

Het uitgangspunt van burgerparticipatie is nobel, maar de praktijk levert vooral frustratie op. Deelnemers zien niet al hun ideeën terug in het besluit, raadsleden durven geen eigen afweging meer te maken en de niet-participerende buurtbewoners hebben het nakijken. De huidige crisis biedt kansen om te experimenteren met andere vormen van burgerinspraak.

Door Sander van Diepen

Burgerparticipatie is nu ondemocratisch

‘Wordt onze wijk autoluw?!’ Waar komt dat vandaan? Wie heeft dat bedacht? Een veel gehoorde opmerking aan de deuren in de Frans Halsbuurt in Amsterdam. Ondanks dat het plan een initiatief is van een groep bewoners uit de eigen buurt. Het typeert de groeiende onvrede over burgerparticipatie in zijn huidige vorm.

Het uitgangspunt van burgerparticipatie is nobel: onze inwoners worden betrokken bij lokale besluitvorming. De praktijk levert echter vooral frustratie op. Deelnemers zien niet al hun ideeën terug in het uiteindelijk besluit. Raadsleden durven geen eigen afweging meer te maken omdat ‘de burger’ al heeft gesproken. En de niet-participerende buurtbewoners hebben het nakijken, ondanks dat ze bij de verkiezingen een paar jaar eerder een duidelijke richting hadden meegegeven.

Ideaalbeeld versus praktijk

In de huidige vorm is burgerparticipatie eerder een verzwakking van onze democratie dan een versterking. Want de praktijk is dat burgerparticipatie maar door een klein deel van de inwoners wordt benut. De betrokkenen zijn nauwelijks een representatieve afspiegeling van de bevolking. Een te kleine groep activistische inwoners krijgt daarmee zeggenschap over de koers. D66 is lokaal vaak de aanjager geweest van het beleid op burgerparticipatie. In zijn huidige vorm zie ik echter steeds meer onvrede naar boven komen. Een gezonde democratie vraagt om continue monitoring of de uitvoering functioneert en waar aanpassing nodig is. Hierbij een pleidooi voor écht brede burgerinspraak met een voorzet voor ‘consultatiedemocratie’.

De praktijk is dat burgerparticipatie maar door een klein deel van de inwoners wordt benut



Stadsgesprek over de Agenda Autoluw Amsterdam.

Inwoners betrekken bij de ontwikkelingen van de leefomgeving moet een basishouding zijn voor iedere democraat. Onze leefomgeving is immers van iedereen. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen hebben directe invloed op je eigen woongenot. Burgerparticipatie biedt daarbij een vorm van directe democratie waarbij burgers, overheden en andere stakeholders met elkaar in gesprek gaan om tot een gemeenschappelijke visie te komen. Op papier is het een schoolvoorbeeld hoe de deliberatieve democratie lokaal kan werken. In steeds meer gemeenten is het bijna vanzelfsprekend dat iedereen die dat wil, kan meepraten en meedenken over de inrichting van de buurt. Met de aanstaande Omgevingswet is de toepassing van participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen nu ook in de wet verankerd. ¹ Participatie zoals omschreven in de Omgevingswet poogt pijnpunten al in een vroeg stadium van besluitvorming naar voren te laten komen. ² Dit maakt het voor de bestuurder gemakkelijker te manoeuvreren naar een succesvol eindresultaat dan wanneer alles al in steen gebeiteld is. Zo kan goede participatie niet alleen een hoger democratisch gehalte geven aan besluitvorming, maar ook oplossingen voor prangende problemen versnellen. Bijvoorbeeld bij het woningtekort. Want als bewoners van tevoren hun zorgen meegeven bij nieuwbouwprojecten, scheelt dat later weer aan procedures, bezwaren en rechtszaken.

Dat is het ideaalbeeld tenminste. Elke lokale bestuurder kent echter de weerbarstigheid van burgerparticipatie in de praktijk.

Participatie-elite

Ten eerste, als we kijken naar de participerende burgers bij inspraakmomenten zien we veelal een grotendeels homogene groep. Het zijn de hoogopgeleide inwoners, meestal gepensioneerd en uit de meest welvarende delen van de stad. ³ Het zijn daarmee altijd dezelfde gezichten die zich aandienen. Dezelfde groep inwoners die de routes kent naar het stadhuis. Niet voor niets wordt er in diverse publicaties al gesproken over een participatie-elite. ⁴ Het is daarmee zeer de vraag welk democratisch gehalte burgerparticipatie en inspraakmomenten borgen. Door het smaldeel dat de overlegzaaltjes domineert, bedient participatie vooral de lokale lobbygroepen en het particulier belang. De vraag is of de bestuurder hiermee werkelijk het brede palet aan belangen, zorgen en inzichten vanuit zijn gemeente meekrijgt. Want waarom lukt het niet de brede bevolking te betrekken bij burgerparticipatie? De onbekendheid van de inspraakavond? Zijn de fysieke bijeenkomsten een drempel? Is het tijdstip het probleem?

