



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

De rol van politici en bestuurders in participatie Achtergronddocument bij handreiking

Datum 10 maart 2021

Colofon

Dit is een publicatie van het kennisknooppunt Participatie, onderdeel van de directie Participatie.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX | Den Haag T 070 456 8999
kennisknooppuntparticipatie@minienw.nl
www.kennisknooppuntparticipatie.n

Februari 2021

Deze publicatie is geschreven door
GovernEUR| Erasmus Universiteit Rotterdam
in opdracht van het kennisknooppunt Participatie

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Auteursrecht is van toepassing op dit document. Citeren uit dit document is alleen toegestaan indien voorzien van een bronvermelding. Hergebruik en verspreiding van documenten in originele vorm is toegestaan.

Dit achtergronddocument hoort bij de handreiking 'De rol van politici en bestuurders in participatie'

Inhoud

Colofon - 3

- 1** **Perspectieven op participatie, politiek en bestuur - 6**
- 2** **Succesvolle inbeding van participatie - 10**
- 3** **Rollen - 13**
- 4** **Interviews - 17**

1 Perspectieven op participatie, politiek en bestuur

Definitie en noties

Definitie participatie

Het onderzoek 'Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen' destilleert uit verschillende wetenschappelijke bronnen de volgende definitie:

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

In de interviews voor deze handreiking is gereflecteerd op deze definitie (zie voor samenvattingen hoofdstuk 4 van dit achtergronddocument).

Paradigma's t.a.v. participatie

In de praktijk van participatie herkennen Buchy en Hoverman (2000, p. 16) twee verschillende paradigma's:

1. De representatieve democratie biedt effectieve middelen om de gemeenschap te betrekken bij openbare aangelegenheden door middel van verkiezingen. We accepteren dat het aantal stemmen representativiteit legitimeert;
2. Bevoegdheden moeten worden overgedragen aan het lokale niveau zodat lokale gemeenschappen beslissingen kunnen nemen over zaken die voor hen van belang zijn.

Recht op burgerparticipatie

De verhouding tussen representatieve en participatieve democratie is dus geen vaststaand gegeven, en moet ontworpen worden. Alle bestuursorganen in Nederland zijn verplicht om bij het nemen van besluiten belanghebbenden te betrekken. Dit 'recht op burgerparticipatie' ligt vast in de Grondwet, de Kieswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeente- en Provinciewet.

In juni 2020 heeft de ministerraad op voorstel van minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Doel van dat voorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandraad te vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Via dit 'uitdaagrecht' kunnen inwoners bij de gemeente een verzoek indienen om bepaalde gemeentelijke taken – eventueel met bijbehorend budget – over te nemen als ze denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Om participatie van burgers te vergroten, hebben sommige gemeenten een 'referendumverordening' of een 'verordening burgerinitiatief'.

Ook in specifiekere wetten, zoals de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, zijn voorschriften voor burgerparticipatie vastgelegd. Vanaf 1 januari 2021 is de Omgevingswet van kracht, die onder meer stelt dat inwoners, ondernemers en de gemeente samen hun leefomgeving ontwerpen. Dat vereist actieve deelname van inwoners. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit staan regels om die participatie goed van de grond te laten komen.

Waarom participatie (wel/niet)

Met de verankering van het recht op burgerparticipatie in de wet kunnen overheden niet meer om het organiseren van participatie heen. Daarbij is participatie geen doel, maar een middel om een doel te bereiken. De Snelstudie 'Doelen van participatie' zet mogelijke doelen van participatie op een rij en onderscheidt daarbij

normatieve, instrumentele en inhoudelijke redenen voor overheden om een participatieproces te starten.

Bestuurders en beleidsmakers staan echter niet altijd te trappelen. Pleitbezorgers van (meer) burgerparticipatie zien zo'n afwijzende houding als een risico voor de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat. Toch is het voorbehoud dat sommige bestuurders en beleidsmakers maken, begrijpelijk.

Waarover gaat dat voorbehoud

Afbreukrisico

Sommige projecten hebben een lange geschiedenis, waarin afspraken zijn gemaakt die beleidskeuzes beïnvloeden en misschien ook beperken. Het inzetten van participatie op een later moment in het proces kan dan leiden tot frustratie bij burgers, als zij (te) hooggespannen verwachtingen en ambities hebben, die uiteindelijk niet kunnen worden waargemaakt. Dit zou afbreuk kunnen doen aan het vertrouwen in het participatieproces, maar ook in de politiek en het lokale/ regionale bestuur. Door referenda, op nationaal niveau, kunnen de rol, de positie en het gezag van de representatieve democratie onder druk komen te staan.

Complicerend

Bestuurders en beleidsmakers kunnen de betrokkenheid van burgers als complicerende factor ervaren. Natuurlijk kost meedenken, meepraten en meebeslissen tijd: bijvoorbeeld om uit te leggen wat de kaders zijn, wat er wel en niet kan. Ook zijn de lijntjes tussen burgers en raadsleden soms kort. Dat betekent dat er ook buiten de vergadertafel om wordt overlegd, zonder dat dit wordt teruggekoppeld aan het bestuur of de ambtenaren. Als bij ingrijpende projecten vooraf geen goede bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, kan dat tijdens het proces complicerend werken.

Ambigüiteit

Bij complexe maatschappelijke problemen, de 'wicked problems,' is er sprake van onzekerheid en ambigüiteit. Door een gebrek aan kennis is het bijvoorbeeld onduidelijk welke factoren de problemen veroorzaken of wat de effecten zijn van beoogde beleidsmaatregelen. Ook wordt er binnen de samenleving verschillend gedacht over waarden en beoordelingscriteria. De aarzeling van bestuurders en beleidsmakers is dan begrijpelijk. Toch kan een bredere participatie – bijvoorbeeld door burgerpanels in te stellen – juist een oplossing zijn.

