

Burgerparticipatie in ruimtelijk beleid: de beweegredenen achter dit concept

ONDERZOEK NAAR DE REDENEN VAN NEDERLANDSE
GEMEENTEN OM BURGERS TE BETREKKEN IN HET VORMEN
VAN RUIMTELIJK BELEID



Masterthesis Spatial Planning
Daan Immink
6 augustus 2020
Universiteit Utrecht, departement Geowetenschappen

Colofon

M.D. (Daan) Immink

Studentnummer: 5905451

e-mail: m.d.immink@students.uu.nl

Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen

Master Spatial Planning

Thesisbegeleider: Dhr. Patrick Witte

Arcadis Nederland B.V.

Stagebegeleider: Hannah van Eibergen



Universiteit Utrecht



Afbeelding voorblad: pngwing.com (2020)

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis 'Burgerparticipatie in ruimtelijk beleid: de beweegredenen achter dit concept.' Dit onderzoek gaat over de redenen van gemeenten om burgers te betrekken bij ruimtelijke beleid- en besluitvorming. Deze is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Universiteit Utrecht voor de master Spatial Planning. In combinatie met mijn stage bij Arcadis Nederland B.V. ben ik hier vanaf februari 2020 tot en met augustus 2020 mee bezig geweest. In het onderwerp 'burgerparticipatie' was ik zelf al langer geïnteresseerd en daarom was het ook één van de drie onderwerpen die ik aan Arcadis voorlegde als mogelijke onderzoeksonderwerpen. Burgerparticipatie is ook een thema dat bij Arcadis speelt en daarom werd dit thema uiteindelijk het onderwerp voor dit onderzoek.

Met hulp van mijn stagebegeleider Hannah van Eibergen en thesisbegeleider dhr. Patrick Witte van de Universiteit Utrecht heb ik de afgelopen tijd met veel plezier mogen werken aan dit afstudeeronderzoek. Bij dezen wil ik zowel Patrick als Hannah bedanken voor de begeleiding van de afgelopen maanden. Jullie feedback was waardevol en het hielp mij bij het vormgeven van mijn onderzoek. Ook de collega's bij Arcadis wil ik bedanken. Ondanks de rare tijd waarin ik dit onderzoek heb mogen uitvoeren, was het toch erg leuk, interessant en leerzaam om tijdelijk onderdeel van een team te zijn binnen Arcadis. Verder wil ik de respondenten bedanken voor het meedoen aan dit onderzoek. Bovenal wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de steun die ze mij altijd geven. Zonder jullie support had ik nooit zover kunnen komen.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Daan Immink

Samenvatting (abstract)

a. Nederlands

De laatste decennia is burgerparticipatie een steeds prominentere rol gaan spelen in de samenleving. Mensen worden steeds mondiger en overheden stimuleren de betrokkenheid van burgers bij beleid- en besluitvorming steeds meer. De aankomende Omgevingswet speelt een belangrijke rol voor burgerparticipatie in de Nederlandse samenleving. Deze wet is een stelselherziening van het omgevingsrecht, waarbij burgerparticipatie een thema is dat een belangrijke plaats heeft gekregen. Door middel van motiveringsplichten wordt het namelijk voor overheden verplicht om burgers te betrekken in het vormen van ruimtelijk beleid. Nu er nog geen verplichting is, is het interessant om te onderzoeken welke redenen Nederlandse gemeenten momenteel hebben om burgers te betrekken in ruimtelijke beleidsvorming. Hiermee kan een beeld worden gevormd over welke benaderingen gemeenten hebben bij burgerparticipatie. In dit afstudeeronderzoek is dit onderzocht. De hoofdvraag in dit onderzoek is: *'In hoeverre zijn er overeenkomsten of verschillen tussen de redenen van Nederlandse gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid en de intenties van de wetgever om participatie te verplichten in de Omgevingswet?'* Deze vraag is beantwoord door middel van een vragenlijst onder 130 medewerkers van Nederlandse gemeenten, met twee diepte-interviews met experts als toelichting.

Uit de resultaten blijkt dat gemeenten vooral belang hechten aan het hebben van een overtuiging dat burgerparticipatie een recht is voor burgers. Daarnaast vinden gemeenten het belangrijk om mensen te betrekken bij de samenleving en het uitwisselen van informatie en ideeën om beleid te verbeteren. De wetgever daarentegen vindt het creëren van draagvlak belangrijk, om zo het aandeel zienswijzen en bezwaar- en beroepschriften te verminderen en noemt de overtuiging dat burgerparticipatie een recht is niet. De conclusie kan worden getrokken dat een duidelijk beeld kan worden gevormd over de beweegredenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid en dat dit op sommige vlakken afwijkt met wat de wetgever aangeeft. Met deze resultaten kunnen aanbevelingen worden gedaan om het debat rond het belang van burgerparticipatie te verschuiven van de focus op het creëren van draagvlak naar de daadwerkelijke redenen die belangrijk zijn.

Trefwoorden: Omgevingswet, participatie, burgerparticipatie, gemeenten, ruimtelijk beleid, ruimtelijke planning

b. English

The past decades, citizen participation has become an important factor in society. People are becoming more vocal and governments are stimulating participation more and more. The new Dutch environmental law (Omgevingswet, will take effect in 2022) plays an important part in citizen participation in Dutch society. This law is a revision of the Dutch environmental planning system and will increase the importance of citizen participation. Under this law, local governments are obligated to motivate to what extent citizens are involved in planning processes. Currently, there is no motivational obligation for local governments, so it is interesting to analyze why they are currently involving citizens in spatial planning. This will give insight in the current approaches of local governments. The main research question is: *'to what extent are there similarities or differences between the reasons for Dutch municipalities to involve citizens in spatial planning and the intentions of the legislator to make citizen participation obligated under the new Dutch environmental law?'* This question is answered by using a questionnaire among 130 employees of Dutch municipalities who are involved in citizen participation. Besides that, two in-depth expert interviews are used as further explanation

The results have shown that most municipalities find it important to have the belief that citizen participation is a moral law for citizens and that they have the right to influence their spatial environment. Besides that, they find it important to involve people in society and to gain information for improving policies and projects. The legislator, however, finds it important that municipalities involve citizens as a tool to increase support, so that the number of objections and appeals will decrease. In conclusion, there is a clear view on the reasons of municipalities to involve citizens in spatial planning and that, in some cases, it differs from the perspectives of the legislator. With these results, recommendations can be made to shift the debate of the importance of citizen participation from merely creating support to the actual reasons why municipalities are involving citizens.

Keywords: Omgevingswet, participation, citizen participation, public participation, municipalities, spatial planning

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting (abstract).....	3
a. Nederlands.....	3
b. English.....	3
1. Inleiding	7
a. Probleemstelling.....	8
b. Maatschappelijke relevantie.....	8
c. Wetenschappelijke relevantie	9
d. Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
a. Operationalisering van burgerparticipatie	11
b. De veranderende rol van burgerparticipatie in de democratie	12
i. Blauwdrukplanning: de marginale positie van de burger	12
ii. Synoptische planning: het algemeen belang voorop	12
iii. Incrementalisme: erkenning van verschillende belangen.....	13
iv. Transactieve en advocacy planning (belangenbehartiging-planning): participatie begint vorm te krijgen.....	13
v. Collaboratieve planning: omarming van burgerparticipatie	14
c. Burgerparticipatie in de huidige praktijk.....	16
i. De shift van ‘government’ naar ‘governance’	16
ii. De toegevoegde waarde van burgerparticipatie	17
iii. Verschillende vormen van burgerparticipatie.....	17
iv. Verschillende beweegredenen voor burgerparticipatie	18
d. Conclusie.....	21
3. Burgerparticipatie in de Nederlandse context.....	22
a. De geschiedenis van de Nederlandse burgerparticipatie.....	22
b. Burgerparticipatie en de Omgevingswet	23
4. Methodologie	25
a. Kwantitatief onderzoek.....	25
b. De vragenlijst	25
c. Aanvullende interviews.....	27
d. Hypotheses	28
e. De respondenten	29
f. Representativiteit van de gemeenten.....	29
i. Inwonersaantallen	30

ii.	Verdeling over de provincies	30
g.	Betrouwbaarheid van de respondenten	31
5.	De interpretatie en implementatie van burgerparticipatie	32
a.	De interpretatie van burgerparticipatie	32
i.	De meerwaarde zien	33
ii.	Het hebben van voldoende kennis en expertise	33
iii.	De verplichting onder de aankomende Omgevingswet	36
iv.	Deelconclusie	36
b.	De implementatie van burgerparticipatie	37
i.	Het verloop van participatieprocessen	37
ii.	Het effect van de aankomende participatieverplichting op de praktijk	39
iii.	Intenties van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid	40
iv.	Deelconclusie	50
6.	Conclusie	52
7.	Discussie & aanbevelingen	53
a.	Implicaties voor een breder perspectief	53
8.	Referenties	55
	Bijlage 1: Vragenlijst in pdf-formaat	59

1. Inleiding

Burgerparticipatie is vandaag de dag een veelvoorkomend begrip in de Nederlandse samenleving. Als onderdeel van de democratie geeft participatie invulling aan een meer directe vorm van inbreng van burgers in publieke besluitvorming. Al langer is de indirecte vorm een vast onderdeel van de samenleving, namelijk volksvertegenwoordiging. Burgerparticipatie is echter relatief nieuw (Roberts, 2004). Hiermee kunnen burgers inspraak hebben op beleid- en besluitvorming van overheden door bijvoorbeeld zelf ideeën in te brengen, informatie te delen of te reageren op voorstellen. Afhankelijk van de situatie, gaat het soms alleen om het feedback geven op beleidsvoorstellen, terwijl in andere situatie burgers zelf met ideeën kunnen komen. Burgerparticipatie is daarom ook een breed begrip en kan veel omvatten (Arnstein, 1969; Hurlbert & Gupta, 2015; Rosol, 2010).

Een van de werkvelden in Nederland waarin burgerparticipatie een steeds belangrijkere rol heeft gekregen, is de ruimtelijke ordening. De afgelopen jaren is namelijk steeds meer gestimuleerd om burgers meer te betrekken in ruimtelijke besluitvorming (Sociaal Cultureel Planbureau, 2014). De Omgevingswet speelt hier een belangrijke rol in. Deze wet treedt, naar verluidt, in 2022 inwerking en actualiseert de huidige wet- en regelgeving voor de ruimtelijke ordening. Bestaande instrumenten zoals het bestemmingsplan en de structuurvisie worden vervangen door respectievelijk het omgevingsplan en de omgevingsvisie. In de Omgevingswet staat onder andere het begrip integraliteit centraal. Waar vroeger gemeenten meerdere bestemmingsplannen konden hebben, wordt nu van hen verwacht dat er één omgevingsplan v voor het hele grondgebied komt. Hierin moeten alle aspecten van de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Naast de integraliteit in verschillende instrumenten, is de wet zelf ook een integrale vernieuwing. Het vervangt en bundelt een groot aantal wetten, zodat het omgevingsrecht een minder versplintert geheel is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019; van der Velde, 2017).

In de Omgevingswet heeft burgerparticipatie een grotere rol gekregen. Verschillende betrokken partijen in de fysieke leefomgeving worden gestimuleerd en soms zelfs verplicht om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Vooral van gemeenten wordt verlangd om burgers actief te betrekken in beleid- en besluitvorming over de fysieke leefomgeving, omdat zij zich het dichtstbij de burgers bevinden. In het Omgevingsbesluit is daarom een motiveringsplicht opgenomen voor de instrumenten omgevingsvisie, programma en het omgevingsplan (art. 10.2, 10.7, 10.8 Omgevingsbesluit, 2018).

