

CASE STUDY

ALLEEN GA JE SNELLER, SAMEN KOM JE VERDER OVER DE NOODZAAK MET INWONERS SAMEN TE WERKEN BIJ KLIMAATVERANDERING

*Boudewijn Steur, Frank Speel**

■ Betrokkenheid en participatie van inwoners bij maatschappelijke opgaven is altijd al van belang geweest, maar zal in de komende jaren alleen maar belangrijker worden. Dat heeft vooral te maken met het klimaatvraagstuk. Dit vraagstuk zal het leven van mensen enorm beïnvloeden. De Franse politiek filosoof Bruno Latour benoemt dit vraagstuk tot het belangrijkste politieke vraagstuk in de komende jaren.

In de komende jaren zullen overheden ingrijpende maatregelen moeten nemen om het klimaatvraagstuk op te lossen. Zo hebben gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie opgesteld, waarmee de aanpak van wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen worden versneld en geïntensiveerd. Deze ruimtelijke ingrepen hebben gevolgen voor het dagelijks leven van inwoners. Of neem het aardgasvrij maken van wijken. Dat is een maatregel die direct en heel zichtbaar ingrijpt in het leven van mensen. Waarschijnlijk zullen straten open komen te liggen, huizen worden verbouwd, keukenapparatuur zal vervangen moeten worden. En een deel van de rekening zal bij inwoners zelf komen te liggen. Niet iedere inwoner zal staan juichen bij deze ingrepen. Dat vraagt van overheden om een zorgvuldig proces te organiseren, om bestuurlijk leiderschap te tonen en om inwoners in die wijken goed te betrekken. Het is noodzakelijk dat lokale democratieën goed toegerust zijn op deze uitdagingen.

Het klimaatvraagstuk noopt tot intensieve samenwerking tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen én inwoners. Dat zal meer dan voorheen het geval zijn. Het is belangrijk te benadrukken dat deze samenwerking niet tijdelijk van karakter is, maar structureel van aard, gelet op de ambities op korte én op lange termijn. Het wordt het nieuwe normaal. In de komende jaren zal de samenwerking met vallen en opstaan vormgegeven worden. Het is immers een samenwerking die uitermate complex is.

Het is belangrijk hoe overheden de samenwerking met inwoners vormgeven binnen het klimaatvraagstuk. Dat geldt voor alle overheden, maar vooral voor lokale overheden. Gemeenten, waterschappen en provincies staan aan de lat om concreet met inwoners samen te werken. In dit artikel gaan wij in op belangrijke randvoorwaarden voor de participatie van inwoners. Daarbij trekken wij lessen uit het samenwerken met inwoners in andere domeinen, zoals het sociaal domein, leefomgeving en veiligheid. We zullen eerst ingaan op het belang en de waarde om inwoners te betrekken. Vervolgens gaan wij in op een aantal lessen over het betrekken van inwoners, die afkomstig zijn uit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. In dit samenwerkingsprogramma werken het ministerie van BZK, de VNG, de beroeps- en belangenverenigingen en gemeenten samen om de lokale democratie te versterken. In het programma wordt ingezet op het ontsluiten van ervaringen.

Meerwaarde van samenwerking met inwoners

Samenwerking met inwoners in de energietransitie is om meerdere, uiteenlopende overwegingen voor overheden van belang. Het is belangrijk om vooraf helder te hebben vanuit welke overweging(en) met inwoners wordt samengewerkt. Dit is namelijk bepalend voor de vormgeving van de participatie. Als het bijvoorbeeld gaat om het zoeken naar draagvlak en acceptatie dan

* **Boudewijn Steur** is programmamanager Versterking Democratie en Bestuur bij het ministerie van BZK. **Frank Speel** is beleidsadviseur lokale democratie bij Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zij zijn betrokken bij het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie.

is het vooral belangrijk dat gekeken wordt naar hoeveel mensen deelgenomen hebben. Als het echter gaat om het aanboren van kennis in de samenleving dan is de hoeveelheid mensen minder belangrijk dan het zoeken naar de juiste mensen. In de volgende paragraaf komen wij hier uitgebreider op terug.

