

De waarde van discursieve representativiteit

Een interview met Eefje Cuppen

Eefje Cuppen is hoogleraar Governance of Sustainability aan de Universiteit van Leiden. In haar onderzoek focust zij op de thema's participatie, besluitvorming en het ontwerpen van multi-actor processen voor duurzame transformaties. Daarnaast bouwt zij aan een interfacultair onderzoeksprogramma rond de maatschappelijke transformatie in de energietransitie.

Wat betekent inclusiviteit voor u?

Inclusiviteit gaat over de vraag wie participeert, maar ook over welke waarden, belangen, perspectieven en kennis een plek krijgen in plan- en besluitvorming. Aan deze vraag wordt mijns inziens helaas te weinig bewuste aandacht besteed. In ieder participatieproces is altijd sprake van inclusie en exclusie. Bewuste aandacht voor inclusiviteit vraagt om vergaande reflexiviteit van de organisatoren. Zogenaamde oplossingen om 'iedereen' of 'alle relevante stakeholders' uit te nodigen brengen je niet veel verder. Want hoe houd je het werkbaar? En wie bepaalt er wie relevant zijn?

Het helpt vast niet dat inclusiviteit een begrip is dat je op vele manieren kunt interpreteren. Vaak geeft men er praktisch invulling aan door 'hoofden te tellen' van betrokkenen en op basis daarvan te bepalen of een groep participanten voldoende divers of representatief is. Dat is niet mijn insteek. Ik focus op *discursieve* representativiteit¹ als benadering om productief om te gaan met inclusie en exclusie.

Dat klinkt best ingewikkeld. Wat bedoelt u precies met discursieve representativiteit?

Discursieve representativiteit gaat over het vertegenwoordigd zijn van verschillende perspectieven of denkbeelden. Ik zal dat verduidelijken met een voorbeeld. Met

“Discursieve representativiteit gaat over het aanwezig zijn van verschillende perspectieven of denkbeelden”

betrekking tot de energietransitie heeft men verschillende toekomstbeelden. Die toekomstbeelden geven vorm aan het handelen van hier en nu. Die beelden bevatten ook ideeën en impliciete aannames over de werking van het systeem en de rol van burgers. Vanuit het beeld dat de transitie van onderop, lokaal en decentraal moet worden vormgegeven, volgt de inzet op kleinschalige projecten waarin burgers een belangrijke rol spelen. Vanuit het beeld dat grootschalig geproduceerde waterstof de duurzame toekomst is, volgen grootschalige projecten met centrale aansturing door professionele organisaties. Via die beelden vindt dus automatisch inclusie en exclusie plaats.

Op die manier bepalen de perspectieven de ruimte om te handelen. Het is belangrijk om te kunnen reflecteren op de impliciete aannames en verwachtingen die met die perspectieven samengaan. In het ontwerpen van participatie moet worden gezorgd dat men kan reflecteren op de eigen beelden, waarden en aannames en die van de ander.

Waarom is dat zo belangrijk?

Door het centraal stellen van een diversiteit aan perspectieven in een participatie-aanpak gaat men op zoek naar het oprekken van de denkruimte. Verschillende perspectieven worden met elkaar

¹ E. Cuppen (2010) *Putting perspectives into participation. Constructive Conflict Methodology*

for problem structuring in stakeholder dialogue.
Amsterdam: Vrije Universiteit.

geconfronteerd. Die confrontatie leidt tot meer ideeën en innovatie. Dat is de waarde van conflict. Conflict wordt voornamelijk gezien als lastige weerstand of ‘gedoe’ dat je wilt voorkomen en indien nodig oplossen. Maar het kan juist waardevol zijn om het conflict op te zoeken!

Ik zie conflict als een waardevolle bron van innovatie. Onderzoek laat zien dat het mensen kan mobiliseren en activeren, dat het leidt tot nieuwe inzichten en de vorming van netwerken. Daarnaast is conflict onderdeel van een gezonde democratie waar het gaat om grote maatschappelijke onderwerpen. Wanneer je bepaalde perspectieven uitsluit, ontstaat de reële kans dat deze op een later moment als een boemerang terugkomen.