De invloed van participatieprocessen op representatieve democratie

Enkele spanningsvelden in de relatie tussen participatieprocessen en de representatieve democratie:

1. Instrumentalistische opvatting van participatieprocessen door de overheid, ter ondersteuning van beleidsprocessen ('draagvlakmachine'). Maar wat als de politiek iets moet vinden van die uitkomsten van die participatieprocessen, en er van tevoren wordt afgesproken waar ze wel en niet iets van mogen vinden? Geen volksvertegenwoordiging zal zich laten disciplineren in participatieprocessen.
2. Nederland kent geen *checks and balances* traditie. Tegenspreken is niet gewenst.
3. De onderkant van de samenleving ontbreekt. Dat is problematisch omdat de klassieke instituties, die in de samenleving de verzoening of de solidariteit organiseerden, onder druk staan. De overheid kan geen maatwerk bieden, want dat draagt het risico van willekeur in zich. Populisten begrijpen dat goed en maken dat expliciet. De representatieve democratie

zoals we die kennen heeft daarop in narratieve en symbolische zin onvoldoende antwoord.

Sybe Schaap, politicus en emeritus-hoogleraar politieke filosofie, onderkent deze spanningsvelden. Participatie kan volgens hem pas plaatsvinden als de overheid het 'aan de voorkant goed geregeld heeft'. Daarmee doelt hij op de kaders die de politiek moet stellen, vanuit de brede expertise en kennis die bij de overheid aanwezig zou moeten zijn. Hij vindt het zorgelijk dat de inhoudelijke en wetgevend-juridische kennis bij de overheid in de afgelopen 15 jaar is verdwenen. Eerst de kennis aanvullen die nu ontbreekt, is zijn advies. Daarna kun je participatie organiseren, maar wel "altijd binnen heel krachtige, helder geformuleerde bestuurlijke kaders. Als je een groot werk tot stand gaat brengen, moet je de burger nooit het gevoel geven dat het hele plan open op tafel ligt. Er zit uitvoeringsruimte in, daar kunnen burgers bij helpen."

Waarom zou je participatie dan wel willen?

Verrijkend

"Participatie boort een probleemoplossend vermogen aan, van bewoners, of maatschappelijke groepen, die je in staat stellen als overheid om problemen beter te begrijpen en ook beter te kunnen oplossen," zegt Jurian Edelenbos, hoogleraar Professor of Interactive Governance aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. "Burgers zijn niet alleen inwoners, die hun omgeving kennen, maar ook vakmensen (jurist, architect, ingenieur, boer). Zij beschikken over kennis, die cruciaal kan zijn voor het welslagen van een plan."

Draagvlak

Als politicus, bestuurder of beleidsambtenaar zit je vaak al op een bepaalde route. Je denkt het probleem te begrijpen en oplossingsrichtingen te zien. Of je op het goede spoor zit, kun je toetsen door burgers te betrekken. Is er draagvlak en steun voor je beleid te vinden? Participatie kan dan als instrument worden ingezet om wederzijds aanvaardbare resultaten te behalen. Als je belanghebbenden actief betreft bij diverse stadia van het besluitvormingsproces, voelen zij zich verantwoordelijker voor- en verbonden met- het uiteindelijke resultaat. In zo'n geval kan participatie dus de kans dat sommige stakeholders gaan tegenwerken verminderen. Het is wel belangrijk dat je in zo'n participatieproces aandacht hebt voor inbreng van burgers, van tevoren duidelijk aangeeft wat de kaders zijn en wat er met de inbreng wordt gedaan. Anders is het risico dat burgers participatie als 'draagvlakmachine' ervaren te groot. Mits goed toegepast kan participatie een meer geïntegreerd beleid bevorderen, door het samenbrengen van aparte beleidssectoren.

Legitimiteit

Door responsief te zijn en te luisteren naar bewoners, hun verlangens en hun agendapunten, kun je je legitimiteit als bestuurder en als politicus vergroten. Op die manier kun je als bestuurder je eigen agenda toetsen, en weten dat je agenda relevant is voor de maatschappij.

Kloof dichten

Over de groeiende kloof tussen de burger en de politiek-bestuurlijke elite is veel gezegd en geschreven. De coronacrisis van 2020 zorgde voor een tijdelijke opleving van het politiek vertrouwen in Nederland, maar 'politici en beleidsmakers moeten zich niet rijk rekenen, zeker wat betreft het vertrouwen in instituties,' waarschuwde het Sociaal Cultureel Planbureau in *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Het blijft belangrijk om bewoners niet op afstand te houden, maar juist betrokken te maken. Participatieprocessen kunnen politici en bestuurders helpen om burgers dichter bij maatschappelijke

ontwikkelingen te betrekken, en dichter bij bewoners te komen staan. Direct contact tussen overheid en burger kan het wederzijds vertrouwen vergroten. Daar staat tegenover dat ook afstand tussen burger en overheid belangrijk is. Realiseer je, als bestuurder, dat het een fundamenteel recht van de burger is om ongeïnteresseerd te zijn: niet elke burger doet mee aan inspraakprocedures. Denk zorgvuldig na over zeggenschap: heeft de burger zeggenschap over die zaken waarover hij zeggenschap wil hebben? De bedoeling van representatie is dat deze op afstand van de burger plaatsvindt. Bewaar de afstand tussen de burger en de overheid dan ook.