Doorgaans brengen overheden vijf overwegingen naar voren:

- Democratische legitimiteit – de betrokkenheid en participatie van inwoners heeft een waarde in zichzelf;
- Dichten van de kloof tussen politiek en samenleving – door inwoners mogelijkheden te geven deel te nemen, worden verbindingen tussen politiek en samenleving gelegd;
- Vergroten van het eigenaarschap – inwoners ervaren de publieke zaak meer van zichzelf als zij daar ook zeggenschap over hebben;
- Vergroten van de acceptatie en draagvlak van beleid – door inwoners zeggenschap en invloed te geven op het beleid is de acceptatie en het draagvlak groter;
- Verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming – door de wijsheid en waardenoriëntaties van inwoners te betrekken wordt de kwaliteit van de genomen besluiten groter.

Voor de energietransitie zijn vooral de laatste twee overwegingen belangrijk: het zoeken naar draagvlak voor de ingrijpende keuzes die gemaakt worden en het vinden van creatieve oplossingen voor de ingewikkelde vraagstukken die zich voordoen. Hieronder werken wij deze twee overwegingen nader uit.

Grotere acceptatie en draagvlak bij inwoners

‘Wat maatschappelijk draagvlak betreft, speelt men met vuur; aldus Rene Cuperus in zijn column voor De Volkskrant in mei 2018.¹ Als iets duidelijk is geworden in de afgelopen maanden is dat het draagvlak voor maatregelen voor het klimaatvraagstuk niet vanzelfsprekend is. Lang niet iedereen in Nederland onderkent de noodzaak van de

maatregelen en als die onderkenning er wel is, dan hoeft er nog geen acceptatie te zijn dat dit de juiste maatregelen zijn. Bovendien zullen de getroffen maatregelen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Daar gaan jaren overheen.

Daarom is het belangrijk om deze maatregelen niet over de hoofden van mensen heen te nemen. Zij moeten betrokken worden, waarbij het vooral gaat om zeggenschap en invloed. Deze dragen bij aan de acceptatie en het draagvlak van inwoners. Doordat inwoners in een vroeg stadium van het beleidsproces de kans en de gelegenheid krijgen om te participeren, wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroot.

Het betrekken van inwoners gaat echter niet vanzelf. Twee dilemma’s willen wij hier benoemen.

In de eerste plaats de interesse van Nederlanders voor lokale onderwerpen. Het Lokaal Kiezeronderzoek 2018 laat zien dat inwoners zich slechts in beperkte mate bezighouden met lokale thema’s en lokale politiek. Ook in internationaal vergelijkend perspectief. In landen om ons heen voelen inwoners zich meer verbonden met hun gemeente of hun wijk. Veel van de vraagstukken rond de energietransitie spelen echter juist op dat niveau. Bijvoorbeeld als het gaat om aardgasvrije wijken of aanpassingen in het afwateringssysteem. Dat betekent dat er een enorme uitdaging ligt om inwoners meer te betrekken, zodat de keuzes die gemaakt worden, steunen op draagvlak bij inwoners. Tegelijkertijd kan niet verwacht worden dat inwoners iedere dag bezig zijn met de energietransitie.

In de tweede plaats willen wij wijzen op de verschillende waardenoriëntaties van inwoners. Inwoners kijken met verschillende brillen naar de wereld. Zij zien dan verschillende problemen – en daarbij verschillende oplossingen. Deze brillen, of waardenoriëntaties, worden bepaald door sociaal-economische positie, opvoeding, opleiding, etnische achtergrond, geloofsovertuiging et cetera. Deze waardenoriëntaties bepalen voor een gedeelte of mensen überhaupt willen participeren en op welke manier. Zo zijn lager opgeleiden vaker een groot voorstander van referenda, terwijl hoger opgeleiden daar juist minder gecharmeerd van zijn.

Werken aan een grotere kwaliteit van de ingewikkelde besluiten

De energietransitie en klimaatadaptatie zijn complexe vraagstukken. Van overheden wordt veel gevraagd om grip op deze vraagstukken te krijgen. In de komende jaren zal de vraag gesteld worden welke oplossingen werken en welke niet. Deze vraag kan niet uitsluitend door de overheid beantwoord worden. Daarvoor is kennis van buiten nodig. Deels zal deze kennis afkomstig zijn van kennisinstellingen of vanuit het bedrijfsleven, maar ook kennis uit de samenleving moet aangeboord worden.