“Het kan juist waardevol zijn om het conflict op te zoeken!”

Het is dus zowel vanuit een democratisch als instrumenteel oogpunt waardevol om discursieve representativiteit centraal te stellen². Dat is een belangrijker ontwerpcriterium dan bijvoorbeeld een representatieve groep participanten op basis van bepaalde achtergrondkenmerken.

Dat is mooi gezegd, het oprekken van de denkruimte. Hoe doe je dat concreet?

Het begint met het in beeld brengen van verschillende perspectieven van burgers, bedrijven en overheden omtrent een bepaald vraagstuk. Dit kun je koppelen aan het participatieproces, zodat het representatief is voor de bestaande diverse denkbeelden. Voor dit in kaart brengen is de Q-methodologie erg geschikt³. Het is wel tijdrovend, maar op basis van de

uitkomsten kan je een proces ontwerpen waarin verschillende perspectieven centraal staan. Overigens dien je daarbij rekening te houden met de *optimal cognitive distance* tussen perspectieven. Dit is het optimum in verschillende perspectieven; té verschillend of té weinig verschillend vermindert de waarde en opbrengst van het proces⁴.

Wanneer de perspectieven geselecteerd zijn, hoe ga je dan verder te werk?

Het oprekken van de denkruimte kan in participatieprocessen heel praktisch worden toegepast in bijvoorbeeld workshops⁵. Groepjes participanten met dezelfde perspectieven gaan eerst aan de hand van een voorbeeld hun aannames expliciteren en aanscherpen. Mensen begrijpen dan beter waar hun standpunten eigenlijk vandaan komen⁶.

Daarna worden de groepjes gemengd zodat discussie ontstaat tussen de verschillende perspectieven. Mensen nemen een kijkje in elkaars ‘wereld’ (perspectief) om beter te begrijpen waar de standpunten van de ander vandaan komen. Tot slot kan wordt overgegaan op een creatieve brainstorm waarin ideeën uit verschillende perspectieven gecombineerd worden tot nieuwe, innovatieve oplossingsrichtingen. Dit vereist facilitators die de *art* en *craft* van het organiseren van participatie verstaan; faciliteren is vakmanschap!

Merkt u dat deze manier van werken, waarin de waarde van conflict en het oprekken van de denkruimte centraal staat, aanslaat bij organisatoren van participatie?

² Cuppen, E. (2018) The values of social conflict. Critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science*, 38, 28-32.

³ Cuppen, E. (2010) Q methodology to select participants for a stakeholder dialogue on energy options from biomass in the Netherlands. *Ecological Economics*, 69(3), 579-591.

⁴ Nooteboom, B. et al. (2007) Optimal cognitive distance and absorptive capacity. *Research Policy*, 36, 1016-1034.

⁵ Ligtvoet, A. et al. (2016) New future perspectives through constructive conflict: Exploring the future of gas in the Netherlands. *Futures*, 78/79, 19-33.

⁶ Cuppen E. et al (2016) Stakeholder engagement in large-scale energy infrastructure projects: revealing perspectives using Q methodology. *International Journal of Project Management*, 34(7), 1347-1359.

Ja ik zie dat steeds meer bewustzijn hierover ontstaat, bij zowel bedrijven als overheden. Binnen de energiesector is er bijvoorbeeld een lerend platform van omgevingsmanagers. Dat is een netwerk van mensen die écht wel weten hoe het organiseren van goede participatie werkt.

“Ik zie dat de praktijk vaak vooruitstrevender is dan dat in de (wetenschappelijke) literatuur wordt aangenomen”

Die zijn vernieuwend in hun denkwijze en zo ook in de acceptatie van het conflict en de inzet van diverse perspectieven. Ik zie dat de praktijk vaak vooruitstrevender is dan in de (wetenschappelijke) literatuur wordt aangenomen.

