



Aanbieding
advies
TilburgerTafel
aan de Raad

Het burger- beraad voorbij

**Als wisdom of the crowd een besluit
vergaand beïnvloedt**

**Als er één partij komende jaren
emancipeert bij complexe besluitvorming is
het volgens de auteur de gewone burger.
Voor de Warmtevisie in Tilburg zette hij met
een team professionals in op intelligence of
the crowd. De kennis en visie van anderhalf
duizend inwoners leverden voeding voor
een select gekozen reflectiegroep.
Hieronder legt de auteur uit waarom Tilburg
afweek van het aanvankelijk gevraagde
burgerberaad. Enkele voor- en nadelen van
de hybride constructie passeren de revue.
Tot slot raadt hij het openbaar bestuur aan
volop te gaan experimenteren met deze
nieuwe participatie-constructie.**

Harry te Riele



Burger betrekken - alle fiches op het Burgerberaad?

De klimaatdebatten en omgevingsdiscussies hebben in Nederland de roep versterkt om inschakeling van gewone burgers bij complexe besluitvorming. Hierbij valt gerekend het begrip *burgerberaad*. In sommige steden zijn daarmee de creativiteit en het eigenaarschap ontsloten waar de besluitvormers naar zochten. Zeker als bestuurders de deelnemers verzekerden dat hun inbreng zwaar weegt in de besluitvorming, gingen groepen serieus aan de slag. Alle fiches nu dus op het burgerberaad?

Nee, dat is onverstandig. Zoals we ook bij andere transitities zien, breekt voor 'besluitvorming' nu een lange periode aan van variatie en selectie, die vermoedelijk *uiteindelijk* leidt tot een transitie van het openbaar bestuur. Zelf denk ik dat de volgende stap de inzet van de *crowd* is.

Systeem stabiel zolang het gedragen wordt – hoe staat het met de vertegenwoordigende democratie?

Even terug naar de basis. Elk maatschappelijk systeem heeft nadelen. Bouw je een huis, dan kan een ander daar haar hond niet uitlaten. Zet ieder een slot op zijn fiets, dan verliezen elke dag mensen hun sleutel. Stookt een land op aardgas, dan krijgt het de brandwonden, explosies en aardbevingen erbij. Geef je auto's ruim baan in de stad, dan is die per direct ontoegankelijk voor spelende kinderen en dementerende bejaarden.

Ongeacht de schaal blijft een systeem *dynamisch stabiel* zolang mensen vinden dat de voordelen ervan de nadelen overtreffen. Het wordt elke dag herbevestigd – steeds opnieuw ingezet, gerepareerd en bij de tijd gebracht met beperkte aanpassingen.

Eéns was elk nu vertrouwd systeem een vernieuwing. Het vocht zich in en werd een factor van betekenis toen het opschaalde. De samenleving stelde zich er op in en gaandeweg raakten mensen er zo mee vertrouwd dat ze zich de nadelen niet meer realiseerden, noch de twijfel en soms felle discussies bij invoering destijds. Ze komen pas weer boven als het systeem op de schop gaat – soms generaties later.

Nu de elektrische auto opschaalt bijvoorbeeld, valt velen op dat hij 70% minder onderhoud vergt, ineens gevoed kan worden met zonne-energie, sneller optrekt dan met benzine mogelijk was, stil is, schoon en *updatebaar over the air*. Hij communiceert met andere auto's en de infrastructuur, wat een ontspannen reis en veel minder doden binnen bereik brengt. Het aloude dealernetwerk blijkt niet meer nodig. De nieuwe constructie voor verremobiliteit is niet langer een verzameling stangen, zuigers, diesel en V-snaren. Het is een computer met wielen die voor het eerst in anderhalve eeuw niet stinkt en die je desnoods in de hal parkeert. En ja, ook de elektrische variant kent nadelen, maar de voordelen overtreffen die - in de perceptie van een snel groeiende groep mensen althans.

