

Staat van de Haagse Participatie 2023

Geacht publiek,

Ik ben Christine Bleijenberg, associate lector Urban Governance aan De Haagse Hogeschool. Samen met collega's van het lectoraat Public Governance doe ik onderzoek naar burgerparticipatie. De afgelopen 10 jaar heb ik onderzoek gedaan naar participatieprocessen, in verschillende plaatsen in Nederland en sinds 2 jaar ook in Den Haag.

Mijn bijdrage aan deze theatrale avond bestaat uit een bijzondere lezing, de Staat van de Haagse Participatie waarin ik reflecteer op het participatiejaar dat achter ons ligt. Deze rede heeft een Haags tintje, maar de rode draad van mijn verhaal gaat even zo goed op voor andere gemeenten en overheidsorganisaties in Nederland.

Drempelvrees

Een paar weken geleden las ik het volgende bericht op LinkedIn:

“Bij de Rijksoverheid willen we burgers meer betrekken omdat dit de kwaliteit van het beleid ten goede komt. Tegelijkertijd zorgt het aangaan van gesprekken voor meer wederzijds begrip en vermindering van onderling wantrouwen. Echter merken we dat er veel drempelvrees is bij ambtenaren om in gesprek te gaan, waardoor het ook niet genoeg prioriteit krijgt. We zijn op zoek naar tools, methodes, of andere oplossingen om ambtenaren over deze drempelvrees heen te helpen en ze te motiveren om het gesprek aan te gaan.”

Even verderop vermeldt de tekst een aantal randvoorwaarden: het voeren van gesprekken met burgers mag niet te veel tijd kosten en de tool moet schaalbaar zijn. Immers ook andere overheden worstelen met dit probleem. Er is 25.000 euro budget beschikbaar.

Toen ik dit las, dacht ik dit kan niet waar zijn: na tientallen jaren ervaring met participatie constateert de Rijksoverheid dat er sprake is van drempelvrees bij ambtenaren? En denkt dat op te lossen door een tool te laten ontwikkelen? Hoe is het mogelijk? Onvoorstelbaar!

Met wat meer distantie zie ik deze oproep als een pijnlijk voorbeeld van de gevaarlijke combinatie van goede bedoelingen en gebrek aan kennis. Kennis over waar het om draait bij contact, of de gesprekken tussen burgers en de overheid. Op beide punten kom ik later terug.

“Helaas is het niet zo dat gesprekken per definitie zorgen voor wederzijds begrip en onderling vertrouwen.”

Gesprekken zijn cruciaal

Deze avond gaat over burgerparticipatie. Dat wil zeggen; alle initiatieven waarin de overheid en burgers - in samenspraak of samenwerking - beleid ontwikkelen of uitvoeren. Vaak ligt het initiatief bij de overheid, maar steeds vaker ook bij burgers.

Burgerparticipatie is er in allerlei soorten en maten: met veel of weinig, vaste of wisselende deelnemers, offline of online, met of zonder tools en werkvormen, eenmalig of soms jarenlang.

Twee voorbeelden van participatievormen:

- Een wijkraad of wijkberaad is een participatievorm waarin een min of meer vaste groep deelnemers met de gemeente overlegt over wat er speelt in de wijk.
- Burgerberaden zijn een participatievorm waarin een grote groep burgers zich voor een korte afgebakende periode buigt over een vraagstuk en daarover adviseert. Burgerberaden zijn momenteel erg populair. Zowel de gemeente Den Haag als de provincie Zuid-Holland hebben afgelopen jaren burgerberaden georganiseerd.

Een vast onderdeel van al die verschillende vormen van participatie, zijn de gesprekken tussen burgers en ambtenaren en soms ook bestuurders. Deze gesprekken zijn cruciaal voor het verloop en de uitkomsten van een participatieproces. Dat is waar de koek gebakken wordt.

Helaas is het niet zo dat gesprekken per definitie zorgen voor wederzijds begrip en onderling vertrouwen, zoals het ministerie schrijft in haar oproep. Of gesprekken daaraan bijdragen hangt af van hoe er wordt omgegaan met verschillende perspectieven van deelnemers. Dus wat gebeurt er als mensen het niet met elkaar eens zijn?

Het gaat niet vanzelf goed

Het keukentafelgesprek in de voorstelling *Laagland* laat zien hoe ontzettend mis het kan gaan bij deze gesprekken.