Participatie van inwoners leidt tot verschillende perspectieven en ideeën op de problemen en oplossingen. Daarnaast worden ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring aangewend, waardoor betere analyses van de vraagstukken worden gemaakt en betere oplossingen worden gecreëerd. Participatie biedt de mogelijkheid om creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen.

Kennis is echter niet onomstreden. De uitdaging zal zijn om de verschillende perspectieven op de problemen en bijbehorende oplossingen aan tafel te krijgen. De vraag zal zijn hoe open en uitnodigend overheden zijn in het betrekken van verschillende invalshoeken. Hoe gaan overheden bijvoorbeeld om met perspectieven die (sterk) afwijken van de communis opinio. Dat vraagt niet alleen om bestuurlijk lef, maar ook om het vermogen uit de eigen bubbel te stappen.

#Hoedan?

Het belang van samenwerking met inwoners wordt breed onderkend. Samenwerken met inwoners gaat echter niet vanzelf. In de komende jaren moeten overheden dat leren. Dat leren begint met ervaringen en inzichten die nu al opgedaan zijn. In de afgelopen zes maanden heeft een aantal bijeenkomsten plaatsgevonden in het kader van de Democratie in Actie waar participatie van inwoners centraal stond.² In totaal werden 32 casussen gepresenteerd door initiatiefnemers en besproken met professionals, vrijwilligers en andere initiatiefnemers. Het doel daarvan was om lessen te trekken voor andere participatietrajecten.

In deze paragraaf gaan wij in op een vijftal lessen, die kunnen helpen om de betrokkenheid van inwoners bij het klimaatvraagstuk te vergroten.

Les 1: Inwoners betrekken bij zaken die ertoe doen

Inwoners willen meedoen of meepraten over onderwerpen die hen direct raken. Onderwerpen die ertoe doen. Daarom is het belangrijk dat de behoefte van mensen om ergens zeggenschap over te hebben voorop te stellen. Participatie is daarmee geen doel op zichzelf. Immers, dan zou het onderwerp waarop mensen mogen meepraten of meebeslissen irrelevant zijn. Mensen willen invloed hebben op onderwerpen die hen direct raken, die impact hebben. Dat sluit ook aan bij de overwegingen die hierboven reeds genoemd stonden.

Het is daarbij van belang om inwoners te betrekken op concrete zaken. Hét klimaatvraagstuk, dé energietransitie of dé klimaatadaptatie zijn onderwerpen die voor veel mensen abstracties zijn. Ze kunnen zich daar moeilijk iets bij voorstellen. Het wordt heel anders als het gaat om de vraag op welke manier hun huis aangepast moet worden om het aardgasvrij te maken, of de vraag of zij een windmolen in hun gezichtsveld willen hebben, of de plaatsing van wadi's om hevige regenbuien lokaal te kunnen verwerken. Dat zijn onderwerpen waar inwoners een voorstelling bij hebben en waar zij invloed op willen hebben.

Een interessante notie daarbij is het welbegrepen eigenbelang. Welke mogelijkheden biedt participatie voor inwoners? Bij de energietransitie is dat evident. Inwoners willen weten waar windmolens of zonnepanelen worden geplaatst, maar zijn ook zeker geïnteresseerd of dergelijke plannen misschien iets kunnen opleveren. Dat kan financieel zijn, doordat inwoners rendement krijgen uit 'hun' windmolen. Maar het kan ook zijn dat inwoners weer werk krijgen, omdat het aardgasvrij maken van een wijk ook weer banen oplevert voor de inwoners daarvan. Dat kan weerstand tegen plannen wegnemen.

Les 2: Stel inwoners in staat om gelijkwaardig mee te doen

Inwoners zijn geen participatieprofessionals. Zij hebben de vaardigheden en de kennis van ambtenaren niet altijd in huis om hun weg goed te vinden, of om even goed mee te doen als anderen.

Het risico bij het klimaatvraagstuk is aanwezig dat veel discussies zullen gaan over de technologische mogelijkheden, of de ingewikkelde besluitvormingsprocessen die er bij komen kijken, of over de grote afhankelijkheden die er zijn. Veel inwoners zullen niet in staat zijn deel te nemen aan een dergelijk gesprek – als ze het al zouden willen. De uitkomsten van de participatie moeten niet bepaald worden door de mensen die de grootste technische kennis rond dit onderwerp hebben.

