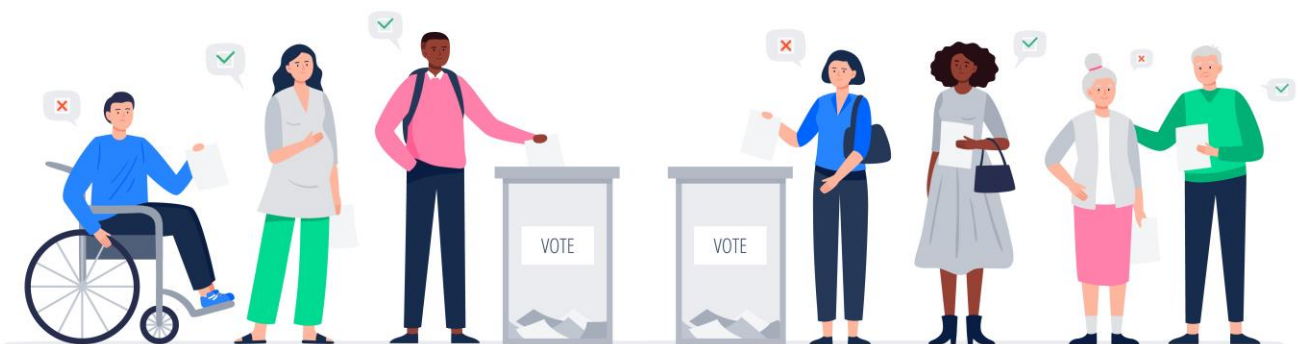


Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid

Deel 1: De responsieve lokale overheid



Colofon

Auteurs: Daan de Bruijn, Yara Noordewier en Romy Santpoort

Redactie: Imre van den Dop

Foto omslag: 123RF

Maart 2023

© Movisie

Te downloaden via: www.movisie.nl



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is hét landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken.

Samen met de praktijk ontwikkelen we kennis over wat echt goed werkt en passen we die kennis toe. De unieke rol van Movisie is het versnellen van leerprocessen. We zijn alleen tevreden als we een duurzame positieve verandering voor mensen in een kwetsbare positie realiseren.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
Leeswijzer	4
1 Achtergronden en toelichting bij de responsieve overheid	5
Een gebrek aan responsiviteit als bron van wantrouwen	5
Gevoelens over ongelijke verdeling als bron van onrechtvaardigheid	7
Gebrekkige representatie als oorzaak van wantrouwen	8
2 Handelingsopties: wat kunnen gemeenten doen?	9
Het belang van het structureel benutten van ideeën en de ervaringskennis van inwoners en cliënten	10
Methodiek en praktijkvoorbeelden: lemniscaat voor ervaringskennis in beleid	10
Luisteren naar en leren van inwoners: spiegelgesprekken en deep democracy	13
Inzetten op hybride vormen van zeggenschap en burgerbetrokkenheid: Burgerberaad én multi-optiereferendum	16
De voordelen van hybride democratievormen	18
Tenslotte	20
Literatuurlijst van geraadpleegde bronnen	21

INLEIDING

Op basis van literatuuronderzoek, gesprekken met experts en deelname aan verschillende bijeenkomsten heeft Movisie het afgelopen jaar de vertrouwensrelatie tussen inwoners en gemeenten onderzocht. De focus ligt daarbij op de vraag wat gemeenten kunnen doen om hun eigen betrouwbaarheid te vergroten om daarmee vertrouwen te behouden of te herstellen. Op basis hiervan zijn drie verschillende 'routes' met handelingsperspectieven, praktijkvoorbeelden en onderliggende kennisconcepten uitgewerkt in een longread. Gemeenten kunnen deze 'routes' als handreiking benutten om hun vertrouwensrelatie met inwoners te versterken. In deze eerste longread staat de responsieve overheid centraal. Uit meerdere onderzoeken (o.a. Suijkerbuik, 1983, Peeters, 2021) blijkt dat responsiviteit een belangrijke voorwaarde is voor het opbouwen, behouden en versterken van de vertrouwensrelatie tussen inwoners en de (lokale) overheid. Die responsiviteit hangt sterk samen met twee andere criteria voor een betrouwbare overheid: rechtvaardigheid en representatie.

Leeswijzer

We gaan in het eerste deel van deze longread dieper in op de begrippen responsiviteit, rechtvaardigheid en representatie en hoe deze van belang zijn voor het vertrouwensvraagstuk. Vervolgens kijken we in het tweede deel naar de mogelijkheden die gemeenten, professionals en bestuurders hebben om responsiever te zijn voor de stem, de ervaringen en ideeën van inwoners. Daarbij ligt de focus vooral op welke rol inspraak en (mede-)zeggenschap hierbij spelen en hoe gemeenten een realistische invloedssfeer kunnen creëren in participatieprocessen. We bieden een concreet handelingskader om structureel meer ruimte te maken voor de ervaringskennis van inwoners in de beleidsontwikkeling en uitvoering en we belichten een aantal praktische methoden en instrumenten om responsiever te handelen.

Responsiviteit gaat over het hebben van een open en aanspreekbare houding vanuit overheidsorganisaties, ontvankelijk zijn voor de ideeën, wensen en ervaringen van inwoners en het afleggen van verantwoording over de gemaakte keuzes en transparantie over eventuele fouten in het handelen.

1 ACHTERGRONDEN EN TOELICHTING BIJ DE RESPONSIEVE OVERHEID

Een gebrek aan responsiviteit als bron van wantrouwen

Overheden die onvoldoende luisteren naar en ontvankelijk zijn voor de wensen, ideeën en vooral zorgen van burgers zaaien wantrouwen. Dit wordt bijna dagelijks bevestigd in het nieuws. Of het nou boeren, studenten, ouderen of woningzoekenden zijn, breed in de samenleving heerst het gevoel dat de overheid niet goed weet wat er leeft, niet luistert naar burgers en hun eigen ideeën, soms tegen de publieke mening in, doorvoeren. Burgers zijn ontevreden over de mate waarin de overheid beslissingen aan hen uitlegt. Dit wordt ook bevestigd in diverse onderzoeken zoals het periodieke Burgerperspectieven onderzoek van het SCP, waarin in de laatste peiling 42% van de Nederlanders aangeeft het gevoel te hebben dat de landelijke politiek niet veel geeft om wat zij denken of belangrijk vinden (SCP, Burgerperspectieven tweede bericht, 2022). Daardoor spelen overheden met hun beleid onvoldoende in op maatschappelijke problematiek en de leefsituatie van de doelgroep waar het gevormde beleid voor bedoeld is. Hierdoor kan beleid in de praktijk verkeerd uitpakken of onbedoelde (negatieve) effecten tot gevolg hebben.

Meer aandacht voor zeggenschap, inspraak en invloed van burgers

Om daadwerkelijk verbeteringen in de samenleving te realiseren is het niet alleen van belang dat de overheid luistert en weet wat er speelt, maar ook reageert en antwoord geeft (Bakker, 2019). Dat houdt in: een overheid die rekening houdt met de wensen en belangen van burgers en toelicht wat er met hun input wordt gedaan (Schalk (2011). Juist waar het gaat om de ontvankelijkheid voor ideeën, wensen en ervaringen van inwoners, lijkt de overheid vooral geneigd om burgers te betrekken bij de uitvoering van beleid en niet bij het beleidskeuzeproces (Putters, 2022). Het vergroten van zeggenschap, inspraak en invloed van verschillende groepen burgers kan eraan bijdragen dat de overheid meer rekening houdt met de wensen en behoeften van burgers. En hier vervolgens op inspeelt bij het vormen van beleid. De inbreng van burgers leidt tot betere beslissingen omdat hun kennis, ervaringen en creativiteit bijdragen aan het maken van politieke keuzes die beter landden in de samenleving. Ook hebben burgers meer oog voor het gemeenschappelijk belang en voor toekomstige generaties omdat zij niet namens een politieke partij of achterban spreken.

Het is echter van belang dat er daadwerkelijk iets wordt gedaan met de inbreng die inwoners geven en dat hier duidelijk en transparant over gecommuniceerd wordt. Zo hebben inwoners niet altijd het gevoel dat hun stem en inbreng serieus worden genomen. Vooral bij lokale en specifieke besluiten, waarbij inwoners worden betrokken, wordt zogenaamde 'schijninspraak' ervaren (Peeters et al. 2020). Burgers hebben dan het gevoel dat er slechts voor de vorm om hun inbreng wordt gevraagd, terwijl het besluit van tevoren al vaststond.