Voor wie de voorstelling niet heeft gezien:

Lokale bewoners en nieuwkomers hebben tegengestelde opvattingen over de toekomst van de recreatieplas. De plannen van de nieuwkomers voor klimaat-neutrale waterwoningen sluiten prachtig aan op de ambities van de gemeente op het gebied van duurzaamheid. De lokale bewoners willen de recreatieplas houden zoals die is; een plek voor de gemeenschap.

In de loop van het gesprek blijkt dat de gemeente al toezeggingen heeft gedaan aan de nieuwkomers. De lokale bewoners zijn per abuis niet op de hoogte gebracht.

Hoewel ook hier ongetwijfeld sprake was van goede bedoelingen, loopt het keukentafelgesprek, het 'op een ongedwongen wijze met elkaar in gesprek zijn' zoals de wethouder het noemt, volledig uit de hand.

Ambtenaren en bestuurders die naar de voorstelling zijn geweest, vertelden hoe pijnlijk herkenbaar de voorstelling soms was. Vooral de uitspraken van de wethouder riepen herkenning op:



Scène uit *Laagland* van Het Nationale Theater. Fotografie: Fred Debrock.

Over het doel van de gesprekken zegt de wethouder dat het gaat om: “Een stuk transparantie, een stuk wederzijds begrip van waaruit je naar elkaar toe beweegt”.

Als duidelijk wordt dat er al toezeggingen zijn gedaan aan de nieuwkomers: “Maar niets is al in beton gegoten, voor zover ik heb begrepen”.

“Mensen praten het liefst met collega’s, burens en vrienden die het met hen eens zijn.”

Zo ingewikkeld kan het toch niet zijn?

Is dit dramatisch verlopen gesprek in Laagland nou domme pech, mede veroorzaakt door het onhandige opereren van de gemeente en de grote tegenstellingen tussen lokale bewoners en nieuwkomers? Nee! Want varianten hierop zie ik regelmatig in de praktijk!

Hoe moeilijk het is om een goed gesprek te voeren wordt stelselmatig onderschat.

Onderzoek laat zien waarom een goed gesprek tussen ambtenaren en burgers per definitie moeilijk is:

- Ongeacht het onderwerp, er is per definitie sprake van verschillende perspectieven van burgers en ambtenaren. Verschillende perspectieven op wat het probleem is en op mogelijke oplossingen. En vaak wordt aan de keukentafel pas duidelijk hoe groot de verschillen zijn.
- Mensen praten het liefst met collega’s, burens en vrienden die het met hen eens zijn. En dat doen we ook. Hierdoor gaan we er onbewust vanuit dat onze kijk op dingen de juiste is en dat iedereen er zo over denkt. Dit brengt met zich mee dat alleen al luisteren naar iemand waar je het grondig mee oneens bent, leidt tot allerlei stressreacties. Drempelvrees van ambtenaren is dus zeer goed te begrijpen.
- Naarmate deelnemers meer overtuigd zijn van hun eigen gelijk, wordt luisteren naar de ander steeds moeilijker. Bijvoorbeeld wanneer bestuurders en politici een uitgesproken opvatting is over wat er nodig is of wanneer ambtenaren op basis van hun inhoudelijke kennis een bepaalde oplossing voorstaan.

In de context van Laagland kan er geen sprake zijn van een ongedwongen gesprek. Maar ook voor andere onderwerpen geldt: een gesprek tussen burgers en ambtenaren kan alleen bijdragen aan wederzijds begrip of onderling vertrouwen als het zorgvuldig en met kennis van zaken is voorbereid en wordt begeleid door een neutrale gespreksleider.

Veel vooruitgang is er niet geboekt

En als burgerparticipatie nou een nieuw fenomeen was, dan zou je je daar achter kunnen verschuilen. Maar dat is absoluut niet het geval. Sinds het begin van de jaren ’90 is er bakken met ervaring opgedaan met allerlei vormen van burgerparticipatie. En sindsdien laten studies keer op keer dezelfde knelpunten en leerpunten zien.

Zo concludeerde de [Nationale ombudsman in zijn Jaarverslag 2022](#) dat “de overheid vaker, eerder en beter moet

luisteren naar burgers.” Ondanks goede voorbeelden blijft de ombudsman kritisch, onder meer over de invloed en zeggenschap die burgers hebben op het werk van de overheid.

