

Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen

Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving

19 december 2019

Vivian Visser, MSc.

Dr. Jitske van Popering-Verkerk

Prof. Dr. Arwin van Buuren

GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam



Inhoudsopgave

H1. Inleiding	3
1.1 Kennis en participatie	3
1.2 Wat is participatie?	4
1.3 Vormen van participatie	5
1.4 Methode: systematische review van literatuurstudies	6
1.5 Opbouw van deze rapportage	6
H2. Doel van participatie	7
2.1 Vier motieven voor participatie	7
2.2 Doel van participatie bepalen	8
2.3 Wetenschappelijke verdieping	9
H3. Basis voor participatie	13
3.1 Organisatie	13
3.2 Netwerken	13
3.3 Empowerment	14
3.4 Diversiteit	15
3.5 Wetenschappelijke verdieping	15
H4. Ontwerprichtlijnen voor participatie	18
4.1 Bouwstenen en criteria	18
4.2 Ontwerprichtlijnen	18
4.3 Wetenschappelijke verdieping	20
H5. Meedenken	22
5.1 Rollen	22
5.2 Motieven	22
5.3 Basis en ontwerprichtlijnen	23
5.4 Wetenschappelijke verdieping	23
H6. Meebepalen	28
6.1 Rollen	28
6.2 Motieven	28
6.3 Basis en ontwerprichtlijnen	29
6.4 Wetenschappelijke verdieping	29
H7. Zelforganiseren	33
7.1 Rollen	33
7.2 Motieven	33
7.3 Basis en ontwerprichtlijnen	34
7.4 Wetenschappelijke verdieping	34
H8. Participatie in verschillende domeinen	38
8.1 Motieven	38
8.2 Basis	39
8.3 Ontwerprichtlijnen	39
8.4 Wetenschappelijke verdieping	41
H9. Reflecties	43
9.1 Maak het doel van participatie expliciet	43
9.2 Combineer gelegenheid tot participatie met het <i>empoweren</i> van participanten	43
9.3 Ontwerp de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie	43
9.4 Trend: non-participatie of burgerinitiatief?	44
9.5 Neem tijd om te leren	45
Referenties	47
Bijlage 1. Selectie en analyse van literatuurstudies participatie	50

H1. Inleiding

1.1 Kennis en participatie

Participatie van bewoners bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving is sinds de jaren zestig steeds meer normale praktijk geworden. Deze praktijk is echter zeer gevarieerd. Er zijn interactieve, open participatieprocessen waarin iedereen mee mag schetsen aan de toekomst, maar ook werkgroepen die vanuit een formele, strak omliggende opdracht werken. Er zijn participatieprocessen onder regie van een gemeente of provincie, maar ook onder onafhankelijk voorzitterschap. In het ene participatieproces mogen bewoners van beleidsvorming tot uitvoering en oplevering meedoen, in het andere proces is participatie beperkt tot één of enkele momenten in de beleidsvorming.

Parallel aan de ontwikkeling van deze praktijk, zijn ook wetenschappelijke inzichten rond participatie opgedaan. De link tussen deze beiden is zwak te noemen. Nieuwe participatiepraktijken worden vaak niet systematisch wetenschappelijk onderzocht, waardoor niet duidelijk is of en waarom een nieuwe aanpak werkt. Omgekeerd geldt dat de praktijk vaak weinig of geen gebruik maakt van wetenschappelijke inzichten bij het ontwerp van participatieprocessen. Dat laatste is ook niet eenvoudig omdat onderzoeken vaak weinig concrete handvatten bieden voor de praktijk. Het belang van een betere verbinding tussen wetenschappelijke kennis over participatie en de praktijk van participatie, wordt door de Directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderkend. Onder de noemer ‘kennisgedreven participatie’ wordt gezocht naar mogelijkheden om het ontwerp van participatieprocessen meer systematisch te baseren op een kennisbasis.

Het aanleggen van een wetenschappelijke kennisbasis omtrent participatie is een belangrijke stap in de goede richting. De literatuur onderschrijft dat de link tussen praktijk en theorie cruciaal is om tot goede participatieprocessen te komen. Van een intensieve wisselwerking, worden beiden beter (Weber, 1999). Juist in de context van de huidige participatiepraktijk – met haar complexe vraagstukken, verschillende contexten en veelheid aan projecten, processen en actoren – is een stevige link tussen theorie en praktijk onontbeerlijk (Ianiello et al. 2019; Pestoff, 2014; Stringer et al. 2006).

In de huidige context bestaat er niet één recept of stappenplan dat je simpelweg kunt doorlopen om tot goede participatieprocessen te komen (Pestoff, 2014; Stringer et al. 2006). Evenmin is er één juiste trede van de ‘participatieladder’ en ook is een ‘hogere’ trede niet altijd beter (Ianiello et al. 2019). De vormgeving van participatieprocessen is daarom bepaald geen sinecure. Het vraagt om constante reflectie en bijsturing; het is een iteratief proces (Bryson et al. 2013). Daarbij zijn ervaringen, lessen en patronen uit het verleden van waarde voor het heden. Deze kunnen fungeren als heuristische (vuistregels) om participatieprocessen te ontwerpen, uit te voeren, en te evalueren.

Daarom heeft de Directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan GovernEUR gevraagd om vanuit de wetenschap een bijdrage te leveren aan een kennisbasis over participatie. De rapportage die nu voor u ligt, heeft tot doel de huidige stand van wetenschappelijke kennis over participatie in kaart te brengen en vast te leggen in een ‘kennisbasis’.

1.2 Wat is participatie?

Gezien de diversiteit in participatie, is het niet gemakkelijk om tot een eenduidige definitie van participatie te komen. Ook de wetenschappelijke literatuurstudies zijn hier allerm minst duidelijk over. In sommige artikelen is een definitie simpelweg afwezig. Wanneer er wel een definitie wordt gegeven, is de variëteit groot.

De definitie die wij in dit rapport aanhouden, combineert sterke punten van twee gevonden definities. De eerste definitie komt van de Wereldbank: *“Participatie is een proces waarin stakeholders invloed uitoefenen en controle delen over ontwikkelingsinitiatieven en de beslissingen en hulpbronnen die hun treffen”* (Luyet et al. 2012). Een sterk punt van deze definitie is dat deze tegelijkertijd specifiek en breed genoeg is om verschillende vormen van participatie te omvatten en het goed toepasbaar is voor het domein fysieke leefomgeving. Een zwak punt is de eenzijdige focus op ontwikkelingsinitiatieven. In de context van de Wereldbank gaat dit over ontwikkelingssamenwerking en initiatieven in ontwikkelingslanden. Deze context staat te ver af van de Nederlandse.

Een tweede definitie komt van Reed (2008): *“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties ervoor kiezen om een actieve rol te nemen in besluiten die invloed op hen hebben.”* Het sterke punt van deze definitie is de specificatie van actoren alsmede de brede scope. Tegelijkertijd is deze definitie enerzijds te specifiek doordat het enkel focust op besluitvorming. Anderzijds is de definitie te algemeen door enkel te spreken van een ‘actieve rol’.

Door de sterke punten van beide definities te combineren komen we tot de volgende definitie van participatie, die wij in onze studie aanhouden.

“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan”

Deze definitie vormt ook meteen een afbakening van dit onderzoek. Allereerst spreken we expliciet over invloed uitoefenen op en controle delen over. Oftewel, met participatie wordt altijd een stukje invloed en controle gegeven aan de participant. Informeren, waarbij het overdragen van controle niet het geval is, nemen we niet mee. Ten tweede bekijken we participatie verspreid over het gehele proces van verkenning en visievorming (aangeduid als collectieve vraagstukken), besluitvorming (collectieve beslissingen) en uitvoering (collectieve diensten). Door deze laatste categorie toe te voegen komt ook coproductie en burgerinitiatief, waarbij bewoners zelf een deel van de publieke dienst leveren, in beeld. Ten derde hebben we in de definitie het begrip “collectief” opgenomen. We spreken dus alleen van participatie als het betreffende onderwerp collectief van karakter is. Zo kan een bedrijf bijvoorbeeld participeren in het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het industrieterrein. Dit bedrijf is dan een organisatie in het participatieproces. Wanneer hetzelfde bedrijf interactie heeft met de gemeente rond een te verlenen vergunning die nodig is voor het eigen bedrijf, is dit niet collectief en is hier dus geen sprake van participatie.

1.3 Vormen van participatie

Er zijn verschillende participatievormen te onderscheiden. De bekendste indeling van participatievormen, is de participatieladder van Arnstein (1969). Ondanks tal van andere indelingen, blijft deze het meest bekend en wordt deze nog steeds veelvuldig toegepast. Hij onderscheidt in zijn typologie acht vormen van participatie, verdeeld in drie groepen (Arnstein, 1969, p. 2017):

- *“Nonparticipation: (1) manipulation, (2) therapy*
- *Degrees of tokenism: (3) informing, (4) consultation, (5) placation*
- *Degrees of citizen power: (6) partnership, (7) delegated power, (8) citizen control”*

Deze indeling gaat net als veel andere indelingen over de mate van invloed. Recent zien we ook indelingen die zich baseren op de aard van de activiteit. Dan wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen co-creatie, coproductie en initiatief (Voorberg e.a. 2015). Bij co-creatie zijn participanten deel van het *ontwerp* van een plan, beslissing of dienst, terwijl bij coproductie de participanten meedoen in de *uitvoering* en bij initiatief *ontwerp én uitvoering* op initiatief van bewoners plaatsvinden.

In dit onderzoek hanteren we een indeling gebaseerd op de mate van invloed. Dit leert ons het meest vanuit onze definitie van participatie – met daarin “invloed uitoefenen op en controle delen over” – en past bij het bestuderen van de verschillende domeinen waarin de aard van de participatieactiviteit sterk kan verschillen. We onderscheiden vier vormen, waarvan de eerste geen vorm van participatie is: meeweten (geen deel van deze kennisbasis); meedenken; meebepalen; en zelforganisatie. Qua terminologie sluiten we aan bij de veelgebruikte ‘ringen van invloed’ (CommunicatieRijk, Rijksoverheid) in het domein leefomgeving.

	Rol overheid	Rol participant
Meeweten <i>Geen deel van deze kennisbasis</i>	Vraagstuk, besluit of dienst communiceren	Geïnformeerd worden
Meedenken	Organiseren van proces om samen te denken over of te werken aan vraagstuk, besluit of dienst	Deelname aan proces om samen te denken over of te werken aan vraagstuk, besluit of dienst
Meebepalen	Vanuit gedeeld eigenaarschap werken aan een vraagstuk, besluit of dienst	Vanuit gedeeld eigenaarschap werken aan een vraagstuk, besluit of dienst
Zelforganiseren	Faciliteren, aanmoedigen en uitlokken	Initiatief tot aanpak van vraagstuk, besluit of dienst

Noot: De vorm meewerken hebben we niet als afzonderlijke vorm opgenomen. In sommige betekenissen gaat meewerken over het gezamenlijk leveren van publieke diensten, bijvoorbeeld bewoners die zelf een alternatief plan opstellen en doorrekenen, of een groep bewoners die zelf het maaien van een dijk willen overnemen. In dat geval is sprake van meebepalen of zelforganiseren. In andere betekenissen gaat meewerken over bewoners die in interactieve sessies inbreng leveren op de plannen en zo meewerken aan het ontwerp of de inpassing van een maatregelen. In dit geval is de overheid aan zet en neemt de participant deel aan het proces, in dat geval spreken wij van meedenken.

1.4 Methode: systematische review van literatuurstudies

Participatie kan vanuit verschillende brillen bekeken worden. Het meest in het oog springend is het ‘proces’ van participatie (zie ook de gekozen definitie). Bij het ontwikkelen van de kennisbasis nemen we het participatieproces als uitgangspunt. Wel is het goed te noemen dat ook andere brillen mogelijk zijn, bijvoorbeeld een psychologische bril om te bezien hoe individuen acteren in participatieprocessen, of een juridische bril om te bezien hoe participatierechten en -plichten geborgd worden.

Om een kennisbasis aan te leggen, hebben wij de bestaande, state-of-the-art inzichten over participatie in kaart gebracht. Hiervoor hebben wij een systematische review van wetenschappelijke literatuurstudies rond participatie uitgevoerd. Daarbij hebben we ons beperkt tot participatie in relatie tot de fysieke leefomgeving. In totaal zijn 29 literatuurstudies naar participatie geanalyseerd. In bijlage 1 is beschreven hoe de selectie en analyse van de artikelen heeft plaatsgevonden.

Participatie verschilt per land en per domein. Om een eerste indruk hiervan te krijgen, is een quick scan uitgevoerd. We hebben 20 Nederlandse casestudies geselecteerd naar participatie rond nationale vraagstukken in de fysieke leefomgeving. Dit biedt nog geen basis voor een systematische vergelijking van domeinen, maar geeft wel een eerste inzicht in relevante overeenkomsten en verschillen.

1.5 Opbouw van deze rapportage

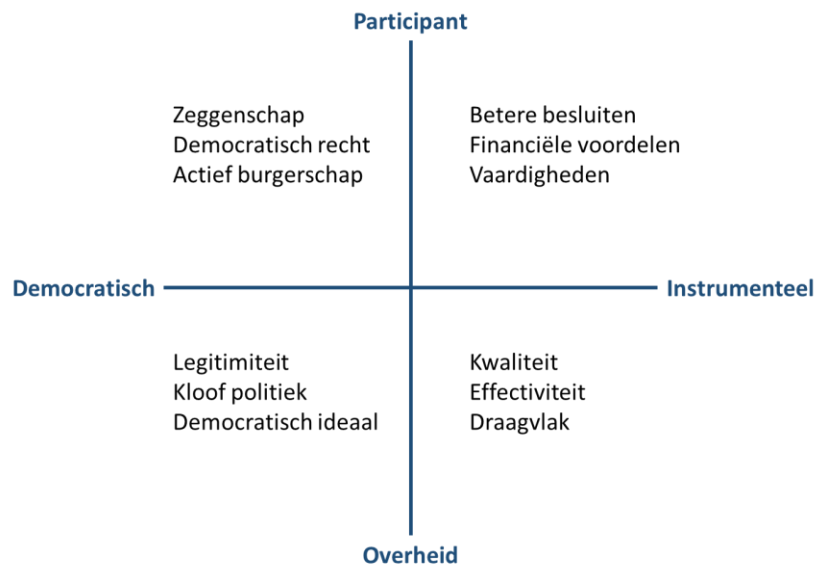
De rapportage is als volgt opgebouwd. We beginnen met participatie in zijn algemeen en staan stil bij het doel van participatie (H2), de basis voor participatie (H3) en ontwerprichtlijnen om te komen tot succesvolle participatie (H4). Vanuit deze algemene inzichten, brengen we in de daaropvolgende hoofdstukken reliëf aan. We gaan in op de participatievormen meedenken (H5), meebepalen (H6) en zelforganiseren (H7). Vervolgens brengen we reliëf aan door een quick scan voor verschillende domeinen in de Nederlandse fysieke leefomgeving (H8). Zo preciseren en contextualiseren we onze bevindingen en kijken we welke lessen hieruit geleerd kunnen worden. We sluiten af met een samenvatting van de kennisbasis en een reflectie (H9).

H2. Doel van participatie

Deze literatuurverkenning beginnen we bij het doel van participatie: waarom is het goed participatie in te zetten en waartoe moet participatie leiden? Vanuit de literatuur schetsen we vier motieven voor participatie (§2.1). Deze helpen om vervolgens de stap te maken naar het doel van participatie de noodzaak om dit doel expliciet te bepalen (§2.2). We sluiten af met een drietal discussies die in de wetenschappelijke literatuur te herkennen zijn (§2.3).

2.1 Vier motieven voor participatie

Participatie wordt vanuit verschillende motieven gestart en deze zijn relevant voorafgaand aan het doel van participatie. In de literatuur herkennen we vier verschillende motieven voor participatie, deze zijn samengevat in figuur 2.1. Allereerst kan een overheid instrumentele motieven hebben voor participatie. Het meest genoemde motief is dat participatie leidt tot kwalitatief betere besluiten. Door participatie komt een variëteit aan problemen en oplossingen in beeld, en wordt direct aangesloten op de lokale situatie en dynamiek. Hierdoor heeft het uiteindelijke besluit of de te leveren publieke dienst meer kwaliteit. Daarnaast draagt participatie ook bij aan effectiviteit. Door participatie worden de 'bronnen' (financieel, maar ook kennis, informatie, materieel) van tal van partijen gemobiliseerd en wordt een oplossing bedacht die beter past bij het probleem. Zo zijn er meer middelen voor een betere oplossing, en is daarmee sprake van effectiviteit. Het laatste instrumentele motief aan overheidszijde is draagvlak. Door participatie ontstaat meer begrip, draagvlak en acceptatie. Dit heeft ook een pragmatische kant. Door participatie wordt voldaan aan wettelijke vereisten tot participatie en wordt het risico op langdurige juridische procedures geminimaliseerd.



Figuur 2.1 Motieven voor participatie

Ten tweede zijn er vanuit de overheid democratische motieven voor participatie. De legitimiteit van de overheid als institutie en van de besluiten die zij neemt, is daarbij het belangrijkste element. Auteurs

geven aan dat deze legitimiteit in de moderne samenleving in toenemende mate onder druk staat. Dit maakt de bijdrage van participatie aan legitimiteit nog relevanter. Andere auteurs signaleren in de samenleving een meer specifieke trend, namelijk het toenemende wantrouwen van burgers in overheid en politiek. Participatie heeft dan mede als doel om het vertrouwen toe te laten nemen. Naast legitimiteit en vertrouwen worden ook bredere democratische idealen genoemd. Vanuit de overheid is er een visie op het functioneren van de democratie en participatie kan daar deel van uitmaken.