Samenwerken, samen leren

Er ontstaan steeds meer burgerinitiatieven: autonome projecten vanuit de samenleving, die de gemeente werk uit handen nemen. Er zijn genoeg bewoners die zelf voor hun wijk willen zorgen, of voor een korte periode willen meewerken. Direct contact kan de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek stimuleren. Zo groeit het begrip van burgers voor bestuurlijke keuzes en beleidsontwikkeling. Omgekeerd kunnen lokale politici de wensen en belangen van hun burgers goed leren kennen.

Meer lezen:

Buchy, M. en Hoverman, S. (2000) Understanding public participation in forest planning: a review. *For. Policy Econ.*, 1 (1), pp. 15-25

Edelenbos, J. and R. Monnikhof (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Ferwerda, M., P.H.A. Frissen, M. Schultz, M. van Twist (eds.) (2020) 30 jaar NSOB. *De politiek, netwerken en het politieke*. Den Haag: NSOB.

Frissen, P.H.A. (1996) *De Virtuele Staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Miltenburg, E. en Schaper, J. *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Sociaal Cultureel Planbureau, 2020

Schaap, S. (2017) *De populistische verleiding*. Eindhoven: Damon.

2 Succesvolle inbedding van participatie

Het ontwerpen van een succesvolle verhouding tussen participatieve en representatieve democratie is nog steeds een vraagteken, en levert niet zelden problemen op. Als participatieprocessen parallel georganiseerd worden aan de bestaande politieke en ambtelijke processen, raken ze nooit verbonden. Dan worden ze betekenisloos. Dat is gevaarlijk, omdat zo'n geïsoleerd proces de participanten frustreert en machthebbers de kans geeft om niets te doen met de uitkomsten. "Participatie is daarom geen machtsvrij ideaal," betoogt Jurian Edelenbos. Het moet gerelateerd worden aan bestaande beleidstrajecten. Daarvoor zijn institutionele interfaces nodig, die de processen koppelen. Edelenbos e.a. (2008) maken onderscheid tussen drie vormen van inbedding die bij participatie nodig zijn:

1. Administratief-bureaucratische inbedding (relatie participatieproces en ambtelijk apparaat)
2. Uitvoerende inbedding (relatie participatieproces en partijen die het uiteindelijke besluit moeten uitvoeren)
3. Representatief-politieke inbedding (relatie participatieproces met politiek en bestuur).

In lijn hiermee introduceerden Sørensen en Torfing (2009) het begrip *democratic anchorage*: kies een netwerk-aanpak en maak de representatieve democratie onderdeel van dat netwerk.

Meer praktijkcases en literatuuronderzoek in recente jaren hebben aanvullende inzichten opgeleverd voor het vruchtbaar samengaan en versterken van beide processen:

- Maak transparant hoe de inbreng vanuit de participatieve democratie een plek krijgt in de representatieve democratie;
- Verbind het participatie- en het besluitvormingsproces tussentijds. Parallelschakelen werkt beter dan het in serie-schakelen ervan (eerst participatie, dan besluitvorming).

Onderscheid burgerparticipatie nationaal – regionaal – lokaal

Op nationaal niveau zien we vaak participatie door meedenken. De besluitvorming blijft daarbij expliciet liggen bij ministers en Tweede Kamer. Dit meedenken krijgt verschillende vormen. Zo zijn bijvoorbeeld rond Maasvlakte II en Schiphol overlegorganen ingesteld. Bij plannen voor snelwegen en dijken zien we dat vaak lokale en regionale ontwerpessies en interactieve bijeenkomsten worden georganiseerd (Visser e.a. 2019). Bij al deze vormen staan nationale politiek en bestuur relatief ver van de participatie af. Wel zien we steeds vaker dat de nationale overheid experimenteert met het creëren van ruimte voor lagere overheden en hun vraagt de participatie in te richten, dit is bijvoorbeeld gedaan in het programma Ruimte de Rivier. Overigens leren we hier ook uit dat dit alleen kan als de regionale en lokale partijen daadwerkelijk de ruimte krijgen om de participatie vorm te geven, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Referenda op nationaal niveau zijn een ander instrument dan co-creatie rond de herinrichting van een stadspark, met enthousiaste burgers en een faciliterende lokale overheid. Toch vallen ze allebei onder de overkoepelende term 'burgerparticipatie'. Het onderscheid zit niet alleen in het schaalniveau maar ook in de aard van de vraagstukken: op nationaal niveau zijn de onderwerpen minder concreet dan regionaal en lokaal. Denk bijvoorbeeld aan het raadgevend referendum over het associatieverdrag tussen EU en Oekraïne in 2016.

Onderscheid domeinen

Naast inhoud en schaalniveau zijn er ook verschillen tussen de domeinen. Rond de luchtvaart en zeehavens zijn er bijvoorbeeld sterke institutionele spelers en grote economische belangen. Hierdoor is de legitimiteit van het participatieproces verbonden met de autoriteit van de mensen in deze processen ten opzichte van de sterke spelers. In andere domeinen, zoals water en snelwegen, zien we dat de legitimiteit van het participatieproces niet zozeer afhangt van autoriteit maar meer van de momenten waarop participatie een plek krijgt in de ruimtelijke procedure.

Hoe kun je burgers meer betrekken?

Als je verkent hoe je burgers meer kunt betrekken, stel vragen als:

1. Hoe kunnen burgers echt invloed hebben op het openbaar bestuur?
2. Hoe kun je controle op netwerken organiseren?
3. Hoe kun je burgers een heel expliciete politieke rol geven? (zoals meebeslissen, controle uitoefenen, *checks and balances* uitoefenen, meedenken over beleid).

Dan moet je serieuze afspraken maken met burgers over:

1. Wat ze kunnen betekenen, waar ze wel iets over kunnen zeggen en waarover niet.
2. Wat er dan wel met de uitkomsten wordt gedaan en wat niet.

