeken bij de leefwereld in het vormgeven van afvalbeleid. Aanleiding van de straatgesprekken die hijzelf gevoerd heeft was de invoering van de DIFTAR. In zijn beleving gaven straatgesprekken de ambtenaren een beter idee van 'Voor wie doen we het eigenlijk?' en boden zij tegelijkertijd ook kansen om andere problemen te constateren en bijna terplekke op te lossen (zoals verkeerd geregistreerde kliko's).

### 5. Hoeveel moeite moet je willen doen (investeren) om participatie inclusief te maken?

Een deelnemer vraagt zich af of het überhaupt wel de moeite van de investering waard is om participatie inclusief te maken met bijvoorbeeld bijstandsmoeders, jongeren en mensen met een migratieachtergrond.

### 6. Hoe ga je om met niet-stemmers/boze burgers die weliswaar zichtbaar en invloedrijk zijn in de lokale of op sociale media (en hier ook hun ongenoegen uiten), maar niet zichtbaar zijn in participatieprocessen?

Een deelnemer vraagt zich af of je deze mensen ook moet (willen) betrekken, vooral wanneer het voelt alsof er met hen geen 'land te bezeilen valt'.

### 7. Hoe ga je om met het bieden van financiële vergoedingen aan participanten?

Omwille van de tijd besluiten de deelnemers deze vraag verder uit te diepen. Volgens de deelneemster die deze vraag indient zijn er twee manieren om mensen mee te laten doen en mee te laten blijven doen:

1. Doe iets met de uitkomsten: maak het de moeite waard om te participeren.

2. Bied mensen een vergoeding: terwijl adviseurs en ambtenaren 'gewoon' betaald krijgen tijdens een participatieproces, wordt vaak van burgers verwacht te participeren náást hun reguliere werk.

Een andere deelnemer noemt een keerzijde van het bieden van vergoedingen: zodra de gemeente voorstelt participatiewerk te professionaliseren ('er een baan van te maken'), stappen sommige bewoners eruit omdat ze dat ook weer overdreven vinden.

Weer een andere deelnemer noemt dat een financiële vergoeding vooral belangrijk is wanneer het onderwerp van participatie abstracter is (meer een 'ver-van-hun-bedshow'); wanneer participatie meer gaat over onderwerpen die raken aan mensen hun directe leefomgeving, is de bereidheid tot participatie vaak groter.

Een derde deelnemer noemt dat vrijwilligersvergoeding een goede manier kan zijn om bewoners tegemoet te komen. Hierbij moet ook worden ingezet op bewustwording binnen de gemeente. Je moet als gemeente niet eindeloos willen bouwen op de welwillend van (een klein aantal actieve, vrijwillige) inwoners. Je zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om bewoners tegen een vergoeding een opleiding te laten volgen om structureel publieke taken over te nemen in de gemeente.

Volgens een deelnemer zegt de ervaring dat het vergoeden van participanten vaak een enorm taboe is onder ambtenaren ('De *'What's in it for them?'*-vraag leidt vaak tot ongemak'). Volgens hem zegt dit veel over de manier hoe overheden tegen participatie aankijken; als overheden de inbreng van participanten écht serieus zouden nemen, dan zouden ze best bereid zijn hiervoor te betalen ('Blijkbaar vinden ze dat wel de moeite waard voor adviseurs'). En dit terwijl er (ook volgens) de (andere) deelnemer(s) in de meeste gevallen best geld kan worden vrijgemaakt om participanten te vergoeden. Als gemeente kun je bewoners op individuele schaal vrijwilligersvergoedingen geven, maar je kunt bewonersinitiatieven ook met budgetten vergoeden. Sommige gemeenten geven wijk- of buurttraden ook al budgetten en vergoedingen; deze wijk- of buurttraden zijn vaak al geïnstitutionaliseerd, dus dat vinden sommige gemeenten minder 'eng'.

Een deelnemer noemt de ervaring dat er in zijn gemeente ooit geloot is om deelnemers (onvergoed) te betrekken bij de plaatsing van een zonneweide; een vrij technisch onderwerp. Ondanks de loting kwamen er nog steeds vooral actieve, reeds zichtbare bewoners op af. Een vergoeding voor deelnemers (bijvoorbeeld om kinderopvang of mantelzorg in te schakelen) had de inclusiviteit en representativiteit wellicht kunnen versterken.