Ook aan de zijde van de participant zijn verschillende motieven te herkennen. De democratische motieven vanuit participanten krijgen in de literatuur vooral aandacht in internationale context, waarbij participatie als fundamenteel burgerrecht wordt benaderd. In dit licht, worden de democratische motieven van participanten benadrukt. Participatie is een democratisch recht waarbij bewoners en ondernemers directe invloed en zeggenschap uit kunnen oefenen op de besluiten die genomen worden en publieke diensten die verleend worden. Sommige auteurs benoemen daarbij ook een trend waarin bewoners steeds actiever invulling geven aan hun burgerschap. Participatie biedt hen de mogelijkheid deze actieve invulling daadwerkelijk vorm te geven.

Tot slot zien we ook aan de zijde van participanten een aantal instrumentele motieven. Participatie leidt tot betere besluiten. Dit geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor de participant. Bijvoorbeeld omdat het individuele belang van de participant beter wordt meegewogen, een plan beter wordt ingepast of betere compensatie wordt afgesproken. Daarnaast zijn er vanuit de literatuur over coproductie nog twee andere instrumentele motieven geformuleerd. Door als participant mee te werken aan publieke dienstverlening ontstaan vaak financiële voordelen. Deze voordelen zijn er soms voor de participant, maar vaak ook voor de hele gemeenschap. Bijvoorbeeld wanneer bewoners een buurthuis of een zorginitiatief runnen, zij daar als maatschappelijk ondernemer salaris voor krijgen (financieel voordeel participant) en de winst terugvloeit naar investeringen in de wijk (financieel voordeel gemeenschap). Daarnaast krijgen participanten de mogelijkheid om in processen van coproductie hun vaardigheden te trainen.

2.2 Doel van participatie bepalen

Wat betekenen deze vier motieven voor het doel van participatie? De boodschap vanuit wetenschappelijk oogpunt is driedelig:

1. In participatieprocessen zijn alle perspectieven aan de orde, relevant en legitiem
2. Bespreek expliciet de doelen van het participatieproces in relatie tot de aard van het vraagstuk, de lokale context en de verwachtingen van de participanten;
3. Relateer het ontwerp van het participatieproces expliciet aan de gestelde doelen van het participatieproces en zorg dat de opzet logisch aansluit bij de doelstelling.

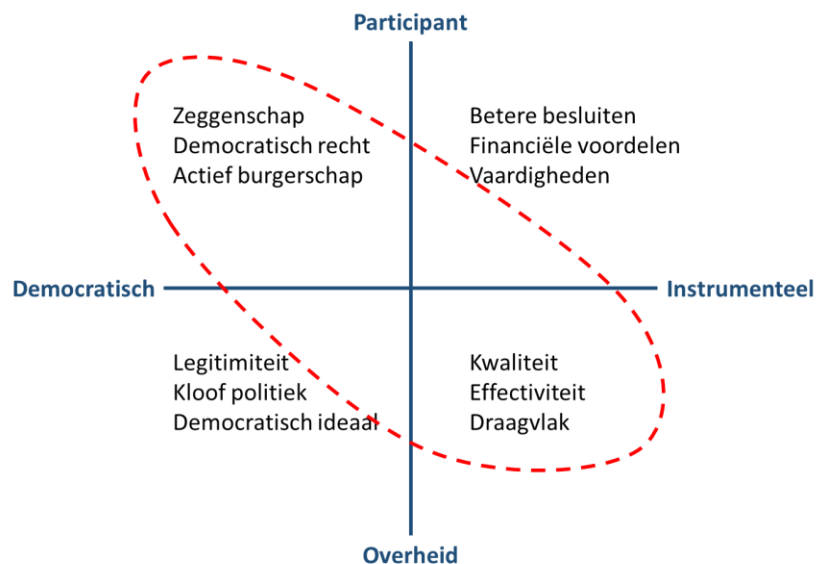
In participatieprocessen zijn alle perspectieven aan de orde. Het is dan ook geen kwestie van keuze; er bestaan geen participatieprocessen die alleen de instrumentele doelen van de overheid dienen of alleen de democratische doelen van de participanten. Alle perspectieven zijn aanwezig in participatieprocessen, en zijn daarmee ook relevant en legitiem.

Problematisch is echter dat een expliciet gesprek over de doelen van participatie niet wordt gevoerd. Vaak wordt impliciet aangenomen dat alle partijen dezelfde verwachtingen hebben van het participatieproces. Dit is echter niet het geval en de belangrijkste aanbeveling vanuit wetenschappelijk onderzoek is dan ook om het doel van participatie expliciet te bespreken: *“Clarify and regularly revisit the purposes and desired outcomes of the participation process”* (Bryson et al. 2013, p. 26). Bij het bespreken van het doel van participatie, zijn de aard van het vraagstuk en de lokale context van belang. Zo kan de urgentie van een vraagstuk verschil maken; bijvoorbeeld participatie bij een versterking van een dijk die deels is weggezaakt of bij een reguliere dijkversterking. Net zo kunnen eigendomsverhoudingen en verantwoordelijkheden verschil maken; bijvoorbeeld participatie bij de verbreding van een weg waarbij de grond wel of niet in publiek eigendom is. En verschil zien we ook tussen lokale contexten; bijvoorbeeld participatie bij vluchtbewegingen over grote, anonieme steden of over dorpen met een sterke sociale cohesie. Bij het inzoomen op verschillende participatievormen en verschillende domeinen zullen we het doel verder relateren aan het te ontwerpen participatieproces (H5 t/m H8).

Box 1. Van doel naar succes

In deze kennisbasis spreken we regelmatig van succesvolle participatie, en verkennen we welke basis en ontwerprichtlijnen bijdragen aan succes. Maar wat is succesvol gegeven de vier motieven voor participatie? In dit onderzoek hebben we daarover twee vertrekpunten geformuleerd: (1) het succes voor participatie wordt bepaald vanuit alle vier motieven voor participatie, en (2) het succes van participatie moet gerelateerd worden aan het gezamenlijk geformuleerde doel van een specifiek participatieproces. Concreet hebben we dit vertaald naar vijf criteria en vier bouwstenen voor participatie, die vanuit de literatuur als algemeen geldend worden gepresenteerd (zie H4).

2.3 Wetenschappelijke verdieping



Figuur 2.2 Focus in de literatuur op motieven voor participatie

De motieven voor participatie komen met verschillende nadruk terug in de literatuur (zie tabel 2.1). In de literatuur zien we de meeste nadruk op de instrumentele motieven vanuit de overheid en de democratische motieven vanuit de participant. Literatuur over instrumentele doelen vanuit de participant is wel aanwezig, maar deze richten zich niet op participatie in het algemeen maar op de coproductie van publieke diensten. Deze focus op de diagonaal (zie figuur 2.2) – democratische doelen vanuit participant en instrumentele doelen vanuit de overheid – is ook herkenbaar in de praktijk van participatie. Wetende dat alle perspectieven relevant en legitiem zijn, is in wetenschap en praktijk extra aandacht nodig voor de democratische doelen vanuit de overheid en instrumentele doelen vanuit de participant.

Perspectief	Element	Bronnen
Instrumentele doelen vanuit de overheid	Kwaliteit	Booth & Richardson, 2001; Bovaird, 2007; Bryson et al. 2013; Chess & Purcell, 1999; Hilgers & Ihl, 2010; Ianniello et al. 2019; Irvin & Stansbury, 2004; Kivimaa et al. 2017; Luyet et al. 2012; Reed, 2008; Renn et al. 1993; Richardson & Razzaque, 2006; Sengers et al. 2006; Stringer et al. 2006; Webler, 1999
	Effectiviteit	Alford, 2014; Bovaird, 2007; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Burton, 2009; Curtin et al. 2017; Fung, 2015; Irvin & Stansbury, 2004; Pestoff, 2014; Verschuere et al. 2012; Voorberg et al. 2015
	Draagvlak	Bovaird, 2007; Bryson et al. 2013; Chess & Purcell, 1999; Curtin et al. 2017; Irvin & Stansbury, 2004; Luyet et al. 2012; Richardson & Razzaque, 2006
Democratische doelen vanuit de overheid	Legitimiteit	Booth & Richardson, 2001; Burton, 2009; Fung, 2015; Hilgers & Ihl, 2010; Ianniello et al. 2019; Irvin & Stansbury, 2004; Nabatchi & Sancino, 2017; Stringer et al. 2006
	Kloof politiek	Buchy & Hoverman, 2000; Ianniello et al. 2019; Renn et al. 1993; Verschuere et al. 2012
	Democratisch ideaal	Bryson et al. 2013; Pestoff, 2014
Democratische doelen vanuit de participant	Zeggenschap	Booth & Richardson, 2001; Bovaird, 2007; Irvin & Stansbury, 2004; Verschuere et al. 2012; Watson, 2004
	Democratisch recht	Buchy & Hoverman, 2000; Reed, 2008
	Actief burgerschap	Burton, 2009; Nabatchi & Sancino, 2017
Instrumentele doelen vanuit de participant	Betere besluiten	Booth & Richardson, 2001; Irvin & Stansbury, 2004
	Financiële voordelen	Curtin et al. 2017; Hilgers & Ihl, 2010; Nabatchi & Sancino, 2017; Verschuere et al. 2012
	Vaardigheden	Buchy & Hoverman, 2000; Burton, 2009; Curtin et al. 2017; Irvin & Stansbury, 2004

Tabel 2.1 Overzicht wetenschappelijke bronnen

Verder zien we in de literatuur drie interessante noties over het doel van participatie. Allereerst is er veel discussie over de effectiviteit en efficiëntie van participatie. In literatuur over coproductie wordt efficiëntie vaak genoemd (Pestoff, 2014; Verschuere et al. 2012; Voorberg et al. 2015; Watson, 2014). Zo concluderen Voorberg e.a. (2015) in hun literatuurstudie naar cocreatie en coproductie: *“In studies where objectives were mentioned, these were often related to efficiency and effectiveness. Hence, in*

these cases, the added value of co-production and co-creation was primarily justified by referring to more economic values” (p. 1341).

In literatuur over participatie in zijn algemeen, daarentegen, wordt de efficiëntie betwijfeld. Volgens sommigen draagt participatie wel bij aan efficiëntie, omdat besluitvormingsprocessen korter duren en er minder gerechtelijke procedures zijn. Dit wordt echter ook sterk betwijfeld (Buchy & Hoverman, 2000; Irvin & Stansbury, 2004; Luyet et al. 2012; Reed, 2008; Webler, 1999). In de woorden van Buchy en Hoverman (2000, p. 19): *“The appeal of participatory planning or management resides in the assumption that communities’ views having been taken into account, the policy or the projects will respond better to real needs, will fit into a social and economic reality and people, feeling a sense of ownership, will be more compliant to bear the costs. Yet the costs are not insignificant and the risks can be high”*. Risico’s die genoemd worden zijn onder andere langdurige processen, hoge verwachtingen, toenemende frustraties en de mogelijkheid voor tegenstanders zich steeds beter te organiseren (Buchy & Hoverman, 2000; Irvin & Standbury, 2004; Luyet et al. 2012). De effectiviteit van participatie wordt in de literatuur dus zowel benadrukt als betwijfeld.

Een tweede notie is gerelateerd aan de democratische doelen van participatie. Het benoemen van deze doelen raakt aan de relatie tussen het democratische systeem en participatieprocessen. In de literatuur wordt overwegend aangegeven dat participatie hoort bij een modern democratisch systeem en burgers in dit systeem het recht hebben te participeren (Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Hilgers & Ihl, 2010; Reed, 2008). In de praktijk van participatie, herkennen Buchy en Hoverman (2000, p. 16) echter twee verschillende paradigma’s: *“either we believe that representative democracy offers effective means of community involvement in public affairs through elections and accept that the number of votes legitimise representativity or else we believe that powers should be devolved to the local level to allow local communities to make decisions about affairs of consequence to them”*.

Uit de literatuur kunnen we dus stellen dat participatie hoort bij het moderne democratische systeem, maar dat de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie niet gegeven is. Het is dus nodig dat participatieve processen zich verhouden tot de representatieve democratie. Hoe deze verhouding ontworpen kan worden, zullen we verder verkennen in de hierop volgende hoofdstukken over ontwerprichtlijnen van succesvolle participatie (zie ook box 2).

Box 2. Representatieve en participatieve democratie

In participatieprocessen moet de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie ontworpen worden. Zoals gezegd is deze hoe-vraag onderbelicht in de literatuur. Wel geeft de literatuur handvatten voor het analyseren van de verhouding. We noemen een aantal inzichten hieruit.

Edelenbos e.a. (2008) maken onderscheid tussen drie vormen van inbedding die bij participatie nodig zijn: administratief-bureaucratische inbedding (relatie participatieproces en ambtelijk apparaat), uitvoerende inbedding (relatie participatieproces en partijen die uiteindelijke besluit moeten uitvoeren), representatief-politieke inbedding (relatie participatieproces met politiek en bestuur). Het is goed het vraagstuk van de representatieve democratie in deze context te zien en te beseffen dat op al deze vlakken inbedding nodig is.

Over specifiek de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie stellen Klijn en Skelcher (2007) dat er vier type verhoudingen te onderscheiden zijn: incompatibel, supplementair, transitioneel, en instrumenteel. Op basis hiervan hebben Sørensen en Torfing (2009) het begrip

democratic anchorage geïntroduceerd, waarbij zij pleiten voor een netwerk-aanpak waarbij ook de representatieve democratie deel is van het netwerk.

Ten derde blijft in de literatuur opvallend impliciet in hoeverre de overheid ook zonder participatie kan werken. In drie artikelen vinden we wel noties hierover. Bovaird (2007) geeft aan dat overheden in de complexiteit van de samenleving niet kunnen handelen zonder inbreng van bewoners. Daarnaast benadrukken Stringer e.a. (2006) dat de publieke waarden niet alleen vanuit de overheid gerealiseerd kunnen worden en daarom de waarden die in de samenleving leven, betrokken moeten worden via participatie. Hegger e.a. (2017) leggen de nadruk op gedragsverandering. Veel doelen van de overheid, bijvoorbeeld minder energieverbruik of minder verstening, kunnen alleen behaald worden als er onder bewoners een gedragsverandering plaatsvindt. Participatie versterkt bewustwording en kan bijdragen aan gedragsverandering. Deze auteurs geven dus een eerste duiding dat de overheid tegen haar grenzen aanloopt; dat de overheid zelf niet in staat is plannen te ontwikkelen, vast te stellen en te implementeren.

H3. Basis voor participatie

Voor succesvolle participatie geldt dat een goede basis onmisbaar is. Het gaat hierbij om het creëren van een ‘vruchtbare grond’, een stevig fundament, waar de participatieprocessen vanaf opgebouwd kunnen worden. In dit hoofdstuk laten we zien wat de literatuur ons leert over de basis voor participatie. Aan de zijde van de overheid gaat het over de vraag of de basiskenmerken in de organisatie aanwezig zijn om tot succesvolle participatie te komen. Maar dit geldt net zo goed voor de participanten. Aan hun zijde komt de basis mooi tot uitdrukking in het begrip ‘response-ability’. In deze term komen twee fundamentele kenmerken samen: (gedeelde) verantwoordelijkheid (responsibility) en het vermogen (ability) om op een zinvolle wijze te reageren (response) en dus te participeren. Participatie vraagt om een ervaren verantwoordelijkheid van participanten die in staat zijn en in staat worden gesteld om response-able te zijn. In de hierop volgende paragrafen werken we verschillende elementen van de basis uit: organisatiecultuur, netwerken, empowerment en diversiteit.

3.1 Organisatie

Aan de kant van overheidsorganisaties, zien we een aantal kenmerken die bijdragen aan de basis voor participatie. Allereerst is de institutionalisering van participatieprocessen in de organisatie essentieel. Dit draagt niet alleen bij aan soepelere formele besluitvorming, maar bovenal aan een positieve houding ten opzichte van participatie binnen de organisatie. Meer aandacht voor participatieprocessen, vraagt ook om een organisatie die cliënt gefocust is en zich richt op samenwerken (zowel intern als extern). Om dit mogelijk te maken, dient een cultuur te bestaan die gericht is op leren, waarin fouten maken mag en waarin er vertrouwen is in collega’s en bewoners. Daarnaast dient binnen de organisatie die verantwoordelijk is voor het participatieproces, een projectmanagement structuur aanwezig te zijn die de operationele besluitvorming mogelijk maakt en stuurt.

Voor professionals vraagt participatie om een houding die nog niet vanzelfsprekend is. Voorop staat dat overheidsprofessionals gewillig moeten zijn om hun macht te delen, of in ieder geval bereid zijn dat hun expertise in twijfel wordt getrokken. Dit is een fikse uitdaging. Daarnaast vraagt participatie om andere vaardigheden van professionals. De vaardigheid om participatieprocessen goed te faciliteren is cruciaal. Ook dienen professionals ‘tweebenig’ te kunnen werken; zij zijn in staat om als ‘boundary spanners’ op te treden. Dit betekent dat zij kunnen verbinden tussen ‘binnen’ en ‘buiten’, tussen overheden en participanten, alsmede tussen verschillende organisatielagen. De organisatie dient de ontwikkeling van professionals naar deze houding en vaardigheden te stimuleren. Het aanstellen van ‘beleidsentrepreneurs’ of ‘participatie development officers’ kan helpen om professionals klaar te stomen en te enthousiasmeren voor participatieprocessen.

3.2 Netwerken

Participatie vooronderstelt een netwerk waarin wordt samengewerkt. Binnen dit netwerk geldt een aantal factoren dat voorwaardelijk is voor productieve samenwerking. Het begint met een besef van de overheid dat zij het niet alleen kan. Daarnaast zijn reciprociteit, vertrouwen tussen de betrokken

partijen en gedeelde waarden en verantwoordelijkheden cruciale bouwstenen die zorgen voor ‘vruchtbare grond’ binnen een netwerk.