Toegankelijkheid voor iedereen is een fundamentele voorwaarde voor een functionerende democratie. Ook dit is op papier goed geregeld, met een open uitnodiging naar omwonenden en meestal een tijdstip in de avond. De praktijk laat echter zien dat inwoners 'wel iets beters te doen hebben'. Een reeks inspraakavonden bezoeken vergt tijd en dat is niet een privilege dat iedereen heeft. Na een drukke werkdag, het in bed leggen van kinderen en de nodige sociale activiteiten, ziet de gemiddelde inwoner weinig kans om zich nog aan te sluiten bij een participatiebijeenkomst. Kunnen we dat niet slimmer inrichten zodat deze bewoner geen oppas moet

1 | De wetgever schrijft echter niet voor hoe participatie onder de Omgevingswet eruit moet zien.

2 | <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet>

3 | Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

4 | Bijvoorbeeld in: Van der Meer, T. (2017). 'De kiezer is niet gek'. *De Groene Amsterdammer* (2).

Door het smaldeel dat de overlegzaaltjes domineert, bedient participatie vooral de lokale lobbygroepen en het particulier belang

regelen, de verjaardag moet afzeggen of gepensioneerd moet zijn om zijn vrije avond te besteden aan de herinrichting van de straat? Kortweg: hoe maken we burgerparticipatie toegankelijk en daarmee een werkelijke democratische afspiegeling van de mening van de meerderheid?

Democratisch mandaat

Ten tweede, een raadslid staat voor een voldongen feit als hij of zij de uitkomsten van de participatieavonden gepresenteerd krijgt. Een raadslid moet een afgewogen keuze kunnen maken tussen de belangen die lopen in de samenleving. Bewonersgroepen, wijkverenigingen of lokale lobbyclubs pretenderen te spreken namens de stille meerderheid die niet aanwezig is. Deze te eenzijdige inspraak bij participatieavonden, zoals ook geschetst in het eerste punt, bevoordeelt de participatie-elite ten overstaande van de brede bevolking. Je kan stellen dat dit in strijd is met het eerder gegeven democratisch mandaat, want bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen was een meerderheid van het electoraat opgekomen om de lokale politieke koers te bepalen. Verkiezingen zijn daarmee de minst selectieve vorm van burgerbetrokkenheid bij het lokale bestuur. Als raadsleden een aangepaste koers varen door invloed van een kleine groep activistische bewoners, dan botst dat met de balans van de vertegenwoordigende democratie. Om een voorbeeld te geven: bij een bijeenkomst over wonen komen de omwonende huurders en woningbezitters aan het woord om hun wensen en bedenkingen te delen. De *woningzoeker*, minstens zo belangrijk om te horen in het woongesprek, blijft echter ongehoord. Hoe zorgen we ervoor dat de woningzoekende een gelijkwaardige stem krijgt in een zich ontwikkelende stad?

Ontevredenheid over de uitkomst

Ten derde, participatie leidt in de praktijk zoals ik het tegenkom vaker tot ontevredenheid dan instemming. Hoe meer de burger betrokken wordt bij lokale ideeën- en besluitvorming, hoe meer hij of zij zich eigenaar voelt van de uitkomst. Het gevolg is dat iemand die niet zijn volledige inbreng terugziet in het besluit, oordeelt dat de participatie is mislukt. Naar aanleiding van aanhoudend gemor en ontevredenheid over de praktijk, werkten Leidse D66'ers aan een set 'gouden regels' voor geslaagde burgerparticipatie. De totstandkoming was met een groep inwoners die zelf bij projecten betrokken waren en na de participatie teleurgesteld waren over het proces. Het leverde enkele duidelijke spelregels op. De belangrijkste was duidelijkheid waarover wel en niet geparticipeerd kan worden. De lokale politiek moet hierbij duidelijke kaders meegeven. Hoe meer de inspraak open vragen stelt, hoe groter de teleurstellingen zijn.