Een deelnemers noemt als alternatief voor het verstrekken van vergoedingen dat participanten ook kunnen worden ontzorgd; schakel bijvoorbeeld een bureau in die voor de burgers zaken uitzoekt, organiseert, notuleert of *fact checkt*. Op die manier wordt het voor burgers ook makkelijker om te participeren. Na dit laatste inzicht was er nog ruimte om één vraag toe te voegen en kort te bespreken:

#### 8. Hoe spreek je participanten aan in een individualistische buurt of wijk?

Volgens een deelnemer is een groot probleem dat sommige buurten heel individualistisch zijn ingesteld. Niet overal wonen bewoners die samen iets willen organiseren of opzetten, waardoor initiatieven al snel stuklopen. Een andere deelnemer benadrukt daarom het belang van het gebruiken van bestaande netwerken of verenigingen. Als je een participatieproject onderdeel maakt van plekken waar mensen al komen (zoals voetbalverenigingen, buurthuizen of weekmarkten), dan is het veel makkelijker om mensen te betrekken bij participatie. Het blijft hoe dan ook lastiger in dorpen met weinig gemeenschapszin.

#### Afsluiting

Omwille van de tijd bleek het niet mogelijk om de andere gespreksthema's uit te diepen. Tot slot geeft Thijs daarom nog een aantal aanbevelingen mee:

- Zoek elkaar op in het vormgeven van participatie; benut elkaars kennis.
- Trek niet het hele proces zelf; doe wat in je mogelijkheid ligt, maar zoek ook hulp en medestanders bij andere bewoners of stakeholders.
- Participatie gaat over relaties: we beginnen te vaak direct met de inhoud, terwijl de relaties belangrijk zijn om eerst bij stil te staan. Probeer eerst met boze burgers te kijken waar de pijn, boosheid of irritatie zit. Vaak is het bespreken van de inhoud helemaal niet zo moeilijk, maar het herstellen van de kapotte relatie wel.

### 3.5

#### **Empowerment en participatie**

**Jitske van Popering-Verkerk** (Erasmus Universiteit Rotterdam) en **Tom Radstaak** (WB de Ruimte)

De volgende onderwerpen kwamen ter sprake.

- De balans zoeken tussen bewoners de ruimte geven (en empoweren) en kaders stellen.
- Communicatie naar zowel bewoners als ambtenaren. Hoe betrek je bewoners en maak je ze enthousiast, maar ook hoe betrek je ambtenaren en maak je ze enthousiast?
- Is het wenselijk om altijd participatie in te zetten? Wanneer wel en wanneer niet?
- Organisch organiseren. De analogie werd gegeven van een plantje. Je gaat een plantje niet zeggen hoe die moet groeien, net als je bewoners niet vertelt hoe ze moeten participeren. Je geeft een plantje wel de tools om te groeien: zonlicht, water, etc. Op dezelfde manier geef je bewoners de tools om te kunnen/willen/mogen participeren.
- Om bewoners meer te betrekken zou de overheid meer moeten netwerken. Ze kan 'ambassadeurs' aanstellen in bewonersgroepen die voor intrinsieke motivatie bij andere bewoners kan zorgen zodat zij ook enthousiast worden om te participeren.



## 4 Verslagen workshopronde 2

### 4.1 Een stappenplan voor participatie en representatie in buurt- en dorpsgerichte projecten

**Carina Wiekens** (Hanzehogeschool Groningen) en **Lynette Germes** (Hanzehogeschool Groningen)

De workshop wordt gegeven door dr. Carina Wiekens, oprichter van Duurzaam gedrag en onderzoeker aan Hanzehogeschool Groningen. Tijdens de workshop focust ze zich op participatie binnen de energietransitie. Het gesprek wordt opgewekt door middel van stellingen.

*Stelling 1: Bij wijkgerichte projecten is het belangrijk dat participatie van bewoners mogelijk is*

Iedereen is het eens met deze stelling, iemand stelt dat de bewoording met het woord 'mogelijk' de stelling makkelijk maakt. Er moet ruimte zijn voor participatie, maar het is niet altijd nodig. In gevallen, zoals het aanleggen van een waterleiding, heb je dan participatie nodig? Dit zou gewoon gedaan moeten worden, zonder participatie. De ruimte voor participatie is dus per project verschillend of wenselijk. Iemand kaart ook aan dat het maar de vraag is of je participatie moet willen als er weinig ruimte is of strakke kaders zijn. Burgers zouden dan niet veel inspraak hebben.