Ook van de zijde van de participant geldt een aantal netwerkfactoren dat samenwerken bevordert. Bijvoorbeeld het besef dat samenwerking met de overheid nodig is alsmede een gevoel van eigenaarschap en relevantie rond het onderwerp. Ook voor participanten wordt de basis van een productieve samenwerking gekenmerkt door reciprociteit, vertrouwen tussen de betrokken partijen, en gedeelde waarden en verantwoordelijkheden.

Tot slot wordt in de literatuur de spanning tussen de representatieve en participatieve democratie benadrukt (zie ook wetenschappelijke verdieping H2 en box 2 in H2). Deze spanning is inherent aan participatieprocessen en is niet simpelweg ‘op te lossen’. Het is daarom belangrijk om als overheid op zoek te gaan naar een balans en te expliciteren hoe deze vormen van democratie zich tot elkaar verhouden. Voor goede participatie is het van groot belang dat expliciet gesproken wordt tussen overheden en participanten over de verhouding tussen het te starten participatieproces en de representatieve democratie.

3.3 Empowerment

In de literatuur wordt verder aangegeven dat er een basis moet zijn waarin participanten daadwerkelijk in staat zijn om op een zinvolle manier te participeren. Sommige auteurs spreken daarom van ‘empowered’ participanten of sterk ontwikkelde gemeenschappen. Dit betekent niet dat enkel bepaalde ‘empowered’ of sterk ontwikkelde bewoners of organisaties worden uitgenodigd om te participeren. In tegendeel, de literatuur benadrukt dat de overheid moet investeren in het ‘empoweren’ van minder goed toegeruste participanten.

Dit kan op vele manieren, waarvan we er drie uitlichten. Ten eerste is het belangrijk toegang te verschaffen tot alle relevante informatie. Open en gratis informatie-uitwisseling tussen individuen, groepen en overheidsorganisaties ligt aan de basis van zinvolle participatie. Ten tweede is ondersteuning van participanten van belang. Deze ondersteuning varieert van financiële hulp, uitleg bij technische of anderszins moeilijke informatie, juridische bijstand tot de mogelijkheid voor participanten om de benodigde skills en capaciteiten te ontwikkelen middels een leertraject. Ten derde helpt het om participanten in staat te stellen hun eigen middelen en bronnen te gebruiken in het participatieproces. Een flexibele opzet van het proces is daarvoor randvoorwaardelijk.

Tevens is het belangrijk om participanten alleen te betrekken bij onderwerpen die voor hen zinvol zijn. Dit wordt ook wel het ‘*park bench problem*’ genoemd. Dit probleem staat symbool voor de aangelegenheden waarin participanten worden gevraagd om mee te denken over bijvoorbeeld de kleur of plaatsing van een bankje in het park, terwijl dit voor de participanten helemaal geen issue is omdat zij zich zorgen maken over grotere opgaven zoals de veiligheid in het park. Wanneer participanten worden betrokken bij een onderwerp dat voor hen niet relevant is, bestaat het risico dat participanten het vertrouwen in andere partijen verliezen en het idee krijgen dat zij enkel ‘voor de sier’ mogen participeren. Dit komt bestaande en toekomstige participatieprocessen niet ten goede. Daarom is het

zaak om aan te sluiten bij de belevingswereld van de participanten, het onderwerp integraal te benaderen en van daaruit te zoeken naar onderwerpen die voor alle betrokkenen als zinvol worden ervaren.

3.4 Diversiteit

Een vierde factor die bijdraagt aan een goede basis voor participatie, is diversiteit. De praktijk van participatie wordt gekenmerkt door een diversiteit en veelheid aan actoren, instituties, arrangementen en overheidslagen. Vanuit de literatuur wordt aangegeven dat overheden op verschillende lagen ruimte (qua tijd, middelen en besluitvorming) moeten krijgen om daadwerkelijk gehoor te kunnen geven aan input vanuit participatie. Daarnaast doen nationale en lokale overheden er goed aan om duidelijke regels en richtlijnen op te stellen met betrekking tot de rol en verhouding van marktpartijen binnen participatieprocessen.

Diversiteit is ook een belangrijke basis aan de zijde van de participanten. Dit vertrekt uit het idee dat een diverse groep participanten zal leiden tot meer inzicht in het vraagstuk en in mogelijke oplossingen. In de basis gaat het om het erkennen van de diversiteit. Dit kan zich vervolgens concreet vertalen (zie ook H4). Bijvoorbeeld als het gaat om genodigden gelijke kansen te geven op participeren en daarvoor rekening te houden met o.a. tijdstip, locatie, type bijeenkomst, kinderopvang en (taal)lessen. Daarbij draagt het erkennen van verschillende ‘stemmen’ en manieren van communicatie bij aan gelijke en inclusieve participatie. Diversiteit betekent overigens niet dat iedereen bij elk participatieproces moet worden uitgenodigd, maar het veeleer gaat om het maken van een bewuste afweging tijdens het ontwerpen van het participatieproces, waarbij diversiteit, representativiteit, gelijkheid en inclusiviteit van de participanten in acht wordt genomen (zie ook H4).

3.5 Wetenschappelijke verdieping

De kenmerken van een stevige basis voor participatie komen met verschillende nadruk terug in de literatuur (zie het overzicht in tabel 3.1). We zien dat er veel wetenschappelijke overeenstemming is over deze kenmerken; dat maakt ook dat wij ze hebben gekwalificeerd als fundamentele van participatie. In deze paragraaf gaan we in op een aantal zaken die ons zijn opgevallen na het bestuderen van de literatuur, en die extra aandacht behoeven.

Perspectief	Element	Bronnen
Organisatiecultuur	Institutionalisering van participatie	Ianiello et al. 2019; Reed, 2009; Verschuere et al. 2012
	Gericht op samenwerken	Ianiello et al. 2019
	Gericht op leren	Ianiello et al. 2019; Kivimaa et al, 2017; Reed, 2009; Stringer et al. 2006
	Houding professionals	Bovaird, 2007; Bryson et al. 2014; Hilgers & Ihl, 2010; Ianiello et al. 2019; Irvin & Stansbury, 2004; Voorberg et al. 2015

Perspectief	Element	Bronnen
Netwerk	Wederzijdse afhankelijkheid	Buchy & Hoverman, 2000; Watson, 2014
	Reciprociteit, vertrouwen, gedeelde waarden	Brandsen & Pestoff, 2006; Hegger et al, 2017; Reed, 2009; Verschuere et al. 2012; Watson, 2014
	Eigenaarschap en verantwoordelijkheid	Brandsen & Pestoff, 2006; Hegger et al, 2017; Reed, 2009; Renn et al. 1993; Verschuere et al. 2012; Voorberg et al. 2015; Watson, 2014
Empowerment	Empowerment van participanten	Buchy & Hoverman, 2000; Ianiello et al. 2019
	Informatie delen	Hilgers & Ihl, 2010; Ianiello et al. 2019; Pestoff, 2014; Richardson & Razzaque, 2006
	Ondersteuning participanten	Bovaird, 2007; Fung, 2015; Reed, 2009; Richardson & Razzaque, 2006; Stringer et al. 2006; Voorberg et al. 2015
	Zinvolle participatie	Renn et al. 1993; Fung, 2015
Diversiteit	Diversiteit actoren en instituties	Alford, 2014; Ianiello et al. 2019; Stringer et al. 2006
	Ruimte voor lokale overheden	Booth & Richardson, 2010; Bryson et al. 2014; Hegger et al. 2017; Ianiello et al. 2019; Irvin & Stansbury, 2014; Verschuere et al. 2012
	Diversiteit participanten	Bovaird, 2007; Bryson et al. 2014; Ianiello et al. 2019; Reed, 2009
	Erkenning belang diversiteit	Bovaird, 2007; Bryson et al. 2014; Buchy & Hoverman, 2000; Ianiello et al, 2019; Reed, 2009; Renn et al. 1993; Richardson & Razzaque, 2006

Tabel 3.1 Overzicht wetenschappelijke bronnen

Wat ons ten eerste opvalt, is dat in de literatuur vooral overheden ‘aan zet’ zijn. Het is aan de overheid om een ‘vruchtbare’ organisatiecultuur te bewerkstelligen, participanten te ‘empoweren’ en diversiteit en relaties recht te doen. Met de recente opkomst van de ‘energieke samenleving’ (Hajer, 2011) met haar mondige burgers, rijst de vraag wat overheden kunnen verwachten dat bewoners en maatschappelijke organisaties zelf (kunnen) doen om een goed fundament te leggen voor participatie. Zijn er ook cultuurkenmerken van zelfgeorganiseerde participanten die een basis vormen voor participatie? En kunnen participanten zichzelf ‘empoweren’, eventueel geholpen door maatschappelijke organisaties die hier ervaring mee hebben? Dat zijn vragen die na het lezen van de literatuur nog onbeantwoord blijven. Tevens is door de focus in de literatuur op de rol van de overheid weinig inzicht in de (machts)dynamiek die zich tussen participanten onderling kan afspelen. Hoewel wordt benadrukt dat deze dynamieken ertoe doen, worden nauwelijks concrete empirische inzichten beschreven over hoe deze (al dan niet ongewenste) dynamiek tussen participanten zich voltrekt en hoe die in goede banen geleid kan worden.

Ten tweede valt het ons op dat in de literatuur weinig aandacht is voor de rol van externe ‘participatie professionals’, zoals adviseurs die in de praktijk veel participatieprocessen opzetten en begeleiden. Het is vanuit de literatuur onduidelijk hoe deze professionals hun rol kunnen of moeten vervullen; gelden

dezelfde kenmerken als voor overheidsprofessionals? Hoe verhouden zij zich tot overheden en participanten? En wat betekent deze intermediaire rol voor de verhouding tussen overheden en participanten in participatieprocessen? Juist omdat we in de praktijk zien dat deze professionals een cruciale rol spelen in participatieprocessen, is wetenschappelijke kennis hieromtrent wenselijk.

Ten slotte willen wij de aandacht vestigen op de vergaande implicaties die de kenmerken van organisaties en professionals hebben aan de zijde van de overheid. Participatie heeft alleen zin als processen nog enigszins doelzoekend zijn. Daarnaast moet de overheid bereid zijn haar 'macht' te delen of in ieder geval gewillig zijn dat haar expertise in twijfel wordt getrokken. Dit raakt ook aan het kenmerk dat de overheid zich zou moeten richten op het 'empoweren' van bewoners. Bovaird (2007) vat de implicaties hiervan kernachtig samen: *"Participatie is veeleer een politieke uitdaging dan een institutionele ontwerp kwestie"*. Een goede basis voor participatie is allesbehalve een sinecure. Belangrijke politieke keuzes zullen hieraan vooraf moeten gaan. In de door ons bestudeerde literatuur wordt deze politieke keuze echter voorondersteld, waardoor wij op basis van de literatuur onvoldoende inzicht kunnen bieden in het politieke proces wat ten grondslag ligt aan een goede basis voor participatie.

H4. Ontwerprichtlijnen voor participatie

Vanuit de basis voor participatie maken we de stap naar het proces van participatie. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke ontwerprichtlijnen voor succesvolle participatie in wetenschappelijke literatuur worden gepresenteerd. Daarbij richten we ons op de algemene richtlijnen die voor alle vormen van participatie gelden. In de hierop volgende hoofdstukken zoomen we in op verschillen per participatievorm.

4.1 Bouwstenen en criteria

In de literatuur vinden we tal van indelingen en aanwijzingen over het ontwerp van ‘succesvolle’ participatie. In deze indelingen wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende bouwstenen van het participatieproces. Deze kunnen we herleiden tot een viertal bouwstenen, namelijk ontwerp, proces, besluitvorming en leren. Dit zijn geen achtereenvolgende fasen, maar bouwstenen die gedurende het proces terugkomen. Zo komt bijvoorbeeld het ontwerp nadrukkelijk aan de orde aan de start van een participatieproces, maar wordt het ontwerp gedurende het proces vaak bijgesteld.

Naast deze bouwstenen, hebben we op basis van de literatuur vijf criteria voor succesvolle participatie benoemd: kwaliteit, transparantie, gelijkheid, inclusiviteit en passendheid. Met kwaliteit doelen we op het meer algemene criteria of de participatie als goed wordt ervaren door participanten en overheden. Transparantie, gelijkheid en inclusiviteit zijn drie waarden die onmisbaar zijn in het democratisch systeem en daarmee ook in participatie. Gelijkheid wordt soms geassocieerd met gelijkheid van alle belangen of uitkomsten. Er vindt echter wel degelijk een belangenafweging plaats en uitkomsten kunnen verschillen per situatie. Met het criterium gelijkheid doelen we op gelijkheid in het participatieproces, waarbij alle partijen op gelijk niveau kunnen participeren. Tot slot zijn participatieprocessen sterk contextafhankelijk en is dus passendheid van belang. De combinatie van bouwstenen en criteria leidt tot een tabel met ontwerprichtlijnen, waarvan de cellen in de hierop volgende paragrafen worden ingevuld (zie tabel 4.1).

Bouwstenen	Ontwerp	Proces	Besluitvorming	Leren
Criteria				
Kwaliteit				
Transparantie				
Gelijkheid				
Inclusiviteit				
Passendheid				

Tabel 4.1 Basistabel voor ontwerprichtlijnen

4.2 Ontwerprichtlijnen

Voor elk van de bouwstenen hebben we ontwerprichtlijnen uit de literatuur verzameld. Deze richtlijnen vormen geen kant en klaar recept voor elk participatieproces rond elk vraagstuk in elke context. Wel vormt het een checklist die kan helpen participatieprocessen beter in te richten.

De bouwsteen *ontwerp* bevat de keuzes die gemaakt worden bij het opzetten en bijstellen van een participatieproces. Hiervoor herleiden we uit de literatuur de volgende ontwerprichtlijnen:

- O1. Bespreek expliciet het doel van het participatieproces (transparantie)
- O2. Maak een bewuste afweging over de issues die deel zijn van het proces (inclusiviteit)
- O3. Maak op basis van een stakeholderanalyse een selectie van de deelnemers en stel deze gedurende het proces bij (inclusiviteit)
- O4. Pas het procesontwerp aan op de motivatie van de participanten en de kenmerken van de lokale gemeenschap (passendheid)
- O5. Bouw flexibiliteit in het participatieproces in (passendheid)

Als tweede richten we ons op het *proces* van participatie. In de literatuur herkennen we de volgende ontwerprichtlijnen:

- P1. Zorg dat participanten en organisatoren zich betrokken voelen bij het issue (kwaliteit)
- P2. Creëer een proces waarin daadwerkelijke ontmoeting, praten en luisteren mogelijk zijn (kwaliteit)
- P3. Begin vroegtijdig met participatie (kwaliteit)
- P4. Verduidelijk tijdens het proces de belangen en onderliggende probleemdefinities (transparantie)
- P5. Zorg dat participanten de benodigde middelen hebben om daadwerkelijk deel te kunnen nemen aan het participatieproces (gelijkheid)
- P6. Zorg dat er in een participatieproces gelijke informatie en kennis is (gelijkheid)
- P7. Maak alle relevante partijen deel van het proces (inclusiviteit)
- P8. Organiseer participatie op een gepast en zo laag mogelijk schaalniveau (passendheid)

Participatie hangt onlosmakelijk samen met *besluitvorming* over de issues die voorliggen. Over de relatie tussen participatie en besluitvorming zijn in de literatuur de volgende richtlijnen geformuleerd:

- B1. Biedt als ambtelijke en politieke besluitvormers ruimte voor participatie en moedig participatie aan (kwaliteit)
- B2. Creëer een gevoel van eigenaarschap bij participanten en overheden voor het besluitvormingsproces (kwaliteit)
- B3. Zorg dat de uitkomsten van participatie deel worden van het besluitvormingsproces (transparantie)
- B4. Balanceer de machtsverhoudingen tussen participanten onderling en tussen participanten en overheid (gelijkheid)
- B5. Minimaliseer de hinder van bureaucratische invloeden in het participatieproces (passendheid)

De vierde bouwsteen is *leren* en gaat over de het lerend verbeteren van participatieprocessen. Hierover biedt de literatuur de volgende richtlijnen:

- L1. Organiseer het proces van evalueren en monitoren (kwaliteit)
- L2. Organiseer het evalueren en monitoren ook als participatief proces (inclusiviteit)
- L3. Creëer ruimte en flexibiliteit in het participatieproces om te experimenteren en te leren (passendheid)

L4. Ontwikkel op alle schaalniveaus het leren en verbeteren van participatie (passendheid)

4.3 Wetenschappelijke verdieping

In de wetenschappelijke literatuur vinden we dus veel richtlijnen voor participatieprocessen (zie overzicht in tabel 4.2). Vergeleken met de Nederlandse praktijk zien we internationaal meer aandacht voor gelijkheid, bijvoorbeeld als het gaat om het in staat stellen van mensen om te participeren (*empowerment*) en het balanceren van machtsverhoudingen. Thema's die in de Nederlandse context meer impliciet blijven. Daarnaast valt de bouwsteen leren op. In de literatuur wordt geconcludeerd dat er opvallend weinig aandacht is voor het leren in en van participatieprocessen. Ook in Nederland is deze aandacht beperkt en het ontwikkelen van de voorliggende kennisbasis is één van de stappen om hier invulling aan te geven.

