Participatie doe je samen

Evert Jan van Hasselt

Gemeente en samenleving kunnen elkaar enorm versterken. De gemeente heeft veel slagkracht om zaken te regelen ten behoeve van de samenleving. Tegelijkertijd zit er in de moderne samenleving een toenemende power, die van grote waarde kan zijn voor de gemeente en haar doelstellingen. Als die twee krachten verbonden worden en elkaar gaan versterken, ontstaan er prachtige nieuwe mogelijkheden. Daarmee kan de gemeente haar opdracht veel beter invullen, terwijl ze tegelijkertijd veel geld kan besparen.

En toch zien we dit vrijwel nergens van de grond komen. Vrijwel alle gemeenten in Nederland worstelen met thema's als burgerparticipatie, zeggenschap en de afstand tussen lokaal bestuur en inwoners. Die afstand lijkt alleen maar groter te worden. Daarbij lijkt vrijwel niemand in te zien dat het juist de wijze is waarop gemeenten toenadering zoeken tot de samenleving, die aan de basis staat van die afstand. Hieronder doe ik een poging om dat te duiden en aan te geven wat we daaraan kunnen doen.

Het belang van gelijkwaardige samenwerking

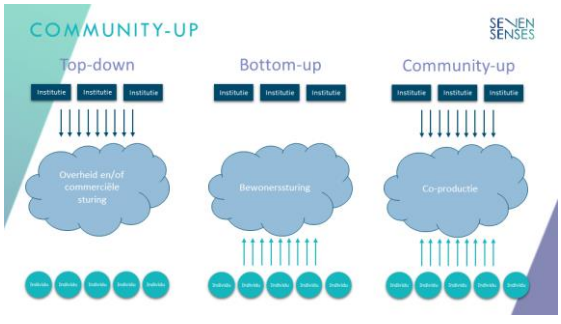
In 2016 heeft Gemeente Zeist – met inbreng van 50 inwoners – een ambitieuze visie op de ontwikkeling van duurzaamheid ontwikkeld: haar Brede Milieuvisie. In 2017 besloot de gemeente dat ze deze visie ook in samenwerking met inwoners wilde realiseren. De eerste bijeenkomst met diezelfde inwoners liep echter uit op een veldslag. Deze inwoners kregen nu het gevoel voor het karretje van de gemeente te worden gespannen en te moeten bijdragen aan plannen waar ze niet achter stonden.

Hiervan heb ik geleerd dat inwoners wel willen meedénken met de plannen van een ander, maar vooral willen meedóén met hun eigen plan. Medewerkers van de gemeente kunnen meedoen met plannen van de gemeente en inwoners kunnen meedoen met hun eigen plannen. Maar ze gaan niet met elkaars plannen meedoen. Als je wilt dat gemeente en samenleving elkaar gaan versterken, wil je plannen waar zowel medewerkers van de gemeente als inwoners aan meedoen. Dan heb je dus plannen nodig die ze ook samen ontwikkelen. Plannen waar ze zich samen eigenaar van voelen. Dat kan alleen als er sprake is van gelijkwaardigheid in de samenwerking.

Evert Jan van Hasselt
Evert Jan heeft ruim 5 jaar ervaring met het samenspel tussen gemeenten en de samenleving. Hij stond mede aan de basis van Samen Duurzaam Zeist. Hij was architect van het programma "Grip op Loslaten" van het A&O fonds Gemeenten. Recent nog begeleidde hij zowel inwoners als medewerkers van Gemeente Utrechtse Heuvelrug bij de co-creatie van maatschappelijke voorzieningen in Maarn, en was hij actief voor de Preventiecoalitie Den Haag om professionals en bewoners van de Haagse wijken Moerwijk en Schipperskwartier samen aan een gezondere wijk te laten werken.
Daarnaast is Evert Jan bestuurslid bij Omzien naar Elkaar, een stichting die zich inzet voor versterking van bewonersinitiatieven in provincie Utrecht.

Community-up

Hiervoor wordt wel de term community-up gebruikt. In tegenstelling tot top-down – waar de gemeente plannen maant – of bottom-up – waar de samenleving plannen maakt – maken bij community-up werken gemeente en samenleving samen plannen. Van óf-óf naar én-én. Expertise wordt van beide kanten ingezet. Medewerkers van de gemeente en mensen uit de samenleving ontwikkelen samen plannen en voeren die ook samen uit. Op basis van gelijkwaardigheid ontdekken alle partijen hoe hun perspectieven elkaar versterken en hoe iedere partij een stukje van de totaalpuzzel kan invullen en realiseren vervolgens samen de oplossing in een proces van co-productie.



Ongelijkwaardige opstelling

Waarom zien we dit in de praktijk vrijwel nergens gebeuren? Dat heeft mijns inziens te maken met de manier waarop gemeenten de samenleving benaderen. Dat begint al met de vraag naar (burger)participatie en meer zeggenschap. Dat gaat per definitie over wens om inwoners in het proces van de gemeente te laten meedoen. Daar willen inwoners wel meedénken, maar niet meedóén. En dus kom je niet tot optimale versterking over en weer.