Met deze motiveringsplichten dienen gemeenten aan te geven hoe burgers, bedrijven en andere bestuursorganen en organisaties zijn betrokken bij de ontwikkeling van het instrument en wat hieruit is voortgekomen. In welke mate en op welke manier burgers betrokken dienen te worden is niet vastgelegd in de wet. Gemeenten worden dus vrijgelaten in de manier waarop ze burgers betrekken in de besluitvormingsprocessen, mits dit goed is onderbouwd. De gedachte hierachter is, dat door het vrijlaten, meer ruimte ontstaat voor maatwerk. Participatieprocessen kunnen worden aangepast aan de lokale behoeften, zodat deze zo efficiënt mogelijk kunnen worden uitgevoerd (Gabry, 2015, pp. 137-139).

Om burgerparticipatie zo succesvol mogelijk toe te kunnen passen, is het van belang te weten welke basis hieraan ten grondslag ligt. De beweegredenen om burgers te betrekken zijn daarbij van belang, omdat deze bepalen hoe een gemeente het participatieproces aangaat. De Omgevingswet zegt zelf niets over welke redenen er zijn voor participatie en het portaal aandeslagmetdeomgevingswet.nl (2020) heeft het voornamelijk over verschillende vormen. Internationale literatuur stelt echter dat maar liefst negen specifieke redenen kunnen worden gevonden om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid

(Glucker et al., 2013; Uittenbroek et al., 2019). Gezien het feit dat de Omgevingswet burgerparticipatie verplicht stelt, bestaat ook de mogelijkheid dat gemeenten stellen dat ze vooral burgers betrekken vanwege de genoemde verplichting vanuit de aankomende wet.

a. Probleemstelling

De vormvrije benadering van burgerparticipatie in de Omgevingswet zorgt dat gemeenten hun eigen beweegredenen kunnen kiezen om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Welke redenen zij vooropstellen laten zien hoe zij participatie benaderen en of dit overeenkomt met de bedoeling van burgerparticipatie in de Omgevingswet. In dit onderzoek wordt daarom onderzocht hoe gemeenten burgerparticipatie benaderen en of gemeenten en de wetgever op dezelfde lijn zitten over de intenties daarvan. De Omgevingswet moet nog inwerking treden, maar gemeenten zijn momenteel al bezig met de implementatie hiervan. De omgevingsvisie, bijvoorbeeld, is een instrument waar gemeenten nu al aan werken. Door inzicht te krijgen in de beweegredenen van burgerparticipatie kan er met een duidelijkere blik worden gekeken naar de efficiëntie van burgerparticipatie en of dit overeenkomt met de bedoeling vanuit de Omgevingswet. Dit zorgt daarnaast voor transparantie over de gedachtegangen van gemeenten en kan verhelderend zijn voor mensen die zich bezighouden met burgerparticipatie of simpelweg geïnteresseerd zijn. De volgende hoofdvraag staat centraal in dit onderzoek:

‘In hoeverre zijn er overeenkomsten of verschillen tussen de redenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid en de intenties van de wetgever om participatie te verplichten in de Omgevingswet?’

De volgende deelvragen worden beantwoord als ondersteuning van de hoofdvraag:

1. Met welke intenties heeft de wetgever burgerparticipatie in ruimtelijk beleid voor gemeenten verplicht gemaakt?
2. Hoe staan gemeenten tegenover burgerparticipatie en de daarbij komende verplichting onder de Omgevingswet?
3. Wat voor invloed heeft de aankomende participatieverplichting op het verloop van participatieprocessen in gemeenten?
4. Hoe belangrijk vinden gemeenten de verschillende redenen voor burgerparticipatie?

b. Maatschappelijke relevantie

Eerder werd al gesteld dat burgerparticipatie een relevant begrip is. Mede door de komst van de Omgevingswet wordt er van overheden verwacht om na te denken over de invulling hiervan. Gemeenten worden bijvoorbeeld al aangemoedigd om aan de slag te gaan met omgevingsvisies en omgevingsplannen. Vooral kleinere gemeenten kunnen worstelen met de burgerparticipatieplicht. Zij hebben niet altijd de expertise om participatieprocessen aan te gaan en zijn zoekende naar het vormgeven van de participatieverplichting (VNG, 2018). Zij kloppen dan bijvoorbeeld aan bij adviesbureaus als Arcadis voor begeleiding. Door inzicht te krijgen in welke beweegredenen gemeenten hebben om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid, kan er meer advies op maat worden gegeven. Daarbij helpt dat dit onderzoek ook de intenties van de Omgevingswet met burgerparticipatie onderzoekt. Dit biedt ook inzicht in de begeleiding van burgerparticipatie (Arcadis, 2018).

Ook actuele ontwikkelingen in de samenleving vragen steeds meer om samenwerking tussen burgers, overheden en andere partijen. Het energievraagstuk is een van de vraagstukken waarbij burgers graag

inbreng willen hebben. Dit komt doordat de ingrepen die gebonden zijn aan dit vraagstuk, niet altijd wenselijk zijn. In het klimaatakkoord is zelfs een hoofdstuk gewijd aan het creëren van draagvlak (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019). De energietransitie vraagt namelijk een grote maatschappelijke betrokkenheid om te zorgen voor een duurzame samenleving waarmee iedereen tevreden is. Zonne- en windmolenparken hebben grote impact op de ruimtelijke ordening, waarbij consensus dus van belang is.

Daarnaast is vanuit de samenleving merkbaar dat burgers steeds meer hun meningen laten horen. Uit onderzoek (Welzel & Dalton, 2014) is namelijk gebleken dat burgers tegenwoordig mondiger zijn geworden dan vroeger. Burgerparticipatie is hierdoor steeds meer gewild. Vergeleken met andere landen kent Nederland daarnaast ook een hoge mate van bezorgdheid. Volgens Welzel & Dalton is de gemiddelde burger in Nederland even bezorgd als een burger uit Mexico met vervuilingsproblemen. Deze bezorgdheid kan zich vertalen in de drang om mee te beslissen over overheidsbeleid. Burgerparticipatie kan daarvoor een uitkomst zijn. Implementatie van burgerparticipatie is daarom een 'hot topic' in de Nederlandse samenleving.

c. Wetenschappelijke relevantie

Burgerparticipatie is in de afgelopen decennia meermaals in wetenschappelijke literatuur voorbijgekomen. De participatieladder van Sherry Arnstein uit 1969 bijvoorbeeld, is een belangrijke basis voor de verschillende vormen van burgerparticipatie. In de loop van de jaren zijn daar meerdere variaties op bedacht om participatie toe te kunnen passen op de praktijk. Het brede scala aan vormen laat zien dat burgerparticipatie veel kan omvatten. Mede hierdoor is het lastig om burgerparticipatie te evalueren. Burgerparticipatie is namelijk erg afhankelijk van de context waarin het zich bevindt (Hurlbert & Gupta, 2015).

Om toch te kunnen analyseren hoe burgerparticipatie plaatsvindt in de praktijk zijn, zoals eerder gesteld, beweegredenen een belangrijke factor. Over beweegredenen om burgers te betrekken in beleidsvorming zijn de afgelopen decennia enkele analyses geschreven. Glucker et al. (2013) beschrijft negen doelen ingedeeld in drie categorieën: normatieve, substantieve en instrumentele motiveringen. Gekoppeld aan de factoren 'wie', 'wanneer' en 'hoe' beschrijven Uittenbroek et al. (2019) hoe deze de mogelijke doelen van participatie beïnvloeden. Met het onderzoeken van drie cases in Nederland waar burgerparticipatie aanwezig was, concludeerden Uittenbroek et al. dat gemeenten en burgers lijken te worstelen met het vormgeven van het participatieproces en de doelen die hierbij komen kijken. Omdat dit enkel drie cases betreft, is het interessant om te kijken hoe op grotere schaal gemeenten in Nederland omgaan met participatie en de daarbij gestelde doelen.

Grootschalig onderzoek naar beweegredenen van Nederlandse gemeenten om te participeren met burgers in ruimtelijk beleid is dus nog niet eerder gedaan. Met dit onderzoek wordt hieraan bijgedragen en kunnen aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoeken over burgerparticipatie.

d. Leeswijzer

Om meer duidelijkheid te bieden over dit onderzoek voor u als lezer, wordt er nu kort uitgelegd hoe het verslag is opgebouwd.

In het volgende hoofdstuk wordt er ingegaan op de theoretische achtergrond van burgerparticipatie. Er wordt gekeken naar de definitie en hoe het begrip door de jaren heen een plek heeft gekregen in de ruimtelijke planning. Vervolgens worden verschillende ladders van burgerparticipatie uitgelegd, waarna er wordt ingegaan op de redenen om te participeren. In het hoofdstuk dat daarna komt wordt de Nederlandse planningscontext behandeld. De plaats die burgerparticipatie heeft in de Nederlandse samenleving staat daarin centraal. Zowel het heden als het verleden komt aan bod.

Het theoretisch kader en het contexthoofdstuk leggen de basis voor het onderzoek. Hoe het onderzoek wordt uitgevoerd, wordt uitgelegd in het methode hoofdstuk. Daarin wordt de onderzoeksbenadering uitgelegd en de verschillende methodes toegelicht. Ook worden de hypothesen van dit onderzoek behandeld. Daarnaast wordt er gekeken naar wie de respondenten zijn, hun representativiteit en hun betrouwbaarheid.

Het hoofdstuk dat daarna komt bevat de resultaten van dit onderzoek en is opgedeeld in twee delen. Het eerste deel gaat over de interpretatie van burgerparticipatie. Het tweede deel behandelt de implementatie van burgerparticipatie. Elk deel bevat een deelconclusie, waarin telkens twee deelvragen worden beantwoord.

De conclusie komt daarna. In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag uitvoerig beantwoord. In het discussiehoofdstuk, dat daarop volgt, wordt gereflecteerd op dit onderzoek en worden er suggesties voor vervolgonderzoeken aangedragen. Als laatste onderdeel worden de resultaten van dit onderzoek in een breder perspectief geplaatst. Hiermee wordt dit onderzoek afgesloten.

2. Theoretisch kader

Waar het lijkt alsof het concept burgerparticipatie vooral de laatste decennia is opgekomen, is het fenomeen al langer bekend. Gedurende de hele geschiedenis is de relatie tussen burgers en overheden in beweging. Wat daarbij meespeelt is de veranderende structuur van overheden als organisatie en ontwikkelingen uit de samenleving. Om te onderzoeken hoe burgerparticipatie in de praktijk plaatsvindt, is het van belang om te weten welke redenen er kunnen worden onderscheiden om burgers te betrekken. Dit hoofdstuk begint daarom met een operationalisering van het begrip 'burgerparticipatie'. Vervolgens wordt er ingegaan op de geschiedenis van de rol van de burger en welke visies daarbij van belang waren. Vanuit daar kan worden geanalyseerd wat burgerparticipatie vandaag de dag kan toevoegen aan besluitvorming. In deze analyse komen verschillende vormen en beweegredenen aan bod. Vooral dat laatste aspect is van belang in dit onderzoek.

a. Operationalisering van burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een breed begrip dat in de loop van de jaren veel definities heeft gekend. Medeoorzaak hiervan is dat burgerparticipatie kan verwijzen naar verschillende vormen en concepten. Hierdoor kan het lastig zijn om voor alle vormen en mogelijkheden één heldere definitie op te stellen. Dit heeft ook te maken met de invalshoek van waaruit burgerparticipatie wordt bekeken. Iemand met een juridisch achtergrond legt sneller de nadruk op de procedurele kant en de rechten die daarbij zijn betrokken. Dit kan voor burgers echter anders zijn. Zij kunnen namelijk vinden dat participatie meer is dan wat regels en procedures. Burgers leggen wellicht meer de nadruk op de interactie en invloed in hun definitie van participatie (Roberts, 2004).