Hoe staat het – dit alles lezend – met onze democratie? Welke nadelen daarvan vergaten we al lang geleden? Ik doe een voorzet.

Emancipatie burgers was ook bij besluitvorming transitities te voorzien

Dat burgers en bewoners in de jaren '70 en '80 een rol speelden in de Nederlandse stadsvernieuwing en bij het aan de kaak stellen van milieuschandalen, is bekend. Burgers betrekken bij transitities - grote maatschappelijke systeemwijzigingen – was echter onontgonnen terrein toen het ministerie van VROM in 2001 *Een Wereld en*



FOTO JIMKE JOLING

een *Wil/NMP4* publiceerde. Het ministerie vroeg na die publicatie Henk Diepenmaat en mij om inhoudelijke transitie te koppelen aan die van besluitvorming zelf. Ons antwoord werd de visie ‘Boven het Klaver Bloeien de Margrieten’. Daarin bekritisieren we hoe *triple helix* netwerken wel wetenschappers, ondernemers, politici en ambtenaren bijeen brengen voor besluitvorming over transitie, maar niet degenen waar alles welbeschouwd om draait: gewone mensen en hun vermogen om voor een fijn leven op te kunnen komen^[1]. Om de te voorziene

“Burgers betrekken bij transitie was echter onontgonnen terrein”

systeemwijzigingen naar duurzaamheid soepel te laten verlopen, stellen we 21 jaar geleden voor gewone mensen (‘burger/consumenten’) een volwaardige plek te geven in besluitvorming over transitie. Voor ons is de vraag niet of maar vooral hoe.

VROM werd echter geëlimineerd. De strategen achter het NMP4 verspreidden zich over andere ministeries en de EU en zo stakte ons pleidooi voor hun inzet bij systeeminnovaties. Langs andere lijnen groeiden wereldwijd echter visies, experimenten en publicaties over het koppelen van gewone mensen aan governance. Bij Smart Cities

werd dit gecombineerd met IT. Landen als Singapore, Spanje, Canada en Noorwegen vormden de kopgroep. In Nederland speelde IT bij de recente inzet van burgers – denk aan lokale energiedebatten en gebiedsvisies echter geen bijzondere rol.

En nu Tilburg.

Warmtevisie Tilburg: "We denken aan een burgerberaad"

Als in het voorjaar van 2021 de gemeenteraad in Tilburg het College vraagt om meer betrokkenheid van huiseigenaren bij de

Warmtevisie, spreekt de aanbesteding over het organiseren van een burgerberaad. De gemeente denkt aan zo'n twintig gelote inwoners die hun mening geven over de Warmtevisie en aanblijven tot aan de vaststelling in december.

Met het Malieveldprotest, de trekkers op de snelwegen, het bezette RIVM en de bedreigingen op internet nog vers in het geheugen,

stellen mijn collega Esther van der Valk en ik een andere constructie voor. We ondersteunen een *select* gekozen reflectiegroep met *intelligence of the crowd*. Hieronder onze argumenten daarvoor en hoe het in de praktijk uitpakte.

1. *Wordt het grimmig, dan is het ethisch niet verantwoord gewone burgers vol in de wind te hebben staan*

In de visiefase van de warmtetransitie, zo is ons eerste argument tegen een burgerberaad *sec*, is er nauwelijks maatschappelijke frictie. Dit kan omslaan zodra huiseigenaren zich verplicht zien tot investeren. In de venijnige

[1] Diepenmaat en Te Riele, *Boven het Klaver Bloeien de Margrieten. Een maatschappelijk netwerk voor innovatie richting duurzaamheid*. Actors, Zeist, 2001. In 2018 plaatst Diepenmaat dit in een bredere theoretische context in zijn *Het Pad van de Mensheid*, uitg. Parthenon, Almere



FOTO DOLPH CANTRIJN

situatie die dan ontstaat, is het ethisch onverantwoord om een kleine groep burgers vol in de wind te hebben staan, nog afgezien van het politieke risico voor het college. We stellen de gemeente voor een – wat al snel heet - TilburgerTafel van twintig mensen rugdekking te geven met online dialogen op basis van open vragen.

