



Eindverslag inclusiever participatieontwerp

Inhoud

1. Introductie.....	3
2. Bureau-onderzoek inclusieve participatie.....	4
2.1 Intro bureaustudie.....	4
2.1.1 Werkbare voordelen van een inclusieve aanpak.....	4
2.1.2 Leeswijzer bureaustudie.....	4
2.2 Gedeeld begrip van termen.....	5
2.2.1 Diversiteit en inclusiviteit.....	5
2.2.2 Rechtvaardigheid in de energietransitie.....	5
2.3 Uitdagingen, struikelblokken en oplossingsrichtingen voor het vormgeven van inclusieve participatieprocessen.....	7
2.3.1 Het inrichten en uitvoeren van inclusieve participatieprocessen.....	7
2.3.2 Hoe kijkt men binnen de organisatie naar inclusiviteit?.....	11
2.3.3 Inclusiviteit als institutionele en structurele uitdaging.....	13
2.4 Afsluitend: verandering is niet (altijd) gezellig.....	14
3. Bevindingen inclusief participatieontwerp in Groningen en Dronten.....	15
3.1 Introductie op de twee cases.....	15
3.2 Groningen.....	15
3.2.1 Inclusie?.....	15
3.2.2 Binnen je organisatie.....	16
3.2.3. Beleidsprioriteit en borging.....	16
3.2.4 In de (beleids)praktijk.....	17
3.3 Dronten.....	17
3.3.1 Inclusieve participatie, waar hebben we het over?.....	18
3.3.2 Binnen je organisatie.....	18
3.3.3 Beleidsprioriteit en borging.....	18
3.3.4 In de beleidspraktijk: doorontwikkeling van instrumenten.....	19
3.3.5 Gedroomde toekomst: goed luisteren en samen oplossingen zoeken.....	20
4. Aanvullende expertinterviews.....	22
4.1 Betrekken van mensen met een migratieachtergrond.....	22
4.2 Betrekken van jongeren.....	22
5. Reflectie op de uitkomsten.....	24
5.1 Reflectie op aanpak en methode.....	24
5.2 Inhoudelijke reflectie.....	24
Literatuur.....	26
Disclaimer.....	27

1. Introductie

Voorliggend document is het resultaat van een verkenning met als doel te verhelderen hoe de inclusiviteit in participatieprocessen in de energietransitie verbeterd kan worden. De Natuur en Milieufederaties (NMFs) Flevoland en Groningen hebben samen met DuneWorks samengewerkt in de zoektocht naar antwoorden op de vraag waarom het zo lastig is om inclusieve participatieprocessen te ontwerpen en uit te voeren.

De verkenning bestond uit een drietal onderdelen: een literatuurstudie; interviews met ambtenaren in twee gemeenten en twee expertinterviews; en gesprekssessies met ambtenaren in deze twee gemeenten.

Dit document doet verslag van de uitkomsten van deze onderdelen en sluit af met een reflectie op de uitkomsten van dit traject. Naast dit verslag hebben we ook een beknopt handvattendocument en een workshopontwerp opgesteld die ook publiek beschikbaar zijn.

Paragraaf 2 start met een beknopte bureaustudie, die vooraf is gegaan aan de interviews en gesprekssessies in de twee gemeenten. Vervolgens wordt in paragraaf 3 kort ingegaan op de bevindingen van de gesprekken in Groningen en Dronten. Interessante aanvullende inzichten uit twee expertinterviews komen in paragraaf 4 aan bod en we sluiten af met een reflectie van onze kant op het traject en de resultaten in de vorm van een achttal stellingen.

2. Bureau-onderzoek inclusieve participatie

2.1 Intro bureaustudie

Gemeenten staan voor de uitdaging om de brede variatie aan burgers te bereiken als belanghebbenden in de energietransitie. Participatieve trajecten betrekken veelal de *usual suspects*. Om een rechtvaardige energietransitie gestalte te geven is het van belang dat inclusiviteit verbetert zodat een grotere diversiteit aan mensen, perspectieven en belangen invloed kan uitoefenen op plannen en besluiten die direct op henzelf van invloed zijn.

Voorliggende tekst is het resultaat van een korte literatuurverkenning over de borging van inclusiviteit in participatieprocessen, de daarbij behorende uitdagingen, behoeften, struikelblokken en (voorlopige) aanbevelingen. Deze beknopte studie biedt geen uitputtend overzicht, al hebben we ons best gedaan om de meest relevante literatuur te raadplegen.

2.1.1 Werkbare voordelen van een inclusieve aanpak

Inclusie gaat duidelijk niet vanzelf en kan behoorlijk uitdagend zijn, schuren en ongemak veroorzaken. Daarom is het zinvol vast te stellen waarom een veranderproces naar een inclusievere aanpak wenselijk is.

Een belangrijke reden om bewoners met uiteenlopende leefstijlen, waarden en behoeften te willen bereiken met een inclusieve participatiestrategie betreft legitimiteit. Een beoogde oplossing krijgt immers meer draagvlak als het bij verschillende perspectieven aansluit (Visser et al. 2021a) en daarmee heeft het meer kans van slagen. Een belangrijke bijkomstigheid van draagvlak als gevolg van een inclusief proces is betrokkenheid op de langere termijn. Betrokkenheid helpt weer bij het vormen van betere besluiten en zorgt voor meer uitvoeringskracht, wat een voedingsbodem is voor innovatieve ideeën. Wanneer bewoners zich betrokken voelen doordat hun behoeften meewegen in de plannen ontstaat ruimte voor eigenaarschap en motivatie om initiatief te nemen om dingen aan te pakken, oftewel meer uitvoeringskracht (Germes en Bouw, 2023).

Een inclusief participatieproces draagt bij aan het creëren van vertrouwen en bouwen van relaties tussen verschillende belanghebbenden zoals bewoners en lokale organisaties, bewoners met uiteenlopende achtergronden en bewoners en gemeenten. Onderdeel van deze relaties is ook een doorlopend leerproces waar alle partijen elkaars behoeften en uitdagingen tegenkomen (Germes en Bouw, 2023).

2.1.2 Leeswijzer bureaustudie

We gaan hieronder eerst kort in op de definities van inclusiviteit, diversiteit en andere relevante termen.

Daarna bespreken we in paragraaf 2.3 de voornaamste struikelblokken in het vormgeven van inclusieve participatietrajecten. We baseren ons op bestaande studies en wat er bekend is met waar mogelijk de focus op overheidsorganisaties en de energietransitie. Bij elke uitdaging wordt ook een aanbeveling gedaan. We zoomen in op hoe er binnen de (overheids)organisaties met inclusieve participatie wordt omgegaan, om ook daar enkele uitdagingen met aanbevelingen te benoemen, en zoomen uit om ook het structurele karakter van uitsluiting niet uit het oog te verliezen. We sluiten af met aandacht voor het ongemak, niet om de lezer te ontmoedigen, maar om de broodnodige realiteitszin in te brengen en indirect ook om waardering te vragen voor diegenen die de moed hebben om in te breken in bestaande processen en manieren van doen. Zonder wrijving geen glans, zonder frictie geen verandering.

2.2 Gedeeld begrip van termen

2.2.1 Diversiteit en inclusiviteit

Het ontbreken van een gezamenlijk begrip van veelgebruikte termen zoals participatie, diversiteit, inclusie en gelijkwaardigheid leidt niet alleen tot spraakverwarring, het kan ook resulteren in (meer) weerstand en ongemak bij bewoners (Bouchallikht en Papaikonomou, 2022). Een aantal sleuteltermen zijn belangrijk om te definiëren hoewel ze geen eenduidige betekenis hebben. Zo worden *inclusie* en *diversiteit* vaak door elkaar gebruikt, terwijl ze niet hetzelfde betekenen.

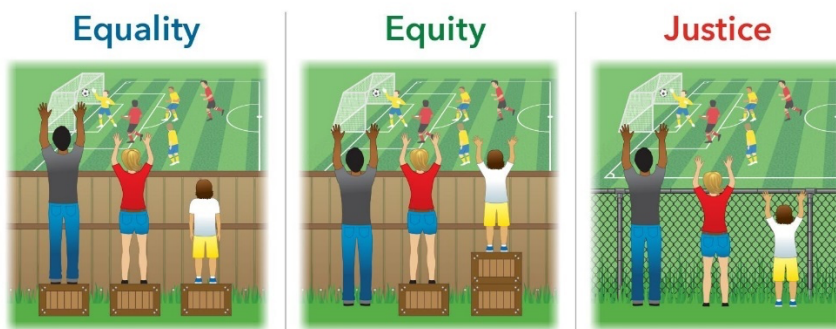
Diversiteit gaat over onderlinge verschillen en verscheidenheid van mensen. Hiermee zijn doorgaans mensen geassocieerd die buiten de norm vallen, oftewel minderheidsgroepen. Het kan zichtbaar zijn, zoals bijvoorbeeld in gender of huidskleur, en minder zichtbaar of onzichtbaar in bijvoorbeeld religie, seksualiteit, persoonlijkheid, overtuiging of perspectief (Bouchallikht en Papaikonomou, 2022). Verschil, variatie of verscheidenheid is datgene waar inclusie een antwoord op kan zijn en is dus niet hetzelfde.

Inclusiviteit gaat over hoe wordt omgegaan met diversiteit (idem, 2022). Inclusie en inclusiviteit in een participatieproces gaan over het zorgen dat alle belangen en behoeften op tafel liggen. Dat is niet hetzelfde als alle belanghebbenden aan tafel krijgen. Het gaat dus ook over representatie (Visser et al. 2021b).

