



## **ParticipEASY?**

Lessen uit een evaluatie van participatieprocessen voor een beter proces  
in het kader van de Omgevingswet

Eline Donkers

Universiteit Utrecht



**Masterthesis: ParticipEASY? Lessen uit een evaluatie van participatieprocessen voor een beter proces in het kader van de Omgevingswet**

9 augustus 2019

E.M.C. Donkers

Master Spatial Planning

Student nummer: 5903556

Onder begeleiding van Prof. dr. S.C.M. Geertman

Faculteit Geowetenschappen

Universiteit Utrecht



**Universiteit Utrecht**



# Voorwoord

Beste lezer,

Wat ben ik trots dat ik u deze scriptie kan presenteren! Of het nu gaat over het verloop van ruimtelijke projecten of mijn eigen leven, beide gaan ze niet zonder slag of stoot. Gelukkig werd in mijn geval alles steeds beter en ik hoop dat mijn scriptie daar ook aan bij kan dragen als het gaat om participatieprocessen. Even een korte persoonlijke terugblik, op een dag in 2005 bezocht ik de Universiteit Utrecht voor het eerst. Toen met mijn middelbare school, het was de eerste keer dat ik in aanraking kwam met een universiteit en vanaf die dag werd één van mijn dromen om aan een universiteit af te studeren. Het grootste deel van mijn leven stond in het teken van tegenslagen en de jaren die volgden zaten allesbehalve mee, maar oh wat was ik (meestal) vastberaden om door te gaan. Het volgen van een pre-master en master naast een bijna voltijd carrière als gemeentelijk planoloog was wederom niet de makkelijkste weg. Maar, ik werd ook sterker, wijzer en bleef geloven.

En nu, nu heb ik de finishlijn gehaald. Met zelfs twee marathons ervaring, was deze scriptie nog steeds een hele kluit met meer dalen dan pieken. Maar ik merkte ook dat ik me getrainder en gedisciplineerder voelde dan voorheen waardoor ik zelfs in staat was om de laatste kilometers een eindsprint in te zetten. Iets wat voor degene die mij als hardloper kennen vast bekend in de oren klinkt. Het is klaar en tegelijkertijd begint het nu echt. Het nagenieten van deze prestatie en het gebruiken van al mijn opgedane kennis is het vervolg van mijn carrière waar ik zeker weer onderzoek zal gaan naar nieuwe uitdagingen.

Een aantal personen wil ik graag bedanken voor hun hulp, steun en vermaak tijdens deze master. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Stan Geertman bedanken, je kritische blik en positiviteit hebben me ontzettend geholpen om dit resultaat te kunnen leveren. Dank je Rolf, voor de motivatie, rust en ontspanning die je me bracht zodat ik me er telkens weer toe kon zetten om vooral 's avonds en in de weekenden nog kon studeren. En ik wil graag alle respondenten bedanken voor de open gesprekken waarin zij hun inzichten en ervaringen hebben gedeeld.

Bij een aantal q-sorts aan de keukentafels liepen de emoties hoog op en ik ben ontzettend dankbaar dat deze mensen hun beleving van de participatieprocessen zo open en eerlijk met me wilden delen. Waar ik vanuit mijn werk weinig grip kreeg op participatie, besloot ik dat ik dit verder wilde gaan onderzoeken. En dat onderzoeken heeft me op verassende wijze nieuwe inzichten gegeven als student en in mijn werk. Want als een participatieproces vanuit de overheid goed lijkt te gaan, is dat dan wel echt zo? Tijdens het onderzoek ontdekte ik onder andere een schaduwkant van de participatie die ik zelf niet ontdekt had zonder mijn rol als onderzoeker. Alleen al daarom, was het toch echt de moeite waard, het avontuur dat mijn master is geweest.

Veel leesplezier!

Eline Donkers  
9 augustus 2019, Amsterdam





# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Hoofdstuk 1. Introductie.....	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.3 Wetenschappelijke relevantie .....	12
1.4 Leeswijzer.....	13
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader .....	14
2.1 De veranderende context van de ruimtelijke ordening.....	14
2.2 Wat is participatie?.....	16
2.3 De participatieladder, gradaties in sturing en macht .....	16
2.4 Het belang en de kritiek op participatie .....	18
2.5 Tussenconclusie deelvraag 1.....	20
Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethoden .....	21
3.1 Operationalisering van het onderzoek.....	21
3.2 Onderzoeksstrategie .....	22
3.3 Data verzameling en analyse.....	22
3.4 Q-methodologie.....	25
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid.....	26
Hoofdstuk 4. De knelpunten en pluspunten van de hedendaagse Nederlandse participatieprocessen.....	28
4.1 Veranderende participatie door de komst van de Omgevingswet? .....	28
4.2 De praktijk van participatie .....	29
4.3 Wat typeert het participatieproces? .....	31
4.4 De verwachte invloed van de Omgevingswet op het participatieproces .....	32
4.5 Tussenconclusie deelvraag 2.....	33
Hoofdstuk 5. Een ex-post evaluatie van de kenmerken van het participatieproces volgens experts .....	35
5.1 Participatie als doel of middel? .....	36
5.2 Een evaluatie van de belemmerende proceskenmerken .....	37
5.3 Een evaluatie van de bevorderende proceskenmerken .....	38
5.4 Evaluatie van een trend: een inclusief participatieproces .....	39



5.5 Tussenconclusie deelvraag 3.....	40
Hoofdstuk 6. Een ex-post evaluatie van de kenmerken van het participatieproces volgens participanten .....	41
6.1 Resultaten Q-interviews.....	42
6.2 De eigenschappen voor tevredenheid over het participatieproces .....	45
6.3 Mogelijke verklaring van verschillende participanttypes .....	47
6.4 Nieuwe inzichten tijdens de evaluatie van het participatieproces .....	48
6.5 Tussenconclusie deelvraag 4.....	49
Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen.....	51
7.1 Conclusie .....	51
7.2 Aanbevelingen .....	53
Hoofdstuk 8. Discussie.....	54
Bibliografie .....	57

# Hoofdstuk 1. Introductie

## 1.1 Inleiding

Wereldwijd is participatie een veel gehoord begrip. Participatie in de samenleving, participatie in arbeidsprocessen, participatie in stedelijke ontwikkeling. In veel gevallen staat het begrip participatie centraal voor het betrekken van de bevolking bij opgaven waarin de sociale component een belangrijke rol speelt. Het initiatief om de bevolking bij opgaven te betrekken komt voort uit de gedachte dat je leert hoe je het goed kunt doen voor de bevolking wanneer je weet wat zij wensen.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen speelt de sociale context steeds meer een rol. In een wereld waar het steeds meer draait om globalisering en individualisering groeien de tegenstellingen tussen burgers en de verschillende bevolkingsgroepen. Door de verstedelijking en de krappe ruimte in de stad ontstaan er sneller ruimtelijke conflicten, zijn er meer stakeholders en is belangenafweging en het creëren van draagvlak belangrijker om plannen te realiseren. Vaak geldt dat hoe hoger de bebouwingsdichtheid van de ruimte is, hoe meer stakeholders in de directe omgeving aanwezig zijn. Elke stakeholder wil graag dat zijn belangen verenigd worden met de belangen van de ontwikkeling en de belangentegenstellingen die hier ontstaan leiden vaak tot een complex en stroperig proces. Tegelijkertijd wordt in Nederland de burger mondiger en verwacht ze van de overheid meer ruimte om invloed uit te oefenen. Dit alles zorgt ervoor dat participatie steeds meer als een belangrijk instrument wordt gezien om zo efficiënt mogelijk een eindresultaat te bereiken. Door alle stakeholders bij de ruimtelijke opgave te betrekken kan participatie een instrument zijn dat helpt om tegenstellingen te overbruggen, gezamenlijke oplossingen kan aandragen voor de opgaven en daardoor de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten eenvoudiger maakt.

Op het vlak van participatie is er in Nederland een verband te zien tussen de mondiale ontwikkelingen en de veranderende houding van de overheid. Vanaf 2015 (Min. van I&M, 2014) wordt er namelijk een basis gelegd voor de introductie van de Omgevingswet. Dit is een nieuwe wet die op 1 januari 2021 in werking moet treden en ten doel heeft om ruimtelijke ontwikkelingen meer integraal te benaderen en om eerder in het planproces te participeren. De wet stelt zo een nieuwe werkwijze voor die moet leiden tot eerdere samenwerkingen en daardoor snellere en meer integrale ruimtelijke ontwikkelingen. De inbreng van stakeholders en de verwerking ervan varieert per participatieproces. Soms is de inbreng beperkt, bijvoorbeeld doordat er weinig ruimte is voor inspraak of doordat dit pas mogelijk is in een vergevorderd stadium als de kaders al gevormd zijn. In andere gevallen komt het voor dat er veel ruimte is voor inbreng van stakeholders, bijvoorbeeld door uitgebreide participatie in het begintraject. Alleen gebeurt het dan nogal eens dat de inbreng niet benut wordt in de verdere planvorming. Dit leidt bij participanten tot frustraties omdat zij andere verwachtingen hadden, terwijl de overheid of een ontwikkelaar die de participatie organiseert ook niet altijd weet hoe ze de participatie het best kunnen benutten. In deze scriptie wordt onderzocht wat er gebeurt met de inbreng van de stakeholders in het participatieproces. Het geeft inzicht in het effect van participatie.

Hoewel participatie steeds vaker van belang wordt geacht, zijn er ook tegenstanders. Zo wordt in twijfel getrokken of participatie wel meerwaarde heeft. Er wordt gesteld dat participatie alleen wordt uitgevoerd omdat het moet, zodat er een vinkje gezet kan worden en de daadwerkelijke inbreng verdwijnt vervolgens in een lade. Of slechts een beperkte groep burgers wordt betrokken bij de participatie, waardoor alsnog niet met iedereen rekening wordt gehouden. Vaak wordt geoordeeld dat minderheden worden buitengesloten bij participatie of dat er niet genoeg moeite wordt gedaan om moeilijk te bereiken doelgroepen te betrekken bij het participatieproces. Dat kan ertoe leiden dat de participatie achteraf niet het gewenste effect heeft of dat er een afwijkend resultaat wordt behaald.

In vergelijking met de aanpak van participatie is over het effect van participatie veel minder bekend. Dit komt doordat participatie over het algemeen weinig wordt geëvalueerd. De oorzaak daarvan lijkt te liggen bij de organisator van de participatie: de overheidsinstantie of de ontwikkelaar. Door gebrek aan tijd, geld en capaciteit wordt er nauwelijks de ruimte genomen om een voltooid herontwikkelingsproces te evalueren. Het resultaat is vastgelegd en kan niet gewijzigd worden, waardoor er weinig behoefte is aan een complete evaluatie. Tegelijkertijd speelt het imago behoud een rol bij het evalueren, want als geconcludeerd wordt dat er zaken niet goed zijn gedaan, dan kan dat voor de organisatie of zelfs voor de persoon negatieve consequenties hebben. Mogelijk wordt hierdoor de kans gemist om te leren van fouten en om toekomstige participatie te verbeteren. Om deze redenen wordt de participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen in dit onderzoek benaderd vanuit een evaluerend perspectief. Aan de hand van wetenschappelijke inzichten over het participatieproces in de ruimtelijke ordening en op basis van empirisch onderzoek naar voltooide participatieprocessen geeft deze scriptie inzichten in de knelpunten en belemmeringen van het participatieproces en wordt er een doorkijk gegeven naar de uitdagingen die de Omgevingswet voor het participatieproces met zich meebrengt. Dit onderzoek focust op de participatie bij stedelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Hiervoor is gekozen omdat dit vaak complexe locaties zijn, een ontwikkeling moet ingepast worden in een bestaande omgeving waar veel speelt en waar zich veel actoren bevinden.

Dit leidt tot de hoofdvraag in het onderzoek: *Welke lessen uit ex-post evaluaties van participatieprocessen kunnen bijdragen aan toekomstige participatieprocessen in het kader van de nieuwe Omgevingswet?* Om de hoofdvraag te beantwoorden moeten de vier deelvragen beantwoord worden. In deze paragraaf volgt een uitleg over de onderzoeksmethoden waarmee de deelvragen en hoofdvraag beantwoord worden.

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke verschillende vormen van participatie zijn er te onderscheiden en wat is het belang van participatie voor de ruimtelijke ordening?
2. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en pluspunten van voltooide participatieprocessen, rekening houdend met de Omgevingswet?
3. Wat zijn vanuit het perspectief van experts de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?
4. Wat zijn vanuit het perspectief van participanten de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?

## 1.2 Maatschappelijke relevantie

Burgers hebben vaak, net als ondernemers en overheden, moeite met de vele wettelijke kaders die gelden voor de fysieke leefomgeving. De complexe regelgeving en onderlinge samenhang leidt te vaak tot hogere plankosten en trage processen. De regelgeving kan verbeterd worden door meer maatwerk mogelijk te maken en een integrale aanpak te stimuleren. De werkwijze voor participatie speelt hierin ook een belangrijke rol. Onder de titel 'Eenvoudig beter' heeft minister van Schultz Haegen (Min. I & M, 2011) voorgesteld om de Omgevingswet te introduceren. Deze omgevingswet bundelt 60 bestaande wetten, meer dan 100 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en honderden ministeriële regelingen. De nieuwe wetgeving vraagt om een nieuwe aanpak van participatieprocessen. Een aantal uitgangspunten van de Omgevingswet zijn relevant voor dit onderzoek naar het effect van participatie.

Allereerst vraagt de Omgevingswet om een integrale en decentrale aanpak waarbij maatwerk het sleutelwoord is. Door maatwerk te bieden kan er tijdig een oplossing gevonden worden voor toekomstige maatschappelijke opgaven en is er snellere besluitvorming mogelijk. Door snellere besluitvorming op decentraal niveau kunnen onnodig hoge plankosten voorkomen worden. Voor participatie is dit relevant omdat er op lokaal en regionaal niveau ruimte is voor een integrale afweging op gebiedsniveau. De lokale belangen krijgen een belangrijker rol

in het proces en er ontstaat meer transparantie in wat wel en niet mogelijk is. Dit komt tegemoet aan de praktijk waar voor het inspielen op regionale verschillen en marktinitiatieven het belangrijk is om maatwerk en flexibiliteit te bieden. De nieuwe actieve, gebiedsgerichte aanpak biedt dan een betere basis voor het omgaan met toekomstige maatschappelijke opgaven. De lokale belangen worden belangrijker.

Daarnaast wordt de voorkant van het besluitvormingsproces belangrijker, dat betekent dat in de eerste fasen van een plan al geparticipeerd wordt om samen kaders op te stellen. Dit is een verschil met de tot op heden meer gebruikelijke werkwijze, waarbij pas als een plan volledig vorm heeft gekregen en ter besluitvorming voor ligt, de mogelijkheid gegeven wordt om daarop te reageren. De gedachte is dat er op een eerder moment een dialoog ontstaat, waardoor er meestal meer ruimte is voor het bijstellen dan wanneer dit pas later in het besluitvormingsproces gebeurt. Door de voorkant van het proces breder in te richten met serieuze burgerparticipatie, kan een kwalitatieve verbetering van het project bereikt worden. De participatie wordt daarbij gericht op wezenlijke keuzemomenten en een open en actief proces, wat zou moeten leiden tot meer transparantie en tevredenheid over de besluitvorming. Dit sluit aan bij de veranderende rol van de overheid waar de samenleving een centralere rol krijgt en de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer bij private partijen en burgers ligt (Min. I & M, 2011).

Geconcludeerd kan worden dat door de veranderende rol van de overheid de burgers enerzijds meer verantwoordelijkheid krijgen en anderzijds vroeger in het proces betrokken worden. Voor burgers kan deze verandering voordelen bieden omdat het nieuwe proces leidt tot meer transparantie en een betere voorspelbaarheid van mogelijke uitkomsten zoude rechtszekerheid kunnen vergroten. De burgers krijgen inspraak op een strategischer niveau en er is ruimte voor maatwerk. Het is echter de vraag of burgers en de overheid in de praktijk deze geschetste rollen kunnen innemen en of dat het gewenste resultaat geeft. In deze context zal de scriptie meer duidelijkheid geven door huidige participatieprocessen te evalueren, waarbij de relatie tussen burgers en overheid en de verwachtingen van participanten over het participatieproces onderzocht worden.

### 1.3 Wetenschappelijke relevantie

Over de dilemma's en uitdagingen rondom participatieprocessen in de ruimtelijke ordening is weliswaar vanuit verschillende perspectieven wetenschappelijke kennis opgebouwd. Er is echter weinig wetenschappelijk inzicht in de evaluaties van participatieprocessen. In de bestuurlijke besluitvorming van de ruimtelijke ordening wordt er bijvoorbeeld gesproken over een paradox: door bestuurders en planologen wordt burgerparticipatie in toenemende mate aangemoedigd, terwijl diezelfde bestuurders en planologen niet altijd bereid zijn om de implicaties van meer burgerparticipatie op de lange termijn te accepteren (Monno & Khakee, 2012). Voor het participatieproces lijkt een impasse te ontstaan, want als de opbrengsten van burgerparticipatie niet geaccepteerd worden, waarom zou er dan aangemoedigd moeten worden tot meer participatie?

Hoewel de overheid de taak heeft om te acteren namens de gehele samenleving, wordt dit uitgangspunt steeds regelmatig betwist en als in de praktijk burgers daadwerkelijk minder invloed hebben op lokale besluitvorming, lijkt de overheid een onrealistisch, ineffectief en gedateerd instituut (Campbell & Marshall, 2000). De planologen lijken zich niet meer bewust van het werkelijke doel van participatie, dat Campbell & Marshall (2000) stellen als door de samenleving gedragen besluitvorming. Als gevolg daarvan blijkt dat, zelfs wanneer planologen zich actief inzetten voor het bevorderen van participatieve planningsprocessen, ze meestal onbedoeld de informele participatie negeren. Daardoor wordt door Miraftab en Willis gesteld dat er sprake is van een paradox: er ontstaat een spanning tussen de werkelijke en ogenschijnlijke invloedsruimte om te participeren (Miraftab & Wills, 2005). Daaruit kan geconcludeerd worden dat er gezocht moet worden naar andere manieren om alle burgers de kans te geven om de participeren in het kader van de aanstaande Omgevingswet.

## 1.4 Leeswijzer

Deze scriptie is opgebouwd vanuit de introductie die een algemene inleiding geeft in de huidige perspectieven op participatie in de ruimtelijke ordening. Vervolgens biedt hoofdstuk twee een wetenschappelijke uiteenzetting van relevante theoretische concepten waarin de context en inhoud van het onderzoek worden verklaard. De inhoud van dit hoofdstuk geeft tevens een antwoord op de eerste deelvraag. In hoofdstuk drie volgt een toelichting op de gekozen onderzoeksmethoden en op welke wijze deze gebruikt zijn om betrouwbare en valide onderzoeksresultaten te verkrijgen. Dan volgt in het vierde hoofdstuk een beschrijving van het participatieproces op basis van een aantal praktijkvoorbeelden. De experts en participanten die bij deze praktijkvoorbeelden betrokken zijn geweest, hebben de inhoud geleverd voor de hoofdstukken vijf en zes, waarin respectievelijk de proceservaringen van experts en participanten vanuit een evaluerend perspectief zijn onderzocht. Daarna wordt in hoofdstuk zeven een doorkijk gegeven naar hoe het participatieproces vanuit het perspectief van experts en participanten afgestemd kan worden op de Omgevingswet. Tenslotte wordt deze scriptie afgesloten met de conclusies van het onderzoek in hoofdstuk acht en een reflectie op het onderzoek in hoofdstuk negen.

## Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk komen wetenschappelijke theorieën en concepten aan de orde, waarmee de eerste twee deelvragen van deze scriptie aan de hand van hedendaagse literatuur beantwoord worden. De eerste deelvraag is *‘Welke verschillende vormen van participatie zijn er te onderscheiden in de ruimtelijke ordening?’*. De wetenschappelijke theorieën en methoden omtrent het ontstaan van participatie in de ruimtelijke ordening, de beweegredenen om te participeren en verschillende vormen van participatie in de ruimtelijke ontwikkeling worden geanalyseerd om deze deelvraag te kunnen beantwoorden. Tevens zal de informatie in dit hoofdstuk handvatten bieden voor het interpreteren van de resultaten uit het empirisch onderzoek in hoofdstuk 5 en 6.

### 2.1 De veranderende context van de ruimtelijke ordening

In de ruimtelijke ordening is er al sinds de jaren '60 sprake van verschillende gradaties van participatie en de participatie krijgt in toenemende mate een rol in beleidsvormingsprocessen (Boonstra & Boelens, 2011) (Albrechts, 2015). Van oorsprong was de ruimtelijke ordening echter het domein waar de overheid direct en zonder inspraak ontwikkelingen realiseerde. Om te begrijpen hoe er hedendaags geparticipeerd wordt over de ruimtelijke ordening en om de herkomst van de participatiebehoefte te begrijpen, volgt een korte terugblik op de ontwikkelingen die hiertoe hebben geleid.

Participatie is niet altijd vanzelfsprekend geweest in de ruimtelijke ordening. Bijvoorbeeld ten tijde van de toelatingsplanologie, waar het uitgangspunt was dat de overheid ruimtelijke plannen maakte die de gewenste ontwikkeling van een gebied weergaven en zo stuurde op de ruimtelijke ontwikkelingen, was er weinig sprake van participatie (Needham, 2014). De laatste jaren is te zien dat de overheid zich meer faciliterend opstelt naar de samenleving. Daarbij is er behoefte ontstaan aan communicatieve interactie en een bredere samenwerking voor ruimtelijke opgaven, waarbij de gezamenlijke belangen van de verschillende betrokken partijen het uitgangspunt vormen voor de nieuwe planontwikkeling. Er ontstonden nieuwe strategieën voor samenwerking, doordat de overheid in toenemende mate de interactie en samenwerking opzocht met marktpartijen en de samenleving. Deze verandering werd door Healey (2003) als het concept ‘the communicative turn’ aangeduid, waarin individuele belangen overstegen moesten worden om gezamenlijk tot nieuwe oplossingsmogelijkheden te komen (Healey, 1996).

Vanuit deze beweging ontstonden nieuwe relaties tussen overheid, marktpartijen en samenleving waarmee processen rechtvaardiger werden. De wijze waarop verschillende belanghebbenden in de ruimtelijke planning bij elkaar gebracht wordt om samen beslissingen te nemen op een wijze waarbij alle betrokkenen gerespecteerd worden is wat door Healey (2003) ‘collaborative planning’ genoemd wordt. Overheid, marktpartijen en burgers konden vanuit hun onderlinge netwerken en interactie hun individuele waarden inbrengen, waardoor meer sociale rechtvaardigheid bereikt kon worden. Onder deze ontwikkelingen ontstond een verandering van een enkel representatieve overheid naar een nieuwe bestuursvorm waarbij ruimte ontstond voor een tweeledige bestuursvorm, met zowel een representatieve als een participatieve kant. Als gevolg daarvan zijn overleggen en besluitvormingsprocessen transparanter en toegankelijker worden. De marktpartijen en burgers worden regelmatig in een positie gebracht waarvandaan zij kunnen reageren op het beleid dat voor hen gemaakt wordt. De toenemende ruimte voor marktpartijen en burgers om inspraak te hebben op de ruimtelijke ordening

draagt bij aan rechtvaardige processen, want nu worden plannen niet alleen voor deze groepen gemaakt maar de plannen worden ook mede door deze groepen bepaald terwijl de overheid faciliteert.