Per dialoog beantwoorden héél veel Tilburgers (zelf schrijven we: “liefst duizenden”) anoniem de vragen over de Warmtevisie. Hun antwoorden worden door software in porties van twintig doorgegeven aan andere huiseigenaren, met het verzoek ze te rangschikken en van commentaar te voorzien.

Zo bedacht, zo gedaan. Na zes weken blijkt het team de TilburgerTafel te kunnen voeden met geanonimiseerde antwoorden van de eerste 700 Udenhouters, Berkel-Enschotters, Biezemortelaren en Tilburg-stadters, van top- en bottomlijsten met beste en slechtste antwoorden, én van argumenten pro en contra.

Dit geeft de TilburgerTafel een vliegende start. In vier maanden komt de groep zes keer bijeen om te reflecteren op tussenresultaten, vervolgvragen en fragmenten voor het burgeradvies. Tijdens de zevende gaat ze met raadsleden samen in op specifieke dilemma's. Leden van de Tafel overhandigen ter plekke hun burgeradvies in de vorm van 56 groot-formaat slides (zie foto pagina 42). Een journalist van het Brabants Dagblad beziet de groepscohesie met verbazing.

Inmiddels gevoed door duizenden gerangschikte antwoorden en commentaren daarop, staat de TilburgerTafel veel sterker in haar advies. Een hoge tevredenheid onder de dialoogdeelnemers (8,5 op een schaal van 10) verstevigt die positie nog. Als raadsleden in de debatten uitspraken en adviezen uit het burgeradvies veelvuldig aanhalen, de TilburgerTafel expliciet complimenteren en de Warmtevisie una-



niem aannemen, hebben de deelnemers allesbehalve de indruk voor de sier meege-daan te hebben, laat staan te zijn beland in een verstikkende polarisatie.

2. Twintig mensen dekken geen 70.000 huishoudens

Naast de ethische overweging is er een tweede reden om IT in te zetten. Een burgerberaad kan de diversiteit van 70.000 huishoudens niet dekken, laat staan in combinatie met de investeringsruimte per gezin, grondhouding van de huiseigenaar ten opzichte van de hele warmtetransitie en nog andere bijzonderheden. Met *crowd*

ware wordt dit eenvoudiger. Diversiteit, meerderheden, minderheden, clusters, afwijkende meningen, aversie tegen verandering in het algemeen, met goede vragen krijg je ze relatief eenvoudig boven water. Door het burgeradvies te larderen met honderden letterlijke antwoorden weet elke subgroep zich gezien, zelfs als ze een minderheid is en de raad een andere route kiest dan zij voorstaat. Besluitvormers aan hún kant krijgen authentiek materiaal op hun I-Pad, met kwaliteit op proces en inhoud inclusief een berg spel- en stijlfouten. Het beleid kan vanaf nu preciezer dif-



FOTO GEMEENTE TILBURG,
MARTHE JACOBS

ferentiëren: naar wijk, inkomenssituatie, huistype, bouwjaar, psychologische houding, opgeëiste autonomie en andere kernzaken.

Om gevoel te krijgen voor de afwijking van de TilburgerTafel ten opzichte van de gemiddelde huiseigenaar, beantwoordden beide(n) enkele vragen over de weging van waarden. De TilburgerTafel bleek iets groener dan de gemiddelde online deelnemer en verwerkte dat besef in haar advies. Vanaf de eerste Tafelbijeenkomst ontleende een penvoerder fragmenten voor het burgeradvies aan de discussies. De vier

maanden erna worden deze completer, breder en diepgaander. Al met al vordert het proces op drie sporen: op kennis en vertrouwen tussen de leden van de TilburgerTafel onderling, op diepgang, breedte en vormgeving van het burgeradvies en op een groeiende relatie tussen de gemeente en uiteindelijk ruim anderhalf duizend deelnemende Tilburgers, verspreid over de wijken van de stad. Bij oplevering beschikken de ambtenaren bovendien over een lijst inwoners die zeggen actief te worden in hun wijk voor het Wijkuitvoeringsplan.