Aandacht voor inclusie betekent dat bevestigd wordt wat je doet met onderlinge verschillen, bijvoorbeeld:

- *In hoeverre zijn andersdenkenden welkom?*
- *Worden verschillen voldoende erkend en meegenomen of wordt verwacht dat mensen zich voegen naar de norm?*

De term **gelijkwaardigheid** laat zich eigenlijk het beste beschrijven in onderstaand plaatje, dat tevens een voorschot neemt op een andere belangrijke term, namelijk rechtvaardigheid. Gelijkwaardigheid betekent dat verschillende mensen soms ook uiteenlopende vormen van ondersteuning nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen. Bij **rechtvaardigheid** gaat het vervolgens ook om het wegnemen van de oorzaak van de uitsluiting.



* Bron: <https://www.healthequityhub.com/what-is-health-equity>

2.2.2 Rechtvaardigheid in de energietransitie

Bij rechtvaardigheid in de energietransitie gaat aandacht veelal naar groepen in een situatie van energiearmoede (DuurzaamDoor, 2020). Binnen deze groepen huishoudens zien we een sterke vertegenwoordiging van alleenstaande ouderen, eenoudergezinnen, vrouwen en mensen met

een migratieachtergrond. Nationaal energiebeleid richt zich op het verschaffen van toegang tot duurzame en betaalbare energiediensten, maar we zien dat aandacht voor diversiteit en het aanpakken van reeds bestaande ongelijkheden onvoldoende gebeurt, en dat generiek beleid bestaande verschillen tussen maatschappelijke groepen zelfs verergert (Feenstra en Özerol, 2021).

Een inclusieve energietransitie gaat over rechtvaardigheid. Een rechtvaardigheidsraamwerk biedt een robuust en breed onderzocht kader om ook inclusie beter te organiseren. We onderscheiden vijf dimensies¹ van rechtvaardigheid (Davoudi en Brooks, 2014; Breukers, 2021; Summeren et al., 2016). **Erkenning** gaat over gezien worden, dat er aandacht is voor verschil en diversiteit in achtergronden, omstandigheden, mogelijkheden, perspectieven van burgers. Ook gaat het over erkenning van problemen die het gevolg zijn van ongelijke toegang tot energiediensten. Erkenning is een voorwaarde voor inclusieve participatie. Pas als je gezien wordt, kun je worden uitgenodigd om mee te doen en dat gaat over **procedurele rechtvaardigheid** – het kan zijn dat je zelf meedoet of dat een organisatie die jou vertegenwoordigt participeert in het proces. Procedurele rechtvaardigheid gaat over de kwaliteit van de participatie: zijn doel² en reikwijdte van het participatieproces helder? De dimensie **mogelijkheden en competenties** (*capabilities*) gaat over de wijze waarop er rekening wordt gehouden met verschillen in mogelijkheden en competenties en wat mensen nodig hebben om gelijkwaardig te kunnen participeren. Denk hierbij ook aan toegankelijkheid van informatie (taal, plek) en middelen. **Verdelingsrechtvaardigheid** gaat over hoe er aandacht is voor de uitkomsten van processen – de verdeling van de lusten (toegang tot betaalbare en duurzame energie), lasten en risico's. De laatste dimensie, **verantwoordelijkheid**, gaat over de mate waarin de overheid vertrouwen geeft en neemt. Vanuit de Stroomversnelling (2023) zijn recentelijk principes voor een rechtvaardige energietransitie in kaart gebracht om hier in beleid en uitvoering beter op te kunnen sturen. Het gaat om een aantal leidende principes specifiek gericht op de energietransitie in de gebouwde omgeving. Deze kunnen gezien worden als een uitwerking van de vijf rechtvaardigheidsdimensies – zie Tabel I hieronder. Het laat zien hoe overkoepelende rechtvaardigheidsdimensies vertaald kunnen worden naar een specifieke sector.

Tabel 1: Rechtvaardigheidsdimensies en Principes Stroomversnelling

Principes Stroomversnelling*		Rechtvaardigheidsdimensies
Inclusiviteit	Er wordt maatwerk per doelgroep geboden, opdat alle huishoudens en gebouw-eigenaren gelijkwaardig kunnen meedoen.	Erkenning Mogelijkheden/competenties
Transparantie	De besluitvormingsprocessen zijn transparant, duidelijk is wat de kosten en baten van oplossingen zijn en waar die terechtkomen.	Procedurele rechtvaardigheid

¹ Hier onderscheiden we 5 dimensies. In veel onderzoek worden voornamelijk de eerste drie benoemd: erkenningsrechtvaardigheid, procedurele - en verdelingsrechtvaardigheid.

² Onderscheid kan worden gemaakt tussen instrumentele doelen (draagvlak verkrijgen); inhoudelijke doelen (tot betere uitkomsten komen) en legitimiteit.

Transparantie	Zie hierboven – verdeling van kosten en baten.	Distributieve rechtvaardigheid
Beschikbaarheid	De sector maakt verduurzamings-oplossingen voor alle huishoudens bereikbaar.	Distributieve rechtvaardigheid
Duurzaamheid	De sector draagt bij aan de veiligheid en gezondheid van de gebouwde omgeving, voor de korte en lange termijn.	Distributieve rechtvaardigheid
Toekomstgerichtheid	Geen afwachtende houding, maar aan de slag met de kennis van nu en het einddoel voor ogen.	Verantwoordelijkheid

* Bron: Stroomversnelling 2023

2.3 Uitdagingen, struikelblokken en oplossingsrichtingen voor het vormgeven van inclusieve participatieprocessen

2.3.1 Het inrichten en uitvoeren van inclusieve participatieprocessen

Het inrichten en uitvoeren van participatieprocessen is werk in uitvoering. Er is geen blauwdruk voor en dat betekent dat we dingen uitproberen en met de geleerde lessen vervolgstappen bepalen. Om vooruit te kunnen is het goed om eerst stil te staan bij wat niet goed is gegaan en te leren waar ruimte voor verbetering ligt. Hieronder volgt een beschrijving van struikelblokken die uit de literatuur zijn komen bovendien. Ook al benoemen we deze in algemene zin, we onderstrepen dat het vaak specifieke contextuele condities zijn die van invloed zijn op het ontstaan en de invloed van de uitdagingen (Germes en Bouw, 2023). Jongeren, bewoners met een lage sociaaleconomische status, huurders, vrouwen, praktisch geschoolden en mensen met een migratieachtergrond zijn ondervertegenwoordigd in participatietrajecten, terwijl dit juist groepen zijn waar energiekwetsbaarheid en energiearmoede veel voorkomen. Daarom is het juist van belang dat de behoeften, belangen, ervaringen en perspectieven van deze groepen worden meegenomen.

1. Te laat en te weinig betrokken in het participatieproces

Als mensen te laat worden uitgenodigd voor een participatieproces, kan dat betekenen dat de plannen eigenlijk al klaar zijn. Dan is participatie een manier om geïnformeerd te worden over kant-en-klare plannen. Dan is het proces niet inclusief geweest. Bewoners hebben dan niet de gelegenheid gehad om hun perspectieven te delen en/of in het proces mee te beslissen (Germes en Bouw, 2023). Een dergelijke ervaring kan bijdragen aan het beeld dat de gemeente doet wat haar goeddunkt, ongeacht de behoeften in de wijk of omgeving.

Aanbeveling: goede voorbereiding op proces, inhoud en communicatie

- Besluit op tijd wat het doel en de reikwijdte van de participatie is, en wat de regels van het participatieproces zijn: wat wordt er gedaan met de inbreng? Hoe is de besluitvorming ingericht? Wat is de werkelijke invloed van deelnemers in dit proces?

- Besteed expliciet aandacht aan de volgende vraag: welke perspectieven lopen het risico om niet meegenomen te worden?
- Beschrijf het grotere plaatje (doel en de stappen ernaartoe).
- Beschrijf/verhelder de rol van de deelnemers in de verschillende fasen van het proces.
- Deel dit tijdig met bewoners, en geef ze de ruimte om inbreng op het voorstel te geven (procedurele rechtvaardigheid; erkenning; distributieve rechtvaardigheid).

Als onderdeel van een verkennende fase kan het nuttig zijn om het gesprek met bewoners aan te gaan om zo behoeften en ideeën over het onderwerp, het proces en de communicatiebehoeften op te halen.

Daarna kan op basis van behoeften van de doelgroep, beter omschreven worden wat voordelen zijn van deelnemen en hoe de gemeente de meerwaarde van de deelnemers ziet (want een gevoel van zingeving, nut hebben, bijdragen, is voor veel mensen een drijfveer).

2. Onvoldoende en niet-passende interactie

Als er onvoldoende interactie is geweest, wanneer een participatieaanpak al is ingericht voordat bewoners worden betrokken, dan resulteert dit gemakkelijk in communicatief eenrichtingsverkeer. Als het (beleids)aanbod en de (bewoners)behoefte niet overeenkomen, wordt dit niet opgemerkt en in stand gehouden door de gebrekkige interactie (Germes en Bouw, 2023). Maar ook jargon, aannames en stereotyperingen kunnen een rol spelen in het onvoldoende erkennen van de diversiteit van de doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is de aanname dat bepaalde groepen 'moeilijk bereikbaar zijn' en zich niet interesseren voor duurzaamheid (Van Praag en Visser, 2023). Het 'moeilijk bereikbaar zijn' van bijvoorbeeld bewoners in energiearmoede kan te maken hebben met verkeerd gerichte interventies – bijvoorbeeld subsidies die voorinvesteringen vragen van burgers (Breukers en Agterbosch, 2020). En vanuit de aanname van desinteresse wordt bijvoorbeeld de kennis die mensen met een migratieachtergrond hebben over klimaatadaptatie of energiebesparing niet gezien en dat is een dubbel gemiste kans (inhoudelijk en vanuit erkenningsrechtvaardigheid).