Voor het behouden en herstellen van het vertrouwen is het met name van belang om open te staan voor geluiden van gemarginaliseerde groepen en hen te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Dat die wensen en belangen van verschillende groepen nogal eens uiteenlopen, maakt het er niet makkelijker op. Dit vergroot ook de kans dat overheden met beleidskeuzes onbedoeld bijdragen aan het ontstaan of versterken van spanningen of zelfs polarisatie tussen groepen burgers of bewoners. De huidige woningschaarste in combinatie met het vluchtelingenvraagstuk, of de bouwstop als gevolg van de stikstofcrisis zijn hier duidelijke voorbeelden van.

Responsiviteit heeft tenslotte ook betrekking op het afleggen van verantwoording over de gemaakte keuzes en transparantie over eventuele fouten in het handelen. Dat toont de toeslagenaffaire aan. Dat maakt het belangrijk dat inwoners die lokaal te maken krijgen met de gevolgen van landelijke beleidskeuzes, zoals de

(verplichte) toewijzing van woonruimte aan statushouders, hier goed en tijdig over worden geïnformeerd en snappen welke ruimte voor invloed gemeenten wel en niet hebben om lokaal maatwerk te leveren of af te wijken van landelijk beleid.

Voorbeeld: Gemeente Almere

Het rapport *Gelijkwaardig herstel*, dat inzichten en aanbevelingen bevat voor de landelijke en lokale aanpak van de kinderopvangtoeslagaffaire, roept op tot meer gelijkwaardige samenwerking tussen burgers en overheid. Het rapport is geschreven door gedupeerden en benadrukt het verschil tussen meedoen en meedenken en samenwerken. Bij meedoen en meedenken zijn er al beslissingen genomen en worden mensen gevraagd mee te doen. Bij samenwerken is het uitgangspunt dat er meerdere partijen nodig zijn om een maatschappelijke opgave aan te pakken (De Zolderkamer, 2021; Movisie, z.d.). In de gemeente Almere is door een aantal gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire een team van 'Herstelexperts' samengesteld, die beschikken over ervaringskennis over werk- en inkomensvragen. Ook hebben zij kennis over de wijze waarop gemeenten en uitvoeringsorganisaties van het Rijk met hen zijn omgegaan in de toeslagenaffaire. Zij gaan regelmatig in gesprek met de gemeente om beleidsvoornemens rondom sociale beleidsopgaves te toetsen aan de 'leefwereld' van inwoners. Daarnaast zijn er door de gemeente, in samenwerking met inwoners, een aantal zogenaamde *leidende principes* opgesteld die sturend zijn voor het handelen en gedrag van medewerkers. Deze principes, waarmee op kleine schaal in bepaalde teams al wordt geëxperimenteerd, moeten bijdragen aan het herstellen van de vertrouwensrelatie tussen inwoners en de gemeente. In een interview met twee medewerkers van de gemeente Almere kun je hier meer over lezen.¹

Het belang van (procedureel) rechtvaardige (participatie)processen

Als overheden responsiever willen zijn, dan is ook het omgaan met gevoelens van (on)rechtvaardigheid van belang. Situaties waarbij onrechtvaardigheid wordt ervaren liggen vaak ten grondslag aan ontevredenheid van burgers (Bal & van den Bos, 2018). Dit kan een voedingsbodem zijn voor het afnemen van vertrouwen.

Onrechtvaardigheidsoordelen kunnen zowel te maken hebben met het gevoel dat goederen of diensten onrechtvaardig zijn verdeeld of met de onrechtvaardigheid van het proces dat tot een bepaalde uitkomst heeft geleid. Wanneer mensen ontevreden zijn en geen vertrouwen hebben gaat het vaak niet zozeer om de beslissingen die er wel of niet worden genomen, maar meer om het gevoel dat dat besluit op een eerlijke manier genomen is en inwoners op een rechtvaardige manier behandeld zijn. Dat heet ook wel *procedurele rechtvaardigheid* of het '*eerlijk proces effect*' (Van den Bos, 2011; Van den Bos, Wilke & Lind, 1998). Iemand maakt op basis van beschikbare informatie over de totstandkoming van een besluit de afweging of iets rechtvaardig is of niet (Bleijenberg, 2021). Een probleem hierbij is vaak dat mensen niet genoeg informatie tot hun beschikking hebben om een goede afweging te maken of zij eerlijk behandeld zijn. Hoeveel informatie zij tot hun beschikking hebben, bepaalt mede of zij de overheid vertrouwen, niet vertrouwen of dat zij niet weten of zij de overheid kunnen vertrouwen (van den Bos, 2011). Bij het beruchte 'stikstofkaartje'² ging het bijvoorbeeld over het gebrek aan informatie over de achtergrond ervan, maar ook over een gebrek

¹ Movisie (2021)

² Juni 2022 publiceerde de Minister van Landbouw een kaart om aan te geven waar in Nederland landbouwactiviteiten drastisch verminderd moeten worden om minder stikstof uit te stoten zie bijv. [Stikstofkaart leidt tot onrust, volgens minister slechts 'vertrekpunt'](#) (nos.nl)

aan kennis over de manier van stikstofmeting. Tegelijkertijd reageren mensen verschillend op situaties die zij als onrechtvaardig beschouwen (intuïtief of weloverwogen) en is meer informatie of inspraak niet overal de oplossing.

Procedurele rechtvaardigheid speelt ook een belangrijke rol bij het inrichten van burgerparticipatieprocessen. Met name de ruimte die deelnemers ervaren om hun mening te geven, de mate waarin zij voelen serieus te worden genomen en de mate van open verantwoording over de totstandkoming van de uitkomst zijn hierbij van belang (Lind & Tyler, 1988). Dit hangt samen met het in de vorige paragraaf beschreven concept responsiviteit. In onderstaand voorbeeld uit gemeente Tubbergen komt naar voren hoe bij inwoners gevoelens van onrechtvaardigheid kunnen volgen uit het proces waarop een besluit tot stand komt.

Voorbeeld: Gemeente Tubbergen

Voor gemeenten kan het een uitdaging zijn om het vertrouwen vanuit de inwoner te behouden bij het implementeren van beleid dat vanuit de landelijke overheid is bedacht. Een recent voorbeeld hiervan is binnen gemeente Tubbergen. Toen staatssecretaris van asiel en migratie Van der Burg aankondigde dat er 300 asielzoekers opgevangen moesten worden in het asielhotel in Albergen, een dorp binnen deze gemeente, zorgde dat voor onrust en protesten bij de inwoners (NOS, 2022). Nadat de gemeente hier niet mee akkoord ging werd er door de staatssecretaris een signaal afgegeven van het onder dwang opleggen van deze maatregel. Daarop heeft de gemeente Tubbergen met het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de landelijke overheid een overeenkomst gesloten dat er maximaal 150 asielzoekers in het hotel worden gehuisvest. De inwoners zijn echter niet bij dit besluit betrokken geweest, maar werden naderhand door de burgemeester en verantwoordelijk wethouder bijgepraat. Meerdere bewoners reageerden boos en teleurgesteld: *'Ons is niets gevraagd, alles was al overlegd en besloten'*. En de woordvoerder van de inwoners in Albergen, Hennie de Haan, stelt dat *'het vertrouwen en al het gevoel van democratie in de gemeente weg is'* (Hart van Nederland, 2022).

Gevoelens over ongelijke verdeling als bron van onrechtvaardigheid

Andere situaties waaruit gevoelens van onrechtvaardigheid kunnen volgen is op basis van de verdeling van (schaarse) goederen en diensten. Hiervoor wordt de term *distributieve rechtvaardigheid* gebruikt, ofwel onvrede die voorkomt uit een 'wij-zij-gevoel'. De 'wij' voelt zich achtergesteld of heeft het gevoel dat andere groepen bevoordeeld worden. Hierbij heerst het idee dat de overheid er vooral voor zichzelf is of bepaalde groepen in de samenleving bevoordeelt: de elite, Nederlanders met een migratieachtergrond, vluchtelingen, witte Nederlanders en Randstedelingen (Peeters et al. 2020). Een actueel voorbeeld is het gevoel bij een deel van de samenleving dat de politie verschillend optreedt ten opzichte van verschillende groepen demonstranten. Bij deze (rechtvaardigheids)kwesties gaat het vaak over landelijke wet- en regelgeving met lokaal effect die gevoelig kunnen liggen, zoals de toewijzing van woningen. De rol van gemeenten is in deze context beperkt. De gemeente fungeert hierin slechts als 'boodschapper' en heeft weinig invloed op het besluit. Hierbij kunnen vanuit de gemeente ook gevoelens van distributieve onrechtvaardigheid richting de (landelijke) overheid ontstaan.