Nota bene:

- Een politicus behoudt zich altijd het recht voor om er iets van te vinden, zowel vooraf en tussentijds als achteraf. Afspraken over het participatieproces zou je als ambtelijk professional kunnen maken met de bestuurder. Richting de volksvertegenwoordiging kan de bestuurder dan expliciteren wat hij gaat doen in die participatieprocessen, waarom hij ze ingaat, en op welke momenten politieke afwegingen een rol kunnen spelen.
- De relatie participatieproces en burgers/ondernemers met politici loopt via een bestuurder die aangeeft waarom een participatieproces nodig is en daar ook voor staat. Hij moet dat niet alleen expliciteren, en hij moet ook de reflectie erop organiseren. Vanuit de bestuurder en de politicus gezien is de participatie niet het grote vraagstuk, maar is de politiek het vraagstuk. Wat is de rol van politiek? Want participatie is uitdrukking van burgerschap, en daar gaat de burger over. Burgerschap is een eenzijdige relatie.

Meer lezen:

Edwards, A. (2001) Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In: Edelenbos, J. and R. Monnikhof (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma, 117-142.

Edelenbos, J. (2004) Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice, *Governance*, (18)1, 111-134

Edelenbos, J.E., P.J. Klok and Van Tatenhove, J. (2009) The institutional embedding of interactive policy making: Insights from a comparative research based on eight interactive projects in the Netherlands, *The American Review of Public Administration*, 39(2): 125-148.

Ferwerda, M., P.H.A. Frissen, M. Schultz, M. van Twist (eds.) (2020) 30 jaar NSOB. *De politiek, netwerken en het politieke*. Den Haag: NSOB.

Ostaaijen, J.J.C. van (2014) Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht. *Bestuurswetenschappen*, 2014(2), 68.
https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/4431744/Hoe_word_je_wethouder_artikel_BW_juni_2014.pdf

Sørensen, E. en J. Torfing (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* 87(2):234 – 258.

Visser, V., J. van Popering-Verkerk & A. van Buuren (2019) Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR-Erasmus Universiteit Rotterdam, i.o.v. Kennisknooppunt Participatie.

Elk participatieproces is anders, afhankelijk van het onderwerp, de inhoudelijke en juridische kaders, het politiek-bestuurlijke speelveld en de betrokkenheid van burgers: meepraten, meedenken, meebeslissen, meedoen. Wat elk participatieproces gemeen heeft, is de rolverdeling.

Recht op burgerparticipatie: De vier hoofdrolspelers

De hoofdrolspelers van een participatieproces zijn onder te verdelen in vier groepen:

1. Bestuurders
2. Politici
3. Ambtelijke participatieprofessionals
4. Burgers.

Corniel van Leeuwen, wethouder van de gemeente Tholen, pleit voor een hechte samenwerking tussen die vier groepen, op basis van een goede rolverdeling. "Die rolverdeling kan in elk traject verschillen. Uiteindelijk is de raad de baas in een gemeente, want die is gekozen door de burger, en gemandateerd. Daarom moet er vooraf een gesprek zijn tussen bestuur en raad: 'Op welke thema's wilt u dat het college in gesprek met de burgers gaat? En hoe verhoudt dat zich tot uw representatieve rol?'"

De rol van de ambtelijk professional

Hoe je je eigen rol als ambtelijk professional in het participatieproces speelt en welke keuzes je maakt, heeft te maken met meer factoren. Ten eerste: hoeveel ruimte is er vanuit je organisatie, en hoeveel ruimte krijg jij als ambtenaar?

Minstens zo belangrijk zijn de persoonlijke factoren:

- jouw eigen perceptie van de rol die je speelt als beleidsambtenaar en als participatieprofessional,
- je talent en karakter,
- je waarden,
- jouw voorstelling van de functie en het functioneren van de overheid, en jouw rol daarin.

Recht op burgerparticipatie De ambtelijke rolinvulling: de vier typen van Hartmen en Tops (1987)

1. 'Der Beamte ohne Eigenschaften'

Dit is de ambtenaar die 'zonder engagement met de te verrichten werkzaamheden alle klussen tracht te klaren die op zijn bord worden geschoven'. In de contacten met de omgeving functioneert dit type ambtenaar als een soort 'doorgeefluik'.

2. De deskundige

De deskundige is erop gericht de 'eigen' deskundigheid of die van de eigen afdeling tot gelding te brengen. De eigen taak of die van de afdeling vormt de legitimatie van de gekozen handelwijze. Wanneer een deskundige onderhandelingen voert, staat voor hem centraal: hoe sleep ik er het meeste uit? Hoe kan ik zoveel mogelijk van 'mijn' deskundigheid in het eindresultaat laten doorklinken? In de contacten met de omgeving is bij dit type sprake van een zekere arrogantie ten opzichte van actoren die gezien worden als vertegenwoordigers van deelbelangen. Respect wordt getoond voor de inbreng van andere (erkende en onmisbaar geachte) expertise.

3. De onderhandelaar

Ook de onderhandelaar beschouwt zichzelf als vertegenwoordiger van een bepaald belang, maar in tegenstelling tot de deskundige is hij gericht op het bereiken van een redelijk compromis met de andere betrokkenen. Deze worden niet alleen beschouwd als lastige tegenstanders, maar ook als representanten van legitieme belangen, waarmee compromissen moeten worden gesloten.