Aanbeveling: communicatie met aandacht voor inclusiviteit

Naast een helder ingericht participatietraject, is het van belang goede, toegesneden, continue en eerlijke communicatie op te zetten met voldoende ruimte voor interactie en tussentijdse terugkoppeling.

Een gezamenlijke taal in een participatieproces draagt eraan bij dat iedereen aan boord begrijpt wat het doel is en of men zich tot de doelgroep kan rekenen. Dat is niet vanzelfsprekend voor mensen die afstand ervaren tot de woorden waarmee onderwerpen zoals de energietransitie zijn uitgelegd.

Soeterik et al. (2022) raden aan een cultuur-sensitieve gemeentelijke stijlgids op te stellen vanuit de gemeentelijke visie op diversiteit en inclusie en doen concrete aanbevelingen voor de ontwikkeling van de inhoud ervan. Aandachtspunten hierin zijn: het taalgebruik kritisch onder de loep nemen, het ontwikkelen van concepten die werken, die verstaanbaar en bruikbaar zijn voor deelnemers, inzetten op contra-stereotyperingen (bijvoorbeeld een vrouw als sterk en technisch geschoold verbeelden), onzijdig taalgebruik en het benutten van de kracht van beelden door een variatie aan bewoners in beeld te brengen. En zoals eerder benoemd, in gesprek gaan met bewoners en vertegenwoordigende organisaties kan een schat aan informatie opleveren over communicatiebehoeften en -wensen. Ga voorbij aan de aanname dat de bewoner niet

geïnteresseerd is. Het is de kunst vragen te stellen die aansluiten bij de belevingswereld van de bewoner.

3. Representatie-uitdagingen

Discursieve representatie gaat over welke waarden, belangen, perspectieven en kennis een plek krijgen in het proces. Een participatieproces is inclusief als diverse perspectieven vertegenwoordigd zijn (Visser et al. 2021b). Wat we veel zien is dat een specifieke groep burgers participeert en andere groepen niet of in mindere mate. Dat heeft invloed op de diversiteit aan perspectieven en belangen die vertegenwoordigd zijn. Er zijn legio voorbeelden van energiemaatregelen die vooral geschikt zijn voor burgers uit de middenklasse, met een theoretische opleiding, digitaal vaardig en met wat geld op de bank om een voorinvestering te doen (Breukers en Agterbosch, 2020). De hamvraag bij het inclusiever maken van het proces is of degenen die zich als vertegenwoordigers van bepaalde groepen voorstellen ook voldoende representatief zijn en hoe dat vast te stellen is. Hoe kan gewaarborgd worden dat de belangen van alle bewoners vertegenwoordigd zijn en er daadwerkelijk gesproken wordt namens de bewoners in de verscheidenheid van identiteiten (Visser et al. 2021a; Soeterik et al., 2022)?

Aanbeveling: organiseer de representatie met aandacht voor diversiteit

Organiseer samenwerking met vertegenwoordigende organisaties maar houd ook burgergesprekken of zet een burgerpanel op. Hou daarbij in de gaten dat wederom reikwijdte, doel en mandaat (wat doe je met de uitkomsten) helder zijn.³ Voor een inclusieve uitkomst is het niet per se nodig dat iedereen heeft meegedaan in de participatie, maar wel dat er representatie is geweest van de diversiteit aan belangen, waarden en perspectieven (Visser et al. 2021b). Je kunt dus onderscheid maken tussen getalsmatige representatie (hoeveel burgers deden mee?) en discursieve representatie (hoe groot was de diversiteit van perspectieven die zijn meegenomen in het proces?).

4. Deficit benadering

De denigrerende term 'excuustruus' is een bekend voorbeeld van een deficit benadering. Een vrouw wordt dan op een functie geplaatst om de schijn van seksisme binnen de organisatie tegen te gaan. Het gaat dan om het benaderen of betrekken van (mensen uit) doelgroepen vanwege een enkel kenmerk dat zij op dat moment vertegenwoordigen, waarbij dat ene kenmerk niet als iets positiefs of krachtigs gezien wordt (Soeterik et al., 2022). De betreffende persoon wordt gereduceerd tot dit kenmerk, ongeacht al het andere wat deze persoon nog meer kenmerkt in haar identiteit. Een ander voorbeeld is wanneer mensen met een beperking in hun interactie met de gemeente voornamelijk aangesproken en gerepresenteerd worden in relatie tot deze beperking. Er wordt niet gekeken naar wat deze mensen te bieden hebben, waardoor een groep gereduceerd wordt tot 'hulpbehoevend'.

Aanbeveling: wees nieuwsgierig en open naar mensen en hun drijfveren

Vertrek als organisator van de participatie vanuit een grondhouding van openheid, bescheidenheid, kwetsbaarheid en gelijkwaardigheid (Visser et al. 2021a). Wees nieuwsgierig naar de ander, vraag mensen naar hun drijfveren bij aanvang van het proces. Zoek bewust de

³ In Frankrijk beloofde Macron 146 van de 149 adviezen van de nationale burgerraad over het klimaat over te nemen, maar uiteindelijk zijn slechts 18 voorstellen integraal overgenomen en dat was voor veel burgers die hadden meegedaan een grote teleurstelling (Dekker, 2021).

verbinding met groepen waar je doorgaans minder snel mee in aanraking komt. Verwerk de antwoorden in de processtappen en omschrijving van rollen in het proces.

5. Onvoldoende inzicht in sociale structuur

Bij het ontwerpen van een participatieproces wordt niet altijd in kaart gebracht hoe de diversiteit van de betreffende buurt, wijk, dorp of stad eruitziet. Gevolg is dat de aanpak vervolgens onvoldoende rekening houdt met de verschillen binnen de groep en dat de aanpak uiteindelijk minder effectief blijkt – omdat deze onvoldoende is toegesneden of omdat deze verkeerde aannames hanteert met betrekking tot bijvoorbeeld institutioneel en onderling vertrouwen, sociale structuur en sociale cohesie en de mogelijkheden en interesse om mee te doen in de energietransitie (Germes en Bouw, 2023).

Aanbeveling: sociaal wijkprofiel

Een sociaal wijkprofiel ontwikkelen en het verkennen van de sociale verbanden kan helpen om de interacties, de communicatievormen, het taalgebruik en de boodschap aan te passen aan de ontvangers/deelnemers. Er zijn verschillende voorbeelden⁴ van wat een sociaal wijkprofiel is en hoe het eruit kan zien. Vanuit het NPLW (Nationaal Programma Lokale Energietransitie) is een stappenplan beschikbaar voor het opstellen van een wijkprofiel.⁵

6. Sociale uitsluiting

Er zijn uiteenlopende redenen die ertoe leiden dat bewoners niet deelnemen aan een participatieproces. Sociale exclusie verwijst naar de mismatch tussen enerzijds de mogelijkheden, capaciteiten en behoeften van bewoners en anderzijds de gekozen participatievorm. Er kunnen allerlei drempels zijn die het moeilijk maken om mee te doen. Een bekend voorbeeld betreft bewonersbijeenkomsten. Valkuilen bij het organiseren hiervan gaan over het tijdstip, de locatie, de duur van de bijeenkomsten, het verwachte kennisniveau en de manier van communiceren (voertaal en het gebruik van technische vakjargon) (Germes en Bouw, 2023).

Aanbeveling: drempels wegnemen

Eerst moet bekend zijn wat de drempels zijn. Hierboven zijn er een aantal genoemd (tijdstip, locatie, duur, jargon, kennisniveau), maar er kan natuurlijk ook direct gevraagd worden aan bewoners welke drempels zij zien en hoe deze weggehaald kunnen worden.

