

HOOFDSTUK 15

HET IS TIJD VOOR VERTROUWEN

Niet iedereen die zich zorgen maakt, is ‘tegen’. Niet elk verschil is een conflict. Of het nu gaat om een windturbine in de polder, de opvang van asielzoekers in een stad, de flexibilisering van openbaar vervoer in de regio of de richting van landelijk stikstofbeleid, het raakt altijd mensen. Dit boek gaat over die mensen. Over hoe we samen complexe vraagstukken kunnen aanpakken. Over hoe de onderliggende principes van burgerberaden ook aan andere participatieprocessen kunnen bijdragen voor een democratie die werkt. Maar bovenal, over hoe we bewuster met vertrouwen kunnen omgaan in een tijd waarin dat allesbehalve vanzelfsprekend is.

De democratie en de rechtsstaat staan of vallen bij vertrouwen, van mensen in instituties en van mensen in elkaar.¹⁸⁰ Daarom hebben we vertrouwen centraal gesteld. Dat was geen makkelijke keuze. Vertrouwen is complex, hangt van talloze factoren af en laat zich niet eenvoudig vastpakken. Juist daarom moeten we het erover hebben. Omdat dit is wat nu nodig is. Omdat er in het publieke debat veel over vertrouwen wordt gesproken, maar zelden vanuit vertrouwen. Omdat die complexiteit onbewust als alibi kan dienen om niet aan vertrouwen te werken en er verantwoordelijkheid voor te nemen.

Vertrouwen staat onder druk door vraagstukken die ons raken in het dagelijks leven, die steeds sneller op ons afkomen en complexer worden. Vraagstukken die zich lokaal, nationaal en ook internationaal

manifesteren. Klimaat, wonen, bereikbaarheid, bestaanszekerheid. Thema's die soms technocratisch lijken, alsof ze zijn op te lossen door af te wachten op innovatie (bijvoorbeeld voor CO₂-reductie) of door gewoon de mouwen op te stropen (meer bouwen). Deze kwesties raken diep aan waarden, aan rechtvaardigheid, aan verdeling, aan solidariteit tussen groepen en generaties. Die keuzes kunnen we niet maken zonder elkaar te ontmoeten en werkelijk te begrijpen.

Veel inwoners ervaren nu te vaak dat er voor hen wordt beslist in plaats van mét hen. Ondertussen wakkeren politieke strategieën tegenstellingen in de samenleving aan en versterkt de logica van online platforms dit effect. Overheden trekken niet altijd gelijk op, wat zorgt voor onbegrip en onrust bij inwoners, maar ook tussen de overheden onderling. Zo groeit polarisatie, hapert de uitvoering en brokkelt de legitimiteit van de democratische besluitvorming af.

Van systeem naar samenleving

Hoewel het vertrouwen van burgers in de overheid en instituties onder druk staat, hebben Nederlanders nog altijd behoorlijk veel vertrouwen in elkaar. Het onderlinge sociale vertrouwen is hoog en is sinds 2012 zelfs toegenomen.¹⁸¹ Sociale cohesie is het cement van een samenleving. Het sociale vertrouwen is veerkrachtig, het institutionele vertrouwen kwetsbaar. We moeten een brug slaan tussen de overheid en de samenleving, waar we allemaal deel van uitmaken. Dat werkt alleen vanuit twee kanten.

‘Hoe harder we werken om de kloof te dichten, hoe groter de kloof wordt’, vertelde Mark Boumans tijdens ons symposium over burgerberaden in 2023 en dit zei hij nogmaals in de zomer van 2025 toen we hem spraken over dit boek. Het is de participatieparadox in een notendop en daarmee een herkenbaar dilemma voor veel bestuurders: overheden die tegen systeemgrenzen aanlopen, inwoners die zich niet betrokken voelen, processen die bedoeld zijn om te verbinden maar juist afstand creëren. Boumans is burgemeester van Doetinchem, voorzitter van de Achterhoek Board, vicevoorzitter van de VNG

en voorzitter van de VNG Commissie Asiel en Migratie. Door die combinatie van lokaal, regionaal en landelijk werk is zijn perspectief bijzonder waardevol. Hij ziet burgerberaden niet als zoveelste participatie-instrument: 'Het mooie van het burgerberaad vind ik dat je meer mensen betreft bij het dilemma dat er is. Het maakt nieuwe krachten los, het maakt dat mensen zich verbonden voelen met het vraagstuk, zich verantwoordelijk voelen voor de oplossing.'