Naast de maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen van de 'communicative turn' en 'collaborative planning', zijn in de loop der tijd ook de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid veranderd. De gewijzigde rollen en verantwoordelijkheden van de overheid wordt volgens velen omschreven als de verschuiving van 'government' naar 'governance' (Rhodes R. A., 1997) (Spit & Zoete, 2006) (Wegener, 2012). Al wordt er door sommigen beweerd dat 'governance' mechanismes altijd al hebben bestaan, wordt door Jessop (1998) en anderen beweerd dat de huidige modus en manier van besturen veranderd is van hiërarchie en bureaucratie naar zelf-organiserende en zelfsturende netwerken, de netwerksamenleving (Kearns & Paddison, 2000). In essentie is deze ontwikkeling vergelijkbaar met het concept van 'collaborative planning', omdat ze beide laten zien dat de actoren meer op een gelijkwaardige manier met elkaar zijn gaan samenwerken. Door de toenemende complexiteit van de samenleving is enkel sturing door de overheid of sturing vanuit marktwerking ontoereikend om de hedendaagse problemen op te lossen, er is een samenwerking tussen partijen nodig die functioneert op basis van gelijkwaardige verhoudingen.

In tegenstelling tot Kearns & Paddison wordt door anderen gesteld dat de overheid en diens kenmerkende hiërarchische structuur nog steeds een belangrijke rol kan spelen binnen de netwerksamenleving (Pierre, 2011) (De Graaf & Herkströter, 2007). Dat komt doordat de andere partijen veelal niet als eerste aanspreekpunt de verantwoordelijkheden en beslissingsmacht op zich te nemen, waardoor ze vaak terugvallen op de oorspronkelijke rolverdeling waarbij de overheid deze taken op zich nam. Ondanks dat ogenschijnlijk niet alles verandert, is er wel een overduidelijk onderscheid te zien ten opzichte van voorgaande bestuursvormen, want bij 'governance' ontstaan nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en andere actoren (Newman J. , 2005). Het oorspronkelijk hiërarchische 'top-down' besturen van een centrale overheid heeft plaats gemaakt voor 'bottum-up' netwerksturing door meerdere actoren (Rhodes R. A., 1996) (Teisman, van Buuren, & Gerrits, 2009). Hierbij hebben burgers een actievere rol in het organiseren van hun eigen leefomgeving. Doordat de belangen van de actoren uiteenlopend zijn is de wederzijdse afhankelijkheid kenmerkend voor de nieuwe samenwerkingsvorm (Klijn & Teisman, 2005).

Deze perspectieven van de 'communicative turn', 'collaborative planning' en de verschuiving van 'government' naar 'governance' laten zien dat de rol van overheid veranderd is van een sturende, naar een leidende en faciliterende rol. In toenemende mate worden marktpartijen en de samenleving betrokken bij ruimtelijke processen en worden hun belangen in meegenomen in het ruimtelijke ordeningsproces. Mede om rechtvaardige processen te bereiken door te ontwikkelen met de gebruikers van de ruimte en door lokaal maatwerk te verrichten. Dit opent deuren om vanuit het oorspronkelijke top-down perspectief juist naar een 'bottum-up' benadering toe te werken met een toenemend vertrouwen in de samenleving om actief bij te dragen aan het vormen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Er heeft een normalisering plaatsgevonden over het delen meningen en de kennisuitwisseling tussen overheid, marktpartijen en burgers met verwachting dat er bereidheid is om met elkaar rekening te houden en samen betere plannen te maken. Er is een toenemend belang ontstaan bij de focus op een juist planologisch proces in plaats van de focus op slechts het eindresultaat. Daardoor is het betrekken van marktpartijen en samenleving een belangrijk middel geworden om op een integrale wijze standpunten te bepalen en zo het democratisch gehalte van planologische besluiten te kunnen

vergroten en om plannen te maken die aansluiten op de belangen van overheid en eindgebruiker (Monno & Khakee, 2012) (Healey, 2006).

## 2.2 Wat is participatie?

In de wetenschappelijke literatuur worden er, afhankelijk van de context waarin participatie gebruikt wordt, verschillende definities gegeven voor het begrip participatie (Bell, Morse, & Shah, 2012) (Reed, 2008). Het Engelse begrip 'participation' wordt in het Nederlands vertaald naar 'het hebben van een aandeel in iets' oftewel 'deelname' (Van Dale, 2019). Volgens Irvin, Stansbury(2004) en Friedmann(2008) is participatie een centraal principe dat staat voor het betrekken van verschillende actoren in het besluitvormingsproces (Irvin & Stansbury, 2004) (Friedmann, 2008), waarbij de communicatie tussen de actoren ook een belangrijke rol speelt (Rydin, 2007) (Brand & Gaffikin, 2007). Friedmann (2008) voegt daaraan toe dat participatie een gezamenlijke actie is, waarbij vanuit een bewustzijn van de oorspronkelijke ongelijkwaardige onderlinge relaties tussen betrokken actoren gezocht wordt naar het verwezenlijken van gezamenlijke toekomstverwachtingen. Daarmee wordt bedoeld dat er ondanks de verschillende machtsverhoudingen gezamenlijk geparticipeerd moet worden om een betere versie van de bestaande samenleving te realiseren. Dat impliceert dat de verschillende actoren vanuit een idealistisch perspectief gemotiveerd zijn om tijdens het participeren over hun eigen belang heen te kijken, waardoor ze vanuit een gezamenlijk belang een betere toekomst kunnen realiseren. Tenslotte stelt Reed (2008) dat participatie gaat over flexibele en transparante besluitvorming waarbij geaccepteerd wordt dat er een diversiteit aan kennis en waarden bestaat, die kunnen bijdragen aan het oplossen van de complexe en steeds veranderende ruimtelijke problemen. Daarvoor is een proces nodig waarin de kennis en waarden van individuen en organisaties benaderd worden om actief deel te nemen in een project of activiteit (Reed, 2008).

Uit deze definities komt naar voren dat meerdere actoren actief met elkaar kennis en waarden uitwisselen waarmee wordt bijgedragen aan het nemen van beslissingen over een project of proces gericht op toekomstmogelijkheden. Daarbij kunnen de actoren individueel of in groepsvorm deelnemen aan het participatietraject, waarin gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht. Vanuit deze begripsafbakening wordt participatie verder onderzocht.

## 2.3 De participatieladder, gradaties in sturing en macht

"It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future" -S. Arnstein (1969)

Volgens Arnstein, van oorsprong een communicatiedeskundige en auteur van 'The ladder for citizen participation', staat participatie voor de herverdeling van macht, waardoor de 'have-not citizens' die momenteel zijn uitgesloten van de politieke en economische processen, opzettelijk in de toekomst kunnen worden opgenomen. Daarmee pleit zij voor het opnemen van een afspiegeling van alle burgers in het gezamenlijk bepalen van hun toekomstbeeld. Dit komt voort uit de behoefte aan sociale hervorming, waarbij iedere burger profijt heeft van de voordelen van de welvaart en haar belangrijkste kritiekpunt is dat dit alleen kan bereikt kan worden door betekenisvolle participatie waarbij elke burger een aandeel heeft in de macht om de uitkomst van een proces te beïnvloeden. Haar ervaring met de planningspraktijk is echter dat de herverdeling van de macht meerdere gradaties kent, die bepalend is voor de daadwerkelijke beïnvloedingsruimte die een burger heeft. Dit is te zien in de ladder voor burgerparticipatie in figuur 1.



### **'Non-participation'**

Startend vanaf de laagste trede van de ladder met beperkte invloed van burgers, staan 'manipulation' en 'therapy'. Deze twee vormen van participatie worden gecategoriseerd als 'non-participation', omdat de burger hier op geen enkele wijze participeert in de planvorming of beslissingen. In het geval van 'manipulation' worden burgers in adviesgroepen geplaatst, waarbij het doel van de overheid is om burgers op te voeden met het idee dat de overheidskeuzes het beste voor hen zijn. Bij 'therapy' denken burgers actief te participeren, maar volgens de overheid hebben deze burgers verkeerde ideeën en daar willen ze de burgers van genezen. In beide gevallen krijgen de burgers in de praktijk geen ruimte om echt invloed uit te oefenen, waardoor er eigenlijk geen sprake is van participatie.

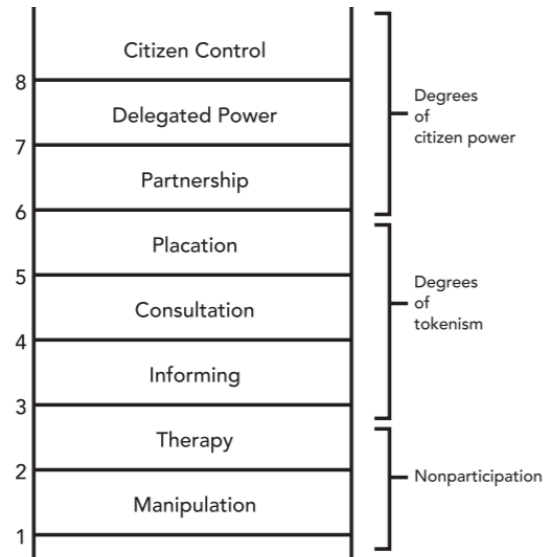
### **'Tokenism'**

De volgende categorie bevat de gradaties van 'tokenism' ofwel symbolische participatie. Hier hebben burgers wel de mogelijkheid om hun mening te geven, maar er is vaak een matige wederzijdse betrokkenheid en er ontbreekt de garantie dat er rekening wordt gehouden met de ideeën van de burgers. De uiteindelijke macht van de burger is daardoor nog steeds beperkt en de participatie wordt voornamelijk uitgevoerd om de beeldvorming te beïnvloeden (De Graaf & Herkströter, 2007). De treden lopen op tegelijkertijd met de toename van de invloed van de burger, van 'informing', naar 'consulting' en 'placation'. Bij 'informing' worden burgers voornamelijk via eenrichtingsverkeer door de overheid geïnformeerd over hun rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden, waardoor er geen sprake is van echte participatie. Ook worden

burgers vaak bewust pas in een laat stadium op de hoogte gesteld van aanstaande plannen en besluiten waardoor burgers laat geïnformeerd raken en de reactie van burgers naar de overheid wordt vaak genegeerd. De trede 'consulting' staat voor het raadplegen van burgers, waarbij ze geïnformeerd worden en naar hun mening wordt gevraagd, echter zonder zekerheid over enige invloed op de uitkomsten van de plannen of besluiten. Er ontstaat weliswaar eerder in het proces ruimte voor inbreng en zeggenschap, maar de enige eindverantwoordelijke is nog steeds de overheid. En de laatste trede is 'placation', een adviserende rol. Bij deze trede mogen burgers zich op uitnodiging of vanuit eigen initiatief vertegenwoordigen in een commissie, zodat ze advies kunnen geven aan de overheid (De Graaf & Herkströter, 2007). Hierbij wordt van de overheid verwacht dat ze een serieuze reactie geven op de inbreng, maar de overheid is nog niet gebonden om het advies van de burgers over te nemen waardoor de deelname van de inwoner niet altijd tot invloed leidt.

### **'Citizen power'**

In de laatste categorie van 'citizen power', worden de burgers erkend als partij om hun mening te geven en hebben zij daadwerkelijke invloed op het eindresultaat, namelijk door 'partnership', 'delegated power' en 'citizen control'. In het geval van partnership is er sprake van een samenwerking tussen overheid en burgers, waarin de burgers erkend worden als mede-belanghebbende en de partijen gezamenlijk beslissingen nemen. De burgers krijgen de kans om te onderhandelen met overheden en de verantwoordelijkheden zijn gelijk verdeeld, daarom is er bij deze trede voor het eerst sprake van een gelijkwaardig proces. Bij de op een na laatste trede 'delegated power', werkt de overheid samen met burgers als grootste belanghebbende en krijgen de burgers verantwoordelijkheid over de besluitvorming terwijl de overheid een ondersteunende en faciliterende rol aanneemt. Hiervoor wordt de basis gelegd in gezamenlijk opgestelde randvoorwaarden en geldt dat de ideeën van de burgers binnen deze



FIGUUR 1 LADDER VAN BURGERSPARTICIPATIE, ARNSTEIN 1969

randvoorwaarden moeten blijven waarna de overheid zich committeert aan de gevolgen van de keuzes. De hoogste trede van invloed en zeggenschap voor de burger is 'citizen control', waarbij de burgers zelf besturen. Daarbij zijn de burgers opdrachtgever en werken ze samen met de overheid, die een volgzame rol aanneemt. Hierbij is er sprake van een werkelijke herverdeling van macht tussen burgers en overheden (Arnstein, 1969). De burgers hebben hier alle controle over de inhoud van plannen en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Hierbij staan vooral initiatieven die zijn ontstaan uit de samenleving centraal, zodat er vanuit de samenleving ook genoeg slagkracht is om een plan uiteindelijk te verwezenlijken.

Met de participatieladder maakt Arnstein inzichtelijk dat de verdeling van de macht verschillende vormen aanneemt en dat daardoor de beïnvloedingsruimte van de burger in de meeste gevallen beperkter is dan je zou kunnen verwachten wanneer er sprake is van participatie. En de ideale situatie die Arnstein nastreeft waarbij in participatie elke burger een aandeel heeft in de macht om de uitkomst van een proces te beïnvloeden, blijkt in de meeste gevallen niet realistisch aangezien daar pas sprake van is bij de gradaties van 'citizen power'. Arnstein erkent de eerder in dit hoofdstuk voorgestelde definitie van participatie dat meerdere actoren actief met elkaar kennis en waarden uitwisselen waarmee wordt bijgedragen aan het nemen van beslissingen over een project gericht op toekomstige ontwikkelingen. Echter ligt de eerder gestelde gezamenlijke zoektocht naar de oplossing wat genuanceerder, omdat deze zoektocht in de meeste gevallen door de overheid wordt geleid en veel minder vaak in een samenwerking tussen burgers en overheid plaatsvindt. De daadwerkelijk invloed van de burger kan daardoor in veel gevallen beperkt zijn. En deelname aan een participatietraject betekent daardoor niet dat er garanties zijn over invloed op het eindresultaat. In al die gevallen zullen burgers genoeg moeten nemen met de betekenis van participatie waarbij zij weinig tot geen invloed hebben op het eindresultaat en als zij dat te min vinden zullen ze zelf moeten acteren om meer invloed en verantwoordelijkheid op te eisen. Een ander uitgangspunt van Arnstein dat participatie moet plaatsvinden met betrekking van een afspiegeling van de gehele bevolking is tegenwoordig opnieuw in toenemende mate een belangrijk kenmerk, om te kunnen bijdragen aan inclusieve besluitvorming.

## 2.4 Het belang en de kritiek op participatie

Vanuit de wetenschap is er niet alleen maar lof over participatie, verschillende wetenschappers hebben uiteenlopende kritieken op het nut van participatie en de wijze waarop het wordt toegepast in de ruimtelijke ordening. De meest voorkomende kritiek is dat participatie gebruikt vanuit de verplichting om de mening van de samenleving te peilen, om aan te tonen dat er wordt bijgedragen aan sociale rechtvaardigheid of ter verhoging van de democratische besluitvorming (Healey, 2006) (Monno & Khakee, 2012) (Fainstein, 2009) (Legacy, 2017). Wanneer participatie wordt gezien als enkel een verplicht instrument om door te mogen gaan met het besluitvormingsproces, is het participeren als activiteit het doel en de daadwerkelijke opbrengst van de participatie is van ondergeschikt belang. De burgers hebben nauwelijks tot geen wezenlijke invloed op het eindresultaat (Monno & Khakee, 2012).

Voor de overheden die beleidsgericht werken, is het gebruikelijk dat beleidsdoelen vooropgesteld worden. Vanuit dat uitgangspunt is participatie veelal een belemmering voor het uitvoeren van het beleid, immers wanneer participatie conflicteert met de beleidsdoelen zal participatie ertoe leiden dat de beleidsdoelen niet meer uitvoerbaar zijn of bijgesteld moeten worden (Fainstein, 2005). Dat leidt ertoe dat vanuit het overheidsperspectief dat overwegend gefocust is op beleidsdoelen, participatie sneller van ondergeschikt belang wordt geacht. En wanneer er vanuit overheidsperspectief belang gegeven wordt aan participatie, dan blijkt het lastig om een representatieve vertegenwoordiging van de samenleving te betrekken (Legacy, 2017). Er wordt verondersteld dat veel burgers niet de behoefte hebben om te participeren (Monno & Khakee, 2012). Anderzijds wordt opgemerkt dat voor burgers die wel willen participeren onduidelijk is of zij individueel het vermogen hebben om in te grijpen tijdens participatie, vanwege de complexiteit van planologische vraagstukken. (Fainstein, 2005) Door het niet of verkeerd begrijpen van de planologische vraagstukken kan de reactie van

burgers een vertekend beeld geven over hun standpunten, wat vervolgens hun daadwerkelijke invloed bedenkelijk maakt.

Daarentegen wordt het belang van participatie in de wetenschap ook veelvuldig onderstreept. In vele wetenschappelijke artikelen wordt participatie als basis beschouwd om te waarborgen dat een zo groot mogelijk deel van de samenleving bij openbare besluitvorming betrokken moet worden. De keuzes die tijdens participatieprocessen gemaakt worden, sluiten beter aan op de maatschappelijke behoeften (Monno & Khakee, 2012). Daarbij wordt verondersteld dat het implementeren van planologische beslissingen niet mogelijk is zonder goed te begrijpen hoe de context eruitziet (Fainstein, 2009). Door te participeren en daarin de gehele samenleving betrekken bij plannen voor de samenleving, wordt de overheid geholpen om rechtvaardige beslissingen te nemen over ruimtelijke plannen en de legitimiteit van bestuurlijke besluiten wordt erdoor vergroot (Healey, 2006) (Legacy, 2017). Het verkrijgen van een representatieve vertegenwoordiging van de samenleving leidt ertoe dat de uitkomsten een goede weergave zijn van de maatschappelijke behoeften. Door serieuze participatie, waarbij de overheid de oprechte intentie heeft om de mening van de samenleving te horen, komt de overheid dichterbij de burger te staan en kan er in de samenleving draagvlak gecreëerd worden (Monno & Khakee, 2012). Naast betere procesuitkomsten is participatie ook van meerwaarde voor het verkrijgen van nieuwe inzichten en het ontstaan van een kwalitatief betere ruimtelijke ordening (Fainstein, 2009). De effectiviteit van planologische beslissingen is namelijk direct afhankelijk van de context waarin het plan wordt uitgevoerd. Door tegenstanders van participatie wordt dit aspect veelal onderschat. Naast het verhogen van het democratisch gehalte is tevens voor het vergaren van lokale kennis van belang dat alle mogelijke actoren mogelijkheid geboden krijgen om hun mening te geven (Legacy, 2017).

Er zit een spanning tussen de waarde die toegekend wordt aan participatie en hoe deze in verhouding staat tot de uitvoering van beleidsdoelen. Als gesteld wordt dat participatie het uitgangspunt vormt om een koers te bepalen, moet dat tot gevolg hebben dat beleidsdoelen ondergeschikt worden aan wat burgers vinden dat het best voor hen is (Fainstein, 2005). Hierover is een discussie gaande hoe er met die spanning omgegaan moet worden, afhankelijk van de lokale inbreng, de beleidsdoelen en de bereidheid van de overheid om beleidsdoelen los te kunnen laten. Tenslotte was er voorheen meestal een focus op het inzetten van participatie voor het bereiken van consensus en dat als gevolg daarvan participatie pas beschouwd werd als succesvol wanneer er algehele consensus was ontstaan (Legacy, 2017). De laatste jaren wordt de gedachte om consensus als doel van de participatie te stellen steeds vaker losgelaten, want dat doel is in vrijwel alle gevallen onhaalbaar en het weerhoudt partijen ervan om echt eet elkaar te participeren. Zo kan het zijn dat de overheid om die reden niet of nauwelijks burgers betreft. Op basis daarvan lijkt het beter om de activiteit participeren, het blijven betrekken van burgers en faciliteren dat er een uitwisseling van kennis ontstaat, centraal te stellen waarbij onder een zo groot mogelijke afvaardiging van de samenleving overeenstemming wordt gezocht.

Aansluitend op deze kijk op participatie is een verband te zien met participatieve planologie. Zo wordt de stroming genoemd waarbij het uitgangspunt is dat de gehele samenleving betrokken wordt bij strategische en bestuurlijke processen van stedelijke ontwikkeling (Legacy, 2017). De intentie is om de meningen van alle betrokken met elkaar in balans te brengen, waarbij onderlinge conflicten zoveel mogelijk voorkomen worden. Het gaat om het vinden van een middenweg tussen belangen, waarin de participatieve planologie een onderdeel is van de besluitvorming. Vanuit deze benadering krijgt de burger de mogelijkheid om kritiek te uiten op plannen van deskundigen en wordt ter discussie gesteld dat planologen het best weten wat goed is voor de burger. Vanuit de gedachte achter participatieve planologie wordt gesteld dat burgers ook waardevolle kennis bijdragen waarop beslissingen gebaseerd kunnen worden en daar soms beter toe in staat zijn dan planologen. Die gedachte erkent dat de samenleving in de gelegenheid gesteld moet worden om daadwerkelijk te kunnen participeren in ruimtelijke besluitvormingsprocessen en dat ze daarmee de kwaliteit van de ruimtelijke ordening kunnen verhogen. De in de wetenschap beschreven ontwikkeling van participatie in de planologie laat zien dat er nogal wat voorwaarden zijn om te spreken van participatie en het vraagt van zowel overheden als

burgers meer inspanning op de besluitvormingsprocessen over ruimtelijke plannen te verrijken. Echter gezien het algemeen toenemend belang om burgers bij beslissingen over de samenleving te betrekken lijkt dit een ontwikkeling die onomkeerbaar is en om die reden een rol zal innemen bij ruimtelijke ontwikkelingen.