Er wordt dus voldoende geparticipeerd, maar burgers hebben nog steeds geen invloed, terwijl dat voor de meeste mensen de reden is om mee te praten. Of zoals een van de deelnemers aan de gesprekken voorafgaande aan deze avond het zei: “Dan praten we twee jaar mee en dan gebeurt het om onduidelijke redenen toch.”

De Rekenkamer van de gemeente Den Haag schreef in haar [rapport over participatie](#) in de energietransitie (2023): “De gemeente heeft zich ingespannen om bewoners te laten participeren, maar heeft dit niet goed voorbereid en uitgevoerd.”

“Het is belangrijk dat er betere gesprekken worden gevoerd. Want met elk gesprek dat niet goed verloopt neemt de afstand tussen burgers en overheid toe.”

Alle goede bedoelingen en hard werken van ambtenaren ten spijt, heeft de participatie onvoldoende bijgedragen aan de doelen die waren gesteld.

Zonder alle capabele ambtenaren in deze zaal te kort te doen: de kwaliteit van participatie is wisselend en dat moet nodig veranderen. Er is te weinig kennis en expertise, te vaak wordt het wiel opnieuw uitgevonden, er wordt te weinig geleerd van ervaringen in de praktijk of er worden keuzes gemaakt op basis van intuïtie of – hou je vast - omdat een bepaalde participatievorm toevallig in de mode is.

In een stad als Den Haag vinden jaarlijks naar schatting 100-200 participatieprocessen plaats. Ervan uitgaande dat burgers en ambtenaren toch minstens drie keer met elkaar praten, komt dat neer op elke werkdag 1-3 gesprekken. En na de invoering van de Omgevingswet per 1 januari zal dit aantal nog flink toenemen.

Het is belangrijk dat er betere gesprekken worden gevoerd. Want met elk gesprek dat niet goed verloopt, zoals in Laagland, neemt de afstand tussen burgers en overheid toe. Net als de drempelvrees van ambtenaren.

‘Goede bedoelingen’ zijn onvoldoende

De tijd van ‘goede bedoelingen’ is wat mij betreft definitief voorbij! Gelukkig is er veel bekend over wat belangrijk is voor succesvolle participatieprocessen en constructieve gesprekken. De elementen van procedurele rechtvaardigheid bieden hier houvast.

Het gaat dan bijvoorbeeld om respect, het serieus nemen van verschillende perspectieven en helderheid over de context. Ik licht deze drie elementen kort toe:

- Het gaat burgers om prettig en respectvol contact. Denk aan een begrijpelijke uitnodiging op een moment dat er nog ruimte is om invloed uit te oefenen. En het betekent dat iedereen zich welkom voelt, in het bijzonder kritische of boze burgers.
- Het gaat erom dat er ruimte is voor verschillende perspectieven, en dat die er ook écht mogen zijn, en serieus

worden genomen. Het kan niet zo zijn dat gedurende een gesprek blijkt dat de belangrijkste keuzes al gemaakt zijn.

- En tot slot begrijpelijke informatie over wat er gebeurt met wat burgers hebben ingebracht en uitleg over de keuzes die zijn gemaakt. Dit betekent contact houden, vertellen hoe het verder gaat, zodat burgers weten dat ze hun vrije avond niet voor niets hebben opgegeven.

Want mensen zijn allesbehalve participatie-moe, maar ze hebben genoeg van bijeenkomsten op ongelukkige tijden en onbereikbare locaties, waarin er alleen ruimte is voor opvattingen die passen in het straatje van de overheid waar ze verder nooit meer iets van horen.

“Pik niet alleen datgene op wat aansluit bij jouw kijk, maar probeer te luisteren naar de onderliggende boodschap.”

Hoe voer je een goed gesprek?

We horen het ook na de verkiezingen van november weer: er is afstand en wantrouwen tussen burgers en de overheid en tussen burgers onderling. Vaak wordt deze constatering gevolgd door de oproep om het gesprek met de ander aan te gaan.

Er is consensus dat gesprekken nodig zijn, maar er is weinig aandacht voor hoe je dat dan doet: een goed gesprek voeren. Een A4'tje met de dialoogregels is niet voldoende om tot een dialoog te komen.

Ambtenaren maar ook burgers moeten weer leren om gesprekken te voeren over omstreden onderwerpen.