Bouwstenen	Criteria	Bronnen
Ontwerp	Transparantie	Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Stringer et al. 2006; Webler 1999
	Inclusiviteit	Booth & Richardson, 2001; Burton, 2009; Ianniello et al. 2019; Pestoff, 2014
	Passendheid	Alford, 2014; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Ianniello et al. 2019; Luyet et al. 2012; Pestoff, 2014; Stringer et al. 2006; Verschuere et al. 2012
Proces	Kwaliteit	Buchy & Hoverman, 2000; Pestoff, 2014; Reed, 2008
	Transparantie	Ianniello et al. 2019; Reed, 2008
	Gelijkheid	Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Burton, 2000; Chess & Purcell, 1999; Fung, 2015; Ianniello et al. 2019; Luyet et al. 2012; Pestoff, 2014; Reed 2008; Renn, 1993; Richardson & Razzaque, 2006; Stringer et al. 2006
	Inclusiviteit	Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Stringer et al. 2006; Webler, 1999
	Passendheid	Alford, 2014; Hegger et al. 2017
Besluitvorming	Kwaliteit	Bovaird, 2007; Fung, 2015; Ienniello et al. 2019; Voorberg et al. 2015
	Transparantie	Booth & Richardson, 2001; Reed, 2008; Renn, 1993; Richardson & Razzaque, 2006
	Gelijkheid	Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Hegger et al. 2017; Luyet et al. 2012; Stringer et al. 2006
	Inclusiviteit	Richardson & Razzaque, 2006; Verschuere et al. 2012
	Passendheid	Ianniello et al. 2019
Leren	Kwaliteit	Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Chess & Purcell, 1999; Luyet et al. 2012; Reed, 2008
	Inclusiviteit	Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Chess & Purcell, 1999; Luyet et al. 2012; Reed, 2008
	Passendheid	Hegger et al. 2017; Kivimaa et al. 2012; Stringer et al. 2006

Tabel 4.2 Overzicht wetenschappelijke bronnen

De ontwerprichtlijn waar de meeste discussie over is in de literatuur, is de selectie van de deelnemers (O3 en P7). Sommige auteurs geven aan dat een participatieproces zo inclusief mogelijk moet zijn (Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Stringer et al. 2006; Webler, 1999). Doordat alle relevante partijen aan tafel zitten, zijn alle belangen in beeld en ontstaat een variëteit aan oplossingen. Inclusiviteit moet dan nagestreefd worden: *“processes and structures are needed that are highly inclusive, engage diversity and seek advantages from it”* (Bryson et al. 2013, p. 29).

Andere onderzoekers geven aan dat meer deelnemers niet altijd beter is (Burton, 2009; Ianniello et al. 2019). Zij stellen dat er altijd sprake is van selectie en daarom de selectie zo bewust mogelijk plaats moet vinden: *“when it comes to evaluating the success of participatory initiatives we must ensure that we are applying the relevant criteria of success rather than assuming a greater number of participants is always better than fewer”* (Burton, 2009, p. 268).

Het is in ieder geval van belang bewust te zijn van het feit dat er altijd selectie plaatsvindt. Maar hoe inclusiviteit gewogen moet worden ten opzichte van selectiviteit, in het licht van bijvoorbeeld representativiteit en effectiviteit van het proces, is vooralsnog onduidelijk.

Een ander discussiepunt is het belang van vroegtijdige participatie (P4) in relatie tot gemotiveerde, betrokken participanten (O4, P1). Algemeen wordt erkend dat vroegtijdige participatie beter is (Booth & Richardson, 2001; Buchy & Hoverman, 2000; Chess & Purcell, 1999; Reed 2008). Deze vroegtijdigheid is van belang omdat er dan nog veel meer ruimte is om de uitkomsten van de participatie ook daadwerkelijk mee te nemen: *“If people are consulted before the preparation of a new project their opinion is more likely to be incorporated than if they are asked to comment on an already identified and designed project”* (Buchy & Hoverman, 2000, p. 17).

Echter, veel mensen raken pas gemotiveerd wanneer het vraagstuk heel concreet en lokaal wordt (Burton, 2009; Stringer et al. 2006). In de eerste fase van een project of rond strategische beleidsbeslissingen is dan sprake van *“a lack of public enthusiasm”* (Stringer et al. 2006, p. 2).

Zo wordt in de literatuur geconstateerd dat enthousiasme en motivatie nodig is, dat vroegtijdige betrokkenheid nodig is, maar dat deze twee lastig samengaan. De bestudeerde literatuur biedt geen concrete handvaten hoe hiermee om te gaan.

Tot slot spreken we bij de ontwerprichtlijnen over passendheid. Een begrip dat in zichzelf leeg maar tegelijkertijd essentieel is. Elke lokale gemeenschap is anders, elk vraagstuk is anders en elk doel van participatie is anders. Daarbij is passendheid geen excuus om een participatieproces op de eigen gewenste manier in te richten. Het is wel een oproep om bij een participatieproces je persoonlijk in te leven in de lokale gemeenschap, het vraagstuk te durven doorleven en verbreden, en het doel expliciet en in gezamenlijkheid te bespreken. Tegelijkertijd is de literatuur nog niet expliciet als het gaat om de vraag welke contextfactoren tot welke ontwerpkeuzen zouden moeten leiden.

H5. Meedenken

In dit hoofdstuk staan we stil bij participatie in de vorm van meedenken. We gaan voor deze vorm in op de rollen van overheden en participanten, en schetsen de motieven, basis en richtlijnen voor meedenken.

5.1 Rollen

Bij de participatievorm meedenken, vervult de overheid primair de rol van *organisator*, *coördinator*, *supporter* en *begeleider* van participatieprocessen. Bijvoorbeeld in de vorm van werksessies of openbare bijeenkomsten. Overheden initiëren en waarborgen participatie en wachten daarbij niet tot burgers daar zelf om vragen. Soms besluiten overheden het ‘meedenken’ niet zelf te begeleiden. Daarmee verandert hun rol tweeledig. Ten eerste nemen zij dan de rol op zich om competente en onpartijdige facilitators aan te wijzen. In de literatuur vinden we echter ook een tweede rol, namelijk die van regulator. Vooral wanneer het meedenken wordt georganiseerd door private partijen, is het aan overheden regels en kaders te stellen aan de wijze waarop de participatie wordt georganiseerd.

De participant treedt in deze meedenkende participatievorm primair op als deliberator en probleemoplosser. In de literatuur vinden we echter geen toelichting of specificering van deze rollen.

Juist als het gaat om meedenken, signaleren auteurs de rollen van verschillende overheidsniveaus. Het laten meedenken van lokale stakeholders bij issues op een hoger schaalniveau kan onevenredig veel tijd en geld kosten. Anderzijds is het ook problematisch om de resultaten van participatieprocessen in enkele lokale gemeenschappen te vertalen naar uitspraken op een hoger schaalniveau. Specifieke kennis op lagere schaalniveaus is onmisbaar om problemen en mogelijke oplossingen te begrijpen. Daarbij is het nodig om lokale perspectieven in iteratieve processen naar hogere schaalniveaus op te schalen en te veralgemeniseren. Om dit een succes te maken is echter een verbinder nodig die geaccepteerd wordt door alle groepen en deze dialoog tussen niveaus mogelijk maakt.

5.2 Motieven

Wat betreft de motieven en doelen van de meedenkende participatievorm zien we de al bekende (H2) aspecten terug. De literatuur benadrukt veelvuldig dat meedenkende participatie door het betrekken en uitwisselen van nieuwe ideeën en lokale kennis leidt tot betere kwaliteit van plannen, besluitvorming en diensten. Daarbij wordt aangegeven dat deze participatievorm kan leiden tot uitkomsten op verschillende niveaus: individueel, groep, gemeenschap, proces, inhoud en gebruikers. Op het individuele niveau kan men denken aan de vergroting van kennis over een beleidskwestie. Op groepsniveau kan het gaan om wederzijds leren van elkaars perspectieven. Op gemeenschapsniveau kan participatie leiden tot de ontwikkeling van nieuwe opties die voorheen niet bedacht werden en die kunnen leiden tot verbetering voor de gemeenschap. Uitkomsten op procesniveau betreffen bijvoorbeeld het ontstaan van vertrouwen tussen participanten. Uitkomsten op het niveau van inhoud betreffen bijvoorbeeld het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Uitkomsten op het

niveau van de gebruiker gaat o.a. over de tevredenheid van participanten met het proces en de erkenning dat verschillende stakeholders verschillende criteria voor succes hanteren.

Daarnaast wordt ook onderscheid gemaakt tussen eerste, tweede en derdegraads uitkomsten. Respectievelijk gaat dit over de onmiddellijk waarneembare effecten van een proces (bijvoorbeeld de kwaliteit van de gemaakte afspraken), de impact die ontstaat gedurende het proces (bijvoorbeeld het ontstaan van vertrouwen en nieuwe samenwerkingsverbanden) en de lange termijn impact (bijvoorbeeld minder conflict tussen stakeholders in de toekomst).

Tot slot wordt sociaal leren als essentiële component van meedenkende participatie gezien. Dit is volgens verschillende auteurs de belangrijkste opbrengt van participatie. Specifiek in de context van de leefomgeving, is sociaal leren onmisbaar; het creëert beter inzicht, wederzijds begrip en bewustzijn van uitdagingen in de fysieke leefomgeving en draagt op die manier mogelijkwijs bij aan gedragsverandering die de leefomgeving ten goede komt. Het aanwakkeren van een dergelijk sociaal leerproces zou daarom al voldoende reden moeten zijn om in te zetten op deze participatievorm.

5.3 Basis en ontwerprichtlijnen

De kenmerken van een goede basis voor meedenkende participatie komen overeen met de bevindingen zoals we die uiteengezet hebben in H3. Aangezien bij deze participatievorm de overheid vooral aan zet is om het proces vorm te geven, is het cruciaal dat er binnen de overheidsorganisatie enthousiasme is voor participatie en dat het proces wordt vormgegeven met inachtneming van de benodigde ondersteuning van participanten (*empowerment*) en ruimte voor diversiteit. In de literatuur worden verder specifieke ontwerprichtlijnen aangeduid. Deze zijn weergegeven in de tabel aan het slot van dit hoofdstuk.

5.4 Wetenschappelijke verdieping

Participatie door meedenken komt veelvuldig aan de orde in de bestudeerde literatuur (zie tabel 5.1). In deze paragraaf willen we de historische duiding geven van meedenken en ingaan op enkele wetenschappelijke discussies.

Bouwstenen	Criteria	Bronnen
Ontwerp	Kwaliteit	Booth & Richardson, 2001; Luyet et al. 2012
	Transparantie	Booth & Richardson, 2001; Buchy & Hoverman, 2000; Ianniello et al. 2019
	Inclusiviteit	Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Ianniello et al. 2019; Luyet et al. 2012; Reed, 2008; Richardson & Razzaque, 2006; Stringer et al. 2006
	Passendheid	Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Luyet et al. 2012; Reed, 2008; Stringer et al. 2006
Proces	Kwaliteit	Booth & Richardson, 2001; Buchy & Hoverman, 2000; Ianniello et al. 2019; Luyet et al. 2012; Reed, 2008
	Transparantie	Booth & Richardson, 2001; Ianniello et al. 2019; Renn, 1993

Bouwstenen	Criteria	Bronnen
	Gelijkheid	Booth & Richardson, 2001; Bryson et al. 2013; Buchy & Hoverman, 2000; Chess & Purcell, 1999; Luyet et al. 2012; Renn, 1993
	Passendheid	Bryson et al. 2013; Chess & Purcell, 1999; Ianiello et al. 2019; Reed, 2008; Renn, 1993; Stringer et al. 2006
Besluitvorming	Kwaliteit	Renn, 1993; Richardson & Razzaque, 2006
	Transparantie	Ianiello et al. 2019; Richardson & Razzaque, 2006
	Inclusiviteit	Richardson & Razzaque, 2006
	Passendheid	Renn, 1993; Stringer et al. 2006
Leren	Kwaliteit	Bryson et al. 2013; Ianiello et al. 2019; Luyet et al. 2012; Reed, 2008; Renn, 1993; Stringer et al. 2006
	Inclusiviteit	Chess & Purcell, 1999;
	Passendheid	Bryson et al. 2013; Luyet et al. 2012; Stringer et al. 2006

Tabel 5.1 Overzicht wetenschappelijke bronnen

In de literatuur wordt een ontwikkeling omschreven die heeft geleid tot een groei van participatieprocessen gericht op meedenken. Vanaf de jaren '60 groeide het besef dat lokale perspectieven waardevol zijn om mee te nemen in publieke planvorming. In dezelfde periode groeide de roep om zeggenschap vanuit een sterk maatschappelijk middenveld, gemotiveerd vanuit ideeën van 'goede democratische governance' en een betere positie voor minderheidsgroepen. In de jaren '70 werden verschillende manieren en technieken ontwikkeld om lokale kennis en participatie als startpunt te nemen bij het maken van plannen in de fysieke leefomgeving. In de jaren '80 werden invloedrijke internationale verklaringen opgesteld die opriepen tot meer participatie en betrokkenheid van gemeenschappen. Participatie werd de norm. In de jaren '90 werd het recht op meedenkende participatie vastgelegd in nationale en internationale verdragen wat invloed had op bredere ideeën van goede overheidssturing, burgerschap en rechtvaardigheid.

Vanaf deze tijd zien we ook dat kritische noten geplaatst worden. Er ontstond kritiek op participatie, en teleurstelling over de beperkingen en mislukkingen ervan. Inmiddels lijkt de consensus te zijn dat meedenkende participatie niet zaligmakend is, maar wel kansen biedt voor beter bestuur (zoals genoemd bij de motieven en doelen in H2). Daarom is het vooral zaak om te leren van best practices en van fouten en successen uit het verleden, zodat het potentieel van meedenkende participatie zo goed mogelijk benut kan worden (Booth & Richardson, 2001; Fung, 2015; Richardson & Razzaque, 2006).

Het nieuwe normaal van meedenken betekent niet dat deze participatievorm geen uitdagingen meer kent. We lichten hier twee veelbesproken uitdagingen toe en schetsen een aanpak die de uitdagingen beter het hoofd kan bieden. De eerste uitdaging is het erkennen van diverse 'stemmen,' manieren van communiceren en perspectieven (zie ook H3 over diversiteit). Dit is bij de meedenkende vorm van participatie extra belangrijk, omdat deze participatievorm enkel zinvol is als recht wordt gedaan aan deze diversiteit. In het kader daarvan waarschuwen auteurs voor 'rationeel elitisme'. Dit is een doctrine die vooral waarde hecht aan de input van experts, en slechts beperkte waarde toeschrijft aan de input van 'lekenparticipanten.' Bijvoorbeeld in technische milieu-risicoanalyses en economische kosten-batenanalyses blijken de inzichten van experts dominant te zijn, terwijl de informatie van andere

participanten (onterecht) wordt ondergewaardeerd. Dit resulteert erin dat de input van participanten onvoldoende wordt meegenomen en dat participanten zich niet gehoord en serieus genomen voelen. Daarom is het zaak van voorafgaand aan en tijdens het proces goed stil te staan bij de ruimte die er is voor verschillende ‘stemmen’ en vormen van input, van verschillende participanten. Men dient constant op zoek te zijn naar een balans tussen (technische) expertkennis en (lokale) ervaringskennis (Richardson & Razzaque, 2006).

De tweede uitdaging waar in de literatuur aandacht aan besteed wordt, is de sociale ongelijkheid in deelname in meedenkende participatievormen. Met name jongeren, mensen met een migratieachtergrond, en mensen met een lager opleidingsniveau en inkomen zijn ondervertegenwoordigd. Dit brengt als risico met zich mee dat de voordelen van meedenken vooral ten goede komen aan degenen die al een redelijk bevoorrechte positie in de samenleving innemen. Specifiek voor het domein van de fysieke leefomgeving is dit een urgente uitdaging. Participatie rondom vraagstukken over schaarse natuurlijke hulpbronnen en milieu blijken in het bijzonder gedomineerd te worden door de ‘sociale elite’. De ondergerepresenteerde, gemarginaliseerde groepen uit de samenleving worden hierdoor ondergeschikt aan de NIMBY-belangen (‘not in my backyard’) van de meer geprivilegieerde groepen. Daarom onderstreept de literatuur dat strategieën om meedenkende participatie te bevorderen gekoppeld moeten worden aan een bredere strategie van sociale verandering en empowerment (Booth & Richardson, 2001; Bryson et al, 2013; Ianniello et al. 2019; Luyet et al. 2012; Richardson & Razzaque, 2006).