Alle perspectieven doen ertoe

Dat is een grote uitdaging. We zien mensen die zich betrokken voelen en zich zorgen maken. Tegelijk zijn er mensen die zich niet actief mengen in het publieke debat, maar wel een mening hebben en soms ook niet. Er zijn ook mensen die afhaken uit frustratie, uit teleurstelling of omdat hun leven vooral draait om overleven. Die misschien ooit meededen, maar nu zwijgen. Of zich alleen nog uiten in de beslotenheid van hun eigen kring of via sociale media. Er zijn ook mensen die door taalbarrières, beperkte digitale vaardigheden of hun juridische status nauwelijks in beeld komen, maar wel geraakt worden door beleid. Anderen blijven structureel onzichtbaar omdat ze niet goed bereikt worden, zoals jongeren in kwetsbare wijken of mensen die belemmeringen ervaren in het meedoen in de samenleving. Verschillen in de samenleving worden groter en daar moeten we wat aan doen. Iedereen moet mee kunnen blijven doen, want dat maakt de samenleving sterker.

In deze veelkleurige werkelijkheid groeit soms ook de afstand tussen groepen. We hebben laten zien dat polarisatie vele gezichten heeft, maar het stille midden ook. Het stille midden is allerm minst een homogene groep. Juist omdat al deze stemmen zelden vanzelf aan tafel verschijnen, vraagt het organiseren van inclusieve participatie om meer dan een uitnodiging. Het vraagt om werk. Om een aanpak die recht doet aan de veelkleurige werkelijkheid en verschil niet probeert glad te strijken, maar het juist zichtbaar maakt en serieus weegt. Want het negeren van verschil is vaak de snelste weg naar wantrouwen. Je kunt andere of afwijkende meningen negeren, alsof ze daarmee niet meer

bestaan. Maar dat is struisvogelpolitiek. Nodig alle stemmen uit en dan kan je in gesprek komen.

Toch werkt participatie niet altijd. Ook de toepassing van onze *participatiepiramide van wederkerigheid* geeft geen garanties. Je kunt beter geen participatie inzetten als randvoorwaarden ontbreken, bijvoorbeeld als het vraagstuk vooral technisch of juridisch is, er te weinig tijd of participatieruimte is, of als de politiek er bewust voor kiest het besluit zelf te nemen en daarvoor te staan. In deze gevallen moet je goed uitleggen welke route je kiest, waarom en geen valse verwachtingen wekken. Schijnparticipatie zorgt voor minder vertrouwen in de overheid en moet echt voorkomen worden. Daar moeten we kritischer op durven zijn. Daar waar je inwoners wel kunt betrekken, daar kun je bouwen aan vertrouwen.

Schaalbaarheid van de principes van burgerberaden

In dit boek laten we zien hoe dat werkt. Pas als overheid en inwoners elkaar tegemoet treden, kan vertrouwen groeien. Dit is de parallelle beweging, de overheid beweegt van controle naar ruimte, inwoners van afwachten naar eigenaarschap. Deze bewegingen versterken elkaar. Vertrouwen is een wederzijds contract. En tegelijk afhankelijk van vele factoren.

‘De schaalbaarheid van burgerberaden, dat vind ik eigenlijk de interessantste vraag’, gaf Boumans ons als aansporing mee. ‘We kunnen niet voor elk vraagstuk een volledig burgerberaad organiseren. De lessen moeten breder toegepast worden.’ Dat kan nu met vijftien concreet toepasbare bouwstenen waarmee vertrouwen in een burgerberaad en in andere participatieprocessen kan ontstaan. De *participatiepiramide van wederkerigheid* beschrijft die parallelle beweging tussen overheid en inwoners en maakt zichtbaar wat er per laag moet gebeuren. De vijf lagen zijn:

- veilige omgeving, waardoor het echte gesprek kan beginnen;
- constructieve conflicten, verschillen onder ogen zien en leren;
- betrokkenheid, van afstand naar nabijheid;