

## VRIJE RUIMTE - Nanke Verloo

# KRITIEKE MOMENTEN IN BURGERPARTICIPATIE?

In de afgelopen tien jaar onderzocht ik van dichtbij hoe de nationale en de lokale overheid burgers probeert te betrekken bij besluitvorming. Ik maakte mij de verhalen, perspectieven en ervaringen van protesterende bewoners eigen. Daarna liep ik mee met gemeenteambtenaren. Ik was compleet verward wanneer ik ook nog mee liep met lokale politici, en met consultants, professionals en omgevingsmanagers die ingehuurd werden om het participatieproces te begeleiden. Na al die ervaringen, perspectieven en verwachtingen kon ik mij vaak nog maar moeilijk zelf een mening vormen over het plan of het besluit. Wat ik wel wist, was dat de verhalen, de perspectieven en de ervaringen van verschillende groepen die proberen samen te werken in burgerparticipatieprocessen niet op elkaar aansloten. Sterker nog, ze vormden hun eigen werkelijkheid.

Ik vroeg me af, 'waarom eindigt burgerparticipatie toch zo vaak in conflict?' Ik legde de tijdslijnen en perspectieven die ik in mijn onderzoek had opgetekend naast elkaar en begon een patroon te zien. Ik zag tien 'kritieke momenten' waarop ik het proces vaak zag mislopen. 'Kritieke momenten' definieer ik als de momenten waarop

er iets gebeurt waardoor de relatie tussen bewoners, gemeenten en andere partijen tijdens het participatieproces verandert. Ze duiden op een onverwachte wending waarvan de gevolgen zich niet gemakkelijk laten terugdraaien. In conflictsituaties zijn het vaak de momenten waarop het conflict escaleert; dan verslechtert de relatie tussen partijen. Maar diezelfde kritieke momenten bieden ook een kans om de relatie tussen partijen te verbeteren. Het doel van de reflectie op tien kritieke momenten in burgerparticipatieprocessen is de relaties en de samenwerking tussen partijen te verbeteren. Het gaat over vertrouwen, het gaat over allerlei onhandige, ondoordachte en vaak onbedoelde momenten die, bij elkaar opgeteld, de kloof tussen de leef- en systeemwereld veroorzaken. Om de kwaliteit van burgerparticipatie te verbeteren, hebben we dus niet nog meer toolkits of indicatoren nodig, maar juist wijsheden en inzichten rond de tien 'kritieke momenten' die in het burgerparticipatieproces 'tussendoor' gebeuren en de samenwerking kunnen maken of breken.

De eerste vijf kritieke momenten gaan over de opzet van het proces. Hier stel ik dat we het doel van burgerparticipatie zouden moeten herformuleren. Participatie wordt vaak ingezet om besluitvorming democratischer te maken en tegenstanders te overtuigen. Dat zijn mijns inziens misleidende doelen. Participatie heeft niet als doel consensus te bereiken, maar zou moeten gaan

over samenwerken, van elkaar leren en daarin het conflict niet uit de weg gaan. Deze kritieke momenten gaan ook over de politieke agenda die ten grondslag ligt aan ieder veranderingsproces. Deze zou veel transparanter gecommuniceerd moeten worden om burgers duidelijkheid te geven over de ruimte die er wel of niet is om mee te praten over verandering. Ik zag dat bestuurders en ambtenaren vaak vriendelijk wilden blijven en het daarom deden lijken alsof er nog veel mogelijkheden open lagen, wat in werkelijkheid niet het geval was. Dit leidde bij burgers tot valse beloften en meer teleurstelling en frustratie.

De kritieke momenten tijdens de uitvoering van het participatieproces gaan voor een deel over de situaties die dwars door de zorgvuldig ontworpen processen heen gaan; die ene opmerking van die ambtenaar die je doet beseffen dat je niet bent gehoord, die keiharde klap op tafel van die bewoner waar je zo van schrok, of het feit dat die documenten pas drie uur voor de bijeenkomst werden uitgestuurd.

De laatste kritieke momenten gaan over de periode na het officiële participatieproces waarin de informatie en ideeën

uit het proces om worden gezet in plannen en beleid. Ik zag dat deze periode voor burgers vaak een 'black box' was waar zij geen invloed op hadden en geen informatie over kregen totdat de besluiten genomen waren. Dat kan anders. Hier zou een partij de belangen en ideeën van burgers moeten vertegenwoordigen tot de plannen zijn uitgewerkt.

De tien kritieke momenten geven inzicht in wat ik 'interafhankelijkheid' wil noemen, het gegeven dat in een goed participatieproces iedereen evenveel van elkaar afhankelijk is om tot betere plannen en besluitvorming te komen. Natuurlijk zijn er machtsverschillen; die moeten zichtbaar en onderwerp van gesprek zijn. In een goed participatieproces wordt die interafhankelijkheid gevierd en neemt ieder zijn rol.

## 'waarom eindigt burgerparticipatie toch zo vaak in conflict?'

**Dr. Nanke Verloo** (N.Verloo@uva.nl) is senior onderzoeker en docent Stedelijke Politiek en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam, hoofdredacteur van het tijdschrift *Beleid & Maatschappij* en lid van de redactie van *Sociale Vraagstukken*. Haar onderzoek gaat over de schurende relatie tussen burgers en de overheid. Haar essay over 'Struikelen over participatie' is te bestellen op de website van Uitgeverij van Gennep.