Wat men onder burgerparticipatie beschouwt hangt ook af van de mate van de invloed die burgers hebben op besluitvorming. Volgens Hughes (1988) is de term participatie alleen juist in gevallen waar burgers ook daadwerkelijk controle hebben en invloed uit kunnen oefenen op besluitvorming. Arnstein (1969) deelde deze gedachtegang bij het schrijven van *'The Ladder Of Citizen Participation'*. Zij ging echter een stap verder dan Hughes en stelde dat alleen volledige controle aan burgers als echte burgerparticipatie kan worden beschouwd. Om verwarring te voorkomen, besluiten sommigen om de definitie van burgerparticipatie maar zo breed mogelijk te houden. Howell Baum (2015), bijvoorbeeld, stelt de volgende definitie voor: 'burgerparticipatie heeft betrekking op de betrokkenheid van burgers in maatschappelijke besluitvorming.'

In dit onderzoek is gekozen om burgerparticipatie te benaderen vanuit de interactie met de overheid, omdat dit onderzoek nadruk legt op waarom juist zij met burgers willen samenwerken in het vormen van ruimtelijk beleid. Zoals gesteld in de inleiding, wordt burgerparticipatie beschouwd vanuit de invalshoek van gemeenten, waarbij de beweegredenen die zij hebben om burgers te betrekken van belang zijn. De definitie die in dit onderzoek wordt gebruikt, is daarom de brede definitie die wordt gesteld in de Omgevingswet. Deze is als volgt: *'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'* (aandeslagmetdeomgevingswet.nl, 2020). Hiervoor is gekozen, omdat deze wet een belangrijk aspect van dit onderzoek.

b. De veranderende rol van burgerparticipatie in de democratie

De opkomst van burgerparticipatie, zoals we het nu kennen, hangt samen met verschillende ontwikkelingen die door de jaren heen hebben plaatsgevonden. Hoewel burgerparticipatie door heel de geschiedenis in meer of mindere mate aanwezig was, zijn vooral de ontwikkelingen vanaf de Tweede Wereldoorlog van belang geweest. In deze paragraaf worden verschillende internationale ontwikkelingen beschreven en wat hun relatie tot burgerparticipatie is.

i. Blauwdrukplanning: de marginale positie van de burger

Tot in de late jaren 50 en begin van de jaren 60 van de vorige eeuw ging het in de ruimtelijke ordening om het maken van grootschalige plannen, ook wel blauwdrukken genoemd (Lane, 2005). Deze blauwdrukken bestonden eigenlijk uit vooropgestelde programma's of scenario's die werden uitgewerkt. Bepaalde doelen werden van tevoren opgesteld en deze dienden gehaald te worden. Een bekend voorbeeld van een concept van blauwdrukplanning was de Garden City van Howard (1898). Zijn 'Tuinstad' concept was een reactie op de industriële stad zoals die toen bestond. Met dit concept gaf Howard gehoor aan de vele problemen in steden in die tijd, zoals slechte hygiënische omstandigheden en vervuiling. Howard bedacht een kleinschalige samenleving waarbij stedelijke kernen omringd waren met stroken groen. Elke kern had zijn eigen functie en was hierdoor gescheiden van de rest.

Het implementeren van deze vorm van planning kende geen rol voor burgers. Blauwdrukplanning vergde volgens Hall (1983) veel controle vanuit de overheid. Er was daardoor weinig ruimte voor inbreng van decentrale overheden en burgers, dus burgerparticipatie was niet aan de orde. Burgers konden alleen hun goedkeuring of afkeuring laten blijken tijdens de verkiezingen. Medeoorzaak hiervan was dat het algemeen werd geaccepteerd dat blauwdrukplanning een wetenschap was en dat de ruimtelijke planner het aan het juiste eind zou hebben. Dit had ook te maken met het algemeen geaccepteerd gegeven uit die tijd dat burgerparticipatie niet nodig was en geen onderdeel van de democratie hoorde te zijn. Een belangrijk persoon die hier invloed op had was Joseph Schumpeter. Hij schreef in *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) dat burgerparticipatie geen vereiste is om te spreken van democratie. Volgens hem zouden burgers beperkt moeten worden tot het stemmen op volksvertegenwoordigers, omdat democratie alleen draait om leiderschap. De rol van de burgers is volgens hem alleen het vormen van een regering.

Hoewel in die tijd blauwdrukplanning algemeen geaccepteerd was, is hier in een later stadium veel kritiek op gekomen. Veel kritiek richtte zich op de simplificatie van de context van de diverse samenleving. De blauwdrukken van planners draaiden om het vooruitkijken en voorspellen van de context waarin een plan zou worden geïmplementeerd. Dit zorgde ervoor dat de context werd gesimplificeerd (Faludi, 1973). Mede daarom ontstonden er in de jaren 50 nieuwe denkwijzen over planning, waarbij men ook meer rekening ging houden met burgers. Een voorbeeld hiervan is synoptische planning.

ii. Synoptische planning: het algemeen belang voorop

Eind jaren 50 trad er een grote verandering op in ruimtelijke planning. Door ontwikkelingen als de toename van het gebruik van de personenauto, werden overheden en ruimtelijke planners geforceerd om na te denken over nieuwe manieren om maatschappelijke problemen op te lossen. Er ontstond een nieuwe vorm van planning, genaamd synoptische planning. Kenmerkend voor deze vorm van planning was de nadruk op analyses van bestaande situaties en toekomstscenario's om bepaalde doelen te bereiken. Plannen werden veel geëvalueerd, waarbij alle mogelijke opties werden opengehouden (Lane, 2005). In deze periode werd de roep om burgers te betrekken in beleid voor het eerst genoemd.

Doordat overheden en hun ruimtelijke planners meer oog hadden voor het proces, werd er meer gekeken naar welke belangen meespeelden. Volgens Hall (1983) betekende dit een verandering van de rol die planners innamen. Waar eerst ruimtelijke planners alleen acteerden, werd nu in samenbreng met het algemeen belang van burgers ruimtelijk beleid gevormd (Lane, 2005).

Deze ontwikkeling op het vlak van burgerparticipatie werd versterkt door het denken in systemen. Het boek *Urban & regional planning: a systems approach* van McLoughlin (1969) was hier bepalend voor. Met het denken in systemen werd bedoeld dat verschillende methoden werden toegepast in systematische analyses van ruimtelijke planning. Overheden zijn hierin begeleidende systemen waarin specialisten zich bezighouden met ruimtelijke planning. Zij zijn op hun beurt onderdeel van een planningsysteem (Faludi, 1973). Het systeem denken gebeurt vanuit een holistisch perspectief. Dit betekent voor de burger dat men uitgaat van algemeen belang. De doelen van planning moeten dus het algemeen belang dienen. Dit zorgde er echter wel voor dat het betrekken van burgers met verschillende meningen in praktijk niet heel relevant was. Er werd namelijk algemeen aangenomen dat meningen in de samenleving homogeen waren. Participatie zou dan alleen nodig zijn om aan het algemeen belang van de samenleving gehoor te geven. Omdat planners toen eigenlijk de taak hadden om te plannen in algemeen belang, gingen de planners er zelf dat zij zonder inbreng van burgers konden plannen. De redenering was dat planners immers zelf wisten wat het algemeen belang was. In de praktijk vonden planners invloed van burgers daardoor onnodig (Lane, 2005).

iii. Incrementalisme: erkenning van verschillende belangen

Synoptisch plannen was echter ook niet onomstreden. Een van de grondleggers van een alternatieve benadering hierop was Lindblom. Lindblom (1959) had kritiek op het heersende paradigma van de rationele synoptische planning. Volgens hem zorgde een synoptische benadering ervoor dat planners en analisten overal rekening mee moeten houden, vaak op grote schaal. In plaats van verreikende utopische doelen, zouden volgens Lindblom beleidsmakers veel realistischere kleinere stappen moeten nemen. Daarbij hoeft niet elk aspect van de oorzaken, gevolgen of alternatieven compleet te worden afgewogen. Lindblom neemt daarnaast aan dat beleid maken een voortdurend proces is en afhankelijk is van de sociale en politieke context waarin het zich bevindt. Grootschalige processen kunnen deze contexten niet meenemen. (Archibald, 1970; Hudson, 1979).

In tegenstelling tot de synoptische benadering is men bij een incrementalistische benadering dus wel bewust van meerdere verschillende belangen. Planners vanuit een incrementalistische invalshoek waren er daarom ook voorstander van om het beleid op lagere schaal af te stemmen met belangen van burgers. Burgers hadden daardoor dus een vorm van zeggenschap. Al was de mate van invloed niet groot. Vaak werd de mate van participatie beperkt tot het inlichten van burgers. (Lane, 2005).

iv. Transactieve en advocacy planning (belangenbehartiging-planning): participatie begint vorm te krijgen

Aan het eind van de jaren 60 ontstonden nieuwe denkwijzen in de ruimtelijke planning. Deze nieuwe benaderingen hadden één ding gemeen en dat was dat voorstanders van deze benaderingen aan de kritieken op synoptische planning gehoor wilden geven. Theoretici wilden weinig weten van het rationele paradigma van blauwdrukplanning en synoptische planning (Lane, 2005).

Een van de meer prominente denkwijzen was die van Friedmann (1973). Zijn transactieve planningstheorie legde nadruk op de interactie met betrokken partijen in besluitvorming. Volgens hem hoort planning niet te draaien om technieken of methoden, maar om de dialogen met elkaar. Een

belangrijk doel in zijn benadering is dat partijen van elkaar horen te leren, zodat men persoonlijk en organisatorisch kan ontwikkelen (Friedmann, 1973; Friedmann, 1987; Friedmann, 1994). Waar synoptische planning draaide om centralisatie en weerstand tegenover verandering, draait de transactieve benadering om decentralisatie en de betrekking van de samenleving. Planning hoort niet langer te gaan over kwantitatieve analyses maar over een manier van denken, leren en een voortdurend proces (Ashor et al., 1986).

In de praktijk betekent dit voor burgers dat zij in een vroeg stadium de dialoog aan gaan met planners door middel van kleine werkgroepen. Friedmann acht dit belangrijk, omdat burgers persoonlijke kennis van de omgeving meebrengen en weten wat er speelt in een plangebied. Planners hebben op hun beurt technische kennis en een theoretische achtergrond. Door de uitwisseling van kennis kunnen betrokken partijen elkaar beter leren begrijpen en kunnen frustraties in besluitvorming worden voorkomen (Freeman, 1974).

Een andere benadering om ruimtelijke ordening te bedrijven is de advocacy planning (planning van belangenbehartiging). Deze denkwijze wijkt, net als transactieve planning, af van wat in de jaren 60 en 70 gebruikelijk was. Planners hielden zich toen dus voornamelijk bezig met het fysieke onderdeel van de stad. Advocacy planning legt de focus echter op de sociale kant van de stadsplanning. Hiermee wordt bedoeld dat er meer oog moet zijn voor groepen mensen die oneerlijke toegang hebben tot invloed en hierdoor achterlopen op anderen. Advocacy planning streeft naar eerlijke representatie van groepen. Deze manier van denken was in die tijd niet helemaal onbekend, maar pas eind jaren 60 werd dit een meer prominente visie (Krumholz, 2015). Iemand die nauw betrokken was bij deze benadering was Davidoff (1965). Volgens hem hoort planning te draaien om het in standhouden van een 'juiste samenleving.' Onderdeel hiervan is meer zeggenschap voor burgers in planning, acceptatie en gelijkheid voor iedereen en een evenwichtige verdeling van voorzieningen en diensten. Davidoff stelde dat ieders belang moet worden afgewogen in besluitvorming.