Ontwerprichtlijnen participatie door meedenken	
Ontwerp van meedenken	
Organiseer participatie gedurende het gehele proces om conflicten verderop in het proces te voorkomen (kwaliteit)	
Stel adequate (financiële) bronnen en middelen zeker (kwaliteit)	
De selectie van participanten moet transparant plaatsvinden (transparantie)	
Betrek participanten in de onderzoeksfase; participanten vinden dan de bevindingen meer betrouwbaar (transparantie)	
Wees zo inclusief mogelijk bij het betrekken van participanten; gebruik een stakeholderanalyse om belangen en groepen of mensen te identificeren en selecteren. Zorg dat verschillende groepen gerepresenteerd zijn. Pak deze stap circulair dan wel iteratief aan (inclusiviteit)	
Besef dat specifieke stakeholders misschien op verschillende manieren en tijdens verschillende stappen in het proces betrokken dienen te worden (inclusiviteit)	
Houd rekening met sociale en culturele normen; maak weloverwogen keuzes m.b.t. de locatie, ontmoetingsplaats, datum, tijd, kinderopvang, vervoer, toegang en taal (inclusiviteit)	
Ontwerp een proces met verschillende participatieve methoden en technieken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan verbeeldende technieken, plattegronden intekenen, focusgroepen, rondetafelgesprekken, kleinschalige groepsdiscussies, 'value trees', discussiepanels, lezingen, wandelingen, rollenspellen, scenarioanalyse, burgerjury's, grootschalige openbare bijeenkomsten, openbare exposities, coaching, conflictoplossing, interviews en surveys (passendheid)	
Zorg dat de methoden en technieken een coherente strategie vormen, die aansluit bij de doelen van het participatieproces (passendheid)	
Proces van meedenken	
Duidelijkheid over wat onderhandelbaar en niet onderhandelbaar is, is essentieel om teleurstelling en afnemende legitimiteit te voorkomen (kwaliteit)	
Motiveer participanten tot het eind toe betrokken te blijven. Combineer korte termijn voordelen met een lange termijn strategie; onmiddellijke impact motiveert mensen om betrokken en enthousiast te blijven geeft hen vertrouwen in het proces, terwijl een langere termijn aanpak het mogelijk maakt om participanten op een effectieve manier te betrekken (kwaliteit)	
Laat het proces faciliteren door mensen met de juiste vaardigheden. Succesvolle facilitatoren worden gekenmerkt door onpartijdigheid, staan open voor meerdere perspectieven, zijn benaderbaar, sturen op positieve groepsdynamiek, gaan goed om met dominante of tegenwerkende individuen, moedigen participanten aan om assumpties en posities ter discussie te stellen (kwaliteit)	
Nauwe betrokkenheid van de participanten en ambtenaren met het issue vergroot de effectiviteit van participatie (kwaliteit)	
Wees niet bang voor conflict. Participanten voelen zich liever gehoord in hun frustraties dan dat het wordt bedekt met de mantel der liefde of dat ogenschijnlijke consensus wordt geboden (transparantie)	
Nodig onafhankelijke expert uit om toelichting te geven op (technische) informatie. Als er onenigheid is onder experts over de interpretatie van informatie, nodig dan experts met verschillende perspectieven uit (transparantie)	
Informatiesymmetrie is essentieel bij meedenken; het bevordert weloverwogen keuzeafwegingen. Zorg dat informatie gemakkelijk voor iedere participant toegankelijk is (transparantie)	
Gebruik 'lekentaal' (transparantie)	
"Discuss, don't lecture" (gelijkheid)	

Ontwerprichtlijnen participatie door meedenken	
	Manage machtsverschillen en conflict tussen participanten. Ervaren facilitators of mediators kunnen hierbij helpen. Ook het gezamenlijk opstellen van de agenda of het opstellen van 'value trees' bieden een oplossing (gelijkheid)
	Grootschalige openbare bijeenkomsten worden veelal gedomineerd door een klein aantal individuen dat zich comfortabel voelt bij dit format. Eén op één gesprekken tussen overheidsmedewerkers en participanten verminderen deze dominantie (gelijkheid)
	Zowel lokale als wetenschappelijke kennis moet betrokken en geïntegreerd worden. Het integreren is een vorm van triangulatie die zorgt voor een meer robuuste kennisbasis. Beide vormen van kennis moeten gewaardeerd en bediscussieerd worden (gelijkheid)
	Participanten bepalen wanneer zij de stap willen zetten naar een volgende fase in het proces (passendheid)
	Raak niet ontmoedigd als er in de eerste fasen weinig enthousiasme is van mensen om te participeren. Wanneer het onderwerp meer concreet wordt, zijn mensen sneller geneigd om te participeren (passendheid)
Besluitvorming en meedenken	
	Meedenken moet een integraal onderdeel zijn van democratische politieke processen, maar zijn geen vervanging van deze politieke processen (kwaliteit)
	Voorkom het ontstaan van dysfunctionele consensus (bijvoorbeeld consensus over non-besluiten, of over tegenstrijdige afspraken), door van tevoren duidelijk de kaders te communiceren (kwaliteit)
	Zorg ervoor dat de input uit de participatie op een begrijpelijke en te achterhalen manier geïntegreerd wordt in de besluitvorming (transparantie)
	Stel een participatie-ombudsman aan, die monitort en verifieert dat de participatieve input daadwerkelijk op een transparante en verantwoordelijke wijze in de besluitvorming terecht komt (transparantie)
	Informatiesymmetrie bevordert transparante en aansprakelijke besluitvorming (transparantie)
	Het gevoel van eigenaarschap en medeverantwoordelijkheid voor besluitvorming kan meer bewuste omgang met de fysieke leefomgeving bevorderen (inclusiviteit)
	Besluiten die enkel een ja/nee alternatief toelaten zijn niet geschikt voor meedenken, omdat participanten geneigd zijn voor de 'gemakkelijke' weg te kiezen en 'nee' zullen zeggen (passendheid)
	Zorg dat veranderingen op het lokale niveau mogelijk zijn door ook hogere institutionele niveaus te willen veranderen (passendheid)
Leren van meedenken	
	Plan participatieve evaluaties in. Evalueer het proces en de uitkomsten. Kwantitatieve en kwalitatieve methoden kunnen gebruikt worden (kwaliteit)
	Participatie moet een wederzijds leerproces zijn (kwaliteit)
	Verzamel feedback van participanten; vraag hen (gedurende en na afronding van het proces) wat zij zien als successen, mislukkingen of tegenvallers (inclusiviteit)
	Houd ruimte voor leren en improvisatie; nieuwe issues of behoeften kunnen ontstaan gedurende het participatieproces (passendheid)
	Gebruik evaluatiecriteria en -processen die passen bij de gezamenlijk bepaalde gewenste uitkomsten (passendheid)

H6. Meebepalen

De tweede vorm van participatie waar we stil bij staan, is meebepalen. Bij deze vorm ontstaat gezamenlijk eigenaarschap tussen overheid en participant. Dit is dus wezenlijk anders dan meedenken waar het eigenaarschap bij de overheid ligt, of zelforganiseren waar het eigenaarschap bij de initiatiefnemer ligt. Bij meebepalen is het juist de gelijkwaardigheid die andere rollen, motieven en richtlijnen vraagt.

6.1 Rollen

Binnen de participatievorm meebepalen worden aan de overheid verschillende rollen toegekend: de overheid is *stimulator* en probeert participanten aan zich te binden, ze biedt *ondersteuning* aan participanten, treedt op als *partner* in het participatieproces, en is de verantwoordelijk voor *begrenzing*. Omdat participanten conflicterende waarden en mate van invloed en macht kunnen hebben, dient de overheid haar unieke positie te gebruiken om ervoor te zorgen dat het proces eerlijk verloopt en eveneens ten goede komt aan non-participanten. Overheden mogen de grenzen bepalen van de meebepalende participatie. Dit kan o.a. gaan over criteria die worden gesteld aan participanten of over een thematische of geografische afbakening.

Participanten vervullen in deze participatievorm twee soorten rollen. Allereerst zijn zij, net als de overheid gelijkwaardige *partner* in het samenwerkingsproces. Ten tweede zijn participanten medeverantwoordelijk voor het resultaat. Bij visie- en planvorming, zijn participanten die meebepalen ook medeverantwoordelijk voor de uiteindelijke visie of het plan. Meebepalen kan ook gaan om het leveren van publieke diensten. In dat geval betekent meebepalen een medeverantwoordelijkheid voor de te leveren dienst. In sommige gevallen uit het gelijkwaardige partnerschap zich, zeker als het gaat om dienstverlening, ook in een financiële vergoeding voor de participant.

Binnen de overheden heeft de nationale overheid een specifieke rol als het gaat om meebepalen. De rol van de nationale overheid is beperkt tot die aspecten die niet door lokale gemeenschappen zelf 'opgelost' kunnen worden. De nationale overheid draagt vanuit haar overzichtspositie zorg voor (globale, nationale, regionale) coördinatie, netwerken en kennisdeling tussen de verschillende participatieprocessen. Daarnaast ondersteunt zij lokale overheden, bijvoorbeeld door te zorgen voor (co-)financiering, bieden van een online infrastructuur, het combineren van inkopen, beschikbaar stellen van assets, et cetera.

6.2 Motieven

Naast eerder genoemde motieven (H2) zien we in de literatuur over meebepalen extra aandacht voor deze participatievorm in relatie tot natuurlijke hulpbronnen. Natuurlijke hulpbronnen, denk aan een watervoorraad of een kwetsbaar natuurgebied, zijn collectieve goederen die vatbaar zijn voor *free-riding* en daarmee voor overexploitatie. Door juist dan in te zetten op meebepalen, ontstaat een gedeelde urgentie en noodzaak om samen te werken. Bij overheden en participanten ontstaat een

gedeeld besef van de mogelijkheden en kwetsbaarheden van de natuurlijke hulpbron, waardoor de kans op overexploitatie afneemt

De literatuur laat verder zien dat participanten een aantal specifieke motieven hebben gericht op meebepalen: a) intrinsieke motivatie waarbij het meebepalen aansluit bij persoonlijke waarden, b) sociale motivatie waarbij men vanuit altruïstische motieven meerwaarde hoopt te creëren voor anderen alsmede waardering hoopt te krijgen van anderen, en c) het gevoel van participanten om ergens bij te horen (*sense of belonging*), wat zij in een intensief participatieproces hopen te vinden.

6.3 Basis en ontwerprichtlijnen

De kenmerken van een goede basis voor de participatievorm meebepalen komt overeen met de al bekende kenmerken (H3). In de literatuur wordt één aanvullend kenmerk benoemd. Bij meebepalen is een lage centralisatie, gecombineerd met een hoge verbondenheid tussen overheidslagen essentieel is. Anders gezegd, lokale of regionale overheden moeten de ruimte (qua tijd, middelen en besluitvorming) en het vertrouwen te krijgen om daadwerkelijk gehoor te kunnen geven aan input vanuit participatie. Vervolgens vraagt het van deze lokale of regionale overheden om binnen deze ruimte het meebepalen tot een goed einde te brengen en de relatie te leggen met processen op hogere schaalniveaus. Naast een goede basis, is het vervolgens ook zaak de participatie vanuit meebepalen te ontwerpen. De ontwerprichtlijnen uit de literatuur zijn opgenomen in de tabel aan het slot van dit hoofdstuk.

6.4 Wetenschappelijke verdieping

In de literatuurreview wordt in zes artikelen expliciet ingegaan op participatie door meebepalen. In de onderstaande tabel geven wij weer welke auteurs ingaan op de verschillende bouwstenen en criteria van meebepalen.

Bouwstenen	Criteria	Bronnen
Ontwerp	Kwaliteit	Verschuere et al. 2012
	Transparantie	Verschuere et al. 2012
	Gelijkheid	Alford, 2014; Pestoff, 2014
	Inclusiviteit	Pestoff, 2014; Voorberg et al. 2015
	Passendheid	Bovaird, 2007; Pestoff, 2014; Verschuere et al. 2012
Proces	Kwaliteit	Pestoff, 2014; Verschuere et al. 2012; Watson, 2014
	Transparantie	Pestoff, 2014
	Gelijkheid	Alford, 2014; Pestoff, 2014
	Inclusiviteit	Bovaird, 2007; Verschuere et al. 2012
	Passendheid	Verschuere et al. 2012
Besluitvorming	Kwaliteit	Verschuere et al. 2012
Leren	Kwaliteit	Watson, 2014
	Transparantie	Voorberg et al. 2015
	Inclusiviteit	Voorberg et al. 2015; Watson, 2014

Tabel 6.1 Overzicht wetenschappelijke bronnen

De opkomst van meebepalen als participatievorm wordt in Nederland vooral geplaatst eind jaren '90 met de opkomst van onder andere open en interactieve besluitvorming. In de literatuur zien we dat meebepalen al veel eerder in opkomst is geraakt. Daar waar meedenken opkwam in de jaren '60 en '70 als reactie op klassieke overheidssturing, ontwikkelde zich uit deze beweging ook het meebepalen. Met name in de jaren '70 en '80 wilden participanten zich niet beperken tot meedenken maar eisten ook een daadwerkelijke stem in de besluitvorming. Ook wetenschappers en overheidsmedewerkers begonnen te beargumenteren dat betrokken bewoners en gemeenschappen zelf beter in staat zijn beslissingen te nemen en diensten te leveren dan grote bureaucratische organisaties.

In de jaren '90 zien we een interessante verschuiving. Onder overheden wint New Public Management terrein, waarin outsourcing, privatisering, kostenbesparing en prestatiemetingen centraal staan. Meebepalen wordt 'geadopteerd' in deze sturingsvorm door te stellen dat het meebepalen door bewoners bijdraagt aan de efficiëntie, effectiviteit en tevredenheid (Alford, 2014; Brandsen & Pestoff, 2006; Pestoff, 2014; Watson, 2014). Of dit ook daadwerkelijk bereikt wordt, is overigens de vraag; de onderzoeksuitkomsten zijn té gemengd om een eenduidig antwoord te geven (Verschuere et al. 2012; Voorberg et al. 2015).

Naast de betwiste efficiëntie en effectiviteit van meebepalen, komt een aantal uitdagingen bij deze participatievorm naar voren. Bij meebepalende participatie zien we bij uitstek de spanning naar voren komen tussen de representatieve en participatieve democratie. De verhouding tussen deze twee democratische vormen dient duidelijk te zijn. Dit is in de eerste plaats een politieke keuze, waarbij de wetenschap geen pasklare antwoorden biedt op de vraag hoe deze verhouding vormgegeven kan worden (zie ook H2 en H3).

Net als bij meedenkende participatie, zien we dat in de literatuur zorgen worden geuit over de sociale gelijkheid die meebepalende participatie met zich meebrengt. Ten eerste blijkt uit vele onderzoeken dat burgers met meer vaardigheden, gerelateerd aan opleidingsniveau, inkomen en etniciteit, oververtegenwoordigd zijn in meebepalende participatie. De voordelen die meebepalende participatie biedt, komen dan ook vooral hen ten goede (Verschuere et al. 2012). Ten tweede wordt in de literatuur gesignaleerd dat meebepalende participatie vooral succesvol is als het kleinschalig georganiseerd wordt. Een ongewenst gevolg dat vaak hieruit voorkomt is dat de uitkomsten vooral positief uitpakken voor het kleine groepje participanten (Pestoff, 2014). Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag hoe meebepalende participatie sociaal inclusiever kan worden en hoe de resultaten ervan de bredere gemeenschap ten goede komen.

Ontwerprichtlijnen participatie door meebepalen	
Ontwerp van meebepalen	
Overheden en participanten moeten verduidelijken welke waarde zij beogen te creëren (kwaliteit)	
Erken de investering van tijd, geld, moeite, aanmoedigingen etc. die essentieel is voor effectieve meebepalende participatie (kwaliteit)	
Betrokken partijen moeten de motivatie om te participeren van elkaar weten (transparantie)	
Stel regels op die “free-riding” voorkomen en organiseer collectieve controle op het nakomen daarvan (gelijkheid)	
Koppel verplichtingen aan de participatie, om voorspelbaarheid en duurzaamheid te bevorderen (gelijkheid)	
Geef selectieve prikkels om te participeren, rekening houdend met de uniciteit van participanten (gelijkheid)	
Ontwerp gezamenlijk het proces en de voorwaarden van participatie. Onderhandel over de regels, normen en het institutionele kader; participanten beschouwen de regels niet simpelweg als gegeven (inclusiviteit)	
Ontwerp een kleinschalig proces. Kleinschalig is efficiënter en effectiever omdat a) individuen zich meer thuis voelen in kleine groepen, terwijl zij zich in grote groepen anoniem voelen en gemakkelijk hun betrokkenheid verliezen, b) kleine groepen het opbouwen van sociaal kapitaal bevorderen, c) frequente ontmoetingen makkelijker mogelijk zijn, en d) klachten en suggesties makkelijker opgepakt kunnen worden. Dit alles leidt tot meer betrokken participanten (passendheid)	
Proces van meebepalen	
Gebruik informatietechnologie om interactie tussen overheden, participanten en de bredere samenleving te faciliteren (transparantie)	
Biedt informatie over acties in het verleden (transparantie)	
Maak een duidelijke arbeidsdeling om potentiële belangenstrijd en -verstrengelingen tussen ambtenaren en participanten te voorkomen (transparantie)	
Externe autoriteiten en experts dienen terughoudend te zijn in hun betrokkenheid, zodat het recht en het potentieel van gemeenschappen om zelf inbreng te leveren gewaarborgd blijft (gelijkheid)	
Waarborg informatiesymmetrie; dit bevordert de communicatie, dialoog, wederzijds begrip en daadwerkelijke invloed (gelijkheid)	
Wees duidelijk over de ‘stok achter de deur’. De overheid stelt zich coöperatief op. Wanneer de samenwerking soepel verloopt blijft wordt deze benadering gecontinueerd. Wanneer participanten echter profijt halen uit het meebepalen, kan de overheid overstappen op een meer directieve aanpak (gelijkheid)	
Maak het onderwerp van de participatie zichtbaar en opvallend, dan zullen meer mensen zich aansluiten (inclusiviteit)	
Maak het makkelijk voor participanten om betrokken te raken (denk bijvoorbeeld aan informatievoorziening en ervaren afstand tot organisator of andere participanten) (inclusiviteit)	
Alle participanten dienen verwachtingen te managen over de timing en mate van betrokkenheid (passendheid)	
Zet technologie in bij participatie; het kan de kosten van grootschalige en verspreide processen verlagen en maakt participatie meer ‘sociaal’ en ‘speels’ (passendheid)	
Besluitvorming en meebepalen	
Stel als overheid regels op die ervoor zorgen dat de uitkomsten van het proces breder sociaal wenselijk zijn. Zorg voor een balans tussen waarde voor participanten en de gehele gemeenschap (gelijkheid)	

Ontwerprichtlijnen participatie door meebepalen

Ontwikkel een (sociale) infrastructuur om conflicten tussen betrokken actoren en geraakte gemeenschappen op te lossen, om op die manier een spanning tussen 'insiders' en 'outsiders' te voorkomen of overkomen (gelijkheid)

Leren van meebepalen

Organiseer de uitwisseling van leerervaringen (kwaliteit)

Zet in op ervaringsgericht en incrementeel leren, oftewel 'learning by doing'. Meer focus op het doen (en minder focus op discussie en overleg) komt de sociale inclusiviteit ten goede en maakt participanten meer zelfredzaam (inclusiviteit en kwaliteit)

Organiseer "rituelen" om zichtbaar te maken wat er met het participatieproces bereikt is, bijvoorbeeld in de vorm van een expositie, 'roadshow' of magazine. Dit geeft participanten vertrouwen en een gevoel dat ze serieus genomen worden en trekt tegelijkertijd nieuwe participanten aan omdat zij zien dat het zinvol is om mee te doen (transparantie en kwaliteit)

H7. Zelforganiseren

Participatie gericht op zelforganiseren, vertrekt vanuit het initiatief van (groepen) bewoners. In het Nederlandse debat wordt dit ook wel ‘overheidsparticipatie’ genoemd. Naast algemene literatuur over zelforganiseren, vinden we in de literatuur ook nog een bijzondere categorie onderzoeken, namelijk experimenten met zelforganiseren. In deze onderzoeken wordt vooral gekeken hoe experimenten, met daarin een initiatief-nemende rol voor (groepen) bewoners, ruimte krijgen vanuit de overheid.