4. De verbinder

Dit is de ambtenaar die met anderen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en probleemaanpak tracht te komen. De betrokkenheid van anderen wordt niet primair als lastig ervaren, maar als voorwaarde voor het ontwikkelen van goede voorstellen die over een breed draagvlak beschikken en als zinvol worden beschouwd. Het verschil tussen de onderhandelaar en de verbinder is dat de laatste met andere actoren een commitment aangaat om tot beleidsvoorstellen te komen die gemeenschappelijk gedragen worden. Veel meer dan bij onderhandelingen het geval is, is sprake van een gezamenlijk leerproces waarbij voorkeuren en opvattingen over problemen en oplossingen voor wederzijdse beïnvloeding vatbaar zijn. In de contacten met de omgeving is dit type ambtenaar gericht op het tot stand brengen van wederzijds commitment tussen de betrokken actoren. Hij doet dat in een ondersteunende rol; tijdens het proces is die ondersteuning niet alleen bestemd voor actoren binnen het politieke domein, maar ook binnen het publieke domein.

De rol van de ambtelijk professional De ambtelijke rolinvulling: de vijf typen van Jeliaskova en Hoppe (1996)

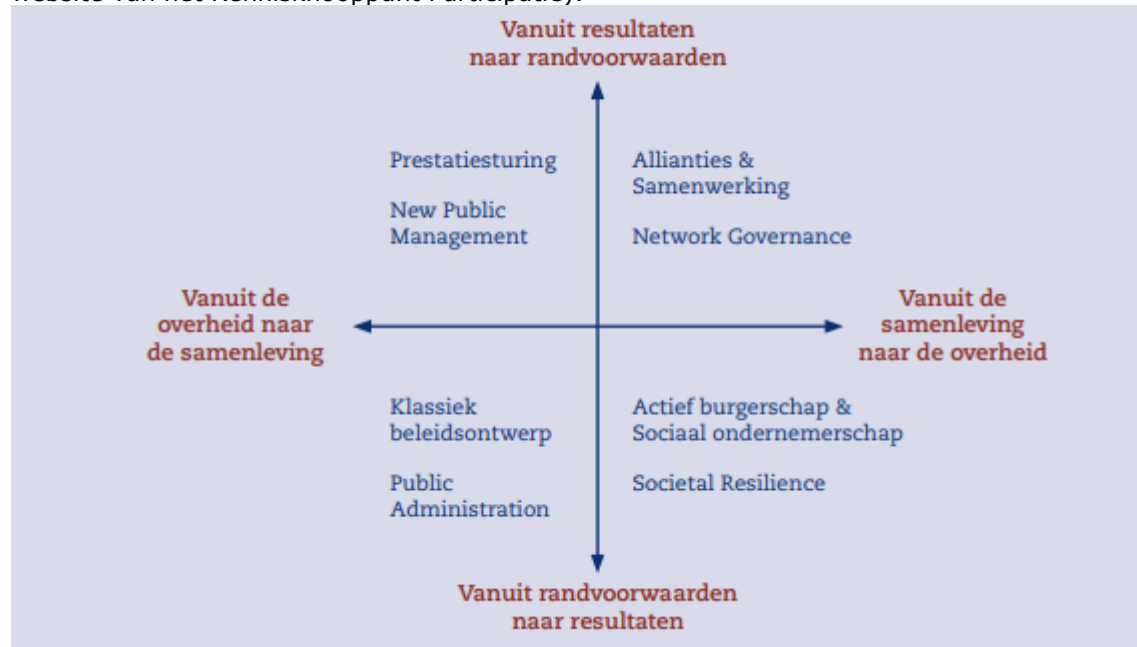
1. Procesregisseurs
Zoeken hun bekwaamheid en vakmanschap vooral in het sturen, managen en bewaken van het beleidsproces, van agendering tot invoering van nieuw beleid.
2. Beleidsfilosofen
Zien het als hun verantwoordelijkheid de politieke leiding en hun collega's bewust te maken van de gevolgen voor het beleid van verschillende, soms tegengestelde manieren van denken over beleidsproblemen en oplossingen.
3. Advocaten
Zien zichzelf voor alles als de (bureau-)politiek slagvaardige en vakbekwame behartigers van de belangen van de politieke leiding.
4. Neo-weberianen
Zijn ervan overtuigd dat de klassieke taak van de ambtenaar is objectief en onpartijdig beleid te ontwikkelen en informatie te geven over de gevolgen van beleid.
5. Experts
Beroepen zich op de eigen professioneel-analytische deskundigheid, waarin zij de maatstaf zien voor de kwaliteit van actieve beleidsadvisering voor de politieke leiding

De rol van de participatieprofessional vanuit perspectief op participatie

Van de Grift e.a. (2020) schetsen drie perspectieven voor de manier waarop ambtenaren omgaan met bewoners:

1. Betrokkenheid door co-creatie,
2. Betrokkenheid door projectmanagement,
3. Voldoen aan wettelijke vereisten.

Een ander model is het veelgebruikte NSOB-model (Van der Steen e.a. 2014) met vier perspectieven op sturing (een separate snelstudie hierover is te vinden op de website van het Kennisknooppunt Participatie):



Figuur 1 Perspectieven op overheidssturing. Bron: Van der Steen e.a. (2014)

1. Rechtmatige overheid,
2. Presterende overheid,
3. Netwerkende overheid,
4. Responsieve overheid.

In het proefschrift van Nederhand (2019) is dit model vertaald naar typen rollen van ambtenaren en initiatiefnemers. Ambtenaren zijn facilitator (responsief en deels netwerkend) of netwerker (netwerkend en rechtmatig). Initiatiefnemers zijn onafhankelijke (responsief en deels netwerkend) of ondernemer (responsief, presterend en rechtmatig).

Meer lezen:

Aan de slag met de Omgevingswet:

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/hulpmiddelen/stuurwiel-volksvertegenwoordigers/rol/welke-positie-kies/>

Grift, E. van de, Cuppen, E. & Spruit, S. (2020) Co-creation, control, or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work. *Energy Research and Social Science*, 60 (Feb): 101323.