Davidoffs gedachtegang ontstond in een tijd waarin wet- en regelgeving steeds complexer werd. Groeiend professionalisme en toenemende bureaucratie stonden op de voorgrond in besluitvorming. Advocacy planning was daarom een perspectief dat brak met het heersende paradigma. Ook voor burgerparticipatie was dit een fundamentele omslag. Burgerparticipatie werd een belangrijk doel, in plaats van een eventueel middel als onderdeel van een proces. De essentie hiervan was om te verzekeren dat ieders belang zichtbaar werd en ook daadwerkelijk werd meegenomen in het besluitvormingsproces. Hiermee zet deze benadering zich ook af tegenover de aanname van een algemeen belang. In wezen horen advocacy planners dus de verschillende belangen te behartigen van actoren (Lane, 2005).

v. Collaboratieve planning: omarming van burgerparticipatie

Burgerparticipatie vond zijn uiteindelijke bloei door de communicatieve omslag in ruimtelijke planning. Zoals eerdere ontwikkelingen hebben laten zien, nam de burger een steeds belangrijker positie in. Vanaf de jaren 70 nam dit steeds meer toe. Iemand die bepalend was voor de uiteindelijke omslag is Patsy Healey (1992). Zij stelde dat planning hoort te draaien om de dialoog tussen betrokken partijen, waarbij partijen elkaars standpunten respecteren. Actoren horen de dialoog met elkaar aan te gaan om zo tot juiste besluitvorming te komen, consensus dus. Volgens Healey begint het bij het herkennen van problemen of bezorgdheid bij burgers. Elkaar begrijpen is hierbij essentieel. Daarbij is een reflecterende houding van belang, omdat hierdoor besluiten kunnen worden verbeterd (Healey, 1992). In tegenstelling tot synoptische planning of incrementalisme, draait het bij collaboratieve planning om het aanpassen van het proces aan de context en manieren om uit dilemma's en problemen te komen.

Deze vorm van planning lijkt veel op dat wat Friedmann bedoelde met transactieve planning. Zoals eerder genoemd zijn de dialoog en het leren van elkaar twee belangrijke kenmerken van transactieve planning. Het verschil tussen collaboratieve planning en transactieve planning zit hem in de benadering van de verschillende belangen die meespelen in besluitvorming. Voorgaande benaderingen legden meer nadruk op de mate van invloed die verschillende groepen hebben. Healey bekritiseert voorgaande benaderingen, zoals transactieve en advocacy planning, door te stellen dat voorgaande benaderingen belangen behandelen als bronnen van invloed en dat hierdoor collaboratie wordt uitgedrukt in machtsverhoudingen. Deze taal hoort volgens haar bij het spelen van politieke spelletjes en is nadelig voor een eerlijk participatieproces. (Healey, 1992; Lane, 2005).

Hoewel Healey dit specifiek schreef aan planners in het Verenigd Koninkrijk, had haar gedachtegang een bredere reikwijdte. De roep voor meer communicatie en collaboratie kwam namelijk in een tijd, waarin de westerse samenleving steeds verder individualiseerde. Er lagen in de politiek een aantal onzekere complexe vraagstukken op tafel. Zo ontstond in de jaren 70 een roep voor gezondere leefomgevingen en ontstonden er meer bewegingen en actiegroepen die ontevreden waren en zich richtten tegen bestaand beleid. Vanuit de overheden ontstond de realisatie dat de acceptatie vanuit de samenleving nodig was. In de jaren '70 begonnen verschillende overheden daarom te experimenteren met nieuwe vormen van ruimtelijke planning, waarbij consensusvorming centraal zou komen te staan. Wat hieraan bijdroeg was de mogelijkheid om sneller informatie uit te wisselen, door de technologische ontwikkelingen uit die tijd, (Innes & Booher, 1999).

Binnen collaboratieve planning is dus een belangrijke rol weggelegd voor de burger. Om tot consensus te komen met iedereen die betrokken is bij ruimtelijk beleid, dient ook het belang van burgers actief betrokken te worden. Daarbij is de mate van invloed hoger dan bij transactieve of advocacy planning. Burgers horen daadwerkelijk betrokken te worden bij bijvoorbeeld onderhandelingen en debatten over ruimtelijk besluit (Lane, 2005). Vandaag de dag is burgerparticipatie geaccepteerd als een belangrijk aspect in veel soorten beleid en programma. In sommige landen is burgerparticipatie zelfs een verplicht onderdeel in planningsystemen (Conrad et al., 2011)

Al met al heeft kent burgerparticipatie een enorme groei sinds de Tweede Wereldoorlog. In tabel 3.1, op de volgende bladzijde, zijn de genoemde ontwikkelingen weergegeven in een overzicht. Dit laat zien hoe burgerparticipatie zich heeft ontwikkeld de afgelopen jaren. In de volgende paragraaf wordt gegaan op burgerparticipatie in de praktijk.

Tabel 3.1 Ontwikkeling van burgerparticipatie na de Tweede Wereldoorlog.

* de afbakening van de tijdsperiodes geven slechts een indicatie weer van de periode waarin het concept aanwezig was

Tijdsperiodes *	Aanwezige planningsconcepten	Rol van burgerparticipatie in planning
Tot 1960	Blauwdrukplanning	De rol van de burger is minimaal in ruimtelijke planning
1950 - 1970	Synoptische planning	De samenleving wordt gezien als één belang. Planners plannen in algemeen belang van de samenleving, waardoor participatie van burgers in de praktijk onnodig is
1960 - 1970	Incrementalisme	Erkenning van verschillende belangen, daarom de voorkeur om beleid op lokale schaal af te stemmen, om deze belangen te begrijpen
1970 - 1990	Transactieve planning	Nadruk om dialoog met elkaar aan te gaan. Geldend voor zowel burgers als andere betrokken partijen
1970 - 1990	Advocacy planning (belangenbehartiging)	Streven naar eerlijke representatie in besluitvorming. Belangenbehartiging van verschillende benaderingen. Burgerparticipatie werd een doel om ieders belang zichtbaar te hebben en gehoor aan te geven
1990 - nu	Collaboratieve planning	Streven naar consensus tussen partijen is het belangrijkste. Consensusvorming hoort eerlijk te gebeuren en niet onderhevig zijn aan machtspelletjes. Burgers horen daardoor gelijke inbreng te hebben als andere actoren

c. Burgerparticipatie in de huidige praktijk

Tegenwoordig is burgerparticipatie een geaccepteerd fenomeen in de ruimtelijke ordening. Overheden zijn veelal ervan bewust dat goede ruimtelijke planning niet alleen kan worden bedreven. De opkomst van burgerparticipatie heeft het mede mogelijk gemaakt voor overheden om de regie steeds meer uit handen te geven. (Rosol, 2010; Brody et al., 2003).

i. De shift van 'government' naar 'governance'

De shift van de verantwoordelijkheden naar marktpartijen en burgers wordt ook wel aangeduid als een verandering van 'government' naar 'governance'. Met governance wordt vaak de huidige situatie van besluitvorming aangeduid, waarbij andere partijen dan de overheid actief verantwoordelijkheid dragen. Volgens Swyngedouw (2005) is er daarom sprake van 'governance-beyond-the-state'. Dit kan min of meer vertaald worden als besluitvorming die voorbijgaat aan de overheid. Hoewel theoretici van collaboratieve planning pleiten voor deze vorm van samenwerking, kijkt Swyngedouw naar de keerzijde hiervan. Hij stelt dat wanneer de overheid meer afwezig raakt bij besluitvorming, de keuzes meer worden bepaald door machtspelletjes. Dit kan als gevolg hebben dat onder andere het democratisch gehalte van besluitvorming daalt en dat burgers zich weerhouden van deelname aan participatieprocessen.

Aan overheden is het de taak om te zorgen dat het democratisch gehalte van besluitvorming niet in het geding raakt. Dit kan worden gedaan door regels te geven en kaders te stellen. Op Europees niveau wordt er bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op het vastleggen van burgerparticipatie in de wetten van lidstaten. Zo lanceerde de Europese Commissie in 2005 Plan D voor democratie, dialoog en debat. Dit plan moedigt lidstaten van de Europese Unie aan om publieke participatie te organiseren en ideeën en vormen te ontwikkelen voor burgers om meer democratie en samenhang te krijgen in besluit- en beleidvorming (Almășan & Reinhardt, 2009).

ii. De toegevoegde waarde van burgerparticipatie

Zoals gesteld is burgerparticipatie internationaal gezien nu een geaccepteerd concept in de ruimtelijke ordening. Veel theoretici zijn het erover eens dat burgerparticipatie hoort bij ruimtelijke besluitvorming. In de praktijk kan burgerparticipatie op verschillende manieren worden vormgegeven en met meerdere doeleinden. Belangrijk daarbij is onder welke omstandigheden participatie plaats vindt. Of er bijvoorbeeld wel of geen wetgeving is over burgerparticipatie, is cruciaal voor de implementatie en toegevoegde waarde in de praktijk (Berčič, 2015).

Als men het heeft over de implementatie van burgerparticipatie, heeft men het al snel over wat burgerparticipatie toevoegt. Volgens Innes & Booher (2004) voegt burgerparticipatie veel toe, maar is er in de praktijk een probleem ontstaan, waarbij burgerparticipatie wordt gezien als een 'overheid' versus 'burgers'. Deze dichotomie zorgt volgens hen dat niet verder wordt gekeken naar de verscheidenheid van de belangen van verschillende actoren die aanwezig zijn in de samenleving. Zij pleiten voor een aanpak van burgerparticipatie waarbij het niet alleen gaat over burgers, maar ook over georganiseerde belangengroepen (profit en non-profit), planners en ambtenaren. Voor effectieve participatie zijn volgens Innes & Booher (2004) drie aspecten nodig: 'collaboratie', 'dialogo' en 'interactie'. Alleen dan is burgerparticipatie een meerwaarde voor besluitvorming. Fung (2006) komt tot een soortgelijke redenering. Burgers kunnen veel toevoegen op het gebied van 'legitimiteit', 'effectiviteit' en 'kennis', door middel van participatie. Het begrip effectiviteit is lastig te definiëren als het gaat om burgerparticipatie. Effectiviteit is namelijk geen objectief begrip en is afhankelijk van interpretaties en omstandigheden. Een bepaald participatieproces kan voor het ene project heel effectief zijn, maar voor het andere niet. Effectiviteit is dus sterk afhankelijk van de context (Rowe & Frewer, 2004).

Het is überhaupt lastig om beleid van burgerparticipatie te evalueren. Burgerparticipatie kent vele vormen en doelen, waardoor vergelijking complex wordt. Daarnaast is het lastig om een juiste benchmark te vinden waaraan participatieprocessen kunnen worden gemeten, omdat men dan het begrip 'effectiviteit' duidelijk moet definiëren (Rowe & Frewer, 2000). Daarbij komt dat er in de wetenschappelijke literatuur geen consensus is over welke doelen of redenen belangrijk zijn bij het initiëren van burgerparticipatie. Theoretici leggen ieder een eigen nadruk over welke aspecten burgerparticipatie kunnen bijdragen aan besluitvorming van ruimtelijk beleid. Deze kunnen ook overlappen (Glucker et al., 2013).