7.1 Rollen

Wanneer we kijken naar de rol van de overheid, zien we dat zelforganisatie een fundamenteel andere rol impliceert. De overheid is niet meer de primaire organisator en begeleider van participatieprocessen, maar de overheid is *stimulator* en *facilitator* van initiatief. Zij creëert (financiële, juridische, organisatorische en mentale) ruimte voor initiatief, versterkt bewustwording zodat mensen initiatieven gaan ontplooiën, zorgt voor verbindingen en netwerken, en monitort de effecten van al deze inspanningen. Ook kan de overheid een rol hebben in het selecteren en aanmoedigen van koplopers, het beschermen van en bemiddelen tussen initiatieven en het regime (bestaande institutionele context van structuren, regels en dominante partijen).

Voor de nationale overheid worden twee specifieke rollen in de literatuur genoemd. De nationale overheid heeft een rol in het opzetten van fondsen zodat lokale experimenten op nationaal niveau kunnen worden opgeschaald en uitgebreid. Daarnaast kan zij zich richten op het versterken van de vaardigheden en kennis van lagere overheden om meer succesvol om te gaan met initiatieven uit de samenleving. Zo kan de nationale overheid door de *empowerment* van lagere overheden indirect bijdragen aan de ruimte voor initiatief.

Participanten hebben in deze vorm van participatie een wezenlijk andere rol. De participant is de *initiatiefnemer* en is daarmee trekker, leider, besluitvormer, mobilisator, organisator, et cetera Dit is wezenlijk anders dan de gebruikelijke rol, ook wel mainstream rol genoemd, van bewoners. In de mainstream rol zijn zij burger in het democratisch systeem en klant van de publieke diensten van de overheid. Bij zelforganiseren ontstaat een additionele rol, waarbij bewoners lokale initiatieven opzetten en hiervoor een wezenlijk andere relatie aangaat met de overheid en de markt. In dit geval treedt de burgerparticipant op als innovator, change agent en koploper.

7.2 Motieven

Naast al genoemde motieven en doelen (H2) zien we dat in de literatuur over zelforganisatie extra nadruk wordt gelegd op een aantal aspecten. Vanuit het perspectief van de overheid is een belangrijk motief om zelforganisatie te stimuleren omdat doelstellingen (bijvoorbeeld wat betreft duurzaamheid) niet behaald kunnen worden zonder inzet van de samenleving. Het mobiliseren en benutten van lokale initiatieven is noodzakelijk. Bovendien draagt het inzetten op initiatieven bij aan bewustwording, gedragsverandering en succesvolle lange termijn betrokkenheid en draagvlak.

Vanuit het perspectief van de participanten spelen vooral de potentiële winst en het welzijn van de lokale gemeenschap een rol. Deze winst kan financieel zijn, maar ook ecologisch (gezondere leefomgeving), kwalitatief (betere dienstverlening), maatschappelijk (opgaven in samenhang aanpakken), of professioneel (ontwikkeling van vaardigheden). Daarnaast wordt benadrukt dat initiatiefnemers veelal ideologisch gedreven worden, waarbij het ontplooiën van initiatieven voortkomt uit intrinsieke motivatie en individuele of gemeenschapsidealen.

7.3 Basis en ontwerprichtlijnen

De basis voor succesvolle participatie in de vorm van zelforganiseren komt overeen met de reeds genoemde kenmerken in hoofdstuk 3. In de literatuur wordt de nadruk gelegd op een overheid die open staat voor zelfgeorganiseerd initiatief uit de samenleving en deze initiatieven weet te faciliteren. Die open houding vereist (wettelijke, organisatorische en mentale) ruimte voor experimenteren en financiële ondersteuning. Het faciliteren kan worden vormgegeven door kennisdeling, leren, onderhandeling en deliberatie mogelijk te maken. Naast deze basisvoorwaarden worden er in de literatuur verschillende ontwerprichtlijnen benoemd. Deze zijn opgenomen in de tabel aan het eind van dit hoofdstuk.

7.4 Wetenschappelijke verdieping

Over zelforganiseren is maar een beperkt aantal literatuurstudies gepubliceerd, waarin ook slechts enkele bouwstenen en criteria terugkomen (zie tabel 7.1). Wel kunnen we een aantal uitdagingen herleiden.

Bouwstenen	Criteria	Bronnen
Ontwerp	Gelijkheid	Curtin et al. 2017
	Inclusiviteit	Curtin et al. 2017; Driessen et al. 2012; Hegger et al. 2017
	Passendheid	Hegger et al. 2017
Proces	Transparantie	Curtin et al. 2017
	Gelijkheid	Curtin et al. 2017
	Inclusiviteit	Curtin et al. 2017; Kivimaa et al. 2017
	Passendheid	Driessen et al. 2012
Besluitvorming	Inclusiviteit	Curtin et al. 2017
Leren	Kwaliteit	Hegger et al. 2017; Kivimaa et al. 2017; Sengers et al. 2016
	Transparantie	Kivimaa et al. 2017
	Passendheid	Kivimaa et al. 2017

Tabel 7.1 Overzicht wetenschappelijke bronnen

In de literatuur wordt stilgestaan bij een trend die wordt waargenomen in de sturingswijze van overheden in de fysieke leefomgeving. Tot de jaren '90 zagen we vooral een overheid die aan zet was. Er was sprake van top-down, centrale sturing, via wetten, normen en standaarden. Vanaf de jaren '90 tot aan 2010, werden steeds meer private partijen en maatschappelijke partijen betrokken in de vorm van samenwerkingsverbanden (denk bijvoorbeeld aan allianties en publiek-private samenwerking). Hierbij probeerde men door constant overleg en onderhandelingen tussen verschillende partijen te komen tot de gewenste, gezamenlijk bepaalde uitkomsten. De overheid trad daarbij op als één van de

partners in het netwerk. Vanaf het huidige decennium, de jaren '10, zien we een verschuiving naar sturing via zelforganisatie van markt- en maatschappelijke partijen. De overheid formuleert lange termijn visies of doelen en nodigt vervolgens initiatiefnemers uit om daar concreet invulling aan te geven. De overheid treedt een stapje terug en laat de initiatiefnemende partijen zelf bepalen hoe de doelen bereikt kunnen worden en wie daarbij betrokken wordt. Dat deze sturingswijze nu de overhand krijgt, betekent echter niet dat de andere sturingsstijlen ineens verdwijnen. Ze bestaan eerder naast elkaar, bouwen op elkaar voort of zitten elkaar soms in de weg (Driessen et al. 2012). Dat roept de vraag op hoe de verschillende sturingsstijlen zich tot elkaar kunnen en moeten verhouden. Hier is meer inzicht in nodig.

We zien dus dat het succesvol uitnodigen en stimuleren van zelforganisatie steeds belangrijker wordt. Daarbij valt het op dat er maar weinig overzichtsstudies zijn naar zelforganiseren in het domein van de fysieke leefomgeving, ondanks de beschikbare wetenschappelijke concepten op dit terrein (o.a. bottom-up planning, organische planning, *self-governance*). In de bestudeerde literatuur rondom zelforganisatie worden veel uitdagingen en onzekerheden worden genoemd. Dit is te begrijpen omdat deze participatievorm pas recent aan belang wint. We lichten hier een viertal veelgenoemde uitdagingen toe.

Ten eerste komt in de literatuur naar voren dat nog weinig duidelijk is over de effectiviteit van programma's gericht op burgerinitiatief en van financiële stimuleringsmaatregelen (met name (zachte) leningen). Het is belangrijk om ook niet-financiële factoren mee te nemen in het ontwerpen van beleid om initiatieven te stimuleren. Een voorbeeld van een niet-financiële factor is het wegnemen van institutionele en regelgevende barrières die burgerinitiatieven ervaren (Curtin et al. 2017).

Ten tweede wordt veelvuldig benadrukt dat men er tot op heden onvoldoende in slaagt om initiatieven op te schalen. Te vaak zijn initiatieven op zichzelf staand en eenmalig. Ze raken dan snel in de vergetelheid zonder een structureel effect te hebben bereikt. Deze fragiliteit van (experimentele) initiatieven in combinatie met de moeilijk te veranderen sturingsstijlen en beleidsinstituten, leidt ertoe dat dit initiatieven zelden leiden tot structurele veranderingen in de manier waarop overheden en partijen uit de markt en samenleving een vraagstuk aanpakken. Nederland wordt hierbij uitgelicht als casus waarin een explosie van kleinschalige, creatieve initiatieven is ontstaan rondom duurzaamheid, zonder dat dit leidt tot structurele veranderingen. Om het innovatieve potentieel van deze spontane initiatieven beter te benutten, is het van belang om voorbij de individuele cases te kijken en ook te focussen op het aanpassen van beleid en wet- en regelgeving (Hegger et al. 2017; Kivimaa et al. 2017; Sengers et al. 2016). Dit kan bereikt worden door meer programmatisch verbindingen te leggen tussen een groot aantal projecten verspreid over verschillende domeinen en lokale of regionale settings. Aan overheden is het de taak om deze verbindingen actief op te zoeken en te stimuleren. Aan de wetenschap is het de taak om deze veelheid aan projecten in relatie tot elkaar te analyseren en evalueren (Sengers et al. 2016).

Ten derde wordt in de literatuur een spanning opgemerkt in de verhouding tussen initiatieven vanuit de markt en vanuit de samenleving, en de rol die overheden hierin spelen. In de huidige praktijk zien we initiatieven vanuit de markt (met winstoogmerk), vanuit de samenleving (zonder winstoogmerk)

en combinaties van beide. Deze vormen worden door overheden vaak op eenzelfde manier uitgenodigd en gefaciliteerd. Het is echter nog onduidelijk welke rol wenselijk is voor commerciële partijen en in hoeverre dit verschilt van de rol die bij bottom-up initiatieven van bewoners het beste past (Driessen et al. 2012; Sengers et al. 2016). Kunnen door overheden specifieke criteria gesteld worden aan verschillende initiatieven afhankelijk van de aard en de initiatiefnemers? Dat is een vraag die nog onvoldoende beantwoord is en waar overheden mee worstelen, bijvoorbeeld als het gaat om sociaal ondernemers.

Ten vierde wordt in de literatuur, net als bij de andere participatievormen, veel stilgestaan bij de mogelijke gevolgen voor sociale (on)gelijkheid die zelforganiseren met zich mee kan brengen. Zo wordt er opgeroepen tot meer aandacht voor de rol van identiteit, groepsformatie, micro-politiek en macht binnen initiatieven, en hoe dit de effectiviteit en legitimiteit van initiatieven beïnvloedt (Sengers et al. 2016). Met betrekking tot financiële stimuleringsmaatregelen wordt eveneens benadrukt dat dit vooral mensen met hogere inkomens ten goede komt, wat leidt tot meer sociale ongelijkheid. Daarom is het van belang om bij het ontwerpen van stimuleringsmaatregelen rekening te houden met verschillende financiële achtergronden (Curtin et al. 2017). Ook kan de focus op het stimuleren en faciliteren van koplopers tot ongewenst gevolg kan hebben dat een categorie “achterlopers” ontstaat. Indien dit het geval is, ligt grotere sociale ongelijkheid op de loer en neemt het draagvlak voor plannen snel af (Sengers et al. 2016). Hier wordt wederom de relevantie van empowerment en het waarborgen van belangen van de niet-initiatiefnemers beklemtoond.

Ontwerprichtlijnen participatie door zelforganiseren	
Ontwerp van zelforganiseren	
	Creëer ruimte en flexibiliteit om te experimenteren met zelforganisatie (kwaliteit)
	Ontwerp beleid waarmee voor lange termijn en op een voorspelbare manier ondersteuning en bescherming wordt geboden aan bewoners die initiatief ontplooiën én aan bewoners die daar de gevolgen van ondervinden. Houd hierbij specifiek rekening met meer kwetsbare groepen, omdat zij niet het kapitaal hebben om te investeren en participeren in een initiatief (gelijkheid)
	Zorg voor passende regels en richtlijnen, dit verhoogt het draagvlak. Voorbeelden van voorwaarden zijn percentages van winst die terug moeten vloeien in gemeenschappen of verplichte financiële participatie van bewoners (gelijkheid)
	Laat initiatiefnemers vanuit de markt en samenleving instrumenten creëren en bepalen hoe andere stakeholders betrokken worden (inclusiviteit)
	Betrek marktmechanismes, want marktproducten prikkelen bewoners en hebben het potentieel om innovatie aan te wakkeren (inclusiviteit)
	Biedt financiële stimuleringsmaatregelen, zodat bewoners en gemeenschappen initiatieven kunnen ontplooiën. Besef dat naast financiële maatregelen initiatieven vaak ook aan andere ondersteuning behoefte hebben, bijvoorbeeld aan betrouwbare standaarden, toepasbare regelingen en sterke garanties (inclusiviteit)
	Geef lokale overheden een grotere rol en zorg dat zij empowered worden door andere lagen. Dit leidt tot meer betrokkenheid van bewoners (passendheid)
	Pas stimuleringsmaatregelen aan op mogelijke initiatiefnemers met hun ervaringen, capaciteiten, prioriteiten en motieven (deze zijn anders dan van professionals) (passendheid)
Proces van zelforganiseren	
	Geef duidelijkheid over regels en richtlijnen aan initiatiefnemers en gemeenschappen (transparantie)
	Communiceer zichtbaar, duidelijk en toegankelijk over ondersteuningsprogramma's voor initiatieven (transparantie)
	Waarborg dat beleidsinstrumenten gebaseerd zijn op gelijkwaardige relaties (gelijkheid)
	Ondersteun koplopers; dit zijn niet de gebruikelijke stakeholders maar netwerkers, innovators en communicators die begaan zijn met maatschappelijke uitdagingen die de basis vormen van een initiatief, die nieuwe ideeën hebben, organisatorische grenzen overschrijden (inclusiviteit)
	Richt het proces vooral in op de betreffende kwestie, en benut daarbij de tijds- en plaats specifieke kennis van de experts en leken (passendheid)
Besluitvorming en zelforganiseren	
	Benut het belang dat mensen hechten aan sociale druk en vergelijking met hun burens wanneer zij besluiten al dan niet mee te doen met een initiatief (inclusiviteit)
Leren van zelforganiseren	
	Bereik bredere impact van initiatieven door te verdiepen, verbreden en op te schalen. Stimuleer verbreding door: het bieden van bronnen om initiatieven te repliceren in verschillende contexten; interacties tussen verschillende soortgelijke initiatieven te faciliteren, netwerkopbouw te stimuleren; leerervaringen te delen vanuit verschillende domeinen. Stimuleer opschalen door: ambitieuze koplopers te selecteren en ondersteunen; te balanceren tussen bescherming bieden tegen dominante regime en regimespelers uitnodigen om deel te nemen om bestaande machtsverhoudingen te doorbreken; het realiseren van overeenkomsten tussen initiatiefnemers en regimespelers; het actief delen van leerervaringen met regimespelers. Stimuleer verdieping door: het bieden van (financiële, juridische en mentale) ruimte voor het opzetten en uitvoeren van initiatieven in specifieke contexten; sociaal leren te faciliteren; ondersteuning te bieden om barrières te overkomen; adequate monitoring en evaluatie te organiseren (kwaliteit)
	Zorg voor adequate verslaglegging van de uitkomsten van experimenten en andere initiatieven, om struikelblokken te identificeren (transparantie)
	Experimentele initiatieven creëren ruimte voor innovatieve oplossingen door ingebouwde reflexiviteit. Op die manier kunnen zij bijdragen aan duurzame transitie (kwaliteit)

H8. Participatie in verschillende domeinen

Participatie verschilt niet alleen per vorm, maar ook per context. Als laatste stap in de analyse hebben we gekeken hoe in de Nederlandse context participatie plaatsvindt rond nationale vraagstukken in de fysieke leefomgeving. Dit is gebaseerd op een quick scan waarbij we uit zes domeinen 2-4 studies per domein hebben geselecteerd. Het is dus geen systematische analyse, maar een eerste scan van relevante overeenkomsten en verschillen. Voor de domeinen is voortgebouwd op de thema's van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit heeft geleid tot de volgende selectie (zie ook tabel 8.1 in §8.4):

- Luchtvaart (studies naar Schiphol)
- Ruimtelijke ontwikkeling van regio's (studies naar Regio Eindhoven, Parkstad Limburg, Achterhoek)
- Snelwegen (studies naar verschillende trajecten)
- Waterkwaliteit (studies naar de Markerwadden)
- Waterveiligheid (studies naar verschillende Ruimte voor de Rivier projecten)
- Zeehavens (studies naar Maasvlakte II en IJmuiden)

In het domein spoor zijn geen meerdere studies gevonden die de publieke participatie breed belichten, daarom is dit domein niet meegenomen.

8.1 Motieven

Rond nationale vraagstukken in de fysieke leefomgeving, zien we vooral participatie door meedenken. De vorm van het meedenken varieert sterk. Bijvoorbeeld rond Schiphol en Maasvlakte II zijn overlegorganen ingesteld waar voorstellen worden besproken en afspraken gemaakt worden. We spreken hier van meedenken omdat overheden met een voorstel doen en dit vervolgens in samenspraak wordt aangepast en aangescherpt. Meedenken krijgt ook vaak vorm door lokale of regionale ontwerpessies en interactieve bijeenkomsten, bijvoorbeeld rond snelwegprojecten en in het programma Ruimte voor de Rivier.