## 2.5 Tussenconclusie deelvraag 1

In dit hoofdstuk is aan de hand van wetenschappelijke inzichten onderzocht wat participatie betekent, welke vorm en functie participatie heeft binnen de ruimtelijke ordening en wat daarbij de kanttekeningen zijn. Op basis daarvan kan een antwoord worden gegeven op deelvraag 1: *'Welke verschillende vormen van participatie zijn er te onderscheiden en wat is het belang van participatie voor de ruimtelijke ordening?'* Van oorsprong was er geen sprake van participatie zoals we dat hedendaags kennen. De overheid bepaalde zich hoe ontwikkelingen werden vormgegeven en wat zij ook zonder daadwerkelijke weerstand konden realiseren omdat ze zelf grondbezitter waren. Door de loop van de tijd veranderde deze praktijken, het grondbezit van overheden nam af, marktpartijen kregen toenemend belang in ruimtelijke ontwikkelingen en er kwam meer oog voor lokaal maatwerk. Vanuit de 'top-down' sturende overheid vond een verschuiving plaats naar een samenwerkende sturingsvorm, waarmee steeds regelmatige ruimte geboden kan worden aan 'bottom-up' initiatieven. Om integraal samen te werken is er ook een werkwijze nodig om tussen de verschillende actoren belangen te delen en overeenstemming te verkrijgen. Daar blijkt het belang van participatie, zodat meerdere actoren met elkaar kennis en waarden uitwisselen, om zo bij te dragen aan besluitvorming over toekomstige ontwikkelingen. Arnstein beargumenteert dat een afspiegeling van alle burgers betrokken moet worden bij het bepalen van hun toekomstbeeld, maar plaatst de kanttekening dat de herverdeling van macht verschillende gradaties kent. Als gevolg daarvan kan geconcludeerd worden dat niet elke burger die participeert, daadwerkelijk beschikt over invloed en macht om besluitvorming te beïnvloeden. Participatie is dus niet altijd wat het lijkt. Dat maakt het complex voor overheden, marktpartijen en burgers om invulling te geven aan participatie en het leidt ertoe dat de meerwaarde van participatie ter discussie wordt gesteld. Het verrijken van plannen met lokale kennis leidt tot een betere afstemming op de samenleving waar het voor bedoeld is, maar dit staat soms op gespannen voet met de reeds bestaande overheidsdoelen. En de onwetendheid van burgers om te participeren terwijl de overheid participatie niet erg toegankelijk maakt en een zoektocht naar consensus, belemmeren de bijdrage die participatie kan leveren. Consensus in participatieprocessen lijkt eerder een utopie. Deze inzichten onthullen dat de overheid steeds minder alwetend is in wat het best is voor de samenleving en de oorspronkelijke sturende houding meer zal moeten loslaten. Daarentegen blijkt steeds meer het belang dat burgers nodig zijn om toekomstige besluitvorming te verrijken. Om de kennis van de burgers beter te benutten is het noodzakelijk om te weten in welke mate invloeden en verantwoordelijkheden aan de burgers worden toegekend, want daaruit blijkt of ze ook daadwerkelijk in staat worden gesteld om hun bijdrage te leveren aan de samenleving.

## Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethoden

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden zijn er een aantal methodologische keuzes gemaakt. Dit hoofdstuk geeft inzicht in waarom er gekozen is voor bepaalde onderzoeksmethoden en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, zoals het verzamelen en analyseren van de onderzoeksresultaten. Tenslotte wordt aangegeven hoe geborgd is dat het onderzoek valide, betrouwbaar en ethisch verantwoord is uitgevoerd. Kortom, in dit hoofdstuk worden de gemaakte keuzes uitgelegd en het onderzoeksproces wordt inzichtelijk gemaakt.

### 3.1 Operationalisering van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek is: *“Welke lessen uit ex-post evaluaties van participatieprocessen kunnen bijdragen aan toekomstige participatieprocessen in het kader van de nieuwe Omgevingswet?”* Om de hoofdvraag te beantwoorden moeten de vier deelvragen beantwoord worden. In deze paragraaf volgt een uitleg over de onderzoeksmethoden waarmee de deelvragen en hoofdvraag beantwoord worden.

De eerste deelvraag *“Welke verschillende vormen van participatie zijn er te onderscheiden en wat is het belang van participatie voor de ruimtelijke ordening?”* is een theoretische deelvraag. Aan de hand van literatuuronderzoek wordt onderzocht wat er wetenschappelijk bekend is en beschreven staat over het ontstaan van participatie in de ruimtelijke ordening, wat de beweegredenen zijn om te participeren en welke verschillende vormen er van participatie te onderscheiden zijn in de ruimtelijke ontwikkeling. Deze deelvraag is opgebouwd rond de belangrijkste zoektermen ‘citizen participation’, participatieve planning en ‘participation in urban planning’. Op basis van deze en aanverwante begrippen is de wetenschappelijke literatuur van de afgelopen 4 jaar doorzocht op artikelen waarin hier uitspraken over gedaan worden. Uiteindelijk wordt hiermee het begrip ‘participatieproces’ in de planologie gedefinieerd, net als de kenmerken van het participatieproces.

Ook de tweede deelvraag *“Wat zijn de belangrijkste knelpunten en pluspunten van voltooide participatieprocessen, rekening houdend met de Omgevingswet?”* is een theoretische deelvraag die beantwoord wordt met gebruik van literatuuronderzoek en de informatie uit de expertinterviews. Bij de beantwoording van deze vraag zijn wetenschappelijke artikelen en bestaand beleid onderzocht. Er is gekozen voor een combinatie van deze bronnen om de wetenschappelijke kennis over participatieprocessen te gebruiken als context en voor het begrijpen van de beleidsstukken over de Omgevingswet. De Omgevingswet is een aanstaande wet in Nederland, die nog niet geheel concreet is en regelmatig wordt bijgeschaafd. Daardoor is de kennis hierover vooral in beleidsstukken terug te vinden en zijn er nog weinig wetenschappelijke artikelen over geschreven. De inhoudelijke beantwoording van deze deelvraag is als gevolg van aanscherpingen van de wet tijdens het onderzoek regelmatig bijgesteld. Er is bewust gekozen voor het actueel houden van de inhoud van deze deelvraag zodat aan het eind van het onderzoek conclusies getrokken kunnen worden die dan zoveel mogelijk actueel zijn.

De derde deelvraag *“Wat zijn vanuit het perspectief van experts de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?”* wordt beantwoord met empirisch onderzoek. Dat betekent dat de kennis verkregen wordt door directe of indirecte observaties of ervaringen. In dit geval is de kennis verkregen door personen te bevragen die direct betrokken zijn bij participatieprocessen over ruimtelijke ontwikkelingen. Hun ervaringen en belevingen van het participatieproces is het empirische bewijs, de kennis, die opgehaald werd voor deze onderzoeksvraag. Semigestructureerde interviews met experts die kennis hebben van het opzetten en begeleiden van participatieprocessen vormden de basis voor de beantwoording van deze vraag.

De laatste stap is deelvraag vier *“Wat zijn vanuit het perspectief van participanten, de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?”*. Deze deelvraag wordt volledig

beantwoord vanuit de resultaten van de Q-methode, die is afgenomen onder een bredere groep deelnemers van participatieprocessen. Tenslotte kan geconcludeerd worden hoe op basis van de evaluaties van praktijkervaringen factoren zijn aan te merken die kunnen bijdragen aan toekomstige participatieprocessen in het kader van de Omgevingswet. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies van het onderzoek, waarmee de hoofdvraag wordt beantwoord.

### 3.2 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de hoofdvraag “Hoe kan, vanuit het perspectief van participanten, de procesmatige insteek van participatie over ruimtelijke ontwikkelingen verbeterd worden”, wat resulteert in aanbevelingen voor participatieprocessen in het kader van de Omgevingswet. De onderzoeksvraag is gericht op het produceren van kennis en het begrijpen van het fenomeen ‘participatieproces’. De aanpak van dit onderzoek sluit aan bij de postmoderne omslag in planologisch onderzoek, waarbij het doel wordt gesteld om aannames, wereldbeelden en benaderingen die ten grondslag liggen aan planologie transparanter te maken (Silva, Healey, Harris, & Van den Broeck, 2014). Daarbij heerst de veronderstelling dat de wereld niet volledig begrepen kan worden, omdat we slechts delen van het complexe geheel kunnen begrijpen. Om een deel van het complexe onderwerp participatieprocessen beter te begrijpen heeft het onderzoek een focus op analyse van de planningsprocessen, beleidsdocumenten en voorbeeldprojecten. Het onderzoek kan slechts gedeeltelijk inzicht geven in het actuele vraagstukken over het participatieproces omdat de actoren en verbanden die participatieprocessen beïnvloeden slechts beperkt onderzocht kunnen worden. Bij de postmoderne benadering van het onderzoek hoort de onderzoeker een pragmatische opstelling aan te nemen waarin kennis wordt gezien als het product van een actieve omgang met de wereld.

Om de hoofdvraag te beantwoorden, worden kwalitatief en kwantitatief onderzoek gecombineerd uitgevoerd. Door triangulatie, het bekijken vanuit verschillende perspectieven door een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden, wordt het onderzoek betrouwbaarder gemaakt (Mertens, 2014). Het onderzoek heeft een verkennend karakter, waar kwalitatief onderzoek de meest geschikte onderzoeksmethode voor is (Bryman, 2012) (Baarda, et al., 2013). In een kwalitatief onderzoek gaat het namelijk om het interpreteren en verklaren van het participatieproces aan de hand van subjectieve interpretaties, ervaringen en betekenissen vanuit het perspectief van participanten. Ook is het toepasbaar op complexe onderwerpen waar onzekere aspecten aan verbonden zijn (Boeije, 2010). Dat sluit aan bij de onzekerheid van participatieprocessen, omdat de looptijd, de deelnemers en de uitkomsten vaak niet vast staan. Daarnaast is kwalitatief onderzoek de aangewezen methode als het gaat om gevoelige onderwerpen (Bryman, 2012). De participanten kunnen emotioneel betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor ze reageren vanuit hun emotie en dit kan van invloed kan zijn op de onderzoeksresultaten. In een kwalitatief onderzoek zijn de subjectieve ideeën van de participanten te vangen in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, waarin emoties minder goed geregistreerd kunnen worden. Om de persoonlijke opvattingen over participatieprocessen beter te kunnen onderzoeken is er gekozen voor de Q-methodologie waarmee percepties onderzocht kunnen worden op een kwalitatieve en kwantitatieve manier. Deze specifieke methode wordt later in dit hoofdstuk nader toegelicht. Voor het gehele onderzoek geldt dat het een cyclisch proces is, wat inhoudt dat tijdens het onderzoeksproces terug wordt gekeken op eerder gevonden standpunten en het onderzoek bijgesteld kan worden als de gevonden resultaten daar aanleiding toe geven. Deze herhaling van terugblikken draagt eraan bij dat het onderzoek consistent verloopt en draagt bij aan de kwaliteit van het eindresultaat.

### 3.3 Data verzameling en analyse

In het theoretisch en empirisch onderzoek worden verschillende methoden gebruikt voor het verzamelen van informatie en voor het analyseren van deze data. In tabel 2 wordt weergegeven welke instrumenten gekozen zijn voor de data verzameling en analyse. Deze instrumenten worden hieronder toegelicht.

Tabel 1 Data verzameling per deelvraag

Informatie	Onderzoeksmethoden	Instrument	Data-analyse
Deelvraag 1	Literatuuronderzoek	Bureauonderzoek	Document analyse
Deelvraag 2	Literatuuronderzoek	Bureau onderzoek	Document analyse
	Empirisch onderzoek	Semigestructureerde interviews met experts	Transcripties en open coderen
Deelvraag 3	Empirisch onderzoek	Semigestructureerde interviews met experts	Transcripties en open coderen
Deelvraag 3	Empirisch onderzoek	Q-methodologisch onderzoek met participanten	Factoranalyse
Deelvraag 4	Literatuuronderzoek	Bureau onderzoek	Document analyse
Deelvraag 4	Empirisch onderzoek	Semigestructureerde interviews met experts en q-stellingen	Transcripties en factoranalyse

### **Bureau onderzoek en document analyse**

Voor het bureau onderzoek zijn openbare bronlijsten geraadpleegd voor het vinden van wetenschappelijke bronnen en beleidsdocumenten waarmee, voornamelijk wetenschappelijk onderbouwde, opinies over participatie in de ruimtelijke ordening te achterhalen zijn. In strategieën, visiedocumenten, beleidsstukken, verslagen van openbare bijeenkomsten en artikelen uit kranten en tijdschriften is er gezocht naar relevante kennis en opinies, zoals wetenschappelijk onderbouwde concepten en theorieën, maar ook binnen beleidstukken is gezocht naar reacties op beleid en achtergronddocumenten.

Met bureauonderzoek is het bestaande onderzoeksmateriaal geordend waarbij onderscheid is gemaakt tussen informatie die wel of niet relevant is voor dit onderzoek. Het bureau onderzoek heeft als voordelen dat het een efficiënte en effectieve manier is om gegevens te verzamelen, de gegevens zijn vaak erg toegankelijk omdat ze openbaar beschikbaar zijn en de te raadplegen documenten zijn vaak stabiele bronnen die door de jaren heen beschikbaar blijven als informatiebron. Dit zorgt ervoor dat de documenten analyse informatie oplevert die het onderzoek kan ondersteunen en versterken en het kan inzichtelijk maken over welke informatie vragen ontstaan. Tegelijkertijd brengt deze methode ook beperkingen met zich mee, zo kunnen documenten incompleet zijn of kan data onsamenhangend zijn, de informatie kan vooroordelen bevatten in het document zelf alsook van de schrijver. De kwaliteit van de bronnen is zoveel mogelijk bewaakt door de authenticiteit, geloofwaardigheid en representativiteit van de documenten en de bronnen op kwaliteit te controleren. Doordat de artikelen, boeken en rapportages door een auteur zijn opgesteld bevat het geen ruwe informatie. De oorspronkelijk ruwe informatie is aangepast door de auteur, waardoor het secundaire informatiebronnen zijn. Omdat deze informatie in dit onderzoek opnieuw geïnterpreteerd wordt, kan een ander beeld van de informatie ontstaan die afwijkt van de ruwe data. Om zoveel mogelijk de betrouwbaarheid van dit onderzoek te garanderen is ervoor gekozen om zoveel mogelijk recente en wetenschappelijk geverifieerde bronnen te gebruiken, En ook door het gebruik van meerdere bronnen over hetzelfde onderwerp is getracht om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten.

### **Semigestructureerde interviews**

Een interview is een gesprek met een specifiek doel en met roldifferentiatie. Deze methode is gekozen voor dit onderzoek, omdat de participatieprocessen die onderzocht worden in het verleden hebben plaatsgevonden en de ervaring daarvan subjectief en persoonsgebonden is. Hoewel er verslagen en nieuwsberichten over geschreven zijn op verschillende websites, kon zonder interview niet de persoonlijke ervaringen en daarop gebaseerd meningen achterhaald worden. Ook zorgt het interview ervoor dat aan verschillende personen dezelfde vragen worden gesteld en de lijn van ondervraging kan gecontroleerd worden. Veldonderzoek biedt

een aanvulling en verrijking van informatie die met literatuurstudie is verkregen. De aanvulling is vooral gelegen in de persoonlijke getuigenissen van de ondervraagden en de waarde die zij hechten aan hun ervaringen. Op deze manier wordt uitgebreide informatie over gevoelige kwesties vergaard.

De interviews zijn op semigestructureerde wijze uitgevoerd. Bij deze kwalitatieve onderzoeksmethode bevroegde de interviewer de respondent aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst, de volgorde waarin de vragen gesteld worden is een vrije keuze en kan per interview verschillen. De vragenlijst (zie bijlage 1) is vooral een leidraad en de interviewvragen refereren allemaal aan een specifiek onderwerp op het interviewschema. Het gebruik van deze methodiek creëert een interview in gesprekform in plaats van een vraag-antwoordinterview (Bryman, 2012). Hiermee wordt er aan de geïnterviewde ruimte gegeven om zijn eigen interpretaties van het onderwerp te delen (Bogner & Menz, 2009). De keuze voor een semigestructureerd interview heeft de voorkeur, omdat de onderzoeker niet zelf aanwezig was bij het participatieproces. Daarom moeten de bevindingen via anderen opgehaald worden. Deze onderzoeksmethode geeft de mogelijkheid om tijdens het interview door te vragen naar achterliggende redeneringen (Bryman, 2012). De interviewvragen zijn geformuleerd op basis van de theoretische veronderstellingen die het theoretisch kader heeft opgeleverd. De vragen worden open en objectief geformuleerd zodat de vraagstelling niet stuurt op het antwoord van de respondent. Het gebruik van open vragen biedt de mogelijkheid om door te vragen naar achterliggende redenen en om antwoorden te kunnen verhelderen. Zo kan meer en gedetailleerdere informatie opgehaald worden, wat van meerwaarde is voor het interpreteren van uitkomsten en wat de kwaliteit van het onderzoek ten goede komt. De vragenlijst start met een aantal makkelijke vragen, voordat de zwaardere vragen volgen. Hierdoor wordt de respondent rustig ingeleid in het thema. Voor de deelname aan de interviews zijn drie experts benaderd, die als specialist betrokken zijn bij participatieprocessen en daarin een begeleidende rol hebben.

### **Transcripties en verwerking diepte-interviews**

De diepte-interviews zijn woordelijk uitgewerkt, wat wil zeggen dat de gesprekken in normale zinnen zijn uitgetypt. Momenten van stiltes, twijfel, herhaling van woorden en stotteren zijn niet genoteerd, omdat het doel van de interviews niet was om te analyseren hoe iemand iets zegt of om het gedrag van de experts te onderzoeken. Daarbij maakt het woordelijk transcriberen de transcripten beter leesbaar. Vervolgens zijn alle uitspraken van alle interviews vanuit een helicopterview georganiseerd per sub onderwerp en konden de reacties per sub onderwerp gebundeld worden. Daarmee ontstond per sub onderwerp een beeld dat de respondenten hierover hadden, waarbij soms in de interviews tegenovergestelde uitspraken werden gedaan. Er waren ook een aantal sub onderwerpen waarop de verschillende respondenten eenzelfde standpunt hadden. De informatie die de respondenten doormiddel van de diepte-interviews hebben gedeeld, is verwerkt in hoofdstuk 4, waar standpunten en conclusies vanuit de diepte-interviews worden gedeeld. De mix van wetenschappelijke informatie en de standpunten uit de diepte-interviews is vertaald naar de q-stellingen voor het vervolgonderzoek. Door de expert-informatie wederom voor te leggen in de q-stellingen, vindt er een extra controle plaats in hoeverre de respondentengroep zich herkent in de stellingen van de experts. Van de interviews die zijn uitgevoerd voor het empirisch onderzoek zijn geluidsopnames gemaakt. Hiervoor is gekozen om verlies van data te voorkomen. De interviews zijn volledig uitgeschreven in de vorm van een transcript, waarna de analyse van de data kon plaatsvinden.

De diepte-interviews zijn semigestructureerd, zodat doorvragen mogelijk is en achterliggende oorzaken of redenen ook ter sprake kunnen komen. Bij de diepte-interviews met de experts is ervoor gekozen om tekstfragmenten van de transcripten te coderen, wat inhoudt dat aan tekstfragmenten 'labels' worden gekoppeld die mogelijk theoretische significantie hebben of relevant kunnen zijn voor het te onderzoeken onderwerp (Bryman, 2012). De fragmenten die een relatie hebben met de theoretische aannames uit het theoretisch kader zijn hiervoor gecodeerd. Dit proces wordt ook wel open coderen genoemd (Bryman, 2012). Uit dit proces komen concepten naar voren die gezien kunnen worden als bouwstenen van een theorie, al staat theorievorming niet centraal in dit onderzoek. Daarom wordt ook selectief coderen gebruikt (Bryman, 2012),



waarbij hoofdcategorieën ontwikkeld worden op basis van theoretische aannames. Door van open coderen (specifiek labelen van gedane uitspraken naar thema) naar selectief coderen te gaan en voort te borduren op de eerder gevonden hoofdcategorieën, kan een theorie opgebouwd worden. Deze patronen vormen de basis voor de uiteindelijke analyse.

### 3.4 Q-methodologie

De Q-methodologie, ontwikkeld door psycholoog William Stephenson (1953), is een methode voor “het operationaliseren van subjectiviteit door een factoranalyse” (Brown, 1980). Door een kwantitatieve benadering van kwalitatieve gegevens kan op een robuuste en systematische wijze onderzoek gedaan worden naar de meest voorkomende meningen, waardenoriëntaties en perspectieven over een specifiek onderwerp (Exel & De Graaf, 2019); (Watts & Stenner, 2012). Deze methode is nog relatief nieuw binnen de planologie. Toch is voor deze methode gekozen, omdat die het mogelijk maakt om de sociale component van participatie te kunnen onderzoeken, namelijk de individuele percepties van participanten. De werkwijze voor het toepassen van de Q-methodologie is gebaseerd op het artikel van Watts en Stenner (2012), omdat dit artikel uitgebreide wetenschappelijke instructies bevat voor het opzetten en uitvoeren van een Q-studie binnen het sociale en ruimtelijke domein.

#### **Het maken van stellingen**

Voor het opzetten van een Q-onderzoek zijn er stellingen nodig, waarbij de respondent de stellingen rangschikt op basis van zijn persoonlijke standpunt of mening. Zo wordt inzichtelijk wat voor die respondent de persoonlijke randvoorwaarden en prioriteiten zijn. Vaak worden bij deze methode 25 tot 50 stellingen gebruikt (Webler, Danielson, & Tuler, 2009 54, 1-45.) om een goede analyse uit te kunnen voeren. De Q-stellingen (de steekproef) zijn gebaseerd op de wetenschappelijke theorieën uit het theoretisch kader en op de uitspraken van de expertinterviews. Met deze brede informatie als basis zijn er stellingen geformuleerd die een mogelijke conclusie zijn van het onderzoek. Vanwege de beperkte tijd voor dit onderzoek zijn er 24 stellingen gebruikt voor de Q-verdeling, waarvoor vooraf een sjabloon is opgesteld (zie bijlage 3).

Het sjabloon kent 7 waardes, die oplopen van meest oneens tot meest mee eens (-3, -2, -1, 0, 1, 2, 3). De scherpte van de curve is normaliter afhankelijk van de betrokkenheid, interesse en kennis van de respondenten. Wanneer deze zaken laag worden ingeschat, zal de verdeling steiler moeten zijn, om meer ruimte te geven voor ambiguïteit of besluiteloosheid in de middelste categorie. Omdat in dit onderzoek 3 experts en 9 burgers de q-stellingen sorteerden, is er gekozen voor een steile curve met relatief veel ruimte voor besluiteloosheid (6 keuzes) in verhouding tot de stellingen waar zij het meest of minst mee oneens zijn (1 keuze), zoals te zien in bijlage 4. De stellingen zijn gebaseerd op 3 categorieën: de rolverdeling burger-overheid, de verwachting van het proces en de behoefte aan randvoorwaarden. Omdat het niet makkelijk was om de stellingen binnen de vooraf gekozen vorm te sorteren, werden de deelnemers door de vorm van de piramide gedwongen om hun stellingname te heroverwegen en de kaartjes te herschikken, wat tot een verdieping van hun denkproces leidde. Ook kwamen er reacties dat de stellingen ertoe leidden dat de respondenten bijvoorbeeld nog kritischer gingen nadenken over de participatie en de gedachten erachter en gang van zaken eromheen. Ze werden zich meer bewust van het proces, hun verwachtingen en hun eigen rol. De mondelinge toelichting van de respondent tijdens het sorteren van de stellingen zijn met een geluidsrecorder opgenomen, omdat deze uitspraken kunnen helpen bij het verklaren van de keuzes en zo bijdragen aan het begrijpen van de uitkomsten van het onderzoek (Watts & Stenner, 2012).

#### **Het werven van de respondenten**

De respondenten van het q-onderzoek zijn verkregen volgens de sneeuwbal-techniek. De experts van de diepte-interviews hebben een aantal voorbeeldprojecten voorgedragen. Van die voorbeeldprojecten zijn projectleiders benaderd die zelf hebben deelgenomen als respondent en die meerdere participanten van hun project hebben

voorgedragen die ook respondent zijn geworden. In totaal zijn er binnen 3 projecten respondenten verzameld, namelijk uit het participatieproces rondom de Scheepmaker in Haarlem, de Vijverwegkerk in Bloemendaal en de economische visie Edam-Volendam.