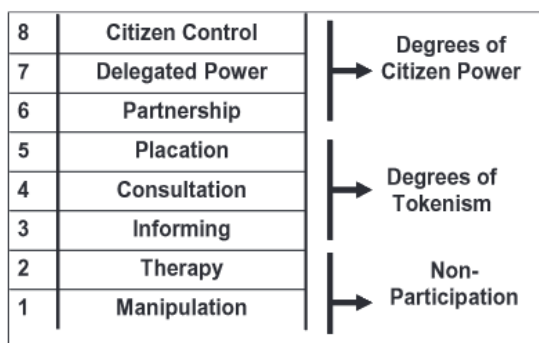
iii. Verschillende vormen van burgerparticipatie

De toegevoegde waarde van burgerparticipatie is afhankelijk van welke vormen van participatie worden gebruikt. Het werk van Sherry Arnstein (1969) is hierin erg belangrijk geweest. Zij ontwikkelde de participatieladder (*Ladder of Citizen Participation*). Deze ladder bevat acht treden met elk een vorm van participatie (Zie figuur 3.1). De laatste trede bevat de minste betrokkenheid van burgers, de bovenste de meeste. De acht treden heeft Arnstein ook onderscheiden in drie categorieën. De onderste twee beschouwt zij als non-participatie, treden drie tot vijf als tokenisme en de bovenste drie als daadwerkelijk een mate van invloed van burgers. Haar model laat zien dat burgerparticipatie vele vormen kan aannemen. Arnstein beschouwt alleen de bovenste trede als gewenst niveau.

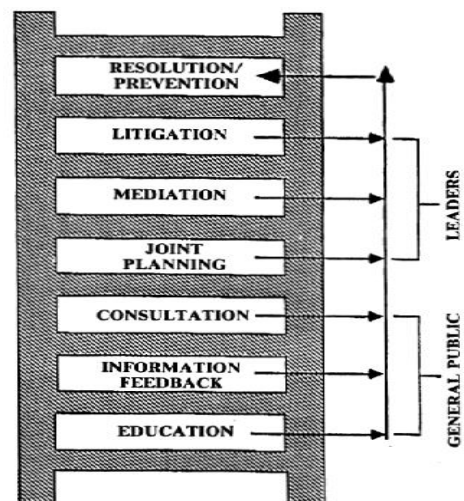
Haar model kent ook beperkingen. De verschillende maten van invloed van burgers is niet altijd zo gestructureerd als het model suggereert. Arnstein erkent zelf ook dat in de praktijk de ladder wel 150 treden zou moeten hebben om de scala aan mogelijkheden om burgers te betrekken in beleid weer te geven. Daarnaast houdt de ladder geen rekening met contextuele beperkingen in participatie, zoals racisme, paternalisme (mensen weerhouden van verantwoordelijkheid te kunnen nemen) en

onwetendheid van mensen uit lagere sociale klasse (Connor, 1988). Om gehoor te geven aan deze kritiek heeft Connor (1988) een andere versie gemaakt van de ladder van Arnstein (zie figuur 3.2). Connor gaat uit van een ladder waarbij probleemoplossing centraal staat. Het doel van deze ladder is een systematische benadering om te zorgen dat in de praktijk zo weinig mogelijk problemen ontstaan rond burgerparticipatie, en waar nodig deze op te lossen. De oplossingen rijken van educatie tot aan juridische procesvoering.

Naast deze twee ladders zijn er in de loop van de jaren meer ladders gemaakt met elk hun eigen insteek. Opvallend is dat bijna elke ladder wel een norm laat zien, door bepaalde vormen van participatie te rangschikken van hoog naar laag. De diversiteit laat zien hoeveel burgerparticipatie kan bevatten en hoe verschillend mensen er over kunnen denken (Jager-Vreugdenhil, 2011)



Figuur 3.1: Participatieladder van Arnstein (1969)



Figuur 3.2: Participatieladder van Connor (1988)

iv. Verschillende beweegredenen voor burgerparticipatie

Naast verschillende vormen van burgerparticipatie, is het ook van belang met welke insteek overheden participatieprocessen aangaan met burgers. Glucker et al. (2013) laten, door middel van een literaire analyse zien dat er veel redenen kunnen worden gevonden voor burgerparticipatie. Verschillende redenen kunnen worden teruggevonden in eerdergenoemde pleidooien voor inbreng van burgers. De redenen hebben Glucker et al. verdeeld in drie categorieën. In de eerste categorie zitten de beweegredenen voor burgerparticipatie vanuit een normatieve gedachtegang. Er vallen volgens Glucker et al. vier beweegredenen onder deze categorie:

- 1) Omdat mensen op wie een beslissing effect heeft, recht hebben om deze te beïnvloeden.
- 2) Omdat burgerparticipatie zorgt dat burgers hun persoonlijke vaardigheden worden verbeterd en toegepast in de praktijk.
- 3) Omdat burgerparticipatie zorgt dat burgers en overheden beter leren samenwerken en zo sneller tot consensus te komen. Dit wordt ook wel 'social learning' genoemd.
- 4) Omdat hierdoor sociale groepen en individuen die normaal neigen te worden buitengesloten kunnen worden betrokken in de samenleving.

De tweede categorie bevat beweegredenen die de kwaliteit van een beslissing verbetert. De plannen, visies of andere producten worden verbeterd door informatie of ideeën die voortkomen uit participatieprocessen. De volgende redenen voor burgerparticipatie vallen onder deze categorie:

- 5) Omdat hierdoor kennis en informatie over de lokale omgeving waarover de besluitvorming gaat, kan worden gekregen.
- 6) Omdat burgerparticipatie zorgt dat de vaardigheden van de beleidsmakers wordt verbeterd, waardoor betere besluiten kunnen worden genomen.

- 7) Omdat burgerparticipatie zorgt dat informatie van andere bronnen over een gebied kan worden getest op betrouwbaarheid. Burgers weten soms veel over een gebied. Beweringen hierover van andere bronnen kunnen hierdoor getest worden.

De derde categorie met beweegredenen heeft betrekking op de instrumentele kant van beslissingen en de implementatie daarvan:

- 8) Omdat de legitimiteit van de beslissing hierdoor wordt verhoogd. Deze wordt verhoogd doordat een beslissing waar burgers bij betrokken zijn sneller kan rekenen op steun. De vorming van draagvlak versterkt dus de legitimiteit van een beslissing en kan dus rekenen op meer support.
- 9) Omdat burgerparticipatie helpt bij het identificeren en oplossen van conflicten. Dit gaat over conflicten in het besluitvormingsproces, maar ook over conflicten die in een volgend proces op doen.

De redenen die Glucker et al. beschrijven kennen soms een gedeelde overlapping. Veel redenen bevatten namelijk een gezamenlijk element zoals informatie-uitwisseling, persoonlijke en collectieve ontwikkeling of kwaliteitsversterking. Deze kunnen daardoor worden samengevoegd tot enkele redenen. Deze verschillende redenen zijn hieronder uitgewerkt.

Vanuit de overtuiging dat het een recht is

Burgerparticipatie kan plaatsvinden met als reden dat het simpelweg hoort bij de samenleving. Het kan dan wellicht zijn dat burgerparticipatie niet eens iets hoeft toe te voegen, maar dat beleidsmakers simpelweg de overtuiging hebben dat burgers recht hebben op inbreng (Baum, 2015). Deze visie bestaat al lang en kan zijn bekendheid danken aan het werk van Jean-Jacques Rousseau. Rousseau schreef in *Du Contrat Social* (voor het eerst verschenen in 1762) dat het betrekken van iedere burger in besluitvorming cruciaal is. Volgens hem is het een belangrijk element van democratie en essentieel voor een goed functionerende staat. Daarnaast stelt hij dat burgers zich hierdoor ook ontwikkelen. Hij staat voor het idee dat burgers vrij horen te zijn door zelf te beslissen over de wetten. Het recht van de meerderheid is dus altijd juist in zijn visie. In zijn werk schetst hij een politiek systeem waarin wordt geregeerd door zelfopgelegde regels. Hij stelt daarbij een kleinschalige samenleving voor met weinig inwoners. Volgens Rousseau is democratie dus veel meer dan alleen verkiezingen, zoals anderen uit zijn tijd dat dachten.

Hier zijn echter ook kritieken op. Een bekende criticus van Rousseau's visie is de eerdergenoemde Joseph Schumpeter (zie paragraaf 2a). Hij krijgt daarin bijval van Robert Dahl (1956). Hij vindt dat de 'populistische' theorie van Rousseau los staat van hoe de samenleving in elkaar zit. Verkiezingen horen daarom een centrale rol te spelen in democratie volgens Dahl.

Ontwikkeling van vaardigheden en expertises

Een andere reden voor overheden om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid is om de vaardigheden van beleidsmakers en burgers te verbeteren. Burgers kunnen hun persoonlijke communicatieve vaardigheden verbeteren en overheden kunnen hun expertise verbeteren. Daarnaast stimuleert burgerparticipatie het samenwerken binnen organisaties (Glucker et al., 2013). Dit wordt ook wel 'social learning' genoemd. De betekenis die hieraan kan worden gegeven is dat door sociale interactie individuen in een leerproces komen, waarin ze leren om tot betere besluiten te komen (Webler et al., 1995).

Het betrekken van mensen bij de samenleving

Door te participeren met verschillende groepen uit de samenleving kunnen sociale eigenschappen van deze mensen worden versterkt. Een van de hedendaagse problemen in de samenleving is dat bepaalde sociale groepen sneller neigen te worden buitengesloten of te worden benadeeld. Mensen met minder geld of etnische minderheden hebben de laagste participatiegraad en zijn over het algemeen minder betrokken bij de samenleving. Schneider & Ingram (1993) verklaren dit fenomeen door te stellen dat de problemen die zij ervaren, zij niet zien als een publiek probleem en de dingen die zij willen, niet als belangrijk achten voor de rest van de samenleving. Doordat er groepen zijn die wel veel van zich laten horen, is er de neiging dat de passievere groepen worden benadeeld. Schneider & Ingram pleiten daarom voor een actievere benadering door middel van het creëren van bijvoorbeeld doelgroepen in besluitvorming van ruimtelijk beleid. Hierdoor kunnen deze groepen meer worden betrokken bij de samenleving. Het zorgt bijvoorbeeld voor dat groepen zich meer gehoord en minder vervreemd van de samenleving voelen (Zimmerman & Rappaport, 1988). Daarnaast kunnen zij ook leren hoe het democratisch systeem werkt (Roberts, 2015).

Informatie-uitwisseling

Overheden kunnen burgers ook betrekken om de kwaliteit van het eindproduct te verbeteren. Het is voor overheden namelijk niet altijd mogelijk om alle mogelijke informatie over het plangebied te hebben. Bewoners hebben soms een beter idee van welke problemen er spelen of hebben zelf heldere ideeën om de situatie te verbeteren. Burgers leven midden tussen bestaand beleid in de samenleving en weten wat dat beleid momenteel voor effecten heeft. Zij kunnen daarom inschatten wat gedaan moet worden en kunnen zelf oplossingen aandragen (Glucker et al., 2013). Participatie hoort bij te dragen aan de kwaliteit van besluitvorming, door lokale informatie en belangen naar voren te brengen (Newig & Fritsch, 2009).