Naast het meedenken, zien we bij uitzondering voorbeelden van meebepalen en zelforganiseren: in enkele projecten van Ruimte voor de Rivier ontstonden alternatieve plannen vanuit bewoners; de Markerwadden zijn ontstaan op initiatief van Natuurmonumenten; en in de ruimtelijke ontwikkeling van regio's zien we enkele initiatieven vanuit private partijen en lokale gemeenschappen. In al deze cases wordt echter geconcludeerd dat geen sprake is van een fundamentele verschuiving van bevoegdheden of verandering van formele regels en procedures. Daarmee is het meebepalen en zelforganiseren rond nationale vraagstukken in de fysieke leefomgeving nog steeds een uitzondering. Wel wordt verwacht dat deze uitzonderingen op termijn de reguliere praktijken zullen gaan veranderen (zie verdere duiding in §8.4).

Uit de studies blijkt dat er in de Nederlandse participatiepraktijk weinig aandacht is voor het doel van participatieprocessen. De kenmerken van domeinen – zoals schaalniveau, functie, verantwoordelijkheidsverdeling – worden niet in relatie gebracht tot de te kiezen participatievorm.

Uitzonering is het domein zeehavens en dan met name de Rotterdamse haven. Auteurs constateren dat er brede maatschappelijke consensus was over nut- en noodzaak van Maasvlakte II en dat het participatieproces hierop is aangepast door geen nut- en noodzaakdiscussie te voeren met participanten.

8.2 Basis

In H3 hebben we vier onderdelen van de basis voor participatie benoemd: organisatie, netwerken, empowerment en diversiteit. In de literatuur over Nederlandse cases rond nationale vraagstukken in de fysieke leefomgeving, is een drietal dingen opgevallen.

Het meest opvallend zijn inzichten wat betreft *empowerment*, al wordt dit niet expliciet genoemd. In veel studies wordt aangegeven dat de vaardigheden en kwaliteiten van de participant bepalend zijn voor de wijze waarop omgegaan wordt met de inbreng van de participant. Zo was de kwaliteit van het voorstel van Natuurmonumenten voor de Markerwadden en van bewoners voor alternatieve Ruimte voor de Rivierprojecten doorslaggevend. Het belang van vaardigheden en kwaliteiten van participanten wordt in deze cases onderstreept. Dit wordt echter niet vertaald naar *empowerment* van participanten. Oftewel, er is weinig aandacht voor de vraag hoe participanten beter in staat gesteld kunnen worden om te participeren.

Met betrekking tot de organisatiecultuur zien we veel nadruk hierop in het domein waterveiligheid. In studies wordt aangegeven dat dit domein wordt gekenmerkt door een sterke expertoriëntatie en een leidende rol van de overheid. Dit maakt het lastiger om in dit domein open te staan voor initiatieven uit de samenleving. In de andere domeinen wordt de organisatiecultuur en de invloed hiervan op participatie minder expliciet benoemd.

Ten derde zien we rond diversiteit dat er in Nederland veel geëxperimenteerd wordt met het creëren van ruimte voor lagere overheden om participatie in te richten. Bij Ruimte voor de Rivier en bij de ruimtelijke ontwikkeling van regio's zien we overwegend positieve ervaringen hiermee. Enkele Ruimte voor de Rivier projecten ontstonden in nauwe samenwerking tussen provincies, gemeenten en de lokale gemeenschap. Dit was mogelijk omdat deze gemeenten en provincies ruimte kregen om het participatieproces vorm te geven. Dit kan echter alleen ontstaan wanneer er vanuit nationaal niveau daadwerkelijk ruimte wordt geboden om participatie vorm te geven; ruimte om inhoudelijk met alternatieve plannen te komen en procesmatig de participatie op passende wijze in te richten.

8.3 Ontwerprichtlijnen

In de studies hebben we ook gekeken naar aandachtspunten en lessen vanuit de domeinen wat betreft de ontwerprichtlijnen. Hiervoor volgen we de vier bouwstenen van participatie: ontwerp, proces, besluitvorming en leren (zie H4).

In het *ontwerp* van participatieprocessen wordt in elk domein geworsteld met de mate van inclusiviteit: welke partijen worden wel en welke niet betrokken. Er is geen eenduidig antwoord op

deze vraag. Wel hebben we drie relevante lessen genoteerd: als participanten in verschillende arena's betrokken zijn, is het cruciaal deze arena's goed met elkaar te verbinden (Schiphol, Maasvlakte II), zorg dat je ook tussentijds kijkt of de juiste partijen aan tafel zitten (Maasvlakte II), en kijk niet alleen naar *wie* betrokken zijn maar ook naar de *intensiteit* van deze betrokkenheid (snelwegen). Daarnaast vinden we in veel studies het belang van vroegtijdige betrokkenheid. Hoe vroeger partijen betrokken worden, hoe beter hun inbreng meegenomen kan worden (zie ook 8.4 voor verdere noties op dit punt). Tot slot is er in de Nederlandse praktijk veel aandacht voor de flexibiliteit van het participatieproces. Naar aanleiding van Ruimte voor de Rivier wordt geconcludeerd dat flexibiliteit moet worden afgewogen ten opzichte van weerstand. Juist als er veel weerstand is, kan flexibiliteit in de procedures leiden tot onduidelijkheid en wantrouwen. Wanneer het gaat om zelforganiseren, is flexibiliteit en maatwerk daarentegen essentieel (bijvoorbeeld Markerwadden en ruimtelijke ontwikkeling regio's). Het 'systeem' staat dit soort initiatief vaak niet toe, maar juist door flexibiliteit en maatwerk aan te bieden, kunnen deze uitzonderingen toch succesvol gerealiseerd worden.

Met betrekking tot het *proces* van participatie vinden we in de casestudies veel aandacht voor de inhoud van het participatieproces. Zo wordt uit Ruimte voor de Rivier de les getrokken dat inhoudelijke ruimte voor alternatieve oplossingen essentieel is voor het participatieproces. En rond Schiphol en Maasvlakte II zien we dat het streven naar integrale oplossingen, waar meerdere domeinen en problemen onderdeel zijn, zoekruimte geeft in het participatieproces. Tegelijkertijd is verwevenheid en openheid niet per definitie goed. Zo wordt ook gesignaleerd dat sterke verwevenheid tussen inhoudelijke vraagstukken en oplossingen ertoe leidt dat afspraken vager in plaats van concreter worden (Schiphol), en tot discussie over de daadwerkelijke opgaven kunnen leiden (Ring Eindhoven). Naast de inhoud, wordt er nog een aantal (uit de literatuur bekende) proceskenmerken van goede participatie genoemd in de casusstudies. Participatie is succesvol als informatie open wordt gedeeld en er gelijkheid in informatiepositie is, als er daadwerkelijke dialoog en interactie ontstaat, en er wederzijds begrip en afhankelijkheid ontstaat vanuit gelijkwaardige posities. Voor zelforganisatie wordt echter aangegeven dat dit soort proceskenmerken onvoldoende zijn. Participatie in de vorm van zelforganiseren vereist vanuit de overheid heel andere vaardigheden (zie ook H7).

Wat betreft de *besluitvorming* zien we in bijna alle studies dat de ervaren invloed van participanten essentieel is voor de tevredenheid met de participatie. Hierbij wordt echter ook geconstateerd dat het verbinden van participatie en besluitvorming lastig is en dat het nog zoeken is naar de juiste mechanismen. Op basis van de cases Maasvlakte II en Schiphol geven onderzoekers aan dat het tussentijds verbinden van het participatie- en het besluitvormingsproces beter werkt dan het in serie-schakelen ervan (eerst participatie, dan besluitvorming). Dit is een relevante les die nader onderzoek waard is. Verder zien we verschillen tussen de domeinen. Rond de luchtvaart en zeehavens zijn er sterke institutionele spelers en grote economische belangen. Hierdoor is de legitimiteit van het participatieproces verbonden met de autoriteit van de mensen in deze processen ten opzichte van de sterke spelers. In de andere domeinen, waaronder water en snelwegen, zien we dat de legitimiteit van het participatieproces niet zozeer afhangt van autoriteit maar meer van de momenten waarop participatie een plek krijgt in de ruimtelijke procedure.

Tot slot het *leren* in participatie. Leren zien we opvallend genoeg alleen terug in relatie tot de inhoud van het participatieproces. Het gaat dan vooral om het verbinden van expertkennis en lekenkennis, en de gelijkwaardige positie tussen beiden. *Joint fact finding* wordt benoemd als manier om het leren vorm te geven. Het leren, evalueren en verbeteren van participatie komt in geen van de onderzoeken terug.

8.4 Wetenschappelijke verdieping

In tabel 8.1 zijn de meegenomen studies weergegeven. Naast de zojuist gepresenteerde inzichten, willen we nog ingaan op een aantal trends die we kunnen afleiden uit de Nederlandse casestudies.

Casus	Domein	Participatievorm		
		<i>Meedenken, meewerken</i>	<i>Meebepalen</i>	<i>Zelforganiseren</i>
Alderstafel Schiphol	Luchtvaart	Van Buuren e.a. 2012; De Jong, 2012; De Jong & Boelens, 2013	-	-
Maasvlakte II	Zeehavens	Gils & Klijn, 2007; Van Ham, 2010	-	-
Markerwadden	Waterkwaliteit, natuur	-	-	Grotenbreg & Altamirano, 2017; IJff et al. 2018
Ruimte voor de Rivier	Waterveiligheid, ruimtelijke kwaliteit	Cuppens e.a. 2012; Grotenhuijse e.a. 2018	Edelenbos e.a. 2016; Roth & Winnubst, 2014	-
Snelwegen	Snelwegen	Glasbergen & Driessen, 2005; Hamersma e.a. 2018	Heeres e.a. 2016	-
Ruimtelijke ontwikkeling van regio's	Variërend, integraal	-	Westerink e.a. 2017	Meijer & Van der Krabben, 2018; Westerink e.a. 2017
Project-overstijgend	Variërend	Edelenbos e.a. 2009; Van Tatenhove e.a. 2010; Verweij e.a. 2013	-	Van der Stoep, 2014

Tabel 8.1 Overzicht wetenschappelijke bronnen

Kijkend naar participatie in het domein fysieke leefomgeving zien we begin deze eeuw twee belangrijke trends. In de jaren '00 zien we de opkomst van interactieve beleidsvorming. Vraagstukken waarin de overheid tot dan toe leidend was, worden nu in interactieve processen en met interactieve platforms opgezet. In de jaren '10 zien we de opkomst van de participerende overheid. Maatschappelijke partijen nemen zelf initiatief en de overheid faciliteert door in het initiatief te participeren.

Zoals eerder geconstateerd is deze vorm van zelforganiseren uitzondering als het gaat om nationale vraagstukken rond de fysieke leefomgeving. Ook bij deze uitzonderingen laat onderzoek zien dat geen sprake is van een wezenlijke verandering van de participatiepraktijk. Zo wordt over burgerinitiatieven binnen Ruimte voor de Rivier geconcludeerd: *“generalized claims about “room for governance” or radically new modes of governance suggesting “deep” institutional changes are not warranted”* (Roth & Winnubst, 2014, p. 244). In onderzoek naar de ruimtelijke ontwikkeling van Parkstad Limburg en Regio Eindhoven zien we een vergelijkbare conclusie: *“The participating government does not fully replace the leading government”* (Westerink et al. 2017, p. 162). En bij de Markerwadden, het meest recente en bekende voorbeeld van maatschappelijke initiatief, is in de variëteit van faciliteren van initiatief tot projectleiding gekozen voor een gezamenlijk project en bewust niet voor faciliteren (Grotenbreg & Altamirano, 2017; IJff et al. 2018). Dit betekent overigens niet dat de participatiepraktijken onveranderd zijn. Er is op dit moment geen fundamentele verschuiving naar meebepalen en zelforganiseren, maar er wordt wel verwacht dat de uitzonderingen op termijn de reguliere praktijken zullen gaan veranderen.

In de literatuur zien we een drietal uitdagingen dat wordt benadrukt. Allereerst is er brede overeenstemming over het belang van vroegtijdige betrokkenheid, maar wordt ook geconcludeerd dat dit juist in complexe ruimtelijke projecten lastig is. Belanghebbenden raken pas gemotiveerd om te participeren wanneer ze met enige zekerheid weten welke impact het project, bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of de verbreding van een dijk, op hun individuele situatie heeft. Deze impact wordt vaak pas later in het project duidelijk, wanneer de oplossingsruimte al sterk is teruggelopen. Of, in de woorden van Hamersma e.a. (2018, p 1244) , over het participatieproces rond de Ring Zuid Groningen: *“Residents also outlined situations where their interests and concerns and, as such, their enthusiasm for gaining more information or participation, had changed during the planning process through the additional information they received. This factor helps to explain why people may often become active too late in the planning process when the options to influence change in the plan become limited”*

Ten tweede zien we in de wetenschappelijke literatuurstudies relatief weinig aandacht voor de inhoud van het participatieproces, terwijl dit in de empirische onderzoeken juist wel een heel relevante factor is. Het gaat dan om vragen zoals: wat is de inhoudelijke ruimte in het participatieproces? In welke breedte en integraliteit mogen oplossingen of compensatie worden gevonden? En hoe is de inhoud herkenbaar in het besluitvormingsproces van bestuurders en politici? In wetenschap en praktijk zien we regelmatig de neiging om het succes van participatie procesmatig te bepalen; ‘als het proces maar goed is’. De Nederlandse casestudies laten zien dat de inhoudelijke component wel degelijk grote invloed heeft en aandacht behoeft.

Ten derde blijkt de verbinding van participatieve en representatieve democratie in alle cases een uitdaging. Ondanks dit breed erkende vraagstuk, zijn er weinig concrete handvaten over het leggen van deze verbinding. Toch is dit in het democratisch systeem één van de meest essentiële vraagstukken. Meer inzicht in mogelijke manieren om de relatie tussen participatieve en representatieve democratie te organiseren is nodig om participatie door te ontwikkelen als deel van het democratische systeem.

H9. Reflecties

De rijkdom van de oogst die in de voorliggende rapportage is weergegeven, laat zich moeilijk samenvatten. Daarom richten we ons in deze reflectie op vijf thema's die dominant terugkomen in deze literatuurstudie en waarop kennislacunes zijn gedefinieerd: het doel van participatie, *empowerment*, verhouding tussen participatie en de representatieve democratie, recente trends en het leren van participatie. Voor elk van deze thema's hebben we in box 3 de relevante kennisvragen samengevat.

9.1 Maak het doel van participatie expliciet

De belangrijkste oproep vanuit de wetenschappelijke literatuur aan participatieprofessionals is het expliciet maken van het doel van participatie: bespreek met overheden en participanten het doel van participatie, en weeg daarin het vraagstuk, de lokale context en de motieven voor participatie mee. Dit is essentieel om het participatieproces af te bakenen en te ontwerpen, en met de juiste verwachtingen het participatieproces te doorlopen.

Tegelijkertijd zien we nog onvoldoende handvatten over hoe de doelen van participatie kunnen worden afgewogen met het oog op de kenmerken van het vraagstuk en de betreffende context. Een bijzonder vraagstuk daarbij is de effectiviteit van participatie. Onderzoeken wijzen in verschillende richtingen en het is daarmee onduidelijk hoe participatie zich verhoudt tot het motief effectiviteit.

9.2 Combineer gelegenheid tot participatie met het *empoweren* van participanten

Uit deze literatuurstudie blijkt dat het *empoweren* van participanten relatief onderbelicht is in de Nederlandse participatiepraktijk. Dit is opvallend, zeker gezien de worsteling die in de Nederlandse cases duidelijk wordt met de inclusiviteit van participatie en het komen tot kwalitatief hoogwaardige participatievoorstellen.

Het is daarom van belang om niet alleen vorm te geven aan participatieprocessen, maar ook aan het *empoweren* van participanten. Wanneer participanten beter in staat zijn om te participeren, biedt dit ook een uitweg in het dilemma hoe te komen tot een selectie van participanten (in relatie tot bijvoorbeeld inclusiviteit, diversiteit en werkbaarheid). Door *empowerment*, komt het minder aan op de selectie vanuit overheidszijde. Wij willen daarbij nog één interessant inzicht uitlichten, namelijk de suggestie om bij meebepalen meer te doen en minder te overleggen (zie ontwerprichtlijnen H6). Dit maakt participatie niet alleen relevanter, maar ook toegankelijker voor participanten.

9.3 Ontwerp de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie

Zowel in de literatuurstudies als in de Nederlandse casestudies is het ontwerpen van een succesvolle verhouding tussen participatieve en representatieve democratie een groot vraagteken. De relatie tussen beiden is niet zelden verre van probleemloos. De vraag is onder welke condities en op welke wijze deze relatie zodanig vormgegeven kan worden dat beide processen niet alleen vruchtbaar

samengaan maar ook elkaar kunnen versterken. In de studies hebben we een enkele indicaties gevonden, zoals het transparant maken hoe de inbreng vanuit de participatieve democratie een plek krijgt in de representatieve democratie en het parallel (in plaats van serie-)schakelen van beiden. Er is meer systematisch onderzoek nodig om in de participatiepraktijk de beide democratievormen op versterkende wijze met elkaar te verbinden.