Hartman, G.J.C. en Tops, P.W. (1987) Van overheidsbeelden naar concreet gedrag: typeringen op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid. *Beleidswetenschap*: 332-355.

Hoppe, R. en M.I. Jeliaskova (1996) Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement. *Beleidswetenschap* 10 (2): 124-153.

Ianniello, M., S. Iacuzzi, P. Fedele and L. Brusati (2019) Obstacles and

solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review, *Public Management Review*, 21(1): 21-46.

Nederhand, J. (2019) *The governance of self-organization: Analyzing the governance relationship between municipalities and community-based collectives*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Van der Steen, M., N. Chin-A-Fat, M. van Twist en J. Scherpenisse (2014) *Naar een ge(s)laagde strategie: Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

NB: meer over 'Wat wil je bereiken met participatie?' kun je lezen in de [Snelstudie Participatiedoelen](#) van het Kennisknooppunt Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Meer over het NSOB-model is te vinden in de snelstudie hierover, ook van het Kennisknooppunt Participatie (publicatie: begin 2021).

Prof. Dr. Jurian Edelenbos, Erasmus Universiteit Rotterdam*Potentie*

"Participatie kan nuttig en verrijkend zijn voor bestaande structuren van de representatieve democratie. Je boort een probleemoplossend vermogen aan van bewoners, of maatschappelijke groepen, die je als overheid in staat stellen om problemen beter te begrijpen en ook beter te kunnen oplossen. Ook kun je de betrokkenheid van bewoners gebruiken om te kijken of je op het goede spoor zit. Een ander motief kan zijn dat je je legitimiteit als bestuurder en als politicus kunt vergroten door responsief te zijn en te luisteren naar bewoners: is je politieke agenda relevant?"

Hoe organiseer je participatie op zo'n manier dat die potentie tot uitdrukking komt?

"Daar zit een les voor verschillende overheden of politieke organisaties die participatieprocessen organiseren. Het gebeurt nogal eens krakkemikkig. Dan worden de doelstellingen, die je zelf stelt, juist niet gehaald. Wees aan de voorkant duidelijk hoe je het instrument inzet. Transparantie aan de voorkant, of communicatie gaandeweg de rit, is een groot manco gebleken in het verleden. Ga de dialoog aan, wees helder over de kaders en over het proces dat je samen vormgeeft. Bottom-up is een goede aanpak, want er zit veel zelforganiserend vermogen in de maatschappij."

Interfaces nodig

"Als participatieprocessen een eigen leven gaan leiden, of parallel aan de bestaande politieke en ambtelijke processen worden georganiseerd, raken ze nooit verbonden. Dan worden ze betekenisloos. Dat is gevaarlijk. Zo'n geïsoleerd proces geeft machthebbers te kans om te zeggen: 'Daar doen we niets mee.' Je creëert ook veel negatieve energie, omdat ook de participant wel door heeft: we zitten in dit traject, maar hoe is het nu eigenlijk verbonden met de bestaande politieke trajecten? Vaak wordt dat nooit besproken. Participatie wordt als een machtsvrij ideaal gezien, maar dat is het niet. Het moet gerelateerd worden aan bestaande beleidstrajecten. Daarom heb ik gezegd: er is een missing link. Zorg voor interfaces die de processen koppelen. Als ambtenaar kun je daar ook aan bijdragen, door van tevoren na te denken over de koppeling tussen bestaand beleid en nieuwe inzichten, en het tijdig betrekken van de politiek."

Betrokkenheid ambtelijk professional

"Overigens is het nog vaak zo dat ambtenaren niet precies weten wat een participatietraject inhoudt en wat er van hen wordt verwacht. Ze kunnen zich zelfs aangetast voelen in hun invloedssfeer. Als bestuurder moet je daar oog voor hebben. Is degene die het participatieproces begeleidt, goed voorbereid? Is het participatieproces goed te combineren met andere werkzaamheden? Heeft hij of zij de juiste communicatieve vaardigheden en proceskwaliteiten? Als ambtelijk professional moet je de lijnen openhouden, telkens de dialoog aangaan. Dat vergt heel andere capaciteiten dan waarvoor je vanuit de inhoud wordt aangesteld."

Betrokkenheid bestuur en politiek

"De relatie tussen bestuur en politiek is belangrijk in een participatietraject. Geef dat vooraf aandacht. Organiseer een open gesprek. Vraag hoe de bestuurder, en de politicus, zich zou opstellen. Ga je op afstand staan of ga je meedoen? En waarom maak je die keuze? Ga je kaders stellen of ga je dat juist niet doen? Dan kun je samen de voor- en nadelen op een rij zetten, krijg je gevoel voor elkaars positie en

elkaars rol. Dan groeit de bewustwording van eigen keuzes en van mogelijkheden om gezamenlijkheid te creëren.”

Drs. Corniel van Leeuwen, wethouder gemeente Tholen

“De komst van social media met alle *alternative truths* vraagt meer verbinding met de burger. Tijdens de coronacrisis bijvoorbeeld zie je de overheid worstelen met de vraag: Hoe communiceer je als openbaar bestuur zo, dat je draagvlak bereikt voor de maatregelen? Tegelijkertijd zie je ook groepen burgers in het publieke domein zelf aan de slag gaan, met initiatieven rond de energietransitie of de zorg. Als het gaat om publieke betrokkenheid, dan zie ik participatie als een waardevolle aanvulling. Maar niet iedereen ziet dat zo. In onze landelijke gemeente worden volksvertegenwoordigers echt gekozen. Zij vinden dat zij het mandaat hebben om voor de kiezers keuzes te maken. Ze zien participatie niet als een alternatief voor de representatieve democratie.