Dat leidt tot een extra zorgpunt: de snel oplopende kosten van burgerparticipatie. Lokaal worden grote budgetten geïnvesteerd in participatieavonden, met onafhankelijke begeleiders en ingehuurde locaties. Er wordt veel gemeenschapsgeld geïnvesteerd in de besluitvorming zonder dat er nog een steen is verzet. Democratie is een groot goed en mag zeker wat kosten. Maar we moeten ook kritisch zijn als het niet het gewenste resultaat oplevert. Op het moment dat alle partijen er ontevreden op terugkijken, moeten we ons ook afvragen of dit wel de gewenste opzet is.

Als raadsleden een aangepaste koers varen door invloed van een kleine groep activistische bewoners, dan botst dat met de balans van de vertegenwoordigende democratie

Crisis biedt kansen

Met de onvrede over participatie in zijn huidige vorm kunnen we blijven doormodderen op de huidige koers of overgaan op een betere vorm van participatie. De coronacrisis zette een streep door de participatiebijeenkomsten in het land. Dat betekent echter niet dat alles *on hold* staat. Want terwijl deze crisis zich aandient, is de woningnood nog altijd niet verholpen. *Never waste a good crisis*: nu Nederland gewend raakt aan online-bijeenkomsten en *webinars*, biedt deze periode kansen om te experimenteren met digitale inspraakprocedures en participatie via enquêtes. Om vertraging te voorkomen, maar ook omdat het voordelen biedt ten opzichte van de fysieke participatiebijeenkomsten.

Enquêtes bieden vele voordelen boven de inspraakavond zoals we hem kennen. Het geeft de burger zelf de keuze waar en wanneer hij zijn bijdrage levert. Het werkt binnen de kaders die de raad eerder heeft besloten. Deze vorm van volksraadpleging is een graadmeter om te kijken of de lokale politiek de juiste koers te pakken heeft. Enkel valt of staat het bij goede vraagstellingen en zorgvuldige introductie. De gemiddelde inwoner overziet niet altijd het grotere plaatje. Deze kennisachterstand kan ingehaald worden met bijvoorbeeld een *webinar* of een goede introductie.

Een enquête gaat daarmee voorbij aan het eenvoudig referendum. Er zijn immers geen binaire keuzes en geen gemakkelijke antwoorden. De vraagstellingen zelf moeten daarom geen valse tegenstellingen opwerpen. Iedereen weet wat een inwoner kiest als de keuze is tussen nieuwe woontorens of een park in de achtertuin. Tegelijk is het ook een valse tegenstelling als de keuze is tussen een 65, 70 of 75 meter hoge woontoren. Dan wordt de inwoner een figurant in de participatie. Een goede enquête vraagt de burger een gewogen keuze te maken tussen meerdere opties. Dat leidt doorgaans tot meer genuanceerde resultaten. Voor de politicus is het een methode om inzicht te krijgen wat er onder de inwoners leeft. Maar altijd met de disclaimer: uiteindelijk weegt het raadslid alle belangen en besluit de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan.

Conclusie

Hoe zeer ik als democraat de idealen van burgerparticipatie ook wil omarmen, in de praktijk moet ik erkennen dat het vooral een kleine groep actieve inwoners bedient. Burgerparticipatie neigt daarmee een geprivilegieerde groep te bevoordelen en is daarmee eigenlijk ondemocratisch. Om echt brede participatie van de inwoners te bevorderen moet deze inspraak toegankelijker worden. Trek burgerparticipatie uit de overlegzaaltjes en zet het breed en toegankelijk uit. Maak van inspraak geen geprivilegieerd goed, maar geef de democratie terug aan de burger! ●

Enquêtes bieden vele voordelen boven de inspraakavond zoals we hem kennen. Het geeft de burger zelf de keuze waar en wanneer hij zijn bijdrage levert



Sander van Diepen is raadslid in Leiden. Namens D66 is hij woordvoerder Stedelijke Ontwikkeling.

Stelling

In de toekomst heeft de stad ons het meest te bieden

Sociaal-liberaal debat

In juli 2019 bepleitte filosoof en psycholoog Kees Vuyk in *Idee* dat de verheffingspolitiek van de 20ste eeuw heeft geleid tot een *braindrain* van het platteland naar de stad. Daardoor werd de scheiding tussen het platteland op cultureel, sociaal en economisch vlak groter. Het spreidingsbeleid van de jaren zestig en zeventig was een poging van de Nederlandse overheid om de door Vuyk beschreven ontwikkeling tegengas te geven. Het is vanwege dat beleid dat we de blauwe belastingenvelop naar Geleen retourneren. Maar vanaf de jaren tachtig werden alle pijlen op de stad gericht vanwege haar hoge productiviteit en agglomeratievoordelen; krimp in de regio werd op de koop toe genomen. De vraag die nu weer terug komt, is of die verhouding wenselijk is.