9.4 Trend: non-participatie of burgerinitiatief?

In de meest recente literatuurstudies zien we twee recente trends. Ten eerste is er de opkomst van bewoners en maatschappelijke organisaties die zelf het initiatief nemen. Deze burgerinitiatieven zijn nog relatief onderbelicht en ontstaan vooral als uitzondering en dankzij maatwerk. Meer inzicht in de bijdrage van burgerinitiatieven en de bijpassende sturingsstijlen aan overheidszijde is nodig. Ten tweede zien we dat gedragsverandering steeds vaker deel is van het behalen van beleidsdoelen, bijvoorbeeld rond duurzaamheid, energieverbruik en voedsel. Vaak wordt dan gegrepen naar vormen van beïnvloeding (zoals nudging en marketing) om tot gedragsverandering te komen. In termen van Arnstein's participatieladder is dit echter non-participatie. Tegelijkertijd zien we dat de verdergaande vormen van participatie, zoals meebepalen en zelforganiseren, ook kunnen leiden tot gedragsverandering.

Beide trends kunnen gemakkelijk leiden tot meebewegen met nieuwe, 'hippe' vormen. Maar deze trends kunnen ook vergaande consequenties hebben voor de participatiepraktijk. Bewuste keuzes en afwegingen zijn dan van belang, waarbij zowel de motieven van ambtenaren als van politici en bestuurders als van participanten aan de orde zijn.

Box 3. Kennisvragen

Doel van participatie:

- a) Wat leren we uit casuonderzoek over de relatie tussen kenmerken van domein, vraagstuk en context enerzijds, en de afweging van participatiedoelen anderzijds?
- b) Wat is bekend over de effectiviteit van verschillende participatievormen, -ontwerpen en -instrumenten?

Empowerment:

- c) Hoe kan in de Nederlandse context het *empoweren* van participanten vorm krijgen? Wat zijn hiervoor relevante aangrijpingspunten?
- d) Welke bijdrage kan *empowerment* leveren aan het beter omgaan met de selectie van participanten?

Verhouding participatieve en representatieve democratie:

- e) Hoe kan de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie op versterkende wijze vormgegeven worden?
- f) Welke rol vragen verschillende participatievormen (meedenken, meebepalen, zelforganiseren) van politici en bestuurders?

Trends:

- g) Wat zijn de mogelijkheden voor burgerinitiatief bij nationale vraagstukken rond de fysieke leefomgeving? En hoe kan vanuit eerste initiatieven 'bij uitzondering' een meer fundamentele ontwikkeling van sturingsstijlen plaatsvinden?

Leren

- h) Hoe kan lerend verbeteren concreet vormkrijgen tijdens participatieprocessen? Welke methoden zijn daarin passend en haalbaar (tijd, ruimte, gelegenheid)? En welke rol kunnen wetenschappers en praktijkprofessionals hierin op zich nemen?

9.5 Neem tijd om te leren

De omvang en veelheid van deze studie naar literatuurstudies laat zien hoe breed en complex participatie is. In deze complexiteit is er echter relatief weinig aandacht voor het leren van participatie en het al doende verbeteren van participatieaanpakken. Vaak ontbreekt het aan tijd en ruimte om te monitoren, leren en te verbeteren. En leren waarbij ook de participant deelneemt, is nauwelijks aan de orde.

Met deze kennisbasis hopen wij een eerste stap te zetten in het leren; in dit geval in het leren van wetenschappelijke literatuurstudies. Een relevante, maar ook een kleine stap. Uiteindelijk gaat om een attitude, waarin tijd en ruimte wordt genomen om te leren en te verbeteren, en waarin praktijk en wetenschap elkaar weten te vinden. Uiteindelijk is het organiseren van participatie zowel een kunde als een kunst. Participatie is een *kunde* omdat men op basis van wetenschappelijke, welgeordende kennis tot een bepaalde participatievaardigheid kan komen. Tegelijkertijd is participatie een *kunst* omdat het succes mede bepaald wordt door de bekwaamheid en behendigheid van betrokkenen, die op basis van ervaring leren te improviseren en zich aan te passen aan de betreffende situatie. In deze studie willen we hieraan bijdragen door de belangrijkste handvatten samen te vatten in een praatplaat. Vanuit deze kennisbasis kunnen vervolgstappen gezet worden om tot een leerproces en blijvende ontwikkeling te komen van participatie als kunde en kunst.

Participatie



MOTIEVEN	Participant	Instrumenteel
	Overheid	Zeggenschap Democratisch recht Actief burgerschap
	Legitimiteit Kloof politiek Democratisch ideaal	Kwaliteit Effectiviteit Draagvlak

Als politicus wil ik met deze participatie...

Maar als bewoner vind ik het in dit proces wel belangrijk dat...

Vergeet niet dat we spreken over het domein...

Ga in gesprek over het doel

Besluitvorming

Wees alert op de relatie tussen participatie en de representatieve democratie. Zorg dat de relatie vanaf de start wordt gelegd en expliciet wordt besproken.

Besluitvorming

Leidt het procesontwerp tot het beoogde doel?

Is het participatiedoel nog steeds passend?

Is er een actieve verbinding tussen participatieproces en besluitvorming?

Zijn alle participanten in staat te participeren?

Lerend verbeteren

Hoe wordt het procesontwerp ervaren door participanten en overheid? Is bijstelling nodig?

Is er ruimte voor de beoogde participatievorm? Kloppen rollen van participant en overheid?

Empowerment

Zijn de relevante participanten ook daadwerkelijk in staat te participeren? En hoe kan je hun empowerment vergroten?

Ontwerp het participatieproces

Kies participatievorm

Ontwerp

Leren

- CRITERIA**
1. Kwaliteit
 2. Transparantie
 3. Gelijkheid
 4. Inclusiviteit
 5. Passendheid

Meewerken

Overheid organiseert proces om samen met participant aan vraagstuk, besluit of dienst te werken

Meebepalen

Vanuit gedeeld eigenaarschap werken overheid en participant aan vraagstuk, besluit of dienst

Zelforganiseren

Participant neemt initiatief vraagstuk, besluit of dienst aan te pakken, overheid faciliteert dit

Referenties

Referenties buiten literatuurreview

- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving: Op zoek naar sturingsfilosofie voor een schone economie*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Klijn, E.H. and C. Skelcher (2007) Democracy and governance networks: Compatible or not? *Public Administration*, 85(3): 587-608.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2009) Making governance networks effective and democratic through metagovernance, *Public Administration*, 87(2): 234-258.

Literatuurreviews

- Alford, J. (2014) The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom, *Public Management Review*, 16(3): 299-316.
- Booth, C. and T. Richardson (2001) Placing the public in integrated transport planning, *Transport Policy*, 8(2): 141-149.
- Bovaird, T. (2007) Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services, *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.
- Brandsen, T. and V. Pestoff (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services, *Public Management Review*, 8(4): 493-501.
- Bryson, J.M., K.S. Quick, C.S. Slotterback and B.C. Crosby (2013) Designing public participation processes, *Public Administration Review*, 73(1): 23-34.
- Buchy, M. and S. Hoverman (2000) Understanding public participation in forest planning: A review, *Forest Policy and Economics*, 1: 15-25.
- Chess, C. and K. Purcell (1999) Public participation and the environment: Do we know what works? *Environmental Science & Technology*, 33(16): 2685-2692.
- Curtin, J., C. McInerney and B.Ó. Gallachóir (2017) Financial incentives to mobilise local citizens as investors in low-carbon technologies: A systematic literature review, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 75: 534-547.
- Driessen, P.P.J., C. Dieperink, F. van Laerhoven, H.A.C. Runhaar and W.J.V. Vermeulen (2012) Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance: Experiences from the Netherlands, *Environmental Policy and Governance*, 22(3): 143-160.
- Fung, A. (2015) Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future, *Public Administration Review*, 75(4): 513-522.
- Hegger, D.L.T., H.L.P. Mees, P.P.J. Driessen and H.A.C. Runhaar (2017) The roles of residents in climate adaptation: A systematic review in the case of the Netherlands, *Environmental Policy and Governance*, 27: 336-350.
- Hilgers, D. and C. Ihl (2010) Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector, *International Journal of Public Participation*, 4(1): 67-88.
- Ianniello, M., S. Iacuzzi, P. Fedele and L. Brusati (2019) Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review, *Public Management Review*, 21(1): 21-46.
- Irvin, R.A. and J. Stansbury (2004) Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.

- Kivimaa, P., M. Hildén, D. Huitema, A. Jordan and J. Newig (2017) Experiments in climate governance: A systematic review of research on energy and built environment transitions, *Journal of Cleaner Production*, 169: 17-29.
- Luyet, V., R. Schlaepfer, M.B. Parlange and A. Buttler (2012) A framework to implement stakeholder participation in environmental projects, *Journal of Environmental Management*, 111: 213-219.
- Nabatchi, T. and A. Sancino (2017) Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction, *Public Administration Review*, 77(5): 766-776.
- Osborne, S.P., Z. Radnor and K. Strokosch (2016) Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5): 639-653.
- Pestoff, V. (2014) Collective action and sustainability of co-production, *Public Management Review*, 16(3): 383-401.
- Reed, M.S. (2008) Stakeholder participation for environmental management: A literature review, *Biological Conservation*, 141: 2417-2431.
- Renn, O., T. Webler, H. Rakel, P. Dienel and B. Johnson (1993) Public participation in decision making: A three-step procedure, *Policy Sciences*, 26: 189-214.
- Richardson, B.J. and J. Razzaque (20xx) Public participation in environmental decision-making, *Environmental law for sustainability*, 6: 165-194.
- Sengers, F. A.J. Wiczorek and R. Raven (2016) Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review, *Technological Forecasting and Social Change*, online first.
- Stringer, L.C., A.J. Dougill, E. Fraser, K. Hubacek, C. Prell and M.S. Reed (2006) Unpacking “participation” in the adaptive management of social-ecological systems: A critical review, *Ecology and Society*, 11(2): 39.
- Verschuere, B., T. Brandsen and V. Pestoff (2012) Co-production: The state of the art in research and the future agenda, *Voluntas*, 23(4): 1083-1101.
- Voorberg, W.H., V.J.J.M. Bekkers and L.G. Tummers (2015) A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*, 17(9): 1333-1357.
- Watson, V. (2014) Co-production and collaboration in planning: The difference, *Planning Theory & Practice*, 15(1): 62-76.
- Weber, T. (1999) The craft and theory of public participation: A dialectical process, *Journal of Risk Research*, 2(1): 55-71.

Referenties Nederlandse casestudies

- Buuren, M.W. van, F. Boons en G.R. Teisman (2012) Collaborative problem solving in complex governance system: Amsterdam Airport Schiphol and the challenge to break path dependency, *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2): 116-130.
- Cuppen, M., B. Broekhans & B. Enserink (2012) Public participation in EIA and attitude formation, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(2): 63-74.
- Edelenbos, J. M.W. van Buuren, D. Roth and M. Winnubst (2017) Stakeholder initiatives in flood risk management: Exploring the role and impact of bottom-up initiatives in three ‘Room for the River’ projects in the Netherlands, *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(1): 47-66.
- Edelenbos, J.E., P.J. Klok and J. van Tatenhove (2009) The institutional embedding of interactive policy making: Insights from a comparative research based on eight interactive projects in the Netherlands, *The American Review of Public Administration*, 39(2): 125-148.

- Gils, M. van, en E.H. Klijn (2007) Complexity in decision making: The case of the Rotterdam Harbour expansion: connecting decisions, arenas and actors in spatial decision making, *Planning Theory & Practice*, 8(2): 139-159.
- Glasbergen, P. and P.P.J. Driessen (2005) Interactive planning of infrastructure: The changing role of Dutch project management, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 23(2): 263-277.
- Groothuijse, F.A.G., M.N. Boeve, G.M. van den Broek, A. Keessen en H.F.M.W. van Rijswick (2018) Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier, Utrecht: Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law.
- Grotenbreg, S. and M. Altamirano (2017) Government facilitation of external initiatives: how Dutch water authorities cope with value dilemmas, *International Journal of Water Resources Development*, 35(3): 465-490.
- Ham, H. van (2010) Zeehavenontwikkeling in Nederland: Naar een beter beleidsvormingsproces, Delft: TU Delft.
- Hamersma, M., E. Heinen, T. Tillema and J. Arts (2018) Understanding resident satisfaction with involvement in highway planning: In-depth interviews during a highway planning process in the Netherlands, *Journal of Environmental Planning and Management*, 61(7): 1224-1249.
- Heeres, N., T. Tillema and J. Arts (2016) Dealing with interrelatedness and fragmentation in road infrastructure planning: An analysis of integrated approaches throughout the planning process in the Netherlands, *Planning Theory & Practice*, 17(3): 421-443.
- Ijff, S., G. J. Ellen, J. Veraart en M. van Riel (2018) Leren van Marker Wadden: Over het speelveld en governance opgaven, Deltares.
- Jong, B. de (2012) Assessing the outcomes of the Alders Table, in *The airport assembled: Rethinking planning and policy making of Amsterdam Airport Schiphol by using the Actor-Network Theory* [pp 225-235], Delft: Eburon.
- Jong, B. de, and L. Boelens (2013) Understanding Amsterdam Airport Schiphol through controversies, *Systems Research and Behavioral Science*, 31(1): 3-13.
- Meijer, M. and E. van der Krabben (2018) Informal institutional change in De Achterhoek region: From citizen initiatives to participatory governance, *European Planning Studies*, 26(4): 745-767.
- Roth, D. and M. Winnubst (2014) Moving out or living on a mound? Jointly planning a Dutch flood adaptation project, *Land Use Policy*, 41: 233-245.
- Stoep, H. van der (2014) *Stories becoming sticky: How civic initiatives strive for connection to governmental spatial planning agendas*, Wageningen: Wageningen University.
- Tatenhove, J. van, J. Edelenbos and P.J. Klok (2010) Power and interactive policy-making: A comparative study of power and influence in 8 interactive projects in the Netherlands, *Public Administration*, 88(3): 609-626.
- Verweij, S., E.H. Klijn, J. Edelenbos and M.W. van Buuren (2013) What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects, *Public Administration*, 91(4): 1035-1055.
- Westerink, J., A. Kempenaar, M. van Lierop, S. Groot, A. van der Valk and A. van den Brink (2017) The participating government: Shifting boundaries in collaborative spatial planning of urban regions, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(1): 147-168.

Bijlage 1. Selectie en analyse van literatuurstudies participatie

Om een kennisbasis aan te leggen, is het allereerst belangrijk om de bestaande, state-of-the-art inzichten over participatie in kaart te brengen. Hiervoor hebben wij een systematische review van wetenschappelijke literatuurstudies rond participatie uitgevoerd. Wetenschappelijke literatuurstudies zijn een methode om bestaande kennis rondom een onderwerp te verzamelen. Daarbij leidt goed literatuuronderzoek niet tot een simpele opsomming van alle beschikbare gegevens maar geeft het een kritische bespreking van patronen, thema's, conflicten en kennishiaten in de literatuur.

Omdat er reeds een aanzienlijk aantal literatuurstudies naar participatie bestaat, hebben wij ervoor gekozen om een systematische analyse van reeds bestaande literatuurstudies uit te voeren. Op die manier zijn wij in staat geweest een groter aantal inzichten te verzamelen, waarbij we voortbouwen op de literatuurstudies die door andere wetenschappers zijn gedaan. De systematische review van literatuurstudies resulteert in een breed en diep overzicht en kritische bespreking van de state-of-the-art wetenschappelijke kennis over participatie.

De zoektocht naar literatuur vond in juni 2019 plaats. We hebben hierbij de volgende zoektermen gebruikt, telkens in combinatie met 'state-of-the-art', 'review', 'literature review' en 'systematic review'.

<i>Zoektermen (alfabetisch)</i>	
Citizens in environmental governance	Facilitative governance
Citizen participation	Public participation
Citizen participation environment	Public participation environment
Citizen participation infrastructure	Public participation infrastructure
Co-creation	Self-governance
Co-production	Self-governance environment
Community initiatives environment	Stakeholder engagement environment

In deze zoektocht zijn de artikelen geselecteerd op onderwerp, continent, domein en toegepaste onderzoeksmethode. We hebben artikelen geselecteerd waarin het centrale onderwerp participatie is. Daarbij hebben we de zojuist gepresenteerde definitie en afbakening gehanteerd (zie §1.2). Er zijn ook grote wetenschappelijke gebieden die slechts gedeeltelijk raken aan participatie, met name participatie door e-governance, participatieve monitoring en participatie rond milieueffectrapportages. Deze hebben we, vanwege de slechts gedeeltelijke relevantie en grootte, niet meegenomen.

Vanwege de verwachte invloed van de context op participatiepraktijken, hebben we de selectie afgebakend tot studies die zijn uitgevoerd in de continenten Europa, Noord-Amerika en Australië. In de artikelen gaat het om participatie in het domein leefomgeving met directe of indirecte betrokkenheid van de Rijksoverheid. Participatie enkel op lokaal of wijkniveau is dus niet meegenomen, tenzij het Rijksbelangen raakt. Ook studies naar coproductie en co-creatie met een nadruk op publieke dienstverlening in domeinen niet zijnde fysieke leefomgeving, zijn niet meegenomen.

Alle geselecteerde artikelen zijn gepubliceerd in een wetenschappelijk tijdschrift en zijn gebaseerd op de methoden review van literatuur of review van het participatieveld. Onder dit laatste vallen bijvoorbeeld ook reviews van methoden of van de participatiecultuur in een land. Vergelijkende studies van een groot aantal participatiecases vallen hier niet onder. Onze zoektocht leverde ook een aantal artikelen op die strikt gezien geen literatuurstudies behelzen. Dit betreft theoretische en conceptuele artikelen, onderbouwd met inzichten uit een aantal casestudies. Wanneer deze artikelen als gezaghebbend gelden in het betreffende wetenschappelijke domein, hebben wij ze meegenomen in onze studie. In de reflectie gaan we in op de keerzijden van deze afbakening.

Op basis van de zoektermen en selectiecriteria zijn 29 artikelen geselecteerd: 16 literatuurstudies en 13 conceptuele papers. Een overzicht van deze artikelen is opgenomen in bijlage 1. De geselecteerde artikelen zijn systematisch geanalyseerd met behulp van een codeerschema (zie bijlage 2).