Voor de 3 projecten is gekozen, omdat ze samen een brede afspiegeling geven van participatieprocessen in de ruimtelijke ontwikkeling, namelijk de herontwikkelingsopgave van twee terreinen en een toekomstvisie vanuit economisch perspectief. Bij de economische visie staat niet direct de ruimtelijke context centraal, maar de ontwikkelwensen- en mogelijkheden hebben wel indirect effect op de ruimtelijke context. Daarbij verschilt het moment van participatie van visievorming (Edam-Volendam), planontwerp (Vijverwegkerk) en bestemmingsplanprocedure (Scheepmakerskwartier). Deze projecten worden verder toegelicht in hoofdstuk 4, zodat de context en relevantie van de theorieën voor de praktijk wordt uitgelegd. Door een verscheidenheid in participatieprojecten wordt voorkomen dat er een te eenduidige interpretatie wordt gegeven van gebiedsontwikkelingen. Op deze manier kunnen er in de totale groep overeenkomsten gevonden worden en er kunnen ook overeenkomsten zijn per participatieproject. De uitkomsten per project zijn niet van belang voor de conclusies uit de q-methode, maar kunnen wel meer inzicht geven in de specifieke context van die specifieke stedelijke ontwikkeling. Er is geen onderscheid gemaakt tussen de grote van de rol van de respondent en de duur van betrokkenheid bij het participatietraject.

### **De Q-analyse**

De 12 q-interviews resulteerden in 12 q-sorteringen, waarbij stellingen op verschillende wijzen zijn gesorteerd. Om deze te analyseren en vervolgens uitspraken te kunnen doen over de bevindingen, zijn alle data van het Q-onderzoek ingevoerd in het programma PQ-Method 2.35 (Schmolck, 2014), een statistisch softwareprogramma voor Q-onderzoekers. Allereerst zijn er stappen uitgevoerd voor data preparatie, namelijk het invoeren van de stellingen, de piramidevorm en de verschillende q-sorteringen. De tweede stap is de factoranalyse, daarbij is gekozen voor de QPCA, een automatische factoranalyse waarbij de eigenwaarden en percentages berekend worden. De absolute en relatieve grootte zijn aangehouden voor het bepalen van het aantal factoren dat van belang is voor de rotatie. De analyse bij 5 factoren gaf achteraf gezien de meest bruikbare resultaten, die wordt toegelicht in het resultaten hoofdstuk. Uiteindelijk is op basis van 5 factoren een QVarimax uitgevoerd, waarbij wederom automatisch door de software de meest bepalende factoren en relaties gegenereerd werden. Na de QVarimax is gekozen voor het automatisch markeren, de 'pre-flagging' van de respondenten bij de meest toepasselijk factor-categorie. Op basis daarvan is de Q-Analyse vanuit het programma gegenereerd, waarvan de uitkomsten geanalyseerd worden in hoofdstuk 5, waarna ze in dit onderzoek verwerkt worden. De uitkomsten van de Q-Analyse zijn bijgevoegd in bijlage 5.

### **3.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

Bij dit onderzoek is gelet op de validiteit, zodat de meetinstrumenten datgene meten wat achterhaald moet worden. Door de begrippen die centraal staan in dit onderzoek theoretisch te operationaliseren en deze uit te leggen in de interviews is ervoor gezorgd dat voor elke respondent duidelijk is wat er met het begrip participatie bedoeld wordt. Zo is er bij de resultaten van de interviews gelet op de interne en externe validiteit. De interne validiteit wordt bewaakt door een compleet beeld te krijgen van de visies die mogelijk bij participanten aanwezig kunnen zijn. Om verschillende visies te horen zijn uit meerdere participatietrajecten respondenten benadert en verschillende zij wat betreft inzichten, vaardigheden en belangen van experts tot leek in het geval van de burgers. Door alle respondenten individueel te interviewen is de kans kleiner dat zij elkaars reactie beïnvloeden of dat er sociaal wenselijke antwoorden gegeven worden. Tevens worden de reacties van de drie groepen respondenten achteraf gebruikt om de individuele antwoorden op elkaar te reflecteren. Als er een verschil zit tussen de beantwoording door een projectleider en een burger, kan achteraf bij beide naar een verklaring gezocht worden om het verschil in de beantwoording of beredenering te verklaren. Bij externe validiteit wordt voornamelijk gekeken naar generaliseerbaarheid. Doordat in dit onderzoek slechts drie voorbeeldprojecten respondenten hebben opgeleverd, zou het onjuist zijn om de antwoorden te generaliseren

en ervanuit te gaan dat de conclusies voor een grotere groep op situatie kunnen gelden. De resultaten kunnen daardoor niet door hele stellige uitkomsten leiden. Wel kunnen de resultaten een bepaald spoor laten zien, dat aanleiding kan geven voor een kwantitatief vervolgonderzoek, waarbij externe validiteit door de beschikbaarheid van meer data beter te garanderen is (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2005).

De belangrijkste vorm van betrouwbaarheid voor een Q- onderzoek is de repliceerbaarheid van het onderzoek. Dat wil zeggen dat een Q-sortering bij herhaling met dezelfde instructie onder dezelfde respondenten zal resulteren in dezelfde profielen. Een onderzoek van Van Exel & de Graaf (2019) liet zien dat een hoge mate van reproduceerbaarheid wel mogelijk is indien de betrouwbaarheid 80% of hoger is (Exel & De Graaf, 2019), dan zou de Q-sortering bij een herhaling onder dezelfde respondenten voor 80% of meer in dezelfde uitkomsten resulteren. Uit de Q-Analyse is gebleken dat voor de uitkomsten van dit onderzoek ook een betrouwbaarheid van 80% geldt.

## Hoofdstuk 4. De knelpunten en pluspunten van de hedendaagse Nederlandse participatieprocessen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag ‘*Wat zijn de belangrijkste knelpunten en pluspunten van voltooide participatieprocessen, rekening houdend met de Omgevingswet?*’ Gebaseerd op een combinatie van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en drie expertinterviews is een beeld verkregen participatieprocessen bij ruimtelijke planningsprojecten in Nederland. Naast het verloop van het proces gaf dit ook inzicht in de knelpunten en pluspunten van het participatieproces en een vooruitblik op de verwachtingen en voorziene uitdagingen die de Omgevingswet met zich mee kan brengen. Tevens zal de informatie in dit hoofdstuk handvatten bieden voor het interpreteren van de resultaten uit het empirisch onderzoek in hoofdstuk 5 en 6.

### 4.1 Veranderende participatie door de komst van de Omgevingswet?

Tot nu toe was participatie in de Nederlandse ruimtelijke wetgeving vooral vastgelegd als verplicht onderdeel bij planologische procedures, zo regelt de Algemene wet bestuur (Awb) dat burgers betrokken moeten worden bij bestemmingsplanprocedures door de verplichtte periode van ter inzagelegging en de mogelijkheid te indienen van zienswijzen en beroep. Deze wettelijk verplichtte participatiemomenten komen overeen met de ‘informing’ en ‘consulting’ treden van de participatieladder (Arnstein, 1969), er is geen sprake van daadwerkelijke invloed van burgers of van een verdere vorm van sturing door burgers zoals gedeelde verantwoordelijkheid. Vanuit de veranderde rol van de overheid en om de samenleving meer ruimte te geven voor inspraak, bleken de bestaande planologische wetgeving en instrumenten tekort te schieten om invulling te geven aan deze maatschappelijke ontwikkelingen.

De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat het regelgevingsstelsel verandert en beter is toegespitst op de huidige maatschappelijke behoeften (Ministerie van BZK, 2018). De Omgevingswet, die overheidswetten en -regelgeving ten aanzien van het fysieke domein bundelt, heeft tot doel om de mogelijkheden tot ontwikkeling in de fysieke leefomgeving eenvoudiger en daardoor beter te maken. Aansluitend op de uitnodigingsplanologie, zal de houding van de overheid ten opzichte van ontwikkelingen vanuit de samenleving, voor zover zij die verandering nog niet hebben aangenomen, wijzigen van een ‘ja, mits’-houding naar ‘ja, tenzij’ in combinatie met het in algemenere zin sturen op hoofdlijnen. Bij de ontwikkeling van gebieden en locaties legt de overheid niet meer het eindbeeld vast, maar de gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied, zodat meerdere invullingen, uitvoeringen en inrichtingen mogelijk zijn. Daarna zal pas tijdens het participatieproces, in samenspraak met burgers en andere actoren het eindbeeld gevormd worden. Dat maakt het voor de samenleving makkelijker om initiatieven te ontplooien die passen binnen een algemenere gebiedsvisie en de overheid kan een stap terug doen. De verwachting is dat dit resulteert in een maatschappij die de leiding neemt en een volgzame rol voor de overheid (Ministerie van BZK, 2018).

Voor ruimtelijke ontwikkelingen vraagt dit een verandering waarbij actoren vroegtijdig participeren om vooraan in het proces de belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Niet alleen het planvormingsproces verandert, maar ook het participatieproces (Aan de slag met de Omgevingswet, 2019). In de participatieregels van de Omgevingswet wordt participatie beschouwd als “het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden die rechtstreeks feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervindt van de activiteit die wordt toegestaan. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een objectief te bepalen persoonlijk belang dat de belanghebbende onderscheidt van anderen en dat een

rechtstreeks gevolg is van het bestreden besluit (Art 1.2 Awb). Echter, het begrip laat vrije interpretatieruimte over wat een vroegtijdig stadium is, op welke manier en in welke mate actoren betrokken worden en het is niet geheel duidelijk wat als het proces van besluitvorming aangemerkt kan worden. Dit maakt het participatieproces ingewikkeld en kan leiden tot onzekerheid voor alle betrokken partijen. Daarnaast laat de Omgevingswet het bevoegd gezag (een gemeenteraad of burgemeester en wethouders) en initiatiefnemers vrij om te bepalen in welke mate er geparticipeerd moet worden. De feitelijke verandering in de praktijk kan hierdoor per geval verschillen terwijl er in de samenleving wel een beeld ontstaat dat zij een grotere rol moeten spelen en meer eigen verantwoordelijkheid wordt verwacht omdat zij eerder betrokken moeten zijn en verwacht wordt dat ze zelf meer initiatief nemen en marktpartijen zullen ook in een eerder stadium hun voorgenomen plannen kenbaar moeten maken. (Pels Rijcken, 2019) (Pels Rijcken, 2019).

Tegelijkertijd hoeft er na de participatie niet per definitie transparantie of draagvlak te zijn, omdat daarover vooralsnog geen hoge eisen gesteld worden (Gemeente Haarlem & G32, 2016) (Pels Rijcken, 2019). Van de overheden wordt verwacht dat zij op passende wijze invulling geven aan vroegtijdige participatie om meningsverschillen en onenigheden in een vroegtijdig stadium te kunnen verhelpen, waarbij ook aandacht is voor het betrekken van een breed publiek in plaats van alleen de actieve en hoogopgeleide betrokkenen. Het is de taak van de gemeenteraad om toe te zien op de kwaliteit van de besluiten en het invullen van (vroegtijdige) maatschappelijke participatie. Maar het is nog niet mogelijk om besluiten door de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland, de ABRvS (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) te laten vernietigen als blijkt dat burgers of marktpartijen onvoldoende hebben geparticipeerd en daardoor onzorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daardoor is nog onvoldoende duidelijk hoe zwaar participatie zal meewegen wanneer het op gerechtelijke procedures aankomt. En aangezien participatie veelal plaatsvindt om lange, (gerechtelijke) procedures te voorkomen, is het nog de vraag of de verwachtingen die de overheid met de introductie van de Omgevingswet schept kunnen worden waargemaakt.

## 4.2 De praktijk van participatie

Het participatieproces staat voor het doorlopen van de verschillende stappen waarin het ruimtelijk plan of ruimtelijk beleidsstuk zijn vorm krijgt. Elk plan, elke ruimtelijke context en de verschillende actoren die een plan- of beleidsontwikkeling raken zijn anders en brengen specifieke eisen met zich mee. Er is geen standaard participatieproces, want het is maatwerk. Daarom wordt er in dit onderzoek een doorkijk gegeven naar drie verschillende participatieprocessen bij de gemeente Edam-Volendam, Bloemendaal en Haarlem, die allen op eigen wijze laten zien hoe het participatieproces is ingericht om te komen tot ruimtelijke plannen en beleid.

### **Het participatieproces in Edam-Volendam**

In Volendam heeft de gemeente Edam-Volendam een participatieproces opgestart om een nieuwe Economische Visie voor 2040 op te stellen. De gemeente merkte dat bestaande beleidsdocumenten onvoldoende aansloten op de bestaande ruimtelijke en economische situatie en deze boden te weinig perspectief voor toekomstige ontwikkelingen. De thema's die in de Economische Visie 2040 aan bod moesten komen varieerden van de uitbreiding van bedrijventerreinen, herbestemmingsopgaven en ook bredere economisch-maatschappelijke thema's zoals ondernemerschap en onderwijs kwamen aan bod. Omdat zij wilden dat de visie realistisch zou zijn en zou passen bij de behoefte van de burgers, heeft de gemeente met een onafhankelijk bureau het participatieproces opgestart. Om een integraal proces te bevorderen, is een Economisch platform opgericht, bestaand uit een combinatie van betrokken ondernemers en ambtenaren. Zij bepalen samen de richting van de Economische Visie, de inhoud, waarna het vaststellen van de Economische Visie aan de gemeenteraad werd overgelaten. De mix van ondernemers en ambtenaren is gekozen om de kloof tussen gemeente en ondernemers te overbruggen en om onderling nieuwe samenwerkingen te bevorderen. Het participatieproces startte met prikkelende filmpjes over lokale ondernemers die de aanleiding voor de Economische Visie duidelijk maakten.

*“Promofilmmpjes, een grootse inspiratiesessie met lokaal en landelijk bekende inspirators, prikkelende leuzen en een speciaal monopolyspel werden ingezet om het enthousiasme, de energie en het vertrouwen van ondernemers te winnen om samen een participatietraject aan te gaan”* (respondenten 1, 6 en 7). Vanaf de startsessie was het proces open zonder een plan of richting, het uitgangspunt was de bestaande situatie. Door brainstormsessies te houden in de vorm van themacafés, samen ideeën aan te dragen en oplossingen te zoeken heeft de visie in een half jaar tijd vorm gekregen en is deze later verfijnd, wederom in afstemming met het Economisch platform. Uiteindelijk bleek de Economische Visie zelfs een van de deelresultaten te zijn van het participatieproces, want de participatie van een hele brede groep actoren heeft ook een beweging op gang gebracht die tot veel nieuwe samenwerkingen heeft geleid tussen ondernemers en maatschappelijke organisaties onderling en tussen burgers en de gemeente.

### **Het participatieproces in Bloemendaal**

In Bloemendaal heeft de gemeente opdracht gegeven voor een participatieproces over de herontwikkeling van de Vijverwegkerk in Bloemendaal. De aanleiding was de herontwikkeling van het kerkgebouw met omliggend terrein naar een appartementencomplex. De geschetste bouwontwikkeling stuitte op veel weerstand van omwonenden, die er tot dan toe weinig tot niet bekend mee waren en zich er niet in konden vinden. Om uit deze impasse te komen heeft de gemeente voorgesteld om een participatietraject op te starten. Daarbij werd een onafhankelijk bureau ingezet om de ontwikkelaar en omwonenden met elkaar in gesprek te laten gaan en om alle belangen op tafel te krijgen, waarmee een haalbaar plan kon ontstaan waar ontwikkelaar en omwonenden tevreden mee zouden zijn. In het participatieproces is er bewust gekozen voor twee niveaus van participatie, een denktank met direct omwonenden die adviseur beginspraak zijn, wat inhoudt dat ze geconsulteerd worden en de overige buurtbewoners zijn adviseur bij eindspraak, wat betekent dat ze geïnformeerd worden. De denktank bestond uit enkele direct omwonenden, een lokale stichting, ontwikkelaar, architect en enkele ambtenaren. In een algemene startbijeenkomst werd gezegd dat er een nieuw plan zou komen, waar gedurende 2 maanden (juni en juli) in 4 sessies naartoe is gewerkt. *“Achteraf gezien was dit een te kort tijdsbestek voor een goed participatieproces, ook nog omdat het in de vakantieperiode viel. Hier heeft de uitkomst van het proces onder geleden, want lang na de voltooiing van het planproces bleek pas dat niet alle direct omwonenden gehoord waren”* (respondent 2, respondenten 13, 14). Daarbij heeft de gemeente de ontwikkelaar verplicht om te laten weten wat de bezwaren zijn en te onderzoeken hoe aan de bezwaren tegemoet kan komen. Dat dit onvolledig is gebeurd was bij de gemeente niet bekend. Uiteindelijk heeft de gemeente ingestemd met de uitkomst van het participatieproces en het plan wat daaruit voortgekomen is vastgesteld.

### **Het participatieproces in Haarlem**

In Haarlem is voor een deel van de herontwikkeling in het Scheepmakerskwartier, wederom op advies vanuit de gemeente, een participatieproces opgestart. Voor de herontwikkeling van het voormalig bedrijventerrein naar een woningbouwcomplex waren in een ouder bestemmingsplan al kaders gegeven, echter stuitte de planuitwerking van deze kaders op veel weerstand vanuit de omwonenden. Op het ontwerpbestemmingsplan van ‘De Scheepmaker’ werden maar liefst 160 zienswijzen ingediend. Hoewel het plan in de ogen van de gemeente nog steeds haalbaar leek, vonden zij dat er ook een maatschappelijke plicht was om te participeren voordat er vervolgstappen gezet zouden worden. Onder leiding van een onafhankelijk bureau startte een participatietraject om de argumenten van de omwonenden te horen en om ontwikkelaar en omwonenden dichterbij elkaar te laten komen, zodat er draagvlak zou ontstaan voor het uiteindelijke plan. Vanuit de indieners van de zienswijzen heeft een vertegenwoordiging zitting genomen in een klankbordgroep, samen met de ontwikkelaar, architect en ambtenaren. *“Er zijn voorgesprekken gevoerd met direct betrokkenen en omwonenden werden persoonlijk bezocht om samen te praten over hun bezwaren, dat schept vertrouwen en draagt bij aan een eerlijk proces”* (respondenten 2, 9 en 10). Daarna werd een participatieplan opgesteld en na een algemene bijeenkomst voor alle omwonenden hebben er in 3 maanden tijd 4 klankbordgroep bijeenkomsten plaatsgevonden. Vervolgens is het participatietraject afgesloten met een slotbijeenkomst, waarin werd aangegeven hoe het traject is verlopen en welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden, dit heeft

uiteindelijk geresulteerd in een aantal aanpassingen aan het plan en de intrekking van de zienswijzen van de wijkraad en de omwonenden van het project. En het plan dat tijdens de participatie tot stand is gekomen, is uiteindelijk zo door de gemeente vastgesteld.

### 4.3 Wat typeert het participatieproces?

Kijkend naar de drie voorbeeldprojecten is er sprake van ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk gemaakt moeten worden door het participatieproces. In alle gevallen draait de participatie om een plan van een ontwikkelaar of gemeente en waarover de gemeente al in een vorm besloten heeft dat zij bereid is om het plan te realiseren (respondenten 2,6,8 en 12). De reden om te participeren is dat de gemeente haar bereidheid tot medewerking heeft verbonden aan de verplichting dat er draagvlak moet zijn van burgers. Het draagvlak wordt vanuit de gemeenten nog vaak gezien als bevestiging dat de ontwikkeling op positieve wijze bijdraagt aan de maatschappij (respondent 2, 6, 7). In eerste instantie laten gemeenten de participatieplicht over aan de initiatiefnemer van het plan, veelal is dat een ontwikkelaar die in een contract met gemeente afsprekt dat er geparticipeerd wordt. De wijze waarop de ontwikkelaar mag participeren wordt tot nu toe vaak vrijgelaten, omdat de gemeente vertrouwd dat de ontwikkelaar dit op een gedegen wijze aanpakt. In de praktijk is dat niet altijd het geval, zoals de voorbeelden van Bloemendaal en Haarlem illustreren. In die gevallen is de uitgebreide participatie pas opgestart nadat er veel weerstand kwam vanuit de burgers en nadat de gemeente de voorwaarde stelde om op een goede wijze te participeren voordat het plan verder mocht in de besluitvormingsprocedure. Daarbij wordt goede participatie als volgt beschouwd: *“Als er op een duidelijke manier pogingen zijn gedaan om alle belangen mee te nemen, zoveel mogelijk mensen daarbij gehoord zijn en er duidelijk is afgewogen hoe er met alle belangen is omgegaan”*(respondent 2), tot de stelling *“goede participatie heeft vooral te maken met een goed doorlopen proces en een besluit dat op het proces gebaseerd is, wat de uiteindelijke uitkomst is zou voor alle partijen minder belangrijk moeten zijn het draait tenslotte om een goed proces”*(respondent 3).

Op basis van de expertinterviews kunnen er vier stappen gedefinieerd worden voor het participatieproces:

1. *“Je kunt mensen niet aan de haren erbij slepen van, ‘nu zul je participeren’, dat lukt niet. Maar je moet mensen wel verleiden en iedereen de mogelijkheid geven om op een laagdrempelige manier mee te kunnen doen”* (respondent 1). Het betrekken van burgers lukt beter met onconventionele acties dan gewoonlijk het geval is bij participatieprocessen vanuit de gemeente. In plaats van communicatie via brieven en informatieavonden vinden de onafhankelijke bureaus nieuwe middelen waarmee de verschillende burgerdoelgroepen echt bereikt worden. Voor een mix aan personen is het beter om een mix aan middelen in te zetten. Wat de juiste communicatiemiddelen zijn, is ook afhankelijk van het doel van de participatie. Bij een plan dat concreet is hoort soms meer informeren terwijl bij een visie meer ruimte is voor het aandragen van ideeën tijdens het participatieproces.
2. *“Participeren is niet vrijblijvend roepen vanuit de samenleving, dat mag je ook aangeven”* (respondent 1). De belangen worden afgestemd in meerdere bijeenkomsten. In deze bijeenkomsten is belangrijk dat iedereen weet wat het startpunt is, waar zij gezamenlijk naartoe werken en wat er van elke deelnemer gevraagd en verwacht wordt. Daardoor kan een constructieve samenwerking ontstaan met een gedeelde verantwoordelijkheid.
3. *“De omwonenden willen dat we de geluidsopnames van de klankbordgroep op de website zetten, zo kunnen ze controleren of alles in het verslag zit. Daaraan meewerken is goed om transparantie en vertrouwen te wekken. En waarom zou je het eigenlijk niet willen?”* (respondent 2). Er vindt verslaglegging plaats over de participatiebijeenkomsten, die het best voor iedereen toegankelijk kan worden gemaakt. Dit draagt bij aan transparantie, zodat de actief betrokkenen en passief betrokkenen altijd kunnen naslaan wat er is afgesproken. Daardoor wordt argwaan voorkomen en tegelijkertijd is het de motivering van de keuzes die in het proces zijn gemaakt, wat uiteindelijk relevant is voor de besluitvorming.