Voorbeeld: Gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht koos ervoor om in de zomer van 2022 in een aantal weken haar achterstand in de landelijk verplichte toedeling van sociale huurwoningen aan statushouders in één keer goed te maken. Dit leidde tot een hoop verontwaardiging bij andere inwoners die zelf al lang wachten op een (andere) woning (Bron: RTV Utrecht). Dit sluit aan bij wat in de theorie beschreven is als *distributieve onrechtvaardigheid*, waarbij onvrede voortkomt uit het idee dat de overheid er vooral voor zichzelf of bepaalde groepen in de samenleving is. Deze situatie benadrukt het belang dat inwoners die lokaal te maken (kunnen) krijgen met de gevolgen van landelijke beleidskeuzes, hierover goed en tijdig worden geïnformeerd en snappen welke ruimte voor invloed gemeenten wel en niet hebben om hierin lokaal maatwerk te leveren of eventueel af te wijken van landelijk beleid.

Gebrekkige representatie als oorzaak van wantrouwen

Naast onrechtvaardigheid hangt ook het aspect representatie samen met de mate waarin de overheid responsief is voor de leefwereld van inwoners. Het gevoel niet vertegenwoordigd te worden kan negatieve gevoelens of gevoelens van wantrouwen oproepen ten aanzien van politici en overheidsinstellingen (Gabriel & Marsch (2018)). Met name burgers met een lager opleidingsniveau voelen een grote afstand tot politici, wat hun politiek wantrouwen en maatschappelijk onbehagen kan verklaren. Ze zien nauwelijks politici die op hen lijken en ervaren een verschil in taal en communicatie: de verbloemde taal van politici tegenover de directe en duidelijke communicatie van 'gewone mensen' (Noordzij, de Koster & van der Waal, 2020). Behalve dat het kan helpen om meer politici te zien die qua achtergrondkenmerken gelijkenis vertonen met diverse groepen burgers is het misschien nog wel belangrijker waar politici inhoudelijk voor staan en in welke mate partijprogramma's overeenkomen met de inhoudelijke wensen en opvattingen van de stemmers. Liberalisme, sociaaldemocratie, confessie of natuurzorg zijn oplossingsrichtingen die heel verschillende groepen mensen kunnen binden in een gemeenschappelijke overtuiging of belang (Aerts, 2022). In Nederland blijkt dat momenteel de belangen van veel verschillende bevolkingsgroepen niet goed vertegenwoordigd zijn in de politiek (Schakel, 2021). Recent onderzoek van Wouter Schakel laat zien dat de landelijke overheid met name oog heeft voor de belangen van multinationals en mensen met een hoger inkomen en hoger opleidingsniveau. Dat roept ook de vraag op waarom je een overheid zou vertrouwen als die jouw belangen niet goed vertegenwoordigt (Schakel, 2021). Tenslotte is het ook van belang in hoeverre volksvertegenwoordigers en fracties in de praktijk hun eigen programma's en visie in praktijk brengen en hoeveel ruimte ze nemen om compromissen te sluiten of belangen uit te ruilen. Dat roept de vraag op in hoeverre meer radicale of protestpartijen daadwerkelijk de inhoudelijke belangen van de stemmers vertegenwoordigen en of zij niet enkel fungeren als platform voor onbehagen. Het stemmen op dergelijke partijen kan voor stemmers ook tot teleurstelling leiden omdat de ideeën van partijen als de PVV of Forum voor Democratie (landelijk) vaak niet in beleidskeuzes vertaald worden doordat deze partijen vaak voor deelname van coalities worden uitgesloten. Tot slot kunnen stemmers op deze partijen gestigmatiseerd worden als radicaal of als boze burger. Het stemmen op zogenaamde 'buitenstaanderpartijen' kan zo tot een driedubbel representatieprobleem leiden. Door deze ontwikkelingen bestaat het risico dat het wantrouwen in de democratie van de aanhang van dergelijke partijen wordt versterkt (Cuperus & De Voogd, 2021).

2 HANDELINGSOPTIES: WAT KUNNEN GEMEENTEN DOEN?

De inzichten over het werken aan betrouwbaarheid en het versterken van de vertrouwensrelatie door je als gemeente te richten op responsiviteit, rechtvaardigheid en representatie, bieden aanknopingspunten voor anders handelen. Bij het concretiseren van het handelen richten we de focus op de vraag: *hoe kunnen gemeenten ontvankelijker kunnen zijn voor de ervaringen, ideeën en wensen van burgers bij beleidsvorming en uitvoering?* Een tweede vraag is: *Hoe kunnen gemeenten bij beleidsvorming en uitvoering voor burgers een realistische beïnvloedingssfeer creëren?* Dat sleutelbegrip lichten we in het kader hieronder nog nader toe. Aan de hand van deze vragen beschrijven we in dit tweede deel een aantal methodieken en praktijkvoorbeelden.

Realistische beïnvloedingssfeer in participatieprocessen

Involed en inspraak in besluitvormingsprocessen worden in de literatuur ook wel benoemd als participatieve processen. Door burgers direct te raadplegen en deel te laten nemen aan besluitvorming kunnen burgers het gevoel krijgen dat de overheid doeltreffend handelt en responsief is. Ook kan het helpen bij het accepteren van beslissingen door burgers (Werner (2020)). Een realistische beïnvloedingssfeer (Peeters et al. (2020)) kan bijdragen aan gevoelens van procedurele rechtvaardigheid, doordat burgers worden betrokken bij de totstandkoming van besluiten. Hierbij is het wel van belang dat vanuit de overheid of gemeente transparant en helder wordt gecommuniceerd over de kaders waarbinnen burgers kunnen meebeslissen en wat de grenzen van hun invloed zijn. Ook is de terugkoppeling over wat er met de input van inwoners wordt gedaan van belang. Daarnaast speelt representativiteit een rol bij het creëren van een realistische beïnvloedingssfeer in participatieprocessen. Het is van belang goed zicht te hebben op de verschillende perspectieven en belangen die rond een vraagstuk spelen en die vertegenwoordigd te hebben in de groep deelnemers die je betreft. Daarbij kunnen belangen en wensen binnen bepaalde groepen – zoals jongeren – soms meer verschillen dan tussen groepen inwoners.

Allereerst wordt ingegaan op het belang van ervaringskennis en lichten we een meer structurele vorm om de ervaringskennis van inwoners te benutten nader toe, het *lemniscaat* voor ervaringskennis in beleid.

Vervolgens lichten we een tweetal methoden toe die onder andere bruikbaar zijn voor een andere manier van gespreksvoering tussen overheid en burgers, het *spiegelgesprek* en *deep democracy*. De inzet hiervan kan sterk bijdragen aan een meer responsieve werkwijze. Met name als het gaat om het maken van verbinding en in gesprek gaan met inwoners die weinig vertrouwen hebben, die anders denken of die zich niet vertegenwoordigd voelen.

We lichten enkele voorbeelden uit waarin deze manieren van werken zijn toegepast. Tenslotte lichten we twee democratische innovaties toe, het burgerberaad en het multi-optie referendum. Deze vormen kunnen, in combinatie met elkaar, mogelijk bijdragen aan meer responsiviteit, rechtvaardigheid en representatie in gemeentelijke participatieprocessen en een positieve invloed uitoefenen op het vertrouwen van burgers in de overheid.

Het belang van het structureel benutten van ideeën en de ervaringskennis van inwoners en cliënten

Veel gemeenten bieden via diverse vormen van inspraak en consultatie inwoners de mogelijkheid om hun ideeën, reacties op voorstellen en visie op zaken te geven. In burgerparticipatietrajecten wordt dit ook al meer gestructureerd gedaan. Waar het wel vaak aan ontbreekt is terugkoppeling aan inwoners die hebben deelgenomen aan een participatietraject. Ook is vaak niet duidelijk op in hoeverre de inbreng van inwoners tot verrijking of aanpassing van beleid of de uitvoering ervan heeft geleid. Dat is natuurlijk niet altijd mogelijk of wenselijk (uit oogpunt van algemeen belang) maar juist het bieden van openheid over de gemaakte afwegingen maakt dat mensen de uitkomst eerder accepteren.