Rolverdeling en inzet

Ik denk dat je burgers moet betrekken bij onderwerpen die hen direct aangaan. Klimaatverandering raakt mensen niet alleen in hun portemonnee, maar ook in hun leefruimte: denk aan de aanleg van windmolens of zonnepanelen in het open landschap van onze gemeente. In zo'n traject hebben we een uitvraag gedaan voor creatieve ideeën: we kregen 69 inzendingen! Dan wordt het een samenvloeijsel waarbij de wethouder een soort reisleader wordt, de raad zelf met de kaders aan de slag gaat, en burgers daarin intensief kunnen participeren. Ik pleit voor een hechte samenwerking op basis van een goede rolverdeling. Die rolverdeling kan in elk traject verschillen. Uiteindelijk is de raad de baas in een gemeente, want die is gekozen door de burger, en gemandateerd. Daarom moet er vooraf een gesprek zijn tussen bestuur en raad: 'Op welke thema's wilt u dat het college in gesprek met de burgers gaat? En hoe verhoudt dat zich tot uw representatieve rol?' Participatie is een groot goed, maar zet het als instrument bewust in. Dat kan vaak niet op alle onderdelen van een traject, en participatie is ook niet op alle vraagstukken toepasbaar. Vanuit mijn portefeuille mobiliteit en verkeer ben ik bezig met een grote gebiedsontsluiting. Vanuit een oud vestingstadje in onze gemeente komt er een aansluiting op een nieuwe provinciale weg, bij een gebied waar veel nieuwbouw moet komen. Daar passen we participatie gelaagd toe. Over de aansluiting op de provinciale weg, en de verkeersontsluiting, maken we een afspraak met de provincie. Dat is een mededeling, ook aan de raad, want het bestemmingsplan is er al. Maar aansluitend komt het gemeentelijk traject: hoe het gebied verder in te richten? Daarin kan de burger participeren. Communiceer helder over de speelruimte, en een ieders rol daarbinnen. Dicteer niet van a tot z een plan, maar gooi ook niet alles open.

Blijf alert

'Participatie leidt tot meer draagvlak'? Die vlieger gaat niet altijd op. Als je een goed proces doorloopt, kan het leiden tot meer begrip. Participatiekrediet kun je benutten, maar je kunt het ook verspelen. Als bestuurder ben je op drie, vier schaakborden tegelijk bezig. Dat maakt ook dat participatie een complicerend proces kan zijn. Aan de ene kant ben je als bestuurder transparant: verwijst je tegenstanders naar de plek waar ze een besluit kunnen aanvechten. Als een onderwerp politiek gevoelig ligt, organiseer je tegelijkertijd rugdekking aan de voorkant.

Verskil landelijk – regionaal – lokaal

Er zit een grote kloof tussen het beleidsdenkbeeld nationaal en de uitvoering lokaal. Daarom gaat de participatieve democratie wat mij betreft ook over de vraag: hoe doen we dat nou als bestuurslagen onderling? Als de uitvoering van beleid

decentraal plaatsvindt, dan is participatie voor gemeenten een waardevol traject om te verkennen. Daar is veel experimenteerterruimte mogelijk. Voor het rijk, en wellicht ook voor de provincies, is het wellicht beter om bij de klassieke taakopvatting te blijven.

Dr. Julien van Ostaaijen, Tilburg University & Avans Hogeschool

“De invloed van participatieprocessen op de representatieve democratie kan zowel positief als negatief zijn. Als je bedenkt dat 50% van de burgers gaat stemmen, en dat een deel daarvan dat niet (alleen) met lokale redenen doet, dan kun je als lokaal bestuurder of politicus niet zeggen: “Wij hebben als politicus/bestuurder de waarheid in pacht voor de komende vier jaar.” Het is belangrijk dat je bij sommige trajecten aanvullende participatie organiseert. Maar hoe je het doet: dat bepaalt hoe effectief en nuttig het is.

Voor participatie geldt niet: hoe meer, hoe beter. Gemeenten willen nog wel eens pochen: ‘Kijk eens hoeveel we doen, en hoe vaak we het doen’. Dan is er een risico dat je het niet goed doet. Elke gemeente heeft wel een of twee projecten die goed gaan. Als je door gaat kijken, dan zie je dat er onder die twee goede voorbeelden ook soms vele malen meer mislukkingen zitten. Dat is niet erg, want we leren met vallen en opstaan. Maar stel jezelf de volgende keer de vraag: is dit proces echt geschikt voor participatie?” En als je het dan doet, doe het dan van begin tot eind goed.

Bestuurders

“Een van mijn aandachtspunten voor bestuurders zou zijn: heb oog voor de achterkant van participatie. De voorkant is natuurlijk leuk: samen met bewoners, en de lokale media erbij, een teamgevoel creëren. Maar als die camera’s weg zijn, dan moet jij als wethouder overleggen, en zorgen dat jouw ambtenaren goede afspraken maken met de woningbouwcorporatie, en met de politie, of met de dienst binnen de gemeente die de bankjes repareert. Je moet doen wat je belooft. Als je dat niet kunt, dan moet je niet te veel beloven. Dat is geen recept voor succes, maar wel een ter voorkoming van onnodige frustratie.