*Wanneer gebruik je participatie?*

Participatie zou aanvullend zijn op de representatieve gemeenteraad. Wanneer je geen participatietrajecten hebt, zijn besluiten nog steeds democratisch omdat deze door volksvertegenwoordigers worden gemaakt. Je kunt ook altijd bij de gemeenteraad of een wethouder aankloppen. Participatie zou dus een aanvulling moeten zijn op de gemeenteraad, het moet geen *check-the-box* zijn.

*De rol van de gemeenteraad*

Iemand stelt dat de rol van de gemeenteraad onder druk zou staan. Er is een trend dat raadsleden geen keuze (durven te) maken totdat ze weten wat burgers willen. De rol van raadsleden verandert dus door participatie. Er is spanning tussen een voorkeur voor een directe en representatieve democratie. Volgens iemand anders zouden raadsleden hun vertegenwoordigende rol weggeven wanneer zij voor participatie kiezen.

Iemand stelt de vraag: Is de gemeenteraad nog wel representatief? Voelen mensen zich gerepresenteerd door gemeenteraadsleden, of willen ze dat soms op zichzelf nemen. Moet het systeem dat we nu hebben gerepareerd worden? Er zijn 3 meningen naar boven gekomen:

1. Een systeemverandering is niet nodig. Het systeem met representatieve raadsleden in de gemeenteraad is nog steeds democratisch omdat keuzes door democratisch gekozen raadsleden worden gemaakt.
2. Het systeem zou juist veranderd moeten worden omdat het vertrouwen in de gemeente en de overheid steeds minder wordt. Burgers zouden zich ook niet gehoord voelen.
3. Een goed participatieproces kan juist voor meer vertrouwen zorgen. Gemeenten zijn daarin wel verschillend, sommige gemeenten hebben een dorpscultuur.

In elk geval is het belangrijk dat raadsleden weten om te gaan met de uitkomsten van participatie. Transparantie is juist essentieel wanneer het om een spannende uitkomst gaat.

*Stelling 2: Bij een participatietraject is een representatieve bewonersgroep essentieel*

Iemand stelt dat afvaardiging al voldoende kan zijn. Een ander stelt dat het belangrijk is om alle belangen in beeld te krijgen en daarvoor is representativiteit wel belangrijk. Heb je binnen de energietransitie representatieve participatie nodig? Niet altijd, soms kun je het

ook omkeren en kijken/ vragen of er mensen zijn die bezwaar hebben. Je kan nooit volledige representativiteit bereiken, dus je kan ook eerst organiseren en daarna kijken wie er niet aan tafel zit en hoe je deze belangen wel mee kan nemen.

Een vrouw deelt haar ervaring waarbij iemand van GroenLinks het prima vond om participatie in te zetten, maar diegene wilde dan wel inhoudelijk meedoen. Een ander raadslid van de VVD stemde ook in met participatie maar stelde wel dat zij/hij de plicht heeft om de uitkomst met het groter belang af te wegen.

#### *Transparantie*

Het is belangrijk dat je aan burgers uitlegt wat je met de uitkomst van het participatieproces gaat doen. Ook als een besluit niet in overeenstemming is met de uitkomst van het participatieproces. Er moet uit worden gelegd waarom een bepaalde keuze is gemaakt. Iemand stelt dat wat er gebeurt tussen de uitkomst van een participatieproces en een besluit, vaak een black box is. Dit zorgt ervoor dat burgers zich niet serieus genomen voelen, want wat hebben ze met hun input gedaan?

Bij participatieprocessen is het belangrijk om als gelijken aan tafel te zitten en eerlijke gesprekken te houden met gewone burgers. Ook is het belangrijk om te reageren op tegengeluiden. Iemand gaf een voorbeeld van een gemeente die online reageerde op tegengeluiden, zij konden hun besluit goed verantwoorden en uitleggen.

#### *Hoe stimuleer je een duurzame samenleving?*

Een duurzame samenleving voldoet aan de behoeften van het heden, zonder de behoeften van de toekomst te schaden.

Met een gebiedsgerichte aanpak kun je gebruik maken van een bewonersonderzoek om te leren waar de lokale bevolking uit bestaat. Welke groepen zijn er? Wie komt opdagen en wie niet? Ook een stakeholdersanalyse kan uitgevoerd worden, waarbij er ook gekeken wordt naar het bedrijfsleven. Op deze manier worden lijntjes binnen een netwerk duidelijk.

Wanneer er een grote verandering aankomt is transparantie nog belangrijker. Burgers moeten aan de voorkant betrokken worden en gemaakte keuzes moeten uitgelegd worden. Een website met een tijdlijn van alle ontwikkelingen zou bijvoorbeeld handig zijn.