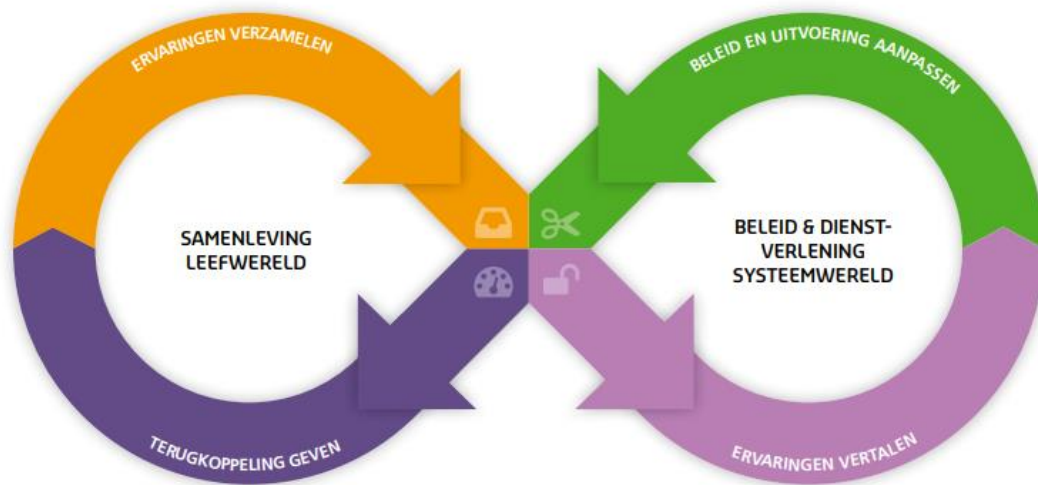
Als het gaat om het sociaal domein zijn gemeenten vaak zoekende hoe ze kennis kunnen nemen van de ervaringen en suggesties voor verbetering van inwoners die ondersteuning krijgen uit Wmo, Participatiewet of jeugdwet, anders dan via de (verplichte) cliëntervaringsonderzoeken of via adviesraden sociaal domein die in veel gevallen slechts beperkt worden bemenst door mensen met met relevante ervaringen. Gelukkig kunnen gemeenten sinds enkele jaren behalve een schriftelijke verplichte vragenlijst ook via kwalitatieve methoden zoals de Klantreis Sociaal Domein en de Persona-methodiek inzicht krijgen in de ervaringen van inwoners met toegang tot en ondersteuning vanuit het sociaal domein. Ook de inzet van ervaringsdeskundigen (zie kader Ervaringskennis en voorbeeld Meppel) in en door gemeenten biedt mogelijkheden om collectieve ervaringskennis te benutten voor beleid in plaats van alleen te varen op enkelvoudige ervaring van een enkele burger waarmee toevallig contact bestaat.

Ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid nader toegelicht

Ervaringskennis is kennis die is gebaseerd op ervaringen die van bepalende invloed zijn op het leven van mensen. Het kan bijvoorbeeld gaan om ervaring met uitsluiting en eenzaamheid, leven in armoede, jezelf moeten verplaatsen in een rolstoel of bijvoorbeeld leven met een angststoornis. Mensen die dit aan den lijve ondervinden, geven betekenis aan dergelijke ervaringen. Door te reflecteren op wat zij meemaken en ervaren, ontstaat inzicht in wat een gebeurtenis of toestand teweeg kan brengen, wat het moeilijk maakt, wat hen geholpen heeft of wat de situatie alleen maar verergerd heeft. Deze inzichten vormen ervaringskennis. Deze ervaringskennis kan verder worden ontwikkeld en verdiept door uitwisseling met anderen en door kennis uit andere bronnen te onderzoeken. Als mensen vervolgens ook de vaardigheden hebben geleerd om de ervaringskennis breder in te zetten ten behoeve van anderen, dan is sprake van *ervaringsdeskundigheid*. (Bron: handreiking Kwartiermaken, Movisie 2022)

Methodiek en praktijkvoorbeelden: lemniscaat voor ervaringskennis in beleid

Movisie ontwikkelde een vier-stappenmethodiek (ervaringen verzamelen, ervaringen vertalen, beleid en uitvoering aanpassen en terugkoppeling geven) die gemeenten helpt om de inbreng van inwoners in elke fase van de beleidscyclus te benutten. Ervaringskennis in beleid met daarin het uitgewerkte lemniscaat en de bijbehorende werktool helpen om bewust in het gehele beleidsproces bezig te zijn met de inbreng van inwoners. Dit biedt een kapstok waar veel specifieke interventies en voorbeelden van responsiviteit aan op te hangen zijn.



In het lemniscaat Ervaringskennis in beleid bestaan de leef- en systeemwereld naast elkaar en zijn ze onderling verbonden. De systeemwereld gaat over hoe de dienstverlening georganiseerd is: de structuur, de regels en procedures. Maar het vertrekpunt is altijd de leefwereld. Dáár ontstaan de ervaringen. Aan de hand van die ervaringen zijn het systeem, het beleid en de dienstverlening aan te passen en te verbeteren.

Het lemniscaat kent vier fasen die via verschillende manieren kunnen worden ingevuld en waarbij burgers of cliënten kunnen worden betrokken:

1. Ervaringen verzamelen *bijvoorbeeld via de klantreismethodiek*
2. Ervaringen vertalen *bijvoorbeeld door Persona's te ontwikkelen*
3. Beleid en uitvoering ontwikkelen of aanpassen *bijvoorbeeld door met jongeren een app te ontwikkelen of met cliënten kaders voor een toegankelijke gemeente te ontwikkelen*
4. Evalueren en terugkoppelen *bijvoorbeeld door burgers te laten monitoren hoe beleid uitpakt in de praktijk*

Bron: Movisie (2018)

Dit lemniscaat en de uitwerking van de fasen laat enerzijds het belang zien van responsiviteit als een continu proces dat ook in alle fasen van beleid aan de orde is. Inspraak van inwoners zou dus niet beperkt moeten blijven tot het ophalen van ideeën. Anderzijds benadrukt het de waarde van ervaringskennis van inwoners als kennisbron die steeds meer als belangwekkend wordt gezien naast praktijk- of vakkennis en kennis uit (wetenschappelijk) onderzoek (Keuzenkamp, [Movisie 2022](#)). Het perspectief van responsiviteit als continu proces betekent ook dat het onderdeel zou moeten zijn van de grondhouding en daarmee van de kerncompetenties van gemeenteambtenaren en bestuurders. Het zou geen 'vinkje' in beleidsparticipatie-trajecten moeten zijn, maar voortdurend deel uit moeten maken van het handelen.

Onderstaand voorbeeld uit Someren laat de responsieve houding van een gemeente zien door in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling signalen van inwoners op te halen en oplossingen gezamenlijk op te

pakken. Door verschillende groepen inwoners en inwoners met ervaringskennis op bepaalde thema's te betrekken wordt de representativiteit vergroot. Verder kan de intensieve samenwerking tussen gemeente en inwoners een positieve invloed hebben op de onderlinge vertrouwensrelatie. Om dit vertrouwen nader te versterken is het van belang terugkoppeling te geven over wat er is gedaan met de inbreng van inwoners om de procedurele rechtvaardigheid te waarborgen. Dit is niet alleen om het gevoel van serieus genomen te worden te versterken, maar ook om de legitimiteit van beleidskeuzes te vergroten.

Voorbeeld: Samen voor Someren model

De gemeente Someren wilde meer en verschillende inwoners in een vroeg stadium betrekken in het beleidsproces en ervaringskennis beter benutten. Het liefst met alternatieve vormen, tijdelijk en flexibel. In een tijdspanne van ongeveer een half jaar ontwikkelde de gemeente samen met betrokken inwoners het Samen voor Someren model. Een werkgroep verzamelt signalen bij inwoners en deze komen – samen met de thema's waarop de gemeente nieuw beleid wil maken – op de Samen voor Someren agenda. Het is een dynamische agenda die gaandeweg het jaar invulling krijgt.

Stamtafels en thematafels

De werkgroep organiseert samen met betrokkenen – een mix van ervaringsdeskundigen en professionals – eens in de drie maanden een stamtafel. Hiervoor worden geïnteresseerde en betrokken inwoners en professionals uitgenodigd. Tijdens de stamtafel worden signalen besproken die waar mogelijk opvolging krijgen met een concrete actie, een aanpassing in de dienstverlening of met een tijdelijke thematafel.

Een thematafel wordt bemenst door inwoners die belang hebben bij een bepaald onderwerp. Concrete onderwerpen worden door inwoners en ambtenaren verder uitgediept tot een gezamenlijk advies, idee of actieplan. Uit de stamtafel over armoede zijn bijvoorbeeld twee concrete ideeën voortgekomen: een kledingbank en een lotgenotencontactgroep. Het gaat er hierbij om dat inwoners zo veel mogelijk zelf aan tafel zitten, vanuit hun eigen betrokkenheid en ervaringskennis, in plaats van vertegenwoordigers via een raad of platform.