4. *“Communiceer ook als er even geen nieuws is of bij zogenaamd slecht nieuws” (respondent 3).* De laatste stap is dat na de afronding van de participatiebijeenkomsten de burgers op de hoogte blijven van het vervolg. In het voorbeeld van Haarlem stond de daadwerkelijke ontwikkeling van de Scheepmaker al één tegen nul achter omdat een eerdere planontwikkeling niet door was gegaan. De burgers waren niet op de hoogte van het afblazen van een eerder plan waar ze bij geparticipeerd hadden, waardoor ze verrast werden toen ze met een nieuw plan geconfronteerd werden. En als de ontwikkeling wel gerealiseerd wordt hechten burgers er waarde aan om gezamenlijk stil te staan bij ‘hun’ resultaat. Na afloop blijkt dan vaak dat het proces positiever ervaren wordt dan ze in eerste instantie dachten. Zolang er onduidelijkheid of vragen zijn willen zij weten bij wie ze terecht kunnen en dat er zien zij ook als participatie. Dat heeft tot gevolg dat de participatiebehoefte van burgers pas voorbij is als de ontwikkeling af is.

#### 4.4 De verwachte invloed van de Omgevingswet op het participatieproces

In theorie hoeft de Omgevingswet geen verschil te maken voor de wijze waarop participatie een rol speelt in de ruimtelijke ordening. *“De laatste jaren is er een trend zichtbaar dat, ook vanuit de hoek van de Omgevingswet, er meer participatie zal komen”* (respondent 3). Echter, als je kijkt naar hoe participatie in de Omgevingswet omschreven staat dan stelt het weinig voor, omdat er geen concrete verplichtingen zijn. Uit het analyseren van de Omgevingswet op wat er daadwerkelijk gezegd wordt over participatie, blijkt dat participatie niet meer bevorderd wordt dan onder de huidige wetgeving het geval is. Hoewel in de Memorie van toelichting (Ministerie van BZK, 2018) meer omschreven staat over participatie onder de Omgevingswet, wordt daarin bevestigd dat het zelfs mogelijk is om minder aan participatie te doen dan nu het geval is. En bij procedures geldt volgens de Awb (Algemene wet bestuursrecht) een wettelijke inspraaktermijn van 6 weken, dat blijft onveranderd. Omdat er wel gecommuniceerd wordt dat participatie belangrijker wordt, hadden de minimale eisen in de Omgevingswet volgens de respondenten scherper geformuleerd kunnen worden (respondent 1, 2 en 3).

*“De komst van de Omgevingswet heeft wel tot gevolg dat meer overheden en marktpartijen zich bewuster zijn dat participatie goed geregeld moet worden en dat er grotere risico’s zijn wanneer een marktpartij de buurt niet op tijd betreft”* (respondent 2). De Omgevingswet speelt in op de maatschappelijke ontwikkeling dat burgers mondiger worden en dat plannen niet meer zomaar voortgezet kunnen worden zonder instemming van de burgers, omdat zij anders via procedures de planontwikkeling vertragen of verhinderen. Burgers die zeggenschap willen hebben over ontwikkelingen die hen raken en die idealiter een verantwoordelijkheid willen nemen voor het beter maken van hun eigen omgeving, krijgen daar door participatieprocessen meer ruimte voor. Het huidige instrumentarium voldeed daar niet voldoende aan en de Omgevingswet moet daar door het tijdig afstemmen van plannen verandering in brengen. Ook is er de laatste jaren meer behoefte aan initiatieven uit de samenleving. *“Die initiatieven kwamen de afgelopen vijftien jaar vaak niet van de grond, omdat gemeenten niet wisten hoe ze het een plek konden geven”* (respondent 3). Tegenwoordig is het voor gemeenten makkelijker om initiatieven te faciliteren, doordat ze onder de uitnodigingsplanologie betere middelen hebben om flexibiliteit te bieden om initiatieven mogelijk te maken. Er wordt meer gekeken naar tijdelijke oplossingen en afwijkingen van beleidsstukken om een initiatief mogelijk te maken dat meerwaarde biedt voor de omgeving. Hoewel de Omgevingswet niet direct invloed zal hebben op burgerinitiatieven, kan deze het wel makkelijker maken om doormiddel van draagvlak deze initiatieven van onderaf eerder mogelijk te maken.

Om participatie werkelijk meer onderdeel uit te laten maken van ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke besluitvorming, is er wetgeving nodig die bepaalt welk participatiemiddel minimaal moet worden toegepast. Bijvoorbeeld door te refereren naar de middelste treden van de participatieladder als minimale vereiste. Indien er met minder participatie genoeg wordt genomen, kan er namelijk nog steeds niet gegarandeerd worden dat de samenleving heeft kunnen meepraten en meebeslissen. De wetgeving zou ook moeten bepalen dat participatie wordt meegewogen in bijvoorbeeld beroepsprocedures. Dit is nodig om te kunnen waarborgen dat



keuzes gebaseerd op het participatieproces goede keuzes zijn en dat deze onderdeel uitmaken van een juist doorlopen besluitvormingsproces. De samenleving krijgt een meer gelijkwaardige rol wanneer hun inbreng ook later in het proces ertoe doet en niet alleen de juiste manier van wettelijke inspraak en het houden aan de regelgeving. Zo moet hun inbreng officieel bijdragen aan de beslissing van de overheid. Op deze manier wordt participatie niet vooral iets is tussen ontwikkelaars en inwoners, maar wordt de overheid verantwoordelijk. Daarmee verdwijnt ook de vrijblijvendheid van participatie, waarbij partijen denken dat eenmalig een document ter visie leggen voldoende is om de samenleving op een eerlijke wijze bij besluitvorming te betrekken.

Deze verandering naar toekenning van meer ruimte en waarde aan de Omgevingswet conflicteert tot nu toe niet alleen met de eerder gestelde overheidsprocedures, maar ook met de besluitvormingsprocessen. *“De besluitvormingsinstrumenten zijn in de meeste gevallen gebaseerd op de oorspronkelijke regulerende rol van de overheid, terwijl voor participatie een netwerkende overheid nodig is”* (respondent 3). De overheid moet gaan werken vanuit randvoorwaarden in plaats van werken vanuit resultaten, waarmee naar de samenleving toe wordt gewerkt om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Dan kunnen deze partijen hun eigen doelen inbrengen in het proces waarbij de overheid onderhandelt (van der Steen, Chin-A-Fat, van Twist, & Scherpenisse, 2014). Participatie kan dan tot meerwaarde leiden. En de responsieve overheid gebruikt de veerkracht en het initiatief van de samenleving om vanuit burgerinitiatieven maatschappelijke waarde te creëren. De overheid gaat dan niet slechts naar buiten om daar haar eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij de beweging die er buiten als is. Dan kan de overheid handelen naar de bovenste treden van de participatieladder. Een voorbeeld uit de huidige situatie is dat een gemeenteraad bevoegd gezag is voor het nemen van een besluit, zonder wettelijke verplichting om de samenleving te hebben gehoord over het specifieke onderwerp. *“Het is nog niet rechtmatig om samen met de samenleving een besluit te nemen, maar aan deze verandering is behoefte, zodat de toenemende rol en invloed van de samenleving ook in dit laatste stadium van besluitvorming erkent kan worden”* (respondent 3). Er zijn ook al enkele voorbeelden van projecten waarbij een gemeente samen met een klankbordgroep als vertegenwoordigers van een participatieproces gezamenlijk een handtekening zetten onder een besluit door een gezamenlijk besluitvormingsinstrument, echter zijn deze voorbeelden tot nu toe schaars. Om participatieprocessen tot standaard te bestempelen is het ontwikkelen van een nieuw besluitvormingsinstrument waarin dit erkend wordt noodzakelijk om de omslag van regulerende overheid naar netwerkende of responsieve overheid te kunnen bekrachtigen.

#### 4.5 Tussenconclusie deelvraag 2

*Wat zijn de belangrijkste knelpunten en pluspunten van hedendaagse participatieprocessen, rekening houdend met de Omgevingswet?* Als er vanuit hedendaagse participatieprocessen gekeken wordt naar de veranderingen die de Omgevingswet direct of indirect teweegbrengt, dan blijkt dat de ambities van de Omgevingswet potentiële meerwaarde kan hebben, maar dat er ook valkuilen zijn.

Deze resultaten zijn samengevat in het volgend overzicht:

Positief	Negatief
<b>Kansen</b> In een vroeg stadium om tafel Participeren vanuit een responsieve overheid Overheid staat meer ten dienste van burger	<b>Bedreigingen</b> Participeren wordt geen belangrijker vereiste Te hoge verwachting van burgers Te veel verantwoordelijkheid voor burgers
<b>Sterktes</b> Toenemend bewustzijn over belang van participatie Participeren vanuit een netwerkende overheid	<b>Zwaktes</b> Regulerende rol van de overheid Reguliere communicatiemiddelen onvoldoende Gebrek aan expertise over participatieprocessen Organisatie breed moet overheid leren hoe te participeren

Om de ambities die de Omgevingswet stelt ten aanzien van toekomstige participatie waar te kunnen maken, is het van om de sterke punten uit te buiten, zwakke punten te verbeteren, kansen te benutten en bedreigen af te wenden of om te buigen naar kansen.

## Hoofdstuk 5. Een ex-post evaluatie van de kenmerken van het participatieproces volgens experts

Op basis van wetenschappelijke literatuur expertinterviews werden een aantal kenmerken van het participatieproces gegeven. Hier bleek echter ook dat participatie per context een wisselende betekenis kan hebben wat tot gevolg heeft dat het participatieproces eigenlijk altijd maatwerk is. Om te weten te komen wat in de praktijk de randvoorwaarden en knelpunten van het participatieproces zijn, hebben er drie interviews met experts en een q-studie met twaalf respondenten plaatsgevonden. Met de informatie die daarbij verkregen is, wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op deelvraag 3: *Wat zijn vanuit het perspectief van experts de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?*

Dat participatie op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd en toegepast is duidelijk. Zo wordt participatie toegepast voor direct en indirect belanghebbenden. Waar de gemeente in eerste instantie veel eigen grondbezit had en actief grondbeleid voerde, hoefden ontwikkelingen nauwelijks afgestemd te worden met andere partijen. Inmiddels is er meestal sprake van passief grondbeleid en de eigenaren van de te ontwikkelen grond zijn de initiatiefnemers voor een ontwikkeling. Zij zijn direct belanghebbende, en als zij belangen afstemmen met de gemeente wordt dit al participatie genoemd. *“Idealiter moet ook het betrekken van indirecte partijen als participatie beschouwd worden, want ook al gebeurt een ontwikkeling niet op de grond van de omwonenden, zij krijgen ook te maken met de verandering”* (respondent 3). Vanuit dit perspectief kun je stellen dat participatie refereert aan de mensen die met de verandering te maken hebben. Hierbij past de definitie van het participatieproces van respondent 3: *“Participatie is het betrekken van alle belanghebbenden bij de besluitvorming”*. In vergelijking met de participatieladder past deze definitie bij de lagere treden op de participatieladder, ver weg van co-creatie waar de burger meer invloed en verantwoordelijkheid heeft. Respondent 2 definieert participatie als *“het gebruiken van kennis en wensen en voorkeuren van mensen die geraakt worden door een bepaald project of een ontwikkeling”*. Daarbij kan volgens hem de in het participatieproces aanwezige kennis gebruikt worden om een plan beter op de wensen en voorkeuren af te stemmen of om ook de slimheid van de omgeving te gebruiken om een project te verrijken. De burgers moeten daarbij *“Op een voor hen vertrouwde manier betrokken worden bij de ontwikkeling van hun leefomgeving”* (respondent 1). Vanuit de gegeven reacties van de experts blijkt een overeenstemming dat participatie gaat om het betrekken van een bredere omgeving dan alleen direct belanghebbenden waarvan de ontwikkeling deels op hun grond plaatsvindt.

“Wat betreft de betrokkenheid van de burgers is er een maatschappelijke kentering te zien dat de burgers het over het algemeen normaler zijn gaan vinden dat zij ook iets mogen vinden over ontwikkelingen in hun omgeving” (respondent 2). Dat gold de afgelopen jaren vooral voor hoger opgeleiden, terwijl lager opgeleiden toen vaak nog volgzzaam waren aan wat de overheid vertelde. *“De laatste jaren is merkbaar dat alle groepen van de samenleving over het algemeen zich bewuster zijn van ruimtelijke ontwikkelingen en mondiger zijn geworden, waardoor ze inspraak willen hebben”* (respondent 3). Vanuit die toegenomen behoefte om te kunnen participeren is het, naast de belangen die de overheid of ontwikkelaar zelf heeft, van belang om participatie steeds meer serieus te nemen en vaker toe te passen. Bij de overheid heeft de behoefte om te participeren zijn oorsprong in de veranderende bestuurlijke en maatschappelijke context, waar de samenwerkingsplanologie en sturende rol van de overheid uit zijn ontstaan. Daarentegen is vanuit ontwikkelaars te merken dat zij meer behoefte hebben aan het betrekken van burger om een drieledige reden: *“Enerzijds krijgen zij van gemeenten mee dat ze een participatieproces moeten aanbieden als doel om draagvlak te krijgen. Ook bij een tender of bij een ruimtelijke ontwikkeling wordt vaak al van ze verwacht dat er participatie plaatsvindt. Maar wanneer ze meer tijd en ervaring hebben met participatie, valt op dat er vaker voor participatie gekozen wordt om al vanaf het begin*

*met de omgeving te communiceren en oprecht te luisteren, omdat zij weten dat participatie van het eerste plan een beter plan kan maken. De winst van het bereiken van een beter plan, bijvoorbeeld omdat het ruimtelijk of functioneel beter past in de omgeving en de kleinere kans op procedures al gevolg, is een derde reden om te kiezen voor participatie” (respondent 2).*

## 5.1 Participatie als doel of middel?

In alle drie de diepte-interviews werd bevestigd dat de experts participatie zien als een middel om gebiedsontwikkelingen beter af te stemmen op de (behoefte van) de omgeving. Er wordt ervaren dat participatie van een grotere toegevoegde waarde kan zijn, dan enkel het inzetten als doel om draagvlak te realiseren. Dit komt voort uit de gedachte dat het maatschappelijk de norm moet zijn om op een normale manier met de buurt in gesprek te gaan. Het afstemmen met de omgeving geeft de mogelijkheid om extra kennis te vergaren, de samenleving mee te laten denken en de lokale deskundigheid van de omgeving te benutten, die met hun inbreng plannen kunnen verrijken. Al blijkt dat er ook nog vele partijen zijn, waaronder sommige overheidsinstanties en ontwikkelaars, die participatie alleen zien als een noodzakelijk doel om te voldoen aan de verplichting tot communicatie met de samenleving. Daarvan is er sprake als de onderste treden van de participatieladder worden toegepast en de verantwoordelijke partij zelf alle macht en invloed wil behouden. Vaak komt die houding voort uit angst of onwetendheid voor de ideeën die er binnen de samenleving spelen. Ze zijn bang dat er gekke ideeën worden geopperd en dat ze die dan moeten overnemen. Dit blijkt in de praktijk mee te vallen, want de gedachten van burgers wijken meestal weinig af van de gedachten die er al waren. Het heeft ook te maken met het vertrouwen dat burgers niet met gekke ideeën komen. En vanuit gemeentelijke organisaties heerst er een soort argwaan, dat ze moeten luisteren naar burgers die misschien iets heel anders willen dan de gemeente en de deskundigen van de gemeente hebben het idee dat zij het beter weten, want zij zijn experts.

*“De psychologische barrière zorgt ervoor dat het moeilijk is om sturing los te laten en te vertrouwen op de lokale expertise. Daarin is er een nieuwe balans nodig, waarbij de gemeente de ruimte geeft voor meedenken en het uiteindelijk zichzelf ook toestaat om tegemoet te komen aan de wensen van de burgers” (respondent 2). Dat gaat verder dan informatie ophalen, er is namelijk ook een terugkoppeling nodig waarbij verantwoord wordt waarom ideeën wel of niet worden overgenomen. Een andere reden die ervoor zorgt dat partijen terughoudend zijn om de samenleving te laten participeren, zit erin dat ze niet zo goed weten hoe ze de dialoog moeten aangaan met burgers. “Het bereiken van burgers en het omgaan met de verwachtingen die het bij burgers schept is de tweede barrière” (respondent 2). Soms heeft een ontwikkelaar of gemeente het idee dat ze een participatietraject willen opzetten terwijl er geen enkele ruimte is om mee te bewegen met de wensen en belangen van omwonenden: “Het participatieproces, wordt dan puur gebruikt om af te vinken dat er geparticipeerd is. Dan is er eigenlijk geen sprake van echte participatie. Om onrealistische verwachtingen te voorkomen kan het best duidelijk gecommuniceerd worden dat er weinig opties zijn. Uiteindelijk is er geen draagvlak mogelijk zonder dat het proces verandert” (respondent 2).*

Overigens zijn er regelmatig onafhankelijke adviesbureaus die deze participatieprocessen begeleiden en als tussenpersoon namens de gemeente het participatiegesprek tussen ontwikkelaar en burgers stroomlijnen. Vaak worden een gemeente en een ontwikkelaar niet helemaal vertrouwd en hebben burgers een groter vertrouwen in een onafhankelijke partij waardoor ze zichzelf kwetsbaarder durven op te stellen. De onafhankelijke experts luisteren, zijn onbevooroordeeld, uiten kritiek op gemeente of ontwikkelaar wanneer zij niet achter een gebeurtenis staan en zorgen dat eenieder in het proces op zijn minst geïnformeerd is over de belangen van de ander. Ze proberen op die manier de mogelijkheden te zoeken om betrokkenen zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen en maken inzichtelijk waar men het wel en niet over eens is met een onderbouwing van waar het verschil in zit. Dat is waardevolle kennis voor het latere besluitvormingsproces. Ook is er bij gemeenten zelf

vaak een gebrek aan kennis en tijd voor het kundig begeleiden van participatieprocessen, wat ertoe leidt dat gemeenten deze experts inschakelen vanaf het begin van een proces of wanneer een ruimtelijk project vastloopt.

## 5.2 Een evaluatie van de belemmerende proceskenmerken

### Vooraf aan het proces

Voorafgaand aan het participatieproces zijn er een aantal factoren te herkennen die de deelname aan het participatieproces bemoeilijken. De belangrijkste zijn het bewustzijn over de toegevoegde waarde van participatie, het stadium van de planontwikkeling en participatiemoedigheid, gebaseerd op eerdere ervaringen met participatie. Een deel van de samenleving is nauwelijks bekend met het begrip participatie en daardoor zijn zij onwetend over de waarde die zij zelf kunnen toevoegen door hun deelname aan het participatieproces. De onwetendheid kan overbrugd worden door een persoonlijke benaderingswijze. Inwoners kunnen daarbij op een toegankelijke manier kennis kunnen nemen van de ontwikkeling en het belang van participatie wordt met ze gedeeld. Zo kunnen ze bewust de afweging maken of ze willen deelnemen of dat ze er oprecht geen interesse in hebben en vertrouwen op de initiatiefnemer en de inbreng van de rest van andere inwoners. Ze kiezen er dan bewust voor om geen actieve rol te nemen en om zich slechts te laten informeren.

*“Een andere reden waarom burgers niet willen instappen bij een participatieproces, is als het plan al ver gevorderd is. Over het algemeen heerst de indruk dat burgers eerder interesse hebben om te participeren als er sprake is van ‘een leeg vel’, waarbij ze vanaf de start kunnen meedenken over het ontwikkelen van een plan. Als er echter al een concreet plan ligt, dan overheerst de gedachte dat alles al in kannen en kruiken is en dat er geen ruimte meer is voor inbreng”* (respondent 1). De burgers denken dan te laat te zijn om echt iets toe te voegen of ze nemen deel aan het participatieproces om hun onvrede te kunnen uiten. Uit de interviews kwam naar voren dat het helaas nog vaak het geval is dat burgers participeren uit onvrede over een plan en om zichzelf zoveel mogelijk te beschermen tegen de nadelige invloed van een plan, niet vanuit de intentie om hun omgeving beter te maken. Deze situatie is wellicht niet altijd te voorkomen, maar het op tijd duidelijk maken wat er met participatie bereikt kan worden (de mate van invloed op het plan en de kaders die al vast staan), kan helpen om wederzijds begrip te krijgen zodat een meer constructieve samenwerking ontstaat.

### Tijdens het proces

Tijdens het participatieproces zitten de belemmerende factoren in de randvoorwaarden van het proces, de bereidheid om uiteenlopende belangen te overbruggen en de verwachtingen over het eindresultaat. Dat er voorwaarden zijn om samen goed het proces te kunnen doorlopen lijkt een gegeven, maar de ervaring is dat deze stap onbewust door alle partijen wordt overgeslagen. *“Het gezamenlijk vastleggen van afspraken over het tijdsbestek, de intensiviteit van het participatieproces en de benodigde basiskennis om mee te doen zou een vaste stap moeten zijn zodra het participatieproces begint”* (respondent 1). Als deze afspraken eenmaal vastliggen, kunnen de deelnemers elkaar hieraan houden, wat een gelijkwaardige samenwerking benadrukt en onderling vertrouwen creëert. Zo wordt voorkomen dat tijdsdruk door een te kort tijdsbestek of te veel contactmomenten een afbreukrisico vormt. De basiskennis over het proces bestaat uit: wat is het document dat we opstellen, welke waarde heeft het, hoe heeft het invloed op de ruimtelijke ordening en wie neemt het besluit. *“De werking van overheidsorganisaties en de kennis over ruimtelijke instrumenten is bij burgers beperkt en daarom is het een voordeel voor de participatie als zij weten wat ze ervan kunnen verwachten”* (respondent 3).

Als de verwachtingen over het proces duidelijk zijn, is het zaak om inhoudelijke afspraken te maken over hoe er met inbreng wordt omgegaan. Door inhoudelijke kaders te bepalen, ontstaan spelregels voor de planontwikkeling die helpen om samen alle belangen af te wegen en keuzes te maken. Want het is een feit dat er uiteenlopende belangen spelen en dat de ruimte voor het meebewegen met de belangen in de meeste gevallen niet transparant is. *“Uit de praktijk blijkt ook dat er vanuit de samenleving niet altijd begrip is voor het*

*maatschappelijk belang, maar door uit te leggen wat de reden is dat iets maatschappelijk belangrijk is, zijn mensen eerder bereid om deze belangen aan te nemen en er rekening mee te houden”* (respondent 2). Samen moet het evenwicht tussen individuele en maatschappelijke keuzes bewaakt worden. Dit werkt het best door telkens vast te leggen welke afspraken er zijn gemaakt en wie erachter staan. Transparantie is de sleutel voor het verkrijgen van vertrouwen.

### **De uitkomst**

De laatste stap is gehoor geven aan de uitkomst van het proces. Vasthouden aan gemaakte keuzes is van meerwaarde van participatie met de samenleving. Tegelijkertijd is het de verantwoordelijkheid van de overheid om de burger te beschermen voor veranderingen die de burger niet of onvoldoende kan inzien, zoals maatschappelijke, economische en klimatologische veranderingen. Beide aspecten moeten vertegenwoordigd worden in de planvorming. De uitkomst van het proces is het uitgangspunt voor de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling. *“Het vraagt lef van ontwikkelaars, overheden en politiek om de inbreng van de samenleving te accepteren en te erkennen dat ook de samenleving weet waar zij behoefte aan heeft. Daarnaast vraagt het bestuurlijk lef om de gezamenlijke keuzes te accepteren en deze zo min mogelijk onderhevig te laten zijn aan politieke spelletjes. Ook de burgers moeten leren wanneer ze ruimte hebben voor inbreng en wanneer ze deze kans gehad hebben en de eerdere besluiten moeten accepteren”* (respondent 1).