#### *Mensen bereiken*

Soms kun je mensen niet makkelijk bereiken, zelfs als je langs de deuren gaat kunnen mensen hun deur niet opendoen. Daarom is het belangrijk om te investeren in contact, het kost tijd en energie. Ook kun je kijken naar bestaande stakeholders en netwerken. In Assen wordt Humanitas vertrouwd door burgers. Ook hebben ze een groot netwerk wat voor een grote opkomst zorgt wanneer ze iets organiseren.

Wie zijn de moeilijk bereikbare doelgroepen in de energietransitie?

- Ouders (mensen met jonge kinderen): Zij zijn druk en kunnen in de avond niet even weg voor een bijeenkomst, wie let er dan op de kinderen? Als je ouders wil bereiken, kun je dit via scholen het beste doen.
- Jongvolwassenen: zij zijn ook druk (carrière maken etc.)
- Ouderen
- Mensen met een lage SES (sociaaleconomische status) en aanvullende problemen: zij zijn ook erg bezig met energie (raakt hun door geldproblemen), maar zij zijn niet bezig met de energietransitie.

Bij moeilijk bereikbare groepen is het ook de vraag of je ze wil laten participeren wanneer participatie tijd en energie vraagt van de doelgroep. Toch moet je ze niet over het hoofd zien. Als ze wel mee willen doen kost dat soms meer tijd en creativiteit. Soms moet je dingen vaker uitleggen bijvoorbeeld.

### *Urgentiegevoel*

Tegenwoordig spreken we van een polycrisis, er zijn zoveel verschillende problemen, hoe krijg je dan urgentie voor één specifiek probleem? Initiatiefnemers zien het leven anders, zij zien dingen die ze willen vermijden (bijv. klimaatverandering) met een negatief beeld. De normale burger is optimistischer. Angst gebruiken om de lokale burger te betrekken werkt dus niet goed.

Het blijft belangrijk om in kaart te brengen met wie je te maken hebt, van wie een initiatief is en wie het raakt.

### *Opmerkingen*

- De workshop heet stappenplan, maar er is geen duidelijk stappenplan te onderscheiden, het zijn meer aandachtspunten.



Emoties kunnen echter disfunctioneel zijn voor participatieprocessen. Bij participatieprocessen moeten we de disfunctionele emoties verzwakken en de functionele emoties zien te versterken (emoties slim benutten).

**Emotieregulering:** Beïnvloeden wanneer we welke emoties voelen, dit kan intrinsiek of extrinsiek.

Vormen van emotieregulering en hun effecten:

- Situatieselectie > wel of niet participeren
- Onderdrukking > een straight face houden werkt op emotie expressie maar haalt de beleving niet weg. Dit vermindert ook het geheugen.
- Cognitieve acceptatie en reflectie > werkt op emotie-expressie en beleving, geeft mensen de kans om emoties te ervaren. Dit heeft weinig effect op het geheugen.

Over de emotieregulering weten we per persoon niet veel. Waarschijnlijk is de cultuur van invloed op emotieregulering. Sommige culturen maken meer gebruik van bijvoorbeeld onderdrukking dan anderen. Wetenschappelijk is dit nog niet heel erg verdiept.

Emoties bestaan ook in groepen, er kan een **collectieve emotionele energie** zijn: een gevoel van vertrouwen, opgetogenheid, vervoering en enthousiasme dat mensen activeert. Dit is een positieve hoge energie, maar er kan ook een negatieve hoge energie zijn zoals veel woede.

Hoe kan er tijdens een participatieproces worden gezorgd voor een positieve hoge energie? Emotionele energie ontstaat door interactierituelen, gezamenlijke aanwezigheid en een gedeelde focus. Deze focus kan door een participatieprofessional gecreëerd worden.

Factoren die emotionele energie beïnvloeden:

- Fysiek samen zijn
- Gezamenlijke focus
- Entertainment (ritmisch synchroniseren)
- Gedeelde symbolen (kleding, vlaggen)

Emotionele energie beïnvloeden via ontwerp interactie en ruimte > de ruimte en de vorm van interactie kan een bepaalde emotionele energie afgeven.

Ontwerpprincipes voor een emotioneel intelligente bijeenkomst:

- Traject voor bijeenkomst (uitnodiging)
- Opzet van fysieke bijeenkomst (ruimte, catering etc)
- Opzet interactie (rond, spreker, spreektijd)
- Traject na bijeenkomst (verslag, toezeggingen)
- Omgevingsmanagement (media, sociale media, lagen van de organisatie)

Opdracht: het organiseren van een participatiebijeenkomst

- a. Project sloop en nieuwbouw in stadswijk
- b. Project nieuwe snelweg door landelijk gebied Drenthe

Benoem de emoties die verwacht kunnen worden en de emoties die verzwakt/versterkt moeten worden. Ontwerp zo een bijeenkomst.