(Uit publicatie: [Rapport-Beter-beleid-met-ervaringskennis.pdf \(movisie.nl\)](#), 2020)

Een ander voorbeeld uit de gemeente Meppel laat zien hoe je als gemeente op een complex beleidsthema als Armoede en Schulden tot passender beleid en uitvoering komt door de inzet van ervaringsdeskundigheid een structurele plek te geven in je organisatie. Door de inzet in het beleidsteam van deze ervaringsdeskundige, die vanuit eigen ervaringen en die van anderen *collectieve ervaringskennis inbrengt* kunnen beleidsmaatregelen veel beter aansluiten bij de leefwereld en behoeften van inwoners die ook met armoede en sociale uitsluiting te maken hebben.

Voorbeeld Meppel: Tandem van ervaringsdeskundige en beleidsmedewerker armoede en sociale uitsluiting

De gemeente Meppel heeft een aanbeveling uit een onderzoeksrapport naar armoede omgezet in concrete daden: een inwoner is opgeleid en werkzaam als ervaringsdeskundige armoede en sociale uitsluiting. Zij vormt een tandem met een beleidsmedewerker op hetzelfde gebied.

De ervaringsdeskundige rol is veelzijdig: ze is sparringpartner, adviseur, bruggenbouwer, katalysator van processen en maakt makkelijk de vertaalslag van individuele naar collectieve ervaringskennis. In overleggen heeft ze vaak een signaalfunctie, daarnaast is ze betrokken bij diverse projecten. Zo heeft ze bijvoorbeeld samen met een coach/trainer een vrouwensupportgroep opgezet. Ook werkt ze mee aan communicatiemiddelen voor inwoners die in armoede leven.

Drie jaar geleden is ze gestart als kwartiermaker en vanuit deze positie heeft ze veel informatie opgehaald uit de zogenoemde leefwereld van mensen die leven in armoede. Daarmee werd enerzijds haar ervaringskennis vergroot tot collectieve ervaringskennis en anderzijds werd ze het gezicht voor bewoners en netwerkpartners. Collectieve ervaringskennis gaat om de rode draad in de verhalen van mensen: 'Er zitten gedeelde elementen in verschillende ervaringen, ongeacht de verschillen in omstandigheden.'

De ervaringsdeskundige gaat vaak mee naar overleggen die de beleidsadviseur heeft over het armoedebeleid en zij geeft dan gevraagd en ongevraagd advies. Juist in die tandem-samenwerking kan ze vrijuit haar professionele ervaringsdeskundigheid inbrengen. Met de tandemconstructie is de samenwerking ook echt een partnerschap.

Bron: Sharon den Outer, Movisie, 2021

[Ervaringsdeskundigheid in Meppel: op een tandem tegen armoede | Movisie](#)

Luisteren naar en leren van inwoners: spiegelgesprekken en deep democracy

Spiegelgesprekken

Spiegelgesprekken zijn ontstaan in de ziekenhuiswereld, maar worden tegenwoordig ook op andere plekken ingezet. Zoals in Amersfoort, door de wijkteams. (zie kader met voorbeeld). De methode werkt als volgt, waarbij je cliënt ook kunt vervangen door inwoner en de organisatie, een willekeurige gemeentelijke afdeling kan zijn die met inwoners te maken heeft (bijv. werk en inkomen).

In een spiegelbijeenkomst nodigt een onafhankelijke gespreksleider een groep van 8 tot 12 cliënten uit om te vertellen over hun ervaringen met (een deel van) een organisatie. Dit gesprek is in een besloten halve kring. Achter die kring zitten de toehoorders: mensen van de organisatie waarvoor de informatie van de cliënten relevant is. Het gaat alléén om feedback, dus geen discussie. Door een veilige sfeer kunnen de deelnemers open vertellen. Toehoorders kunnen rustig luisteren: zij hoeven zich alleen maar open te stellen voor de ervaringen en verhalen van de deelnemers. De directe en vaak indringende feedback leidt tot verandering van houding en gedrag bij de toehoorders. Mensen die als klant te maken hebben met een organisatie beschikken over unieke kennis, ervaring en informatie over die organisatie. Door het houden van een spiegelbijeenkomst krijg je die kennis, ervaring en informatie boven tafel. Het doel van de spiegelbijeenkomst is om de klantgerichtheid van de medewerkers te vergroten door hen (opnieuw) bewust te maken van het cliëntenperspectief. In het dagelijks werk ontstaan makkelijk blinde vlekken in het professionele handelen. Door ervaringen van bijvoorbeeld patiënten te horen realiseert de zorgverlener zich de positie, behoeften en wensen van de patiënt en dit biedt eyeopeners voor verbetering van de zorg. Het

houden van een spiegelbijeenkomst biedt ook de mogelijkheid om de voornamelijk kwantitatieve informatie uit bijvoorbeeld een klantwaarderingsonderzoek verder uit te diepen en in te kleuren met verhalende 'narratieve' ofwel kwalitatieve informatie.
(Website Stichting Spiegelbijeenkomsten)

Voorbeeld: Spiegelgesprekken Amersfoort

Tijdens een spiegelgesprek vragen onafhankelijke gespreksleiders aan inwoners hoe ze de dienstverlening hebben ervaren en ook wat ze daarvan vinden. Het bijzondere aan de vorm is dat de setting bestaat uit twee ringen. In de binnenring zitten de deelnemers aan het gesprek. Zij zitten met hun rug naar de buitenste ring, die wordt gevormd door toehoorders. In het geval van Amersfoort waren dat de medewerkers van de wijkteams. De inwoners bepalen zelf waar ze het over willen hebben. Pas na verloop van tijd stelt de gespreksleider de specifieke vragen die de wijkteammedewerkers vooraf hebben opgesteld.

Pas aan het einde van het kringgesprek mogen de medewerkers vragen stellen, en alleen verduidelijkende vragen stellen. Ze mogen dus niet gaan verklaren wat de inwoners verteld hebben, of zich gaan verdedigen. Het doel van de gesprekken is dat medewerkers en leidinggevenden zich extra bewust worden van het inwonersperspectief. Leren van de ervaringen ter verbetering van de dienstverlening is een ander belangrijk doel (Movisie, 2022).

Deep democracy: op zoek naar de polariteit om tot beter gedragen besluiten te komen

Op steeds meer plekken, in organisaties, samenwerkingsverbanden én in gemeentelijke participatieprocessen wordt gebruik gemaakt van (elementen van) *Deep Democracy*. In essentie gaat Deep Democracy over 'het goede gesprek, het betere conflict en het beste besluit' (Frank Weijers). Het is een werkwijze die o.a. behulpzaam is in groepsprocessen waar meerdere perspectieven met eigen ideeën en belangen aan tafel zitten om tot de beste besluiten te komen.

De kern van de aanpak is om alle perspectieven op z'n minst te horen en het liefst te benutten. Het gaat om het ontsluiten van alle wijsheid die besloten ligt in een groep. Het beste besluit voor ons, voor de groep, voor de organisatie of voor het project kan anders zijn dan wat een individu nu wil. Het beste besluit is het hoogst haalbare resultaat voor de groep. Wat je er als individu aan hebt toe te voegen, voeg je ook toe. Het gaat vooral om het horen van elkaars behoeften. Het gaat niet om een compromis, maar om een unaniem besluit voor het hoogst haalbare resultaat van die groep op dat moment (Jitske Kramer, 2020).

Het is een aanpak die behalve luisteren naar elkaar en je verdiepen in elkaars belangen ook bij kan dragen aan het ervaren van een 'eerlijk proces' dat mits uitgevoerd er ook voor zorgt dat alle perspectieven op een bepaald (beleids-)onderwerp aan tafel zitten en onderdeel zijn van de besluitvorming. Doordat vooraf duidelijk is dat er wel besloten wordt op basis van een meerderheidsstandpunt maar dat er veel moeite wordt gedaan om zaken toe te voegen aan het besluit om mensen toch mee in te laten stemmen met dat besluit ervaren mensen dat ze serieus genomen worden en dat er echt naar ieders behoeften wordt gekeken.