7. Wantrouwen richting gemeente en overheid

Eerdere slechte ervaringen met de gemeente of geassocieerde instanties dragen eraan bij dat mensen niet willen meedoen aan een participatieproces (Germes en Bouw, 2023). Maar het probleem van institutioneel wantrouwen gaat dieper dan dat, zoals een studie van het Verwey-Jonker Instituut laat zien. Deze studie (Peeters et al., 2020) onder ‘wantrouwende burgers’ – burgers die geen groot vertrouwen meer in de overheid en in de democratische rechtsstaat hebben – laat een vijftal thema’s zien die ten grondslag liggen aan dat bredere institutionele

⁴ <https://www.sociaalwerk nederland.nl/?file=8668&m=1383913123&action=file.download;>
<https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2022/uitleg>; <https://basismonitor-groningen.nl/kompasvangroningen/>;
<https://sociaalplanbureau groningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Monitor-Brede-Welvaart-Groningen.pdf>

⁵ <https://nplw.nl/strategieuitvoering/analyse+en+data/stappenplan+wijkprofielen/default.aspx>

wantrouwen. Ten eerste wordt benoemd dat het samenhangt met de ervaren afwezigheid en de onzichtbaarheid van de overheid (denk aan de sluiting van fysieke gemeenteloketten, digitalisering). Een tweede thema is dat burgers zelf ervaren niet gezien te worden door de overheid en dat ze een overheid zien die ongevoelig is voor maatschappelijke problemen. Hierbij hoort ook de ervaring van het wantrouwen vanuit overheden gericht op minderheidsgroepen: weerspiegeld in de stelselmatige ongelijkheid op de woningmarkt en het toeslagenschandaal waar Nederlanders met een migratieachtergrond vanuit wantrouwen overmatig en onjuist behandeld zijn door de Belastingdienst (Bouchallikht en Papaikonomou, 2022). Een derde thema dat naar voren kwam heeft te maken met ‘wij-zij’ denken, waarbij burgers vinden dat ze benadeeld worden door de overheid ten opzichte van anderen. Volgens deze burgers is de overheid er vooral voor zichzelf en bevoordeelt ze de elite. Ten vierde speelt hier het thema dat eerder benoemd is, dat mensen zich niet gehoord voelen in besluitvorming waarbij ze rechtstreeks partij zijn (of naar hun idee zouden moeten zijn). Er is hier sprake van participatie-moeheid, onvrede over participatie die slechts voor de Bühne is. Liever duidelijkheid en geen inspraak dan schijnparticipatie. Een laatste thema uit de studie dat ten grondslag ligt aan het wantrouwen betreft het beeld dat ambtenaren, politici en bestuurders incompetent zijn. Ook hierin klinkt weer door hoe mensen zich niet serieus genomen voelen in hun behoeften, zorgen en problemen. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Wantrouwen wordt gemakkelijk versterkt, bijvoorbeeld door wantrouwen-bevestigende berichten op sociale media; doordat wantrouwende burgers elkaar opzoeken; doordat contact met de overheid vermeden wordt en er dus geen gelegenheid is voor een andere ervaring. Terwijl de sleutel precies daarin ligt: positieve ervaringen.

Aanbeveling: helderheid en ruimte voor wrijving

Nabijheid en inspraak worden genoemd als oplossingsrichtingen, met andere woorden: zichtbaar aanwezig en toegankelijk zijn voor de burger. In participatietrajecten is het van belang heel helder te zijn over de reikwijdte van de daadwerkelijke inspraak en over de afwegingen rondom de besluitvorming. Er moet een ‘realistische beïnvloedingsfeer’ zijn (Peeters et al. 2020:11). Hierbij past enige bescheidenheid bij de overheid en het temperen van de eigen verwachtingen. En dat de overheid een zekere mate van gezond wantrouwen onder burgers waardeert, want de democratie is gebaat bij kritische burgers die af en toe de zaak op scherp zetten. Zie conflict dus ook als onderdeel van een inclusief participatief proces – dat ruimte biedt aan uiteenlopende perspectieven die botsen. Kennisnemen van, luisteren naar en het erkennen van elkaars perspectieven en belangen (niet alleen de argumenten, maar ook de bijbehorende ervaringen en emoties) is een startpunt in het zoeken naar een *common ground* (Boekelo, 2021; Wolf, 2021).

2.3.2 Hoe kijkt men binnen de organisatie naar inclusiviteit?

Nadenken over wat inclusiviteit is en hoe dit in de opzet en uitvoering van participatieprocessen kan worden verweven is niet altijd even gemakkelijk. Het gaat om een veranderproces en dat vergt doorlopende reflectie op de eigen veronderstellingen, zelfbeelden en wereldbeelden. Daarbij hoort ruimte voor zelfkritiek, machts- en systeemkritiek (Bouchallikht en Papaikonomou, 2022).

Het start dus met vragen als:

- *Hoe gaan wij zelf als (bijvoorbeeld) gemeente om met verschillen?*
- *Spreken we ons uit wanneer we merken dat we met een standpunt tot een minderheid behoren?*
- *Hoe gaan we om met uitspraken die ons oncomfortabel maken, hoe gaan we om met ongemak?*

- *Zijn we in staat posities te erkennen die we niet herkennen?*
- *Hoe divers is de samenstelling van dit team?*

Deze vragen vormen een geschikte basis voor een goed gesprek binnen de organisatie over hoe er naar inclusiviteit gekeken wordt, hoe erover gesproken wordt en hoe het binnen de organisatie geborgd wordt.

Een aantal uitdagingen/struikelblokken hebben ook te maken met hoe de uitvoerder van de participatie zichzelf en de ander ziet, en gaan in die zin ook over hoe de organisatie omgaat met inclusiviteit.

1. Geraakt zijn in identiteit

Historisch gezien wordt het collectieve zelfbeeld van Nederland gekenmerkt door tolerantie en kennis. Dit kan het vaststellen van uitsluitingsmechanismen in de weg zitten, omdat dat niet past bij het zelfbeeld van veel Nederlanders. Werken aan gelijkwaardigheid leidt in sommige gevallen zelfs tot gevoelens van uitsluiting bij de meerderheidsgroep (Bouchallikht en Papaikonomou, 2022). Het is voor professionals soms lastig te erkennen dat de aanpak die ze hanteren onvoldoende inclusief is, dat minderheidsgroepen niet evenveel in staat worden gesteld om deel te nemen. Dit ligt gevoelig omdat het raakt aan een (professioneel) zelfbeeld.

Aanbeveling: praat erover!

Het is zinvol om binnen de organisatie het gesprek hierover te voeren, om de vragen te stellen die uitnodigen tot reflectie op de eigen organisatie (bijvoorbeeld aan de hand van de vragen die hierboven al werden benoemd). Het helpt ook om een culturele sensitiviteits- of privilege training te doen met de medewerkers (Bureau Wijland, 2020).

2. Gebrek aan herkenning bij facilitators van uitsluiting

Het staat niet los van bovengenoemde struikelblok. Het onvoldoende herkennen en erkennen van uitsluiting en uitsluitingsmechanismen maakt het bijzonder lastig om de aanpak die gehanteerd wordt inclusief te maken.

Aanbeveling: bewustwording

Bewustwording kan middels een open gesprek (meerdere gesprekken) en trainingen gestimuleerd worden. Uiteindelijk is het van belang dat de cultuur van de organisatie verandert en gevoeliger wordt voor diversiteit en deze leert omarmen.

3. Angst voor ongemak / conflict bij facilitators

Wanneer een gespreksleider wel al aanvoelt dat er spanning ontstaat op het thema inclusie en inclusiviteit, dan is het van belang dat deze spanning niet genegeerd wordt maar benoemd. Daarin kan een (externe) gespreksbegeleider een rol oppakken. Maar het is niet iets dat louter bij deze persoon ligt. Het is van belang dat de gemeentelijke organisatie als geheel dit oppakt en durft aan te gaan, want alleen dan kan er een ondersteunende omgeving gecreëerd worden voor (cultuur)verandering.

Aanbeveling: pak het aan binnen de organisatie

Het is van belang dat de organisatie haar mensen toerust om lastige gesprekken beter te voeren en dat de organisatie dit ook actief aanmoedigt en ondersteunt. Het invliegen van externe expertise kan helpen. Aanvullend zijn een aantal suggesties als volgt:

- Organiseer interventiemomenten tijdens het proces om terug te blikken op wat uitdagend is geweest en welke lessen daaruit kunnen helpen bij een volgende keer.
- Onderzoek het eigen perspectief door in gesprek te gaan met andere perspectieven.
- Durf perspectieven te laten botsen in groepsgesprekken om tot innovatieve oplossingsrichtingen te komen.
- Leer en reflecteer voortdurend met collega's en participanten.
- Neem het wantrouwen van kwetsbare bewoners richting gemeente serieus in uitingen.
- Maak een stijlguides inclusieve communicatie die consequent gebruikt en geactualiseerd wordt.
- Heb aandacht voor de meervoudigheid van identiteiten en intersectionaliteit⁶ wanneer gedacht wordt aan publiek waarnaar gecommuniceerd wordt.
- Wees open over het (zoek- en ontwikkel)proces rondom dit onderwerp.

2.3.3 Inclusiviteit als institutionele en structurele uitdaging

Het tekstkader hieronder beschrijft hoe het Rotterdamse beleid gericht is op verbetering van inclusiviteit en daarbij voornamelijk inzet op het beter toerusten van bewoners. Maar het laat ook zien hoe inclusiviteit gaat over structurele, institutionele verandering.

Burgers beter toerusten of institutionele kaders aanpassen?

Van Praag en Visser bespreken hoe in Rotterdam beleid gericht op het inclusiever maken van de stad voornamelijk focust op het tegengaan van discriminatie en het vergroten van vaardigheden van burgers om zo te bevorderen dat alle burgers kunnen meedoen in de bestaande structuren van de maatschappij. Een aanpak op institutioneel niveau is minder aan de orde, maar daar valt ook verbetering te halen. Erkenning van geleefde ervaringen van bewoners en de institutionele kaders daarop aanpassen kan enorm bijdragen aan inclusiviteit. Dat betekent dat er ook beter gebruikgemaakt kan worden van de kennis, kunde en expertise vanuit groepen.