Ideeën

Project sloop en nieuwbouw in stadswijk > beeld van burgers hebben en samen met mensen uit de wijk organiseren. Ter plekke bijeenkomst en duidelijke uitleg. Doel: angsten aankaarten en mee aan de slag gaan.

Project sloop en nieuwbouw in stadswijk > contact door buurthuis en sleutelfiguren voor verwachtingsmanagement.

Doel: Vertrouwen verzorgen.

Project nieuwe snelweg door landelijk gebied Drenthe > situatie beoordelen, persoonlijke uitnodiging voor vermindering woede.

### 4.3

#### **Participatie van ontwikkelaars bij grote ruimtelijke projecten**

**Jornt van Zijlen** (Gemeente Den Haag/Ministerie BZK), **Wouter-Jan Verheul** (TU Delft), **Jasper Benus** (Dietz Strategie & Communicatie) en **Marte Kappert** (Dietz Strategie & Communicatie)

Conclusies uit deze workshop.

- Duidelijke kaders stellen (voor iedereen!) zodat de verwachtingen goed zijn aan het begin van het proces.
- In die kaders zit ook discussie. Ze moeten scherp en concreet zijn, maar ambiguïteit is misschien ook nodig.
- De theorie met praktijk vervlechten blijft lastig. In Den Haag is bijvoorbeeld een mooi participatiehandvat opgesteld, maar de wethouder was ineens tegen vanwege andere zwaarwegende belangen.
- Hoe stel je als gemeente participatiebeleid op?
- De burgemeester heeft in rol in de kwaliteit van participatie, maar pakt die rol vaak niet op.

#### 4.4 Participatie: wanneer is het goed genoeg?

**Saskia Bisschops** (Open Universiteit), **Cilou Bertin** (Energie Samen), **Hilke Batist** (TU Delft) en **Joram Grünfeld** (Gemeente Hilversum)

Je kunt de benodigde participatie toetsen in drie stappen.

Stap 1: Bepalen van de mate van participatie (op basis van de impact van een initiatief en de complexiteit van de interne procedure)

Impact en complexiteit (bepalen juiste mate): als er een grote impact, én grote complexiteit is heb je een intensief participatieproces nodig.

- Vier indicatoren om impact te bepalen:
  - Zijn er verschillende en/of potentieel tegenstrijdige belangen?
  - Is het effect van het initiatief aan te merken als klein, matig of groot?
  - In welke mate ervaren betrokkenen de effecten van het initiatief?
  - Is het initiatief politiek gevoelig en/of is er veel maatschappelijke belangstelling?
- Complexiteit: dit gaat over de interne procedure. Hieronder een voorbeeld voor ruimtelijke initiatieven.
  - Eenvoudig: snel te verlenen
  - Meervoudig: meerdere adviezen binnen gemeente en omgevingsdienst
  - Complex: uitgebreide procedure met meerdere bevoegde gezagen

De impact en complexiteit krijgen een score. Op basis van de score wordt er gekozen voor de mate van participatie:

0. Participatie waarschijnlijk niet nodig
1. Beperkte participatie
2. Gemiddelde participatie
3. Intensieve participatie

Wat is intensieve participatie? Dat mag de gemeente niet precies bepalen: met zachte termen kan het omschreven worden.

Stap 2: Beoordelen van het participatietraject: vooraf (het plan) of achteraf (de uitvoering) (bevat het plan de juiste onderwerpen en is het traject volgens plan uitgevoerd?)

Er zijn 12 criteria om het participatieplan te toetsen. Per criterium zijn er verschillende verdiepende vragen opgenomen.

Je kunt verdiepende vragen stellen om het plan te toetsen op:

- Participatieplan
- Trekker en organisatie
- Representativiteit en inclusiviteit
- Doel van participatie
- Invloed die participanten hebben
- Kaders
- Transparantie
- Timing
- Toegang tot informatie
- Terugkoppeling
- Evaluatie
- Vervolg

Stap 3: Beoordelen van de resultaten van de participatie (is er teruggekeken en hoe is de uitkomst verwerkt?)

Eindoordeel op de resultaten met toelichting.