In de gemeente Wijk bij Duurstede is in diverse trajecten ervaring opgedaan met onderdelen van de aanpak, bijvoorbeeld bij de herinrichting van een plein in de historische kern, een gevoelig onderwerp waar al jarenlang 'gedoe' over bestond bij inwoners en ondernemers. In Haarlem kwam een keur aan belangenorganisaties waaronder diverse natuurbeschermingsorganisaties tot een gedragen besluit over de

kap van een aantal bomen nadat hier aanvankelijk veel weerstand tegen bestond. En in Sud-West Fryslan wordt de aanpak ingezet bij gesprekken over de locatiebepaling van kleine windmolens op boerenerven. Daarbij lopen de belangen van maximale energieopbrengst en landschappelijk karakter en dorpsaangezicht uiteen maar lukt het toch en veel sneller dan andere plekken om tot gedeelde besluiten te komen.

De term Deep Democracy

De term Deep Democracy heeft vele lagen, van diep filosofisch tot uitermate praktisch, waardoor de term verschillende invullingen kent. In navolging van Lewis (2008) geven we er de volgende betekenis aan. Het is democratisch omdat het benadrukt dat elke invalshoek ertoe doet en dat de kwaliteit van besluiten het hoogst is wanneer zowel de meerderheids- als de minderheidsstem benut wordt. Er is in de basis geen goed of fout; alle gedragingen, gedachten, gevoelens en meningen doen ertoe en hebben een wijsheid in zich. Ook die dingen die op het eerste gezicht onzinnig of destructief lijken, of tegen de algemene norm ingaan. Oplossingen dienen zich aan als alle stemmen gehoord kunnen worden. Deep Democracy gaat ervan uit dat de antwoorden al in de groep aanwezig zijn. Het is diep omdat het op een heel praktische manier werkt met diepere emoties en bewustzijnsniveaus in een groep. In de combinatie van de verschillende emoties, waarden, meningen en overtuigingen zit de werkelijke potentie van een groep. De som is meer dan de delen (Jitske Kramer, 2019). Voor meer informatie over deep democracy en praktische tools, zie onder andere: Inspiratie - DeepDemocracyNoord en Deep Democracy - Wijsheid van de minderheid - De Lewis Methode.

Voorbeeld: Sud-West Fryslan

In deze Friese gemeente biedt de gemeente agrarisch ondernemers via een beleidsregel de mogelijkheid om voor eigen gebruik kleine windturbines te plaatsen op hun erf binnen bepaalde randvoorwaarden zoals landschappelijke en cultuurhistorische kaders en het aanzicht voor de omgeving. In zogenaamde 'erfturbine tafelgesprekken' zitten alle perspectieven aan de keukentafel bij de boer thuis: de gemeentelijke landschapsarchitect, de leverancier van de windmolen, de initiatiefnemer (boer), familie en de provinciale welstandsorganisatie Hûs en Hiem. In deze gesprekken, die worden geleid door een onafhankelijke gespreksleider, is er ruimte voor ieders perspectief en belangen. In deze gesprekken wordt draagvlak gecreëerd voor de beleidskaders maar ook rekening gehouden met de toekomstplannen en mogelijkheden van de boer. Zo ontstaat daardoor ook draagvlak voor gekozen plek ook al is dat niet direct de plek met de hoogste winst/energieopbrengst. De gesprekken kenmerken zich door hun informele en constructieve karakter waarbij er ook in de interactie ruimte is voor het niet weten en out-of-the box denken waardoor nieuwe inzichten ontstaan over alternatieve plekken. Iedereen stapt met minimale voorbereiding het gesprek in waardoor de casus onbevooroordeeld het gesprek in gaat. Wel vindt er vooraf een telefonische intake plaats door de gespreksleider om 'grond te ontginnen' en 'de eerste stoom af te blazen' en de initiatiefnemer bekend te laten raken met de werkwijze en het beoogde 'gespreksklimaat'.

In plaats van het heen en weer bellen en mailen en contact op afstand om uiteindelijk via een rapport tot besluitvorming te komen worden hier alle bevindingen en belangrijke zaken in een grote 'gespreksplacemat' vastgelegd inclusief de locatie van de windturbine. Aan het einde zet iedereen aan tafel een handtekening en vormt deze placemat de input van de formele aanvraag. De ervaring van de leveranciers is dat door deze werkwijze de processen veel sneller en soepeler verlopen.

(Voorbeeldbeschrijving met dank aan Lian Nijenhuis, [Deep democracy Noord](#))

Inzetten op hybride vormen van zeggenschap en burgerbetrokkenheid: Burgerberaad én multi-optiereferendum

Waar de bovengenoemde voorbeelden van aanpakken onderdeel kunnen zijn of worden van een structureel andere manier van responsiever werken binnen de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur kunnen gemeenten ook in participatieprocessen vormen kiezen die bijdragen aan meer ervaren responsiviteit, representatie en rechtvaardigheid. Hieronder lichten we twee vormen uit die enerzijds op zichzelf staan maar anderzijds in combinatie met elkaar kansen bieden om de vertrouwensrelatie met een brede groep inwoners te versterken. Binnen het onderzoeksprogramma [REDRESS](#) worden de toepassingsmogelijkheden en effecten van dergelijke vormen van *hybride democratie* de komende jaren onderzocht. We lichten beide vormen hieronder toe.

Burgerberaad

Een burgerberaad is een vorm van burgerinspraak die inwoners politici laat helpen om beslissingen te nemen over complexe maatschappelijke vraagstukken. Een groep gelote burgers doet, met raadpleging van deskundigen en op basis van uitgebreide informatie en overleg, aanbevelingen over beleid. De deelnemers aan een burgerberaad vormen een dwarsdoorsnede van de samenleving. De uitkomst van een burgerberaad is een gezamenlijk besluit of een set aanbevelingen die door de vraagsteller – meestal een overheidsinstantie – wordt gebruikt om besluiten te nemen ([Bureau Burgerberaad](#)). Uit een opiniepeiling onder burgers blijkt dat met name thema's als wonen, klimaat, zorg en onderwijs geschikt worden gevonden voor burgerberaden. De meerderheid (63%) steunt het idee van een burgerforum, met name op lokaal niveau. Ook is opvallend dat de steun even groot is onder laag- en hoogopgeleiden. Een burgerberaad wordt gezien als een manier om het perspectief van 'gewone mensen' in te brengen, als aanvulling op de representatieve democratie (Den Ridder et al., 2021).

Aan een burgerberaad zijn echter ook risico's verbonden. Zo stellen tegenstanders dat ondanks loting toch vaak de groep burgers die uiteindelijk deelnemen, geen representatieve afspiegeling van de samenleving vormen. Een ander genoemd bezwaar is dat burgers niet, zoals politici, ter verantwoording geroepen kunnen worden en de wettelijke kaders onvoldoende in acht nemen. Daarnaast vormt een mogelijk bezwaar dat burgers verkeerde overwegingen kunnen laten meespelen, er te veel uiteenlopende meningen zijn en dat de meer dominante deelnemers bepalend zijn (Den Ridder et al., 2021; Kok, 2022). In Frankrijk is een burgerberaad gehouden gericht op klimaatmaatregelen. Hoewel van tevoren was beloofd om de aanbevelingen uit het burgerberaad over te nemen, en 70% van de bevolking de klimaatmaatregelen steunde, is hier achteraf weinig van terug te vinden in de Franse klimaatwet. Doordat de overheid zich niet had gehouden aan de vooraf opgestelde afspraken werd het belang van 'procedurele rechtvaardigheid' met voeten getreden en was de realistische invloedssfeer beperkt. Hierdoor is het wantrouwen vanuit de burger richting de politiek met dit burgerberaad juist toegenomen.

Dergelijke risico's kunnen echter worden ingeperkt. Met de juiste inspanningen kan wel degelijk een representatieve afspiegeling gemaakt worden in de gelote groep. Zo heeft in de gemeente Zeist een succesvol burgerberaad plaatsgevonden waarbij, met een gewogen loting, een groep van 150 inwoners deelnamen die verschilde in opleiding, wijk, leeftijd en gender (Stadszaken, 2022). Juist een groep met een gevarieerde samenstelling kan meer belangen afwegen vanuit diverse factoren dan de vaak homogene groep van politici (Rovers, 2022). Ook kan worden gecommuniceerd met of informatie worden opgehaald bij bepaalde (kwetsbare) groepen als deze niet zijn vertegenwoordigd in het burgerberaad. Zo kan een advies bijvoorbeeld uitmonden in meerdere opties waarover de raad of de bevolking zich nog kan uitspreken via een *preferendum*. Daarmee kunnen de uitkomsten van het beraad en adviezen die er uit voortkomen ook nog bij een groter publiek gevoerd en getoetst worden (Tonkens, 2022). Duidelijkheid en transparantie over de criteria waaraan de aanbevelingen moeten voldoen, helderheid over het proces en wat er met de uitkomsten gebeurt zijn van positieve invloed op de procedurele rechtvaardigheid en realistische invloedssfeer en daarmee op het vertrouwen van burgers in de politiek (Rovers, 2022).