Overheden kunnen door middel van burgerparticipatie ook informatie krijgen over welke invloed en belangen bepaalde burgers hebben in de omgeving. Dit is belangrijk om tot een goed doordachte beslissing te komen waarbij alle belangen zijn afgewogen (O'faircheallaigh, 2010). Hierdoor kan de impact van een beslissing op burgers en hun leefomgeving beter worden ingeschat en kan worden voorkomen dat burgers in een later stadium bezwaar indienen tegen de procedure (Glucker et al., 2013).

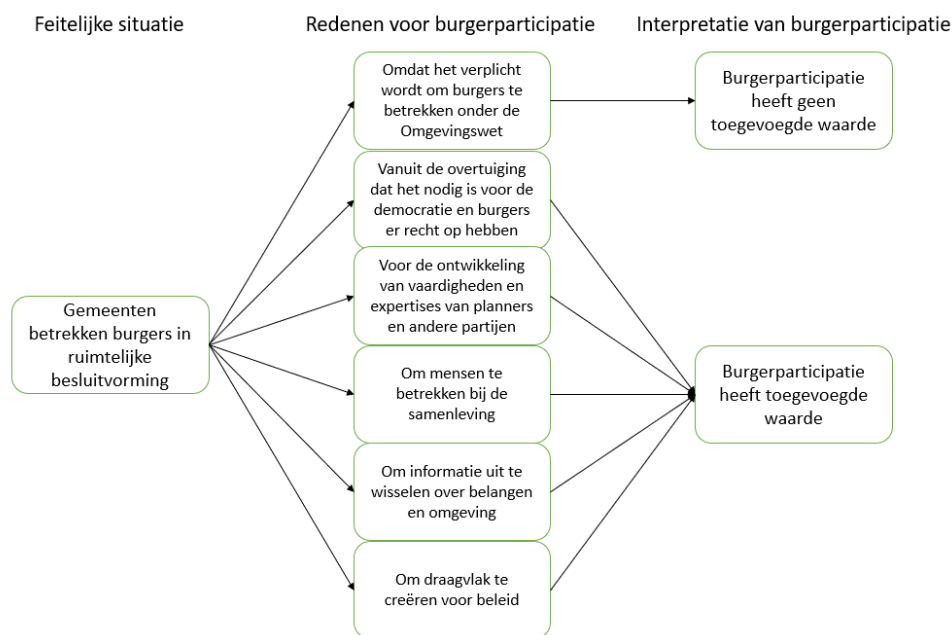
Het creëren van draagvlak

Een reden die vaak in de media wordt genoemd is het creëren van draagvlak (Coozy, 2020). Eigenlijk zijn er twee typen draagvlak. Aan de ene kant is er bestuurlijk draagvlak. Dat gaat vooral om hoe beleid wordt gesteund en gefaciliteerd vanuit de besluitvormers (Goldenbeld, 2002). Met burgerparticipatie gaat het voornamelijk over maatschappelijk draagvlak. Dan gaat het om in welke mate de maatschappij beleid steunt en accepteert. Dit is belangrijk voor de fase waarin het beleid wordt uitgevoerd. Wanneer een project of beleid tot uitvoering komt is het wenselijk om te weten of het kan rekenen op steun en acceptatie (Aarts, 2009).

Toch is er ook kritiek op het concept van draagvlak creëren. Volgens sommigen is de ambitie om draagvlak te creëren een simpele vorm van retoriek. Hiermee wordt bedoeld dat het begrip 'draagvlak' een hol begrip is geworden dat weinig betekenis meer heeft. Volgens Duineveld & Beunen (2006) verhuult het principe van draagvlak creëren de daadwerkelijke problemen die spelen in de samenleving. Draagvlak kan daardoor leiden tot het onderdrukken van bepaalde alternatieve ideeën, omdat deze niet horen tot het gecreëerde draagvlak. Duineveld & Beunen (2006) pleiten er daarom voor om een gebrek aan draagvlak te beschouwen als een signaal dat aan geeft dat niet op de juiste wijze rekening wordt gehouden met ideeën en belangen van mensen.

d. Conclusie

Burgerparticipatie is meer dan alleen een dichotomie tussen burgers en de overheid. Naast dat er vele vormen zijn, zijn er verschillende redenen die overheden of bedrijven kunnen gebruiken om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Deze verscheidenheid aan redenen maakt het lastig om participatiebeleid te evalueren in de praktijk. Casussen van burgerparticipatie kunnen namelijk complex te vergelijken zijn, omdat de ene instantie burgers betreft om draagvlak te creëren, terwijl een andere instantie juist participeert met burgers om achtergestelde sociale groepen te betrekken bij de samenleving. Deze verschillende intenties (of beweegredenen) zijn in de figuur hieronder weergegeven als conceptueel model. Om burgerparticipatie te evalueren is het dus ook van belang dat intenties van een wettelijke participatieverplichting overeenkomen met de praktijk. Wanneer men alleen burgers betreft omdat het simpelweg moet, verliest het zijn toegevoegde waarde. In het contexthoofdstuk wordt dieper ingegaan op de participatieverplichting, die in de inleiding is genoemd.



Figuur 3.3: Conceptueel model met de verschillende redenen om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid

3. Burgerparticipatie in de Nederlandse context

Om te begrijpen hoe burgerparticipatie een rol speelt in Nederland, wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op de context waarin dit onderzoek plaatsvindt. De rol die burgerparticipatie speelt in de Nederlandse planningscontext staat daarbij centraal.

a. De geschiedenis van de Nederlandse burgerparticipatie

Burgerparticipatie kent in Nederland een lang verleden. Hoewel het niet altijd ging om dezelfde invloed die burgers vandaag de dag hebben, zijn er toch voorbeelden uit het verleden waaruit blijkt dat Nederlandse burgers vormen van zeggenschap hadden in publieke besluitvorming. In een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2014 traceren ze burgerparticipatie terug tot de 16 de eeuw toen de Republiek der Zeven Verenigde Nederland werd gevormd. In de republiek hadden steden veel autonomie. Er was een gedecentraliseerd systeem waarbij steden en dorpen de dienst uitmaakten, waardoor burgers in deze steden en dorpen veel inbreng hadden. Dit gebeurde door middel van buurtorganisaties, kerkgemeenschappen en andere instanties waar burgers actief waren. Deze vroegmoderne burgerparticipatie werd van onderaf opgericht om collectieve problemen op te lossen (Sociaal Cultureel Planbureau, 2014). Ook blijkt dat er al in de Gouden Eeuw petitie bekend waren onder de Nederlandse bevolking. De West Indische Compagnie (WIC) bijvoorbeeld, blijkt veel invloed van burgers te hebben ondervonden. In de eeuwen daarna veranderde er echter weinig op dat vlak. Pas in 1848 werd met de Grondwet van Thorbecke een nieuwe stap genomen in burgerparticipatie. Door deze wet konden particulieren eenvoudiger verenigen en initiatieven voortbrengen. De daadwerkelijke inbreng die burgers konden hebben was beperkt, doordat verschillende regels zorgden dat de elite controle kon houden (van der Put, 2018). Het uitgangspunt werd dat burgers zelf, met steun van de overheid, maatschappelijke problemen moeten oplossen door hierin het voortouw te nemen (Hoogenboom, 2011).

De Nederlandse overheid had van oudsher een belangrijke rol in de ruimtelijke planning. Taken als het verwerven van grond, het rijp maken van grond en het voorzien van infrastructuur hoorden bij het takenpakket van de Nederlandse staat. Ook na de Tweede Wereldoorlog was de besluitvorming vanuit de overheid hard nodig, omdat het land immers moest worden opgebouwd. Na de Tweede Wereldoorlog werd het takenpakket van de Nederlandse staat zelfs uitgebreid en werd gesteld dat de overheid zich nog actiever moest gaan inzetten op de grondmarkt. Burgers, daarentegen, hadden weinig inbreng in besluiten over hun leefomgeving in die tijd (Root, et al., 2015). Zoals gesteld in het vorige hoofdstuk, was de rol van de burger namelijk minimaal in de toen heersende blauwdrukplanning. Ook toen men de samenleving ging zien als één algemeen belang, onder synoptische planning, was daadwerkelijke betrokkenheid van burgers niet aanwezig (Lane, 2005).

De laatste decennia is de betrokkenheid van de burgers in Nederland toegenomen. Naast dat burgers zelf naar de overheid kunnen stappen voor ideeën of inzichten, moeten overheden nu zelf ook burgers betrekken in ruimtelijk beleid (Turnhout et al., 2010). Oorzaak hiervan was de kloof tussen burgers en overheden in de zogeheten legitimiteitscrisis van de jaren 60 en 70. (Sociaal Cultureel Planbureau, 2014). Door middel van burgerparticipatie hoopten beleidsmakers deze kloof te dichten. Gedurende die periode kwamen steeds meer middelen om burgerparticipatie te promoten. Drie vormen van burgerparticipatie werden gepromoot. Inspraak op bijeenkomsten in de eindfase van het besluitvormingsproces is de eerste vorm. De tweede vorm is het houden bijeenkomsten aan het begin van het proces. Deze zorgden voor meer mogelijkheden voor burgers. De derde vorm legt meer verantwoordelijkheid bij de burger om zelf discussies over beleid te starten. De overheid heeft hierin vooral de rol van facilitator (van Eijk, 2014).

De jaren 90 staan bekend om een aantal grote transformaties in de Nederlandse samenleving. De toenemende globalisering in de wereld zorgde ervoor dat kennis en informatie eenvoudiger konden worden uitgewisseld. Daarnaast werd overheidsbeleid steeds meer gedecentraliseerd naar lokale overheden. Het regionale niveau werd steeds belangrijker, ook na de eeuwenwisseling (Spaans, 2007). Deze decentralisatie heeft tot gevolg dat steeds meer beslissingen dichterbij de samenleving moeten worden genomen. Burgerparticipatie is hierdoor ook een belangrijke rol gaan spelen. De Gemeentewet stelt, sinds 1 januari 1994, dat gemeenten een inspraakverordening moeten hebben bij plannen en visies. Hierin moet staan hoe ingezetenen en belanghebbenden van gemeentelijk beleid worden betrokken in een project (art. 150 Gemeentewet).

De afgelopen twintig jaar is de focus van participatie verschoven. Waar eerst participatie ging om het reageren op beleidsvoorstellen van overheden door middel van inspraak, wordt er tegenwoordig steeds meer gekozen voor een actievere aanpak van burgers. Steeds vaker mogen burgers zelf meedoen met en meedenken over het ontwikkelen en implementeren van ruimtelijk beleid. Er wordt daarom ook wel gesproken van een 'doe-democratie' (Sociaal Cultureel Planbureau, 2014).

b. Burgerparticipatie en de Omgevingswet

In 2022 gaat, naar verwachting, de Omgevingswet in. Deze wet is een stelselherziening van het omgevingsrecht en brengt een groot aantal wetten en regels samen tot een integrale wet. Het bestaande omgevingsrecht is namelijk erg versnipperd, waardoor relaties tussen wetten niet altijd even duidelijk zijn. De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering, waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving moeten worden meegenomen in ruimtelijke besluitvorming (van der Velde, 2017). De Omgevingswet gaat uit van een 'decentraal, tenzij'-principe. Dit subsidiariteitsbeginsel betekent dat bevoegdheden en taken zoveel mogelijk horen worden uitgevoerd door lokale overheden als gemeenten en waterschappen (art. 2.3 lid 1 Omgevingswet).