3. Loting levert niet automatisch een groep die complexe problemen oplost

Geïnteresseerden in de TilburgerTafel meldden zich na oproepen in oude en nieuwe media. Uit de zestig kandidaten kozen we er twintig. Waarom wezen we loting af? Om het risico te verkleinen dat deze groep van 20 leden slecht is toegerust voor complexe-probleemoplossing. Waar transitiedenken zich rond de eeuwwisseling concentreert op koplopers, wordt het Esther van der Valk en mij gaandeweg duidelijk dat *doorgroeidynamiek* sterk wordt beïnvloed door hen die zich van nature juist thuis voelen in de *bovenste* helft van de S-curve (groeicurve). Anders gezegd: een transitie gaat zo snel als degenen die *niet* willen. Soepel verlopende transities vragen om samenwerking tussen mensen die verdeeld zijn over de groeicurve. Zo ontstaan kwalitatief betere besluiten. Een besluit namelijk waar meer mensen achter staan.

Een tweede reden om van loten af te zien, is dat mensen én inhoud beide belangrijk zijn in een transitie. Een TilburgerTafel die én *people-attached* én *matter-attached* karakters bevat, dekt *als groep* de inhoud van het probleem én de sociale processen die nodig zijn om de nieuwe richting te vinden. Ook hier: een kleine groep loopt risico dat

deze balans ontbreekt. In online dialogen waar 1500 Tilburgers aan deelnemen, zijn deze balansen geen probleem en dat zien we, terugkijkend, bevestigd in de spreiding van type antwoorden en commentaren.

Tot slot maakt het uit of een groepslid *specialist is op een deel van de groeicurve*, of juist van nature het totaal overziet, dus van *ontstaan via doorgroeien, uitnutten en vervallen naar afbreken*. Bij een transitie spelen al deze processen tegelijk. De TilburgerTafel moest wat ons betreft dus variatie hebben in 1) explorerende en bestendigende karakters, 2) mens- en inhoud-georiënteerde karakters en 3) specialisten op de groeicurve en generalisten. Literatuur over complexe-probleemoplossing maakt aannemelijk dat zo'n *cognitief-gevarieerde* groep sneller en beter resultaat levert^[2]. Uit zestig aanmeldingen vormden we een stadsdekkende groep van twintig. Met speelse kennismakingsvragen checkten we die bij aanvang op cognitieve diversiteit. Jarenlange ervaring met transitie-assessments is op zo'n moment een voordeel.

4. Het belang van open dialogen

Een cognitief-gevarieerde groep dus, gesterkt door duizenden antwoorden uit drie online dialogen met de stad. Waarom stelden we open vragen in die dialogen in plaats van de gangbaarder *polls* en *surveys*? Het antwoord zit ten eerste in het begrip *dialogoog*. Dialoog gaat over het leren van standpunten van anderen en over het vervolgens opnieuw nadenken over die van jezelf. Dialoog gaat dus over *verandering*. In de Tilburgse antwoorden is

Over Harry te Riele

Na zijn studie Industrieel Ontwerpen aan de TUDelft werkt Harry te Riele bij TNO en Twynstra Gudde aan productinnovaties, product-dienstsysteem en de gevolgen ervan voor het milieu. Voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu schrijft hij in 2000 mee aan de eerste beleidsverkenning over transities. Na als zelfstandige met zijn broer Noud causaliteitsstudies uit te diepen, werkt hij vier jaar bij DRIFT/EUR. In 2014 start hij met Esther van der Valk het label Transitiefocus. Met haar koppelt hij de psychologie van gewone mensen aan de meta-opgaven van transities. www.transitiefocus.com

inderdaad te zien hoe grote groepen soms opschuiven in hun mening na het lezen van 20, 40 of nog meer antwoorden van anderen. Door open vragen te stellen en antwoorden van anderen te laten beoordelen, vergroot de stad de cohesie tussen duizenden mensen. Zo vordert de besluitvorming al in dit vroege stadium. Polls en surveys doen dit niet. Literatuur over participatie wijst er bovendien op dat het stellen van vragen een open houding en vertrouwen uitstraalt – een essentie voor transities waarin uiteenlopende partijen met elkaar de toekomst in moeten.