### **5.3 Een evaluatie van de bevorderende proceskenmerken**

Naast de specifieke knelpunten die gesignaleerd worden in participatieprocessen zijn er ook een aantal factoren waarvan gesteld wordt dat ze juist een bevorderende werking hebben voor het participatieproces. Allereerst is het van groot belang dat de basis wordt gevormd door een eerlijke en transparante samenwerking. *“Dat wil zeggen dat alle partijen naar elkaar uitspreken dat ze open met elkaar het proces in gaan. Een proces waar alles gezegd kan en moet worden dat er leeft en dat er op een waardige manier met elkaar wordt omgegaan en dat ze bereid zijn te accepteren dat de uitkomst nog onduidelijk is, maar dat ze die gezamenlijk gaan bepalen”* (respondent 2). Eenieder die betrokken is levert op de afgesproken momenten een bijdrage en committeert zich tot de samenwerking. Verwachtingsmanagement is hier een belangrijk onderdeel van, zodat de deelnemers van tevoren weten waar ze zich aan committeren en hoe ze dat kunnen nakomen en wat het hen oplevert. Door deze afspraken te maken ontstaat een samenwerkings sfeer waarin de partijen elkaar serieus durven nemen en op elkaar kunnen vertrouwen. Iets dat essentieel is voor een goed verloop van het proces. Een meer zakelijke benadering komt ook ten goede aan het proces. De overheid mag best wel streng zijn tegen participanten, want zo ontstaan realistische wederzijdse verwachtingen. *“Participatie gaat niet over het onbepert mogen roepen van een mening over een plan, er moet ook een verantwoordelijkheid genomen worden om samen een oplossing te vinden”* (respondent 1).

### **Belangenafweging en verantwoordelijkheid**

Daarnaast is het van belang dat er tussen de verschillende belangen een evenwicht wordt bereikt, een punt waarop ze niet meer vijanden zijn maar bondgenoten worden. Samen met inwoners moeten randvoorwaarden en condities gecreëerd worden waarbinnen kan worden losgelaten. Om dit vanaf het begin af aan in goede banen te leiden, is het aan de overheid om haar maatschappelijke doelstellingen te bepalen en daarvoor voorwaarden op te stellen. Voorwaarden die een vaststaand kader vormen voor de belangenonderhandeling. *“Vanuit de overheid moet de keuze gemaakt worden hoe individuele belangen ten opzichte van maatschappelijke belangen gewogen worden. De overheid heeft de rol om de kennis over maatschappelijke behoeftes over te dragen aan de andere participanten”* (respondent 1). Samen dragen ze de verantwoordelijkheid dat zoveel mogelijk mensen die op z'n minst indirect geraakt worden door de ontwikkelingen, aangesproken worden en dat er moeite wordt gedaan om elkaars belangen te willen begrijpen. *“Het begrip voor het grotere maatschappelijke belang is niet altijd even groot. Soms wordt het maatschappelijk belang wel erkent, maar willen mensen het alsnog niet in hun eigen achtertuin”* (respondent 2). Het vergt veel tijd en geduld om tijdens het proces dicht bij elkaar te komen

en overeenstemming te bereiken. En soms is het nu eenmaal zo dat iets moet gebeuren en dat er geen keuze is in wiens achtertuin het plaatsvindt. Dat kan vervelend zijn, maar die duidelijkheid moet er ook zijn. *“Juist door daar vanaf het begin eerlijk over te zijn en geen valse verwachtingen te wekken, kom je daar gezamenlijk het best uit en focus je op de maatregelen waarmee je de in de ogen van de burger ‘vervelende’ ontwikkeling alsnog voor de betrokkenen zo prettig mogelijk kunt realiseren”* (respondent 2).

### **Zorgvuldigheid en vertrouwen**

Zorgvuldigheid is een belangrijk aspect om tevredenheid te bereiken over het proces en over de uitkomst. Het participatieproces bestaat uit veel beslismomenten. In een goed participatieproces kan er niet op eerdere beslissingen teruggevallen worden. Vasthouden aan eerder gemaakte beslissingen is nodig om de zorgvuldigheid van het proces te borgen. Dit hangt ook samen met het behoud van het vertrouwen van alle betrokkenen. Als de betrokkenen begrijpen dat een gemaakte keuze een bepaald gevolg heeft, kunnen zij zich daar makkelijker bij neerleggen dan wanneer een uitgangspunt onzeker blijft. *“Vaak klinkt er: als we daar zekerheid over hadden gehad, was het makkelijker geweest om de keuzes te accepteren”* (respondent 1). Wanneer er onzekerheid is in een participatieproces heeft dit altijd negatieve gevolgen voor het procesverloop en daarmee de uiteindelijke uitkomst.

## **5.4 Evaluatie van een trend: een inclusief participatieproces**

Hoewel er veel burgers zijn die het vormgeven van ruimtelijke ontwikkelingen als taak zien van de overheid en erop vertrouwen dat de overheid en ontwikkelaar dit gezamenlijk goed zullen verzorgen, neemt vanuit de overheden het bewustzijn toe dat de planvorming en besluitvorming verbeterd kunnen worden door inclusieve participatie. Inclusiviteit is een opkomende term onder beleidsmakers die doelt op inbegrip van de gehele samenleving, waarbij elke bevolkingsgroep telt en wordt gestreden om minderheden gelijke kansen hebben als meerderheidsgroeperingen (Geelen, 2017). Door inclusiviteit als uitgangspunt te nemen, wordt geprobeerd om een meer reële afspiegeling van de bevolking te betrekken bij de plannen en zo een bijdrage te leveren aan betere besluitvorming. Dit sluit aan op de eerdere ideeën van Healey over de ‘have-nots’ die ondervertegenwoordigd werden in de besluitvorming. In Amerika waren het destijds met name de zwarten die onder ander bij participatie werden buitengesloten. Tegenwoordig in Nederland, geldt de uitsluiting vooral voor allochtonen of mensen met een migratie-achtergrond, laaggeschoolden en laag geletterden die daardoor op een andere wijze bij de samenleving betrokken zijn dan via de kanalen waar de overheid inwoners probeert te betrekken. Deze inwoners hebben verschillende redenen waarom zij geen brieven lezen, raken niet geprikkeld door de doorsnee oproepen om te participeren en zijn meestal zeker niet degenen die het hardst roepen om hun zin te krijgen.

Digitale participatie wordt steeds regelmatig ingezet om een grotere afspiegeling van de samenleving bij participatie te betrekken. *“Digitale participatie lijkt een mooi middel om makkelijker mensen te kunnen benaderen en om nieuwe doelgroepen te bereiken, bijvoorbeeld via Facebook, Twitter of Instagram. Maar om die inwoners op een eerlijke manier te betrekken bij een plan moet de overheid wel minstens reageren op de inbreng van de participant, zodat een dialoog of samenwerking kan ontstaan. Bij inspraak, via bijvoorbeeld Facebook, is het lastig om per persoon een reactie te geven én die reacties moeten via hetzelfde medium gegeven worden, want op een speciale website kijken die mensen meestal niet. Ook krijg je veel meer reacties, soms wel honderden en daar moet je nauwkeurig mee omgaan”* (respondent 3). De participatie lijkt toegankelijker te worden, maar hieruit blijkt ook dat er niet zomaar is van daadwerkelijke participatie als de communicatie via eenrichtingsverkeerd verloopt. En wanneer er een grote hoeveelheid aan reacties binnenstroomt, ontstaat al snel de belemmering, dat er te weinig tijd is om individueel te reageren. Daardoor worden inspraakreacties gebundeld op onderwerp van een meer algemene geformuleerde reactie voorzien, terwijl de reacties individueel zijn ingediend. Dit maakt het ingewikkeld voor inwoners om een antwoord op hun reactie terug te vinden en om deze te begrijpen, waardoor digitale participatie nu nog niet een middel is waarmee betere plannen gemaakt worden met betrokkenheid van

zoveel mogelijk mensen iedereen. Om die reden is voorlopig enige terughoudendheid met digitale participatie op zijn plaats.

### 5.5 Tussenconclusie deelvraag 3

In dit hoofdstuk is aan de hand van expertinterviews onderzocht wat hoe zij participatieprocessen ervaren en wat volgens hen de belangrijkste kenmerken en vereisten zijn om een participatieproces zo goed mogelijk te doorlopen. Aan de hand van deze informatie is het antwoord geformuleerd op deelvraag 3: *“Wat zijn vanuit het perspectief van experts de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?”* Allereerst stellen de experts dat de context van participatie is veranderd, in de praktijk bestaat de groep participanten voor een groot deel uit actoren die indirect geraakt worden door een ontwikkeling. Tegenwoordig vinden burgers het steeds normaler dat ze iets mogen vinden over ontwikkeling in hun omgeving, dat geldt voor zowel hoogopgeleiden als laagopgeleiden. Vanuit ontwikkelaars is er een toenemende behoefte aan het betrekken van burgers, enerzijds omdat een gemeente dat wil, maar ook omdat ze ervaren hebben dat participatie tot betere plannen kan leiden en tenslotte omdat het helpt om vertraging en procedures te voorkomen. Hoewel de ervaring is dat vooral gemeenten participatie nog weleens zien als doel om legitieme besluitvorming te bereiken, merken zij dat in de praktijk participatie steeds vaker gebruikt wordt als middel om samen met burgers betere plannen te kunnen maken. Soms gaat dat gepaard met terughoudendheid, door een psychologische barrière om burgers te vertrouwen en een verantwoording moet afleggen naar de burgers.

De ervaringen met participatieprocessen leert dat er nog een aantal bevorderende en belemmerende factoren zijn waartussen een balans moet ontstaan om het proces uiteindelijk beter te laten verlopen. De belemmeringen zitten met name in de burger die te weinig kennis heeft over hoe te participeren, overheden en ontwikkelaars participeren vaak nog in een voor burgers te laat stadium, waarbij er te veel plan is ingevuld en bereidheid om tegemoet te komen aan belangen er niet lijkt te zijn. Er is voor burgers onduidelijk hoe belangen zijn afgewogen, afspraken worden niet nagekomen. In het algemeen getuigt dit van een gebrek aan randvoorwaarden en duidelijkheid over verwachtingen en een gebrek aan kennis van burgers om zichzelf goed te informeren en weten wanneer ze kunnen acteren.

Terwijl de bevorderde factoren zitten in het starten vanuit een open en transparante samenwerking, waar vandaag ze gezamenlijk bepalen wat de uitkomst wordt. Hierbij wordt aangenomen dat de uitkomst nog niet vastligt. Vooraf wordt afgesproken dat tijdens het gehele participatieproces nemen alle partijen hun verantwoordelijkheid en komen ze wederzijdse afspraken na. Een zakelijke benadering van het participatieproces waar ieder elkaar kan aanspreken op verantwoordelijkheden, zodat realistische wederzijdse verachtingen zijn en gelijkwaardige samenwerking ontstaat. Voor een constructieve belangenafweging geeft de overheid vooraf de belangrijkste maatschappelijke belangen, waarbinnen de ontwikkelaar en burgers belangen kunnen aandragen. Daarna maken ze samen keuzes en is de overheid eindverantwoordelijk dat de uitkomst de individuele belangen overstijgt. Tijdens het hele proces wordt er vooruitgekeken, terugkomen op eerdere gebeurtenissen of beslissingen werkt contra constructief.

Een nieuwe dimensie in de participatie is het toenemend belang dat gehecht wordt aan een inclusief proces. Hoewel er veel digitale middelen toegepast kunnen worden om grotere afvaardigingen van de bevolking te kunnen bereiken, is het communiceren via meerdere kanalen nog complex en de digitale afstand kan is in de praktijk vaak te groot om op constructieve wijze samen te werken en afspraken na te komen.



## Hoofdstuk 6. Een ex-post evaluatie van de kenmerken van het participatieproces volgens participanten

In navolging van hoofdstuk 5 wordt in dit hoofdstuk vanuit de ervaring van participanten een antwoord gegeven op deelvraag vier: *Wat zijn vanuit het perspectief van experts de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?* Om deelvraag vier te beantwoorden is de Q-methodologie uitgevoerd onder een steekproef van twaalf respondenten die bij drie verschillende participatieprocessen betrokken zijn geweest.

Voor het participatieproces in Haarlem zijn de respondenten genummerd als respHL1 t/m respHL4 en ook van de projecten in Bloemendaal (BL) en Volendam-Edam (VD) zijn de anonieme respondenten te herleiden naar het proces. Het invoeren van de respondenten en hun persoonlijke Q-sortering resulteert in de matrix in tabel 1 die weergeeft wat de correlatie is tussen de sorteringen van de twaalf respondenten. De tabel laat zien hoe de waarden verdeeld zijn, waarbij de waarden dicht bij 100 aangeven dat twee sorteringen erg op elkaar lijken, bij -100 is er juist sprake van een negatieve samenhang en bij een waarde van 0 is er geen samenhang.

SORTS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 RESPBL4	100	48	58	15	40	62	63	2	23	38	40	31
2 RESPBL3	48	100	42	0	40	35	0	25	-19	40	38	33
3 RESPBL2	58	42	100	13	52	29	54	-17	-10	37	38	27
4 RESPBL1	15	0	13	100	8	27	17	-25	33	25	-10	-12
5 RESPHL4	40	40	52	8	100	37	50	-4	15	58	52	40
6 RESPHL3	62	35	29	27	37	100	19	13	25	35	13	15
7 RESPHL2	63	0	54	17	50	19	100	-21	44	52	38	33
8 RESPHL1	2	25	-17	-25	-4	13	-21	100	-8	-15	-2	35
9 RESPVD4	23	-19	-10	33	15	25	44	-8	100	58	31	42
10 RESPVD3	38	40	37	25	58	35	52	-15	58	100	60	56
11 RESPVD2	40	38	38	-10	52	13	38	-2	31	60	100	67
12 RESPVD1	31	33	27	-12	40	15	33	35	42	56	67	100

TABEL 2 CORRELATIE MATRIX TUSSEN DE SORTERINGEN

De toepassing van de Q-methodologie wordt afgerond met een Q-analyse, waarin de statistische conclusies weergegeven worden. De eerste stap in de analyse betreft het kiezen van het aantal factoren in de factoranalyse. Gelet op de cumulatieve verklaarde variantie (een factor: 38%, twee factoren: 53%, drie factoren: 65%, vier factoren: 75%, vijf factoren: 85%, zes factoren: 87%, zeven factoren: 92% en acht factoren: 95%) is er gekozen om uit te gaan van vier factoren. Op basis van deze resultaten zou het overgrote gedeelte van de factoren te verklaren moeten zijn als de eerste vier factoren het uitgangspunt vormen. De keuze voor vier factoren werd bevestigd door de resultaten te bestuderen die gegenereerd zouden worden wanneer er niet voor vier, maar drie of vijf factoren gekozen zou zijn (voor de resultaten, zie bijlage 4). Daarbij werd duidelijk dat in het geval van drie factoren de tweede factor werd gevormd door slechts twee respondenten met twaalf kenmerkende stellingen waardoor een te algemeen beeld zou ontstaan. Daarentegen was er wel sprake van onderlinge consensus tussen de factoren over vier verschillende statements. Bij de factoranalyse met vijf factoren werden er weliswaar twee factoren gevormd door slechts een of twee respondenten, maar voor elke factoren waren er wel twee tot zes typerende statements om de factorgroep mee te kunnen beschrijven. Ook was er tussen alle

vier de factoren een stelling waarover onderlinge consensus bestaat. Tenslotte bleek bij een analyse van vijf factoren dat deze bestonden uit een tot en met vier respondenten, waarbij voor factor drie, bestaande uit twee respondenten, geen definiërende stellingen gevonden werden. Deze factor kon daardoor niet beschreven worden. En bij factor twee, gevormd door een respondent, gold maar een onderscheidend statement. Hierdoor was er te weinig resultaat om de vijf factoren te typeren. En er was geen algehele consensus over een stelling, om een algemene conclusie te trekken.

## 6.1 Resultaten Q-interviews

Doormiddel van de Q-analyse wordt getracht verschillende (vier, in dit geval) visies over participatieprocessen te abstraheren uit de geobserveerde sorteringen. Elk type participanten heeft een aantal kenmerkende standpunten waarmee een beeld gevormd kan worden van hun visie op het participatieproces. Op basis van de stellingen waar onderlinge consensus over is of met een sterk uitgesproken voorkeur, worden vier verschillende types beschreven.

### **Participant type een**

Deze participant wordt gekenmerkt als pragmatisch en procesgericht

Deze participant wil gezien worden en meetellen. Hij is voor de beleving van het participatieproces erg gehecht aan onderling vertrouwen. En het niet waarmaken van eerder gestelde verwachtingen heeft geleid tot teleurstelling en een negatieve ervaring van het participatieproces. Deze groep heeft baat bij wederzijds vertrouwen, heeft wederzijdse verwachtingen en als gevolg daarvan het nakomen van gemaakte afspraken. Wanneer dit gegarandeerd wordt in het participatieproces zijn zij tevreden, echter wanneer hierin tekortgeschoten wordt dan ervaren zij het participatieproces als negatief waardoor zij zelfs soms liever niet geparticipeerd hadden.

Participant type een wordt gevormd door RESPBL4, RESPBL3, RESPBL2 en RESPHL4

Deze eerste groep is het overwegend zeer eens dat hun inbreng aantoonbaar moet meetellen, ze zijn tevreden als ze weten hoe hun belangen zijn meegewogen in de keuzes, ze hechten waarde aan een uitkomst die gebaseerd is op de keuzes van het proces en dan geloven zij dat dit een goede uitkomst is, daarbij zijn zij bereid om voorbij hun eigen mening te kijken. Ze zijn het overwegend oneens over de verwachtingen die er van hen waren om mee te kunnen doen aan het participatieproces, ze geloven niet dat er goede redenen aan ten grondslag liggen als er niets met hun inbreng gebeurt, ze zijn achteraf ontevreden over het verloop van het participatieproces en ze vonden het participatieproces onvoldoende transparant. Deze groep had een hoge consensus over de verwachting dat inbreng aantoonbaar meetelt, ze waren het eens over de stelling dat participatie staat voor meedenken en ideeën aandragen, ze zijn neutraal over de stelling dat ze tevreden zijn wanneer ze hun mening hebben gegeven en over de stelling dat participatie draait om geïnformeerd worden over ontwikkeling. Ze zijn het sterk oneens met de stelling dat wanneer er met hun inbreng niets gebeurt, daar goede redenen voor zijn.

Dat de inbreng aantoonbaar moet meetellen betekent dat deze groep het belangrijk vindt om gehoord te worden en dat ze dit concreet kunnen terugzien. Dit heeft te maken met de transparantie van het proces en het wederzijds vertrouwen. Maar tegelijkertijd geeft het ook een signaal dat de burgers serieus genomen willen worden en verantwoordelijkheid willen dragen. Dat blijkt ook uit het feit dat ze tevreden zijn als ze weten hoe

hun belangen zijn meegewogen in gemaakte keuzes. Want daardoor worden zij in staat gesteld om te begrijpen wat de motivatie is van een keuze, zodat ze daarvoor begrip kunnen opbrengen. Daarom zijn zij ook tevreden over keuzes die gebaseerd zijn op het proces en een uitkomst die daar het logisch gevolg van is. Deze groep burgers heeft een negatieve associatie met participatie als de verwachtingen niet duidelijk zijn gemaakt en als er niets met hun inbreng gebeurt leidt dat tot wantrouwen. Daarbij werd het participatieproces als zeer onvoldoende transparant beschouwd, wat zij als vervelend hebben ervaren. Ze zijn ontevreden over het participatieproces waar zij bij betrokken zijn geweest. De groep had de hoogste onderlinge consensus over de stellingen dat ze verwachten dat inbreng aantoonbaar meetelt (zeer mee eens), ze zijn het een beetje eens over de betekenis van participatie dat ze geïnformeerd worden over de ontwikkeling, ze zijn neutraal over de stelling dat ze tevreden zijn over participatie als ze hun mening hebben gegeven. Dit valt te verklaren doordat ze willen dat er meer met hun mening gedaan wordt dan deze ter kennisgeving aannemen. Ook zijn ze neutraal over participatie als geïnformeerd worden, wat te verklaren is door het belang dat zij toekennen aan eigen betrokkenheid bij de afweging van belangen en het maken van keuzes. Tenslotte is er hoge onderlinge consensus binnen de groep over de stelling dat geen reactie op hun inbreng om goede redenen gebeurd, want met deze stelling zijn ze het oneens.

### **Participant type twee**

Deze participant wordt gekenmerkt als pragmatisch, 'afvinken'

Deze participant heeft een zakelijke visie op participatie, waarbij transparantie en een overzichtelijk en vlot participatieproces belangrijk die het hogere doel van goede besluitvorming ondersteund. Volgens deze groep is er vanaf 'consultatie van burgers' sprake van participatie. In vergelijking tot de andere participanttypes is bij dit type minder sprake van een intrinsieke motivatie. Het bereiken van draagvlak is voor dit type participant belangrijker dan het bereiken van de in ieders ogen beste versie van de ruimtelijke ontwikkeling.

Participant type twee wordt gevormd door RESPHL1

De tweede participantengroep wordt gekenmerkt door een zakelijk perspectief op participatie. De belangrijkste reden om te participeren is om procedures te voorkomen. Hierachter schuilt de gedachte dat wanneer er geparticipeerd wordt minder tegenstand zal ontstaan tegen het plan. Dat komt ten goede aan de besluitvorming en de bezwaarprocedures, waar in het ideale geval weinig tot geen tegenstand is dankzij de participatie. Deze participant is tevreden als hij weet hoe belangen zijn meegewogen in de gemaakte keuzes en tijdens het interview werd toegelicht dat deze participant er waarde aan hecht dat elke betrokkene inzicht heeft in de afweging van de belangen. Deze participant vindt het ook belangrijk dat er geparticipeerd wordt vanuit een basisplan en dat vanaf het begin van het proces de uitgangspunten duidelijk zijn. Daartegenover is deze participant het oneens met de stellingen dat er geparticipeerd kan worden zonder dat er een basisplan ligt, hij is niet tevreden over participatie bij het geven van een mening en is het oneens met de stelling om voldoende te proberen om van zoveel mogelijk mensen een mening te horen. Deze participant is het zeer oneens met de stelling dat participatie staat voor geïnformeerd worden over een ontwikkeling. Verder zijn onderscheidende stellingen van deze groep dat deze het oneens is met de stelling dat participatie een project kan verrijken evenals dat participatie draait om het meedenken en aandragen van ideeën.