Gemeenten hebben dus de taak om beleid zo veel mogelijk integraal tot stand te laten brengen. Belangrijk hierbij is dat alle belangen van mensen op wie het beleid invloed heeft, worden afgewogen. Dit wordt gedaan door burgers actief te betrekken in besluitvorming en ontwikkeling van beleid. Burgerparticipatie is daardoor een belangrijk onderdeel. Dit is vormgegeven in één van de vier Algemene Maatregelen van Bestuur: het Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit brengt regels die gericht zijn op het in praktijk brengen van de wet.

Het Omgevingsbesluit bevat een motiveringsplicht voor de volgende gemeentelijke instrumenten: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit. De omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn nieuwe instrumenten die de structuurvisie en het bestemmingsplan vervangen. Elke gemeente dient één omgevingsplan en omgevingsvisie samen te stellen voor het hele grondgebied. Zoals genoemd in de inleiding zijn de motiveringsplichten gesteld in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit. De motiveringsplichten houden in dat gemeenten moeten aangeven hoe burgers en andere partijen zijn betrokken in de voorbereiding van het eindproduct en wat daarvan de resultaten zijn (aandeslagmetdeomgevingswet.nl, 2020). Net als de instrumenten zelf, is de invulling van participatie ook vormvrij. Doordat overheden zelf keuzes kunnen maken, is er ruimte voor maatwerk dat aansluit op de lokale situaties.

Deze vorm van verplichting kan ook rekenen op kritiek. Eind januari 2020 heeft de Eerste Kamer nog gedebatteerd over dit onderwerp. Veel kritische vragen gingen over het praktiseren van burgerparticipatie. Men vroeg zich af hoe in de Omgevingswet wordt gezorgd dat alle burgers actief

worden betrokken en hoe de rechtsbescherming van hen is geregeld (geoplan.nl, 2020). De wettelijke participatieverplichting voor overheden kan er dus voor zorgen dat gemeenten alleen burgers gaan betrekken, omdat het simpelweg verplicht is. Daarom is het van belang om te weten met welke intenties de wetgever deze verplichting heeft opgesteld. Alleen dan kan worden gekeken naar hoe burgerparticipatie in de praktijk wordt gebruikt.

4. Methodologie

De juiste onderzoeksmethoden vormen de basis voor elk onderzoek. Daarom is het essentieel om de keuzes achter de onderzoeksbenadering en de methoden toe te lichten, zodat begrijpelijk wordt hoe dit onderzoek is gevormd. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de methodologie van dit onderzoek. Eerst wordt er ingegaan op de benadering van dit onderzoek, waarna er wordt gekeken naar de methoden. Vervolgens worden er aan de hand van de onderzoeksvragen hypothesen opgesteld. Daarna wordt er ingegaan op de onderzoekseenheden en in hoeverre deze de werkelijkheid representeren. Als laatste wordt er ingegaan op de betrouwbaarheid van de verkregen informatie.

a. Kwantitatief onderzoek

Om bepaalde keuzes in het onderzoek te begrijpen, is het noodzakelijk om kort uit te leggen wat de verschillen zijn tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Het verschil zit in de benadering van het onderzoek doen. De kwantitatieve invalshoek gaat uit van een zogeheten positivistische benadering. Deze opvatting gaat uit van één objectieve waarheid, die onafhankelijk is van de mens. Onderzoekers kunnen deze realiteit dus observeren en waarnemen zonder het te beïnvloeden. Dit gebeurt dan vooral met gestructureerde plannen zoals vragenlijsten of observatieschema's. De tegenhanger hiervan is de kwalitatieve invalshoek. Deze invalshoek is gebaseerd op het interpretivisme en het constructivisme. Interpretivisme gaat over de diversiteit tussen mensen en het begrijpen van mensen als actoren. Het constructivisme benadrukt dat de werkelijkheid onderhevig is aan menselijk handelen. Dat betekent ook dat het meerdere realiteiten erkent. Onderzoekers die kwalitatief onderzoek doen, maken vaak gebruik van diepte-interviews om informatie te vergaren. Met sommige methoden kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve data worden verzameld. Zo kunnen interviews, vragenlijsten en observaties informatie opleveren die voor beide invalshoeken relevant zijn (Sale et al., 2002; Scheepers et al., 2016).

Doordat dit onderzoek draait om het schetsen van een beeld van alle gemeenten en hun perceptie van burgerparticipatie, is er gekozen voor een kwantitatieve benadering. Hierdoor konden er statistische analyses worden uitgevoerd van de gevonden data. Daarmee kon worden onderzocht of er verbanden zijn tussen verschillende factoren. De data is verzameld door middel van vragenlijsten. Deze vragenlijst bestaat voornamelijk uit een reeks stellingen van 'helemaal oneens tot 'helemaal eens' en van 'onbelangrijk' tot 'zeer belangrijk'. Om dit onderzoek verder diepte te geven, zijn er ook enkele interviews gehouden en zijn de toelichtingen van de respondenten meegenomen in de analyse. Om de kant van de wetgever te belichten is daarnaast gebruik gemaakt van informatie uit verscheidene documenten, zoals de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (2014).

b. De vragenlijst

De belangrijkste methode in dit onderzoek is de vragenlijst. Deze is verstuurd naar alle gemeenten. De vragenlijst was in de vorm van een Google Form en duurde maximaal 10 minuten. Inhoudelijk bestond de vragenlijst uit een aantal componenten. Al deze componenten hadden betrekking op burgerparticipatie in algemeen ruimtelijk beleid. Bovenaan de vragenlijst werd eerst kort uitgelegd wat de bedoeling is van dit onderzoek en daarbij gaven respondenten aan van welke gemeente zij onderdeel zijn. Daarnaast is in een later stadium de vraag toegevoegd welke functie de respondent bekleedt. De vragenlijst is als pdf-formaat te vinden in de bijlage.

Als eerste inhoudelijke component volgden er een aantal algemene statements die betrekking hadden op burgerparticipatie in ruimtelijk beleid. Met deze statements konden gemeenten aangeven op de

schaal van 'helemaal oneens' tot 'helemaal eens' in hoeverre zij eens waren. Daarnaast gaven gemeenten aan welk cijfer zij momenteel geven in uw gemeente. Deze algemene vragen gaven een beeld hoe burgerparticipatie momenteel verloopt in gemeenten. Deze informatie is gebruikt om verbanden te analyseren tussen de statements en de redenen, die later in de vragenlijst aan bod kwamen.

Het tweede onderdeel van de vragenlijst ging over burgerparticipatie in de aankomende Omgevingswet. Er volgden enkele statements over de impact van de aankomende burgerparticipatieverplichting op de burgerparticipatie in de praktijk. Daarnaast beoordeelden ze ook de keuze van de wetgever om een participatieverplichting voor gemeenten op te nemen in de Omgevingswet. Ook gaven ze aan in hoeverre de participatieverplichting de belangrijkste reden is om burgers nu te betrekken in ruimtelijk beleid.

Het derde onderdeel had betrekking op de mate waarin burgers betrokken worden in ruimtelijk beleid. ProDemos (2016) noemt in het Afwegingskader Burgerparticipatie vier maten, die gaan van raadpleging tot beslissen. Dit afwegingskader is een hulpmiddel voor gemeenten bij de keuzes die gepaard gaan met burgerparticipatie in ruimtelijk beleid. Respondenten gaven in de vragenlijst aan hoe vaak welke mate van betrokkenheid voorkomt in de gemeente. Met deze informatie kon een verband worden gezocht tussen mate van betrokkenheid en het belang van redenen. Zoals straks te zien is bij de resultaten, is er uiteindelijk gekozen om dit onderdeel niet mee te nemen in de analyses. Hiervoor is gekozen, omdat dit thema afwijkt van de focus van het onderzoek en geen significante bijdrage kon leveren. Om te zorgen dat het onderzoek niet te breed wordt, is er gekozen om de analyses specifiek toe te spitsen op aspecten die bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Het volgende deel van de vragenlijst had betrekking op de redenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Er volgden 14 statements waarvan voor elke gemeente de volgorde anders was. De verschillende statements zijn variabelen die samen één van de redenen uit het theoretisch kader. Deze worden 'constructen' genoemd. Voor deze vorm is gekozen, omdat de variabelen beter te interpreteren zijn voor medewerkers van gemeenten dan de constructen zelf. Hierdoor kunnen zij de vragenlijst eenvoudiger invullen, in tegenstelling tot wanneer er direct naar de constructen zou worden gevraagd. Het overzicht van de constructen en variabelen is weergegeven in figuur 4.1.

In het resultatenhoofdstuk is geanalyseerd of de aspecten binnen de constructen consistent zijn. Hierbij is getoetst hoe hoog Cronbach's alpha is. Cronbach's alpha is een betrouwbaarheidscoëfficiënt en toetst de kwaliteit van het construct. Hoe hoger dit getal, hoe consistent en betrouwbaarder het construct is. De maximale waarde van Cronbach's alpha is 1. Wanneer een construct slechts twee aspecten bevat, is Cronbach's alpha niet betrouwbaar. In dat geval wordt er gekeken naar Spearman's rho (r_s). Deze coëfficiënt geeft de rangcorrelatie weer tussen twee ordinale variabelen. Deze correlatiecoëfficiënt is daarom ook gebruikt bij andere stellingen en kan variëren tussen -1 (perfect negatief verband) en +1 (perfect positief verband). Bij een r_s van 0 is er geen verband.

Als laatste was er ruimte voor de respondent om toelichting te geven of het een en ander te verduidelijken. Daarnaast konden zij aangeven of ze dit onderzoek na afronding via de e-mail toegestuurd zouden willen.



Figuur 1.1: Constructen en variabelen van dit onderzoek

c. Aanvullende interviews

Als toelichting werden er ook enkele interviews gehouden met mensen die in de praktijk bezig zijn met burgerparticipatie. Zij kijken vanuit een ander perspectief naar burgerparticipatie in gemeenten dan respondenten die bij gemeenten werken. Deze interviews hebben ook bijgedragen aan de verklaring van patronen die zijn gevonden in de vragenlijsten.

Het eerste interview is gehouden op 2 juni 2020 met Yvonne Hoogzaad, consultants bij Arcadis. Zij is bij meerdere projecten betrokken geweest waar participatie een belangrijke rol speelde in de ontwikkeling ervan. Het tweede interview is gehouden op 3 juni 2020 met Maarten van der Velde, participatie en co-creatiespecialist. Hij is de oprichter van BUURbook, een platform dat burgerparticipatie op verschillende manieren faciliteert. Beide interviews hadden een open karakter waarbij een aantal thema's werden behandeld, zoals de ervaringen met burgerparticipatie, welke knelpunten merkbaar zijn en of er verschillen zitten tussen gemeenten. Voor deze open vorm van interviews is gekozen, doordat dit zorgt dat er makkelijker kan worden afgeweken van onderwerpen en dieper kan worden doorgedaan op andere thema's. Omdat het slechts twee interviews betreft, is er qua codering alleen voor gekozen om relevante informatie te markeren in de transcripten. Er is dus geen codeboom gemaakt hiervoor.

Door middel van deze interviews en de toelichtingen van respondenten in de vragenlijst, heeft dit onderzoek naast een kwantitatieve kern, een kwalitatief laagje gekregen waardoor de resultaten eenvoudiger te interpreteren en beter te begrijpen zijn.