Om dit zichtbaar te maken heb ik “De Van Hasselt Test” ontwikkeld. Die is heel eenvoudig: stel je als gemeente bij de benadering van inwoners de vraag: “Als deze benadering omgekeerd – dus van inwoners naar de gemeente – zou worden gedaan, zou de gemeente dan meedoen?” In de meeste gevallen is het antwoord op die vraag: nee. Grote kans dat er dan sprake is van een ongelijkwaardige opstelling.

Polarisatie

Een belangrijke oorzaak voor de toenemende afstand is dat veel mechanismen binnen gemeenten gebaseerd zijn op debat in plaats van dialoog. Bij debat worden verschillende ideeën tegenover elkaar geplaatst. De gedachte is daar daarbij uiteindelijk het beste idee wint. Nog los van het feit dat in de praktijk doorgaans de beste debater – die niet noodzakelijkerwijs het beste idee heeft – wint, komt het beste idee nooit direct op tafel. Dat ontstaat doorgaans pas als verschillende ideeën gecombineerd worden. Debat blokkeert dat, daarvoor heb je dialoog nodig. Bij debat heb je winnaars en verliezers, bij dialoog is iedereen winnaar. Debat polariseert, dialoog verbindt.

Vaak hebben we niet door dat we op basis van debat werken. Goed voorbeeld is de Right-to-Challenge, in Utrecht bewonersbod genoemd. Daarbij krijgen inwoners de ruimte om met een alternatief te komen voor een plan van de gemeente. Als dat plan beter is, dat dient dat inwonersplan uitgevoerd te worden. Dat is in zichzelf een polariserend mechanisme. De gang van zaken rondom het bewonersbod van De Nieuwe Jutter, bijvoorbeeld, heeft dit laten zien.

Besluitvormingsfetishisme

Een ander obstakel om tot een effectieve samenwerking met inwoners te komen ben ik besluitvormingsfetishisme gaan noemen. We lijken pas in actie te kunnen komen, nadat er een besluit is genomen. Daarbij lijkt niemand zich te realiseren dat besluitvorming per definitie top-down is. Doorgaans nemen andere mensen een besluit, dan degenen die het besluit moeten uitvoeren. Dan mis je dus het gevoel van eigenaarschap. Mensen willen niet meedoen met het plan van een ander (behalve als ze ervoor betaald worden).

Besluitvormingsfetishisme is onder andere terug te vinden in de participatieladder. Daar wordt meebeslissen hoger gewaardeerd dan co-produceren. In mijn ogen is co-produceren het hoogst haalbare. Meebeslissen is daar een onderdeel van. Tenminste, als je inzet op gelijkwaardigheid.

Toenemende complexiteit

Daarmee raken we een ander belangrijk punt: de toenemende complexiteit van vraagstukken. In toenemende mate zijn vraagstukken complex van aard. Die kun je niet meer oplossen met een lineaire benadering – eerst een plan bedenken en dan uitvoeren. Daarvoor heb je een benadering nodig, waarbij je samen op weg gaat en werkende weg ontdekt wat wel en wat niet werkt. Een proces waarvoor vaak de term co-creatie wordt gebruikt.

Voor co-creatie is een andere sturing nodig. Co-creatie vereist loslaten en ruimte geven voor het op andere manieren bereiken van gemeenschappelijke doelen. Sturen wordt indirecter: minder sturen op concrete output en meer sturen op “heelheid”, het goed functioneren van het samenspel tussen alle partijen. En sturen op die heelheid, dat samenspel, daar krijg je veel meer voor terug. Sociale cohesie, bijvoorbeeld. Dat zijn we op veel plaatsen kwijtgeraakt.

De rol van de raad

Daarmee raakt dit ook de gemeenteraad. Zolang de raad op hoofdlijnen de inhoudelijke besluiten neemt en de gemeente opdraagt deze uit te voeren, ontstaat er geen ruimte voor gelijkwaardige samenwerking.

Participatie – in de zin van inwoners die mee gaan doen met de gemeente – wordt op z’n best marginaal een succes (dit blijft vaak beperkt tot “beroepsvrijwilligers”, ook wel “usual suspects” genoemd). Zeggenschap is een term die voortkomt uit besluitvormingsfetishisme. Beiden dragen niet of nauwelijks bij aan het verkleinen van de afstand tussen gemeente en samenleving.

Als het de raad menens is, dan zet de raad in op ruimte voor een gelijkwaardig co-creatieproces met inwoners en medewerkers. Dat betekent meer loslaten en sturen op heelheid van die samenwerking in plaats van sturen op concrete door de raad bepaalde uitkomsten. En dat betekent ook: andere eisen stellen aan de ambtelijke organisatie. Dat alles is bijzonder spannend, maar daar waar het lukt smaken de resultaten steevast naar meer!

Tot slot

Ik kan me voorstellen dat dit document de nodige vragen oproept. Die kom ik graag beantwoorden tijdens uw raadsinformatiebijeenkomst op 15 november.