Klimaatadaptatie-initiatieven gericht op geveltuinjes, energiebesparing, zonnepanelen plaatsen en waterberging in de buurt, zijn waardevol omdat ze openstaan voor alle bewoners die mee willen doen. Tegelijkertijd wordt in deze initiatieven vaak voorbijgegaan aan kennis en inzichten die bijvoorbeeld bewoners met een migratieachtergrond te bieden hebben – die bijvoorbeeld zelf uit een regio komen waar zaken spelen als wateroverlast, zuinig leven en samen inzetten om gedeelde ruimte te verbeteren. De onderliggende aanname is te gemakkelijk dat bepaalde groepen 'moeilijk bereikbaar zijn' of dat deze zich niet interesseren voor duurzaamheid (Van Praag en Visser, 2023). Dan is men al blij als deze groepen meedoen en wordt er voorbijgegaan aan de inhoudelijke bijdragen die deze groepen te bieden kunnen hebben.

In de beleidsvorming rondom klimaatadaptatie en energie ontbreekt vaak nog de aandacht voor cultuur, religie en levensbeschouwing.

“Zo promoot de islam de harmonie tussen mens en natuur, wat ook een zorg voor de natuur inhoudt, terwijl in christelijke denominaties er vaker gedacht wordt over rentmeesterschap, wat

⁶ Intersectionaliteit is het idee dat verschillende delen van je identiteit, zoals je geslacht, gender, seksualiteit, ras, klasse, religie, gezondheid, et cetera elkaar beïnvloeden. Bij het adresseren van maatschappelijke ongelijkheid is het dan ook van belang die verschillende delen mee te nemen en het niet enkel over één aspect te hebben (<https://www.movisie.nl/artikel/diversiteitsfactoren-uitsluiting>; <https://nl.wikipedia.org/wiki/Intersectionaliteit>)

zich kan vertalen in een zorg maar ook een dominantie over de natuur.” (Van Praag en Visser, 2023).

In wijken waar veel mensen met een islamitische achtergrond wonen, kan het bijvoorbeeld zinvol zijn om bij collectieve investeringen in zonnepanelen rekening te houden met de principes van halal investeren. Dit betekent dat de business case gebaseerd is op een model waarin geen rente wordt uitbetaald en waarbij betalingen en transactiekosten zo min mogelijk worden uitgesteld.

Bron: Praag en Visser, 2023

Bovenstaande laat zien, dat een inclusieve energietransitie vereist dat bestaande kaders en manieren van kijken en doen veranderen. Aan het begin van dit stuk benoemden we al dat louter gedragsverandering of een toolkit onvoldoende zijn om de onderliggende maatschappelijke en institutionele structuren te veranderen richting inclusievere processen.

2.4 Afsluitend: verandering is niet (altijd) gezellig

Verandering is niet gemakkelijk. Voor sommigen voelt het verfrissend, voor anderen brengt het ongemak, en wordt het ervaren als een verstoring van de orde. En dan wordt het diegenen die de olifant in de kamer benoemen vaak niet in dank afgenomen dat ze dat doen. Omgaan met verschil vraagt aandacht en een veilige omgeving.

Elke lokale context heeft bovendien factoren die meespelen in de effectiviteit van een participatieaanpak. Een aanpak die ergens positieve resultaten opleverde zal niet op elke andere context dezelfde uitkomst brengen. Inclusief participatieontwerp is een zoektocht die samen met burgers ingezet wordt. In dit zoekproces kan onder andere geput worden uit de uitdagingen en aanbevelingen zoals hierboven beschreven.

3. Bevindingen inclusief participatieontwerp in Groningen en Dronten

3.1 Introductie op de twee cases

Deze paragraaf vat de voornaamste bevindingen in Groningen en Dronten samen.⁷ De interviews en de gespreksessies in beide gemeenten lieten een heel verschillend beeld naar voren komen, waardoor ook de oogst verschilt en dat is zichtbaar in hoe we de deze hieronder presenteren. In Groningen kwam naar voren - zowel uit de interviews als de gespreksessie - dat men nog zoekende is naar *hoe* precies de participatie inclusiever kan. In Dronten viel het op dat de respondenten vinden dat Dronten al goed bezig is. Ten aanzien van Groningen zijn de bevindingen dan ook meer als aanbevelingen geformuleerd, terwijl het in Dronten meer gaat over het doorontwikkelen van reeds ingezette instrumenten om de participatie inclusiever te maken.

3.2 Groningen

In Groningen zijn 5 interviews gehouden met ambtenaren die direct of indirect betrokken zijn bij ofwel (het participatietraject rondom) de routekaart CO₂-neutraal Groningen ofwel het participatiebeleid en -werk in relatie tot andere thema's. Vervolgens is er op 12 maart 2024 een gespreksessie geweest met 3 ambtenaren (die ook geïnterviewd waren). Doel van de gespreksessie was:

- Ervaringen en perspectieven uitwisselen met betrekking tot inclusief participatieontwerp (op basis van de ervaringen rondom de CO₂-neutraal routekaart Groningen)
- Komen tot een gedeeld begrip van hoe inclusiviteit vorm krijgt en zou moeten krijgen in de beleidsvorming rondom een traject zoals de routekaart
- Verzamelen van ideeën voor vervolgstappen

Dit gesprek werd gestart met het delen van eigen ervaringen met in- of uitsluiting. Vervolgens presenteerden we de thema's die uit de interviews naar boven waren gekomen en konden de deelnemers daarop reageren. Vanuit die thema's zijn stellingen en vragen geformuleerd en hier is vervolgens het gesprek op ingegaan. Duidelijk is dat de deelnemers erg betrokken zijn bij het thema inclusiviteit, maar dat er ook behoefte is aan ondersteuning, kennis, ervaring en gezamenlijk leren. De voornaamste bevindingen/uitkomsten hebben we hieronder als aanbevelingen geformuleerd die relevant zijn voor Groningen, maar wellicht ook voor andere gemeenten.

3.2.1 Inclusie?

Streef naar inclusiever

Inclusiviteit verwijst naar het betrekken van diverse groepen mensen en/of een diversiteit aan perspectieven. Beide (zowel de perspectieven als de interactie met groepen bewoners die vaak onvoldoende worden gehoord en gezien) zijn een voorwaarde voor inclusievere beleidsvorming (waarbij je rekening houdt met het doel en de reikwijdte van de participatie).

⁷ Uitvoerigere verslagen zijn gedeeld met de betrokken respondenten en niet publiek beschikbaar.

Inclusie is elke actie waarbij je meer mensen en/of perspectieven betreft dan je daarvoor wist te betrekken.

3.2.2 Binnen je organisatie

Voer gesprekken

Organiseer met betrokken ambtenaren gesprekken over inclusiviteit en participatie en hoe dat vorm te geven. Ga daarin ook het gesprek aan over eigen ervaringen met inclusie en uitsluiting en over diversiteit binnen de organisatie.

Maak je team diverser

Naast een inclusieve wervingsstrategie bij het aantrekken van nieuwe teamleden zijn verschillende suggesties gedaan om mensen van buiten de bubbel te betrekken. Bijvoorbeeld door regelmatig in gesprek te gaan met energiecoaches die doorgaans praktisch geschoold zijn en andere kennis (ervaringskennis en bekendheid met de doelgroepen) hebben. Daarnaast helpt het betrekken van mensen met een praktische scholing in de beleidsvormende teams om de bubbel van 'theoretisch geschoolden' wat open te breken (en beter aan te sluiten bij doelgroepen met een praktische scholing).

3.2.3. Beleidsprioriteit en borging

Borg inclusiviteit

Borg inclusiviteit in het beleid, ook in budgetten. Komen tot een inclusievere participatie vergt een investering in de organisatie en aan de voorkant van processen. Dit vraagt ook om extra tijd en budget om gezamenlijk te leren, lessen te delen en te borgen. Zorg ervoor dat bij specifieke beleidsopgaves – onder andere binnen de energietransitie – de trekkers/projectleiders hier ook expliciet aandacht aan besteden in hun participatieaanpak en dat het ook geëvalueerd wordt. Zorg dat het niet facultatief is, maar vast onderdeel wordt in de beleidsvorming.

Maak relevante kennis zichtbaar en toegankelijk

Maak binnen de gemeente helderder en zichtbaarder voor alle ambtenaren wat de rol van de adviseurs participatie is, zodat hun kennis en kunde ook gebruik wordt. Zorg ervoor dat dit geen tijdelijke functies zijn, maar dat via deze mensen relevante kennis en ervaring behouden blijft en zich verder kan verdiepen. Als onderdeel van verdieping van kennis is het nuttig om het gesprek aan te gaan met vertegenwoordigers van doelgroepen (bijvoorbeeld over een voorgenomen aanpak met de vraag hoe het participatietraject zo toegankelijk mogelijk gemaakt wordt voor de betreffende groep).

De bekendheid onder ambtenaren van beschikbare kennis, expertise en werkvormen is van belang. Daarnaast kan het helpen om structureel advies-op-maat te bieden over (combinaties van) werkvormen, gericht op inclusie. En dat aan de voorkant de benodigde kennis en ondersteuning actiever wordt ingebracht en er actiever wordt gestuurd op het gebruiken van de ondersteuning.

Monitor en evalueer

Kijk niet naar wat je al doet, maar hoe je dat doet: monitoring en evaluatie van participatieprocessen op heldere criteria die ook inclusiviteit adresseren. Als voorafgaand aan het ontwerpen van een participatief traject de doelen, reikwijdte en gewenste uitkomsten gedefinieerd zijn, kan daarbinnen ook inclusiviteit expliciet worden uitgewerkt.