Het uitgangspunt moet zijn dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de leefwereld van inwoners. Dat begint bij begrijpelijke taal. Denk ook na over de woorden die je gebruikt, want die bepalen het frame waarmee je van start gaat. Spreek je bijvoorbeeld over burgerparticipatie of over de samenwerking tussen inwoners en gemeenten? Aansluiting bij de belevingswereld betekent ook dat inwoners opgezocht worden. Organiseer daarvoor wandelingen, bezoek markten, kantines of sportvelden. Een gedachte is verder om burgerinitiatieven professionele ondersteuning te bieden. Zeker bij technische vraagstukken is dat belangrijk. Zorg bijvoorbeeld voor een vaste contactambtenaar, zodat mensen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. In Heerenveen hebben ze daarvoor bijvoorbeeld ‘meitinkers’ (meedenkers) aangesteld. Mensen die zich tegelijkertijd in de wereld van de wijk of dorp en in de wereld van de gemeentelijke organisatie begeven. Deze ondersteuning betekent niet dat je het bij voorbaat overneemt van bewoners/ initiatiefnemers, maar ook zeker niet dat je het helemaal loslaat. Kies voor een actieve ondersteunende rol.

Les 3: Niet alleen individuen betrekken, maar ook groepen

Participatie van inwoners duiden we vaak in termen van individuele betrokkenheid. Vanuit de gedachte dat democratie wordt beschouwd als ‘one man, one vote’. Het gaat echter niet alleen om individuele inwoners, maar juist ook om de betrokkenheid van georganiseerde groepen inwoners.

Bij de energietransitie is het aanspreken van collectieven al enigszins gemeengoed. Daar gaat het juist om groepen inwoners, zoals energiecoöperaties. Het zou aanbeveling verdienen om systematischer te kijken hoe coöperaties, verenigingen, stichtingen en andere organisaties van

inwoners betrokken kunnen worden en een rol gegeven kan worden. In het nadenken over de participatie van inwoners moeten deze groepen meteen meegenomen worden in de gedachtenvorming.

Wij pleiten voor een beter gebruik van het bestaande weefsel in de samenleving. Mensen zijn immers eerder geneigd zich ergens voor in te zetten als er een gemeenschapsgevoel is. Hoe kun je dat concreet maken? Denk bijvoorbeeld aan het actief betrekken van verenigingen of organisaties in het maatschappelijk middenveld. Nog te vaak worden participatieprocessen opgestart zonder dat gebruik wordt gemaakt van deze bestaande netwerken.

Door aandacht te hebben voor het maatschappelijk weefsel, wordt ook duidelijk dat niet iedere wijk, ieder dorp of iedere stad hetzelfde is. Met oog voor die verschillen moeten verschillende aanpakken ingezet worden om inwoners te betrekken. In wijken met weinig sociale cohesie werkt het anders dan in wijken met veel cohesie. Dat heeft ook te maken met de hierboven genoemde waardenoriëntaties. In wijken waar veel inwoners wonen die het belang onderkennen van de energietransitie en waar allerlei initiatieven bestaan, hoeft de overheid weinig te doen. Sterker nog, misschien moet de overheid daar maar weg blijven. Dat is anders in wijken waar inwoners zijn die het belang van de energietransitie en de klimaatadaptatie niet onderkennen. Daar zou de overheid juist moeten investeren in manieren om inwoners te betrekken. Vaak kan dat dus al via de bestaande organisaties in de lokale gemeenschappen.

Les 4: Vormgeven aan participatie

De eerste drie elementen gingen vooral over de inwoners zelf: hun beweegredenen, hun vaardigheden of capaciteiten en het bestaande weefsel in de samenleving. De laatste twee punten gaan vooral over de vraag hoe de overheid inspeelt op die betrokkenheid van inwoners bij de energietransitie en klimaatadaptatie.

Laten we beginnen met de vormgeving van het participatieproces. Iedere gemeente zou spelregels moeten hebben voor de manier waarop inwoners betrokken worden, een participatiebeleid. Een beleid dat regelmatig getoetst moet worden of het nog steeds actueel is. Het is niet eenvoudig deze spelregels op te stellen, omdat er fundamentele keuzes achter schuilgaan.