Ambtenaren en politici moeten hier het voortouw nemen. Dit betekent:

- Empathisch luisteren: Leg je neer bij de weerstand die je voelt om het gesprek met de ander aan te gaan. Accepteer dat de ander een volstrekt andere kijk op de werkelijkheid heeft dan jij. Pik niet alleen datgene op wat aansluit bij jouw kijk, maar probeer te luisteren naar de onderliggende boodschap. Zeker wanneer burgers klagen of boos zijn, is die onderliggende boodschap er altijd.
- Werk aan je neutraliteit, bijvoorbeeld in je rol als gespreksleider. Zet letterlijk of figuurlijk een andere pet op. Benader de vraag van de organisatie, vanuit de perspectieven van burgers. Het gaat niet om het creëren van draagvlak voor het een of ander of het voorkomen van weerstand. Het gaat om het gehoor geven aan zorgen van mensen, het oppakken van creatieve ideeën en het rekening houden met uiteenlopende perspectieven.

Betere gesprekken in 2024!

Beter leren praten met andersdenkenden is een kwestie van een lange adem. Als we niet oppassen blijft het wederom bij goede bedoelingen en schieten we nog niks op. Zo aan het eind van het jaar, stel ik daarom een maatregel voor die per 1 januari kan worden ingevoerd.

Alle ambtenaren voeren elke maand één gesprek met een bewoner of ondernemer over een onderwerp of probleem waar hij/zij mee bezig is. Weer op kantoor, beantwoorden ze de vraag: Wat heb ik gehoord en wat betekent dit voor

het onderwerp waar ik aan werk? Schrijf dit op en praat erover met collega's.

Deze maatregel leidt tot inzicht in wat daadwerkelijk belangrijk is in het contact met burgers, op een ongedwongen wijze en zonder dat er al te veel op het spel staat. Deze informele gesprekken werken gegarandeerd drempelverlagend. En de ontwikkeling van de tool hoeft niet afgewacht te worden!

Hiermee kom ik aan het eind van de Staat van de Haagse Participatie 2023.

Omstreden vraagstukken blijven er. Of het nu gaat om de herinrichting van een speeltuintje of over de opvang van vluchtelingen, over het kappen van een enkele boom of over de energietransitie. Echter niet de tegenstellingen zelf, maar de wijze waarop we er met elkaar over spreken, is doorslaggevend voor het komen tot oplossingen en wederzijds begrip. En dat biedt perspectief!

Ik hoop dat 2024 een jaar wordt met betere gesprekken tussen burgers en de overheid! Bedank voor uw aandacht.

Dr. Christine Bleijenberg

Over Gaafland

Deze rede, de Staat van de Haagse Participatie 2023, is uitgesproken op maandag 18 december 2023 als onderdeel van Gaafland, een theatrale avond met kunstenaars, acteurs en muzikanten over burgerparticipatie. Inspraakavonden, burgerinitiatieven, referenda: hoe (goed) is de samenwerking tussen burgers en politici in onze stad?

Gaafland is geïnspireerd door een scene uit de voorstelling Laagland van Het Nationale Theater, geregisseerd door Eric de Vroedt. Een inspraakavond op het stadhuis (een 'keukentafelgesprek' volgens de wethouder) loopt finaal uit de hand. In aanloop naar Gaafland zijn er met groepen burgers en ambtenaren en politici gesprekken georganiseerd over hun ervaringen met burgerparticipatie. Deze gesprekken vormden de inspiratie voor Gaafland.

Gaafland was een samenwerking tussen [Het Nationale Theater](#) en [E:M+MA / Experts in media en maatschappij](#).

Achtergrond

Dr. Christine Bleijenberg is associate lector Urban Governance bij het Lectoraat Public Governance van het [Kenniscentrum Governance of Urban Transitions](#) van De Haagse Hogeschool. Samen met een team van collega's onderzoekt ze de voorbereiding, uitvoering en doorwerking van participatieprocessen. De focus in haar werk ligt op de gesprekken tussen burgers, ambtenaren, bestuurders en andere stakeholders als cruciaal onderdeel van burgerparticipatie. In 2021 heeft [Christine haar proefschrift](#) aan de Radboud Universiteit afgerond met als titel 'In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen'.

Colofon

Januari 2024

Christine Bleijenberg,
lectoraat Public Governance (GUTs)

Dit is een uitgave van:
kenniscentrum Governance of Urban Transitions (GUTs),
De Haagse Hogeschool

DE HAAGSE
HOGESCHOOL