Een monitorings- en evaluatieaanpak kan hieraan gekoppeld worden of juist aan specifieke werkvormen (welke aanpak werkte, in welke context, hoe komt dat, welke lessen zijn daar te leren voor een volgende keer?). Ook van belang: helder hebben wat gedaan wordt met de bevindingen en hoe geleerde lessen als kennis toegankelijk is voor betrokken ambtenaren.

3.2.4 In de (beleids)praktijk

Zoek aansluiting bij wat relevant is voor bewoners

Vanuit de gedachte dan je aansluiting zoekt bij wat relevant is voor bewoners, kan het soms beter werken om ze voornamelijk te betrekken in de beleidsuitvoering op concrete thema's en wat minder op de generieke beleidsvorming.

Vertaal de kennis, inzichten, behoeften van bewoners naar de beleidsvisie

In de meer generieke beleidsvorming is het ook zaak om perspectieven van bewoners zo goed mogelijk mee te nemen. Niet door ze uit te nodigen op een beleidsdoel of beleidsroute, maar door ze uit te nodigen voor een gesprek over datgene wat voor hen van belang is om tot een verbetering van hun welzijn en woon- en leefsituatie te komen. Inclusieve participatie bij generieke beleidsvorming is in belangrijke mate een opdracht van vertalen door beleidsmakers. Als bewoners worden bevroegd op wat voor hen belangrijk is (waarden en praktische consequenties) is het aan de beleidsmakers om dit vertalen naar de visie. Wat kan helpen, is het koppelen van bewonersperspectieven aan onderliggende waarden (bijvoorbeeld zoals zelfredzaamheid, betaalbaarheid en onafhankelijkheid).

Samenwerking en afstemming

Beleidsmakers zijn aangewezen op de samenwerking met collega's en (publieke of civiele) partners in de wijk. Ook via hen kunnen perspectieven en behoeften van bewoners worden opgehaald (een soort wijkthermometer) waarbij elke keer ook geleerd wordt van hoe goed dat gelukt is. Als daaruit bijvoorbeeld blijkt dat in de wijk alleen de 'usual suspects' worden bereikt, is dat aanleiding om te zoeken naar hoe de partners in de wijk op een andere manier ophalen wat er leeft – bijvoorbeeld in samenwerking met andere organisaties en netwerken dan men gewoon is te doen.

3.3 Dronten

In Dronten zijn 5 interviews gehouden met ambtenaren die direct of indirect betrokken zijn bij participatiebeleid: het sociaal domein (energiewaarde); de Toekomstvisie 2050; of participatiebeleid en participatiewerk in relatie tot andere thema's. Vervolgens is er op 11 juni 2024 een verdiepingsgesprek geweest met 2 ambtenaren. Doel van de gespreksessie was:

- Benoemen wat goed gaat in Dronten
- Uitdagingen uitdiepen en ideeën ontwikkelen over hoe deze aan te pakken
- Verzamelen van ideeën voor vervolgstappen

Het gesprek begon met het delen van eigen ervaringen met in- of uitsluiting in ons werk of daarbuiten. Vanuit die basis zijn we de inhoud ingegaan, waarbij we toewerkten naar ervaren behoeften en wensbeelden (in de vorm van een 'sprookje'). Het spiegelen van deze wensbeelden aan de huidige realiteit, maar ook het opnieuw bespreken van de uitdagingen zoals die uit de interviews naar voren waren gekomen, vormde de basis voor het resterende gedeelte van dit gesprek. Het verslag laat de voornaamste thema's en handelingsrichtingen zien die daarbij besproken of geopperd zijn. Dat betekent niet dat er per se consensus onder de respondenten

bestaat over deze richtingen. Duidelijk is dat de deelnemers enorm betrokken zijn bij het thema inclusiviteit, dat ze zich hier persoonlijk met hart en ziel voor inzetten en dat het van belang is dat ze hierin toenemend ondersteund worden door een structurelere inbedding in beleid en budgetten.

3.3.1 Inclusieve participatie, waar hebben we het over?

De manieren waarop de respondenten 'inclusie' uitleggen, loopt niet erg uiteen. Allen hechten groot belang aan inclusiviteit. Een respondent verbindt dit aan ruimte voor *authenticiteit* – de ruimte om anders te zijn, en de waardering voor die ruimte. *Gelijkwaardigheid* komt voorbij als begrip – waarbij wordt onderstreept dat het van belang is dat de maatschappij mensen ook in staat stelt hun leven zelf vorm te geven. Ook *toegankelijkheid* is benoemd – in relatie tot energie en vanuit de aanpak van energiearmoede bijvoorbeeld.

3.3.2 Binnen je organisatie

Er wordt voldoende ruimte ervaren om over inclusie te praten door alle respondenten waarbij ze verwijzen naar zowel persoonlijk leven als werkvloer. Binnen de gemeente gaan gesprekken eerder over zaken als financiële situatie, kansengelijkheid in het onderwijs en armoede dan over inclusiviteit. Maar er is ruimte om dingen neer te leggen, uit te leggen en te experimenteren. Maar naast deze positieve aspecten worden er ook worstelingen benoemd, die te maken hebben met het niet serieus nemen (bijvoorbeeld lacherig doen wanneer aandacht wordt gevraagd voor ongelijke beloning voor man/vrouw) en wanneer in gesprekken het de gesprekspartner ontbreekt aan sociale en emotionele intelligentie (dat heeft niets met achtergrond of opleidingsniveau te maken). Dat laatste gebeurt vaker buiten dan binnen de organisatie. Een manier om dit aan te pakken kan liggen in gesprekst rainingen om beter te leren omgaan met (verbale) agressie en discriminatie.

3.3.3 Beleidsprioriteit en borging

In Dronten wordt behoorlijk integraal gewerkt – dat betekent dat bij het oppakken van een vraagstuk aan het begin wordt nagegaan welke andere teams je daarbij nodig hebt. Dit werkt in de hand dat er meer oog is voor inclusiviteit omdat er niet vanuit een enkele discipline naar een vraagstuk gekeken wordt. Het sociaal domein is met name actief op het vlak van inclusiviteit – in relatie tot armoede en sociale uitsluiting – en daar wordt dan ook actief de samenwerking mee gezocht vanuit de teams die zich met energietransitie en duurzaamheid bezighouden.

Er wordt ingegaan op hoe inclusiviteit en participatie geborgd gaan worden in beleid en de beleidspraktijk. Er is een herijking aanstaande van dit beleid en er komt een nieuwe visie waarbinnen inclusiviteit een plek krijgt (verzoek van raad en wethouders; in het college is inclusie benoemd). Er was even een regisseur participatie aangesteld die zich met deze visieontwikkeling zou bezighouden, maar dat is niet voortgezet. Er is toch besloten om daar minder sterk op in te zetten en meer te kijken hoe de participatie in bestaande trajecten goed vormgegeven kan worden. De precieze reden hiervoor wordt niet duidelijk in het gesprek (mogelijk hangt het samen met ruimte, budget of dat de organisatie er nog niet aan toe is om zo gericht op participatie en inclusie in te zetten). Vanuit het sociaal domein heeft de aandacht voor inclusie even stilgelegen, maar wordt het dit jaar weer opgepakt en dit beleid op het sociaal domein moet voor het einde van het jaar gereed zijn.

Wat er al gebeurt om de energietransitie inclusiever te maken:

- Er is toegenomen aandacht voor ervaringsdeskundigen en voor toegankelijkheid (energiearmoede, witgoedregeling).
- Vanuit de afdeling communicatie is er aandacht voor inclusiviteit (bijvoorbeeld met behulp van persona's, drempelverlagende communicatie in het kader van energiearmoede en hulp bij formulieren en laaggeletterdheid)
- Er is een burgerberaad: Dronter Toekomstberaad dat werkt aan de Visie Dronten 2050 – dat als een zwaarwegend advies zal gelden voor de raad.
- Er is een mooie aanpak rondom het ontwerpen van de laadpaleninfrastructuur waarbij inwoners hun inbreng konden toevoegen op tekeningen in de straat.

Wat beter kan is de aandacht voor inclusiviteit in de participatietrajecten rondom de ontwikkeling van duurzame energie-opwek (wind, zon).

Monitoring en Evaluatie: betrek meer ervaringskennis

In de monitoring en de evaluatie is veel ruimte voor verbetering, onder meer door het beter betrekken van ervaringskennis als derde kennisbron (naast onderzoek en professionele kennis). Dit gebeurt nu mondjesmaat – bijvoorbeeld bij de evaluatie van de aanpak van energiearmoede – en kan worden uitgebreid.

Een aanbeveling is om mensen die achter de voordeur komen (bijvoorbeeld de vrijwilligers in de witgoedregeling) aan de voorkant de opdracht mee te geven dat van de belevingen en reacties van deelnemers verslag dient te worden gemaakt. Daar hoort bij dat vrijwilligers hier goed voor toegerust en gewaardeerd/beloond worden. Het mooie aan een aanpak als deze is dat deze vrijwilligers getraind en betaald kunnen worden zodra zij werk van de gemeente gaan overnemen. Dat kan op verschillende manieren worden ingericht, al dan niet in dienst van de gemeente.