- Wat waren de uitkomsten?
- Welke uitkomsten zijn er meegenomen?
- Kunnen de participanten zich vinden in de uitkomsten?
- Zijn er perspectieven niet meegenomen?

Vraag: is inclusiviteit ook meegenomen? Wordt getoetst of iedereen mee kan doen?

Vraag: hoe wordt rekening gehouden met degenen die niet mee kunnen of willen doen?

We proberen met deze toetsingskaders een soort objectiviteit te genereren.

Terugkoppeling vanuit de groepjes

1. Kritiek: in de casus was het plan al besloten en daarna werd participatie er nog eens bijgehaald. 2 tot 3 intensief. In het kader van transparantie moet het rouwproces



worden doorlopen omdat beslissingen al zijn gemaakt. Er is vooral gesproken over de emoties die het voortraject zou oproepen.

2. Intensief traject. Aan de voorkant gaan we een tijdelijke omgevingsvergunning gebruiken om studenten alvast laten studeren. Reactie: handig om in een overdreven kleurrijk participatie traject droge richtlijnen te hebben om te kijken wat voor backbone er eigenlijk inzit.
3. Impact en belang van omwonenden is heel groot lokaal. De criteria zijn mooi maar je kunt ze alleen goed inzetten als je je verdiept in de lokale stakeholders en wat er al is gebeurd in dit gebied. Door deze vragen willen we mensen inspireren om dieper de inhoud in te duiken bij het ontwerpen van een participatie traject.

## 4.5 Mutual Gains als inspiratiebron voor inclusieve en representatieve participatie

**Robin Schram**, adviseur bij WesselinkVanZijst, gespecialiseerd in Strategisch omgevingsManagement (SOM)

### *Toelichting MGA en SOM*

SOM gaat niet alleen over burgerparticipatie, maar over het onderhouden van relaties met allerhande stakeholders. Participatie is dus breder dan democratisering en alleen burgers betrekken.

SOM komt voort uit het Mutual Gains-gedachtegoed (MGA). Dit stelt dat succesvolle onderhandelingen een aantal vaste principes kennen (zie ook het boek *Getting to yes*):

1. Onderhandelen op basis van belangen, niet op basis van standpunten;
2. Investeren in relatie en de inhoud. Scheid hierbij ook de relatie van de inhoud;
3. Probeer de ander niet te zien als tegenstander maar als medestander bij het oplossen van de puzzel;
4. Ga samen op zoek naar rijkere oplossing: zoek de *mutual gains* en voorkom een *win-lose*-uitkomst;
5. Gericht op consensus en houdbare afspraken, die goed kunnen worden gemonitord over een langere periode. Maak hierbij ook afspraken over een mogelijk vervolg ('Wat als eerder gemaakte afspraken of gestelde doelen niet meer haalbaar zijn?');
6. Waarde verdelen a.d.h.v. objectieve criteria: zorg dat partijen het eens zijn over de manier waarop waarde (zoals salarisbudgetten) verdeeld wordt. Voorbeeld: niet op basis van geslacht, maar wel op basis van ervaring en/of prestaties.

MGA is de tegenhanger van de Machiavellistische benadering. Deze laatste benadering is distributief van aard: er wordt onderhandeld op basis van standpunten, gedacht in 'wij-zij', *win-lose*, ieder voor zich, kortermijndenken en de focus van partijen op één oplossing. MGA is daarentegen juist integratief, denken op basis van belangen, luisteren en inleven in de anderen. Hierbij gaat het om het zoeken van wederzijdse voordelen, het creëren van vertrouwen en openheid, het gezamenlijk zoeken van oplossingen en het gericht zijn op de lange termijn. Bij MGA zijn er meerdere 'goede' oplossingsmogelijkheden voor een bepaald probleem.

Wanneer het in besluitvormingsprocessen spannend wordt (als er knopen gaan worden doorgehakt), dan is de neiging van partijen om toch de Machiavellistische keuze te maken. Het is belangrijk dat partijen consistent zijn in hun strategie: als een partij soms handelt volgens de MGA-methode en soms volgens de Machiavellistische methode, dan kan dit de goede (vertrouwens)relatie tussen partijen (op langere termijn) verstoren. Een belangrijk inzicht hierbij is dat gedrag besmettelijk is; als een partij MGA-achtig in de wedstrijd zit, dan kan dit aanstekelijk werken richting andere partijen.

### *Standpunten en belangen*

Standpunten en belangen zijn verschillende dingen. Standpunten lijken sterk, maar zijn veranderlijk. Standpunten zijn namelijk afhankelijk van informatie, kennis en overtuigingen. Standpunten lokken andere standpunten uit; op het moment dat je communiceert in standpunten, dan nodig je anderen ook uit om te communiceren in standpunten ('Wat vind je?').