Op basis van deze waardering van de stellingen ontstaat van deze participant het beeld dat participatie vooral dient als noodzaak in plaats van als een nuttige toevoeging. Weten hoe belangen zijn meegewogen kan ook bijdragen aan een betere besluitvorming, want het helpt om een plan te verantwoorden. Met een basisplan kan er meteen concreet aan de slag worden gegaan en kan het participatieproces wat vlotter voltrekken dan wanneer de randvoorwaarden nog samen bepaald moeten worden. Daarbij hecht deze participant wederom aan transparantie, zo ook over de uitgangspunten. Een afgebakende groep belanghebbenden wordt betrokken in plaats van zoveel mogelijk mensen. Dat maakt de participatie beter werkbaar. *“Je kunt niet naar elke burger luisteren, die iets te zeggen wil hebben. Participatie enkel voor direct belanghebbenden”* (respondent 11). Tenslotte ziet deze participant informeren niet als vorm van participatie, want om te spreken over participatie hoort de burger meer invloed te krijgen dan enkel geïnformeerd te worden.

### **Participant type drie**

Deze participant wordt gekenmerkt als idealistisch, maar uitkomstgericht

Deze participant wil de kans krijgen om inbreng te leveren op hoe hun toekomstige leefomgeving eruit zal zien. Daarbij willen ze graag een verantwoordelijkheid nemen en daarin hebben ze niet de behoefte om onder te doen voor de overheid of marktpartijen. Het liefst zien ze een gelijkwaardige samenwerking, waarin ze bereid zijn om over hun eigen belangen heen te stappen om het beste gezamenlijk resultaat te kunnen nastreven. Het gemeenschappelijk belang is voor deze groep duidelijk belangrijker dan enkel het individueel belang. Daarbij verwachten ze dat hun inbreng ook gezien wordt als een toevoeging van kennis en daadwerkelijk kan bijdragen aan de planvorming.

Participant type drie wordt gevormd door RESPVD4, RESPVD3, RESPVD2, RESPVD1 en RESPHL2

De derde participantengroep is het zeer eens met de stelling dat ze bereid zijn om voorbij hun eigen mening te kijken om gezamenlijke keuzes te kunnen maken. Verder vinden zij het belangrijk dat de kennis van burgers wordt gebruikt, dat participatie staat voor het meedenken en ideeën aandragen en ze zijn het erover eens dat overheid, marktpartijen en burgers samen verantwoordelijk moeten zijn voor de uitkomst. Deze groep participanten is bereid om verantwoordelijkheden aan te gaan en ze willen gezamenlijk het best mogelijke resultaat behalen voor samenleving veel ruimte te geven om mee te denken en mee te bepalen. Daarbij willen ze dat de kennis van burgers op waarde wordt geschat en ook echt benut wordt. Deze groep participanten is het zeer oneens met de inzet van participatie om burgers slechts te informeren, om te participeren om procedures te voorkomen in plaats van een beter eindresultaat te bereiken. Deze groep is minder tevreden over het participatieproces dat ze ervaren hebben en is het niet eens met de stelling dat ze tevreden zijn zodra ze hun mening gegeven hebben. Met de negatief beoordeelde stellingen wordt bevestigd dat in hun ogen participatie verder reikt dan informeren en dan puur als strategisch middel voor het verkrijgen van draagvlak. Zij willen participeren om meerwaarde te creëren, daartoe krijgen ze onvoldoende de gelegenheid als ze enkel hun mening mogen geven en weinig tot geen invloed hebben op wat daar uiteindelijk mee gebeurt. Deze participanten hebben een significante onderlinge overeenstemming over het belang van een gedeelde verantwoordelijkheid over de uitkomst door overheid, marktpartijen en burgers, wat duidt op de behoefte aan meer ruimte voor sturing en macht voor burgers. En er is een hoge overeenstemming over het uitgangspunt dat ze al mee willen denken voordat er een basisplan is.

## Participant type vier

Deze participant wordt gekenmerkt als idealistisch en procesgericht.

Deze groep wil een verschil kunnen maken, door te beschikken over invloed waarmee zij kunnen sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij hechten ze vooral aan procesafspraken, wie wanneer beslist en wie welke mate van invloed heeft en het is voor hen belangrijk om te weten wanneer hoe en wanneer ze hun mening kunnen geven. Ze geloven in de meerwaarde die burgers hebben voor de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen waardoor betere besluitvorming kan plaatsvinden in een nieuw jasje, met transparante, gezamenlijke besluitvorming.

Participant type vier wordt gevormd door RESPBL1 en RESPHL3

Deze participanten zijn het significant zeer met elkaar eens dat ze willen participeren om een project te verrijken en dat ze tevreden zijn als ze hun mening hebben gegeven. Zij zijn ervan overtuigd dat ze als burgers kennis en inzichten hebben die de andere partijen niet bezitten, waarmee ze een ontwikkeling naar een hoger niveau kunnen tillen. Zij vinden dat participatie dan ook staat voor meedenken en de ruimte krijgen om ideeën aan te dragen en wanneer voor hen duidelijk is hoe hun belangen zijn meegewogen in de gemaakte keuzes zijn zij tevreden over het proces. Vanuit hun beleving vinden ze het niet goed dat na gezamenlijke participatie de overheid de beslissingen neemt, maar ze vinden het ook geen goed idee als na het gezamenlijk proces de overheid samen met de kerngroep een beslissing neemt. Deze twee standpunten leiden in de richting van besluitvorming door een grotere afvaardiging van de samenleving, zodat de doorsnee burger hier meer invloed op krijgt. Ze nemen geen genoegen met participatie waarbij burgers enkel geïnformeerd worden en de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed is zelfs zo sterk van belang dat wanneer zij op voorhand niet zeker weten of ze invloed hebben, ze liever niet participeren. Er is een significante overeenstemming dat het minder van belang is of er geparticipeerd wordt vanuit een basisplan of zonder kaders.

## 6.2 De eigenschappen voor tevredenheid over het participatieproces

De stellingen van de q-methode waren gericht op het achterhalen van standpunten over de sturingsvorm, de randvoorwaarden en de tevredenheid. Vanuit de veronderstelling dat geparticipeerd wordt om draagvlak te creëren, wordt achterhaald op welke wijze draagvlak (tevredenheid) bereikt kan worden tijdens het participatieproces. De profielen van de vier typen participanten hebben tot de volgende inzichten geleid:

### 1. De procesaanpak, wie geeft er sturing

Wanneer er gekeken wordt naar de verdeling van invloed en macht binnen participatieprocessen blijkt een overwegend hoge behoefte aan gedeelde verantwoordelijkheden, echter zijn er binnen de participantentypes grote verschillen. Participant type twee geeft de voorkeur aan de meer traditionele, hiërarchische rolverdeling waarbij de overheid in een regulerende rol zit en participatie bij voorkeur consulterend wordt ingezet. Daarbij kunnen burgers wel reageren, maar behoudt de overheid de verantwoordelijkheid en bepaalt wat er met de inbreng van de burgers gebeurt. Deze rol sluit ook aan bij de overweging van dit type participant om te participeren als werkwijze om vertraging en procedures te voorkomen. Bij participant type een is het belangrijker dat de inbreng van de burgers meetelt in het participatieproces en zij vinden het van belang om

inzicht te hebben in de gemaakte keuzes. De invloed van de burger gaat daarbij meer richting 'placation'. Vervolgens laten de types drie en vier beide zien dat ze invloed willen uitoefenen en willen sturen op het maken van de keuzes, waarbij ze zelf ook verantwoordelijkheden krijgen en op zich nemen, in een gelijkwaardige rolverdeling met daaraan verbonden een gezamenlijke besluitvorming. Deze procesaanpak komt overeen met de hogere treden op de participatieladder van Arnstein, namelijk 'partnership' en 'delegated power'.

## **2. Het proces zelf, randvoorwaarden bij participatie**

Bij het onderzoeken van de randvoorwaarden van het participatieproces was het opvallend dat participant type drie weinig uitgesproken was over het participatieproces, de enige uitspringende randvoorwaarde was dat participatie moet beginnen vanaf een leeg blad, zodat ze zelf kaders kunnen bepalen. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat deze groep vooral idealistisch is en die motivatie kwijt wil kunnen in het participatieproces. De randvoorwaarden die vaker naar voren kwamen, waren transparantie en vertrouwen. Type vier wilde vooral graag duidelijkheid krijgen over waar ze aan toe zijn, voordat ze gemotiveerd raken om te participeren. Duidelijkheid over het uitoefenen van invloed is een vereiste voor ze om mee te doen en daarnaast willen ze inzicht hebben in wie welke beslissingen neemt en wanneer ze mee kunnen praten. Ze verwachten duidelijkheid, wat lijkt te duiden op weinig basiskennis over participatie, en zo kunnen ze voor zichzelf de keuze maken of ze willen participeren. Ze hebben dus randvoorwaarden nodig om in te kunnen stappen bij het participatieproces, omdat ze in eerste instantie een drempel ervaren gebaseerd op onwetendheid of onduidelijkheid. Ook het eerste type heeft aangegeven dat ze transparantie nodig hebben om te kunnen participeren, dat helpt ze om onderling vertrouwens op te bouwen en daardoor neemt hun bereidheid toe om zelf inspanningen te leveren. Daarbij willen zij graag zo snel mogelijk zekerheid dat de uitkomst (de ontwikkeling) het logisch gevolg is van de keuzes in het proces. Zij hebben namelijk ervaren dat er een verschil kan zitten tussen de procesafspraken en de uitkomst, wat tot ontevredenheid heeft geleid. Tenslotte geeft type 2 ook blijk van belang bij een transparant proces, waarbij kaders van tevoren voor iedereen vast staan en met een overzichtelijke groep van betrokkenen. Dat geeft dit type houvast dat er resultaatgericht geparticipeerd kan worden.

## **3. De procesuitkomst, tevredenheid over participatie**

Voor type een, twee en vier geldt dat zij om tevreden te zijn over het participatieproces willen weten hoe hun belangen zijn afgewogen bij de gemaakte keuzes, oftewel transparantie over gemaakte keuzes. Daar voegt type een de voorwaarde aan toe dat dit op een eerlijke wijze moet gebeuren, zodat gemaakte afspraken nagekomen worden en de gewekte verwachtingen tijdens het proces ook worden waargemaakt. Daarnaast hebben type drie en vier verwachtingen over de uitkomst die verder rijken dan het maken van goede afspraken. Type vier stelt namelijk dat ze ook pas tevreden zijn wanneer ze het project hebben kunnen verrijken met hun eigen bijdrage, wat tot gevolg heeft dat er in het resultaat ruimte moet zijn voor de participant om iets toe te kunnen voegen. En type drie stelt dat ze tevreden zijn als de uitkomst de beste oplossing is voor de samenleving, waarbij besloten moet worden vanuit het gezamenlijk belang en waarin de participant met zijn inbreng meerwaarde heeft kunnen creëren wat bijdraagt aan een betere samenleving. Ook hiervoor geldt dat zowel bij de uitkomst van het plan en in dit geval ook de besluitvorming bewust moet worden stilgestaan dat dit type participant meer van zijn inhoudelijke inbreng wil terugzien in het eindresultaat dan de participant typen een en drie. En wanneer blijkt dat deze intrinsieke motivatie van een participant niet aansluit bij het doel van het participatieproces zal ingrijpen noodzakelijk zijn zodat van tevoren verwachtingen kunnen worden bijgesteld en ze weten dat ze slechts een beperkte mate van invloed hebben. Daarmee kan onvrede over het participatieproces beperkt worden.

Uit de Q-analyse kwamen nog twee algemene resultaten over de participanten naar boven:

- Er is tussen alle vier de types een significante consensus over de stelling ‘een uitkomst gebaseerd op keuzes van het proces, is een goede uitkomst’, wat betekend dat gemiddeld genomen voor elke participant geldt dat hij tevreden is wanneer de uitkomst het direct gevolg is van de keuzes in het participatieproces.
- En er zijn twee stellingen die overwegend neutraal beantwoord werden, namelijk stelling 8 en 19: ‘ik ben tevreden over de gezamenlijk gemaakte keuzes’ en ‘ik bereid een balans te vinden tussen mijn belangen en die van anderen’. Dat kan betekenen dat de respondenten deze stellingen minder belangrijk vonden, dat ze er in mindere mate een mening over hadden of dat deze stellingen ze minder aansprak. Daarom kunnen over deze stellingen geen uitspraken worden gedaan.

### 6.3 Mogelijke verklaring van verschillende participanttypes

Participanttype een is pragmatisch en procesgericht, maar daarnaast staat dit participanttype ook voor de teleurgestelde participant. Dit type wordt gedefinieerd door vier participanten uit twee verschillende participatietrajecten, die allen in het participatieproces zijn teleurgesteld omdat het te weinig of niet aan hun verwachtingen voldeed. Dat kwam door het niet correcte of oneerlijke verloop en een gebrek aan vertrouwen. Drie van de participanten waren betrokken bij de herontwikkeling in Bloemendaal, waar zij direct omwonende waren en hun belangen nauwelijks tot niet waren meegewogen in het participatietraject. Hoewel de planvorming was bijgesteld op basis van het participatieproces met de klankbordgroep, bleek dat enkele direct omwonenden geen plek hadden gekregen in de klankbordgroep, terwijl sommige indirect belanghebbenden (die er verder vanaf woonden) wel als klankbord fungeerden en daardoor invloed hadden op de planontwikkeling. Uiteindelijk bleek namelijk dat de plannen enkel werden afgestemd op de individuele wensen van de klankbordgroep en het algemene belang raakte daardoor uit zicht. Daardoor speelde bij de teleurstelling mede een rol dat afspraken niet werden nagekomen. *“De klankbordgroep zou ons allemaal vertegenwoordigen, maar dat is helemaal niet gebeurd. Uiteindelijk hebben degene die het hardst roepen hun zin gekregen terwijl zij verder weg wonen en terwijl wij er pal tegenover wonen is er helemaal geen rekening gehouden met ons”* (respondent 5). Bij de participant uit Haarlem werd de teleurstelling veroorzaakt doordat er tijdens het participatieproces minder ruimte was voor afstemming op wensen van de omgeving dan de participant had verwacht en het plan was moeilijk te accepteren omdat het sterk afweek van een eerder gepresenteerd plan voor die locatie. Op basis van de toelichtingen die de participanten gegeven hebben kan geconcludeerd worden dat meer duidelijkheid over de mate van inbreng en de manier waarop er geparticipeerd kan worden in deze gevallen beter had gekund. En in het specifieke geval van Bloemendaal kan de les getrokken worden dat in het participatieproces over individuele belangen heen gekeken had moeten worden om het gemeenschappelijk belang na te streven. Dan hadden de geïnterviewde participanten meer duidelijkheid gehad en hadden zij aanleiding om hun verwachtingen bij te stellen of anders te acteren.

Participanttype twee is pragmatischer, heeft een zakelijke visie op participatie en hecht waarde aan transparante keuzes en het verkrijgen van draagvlak. Deze participant was betrokken bij het participatieproces voor de herontwikkeling in Haarlem. De meer zakelijke visie kan te verklaren zijn doordat degene als procesbegeleider vanuit de gemeente betrokken is, waardoor de effecten van het participatieproces hem in mindere mate persoonlijk raken. Ook kan dit een verklaring zijn waarom deze participant meer baat heeft bij een succesvol verloop van het participatietraject, waardoor een goede motivering van de keuzes belangrijker is dan de inhoudelijke keuzes.

Participant type drie is idealistisch en uitkomstgericht. Dit type bestaat uit alle respondenten van de Economische Visie in Edam-Volendam en een respondent uit Haarlem die vanuit de wijkraad betrokken was bij de herontwikkeling. Uit de interviews bleek al dat bij de toekomstvisie veel ruimte was voor persoonlijke inbreng over de inhoud van de ontwikkeling in vergelijking tot de herontwikkelingen in Bloemendaal en

Haarlem waar deze op hoofdlijnen al vastlag. Dat kan verklaren waarom deze groep naast uitkomstgericht ook idealistisch was. En de betrokkene uit Haarlem was als lid van de wijkraad beter op de hoogte van de planontwikkelingen dan omwonenden, omdat deze meer direct contact had met de gemeente gedurende de planvormingsfasen. Typerend voor dit type is ook de beleving van onderlinge gelijkwaardigheid tussen de participanten met soms verschillende belangen, *"Elkaar horen, zien en voelen is van belang voor een goede samenwerking"* (respondent 10). Dat in Edam-Volendam door alle respondenten het participatieproces beschouwd werd als een gelijkwaardige samenwerking werd in de Q-analyse wederom bevestigd doordat alle participanten, zowel burgers als medewerkers van de gemeente, tot hetzelfde participantentype horen.

Participant type vier is idealistisch, procesgericht en intrinsiek gemotiveerd om met participatie vanuit het gezamenlijk belang meerwaarde te bereiken voor een ontwikkeling. Dit type wordt gevormd door een projectontwikkelaar en een burger, waarvan de projectontwikkelaar al meerdere ervaringen heeft met het toepassen van participatie in gebiedsontwikkelingen en de burger uit Haarlem voor het eerst betrokken werd bij een participatieproces. Het wederzijds begrip was voor beide een motivatie om naast het individueel belang ook naar het gezamenlijk belang te willen kijken. De projectontwikkelaar gaf aan dat elk participatieproces anders verloopt, maar des te meer ervaring hij hiermee heeft opgedaan, des te groter is voor hem de intrinsieke motivatie geworden om goed te participeren. *"Uiteindelijk is het juist ook voor ons belangrijk dat de omgeving positief gestemd is over wat wij er gaan ontwikkelen, zij zijn de toekomstige burens van onze klanten"* (respondent 7). En hoewel de burger tijdens het proces moeite had met sommige keuzes die gemaakt waren, was hij achteraf niet alleen kritisch maar ook positief, omdat hij de kans kreeg om eraan mee te werken. Dat heeft ertoe geleid dat hij zich als een bondgenoot erkend voelde tijdens de ontwikkeling en dat heeft erin geresulteerd dat hij nu niet geheel tevreden is, maar zich tegelijkertijd wel trots voelt op een ontwikkeling die een beetje 'zijn ontwikkeling' werd.

## 6.4 Nieuwe inzichten tijdens de evaluatie van het participatieproces

Hoewel de respondent van de Q-stellingen gevraagd werd om de stellingen binnen de piramidevorm te verdelen, gaven ze ongevraagd ook toelichtingen op hun waardering van de stellingen en over hoe zij het participatieproces beleefd hebben in meer algemene zin. De informatie die zij deelden was een mooie 'bijvangst' van de Q-methode, want al is deze informatie niet noodzakelijk voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, het kan wel waardevolle nieuwe inzichten geven om beter te begrijpen hoe participanten het proces hebben ervaren. Om die reden worden drie belevingen die vanuit dit onderzoek het meest verrassend waren kort toegelicht:

1. *"Als het participatieproces start vanuit een open proces waarin iedereen heel betrokken is en in korte tijd veel tijd steekt in het meedenken en aandragen van goede ideeën, is het niet zo goed te begrijpen dat je vervolgens even niets hoort en moet afwachten terwijl de gemeente het voorstel bestuurlijk voorbereiden en de politiek mag reageren"* (respondent15). De bestuurlijke voorbereiding is een onderdeel van het besluitvormingsproces dat veel tijd vraagt en waarvan burgers zich moeilijk een voorstelling kunnen maken. Daardoor vinden ze het lastig om met deze periode van radiostilte te maken te krijgen. Voor hun gevoel zijn ze even de grip kwijt, omdat burgers niet zelf (mede) de besluitvorming kunnen voorbereiden. Als dit transparanter, sneller of meer in gezamenlijkheid tot stand zou komen dan komt dat nog meer ten goede aan het gezamenlijk proces.
2. Vanuit de ervaring van de burger is het soms ook prettiger om in een voorstadium direct te participeren met de gemeente, dan dat de participatie vooral tussen burgers onderling plaatsvindt, die daardoor verdeeld raken. *"Op de gemeente kun je gewoon boos zijn als je het uiteindelijk niet met elkaar eens bent, maar die zie je niet dagelijks. We merken dat het onderling contact in de buurt blijvend is verslechterd door*



*de manier waarop ieder voor zijn eigen belang heeft gestreden in het participatieproces, door het proces werden we elkaars vijanden”* (respondent 5). Daarbij speelde mee dat vooral degene die het hardst riepen, het meest hun zin kregen. En andere burgers leken bewust buiten spel gezet te zijn. In dit geval bleek het bouwplan makkelijker te accepteren dan de gang van zaken tijdens het participatieproces en als gevolg daarvan de aanhoudende vertrouwensbreuk tussen de burgers.

3. Een andere participant deelde dat hoe verder de ontwikkeling in de realisatiefase kwam, hoe positiever ze werden over de participatie. Hoewel er ontevredenheid was over de voorgeschiedenis van de planontwikkeling op die locatie en het participatieproces daarna zelf, nam de tevredenheid over de samenwerking alsmate toe naarmate het plan gerealiseerd werd. *“Vanaf het moment dat ze begonnen met bouwen hebben ze ontzettend goed hun best gedaan om rekening de houden met ons als buurt, voor het bouwverkeer is eenrichtingsverkeer ingesteld, er zijn tijden afgesproken waarop ze wel en niet aan het bouwen zijn en je merkt echt dat ze met hun muziekvolume ook rekening houden met ons”* (respondent 9). Dit heeft ertoe geleid dat de totale ervaring van participatie over de ontwikkeling positiever wordt ervaren, er is dus blijvend ruimte om de beleving positief bij te stellen, de laatste ervaringen blijven de burger het meest bij.

## 6.5 Tussenconclusie deelvraag 4

Op basis van de ervaringen van de participanten wordt tenslotte deelvraag 4 beantwoord: *“Wat zijn vanuit het perspectief van participanten de bevorderende en belemmerende factoren geweest tijdens het verloop van een participatieproces?”* Om deze vraag te beantwoorden wordt er een onderscheid gemaakt tussen participanten met directe en indirecte belangen, want deze hebben verschillende kenmerken.

Vanuit de direct belanghebbenden zijn de belangrijkste bevorderende factoren:

- Het delen van de verantwoordelijkheden met burgers,
- Het te allen tijde vooropstellen van het gezamenlijk belang,
- Ruimte geven voor inbreng, waarbij duidelijk is hoe groot die ruimte is,
- Het delen van invloedsruimte,
- Zorgdragen voor een goed proces, door de tussentijds gemaakte keuzes inzichtelijk te maken voor iedereen.

Vanuit direct belanghebbenden zijn de belangrijkste belemmerende factoren zijn:

- Een gebrek aan tussentijdse communicatie,
- Het niet overstijgen van individuele belangen,
- Onduidelijkheid laten over de mate waarin participanten van meerwaarde zijn,
- Een overheid die te weinig de verantwoordelijkheden durft los te laten,
- Het niet nakomen van afspraken.

De overheid, te herkennen in participant type 2, is indirect belanghebbende. Dit verklaart waarom deze partij, zich overwegend meer zakelijk opstelt tijdens het participatieproces. De overheid heeft met name baat bij een proces dat transparant en navolgbaar wordt uitgevoerd. Hun belang is het kunnen verantwoorden waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en het verklaren van wie op welke wijze de belangen zijn gehoord en hoe die mee wegen in de keuzes.