3.3.4 In de beleidspraktijk: doorontwikkeling van instrumenten

Een pool van ervaringsdeskundigen als structurele basis

Vanuit het sociaal domein is er in samenwerking met een andere gemeente een traject gestart om te onderzoeken hoe er een pool van ervaringsdeskundigen opgezet kan worden op het vlak van armoede en sociale uitsluiting. Het idee is een basis te creëren van mensen die daarvoor zijn getraind en een aantal organisaties die hierin met de gemeente willen optrekken. In deze aanpak wordt samengewerkt met Lelystad en met maatschappelijke organisaties en het is een aanpak die kan worden opgeschaald en gericht is op de lange termijn. Nu al is zichtbaar dat andere teams binnen de gemeente hier interesse in tonen (bijvoorbeeld het team dat belast is met de uitvoering van de bijstand). In principe kan deze pool ook ingezet worden om energie-gerelateerde armoede en energie-gerelateerde uitsluiting te adresseren met de ervaringsdeskundigen uit deze pool.

Het Dronter Toekomstberaad

Voor het ontwikkelen van een Visie Dronten 2050 is een Toekomstberaad gehouden in Dronten. Deze raad bestaat uit 100 burgers die al een aantal keren samengekomen zijn en het is een succes te noemen. Raadsleden die de uitkomsten als zwaarwegend advies mee gaan nemen en die gesprekken met toekomstberaadsliden hebben gevoerd, zijn hier positief over. Het Toekomstberaad ging over allerlei zaken waaronder ook energie. Voor wat betreft de rekrutering zou er de volgende keer nog gericht kunnen worden ingezet op het beter betrekken van jongeren en mensen van kleur. Dit raakt aan een bredere discussie over hoe je burgerberaden inclusief organiseert. Hoewel bij een gedegen opzet de burgers gelijke kans hebben om mee te

doen aan een beraad, zijn er verschillende redenen waarom de samenstelling uiteindelijk vaak geen goede afspiegeling vormt van alle burgers – bijvoorbeeld door onbedoelde zelfselectie wat betekent dat mensen zelf besluiten dat zij geen geschikte deelnemer zijn en zich dus niet aanmelden. Dit is iets om aan de voorkant (voorafgaand aan een volgend beraad) het gesprek over te voeren.⁸

Naar een stevig netwerk met vertegenwoordigende organisaties

Het organiseren van de inclusieve burgerbetrokkenheid is een enorme klus en veel ambtenaren ervaren dat ze daar niet de tijd en het budget voor hebben. Het ligt voor de hand om een deel van die klus te beleggen bij vertegenwoordigende organisaties (vrouwengroepen, migrantenorganisaties, jongeren). Dat is iets wat nog opgepakt moet gaan worden. De gemeente heeft de inclusieagenda, die erg breed is. Er is in elk geval een netwerk van organisaties nodig om daarin te ondersteunen. Via die organisaties kan ook een deel van de ervaringskennis betrokken worden bij beleidsvorming en/of -evaluatie. Het vormgeven hiervan in Dronten start – net als de poel van ervaringsdeskundigen - ook weer vanuit het sociaal domein. Maar dit is een instrument dat ook kan worden ingezet om de inclusiviteit in de energietransitie verder te verbeteren.

3.3.5 Gedroomde toekomst: goed luisteren en samen oplossingen zoeken

Tijdens de gespreksessie in Dronten ging het kort over een gedroomde toekomst en daaruit kwamen twee waarden heel expliciet naar voren: goed luisteren en samen oplossingen zoeken vanuit het besef dat het anders niet lukt. Het gemeenschappelijk oppakken van problemen zorgt ervoor dat we minder langs elkaar heen leven. Aandacht voor luisteren en samenwerking/gemeenschappelijkheid biedt een perspectief dat zowel in het dagelijks leven als in de dagelijkse (beleids)praktijk zinvol is. Bovendien, ze hangen samen: goed luisteren helpt om de gemeenschappelijkheid te vinden. En dingen samen oppakken maakt dat we minder langs elkaar heen leven en oog en oor voor elkaar hebben en dat we meer en gemakkelijker gaan delen (letterlijk en figuurlijk) waardoor we elkaar beter leren kennen.

Een heel andere gedroomde toekomst behelste niets minder dan een stevige systeemverandering die hieronder in een herschreven/ingekort citaat afkomstig van een beleidsadviseur is samengevat.

Stel je voor dat er helemaal niks was en ik mocht het verzinnen, dan zou ik het volgende voorstellen: burger X die een probleem ervaart, die nodigen we uit, daar beginnen we mee. Dan gaan we deze met z'n allen bevragen en dan gaan we gewoon kijken hoe we diegene nou in zijn kracht kunnen zetten. “Kom binnen, vertel wat het probleem is”, dan houden wij alle disciplines er wel tegenaan om de problemen die hij of zij ervaart te helpen oplossen. Dat is veel mooier dan al dat sectorale gedoe en dat mensen zelf moeten uitzoeken bij welk loketje ze welk ding kunnen regelen.

Als je gewoon iets simpels wil doen als zonnepanelen kopen en je denkt “Ik wil niet de duurste maar ik wil wel goeie.” Dan heb je gelukkig een energieloket en dan kan je dat vragen. Maar dat moet je wel weten. En dat is maar een heel klein dingetje – zonnepanelen aanschaffen. Stel je je voor dat je achter al die regelingen van de gemeente moet zien te

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/onderzoek/leernetwerk-burgerberaden/blogs-leernetwerk/2394386.aspx>

komen, dat is niet te doen voor heel veel mensen. Daar wordt die drempel een berg. En waarom moeten we dat willen? Dus eigenlijk moet je het allemaal anders inrichten, ik denk serieus dat het veel minder tijd gaat kosten.

Hoe verschillend beide toekomstsuggesties ook lijken, het gaat in beide gevallen om het zoeken naar een situatie waarin niet het beleidsdoel centraal staat maar de inwoners/de burgers. En dat is een basis voor inclusiviteit.

4. Aanvullende expertinterviews

Om voort te bouwen op de uitkomsten van de groepsgesprekken in Groningen en Dronten zijn gesprekken gevoerd met twee experts. Het doel van deze gesprekken is een verdieping van hoe sociale groepen te betrekken die vaak ondervetegenwoordigd zijn in beslissings- of uitvoeringsprocessen in de energietransitie. De uitkomsten van deze gesprekken zijn verwerkt in onderstaande aanbevelingen. Ondervetegenwoordigde groepen die in de groepsessies in Groningen en Dronten genoemd werden zijn digitaal minder vaardigen, mensen met een migratieachtergrond, jongeren, ouderen en complotdenkers. Om tegemoet te komen aan de behoefte deze groepen beter te begrijpen waardoor zij beter kunnen worden betrokken, hebben wij experts gesproken over de doelgroep mensen met een migratieachtergrond en de doelgroep jongeren.

4.1 Betrekken van mensen met een migratieachtergrond

Om een beter beeld te vormen van hoe gemeenten kunnen aansluiten bij mensen met een migratieachtergrond hebben we gesproken met Habib El Kaddouri van de Alliantie Inclusieve Energietransitie (AIE). AIE is een samenwerkingsverband van zes landelijke organisaties die verschillende groepen met een migratie- en vluchtelingenachtergrond vertegenwoordigen. Habib is actief in het vertegenwoordigen van de belangen van deze groepen bij uiteenlopende organisaties om bewustwording aan te wakkeren en samenwerking rondom inclusie in de energietransitie te stimuleren.

Inzichten die Habib heeft gedeeld gaan over het perspectief waarmee je als gemeente de energietransitie bespreekbaar maakt bij mensen met een migratieachtergrond. Relaterend aan klimaatrechtvaardigheid gaat dit over de vraag: voor wie is de energietransitie relevant? Alleen voor het welvarende Westen (in de uitleg naar bewoners) of ook bewust van de uitdagingen van het Zuiden? Benut de verwantschap met herkomstlanden waar het energietransitie verhaal wellicht anders wordt uitgedragen. En bevraag culturele gewoonten waarin nabijheid en aandacht voor het milieu zijn geworteld. Religie kan tevens een rol spelen bij een passender narratief, door religieuze teksten over aandacht en zorg voor het milieu te benutten. Bepaalde culturele gemeenschappen delen bepaalde perspectieven die erkenning nodig hebben en actief benadrukt dienen te worden om te kunnen starten met interacties over thema's binnen de energietransitie.

4.2 Betrekken van jongeren

Om een beter beeld te vormen van hoe gemeenten kunnen aansluiten bij jongeren hebben we daarnaast gesproken met Sebastiaan Ouwehand, jongerenwerker in Groningen. In deze rol is het doel om laagdrempelig in samenwerking met hulpverleners op te treden wanneer er problemen ontstaan bij gezinnen of jongeren. Dit is een relevante expert, niet omdat het gaat om jongeren met problemen, maar omdat er nadrukkelijk interactie wordt gezocht met jongeren die daar niet altijd op zitten te wachten.

Uit de ervaringen van Sebastiaan kwamen uiteenlopende aanbevelingen. In de eerste plaats is het opbouwen van een (liefst informele) vertrouwensrelatie essentieel en dit kan tot stand komen door doorlopende zichtbaarheid in een wijk of bijvoorbeeld voorlichting over relevante thema's op scholen. Het betrekken van samenwerkingspartners zoals jongerenwerkers of ervaringsdeskundige jongeren kan bovendien helpen om meer jongeren uit te nodigen. In sommige gemeenten zijn er al panels, jeugdburgemeesters of andere vormen waarin

jongerenrepresentatie georganiseerd is. Dit kan bijdragen aan de zichtbaarheid van een rol voor de jongere in dat grote transitieverhaal. Net als de inzet van rolmodellen die beter in staat zijn om in taal en boodschap aansluiting te vinden. Het zal niet verrassen dat kundig gebruikmaken van social media een manier is om snel veel jongeren tegelijk te bereiken. Bovenal geeft Sebastiaan mee dat we in de samenwerking vaker moeten kijken naar ongebaande paden. Misschien is het initiatief in Groningen rondom coöperatie GenZ (de enige energiecoöperatie van, voor en door kinderen en jongeren) wel een voorbeeld van een nieuwe richting.