Belangen lijken kwetsbaar, maar zijn stabiel. Zij staan los van informatiepositie, kennis en overtuigingen. Belangen lokken andere belangen uit; op het moment dat je communiceert in belangen, dan nodig je anderen ook uit om te communiceren in belang ('Wat vind je belangrijk?').

### *Schaalniveaus van belangen*

Om te bepalen welke stakeholders moeten worden betrokken in het participatieproces, is het belangrijk om te kijken welke belangen actoren hebben ('Iemand die in Groningen woont heeft een meer zwaarwegend belang in de discussie rondom de Groningse gaswinning dan

iemand die in Vlissingen woont'). Bij het bepalen van wie er aan tafel moet zitten, is het dus belangrijk om belangen te wegen.

Belangen kunnen bestaan op verschillende schaalniveaus: samenleving, organisatie en individueel schaalniveau. De Maslow-pyramide kan helpen om belangen te begrijpen. Van beneden naar boven maakt Maslows pyramide onderscheid tussen lichamelijke behoeften, behoefte aan veiligheid en zekerheid, behoefte aan sociaal contact, behoefte aan erkenning en waardering en zelfontplooiing. Hoe lager op de pyramide, hoe dringender het belang.

In de samenlevingsbelangen komen gedeelde belangen samen. Aan deze belangen liggen waarden en normen ten grondslag. Vaak zit hier best veel overlap in: in veel gevallen vinden mensen hetzelfde belangrijk. Soms nemen actoren een standpunt in die helemaal niet lijken te rijmen met hun belang; dit is belangrijk om aan te kaarten en te verifiëren. Denk bijvoorbeeld aan arme Amerikaanse arbeiders die op de rechtse Trump stemden; waarom wordt hier geen spreekwoordelijke satéprikker doorgeen gehaald, om te achterhalen waarom dit gebeurde?

Om te bepalen wie moet worden betrokken bij een participatieproces wordt de opgave in het midden gezet. Vervolgens wordt gekeken welke issues komen kijken bij deze opgave. Voor wie kan het aanpakken van deze losse issues en de opgave als geheel problemen of uitdagingen opleveren, oftewel: wie heeft er een belang? Aan deze issues ga je dan stakeholders (zowel burgers als institutionele stakeholders) ophangen.

#### *MGA met oog voor verschil*

Om inclusieve en representatieve participatieprocessen te ontwerpen met behulp van MGA is het belangrijk om:

- De juiste houding aan te nemen: richt de blik van buiten naar binnen en wees nieuwsgierig. Voer een dialoog met verschillende actoren om uit te zoeken wat er aan de hand is rondom een bepaald vraagstuk. Wat is onze gedeelde waarheid, hebben we hetzelfde beeld van het probleem en waar zijn we het (al) over eens? Hierbij is het belangrijk om te beseffen dat meerdere opties mogelijk zijn.
- Belangen centraal te stellen: belangen zijn leidend in prioritering van stakeholders. Zorg ervoor dat alle belangen aan tafel zitten (let op: niet noodzakelijkerwijs alle belanghebbenden). Soms is het beter om belanghebbenden een vertegenwoordiger aan te laten wijzen die namens hen de belangen behartigt aan de gesprekstafel. Het is immers praktisch niet altijd haalbaar om daadwerkelijk alle belanghebbenden fysiek aan tafel te laten aansluiten.
- Over een projectorganisatie te beschikken die dit alles waar kan maken: zorg ervoor dat je als participatieprofessional het mandaat hebt om de scope van het participatieproces aan te kunnen passen. Om een geloofwaardige projectorganisatie te zijn, is het daarnaast belangrijk om de organisatie een afspiegeling te laten zijn van het stakeholderveld. Voorbeeld: wanneer je tijdens de ramadan van plan bent een straat open te leggen in de buurt van een moskee, dan kan het helpen om een islamitische projectbetrokkene te hebben die kan wijzen op de onhandigheid hiervan.

Soms beweert een stakeholder (zoals een reisorganisatie) een bepaald belang te vertegenwoordigen, terwijl de stakeholder dit niet op een geloofwaardige manier hard kan maken. Het is daarom altijd belangrijk om het mandaat van een stakeholder uit te vragen en te controleren. Voorbeeld: FNV die beweert de belangen van jongeren te vertegenwoordigen, terwijl de meeste FNV-leden ouder zijn dan 30 jaar. Het kan dan helpen om de FNV-jongerentak uit te nodigen, hoewel je hier natuurlijk ook moet checken of er daadwerkelijk sprake is van belangenvertegenwoordiging.