Daarnaast moet je als bestuurder oog hebben voor wat mensen willen en wat er kan. Hoeveel draagvlak is er in de wijk voor iets beeldbepalends? Iemand zal moeten checken of het initiatief van een burger ook enigszins gedragen wordt in de wijk. Je wilt de situatie voorkomen dat je te enthousiast meegaat met een schreeuwende minderheid, terwijl de meerderheid heel iets anders wil. Ik ben altijd erg gecharmeerd van ambtenaren, die langs de deuren gaan om uit te leggen wat de bedoeling was. Die intensiteit zal niet altijd kunnen. Overigens over ambtenaren gesproken: ambtenaren voelen altijd feilloos aan of het hun bestuurder echt menens is met burgerparticipatie of als ze het alleen voor de Bühne zeggen. In dat laatste geval, zal een ambtenaar er vaak ook minder hard voor gaan.”

Ambtelijk professionals

“Veel werk omtrent burgerparticipatie is voor de ambtenaar. Maar niet elke ambtelijke dienst hoeft participatie te doen. Niet elke ambtenaar wil daarvoor werken en is ervoor geschikt. Een klein deel van die ambtenaren doet het omdat ze het leuk vinden, een groot deel van die ambtenaren omdat ze het moeten. Dat bedoel ik niet negatief, er zijn ambtenaren die zeggen: “Mijn taken zijn ingewikkeld genoeg, daar kan ik niet nog eens iets bij hebben.” Het moet vastgelegd zijn in beleidsplannen en afdelingsprojecten, tot en met functieomschrijvingen aan toe, zodat je het kunt plannen. Want als je zoiets als ambtenaar ‘erbij’ moet doen, dan moet je er ook wel de tijd voor hebben en kunnen maken. Dat betekent ook dat andere taken er misschien af moeten. Dan moet je het ook nog leuk vinden; je moet

het willen. Niet iedereen wil dat. Sommigen omdat ze het veel gedoe vinden, anderen misschien vanuit een soort paternalisme: 'Ik heb architectuur gestudeerd om goede dingen te doen voor de samenleving, niet om te zeggen: doe het zelf maar'. En tenslotte moet een ambtenaar het kunnen: weten wat je moet doen in zo'n proces, tot en met de juridische constructies aan toe."

Em. Prof. dr. Sybe Schaap

"Organiseer participatie altijd binnen heel krachtige, helder geformuleerde bestuurlijke kaders. Als je een groot werk tot stand gaat brengen, moet je de burger nooit het gevoel geven dat het hele plan open op tafel ligt. In het kader van Ruimte voor de Rivier rond Kampen hebben we de dijk dwars door het stadsfront getrokken. Dat was een ingewikkelde klus: het moest door alle huizen, bedrijfspanden en andere objecten heen. Daar zijn keihard kaders gesteld. Op basis daarvan kun je op detailniveau ook ingrijpen. Het weghalen van een benzinstation kun je niet zonder die mensen. Dankzij die heldere kaders begreep iedereen: dit gaat door. Er zit uitvoeringsruimte in, daar kunnen en moeten burgers bij helpen.

'Participatiesamenleving' vind ik een moeilijk grijpbaar begrip. We hebben een representatieve democratie. Dat betekent dat er, om beleid te ontwikkelen, moet worden samengewerkt door lieden die daarvoor zijn gekozen. In de uitvoering kan de burger meedenken. Als bestuurder weet je ook niet alles.

Mijn fundamentele wantrouwen heeft ook te maken met de reorganisatie van de ministeries. Daar zijn in de afgelopen 15 jaar de inhoudelijke experts verdwenen. Zo is de Bouwdienst van Rijkswaterstaat bijvoorbeeld vergaand uitgekleed en is de deskundigheid op het ministerie zelf uitgedund. Niet alleen het uitwerken en invullen van een plan wordt overgeheveld naar het bedrijfsleven, maar ook veel van het beheer, de directievoering en de audit. Vergelijkbare ontwikkelingen zie je bij andere ministeries. Het ontslaan van de inhoudelijke deskundigheid heeft waarschijnlijk miljarden gekost. En ook veel van de wetgevende juristen zijn verdwenen. Met veel ambitie worden grote wetten opgezet, die in feite dienstbaar zijn aan beleid. In mijn ogen is de grootste onzekerheid die eraan komt de Omgevingswet. Daarin zijn zo'n 15, 16 wetten bij elkaar gebracht, en onder een nieuw principe gekaderd: dat de besluiten zo laag mogelijk worden genomen, en dat er zoveel mogelijk ruimte is voor iedereen om daar het goede van te maken. Ik vrees grote anarchie en regionale verschillen in omgaan met die wet. Het volk komt los, de gemeente moet het regelen, er komen alleen provinciale kaders boven, en de gemeenten hebben te weinig deskundigheid om dat te doen! 'Maar we moesten toch meedenken?' En dat op zo'n postzegel als Nederland.

Mijn stelling is: de inhoudelijke kennis mag niet weg bij de overheid. Daarbij citeer ik de omgekeerde stelling van Sokrates: je moet weten wat je niet weet. Wat de markt opgaat moet door de eigen mensen begeleid worden. Dat betekent dat je kennis moet hebben, want dan weet je tenminste wat je de deur uit doet. Als het terugkomt, is dat een aanvulling op jouw kennis. Zo kun je werken aan infrastructuur en milieu, en andere maatschappelijke vraagstukken. Vaak is gezegd: 'De markt weet het beter dan de overheid.' Dat is niet zo. De markt weet heel veel beter dan de overheid, en de rest niet.

Je kunt het wat mij betreft pas hebben over participatie als je het aan de voorkant eerst geregeld hebt. Dat betekent: eerst de kennis aanvullen die nu ontbreekt. Steeds meer ministers worden ontslagen vanwege falende uitvoering. Steeds meer besluiten worden genomen waarbij de uitvoering niet meespeelt. Ook daarvan moet kennis in huis zijn en die kennis moet medebepalend zijn voor het beleid en voor de wetgeving."