5. Reflectie op de uitkomsten

5.1 Reflectie op aanpak en methode

Om tot een 'benen-op-tafel-gesprek' te komen over een gevoelig onderwerp als inclusiviteit, is voorbereiding nodig. Voorbereiding in de vorm van interviews maar ook tijd, elkaar leren kennen en vertrouwen opbouwen. Daar was dit traject te kort voor en de taakverdeling (die noodzakelijk is om niet alles dubbel te doen) ook niet altijd optimaal.

We kunnen stellen dat we desondanks mooie bevindingen hebben opgehaald die een goed startdocument met handvatten bieden voor het broodnodige vervolgwerk op dit thema. Daarbij is aandacht voor het 'binnenwerk' – hoe is het binnen de organisatie georganiseerd, maar ook hoe wordt het thema door de mensen individueel ervaren - essentieel als startpunt.⁹

5.2 Inhoudelijke reflectie

Dit traject heeft een verkennend karakter gehad, waarbij opvallende zaken, overeenkomsten en verschillen gebaseerd zijn op datgene wat ons ter ore is gekomen en wat we gelezen hebben. Als uitsmijter geven we graag nog een laatste inhoudelijke reflectie mee, op basis van dit traject, maar ook op basis van eerder (onderzoeks)werk en interne gesprekken, in de vorm van een aantal stellingen als *food-for-thought*.

1. *In het land der blinden...*

Hoe er gedacht wordt over inclusiviteit hangt nauw samen met hoe bewust mensen ermee bezig zijn/ermee geconfronteerd worden of zijn in hun dagelijkse leven. Waar mensen zo sterk in een homogene omgeving verkeren (thuis en op het werk) dat ze niet uitgedaagd worden, is het waarschijnlijker dat ze blinde vlekken hebben en zich niet heel bewust zijn van de ervaringen van mensen die structureel worden buitengesloten.

2. *De kunst van het luisteren*

Uiteindelijk heeft iedereen blinde vlekken en vooroordelen. Dan wordt het vooral belangrijk om goed te luisteren.

3. *“Druk-druk-druk...”*

Een van de valkuilen in het gesprek over inclusiviteit is dat het gemakkelijk wordt teruggebracht op gesprekken over procedurele en logistieke zaken (vaak gevolgd door mededelingen over onvoldoende tijd en budget). Dat maakt het lastig om in gesprekken de onderliggende waarden en normen te adresseren die ervoor kunnen zorgen dat structurele ongelijkheden blijven voortbestaan. Inclusiever participatie- ontwerp gaat uiteindelijk en in de basis over mentaliteitsverandering en erkenning van diversiteit, en wordt daarmee een organisatie-, beleids- of politiek vraagstuk.

4. *“Ze snappen het niet!”*

De neiging om een minder theoretisch kennisniveau als een barrière te zien om goede gesprekken te voeren met burgers is een risico aangezien het top-down en exclusief en

⁹ De term 'binnenwerk' is ontleend aan Busschots, M. (2023) Van duurzaamheid naar deep change. Handvatten voor moed, zelfzorg en meer impact maken. BoekenGilde.

technocratische beleidsvorming in de kaart speelt. En omdat het ervan uitgaat dat bewoners zich tot een beleidsdoel en -visie moeten zien te verhouden in plaats van andersom.

5. Het dagelijks leven is holistisch, beleid is sectoraal...

Een integrale aanpak in de beleidsvorming helpt enorm om tot inclusievere beleidsvorming te komen. Daarbij heeft het sociaal domein (integrale gezondheid en welzijn) een overkoepelende rol en vormt energietransitie of duurzaamheid onderdeel daarvan.

6. Inclusiviteit: "laten we niet hard van stapel lopen..."

Zonder borging van inclusiviteit in beleid blijft het een verweesd thema of loopt het het risico dat te worden.

7. Inclusiviteit: wat ertoe doet, is hoe je het doet

Zonder goede monitoring en evaluatie wordt het niks met inclusiviteit. Het gaat er namelijk niet alleen om *of* je aandacht besteedt aan inclusieve participatie, maar ook *hoe* je dat het beste doet en al zijn er op papier al heel veel goede ideeën, suggesties en oplossingen, deze zijn nog onvoldoende in de praktijk getest.

8. Wie mag er meedoen?

In een toenemend gepolariseerde samenleving wordt inclusieve participatie essentieel om de democratie te behouden en van onderop en samen te versterken.

Literatuur

Bouchallikht, K., Papaikonomou, Z. (2022) De inclusiemarathon. Over diversiteit en gelijkwaardigheid op de werkvloer. Amsterdam University Press

Breukers, S., Agterbosch, S., and Mourik M. (2020) De energietransitie: wie kunnen, willen en mogen er meedoen? *Beleid en Maatschappij* 2020 (47) 4. DOI: 10.5553/BenM/138900692020047004001

Breukers, S. (2021) Snelstudie #4. Rechtvaardigheid. Kennisknooppunt Participatie. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag, Januari 2021.

Bureau Wijland (2020). Do's en Don'ts voor inclusie en diversiteit in Gelderse gemeenten. Bureau Wijland. Opdracht van Provincie Gelderland

Boekelo, M. (2021). Snelstudie #6: Polarisatie. Kennisknooppunt Participatie. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag, Januari 2021.

Davoudi, S., & Brooks, E. (2014). When Does Unequal become Unfair? Judging Claims of Environmental Injustice. *Environment and Planning A*, 46(11), 2686–2702. <https://doi.org/10.1068/a130346p>;

Summeren, L.F.M., Breukers, S.C., Mourik, R.M. (2016). De Stemgever: Bouwstenen om samen met bewoners (burgers, eindgebruikers) tot een duurzame verbetering van een plek te komen. Duneworks-TU/e, Eindhoven)

Dekker, A. (2021) De Franse Burgerraad voor het Klimaat blijkt een wassen neus 'Macron heeft ons verraden' *Weekblad De Groene Amsterdammer*, 28 juli 2021, No. 30. <https://www.groene.nl/artikel/macron-heeft-ons-verraden>

DuurzaamDoor (2020). Bouwen aan de inclusieve Energietransitie. *Perpetear*. Een verkenning in opdracht van Duurzaam Door (RVO 2020)

DuurzaamDoor (2023) Inclusief participatie ontwerp. DuurzaamDoor & Participatietafel Energie. Projectvoorstel april 2023

Feenstra, M., & Özerol, G. (2021). Energy justice as a search light for gender-energy nexus: Towards a conceptual framework. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 138, 110668. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110668>

Francisco, A.L. (2022) Praktische handvaten voor een inclusief beleid. Inclusieve initiatieven voor de Amsterdamse Transitievisie Warmte: aanbevelingen voor de bevordering van betaalbaarheid en samenwerking binnen kwetsbare gemeenschappen in de Bijlmer. Universiteit van Amsterdam: Juni 2022.

Germes, L.A.M.H. & Bouw, K. (2023). Participatie met oog voor verschil. Hanzehogeschool Groningen.

Marjolein Odekerken, M., Brock, A., Haydary, M., Bellaart, H. (2021), Naar een Inclusieve Energietransitie. Belemmeringen en bouwstenen bij de participatie van inwoners met een migratieachtergrond. Verwey-Jonker Instituut. Utrecht, Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS)

Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A., van Wonderen, R. (2020). Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties. Verwey-Jonker Instituut. Utrecht, december 2020.

Soeterik, I., Badou, M., El-Masoudi, I., Does, S. (2022) Inclusief communiceren met inwoners: de publiekscommunicatie van de gemeente Arnhem onder de loep. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Stroomversnelling (2023). Leidende principes voor een rechtvaardige energietransitie in de gebouwde omgeving. <https://stroomversnelling.nl/wp-content/uploads/2023/07/Leidende-principes-RET.pdf>

Van Praag, L., Visser, V. (2023) [Rotterdam: inclusie is ook halal investeren in zonnepanelen](#). Sociale Vraagstukken.

Visser, V., Stouten, M., Popering-Verkerk, J., (2021a) Participatie en Inclusiviteit. Snelstudie #3. Kennisknooppunt Participatie. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag, Januari 2021.

Visser, V., Stouten, M., Popering-Verkerk, J., (2021b) Interviewartikelen. Achtergronddocument bij de snelstudie participatie en inclusiviteit. Kennisknooppunt Participatie. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag, Januari 2021.

Wolf, E. (2021). Verder door Verzet! Essay voor DuurzaamDoor. [Publiek Denken](#).

Disclaimer

Dit document is één van de resultaten van het traject 'Verkenning inclusief participatieontwerp'. In opdracht van de Participatietafel Energie van DuurzaamDoor (RVO) hebben DuneWorks, de Natuur en Milieufederatie Groningen en de Natuur en Milieufederatie Flevoland dit eindrapport opgesteld op basis van literatuuronderzoek, interviews en gespreksessies over inclusieve participatie in beleidsprocessen in twee gemeenten. Voor vragen en opmerkingen kunt u mailen naar: sylvia.breukers@duneworks.nl