Onderstaand voorbeeld van het burgerberaad in gemeente Amsterdam laat enerzijds zien dat het van belang is om actief in te zetten op het betrekken van een brede en gevarieerde groep bij een burgerberaad. Dit geldt niet alleen voor de samenstelling van deelnemers van het burgerberaad zelf, maar ook voor het betrekken van inwoners buiten het burgerberaad door middel van (online) peilingen en bijeenkomsten. Ook kan hierbij worden gedacht aan het wegnemen van praktische belemmeringen voor deelname door toegankelijke locaties, vergoedingen en het regelen van bijvoorbeeld kinderopvang. Anderzijds laten de lessen uit het burgerberaad in Amsterdam het belang zien van het inzetten van de juiste communicatie- en gespreksmethoden. Dit gaat niet alleen over transparantie en duidelijkheid over het besluitvormingsproces vanuit de gemeente, maar ook over de toerusting van de deelnemers en juiste gespreksleiding zodat alle betrokkenen een gelijkwaardige inbreng kunnen geven.

Voorbeeld burgerberaad Amsterdam

In 2021 heeft in de gemeente Amsterdam een burgerberaad plaatsgevonden over de klimaatdoelen van de gemeente. Na zes bijeenkomsten zijn 88 Amsterdammers tot aanvullende maatregelen gekomen waarmee de klimaatdoelen kunnen worden behaald. Hoewel de deelnemers varieerden in leeftijd, gender en stadsdeel, was het aandeel hoogopgeleiden relatief hoog. Het overgrote deel (90%) van de deelnemers was echter nog niet eerder betrokken bij een participatietraject van de gemeente. Uit de evaluatie van het burgerberaad blijkt dat de deelnemers meer vertrouwen hebben in de aanpak van de gemeente van klimaatvraagstukken. Verder levert de evaluatie inzichten op voor aandachtspunten bij het organiseren van een burgerberaad. Ten eerste bleek er spanning te bestaan tussen enerzijds het streven naar een brede en inclusieve vertegenwoordiging van de bewoners en anderzijds wat het burgerberaad van deelnemers vraagt in tijd, kennis en vaardigheden bij een dergelijk complex onderwerp. Verder is de rol van gespreksleiders en de manier waarop expertkennis wordt overgebracht van groot belang voor het verloop en het succes van het burgerberaad. Daarnaast had meer ingezet kunnen worden op het betrekken van een bredere doelgroep buiten de deelnemers. Tot slot was de communicatie vanuit de gemeente richting de deelnemers over de besluitvorming na afronding van het burgerberaad een aandachtspunt.

(Uit evaluatieonderzoek: [Evaluatie mini-burgerberaad gemeente Amsterdam 2021 - HvA](#))

Referendum

Een referendum biedt de mogelijkheid voor inwoners om thematisch te stemmen over beleidsvoorstellen. Een overheidsinstantie legt een vraag voor aan inwoners van een bepaald gebied die hun stem kunnen uitbrengen. Bij een referendum kan een groot deel van de bevolking worden betrokken, waardoor het een van de meest laagdrempelige, inclusieve en efficiënte instrumenten van burgerinspraak is (Taillon, 2018). Er bestaan verschillende soorten referenda. Bij een bindend referendum wordt de uitslag overgenomen, en bij een niet-bindend of raadgevend referendum wordt de uitslag als een advies beschouwd. Een referendum kent doorgaans een binair karakter met slechts de optie om vóór of tegen een voorstel te stemmen. Een goed alternatief voor deze insteek van een referendum is het zogenaamde *Multi-optie-referendum*. Hierbij worden drie of meer opties voorgelegd en kunnen inwoners op meerdere opties stemmen of deze rangschikken (Wagenaar, 2021).

Uit opiniepeilingen blijkt dat vooral populistische burgers voorstander zijn van referenda en eerder geneigd zijn de uitkomsten te accepteren, zelfs als deze voor hen ongunstig zijn (Werner, 2021). Het biedt dus de mogelijkheid om een brede doelgroep te betrekken, die bij andere vormen van participatie moeilijker te bereiken zijn. Een referendum kent echter ook kritiek en beperkingen. De democratische kwaliteit en procedurele rechtvaardigheid van een referendum hangt sterk af van de manier waarop het is georganiseerd en ontworpen (Taillon, 2018). Een substantieel deel van de kritiek is gerelateerd aan het binaire karakter dat bij veel referenda domineert, waardoor kiezers beperkt worden om voor óf tegen een beleidsvoorstel te stemmen (Wagenaar, 2021). Kiezers kunnen zich bij een multi-optie-referendum over meerdere alternatieven uitspreken of in sommige gevallen zelfs een eigen voorstel doen, waardoor de kans groter is dat beleidsvoorstellen beter bij hun voorkeur aansluiten. Dit draagt bij aan het vergroten van de realistische invloedssfeer van inwoners en aan de responsiviteit van gemeenten.

Voorbeeld multi-optie-referendum Duiven

In (onder meer) Duiven is succesvol geëxperimenteerd met een multi-optie-referendum in 2008. Het referendum had twee belangrijke doelstellingen: het betrekken van burgers bij de politieke besluitvorming en het legitimeren van een belangwekkend politiek besluit. Inwoners werd gevraagd hoe zij dachten over drie mogelijke herinrichtingsplannen voor hun centrum.

Uit de evaluatie van dit experiment bleek dat beide doelstellingen zijn gerealiseerd dankzij een opkomst die voldeed aan de geformuleerde verwachtingen (minstens 30 procent) en een uitslag die een duidelijke voorkeur toonde voor één van de drie alternatieve plannen (77 procent stemde op Plan B). Burgers zijn via deze aanpak succesvol zijn betrokken bij dit politieke besluitvormings-proces en de gemeenteraad heeft de uitslag van het referendum en de voorkeur voor het betreffende plan overgenomen in haar besluitvorming. (Rosema & Kock, 2009).

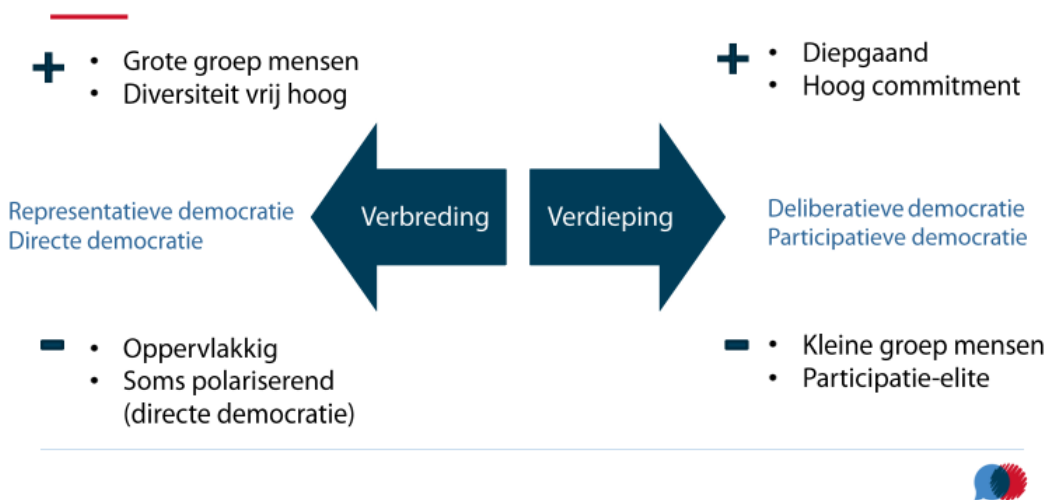
De voordelen van hybride democratievormen

Zowel een burgerraad of burgerforum als een multi-optie-referendum zijn voorbeelden van democratische vernieuwing. Er is onderzoek gedaan in hoeverre deze innovaties ook kunnen bijdragen aan meer vertrouwen en naar een hogere en meer diverse participatie van verschillende groepen burgers. Kijkend naar de steun voor democratische innovaties in Nederland, blijkt dat mensen democratische innovaties vooral zien als een aanvulling op en mogelijkheid tot verbetering van de representatieve democratie. Er is met name grote steun voor referenda en in mindere mate voor burgertoppen en burgerbegrotingen. Daarnaast lijkt een groot deel van de burgers (nog) niet bekend te zijn met burgertoppen en burgerbegrotingen. (Den Ridder et. al, 2021).