Wanneer een stakeholder niet kan hardmaken een bepaald belang te vertegenwoordigen, dan kan het misschien helpen om instrumenten in te zetten die een koppeling met het

maxipubliek creëren (denk bijvoorbeeld aan de PWE van Populytics om de belangen daadwerkelijk te kunnen bereiken of het inzetten van een draagvlakenquête).

#### *Aandacht verdelen*

Wat als belanghebbenden niet van zich laten horen? Denk in dit verband aan het Meervaart-theater: sommige omwonenden hebben hier weldegelijk een belang, maar laten niet per se van zich horen (bijvoorbeeld omdat dit erg hoog in hun persoonlijke Maslow-pyramide zit). Hoe ga je hiermee om?

Wat opvalt in veel participatieprocessen is dat de meeste aandacht gaat naar degenen die het hardst schreeuwen (de felste voor- en tegenstanders). Het is dan juist belangrijk om óók het 'stille midden' te betrekken, op zijn minst door ze op de hoogte te houden van het participatie- en besluitvormingsproces.

SOM maakt twee wegen: van belangen en van spanningen.

Uitgangspunt is dat de zwaarwegende belangen de meeste aandacht krijgen, en de zwaarwegende spanningen krijgen de eerste aandacht. Als stakeholders op het punt staan te escaleren naar de media of Raad van State, dan kan het verstandig zijn om hier eerst mee in gesprek te gaan. Wel is het belangrijk om alle betrokken stakeholders dezelfde behandeling te geven; de hardste schreeuwers krijgen evenveel informatie als de andere stakeholders en de stakeholders met de zwaarstwegende belangen krijgen uiteindelijk de meeste aandacht.

#### *Belanghebbenden die we niet horen*

Niet alles of iedereen met een belang heeft ook een luide stem. Denk aan kinderen, bejaarden, anderstaligen etc. Daarnaast zijn sommige stakeholders ook onmachtig of onvermogen ('Ik ben overal buitengehouden', 'Ik hoorde het van iemand anders', 'De echte pijnpunten bleven onbesproken', 'Datgene wat mij aangaat ligt al vast', 'Ik moet snel oordelen en beslissen terwijl ik geen idee heb wat de consequenties zijn', 'Ik heb geen formele mogelijkheden meer om mijn kant van de zaak te belichten'). Onvermogen stakeholders kunnen uit onvrede 'andere arena's' opzoeken dan de gesprekstafel, bijvoorbeeld door te escaleren naar de media en/of bestuursrechter.

Vermogende stakeholders kunnen volwaardiger participeren. Bijpassende uitspraken voor deze groep zijn: 'Ik ben erbij betrokken vanaf het moment dat het mij aanging', 'We bespreken wat mij raakt', 'Ik heb informatie gekregen die voor mij belangrijk is en er is tijd om mij erin te verdiepen', 'Ik heb de mogelijkheid bezwaar te maken', 'Ik heb kunnen uitleggen waarom de voorgelegde opties mij niet helpen', 'Er was tijd en ruimte om samen na te denken over betere oplossingen'. Van belang is daarom stakeholders zoveel mogelijk in hun kracht te zetten (te 'empoweren') richting vermogende stakeholders.

#### *Mogelijke onderzoeksvragen:*

Tot slot gaf Robin nog drie vragen mee waar hijzelf geen antwoord op heeft, maar die zich wel kunnen lenen voor onderzoek:

1. Hoe zorg je ervoor dat je alle belanghebbenden in beeld krijgt, en een plek geeft?
2. Hoe gaan we om met stakeholders met grote belangen die zich afzijdig houden?
3. Hoe gaan we om met belanghebbenden die andere belanghebbenden overstemmen?

## Colofon

Dit is een verslag gemaakt door het [Kennisknooppunt Participatie](#), onderdeel van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Auteurs: Felix Wolf (Kennisknooppunt Participatie) en Marijn Stouten (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Projectnaam: Participatie: Onderzoek en Praktijk (POP1)

Versienummer: 20230416.2

Datum: April 2023

Bijlage(n): Geen

Contactpersoon:

Felix Wolf

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,

Directie Participatie

Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag

Postbus 20901 | 2500 EX | Den Haag

E [felix.wolf@minienw.nl](mailto:felix.wolf@minienw.nl)

T 06 11254139