In algemenere zin is het van belang dat burgers op een voor hen toegankelijke manier wordt uitgelegd wat het participatieproces inhoudt, zodat ze geen drempel ervaren en geactiveerd worden om mee te doen. Voor de start van het participatieproces heeft de participant duidelijkheid nodig over het participatieniveau, waarbij de participanten wat betreft verantwoordelijkheden en invloedsruimte ten minste geïnformeerd willen zijn en in de meeste gevallen bereid zijn tot gelijkwaardige samenwerking. Vanaf de start van het participatieproces moet besloten zijn of er wel of geen vooraf opgestelde kaders gelden, zodat de burger kan bepalen of er genoeg ruimte is om zijn inhoudelijke belangen in te brengen. Er zijn duidelijke afspraken nodig over het verkrijgen van een balans tussen gezamenlijke en individuele belangen. En tenslotte is voor een goede uitkomst van het proces vooral van belang dat de afweging van de keuzes voor iedereen transparant is, zowel de motivatie van de keuzes als de gevolgen daarvan. Op basis van algehele consensus kan geconcludeerd worden dat de uitkomst van het proces een direct gevolg moet zijn van de gemaakte keuzes in het participatieproces, om te leiden tot een geslaagde participatie.

Voor het bepalen van de uitkomst van het proces komt het tot nu toe nog steeds aan op actie van de overheid, waarvan verwacht wordt dat die ten alle tijden de verantwoordelijkheid moet nemen voor het gezamenlijk belang en het lef moet hebben om ongeacht politieke belangen de uitkomst van het proces ongewijzigd vast te stellen. Daarbij ligt een uitdaging in het transparanter maken van de 'black box' zoals de besluitvorming tot nu toe door participanten ervaren wordt. Het lijkt een zwakke plek te zijn dat de overheid als indirect belanghebbende de beslissingsbevoegdheid heeft, een toekomstige verandering waarbij de andere participanten meer beslissingsbevoegdheid krijgen zou vanuit dit oogpunt dan ook niet een verkeerde ontwikkeling te hoeven zijn.

# Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen

## 7.1 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende deelvragen beantwoord. Vanuit deze opgedane kennis kan nu de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord worden:

*Welke lessen uit ex-post evaluaties van participatieprocessen kunnen bijdragen aan toekomstige participatieprocessen in het kader van de nieuwe Omgevingswet?*

In de samenleving is het merkbaar dat de tijd waarin de overheid alles bepaalde voor de burger voorbij is. In toenemende mate wordt er meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burgers verwacht. Van 'top-down' regeren is een verschuiving gaande naar sturen van 'bottom-up' initiatieven. Participatie staat voor 'meerdere actoren met elkaar kennis en waarden uitwisselen, om zo bij te dragen aan besluitvorming over toekomstige ontwikkelingen' en wordt gezien als een middel om met een representatieve afspiegeling van de gehele samenleving bij te dragen aan betere besluitvorming. Participatie is echter niet altijd wat het lijkt, want niet elke burger die in theorie participeert krijgt daadwerkelijk de invloed en macht toegekend om op enige wijze de besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Om de kennis van de burgers beter te benutten is het noodzakelijk om te weten in welke mate invloed en verantwoordelijkheid aan de burger wordt toegekend, want daaruit blijkt of ze daadwerkelijk in staat worden gesteld om hun bijdrage te leveren aan de samenleving.

Met de komst van de Omgevingswet wordt het toenemend belang van participatie opnieuw benadrukt. In de Omgevingswet is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit een van de uitgangspunten. In plaats van initiatieven uitsluitend mogelijk te maken door regelgeving, zullen er integraal gewenste ontwikkelrichtingen bepaald worden. Door te participeren moeten meningsverschillen en onenigheden al in een vroegtijdig stadium verholpen worden. Op basis van voltooide participatieprocessen zijn pluspunten en knelpunten geformuleerd. Door de sterke punten uit te buiten, zwakke punten te verbeteren, kansen te benutten en bedreigen af te wenden of om te buigen naar kansen kunnen die bijdragen aan de ambities die de Omgevingswet stelt ten aanzien van toekomstige participatieprocessen.

Op basis van experts hebben participanten voor een goed participatieproces de volgende benadering nodig:

1. *Verleid burgers om op een laagdrempelige manier mee te doen;*
2. *Maak participatie een zakelijk proces, door gezamenlijke afspraken ontstaat een constructieve samenwerking;*
3. *Zorg dat afwegingen en keuzes transparant zijn, dat leidt tot meer betrokkenheid;*
4. *Blijf te allen tijde communiceren, zodat er altijd een opening is voor een dialoog.*

Om inzicht te krijgen in hoe experts en participanten het participatieproces beleven en welke bevorderende en belemmerende factoren zij hebben ervaren, is vanuit hun perspectief onderzocht hoe het proces beter kan worden vormgegeven.

Samengevat komt dat neer op het volgende:

1. *Definieer participatie, bijvoorbeeld aan de hand van Arnstein's participatieladder, om verwachtingen duidelijk te maken. Participanten veronderstellen dat ze geconsulteerd worden en zijn vaak ook bereid tot samenwerken. Dit vraagt van de overheid om participierend te besturen;*
2. *Bepaal wie de actoren zijn, waar ligt de grens met wie je rekening kunt houden;*
3. *Stel vast wat de onderhandelingsruimte is, kan het participatieproces tot veel veranderingen leiden of is vooraf al bekend dat het zeer beperkt is;*
4. *Bepaal hoe gezamenlijk beslissingen genomen worden. Het is essentieel om afspraken te maken over hoe je individuele en gezamenlijke belangen samen afweegt.*

Vanuit de experts blijkt het in participatieprocessen vooral belangrijk om burgers betrokken te krijgen, een goede onderlinge band op te bouwen met wederzijds vertrouwen en commitment, zodat samen naar een acceptabel eindresultaat toe te werken. De wijze waarop het participatieproces verloopt is vele malen belangrijker dan de uitkomst van het proces. Terwijl vanuit het perspectief van participanten inzichtelijk is geworden dat zij heel verschillende motivaties hebben om te participeren, variëren van pragmatisch tot idealistisch en van procesgericht tot uitkomstgericht. De wijze waarop participatieprocessen begeleid worden moet afgestemd worden op de verschillende typen participanten, om een goed procesverloop en als gevolg daarvan tevredenheid achteraf te kunnen bereiken. En ook vanuit participanten wordt bevestigd dat de wijze waarop het proces verloopt doorslaggevend is voor de mate waarin zij achteraf tevreden kunnen zijn met de uitkomst van het proces.

Terugkijkend op de voorbeeldprojecten in Edam-Volendam, Bloemendaal en Haarlem had het nakomen van gemaakte afspraken en transparantie hierover waarschijnlijk kunnen bijdragen aan een positievere beleving van het participatieproces. Hierin ligt een belangrijke rol voor de overheid. In het kader van de Omgevingswet en als gevolg daarvan, zal vanuit overheden, marktpartijen en de samenleving de behoefte aan participatie blijven toenemen. Voor zowel marktpartijen als overheden wordt het tijd om af te stappen van het idee dat participatie slechts een doel is, want dat leidt tot teleurstelling bij participanten en de meerwaarde van participatie blijft daardoor onbenut. Keer op keer zal per project maatwerk geleverd moeten worden, om gezamenlijk per geval de best passende ruimtelijke ontwikkeling te bepalen. Hierin ligt tegelijkertijd een valkuil, onder andere door gebrek aan tijd en expertise. Echter door vaker lessen te trekken uit participatieprocessen kan hierin een leercurve ontstaan waardoor toekomstige processen tot betere resultaten kunnen leiden.

Participatie is allerm minst eenvoudig, maar laten we het elkaar ook niet moeilijker maken dan nodig is.

## 7.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot een drietal aanbevelingen:

- Er lijkt vanuit experts en participanten behoefte te zijn aan een nieuwe werkwijze om vanuit gelijkwaardige samenwerkingen ook gezamenlijk inzicht te krijgen in besluitvorming en als gevolg daarvan samen te besluiten. Hoewel er her en der in het land geëxperimenteerd wordt met vormen van gezamenlijke besluitvorming, waar bijvoorbeeld bestuurlijk en vanuit de samenleving besluiten vastgesteld worden, is de verwachting dat hier op de langere termijn een vaste werkwijze voor moet ontstaan. Die het de burgers en overheid makkelijker maakt om gezamenlijke processen naar een hoger niveau te tillen. Dit zou dan mede mogelijk kunnen maken dat er niet alleen tijdens processen, maar ook in de besluitvorming meer gewicht toegekend wordt aan participatie, doordat overheden erop gewezen kunnen worden wanneer zij afspraken niet nakomen. Doordoor ontstaan voor burgers gelijkere kansen om invloed uit te oefenen op hun leefomgeving.
- Hoewel tevredenheid en draagvlak buiten de directe scope van dit onderzoek lagen, is er op basis van dit onderzoek het inzicht ontstaan dat de verdeling van macht, de randvoorwaarden om te kunnen participeren en de volgbaarheid van de procesuitkomst de belangrijkste overwegingen zijn om tevredenheid van participanten te bereiken. Hoewel deze conclusies niet erg stevig gefundeerd zijn, het zijn eerste aannames, zou verder onderzoek naar het bereiken van tevredenheid een goed uitgangspunt kunnen vormen om beter te participeren. Want uiteindelijk vindt participatie plaats om voor die burgers de beste ontwikkelingen te realiseren.
- In het onderzoek zijn weliswaar veel redenen genoemd om beter te kunnen participeren, er is aangenomen dat participatie zoals die in Nederland gebruikelijk is een goede werkwijze vormt. Vanuit het oogpunt van enkele participanten is er echter ook kritiek geuit op de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de burger. Er is ervaren dat het afwegen van keuzes tot hoge spanningen kan leiden onder burgers onderling en dat die niet altijd aan het einde van het participatieproces verholpen zijn. Daardoor kan het effect van het participatieproces langer aanhouden op de beleving van de participant dan enkel tot aan de besluitvorming, bezwaarprocedure of de voltooiing van de ontwikkeling. Om dit in toekomstige gevallen te voorkomen is het aan te bevelen om participatie op een juiste wijze af te ronden, waarna iedereen in staat is om deze ervaring te accepteren. Hierin ligt nog altijd de hoofdverantwoordelijkheid bij de overheid.

## Hoofdstuk 8. Discussie

Dit onderzoek is opgezet vanuit mijn persoonlijke ervaringen met participatieprocessen, waar bleek dat lange en uitgebreide participatieprocessen met burgers lang niet altijd bijdroeg aan het verkrijgen van draagvlak en acceptatie van de ruimtelijke ontwikkelingen. Zelfs na vele compromissen waarin de belangen van burgers zwaarder mochten wegen dan de belangen van gemeente of ontwikkelaar, bleef de weerstand tegen de (inmiddels bijgestelde) ontwikkelingen soms gewoon bestaan. Deze ervaring was niet alleen fascinerend, maar ook verontrustend. Want met de Omgevingswet wordt verwacht dat participatie een grotere rol gaat spelen, dat betekent dat planologen, zoals ik, erop voorbereid moeten zijn om participatie op een werkbare manier vorm te geven, waarin burgers betrokken worden maar er ook voortgang zit in ruimtelijke ontwikkelingen.

In de praktijk is er nog veelal een kloof tussen burgers en de overheid en voor mezelf werd het tijd om die kloof te overbruggen. Om die reden wilde ik me tijdens dit onderzoek verdiepen in de burger, in de participant, om vanuit dat perspectief te leveren hoe we beter kunnen participeren, door de valkuilen en voordelen van het participatieproces beter te begrijpen en zo handvatten te hebben om nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening mogelijk te maken. Vanaf de start van het onderzoek was het lastig om goed grip te krijgen op de wetenschappelijke theorieën over participatie. In eerste instantie was het idee ontstaan om enkel de evaluatie van participatieprocessen te onderzoeken, echter was daar te weinig wetenschappelijke literatuur over te vinden. Het bijstellen van het onderzoek waarbij participatie in algemenere zin aan bod kwam leidde ertoe dat ik door de vele artikelen die daarover geschreven zijn de diepgang wat kwijtraakte. Achteraf heb ik gemerkt dat ik mijn onderwerp beter had moeten afbakenen en gebaseerd op enkele recente bronnen mijn aanknopingspunten voor dit onderzoek had moeten funderen. Het gevaar is nu dat de bredere theoretische focus van het onderzoek minder nieuwe inzichten oplevert. De gedachte was eerst ook om de beschrijving van participatieprocessen te baseren op wetenschappelijke inzichten, echter om niet wederom de verzeilen in een overdaad aan artikelen, heb ik besloten om deze beschrijving te onderzoeken op basis van empirisch onderzoek. Achteraf gezien een goede keuze, want de experts waren goed op de hoogte van wetenschappelijke inzichten, waardoor het makkelijker was om deze informatie via hen te verkrijgen. De kennis van de experts is niet allesomvattend, maar ik heb wel de indruk dat ik een goed en betrouwbaar beeld heb gekregen om participatieprocessen te begrijpen en beschrijven.

Het uitvoeren van het empirisch onderzoek was het leukste onderdeel van het totale onderzoek, maar de voorbereidingen waren uitgebreider dan ik had verwacht. De Q-methodologie was voor mij een nieuwe methode om een mix van kwantitatief en kwalitatief onderzoek uit te voeren. Via handleidingen op websites heb ik het programma PQMethod eigen gemaakt, waarna ik op dezelfde wijze de analyses, rotaties en het interpreteren van de resultaten heb uitgevoerd. Door zoveel mogelijk opties uit te proberen en de uitkomsten te vergelijken, heb ik de uiteindelijk gebruikte methode onderbouwd. Echter ben ik geen expert in Q-methodologie, wanneer iemand die hier veel ervaring mee heeft dezelfde gegevens zou invoeren is het mogelijk dat hij andere keuzes maakt van bijvoorbeeld het aantal factoren, waardoor de participantprofielen gebaseerd worden op een andere verhouding van de stellingen. Ook zou een Q-methode expert misschien nog meer informatie kunnen halen uit de verschillen in Z-scores tussen de factoren onderling. Deze resultaten waren voor mij te gedetailleerd om ze goed te kunnen

beschrijven en verantwoorden in mijn onderzoek en daarom heb ik de participant profielen op hoofdlijnen beschreven en op een abstracter niveau onderling vergeleken.

Het verwerven van de respondenten is een onderdeel dat ik achteraf gezien anders had willen uitvoeren. Via de experts was ik op de hoogte gebracht van de drie projecten in Edam-Volendam en Haarlem en met het project in Bloemendaal was ik zelf al enigszins bekend. Alle drie leken het interessante casussen en doordat de contactpersonen goed benaderbaar waren leek dit een goede keuze. Dat het ging om twee participatieprocessen over bestemmingsplannen en een over een visiedocument leek niet van belang, in alle gevallen betrof het namelijk een participatieproces waarbij ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk werden gemaakt. De twee instrumenten, een bestemmingsplan en visie, maakten het juist interessant en leerzaam. Echter denk ik dat door de grote verschillen tussen de drie projecten minder specifieke conclusies gevormd kunnen worden. Zo kon ik concluderen dat burgers die participeren over een visie in dit geval idealisten zijn die vooral gericht zijn op de uitkomst van het proces. Maar nu blijft onduidelijk of dit typerend is voor deze burgers specifiek, voor de lokale omstandigheden of de werkwijze in Edam-Volendam, of dat dit typerend is voor een visiedocument. Ik verwacht dat dit allemaal invloed heeft op de uitkomst, die daardoor in het midden ligt. Maar voor een herhaling van deze onderzoeks aanpak wil ik voorstellen om de participantgroepen vergelijkbaar te maken, bijvoorbeeld door specifiek de evaluatie van participatieprocessen te onderzoeken over bestemmingsplanprocedures in een stedelijke omgeving, waarbij de totale planontwikkeling nul tot vijf jaar heeft geduurd, onder ten minste vijf voorbeeldprojecten, waarbij tien burgers geraadpleegd worden. Ik verwacht dat de profielen dan op hoofdlijnen minder van elkaar zullen verschillen, maar dat er wel nieuwe details naar boven komen die nog niet eerder geïdentificeerd kon worden, zodat nieuwe informatie ontstaat waarvan geleerd kan worden.

Tijdens het verwerven van de respondenten bleek ook dat ik overwegend sneller in contact werd gebracht met participanten die positief betrokken waren geweest, zoals in Edam-Volendam, de kritische participanten die achteraf tevreden zijn in Haarlem. In Bloemendaal ben ik zelf burgers gaan benaderen voor het onderzoek en die waren overwegend kritisch en ontevreden. Zo kan de specifieke mening van een respondent een grote invloed hebben op de uiteindelijke resultaten, wat in mijn ogen kan leiden tot een vertekend beeld. Door een grotere groep participanten te raadplegen ontstaat een betere afspiegeling van de participant en zou het mijns inziens tot realistischere resultaten leiden.

Tenslotte wil ik afsluiten met een reflectie op het gebruik van de Q-methodologie. Ondanks dat ik deze methode mijzelf nog moest aanleren, ben ik zeer tevreden over de inzichten die het heeft gebracht voor dit onderzoek. De meest voor de hand liggende alternatieve methode om stellingen voor te leggen en te achterhalen in hoeverre respondenten het ermee eens zijn, is het gebruik van enquêtes. Door het gebruik van enquêtes had ik in een korter tijdsbestek een grotere groep respondenten kunnen bereiken en als gevolg daarvan meer data gehad om resultaten uit te halen. Echter ben ik van mening dat met de Q-methodologie veel meer informatie wordt opgehaald die zelfs moeilijker te verkrijgen is, waardoor de opgedane kennis meer diepgang heeft. Het sorteren van stellingen bleek een laagdrempelige manier om medewerking te verkrijgen, waardoor een zeer informele situatie ontstond. De respondenten deelden hun overwegingen bij het sorteren en herschikken van de sorteringen, waardoor de Q-sort slechts het topje van de ijsberg is aan informatie die de respondenten hebben gedeeld. Helaas was niet alle informatie te vatten binnen dit onderzoek, want de kennis van de participanten biedt vele inzichten voor een vervolgonderzoek.





## Bibliografie

- Aan de slag met de Omgevingswet. (2019, 6 13). *Participatie in de Omgevingswet*. Opgehaald van Aan de slag met de Omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>
- Albrechts, L. (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(3), 510-525.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 216-224.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., de Goede, M., Peters, V., & van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Baarda, B., de Goede, M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Houten/Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Bell, S., Morse, S., & Shah, R. A. (2012). Understanding stakeholder participation in research as part of sustainable development. *Journal of environmental management*, 13-22.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in qualitative research*. London: Sage publications.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 99-122.
- Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning theory*, 6, 282-313.
- Brown, S. (1980). *Political Subjectivity: Applications of Q methodology in Political Science*. Yale: Yale University.
- Bryman, A. (2012). *Social Research methods*. New York: University Press. .
- Campbell, H., & Marshall, R. (2000). Public involvement and planning: looking beyond the one to the many. *International planning studies*, 5, 321-344.
- De Graaf, F. J., & Herkströter, C. A. (2007). How corporate social performance is institutionalised within the governance structure. *Journal of Business Ethics*, 74, 177-189.
- Exel, J. v., & De Graaf, G. (2019, 6 18). *Q methodology: A sneak preview*. Opgehaald van Q methodology: <https://qmethod.org/>
- Fainstein, S. (2005). Planning theory and the city. *Journal of planning education and research*, 121-130.
- Fainstein, S. (2009). Spatial justice and planning. *Justice Spatiale/Spatial Justice*, 1, 1-13.
- Friedmann, J. (2008). The uses of planning theory: A bibliographic essay. *Journal of Planning Education and Research*, 28, 247-257.

- Geelen, J.-P. (2017, 2 2). Inclusiviteit is het nieuwe emancipatie: iedereen telt mee. *De Volkskrant.nl*.
- Gemeente Haarlem & G32. (2016). *Vergelijkend rapport Omgevingswet*. Haarlem: Gemeente Haarlem & G32.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design*, 23, 217-234.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning theory*, 101-123.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: Red Globe Press.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public administration review*, 64, 55-65.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 29-45.
- Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37, 845-850.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. In G. A. Hodge, & C. Greve, *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience* (pp. 95-116). Northampton: Edward Elging Publishing.
- Legacy, C. (2017). Is there a crisis of participatory planning? *Planning theory*, 16, 425-442.
- Mertens, D. M. (2014). *Research and evaluation in education and psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. California: Sage publications.
- Min. I & M. (2011, 06 28). *Beleidsbrief Eenvoudig beter*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2011/06/28/beleidsbrief-eenvoudig-beter>
- Min. van I&M. (2014, 06 17). *IenM Factsheet Omgevingswet*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet>
- Ministerie van BZK. (2018, 7 3). *Wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet - Memorie van toelichting*. Opgehaald van Ontwikkeling van de Omgevingswet: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/03/wetsvoorstel-invoeringswet-omgevingswet---memorie-van-toelichting>
- Miraftab, F., & Wills, S. (2005). Insurgency and spaces of active citizenship: The story of Western Cape anti-eviction campaign in South Africa. *Journal of planning education and research*, 25, 200-217.

- Monno, & Khakee. (2012). More of the same or just right and robust? Evaluating participatory planning. *Evaluation for Participation and Sustainability in Planning*, Pages 297-317.
- Needham, B. (2014). *Dutch Land-Use Planning: The Principles and the Practice*. London: Ashgate Publishing Ltd.
- Newman, J. (2005). Enter the transformational leader: Network governance and the micro-politics of modernization. *Sociology*, 717-734.
- Pels Rijcken. (2019, 3 1). *Amendement invoeringswet Omgevingswet participatie te vrijblijvend*. Opgehaald van Blog Omgevingsrecht: <https://blogomgevingsrecht.nl/nieuws/amendement-invoeringswet-omgevingswet-participatie-te-vrijblijvend/>
- Pels Rijcken. (2019, 3 21). *Invoeringswet Omgevingswet door de Tweede Kamer weer een stapje dichterbij de stelselherziening*. Opgehaald van Blog Omgevingsrecht: <https://blogomgevingsrecht.nl/wet-en-regelgeving/invoeringswet-omgevingswet-door-de-tweede-kamer-weer-een-stapje-dichterbij-de-stelselherziening/>
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Hampshire: Macmillan International Higher Education.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 2417-2431.
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44, 652-667.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open university press.
- Rydin, Y. (2007). Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning theory*, 6, 52-68.
- Schmolck, P. (2014, 11 10). *PQMethod Download Page for Windows Users*. Opgehaald van Q Method: <http://schmolck.org/qmethod/downpqwin.html>
- Silva, E. A., Healey, P., Harris, N., & Van den Broeck, P. (2014). *The Routledge handbook of planning research methods*. New York, London: Routledge.
- Spit, T., & Zoete, P. (2006). *Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Stephenson, W. (1953). *The study of behavior; Q-technique and its methodology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. M. (2009). *Managing complex governance systems*. New York: Routledge.
- Van Dale. (2019, 5 08). *Betekenis 'participatie'*. Opgehaald van Van Dale: <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/participatie#.XSM-IMgzY2w>

- van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., van Twist, M., & Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie*. Den Haag: NSOB.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q Methodological Research: Theory, Method & Interpretation*. London: Sage Publications.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q methodological research: theory, method and interpretation*. London: Sage Publications.
- Webler, T., Danielson, S., & Tuler, S. (2009 54, 1-45.). *Using Q method to reveal social perspectives in environmental research*. Greenfield MA: Social and Environmental Research Institute.
- Wegener, M. (2012). Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. In T. Hartman, & B. Needham, *Planning by law and property rights reconsidered* (pp. 157-168). London: Routledge.