Hier is ook een belangrijke vraag hoe om wordt gegaan met de overwegingen om inwoners te betrekken. Als dat vooral is om meer acceptatie of een groter draagvlak te hebben voor maatregelen die genomen worden in het kader van de energietransitie of klimaatadaptatie, dan speelt inclusie een heel belangrijke rol. De vraag is dan bijvoorbeeld welke instrumenten daarbij een rol kunnen spelen. Uit het Lokaal kiezersonderzoek blijkt dat bij veel instrumenten de participatie slechts beperkt is. Vaak maar 4-6 procent van de inwoners. Alleen verkiezingen en referenda trekken meer inwoners. Het is dus de vraag welke instrumenten ingezet moeten worden om veel inwoners te betrekken.

In de vormgeving van het participatieproces zitten echter ook heel andere vragen. In welke fase van het beleid worden inwoners bijvoorbeeld gevraagd mee te doen of mee te denken? En wie vraagt deze inwoners eigenlijk? Het college of de gemeenteraad? Wat is de rol en positie van de overheid en de politiek bij initiatieven uit de samenleving? Welke inwoners doen er eigenlijk mee en hoe worden die geselecteerd? Op welk moment wordt de gemeenteraad betrokken en in hoeverre zijn raadsleden gedurende het traject aanwezig? En zo zijn er nog talloze vragen te bedenken.

Hoe goed het participatieproces formeel ook is vastgelegd, het blijft uiteindelijk mensenwerk. Dat moeten we niet vergeten. Vanuit de kant van de inwoners, maar ook vanuit de kant van de overheid. Dat kun je niet vastleggen in een structuur of in een proces. Het succes van participatie hangt daarom vooral af van de houding vanuit de overheid, van de cultuur binnen organisaties. Participatie is niet een zaak van één of twee ambtenaren, maar van de hele organisatie. Dat vraagt nieuwe vaardigheden van ambtenaren. Verwacht ook niet dat deze kanteling over een nacht ijs gaat. Dat is niet het geval.

Les 5: Verwachtingenmanagement

Ten slotte, maar misschien wel het belangrijkste, is het de vraag hoe de overheid omgaat met de uitkomsten van participatie.

Aan het begin van ieder participatieproces moet helder zijn hoe er met de uitkomsten om wordt gegaan. Vooraf kan vanuit de gemeenteraad of vanuit het College van B&W worden aangegeven hoeveel ruimte er voor de zeggenschap van inwoners is. Ook dat zal per vraagstuk

verschillen. Het is dan wel belangrijk dat gehandeld wordt naar wat er vooraf is gezegd. Het lijkt simpel verwachtingenmanagement, maar het is een vak op zichzelf. Wees aan de voorkant transparant over de keuzeruimte die er is en over de consequenties van verschillende keuzen (bijvoorbeeld kostenplaatjes). En – en dat willen wij benadrukken – communiceer naar de deelnemers en belanghebbenden welke keuzes er uiteindelijk zijn gemaakt. En waarom die keuzes zijn gemaakt. Neem de deelnemers en belanghebbenden mee in dat proces. Inwoners begrijpen echt dat een besluit soms anders is dan zij willen, maar dan moet wel helder zijn waarom dat het geval is. En soms zal het ook voorkomen dat inwoners een bepaalde keuze niet willen. Dat vraagt dan uiteindelijk om politieke en bestuurlijke daadkracht.

Conclusie

In de komende jaren zullen inwoners in toenemende mate gevraagd worden om zelf een bijdrage te leveren aan het klimaatvraagstuk. De overheid kan deze opgaven niet alleen aan. Daarvoor is de betrokkenheid van inwoners essentieel. Deze betrokkenheid is echter niet vanzelfsprekend. Lokale overheden, want deze vraagstukken zullen zich voor een belangrijk deel op lokaal niveau manifesteren, zullen in de komende jaren moeten leren hoe zij inwoners het beste kunnen betrekken. Dat vraagt om overheden met een lerende houding. Een houding waarin de bereidheid bestaat lessen te trekken uit participatietrajecten die goed of juist minder goed zijn verlopen.

Voor meer informatie: www.lokale-democratie.nl of stuur ons een mail via Diaservicepunt@vng.nl

-
- 1 Rene Cuperus, Energietransitie die over Nederland wordt uitgestort zorgt voor duurzaamheidskloof in onze samenleving, *De Volkskrant*, 6 mei 2018.
 - 2 Deze bijeenkomsten werden in het kader van het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie georganiseerd vanuit het ministerie van BZK, Binnenlands Bestuur en het Nederlands Gesprekscentrum.