Opvallend is dat vooral lager opgeleiden en respondenten met laag politiek vertrouwen vernieuwingen lijken te steunen, wat suggereert dat democratische innovaties een potentieel belangrijke rol kunnen vervullen in het adresseren van de ontevredenheid met de politiek en de democratie onder deze groepen burgers. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijkervaring met democratische innovaties ook dat lager opgeleiden vaak in mindere mate meedoen als er een burgerbegroting of burgertop plaatsvindt (Den Ridder et. al, 2021).

De onderzoekers van REDRESS hebben in het onderstaande overzicht verschillende democratie-typen naast elkaar gezet. Het burgerberaad is een voorbeeld van deliberatieve democratie terwijl het (multi-optie) referendum een voorbeeld is van directe democratie. Juist door deze twee vormen te combineren zou in potentie een grotere en diversere groep inwoners bereid gevonden kunnen worden om mee te denken en te beslissen over belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Of dat in de praktijk ook zo uitpakt moet duidelijk worden uit het REDRESS-onderzoek.

Vier typen democratie: verschillen



Figuur 1. Bron: REDRESS 2022

Voorbeeld hybride democratievorm: Buurtbudgettraject Oud-Woensel

Op kleine schaal vinden al initiatieven plaats waarbij directe en deliberatieve vormen van democratie worden gecombineerd. Een voorbeeld waarbij de deelname van inwoners op een hybride manier vorm kreeg, was het buurtbudgettraject in de Eindhovense wijk Oud-Woensel.

In 2021 kon iedereen in Hemelrijken en de Gildebuurt beslissen waar het door de gemeente vrijgemaakte Buurtbudget van € 50.000 naartoe moest gaan. Allereerst werd burgers gevraagd welke thema's voor de buurt belangrijk waren (participatieve democratie). Vervolgens werden inwoners uitgenodigd om met elkaar (online) in gesprek te gaan om het budget te verdelen over de verschillende thema's (deliberatieve democratie). Daarna konden buurtbewoners op diverse manieren ideeën inbrengen (participatieve democratie). Tot slot konden alle buurtbewoners hun stem uitbrengen op de 35 ingediende ideeën (directe democratie).

Zie ook: [Wat houdt het project Buurt Budget Oud Woensel in? - YouTube](#)

REDRESS

De aanleiding voor het REDRESS-onderzoek ligt in een waargenomen wijdverbreide onvrede met het praktisch functioneren van de representatieve democratie. In Nederland is het vertrouwen in de democratie nog relatief groot, maar er is tegelijk een veelgehoorde klacht dat politici en beleidsmakers onvoldoende luisteren en weinig open staan voor wat burgers en samenleving kunnen aandragen. Velen menen dat dit vraagt om democratische innovaties. Voorgestelde innovaties omvatten stemmingsgerichte instrumenten (bijv. correctief referendum, digitaal burgerinitiatief), deliberatieve ofwel overleggerichte instrumenten (bijv. burgerforum, discussieplatform), maar ook mengvormen daarvan, zoals het Ierse voorbeeld van een burgerforum opgevolgd door een referendum.

Omdat er nog weinig vergelijkende kennis aanwezig is over het ontwerp en de effecten van verschillende varianten van democratische innovaties en in het bijzonder de hybride varianten vindt het onderzoek plaats. Bovendien, en bovenal, is nog niet bekend of zulke institutionele innovaties de democratische legitimiteit en effectiviteit daadwerkelijk vergroten in een land met een polder- of consensusmodel als Nederland. (Bron: Startnotitie Vraagkant REDRESS, Den Ridder et. al, 2021)

Tenslotte

In deze eerste uitgewerkte route in onze serie 'Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid' zijn we dieper ingegaan op de betekenis van responsiviteit als een belangrijke grondslag voor het kunnen zijn van een betrouwbare overheid. We hebben verduidelijkt hoe ervaren onrechtvaardigheid en gebrekkige representatie van de stem en de belangen van bepaalde groepen inwoners de responsiviteit en daarmee de betrouwbaarheid aantasten. Vanuit deze analyse hebben we een aantal handelingsperspectieven geboden om anders te handelen en meer ruimte te maken voor de ervaringen, de ideeën en de wensen van inwoners in beleid- en besluitvorming en om constructiever om te gaan met tegengestelde belangen en botsende perspectieven. Met het beschrijven van een aantal voorbeelden van praktijken uit gemeenten waarin hiermee al wordt gewerkt of geëxperimenteerd hopen we een aanzet te hebben gegeven om zelf werk te maken van een responsievere houding en manier van werken richting inwoners. In de volgende longread focussen we ons op de rol die integriteit en deskundigheid (kunnen) spelen om de betrouwbaarheid van de (lokale) overheid te versterken.

LITERATUURLIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN

Aerts, R. (2022). Een goede vertegenwoordiging is een functionele vertegenwoordiging.

Bakker, J. (2019). Anders kijken: Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein = Change your perspective : a quest for responsiveness in the social domain [Erasmus Universiteit Rotterdam].

Bal, M. & van den Bos, K. (2018). Ontevredenheid onder burgers: Intuïtieve en weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen. In de Lange S. & Zuure J. (Red.), *#WOEST de kracht van verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bleijenberg, C. E. (2021). *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen* (Doctoral dissertation, [SI]:[Sn]).

Cowley, P. (2014). Descriptive representation and political trust: A quasi-natural experiment utilising ignorance. *The Journal of Legislative Studies*, 20(4), 573-587.

de Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). Atlas van Afgehaakt Nederland.

den Ridder, J., Vermeij, L., Maslowski, R., & van 't Hul, L. (2021). Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4 (Continu Onderzoek Burgerperspectieven). Sociaal Cultureel Planbureau.

Hinojosa, M., Fridkin, K. L., & Kittilson, M. C. (2017). The impact of descriptive representation on “persistent” gender gaps: political engagement and political trust in Uruguay. *Politics, Groups, and Identities*, 5(3), 435-453.

Kok, A. (2022, 17 juni). Burgerberaden leiden tot een chaotische democratie. NRC.

Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Springer Science & Business Media.

Movisie. (z.d.). Van mee naar samen: Het hart van de doe-democratie.

Movisie. (2021). Wethouder Froukje de Jonge: 'Ik wil weer kunnen vertrouwen op de overheid'.

Noordzij, K., de Koster, W., & van der Waal, J. (2021). “They don't know what it's like to be at the bottom”: Exploring the role of perceived cultural distance in less-educated citizens' discontent with politicians. *The British Journal of Sociology*, 72(3), 566-579.

Peeters, T., van Waesberghe, E. S., Mesic, A., & van Wonderen, R. (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk*. 86.

- Putters, K. (2022). *Essay De menselijke staat—Essay* [Publicatie]. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Raad van State. (2021). *Het onderhouden van vertrouwen. Jaarverslag 2020*. Raad van State.
- Den Ridder, J., Jacobs K., Rosema, M. en Den Ham, C. *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers REDRESS Startnotitie 2021*
- Rosema, M., & Kock, T. (2009). De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven. *Reeks Stad en Bestuur*, (6).
- Rovers, E. (2022, 24 juni). *Burgerberaden verhelpen juist democratische chaos*. NRC.
- Schakel, W. (2022, februari 1). *Opinie: Betrouwbaarheid, niet vertrouwen, is het codewoord voor het nieuwe kabinet*. de Volkskrant.
- Schalk, J. (2011). Burgerparticipatie en vertrouwen. *Openbaar bestuur*, 12-15.
- Stadszaken (2022). *Met burgerberaad heeft Zeist eindelijk sluitende begroting*. Stadszaken.
- Taillon, P. (2018). The democratic potential of referendums. In L. Morel & M. Ovortrup (Eds.): *The Routledge handbook to Referendums and Direct Democracy* (p. 169 - 191). London: Routledge.
- Tonkens, E. (2022, 21 juni). *Burgerfora kunnen de vertegenwoordiging in onze democratie wel degelijk aanvullen*. NRC.
- van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu*. Universiteit Utrecht.
- Van den Bos, K., Wilke, H. A., & Lind, E. A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and social Psychology*, 75(6), 1449.
- Wagenaar, C.C.L. (2021). *Voting beyond vetoing: variations in agenda-setting and balloting procedures for multi-option referendums*. Tilburg University:
- Werner, H. (2020). *Pragmatic citizens. A bottom-up perspective on participatory politics*.