Nu u het heeft over wetenschappelijke literatuur, u beschrijft in een van uw artikelen de opkomst van crowd-based innovaties⁷. Hoe verhoudt deze opkomst van initiatieven uit de samenleving zich tot inclusiviteit?

Ik vrees dat het stimuleren van die initiatieven de komende jaren tot groeiende ongelijkheid zal leiden. Wat we nu zien is dat participatie – ongeacht of het initiatief van de overheid, private organisaties of burgers uitgaat – winnaars en verliezers oplevert. Wie participeert wint. En niet iedereen is even goed in staat om te participeren. Diegenen die participeren zijn voornamelijk hoger opgeleiden met een goed inkomen.

Dit was bijvoorbeeld het geval in de Agniesebuurt in Rotterdam, rondom een afwateringsvraagstuk, waar de participanten voordeel uit de situatie hebben kunnen halen ten koste van de non-participanten⁸. Maar ook in Drenthe is veel onvrede en onrust ontstaan rondom een burgerinitiatief dat een windpark wilde

aanleggen. Dat leidde zelfs tot bedreigingen aan het adres van de initiatiefnemer. De gemeenschap is daar toen enorm gespleten⁹.

Aan de basis hiervan ligt een

“Wie participeert wint”

verdelingsvraagstuk, over de verdeling van de lusten en lasten die volgen uit een participatief proces. Het gaat dus niet alleen om de processen zelf en wie betrokken zijn, maar ook om de uitkomst.

Een inclusieve uitkomst dient ten alle tijden het uitgangspunt te zijn van participatie. Het is niet zo dat iedereen mee moet hebben gedaan om een inclusieve uitkomst te bereiken, als er maar recht is gedaan aan de diversiteit van perspectieven van degenen die niet meedoen door anderen die wel meedoen in het proces. De essentie is inclusiviteit door *representatie* van belangen, waarden en perspectieven, en niet zozeer door *participatie* van al die verschillende mensen.

Wiens taak is het volgens u om die inclusieve processen en uitkomsten te waarborgen?

Dat is een goede en lastige vraag. Binnen de Omgevingswet zullen ontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor het organiseren van participatie. De legitimiteit van een private partij de publieke belangen moet gaan dienen, is discutabel. Private partijen hebben wellicht goede intenties ten opzichte van het collectieve belang maar burgers zijn daar – begrijpelijk – wantrouwig over. Daarom verschuift die verantwoordelijkheid misschien toch meer naar de publieke sector.

Ook burgers worden binnen de Omgevingswet aangemoedigd om initiatieven te ontplooiën en daarbij participatie te organiseren. Zijn burgers daartoe wel voldoende in staat? En hoe

⁷ Slot, T. et al. (2017) Crowd-based innovaties: verschuivende verantwoordelijkheden in een institutional void. *Bestuurskunde*, 3, 31-42.

⁸ <https://www.ad.nl/rotterdam/bewoners-agniesebuurt-bang-voor-natte-voeten~ad905159/>

⁹ <https://www.trouw.nl/nieuws/emoties-lopen-hoog-op-in-drenthe-wij-zijn-bezorgde-burgers-geen-terroristen~b2c679ec/>

voorkom je, zoals bij het eerdere voorbeeld van het windpark, dat initiatieven niet

“er is meer aandacht nodig voor de vraag hoe we recht kunnen doen aan innovatieve initiatieven en tegelijkertijd democratische waarden kunnen waarborgen”

leiden tot meer ongelijkheid en gespleten gemeenschappen?

Ik vraag mij echt af of de institutionele structuur wel passend is bij de rolverdeling die we tussen de partijen beogen. Zowel vanuit de wetenschap als de praktijk is er echt meer aandacht nodig voor de vraag hoe we recht kunnen doen aan bottom-up innovaties en tegelijkertijd democratische waarden of principes zoals transparantie, legitimiteit en inclusiviteit kunnen waarborgen¹⁰.

¹⁰ Slot, T. et al. (2017) Crowd-based innovaties: verschuivende verantwoordelijkheden in een institutionaal void. *Bestuurskunde*, 3, 31-42.