5. Polarisatie op de loer

Terug naar zomer 2021. Naarmate de TilburgerTafel vordert, blijkt dat extreme antwoorden – positief en negatief – door

[2] Alison Reynolds-David Lewis (2017): *Teams Solve Problems Faster When They're More Cognitively Diverse*, harvardbusinessreview.org. Peter Robertson & Wouter Schoonman (2013): *How People Contribute to Growth Curves*, Monterey Institute of International Studies/Rotterdam Universities of Applied Sciences. Peter Robertson: *Why Top Executives Derail*, Monterey Institute of International Studies, Monterey, CA, USA, pp 17 en verder

andere huiseigenaren als weinig bruikbaar worden beoordeeld. Het proces verzandt daardoor niet in patstellingen door flankposities. De discussie loopt via een genuanceerd middenveld – *de ja-mitsen en nee-tenzij's*. Door het ontbreken van één moment en één plaats waarop ‘HET’ allemaal moet gebeuren, ontbreekt misschien de explosie van aanstekelijk enthousiasme die een burgerberaad kunnen kenmerken. ‘Tilburg’ kenmerkt zich meer door anonimiteit, rust en tijd voor reflectie. Het inlichten van de politie is bijvoorbeeld niet nodig. Ambtenaren, raadscommissie en bestuurders worden gaandeweg opgewarmd met tussenresultaten.

Extreme antwoorden komen natuurlijk wel binnen. De penvoerder neemt ze ter illustratie op in het advies, maar ze kapen niet de discussie. Door de duizenden antwoorden en commentaren erop bovendien in één Excelbestand ter beschikking te stellen van alle Tilburgers, kan ieder achteraf de keuzes van de penvoerder controleren. Voor dyslectici staat een word-variant online.

Gelukt? Nadelen? Klaar nu? Toekomst?

Is de test van *Model Tilburg* gelukt? Velen vinden van wel. Is de constructie zonder nadelen? Dat niet natuurlijk. *It's been a hell of a job*. Alles moest worden uitgevonden, het team maakte fouten. Een deel kon niet op vakantie en door de Coronapandemie moest bijna alles online. Sommige leden hebben elkaar nooit live ontmoet.

Is dit (op)schaalbaar? Ja. In Tilburg gaven de politici én ambtenaren het team echter uitzonderlijke vrijheid en vertrouwen. Zelf ben ik uiterst benieuwd of Model T

ook met andere teams, in andere steden en op andere transitiekwesties werkt.

Is Tilburg klaar nu? Nee. Het team zag het vertrouwen tussen partijen groeien. Bij een warmtetransitie die nog decennia beslaat, is het onverstandig de dialoogconstructie op te heffen nu de globale visie is vastgesteld. Een langjarige vertrouwensband tussen gemeente, duizenden inwoners én de hen omringende partijen zou wel eens cruciaal kunnen blijken zodra de transitie de voordeur binnen komt.

“Door open vragen te stellen vergroot de stad de cohesie tussen duizenden mensen”

De toekomst? Als deze vernieuwing opschaaft, dan schuurt ze vroeg of laat met de gangbare routines. Lukt het Model T daarbij om inmiddels vergeten én nieuwe problemen op te lossen die onze gangbare vertegenwoordigende democratie nauwelijks aan kan, dan komt die laatste pijnlijk in de knel. Hoe *dát gevecht* verloopt, is afhankelijk van de wijsheid van degenen die dan besluiten. Persoonlijk zou ik hun Model Tilburg aanraden. ■