Tabel 4.1: overzicht van de interviews die zijn gehouden in dit onderzoek

Respondent	Datum
Yvonne Hoogzaad (consultant Arcadis)	2 juni 2020
Maarten van der Velde (co-creatie en participatiespecialist, BUURbook)	3 juni 2020

d. Hypotheses

Voor de verschillende onderzoeksvragen zijn hypotheses geformuleerd. De hypothese op de hoofdvraag *'In hoeverre zijn er overeenkomsten of verschillen tussen de redenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid en de intenties van de wetgever om participatie te verplichten in de Omgevingswet?'* is dat er een gemengd beeld ontstaat over de redenen die gemeenten belangrijk vinden. Veel gemeenten zullen dus op dezelfde lijn zitten met de intenties van de wetgever, maar sommige gemeenten zullen andere gedachtegangen hebben. Deze aanname komt voort vanuit het feit dat gemeenten erg verschillen in grootte en samenstelling. Doordat elke gemeente straks met het inwerktreden van de Omgevingswet burgers verplicht moeten betrekken in ruimtelijk beleid, kan de verscheidenheid van gemeenten voor zorgen dat sommige gemeenten niet op dezelfde lijn zitten. Specifiek kijkend naar redenen, wordt er verwacht dat een aantal redenen vaker worden genoemd. Uit het theoretisch kader is bijvoorbeeld gebleken dat draagvlak creëren vaak wordt genoemd. Dit concept lijkt populair en daarom wordt naar verwachting deze reden ook als belangrijk geacht, door zowel de wetgever als gemeenten. Voor de duidelijkheid worden de deelvragen uit de inleiding nogmaals genoemd:

1. Met welke intenties heeft de wetgever burgerparticipatie in ruimtelijk beleid voor gemeenten verplicht gemaakt?
2. Hoe staan gemeenten tegenover burgerparticipatie en de daarbij komende verplichting onder de Omgevingswet?
3. Wat voor invloed heeft de aankomende participatieverplichting op het verloop van participatieprocessen in gemeenten?
4. Hoe belangrijk vinden gemeenten de verschillende redenen voor burgerparticipatie?

Naar verwachting is het antwoord op de eerste deelvraag dat de wetgever burgerparticipatie verplicht heeft gemaakt onder de Omgevingswet om te zorgen dat burgers een stem hebben in besluitvorming in hun leefomgeving. In andere woorden, er wordt verwacht dat de focus van participatie vooral hoort te liggen bij de samenleving en dat daarom burgerparticipatie is verankerd in de Omgevingswet. Om een wet, zoals de Omgevingswet, in te voeren is het namelijk van belang dat er steun is vanuit de samenleving. Bij de wetgever draait het, naar verwachting, dus vooral om de rol van de burgers bij participatie en hoe zij hiervan profiteren. Redenen als het creëren van draagvlak en het betrekken van mensen bij de samenleving passen bij deze verwachting.

Verwacht wordt dat veruit de meeste gemeenten positief staan tegenover burgerparticipatie en de verplichting. Er zullen binnen gemeenten verschillende perspectieven aanwezig zijn, maar over het algemeen zullen gemeenten een positieve houding hebben tegenover dit concept. Wat de aankomende verplichting onder de Omgevingswet betreft, zal deze over het algemeen positief worden ontvangen. Echter wordt verwacht dat een klein aandeel van de respondenten minder eens zullen zijn met deze beslissing, omdat verplichtingen er kunnen voor zorgen dat er te veel druk wordt gelegd op het aspect van burgerparticipatie. Sommige gemeenten zullen het daarom niet wenselijk beschouwen.

De hypothese op de deelvraag over de invloed van de aankomende participatieverplichting op huidige participatie is dat gemeenten meer druk zullen ervaren om hiermee om te gaan. Gemeenten worden aangespoord om nu al aan de slag te gaan met het nieuwe gedachtegoed van de Omgevingswet, wat kan zorgen voor effecten op huidige participatieprocessen in gemeenten.

Het antwoord op de deelvraag over welke redenen gemeenten hebben om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid kan worden ingeschat door te kijken welke redenen vaak worden gehoord. 'Draagvlak creëren' is bijvoorbeeld één die vaak in de media voorbij lijkt te komen. Naar verwachting gebruiken

vooral gemeenten met een groter inwonertal sneller burgerparticipatie met de intentie om bijvoorbeeld draagvlak te creëren dan kleinere gemeenten. De gedachte hierachter is dat grotere gemeenten meer diversiteit hebben onder bevolking en er sneller andere meningen zijn over beleid en besluitvorming. De grotere diversiteit aan mensen is ook de reden waarom verwacht wordt dat het betrekken van sociale groepen bij de samenleving door middel van burgerparticipatie sneller als reden wordt gebruikt bij grotere gemeenten.

e. De respondenten

In totaal zijn er 130 ingevulde vragenlijsten teruggekregen. Sommige respondenten schreven namens een samenwerkingsverband van gemeenten, waardoor het daadwerkelijke aantal vertegenwoordigde gemeenten hoger ligt met 143 gemeenten. De keuze om dit onderzoek te richten tot gemeenten, is omdat zij het decentrale overheidsorgaan zijn en hierdoor dicht bij de samenleving staan. Omdat burgerparticipatie draait om de interactie met de samenleving, zijn de gemeenten een geschikte groep om het verloop van burgerparticipatie te onderzoeken.

Gemeenten zijn verschillend en kunnen hierdoor andere percepties hebben over burgerparticipatie. Eén van de kenmerken die gemeenten van elkaar onderscheiden, is het inwonersaantal. In dit onderzoek is het inwonertal van de gemeenten van de respondenten ingedeeld in klassen. De gebruikte indeling is in eerste instantie gebaseerd op de indeling die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert. Het CBS gebruikt 8 klassen van 'minder dan 5.000' tot '250.000 of meer'. Wanneer deze indeling volledig gehanteerd zou worden in dit onderzoek, zorgt het ervoor dat sommige klassen uiteindelijk te lage frequentie heeft om er statistische toetsen mee uit te voeren. Daardoor is er gekozen om de drie grootste en de drie kleinste klassen van de CBS-indeling samen te voegen, zodat er uiteindelijk een indeling van 4 klassen ontstaat. In de tabel hieronder is te zien welke klassen zijn samengevoegd en hoe de uiteindelijke indeling is.

Tabel 4.2: de verschillende klassen van inwonersaantallen waarin gemeenten zijn ingedeeld

CBS-indeling	Gebruikte indeling in dit onderzoek
Minder dan 5.000 inwoners	Minder dan 20.000 inwoners
5.000 tot 10.000 inwoners	
10.000 tot 20.000 inwoners	
20.000 tot 50.000 inwoners	20.000 tot 50.000 inwoners
50.000 tot 100.000 inwoners	50.000 tot 100.000 inwoners
100.000 tot 150.000 inwoners	100.000 of meer inwoners
150.000 tot 250.000 inwoners	
250.000 inwoners of meer	

f. Representativiteit van de gemeenten

Om wetenschappelijke uitspraken te doen over de resultaten, dient de data representatief te zijn voor de situatie in Nederland. Of dit het geval is, kan worden onderzocht met een representativiteitsanalyse. In dit onderzoek is gekeken naar de representativiteit van de verdeling over de klassen van de inwonersaantallen en de verdeling over de verschillende provincies.

i. Inwonersaantallen

In onderstaande tabel is de verdeling van het inwonersaantal in klassen van dit onderzoek weergegeven. 'Steekproef' geeft de verdeling weer van de data in dit onderzoek en 'Steekproef verwacht' geeft de verdeling weer wanneer het aandeel van de klassen van alle gemeenten (de populatie) zou gelden in dit onderzoek. Uit een Chi-kwadraat goodness-of-fit test blijkt, dat de verdeling in het aantal inwoners in klassen in de steekproef overeenkomt met de verdeling in de populatie. Er is weliswaar sprake van een lichte oververtegenwoordiging van de klasse '20.000 tot 50.000' en ondervertegenwoordiging van de kleinste gemeenten en de middelgrote gemeenten, maar deze verschillen zijn niet significant, $X^2(3) = 6,2; p = 0,104$.

Tabel 4.3: De representativiteit van de verdeling van het inwonersaantal in klassen

Inwonersaantal in klassen	Steekproef (O _i)	Populatie (%)	Steekproef verwacht (E)
Minder dan 20.000	20	22,8	29,6
20.000 tot 50.000	81	52,4	68,1
50.000 tot 100.000	17	15,8	20,5
100.000 of meer	12	9,0	11,7
Totaal	130	100,0	130,0

ii. Verdeling over de provincies

De tabel op de volgende bladzijde geeft de verdeling van de respondenten over de verschillende provincies weer. De kolom 'Steekproef' geeft de verdeling weer in het onderzoek en de kolom 'Steekproef verwacht' geeft de verwachte verdeling weer van een steekproef aan de hand van de verdeling van de provincies over Nederland (populatie %). Uit een Chi-kwadraat goodness-of-fit test blijkt, dat de verdeling van de respondenten over de provincies in de steekproef overeenkomt met de verdeling in de populatie. Er is weliswaar een lichte oververtegenwoordiging van respondenten uit Noord-Brabant en Gelderland en een lichte ondervertegenwoordiging van respondenten uit Noord-Holland of Zuid-Holland, maar deze verschillen zijn niet significant, $X^2(11) = 15,4; p = 0,165$.

Omdat meer dan 20% van de verwachte frequenties kleiner zijn dan 5, kan de Chi-kwadraat goodness-of-fit onnauwkeurig zijn. Daarom is er aanvullend een Monte-Carlosimulatie gedaan. Een Monte Carlosimulatie is een alternatieve techniek om te testen of een bepaalde verdeling niet behoort tot de populatie. Ook uit de Monte-Carlosimulatie blijkt dat de verdelingen van het onderzoek en de populatie niet significant verschillen, $p = 0,162$.

Tabel 4.4: De representativiteit van de verdeling over de provincies

Provincies	Steekproef (O _i)	Populatie (%)	Steekproef verwacht (E)
Friesland	4	5,1	6,6
Groningen	5	3,4	4,4
Drenthe	3	3,4	4,4
Overijssel	8	7,0	9,1
Noord-Holland	12	13,2	17,2
Flevoland	3	1,7	2,2
Utrecht	6	7,3	9,5
Gelderland	27	14,4	18,7
Zeeland	8	3,7	4,8
Zuid-Holland	14	14,6	19,0
Noord-Brabant	31	17,5	22,8
Limburg	9	8,7	11,3
Totaal	130	100,0%	130,0

g. Betrouwbaarheid van de respondenten

Zowel de verdeling over de provincies, als de verdeling over de klassen van de inwonersaantallen, is in dit onderzoek representatief voor heel Nederland. Om verdere betrouwbaarheid van dit onderzoek te controleren, is het belangrijk om te weten wie de vragenlijst hebben ingevuld en wat hun relatie is tot het onderwerp 'burgerparticipatie'.

De vragenlijsten zijn gestuurd naar de algemene e-mailadressen van gemeenten, waardoor niet van elke respondent bekend is welke functie zij hebben en hoe hun relatie is tot burgerparticipatie. 79 van de 130 respondenten hebben hun functie doorgegeven. Onderstaand lijstje zijn verscheidene functies van respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld:

- Programmamanager of -leider Omgevingswet
- Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
- Strategisch- of beleidsadviseur participatie of fysieke leefomgeving

Ondanks dat niet van elke respondent de functie kan worden gevonden, kan met de informatie die wel beschikbaar is worden gesteld dat de ingevulde vragenlijsten betrouwbaar zijn. Alle functies die werden doorgegeven hadden een link met het vakgebied. Door het naar de algemene e-mailadressen van gemeenten te sturen, kon men daarnaast zelf intern bepalen wie het meeste geschikt was om de vragenlijst in te vullen.

5. De interpretatie en implementatie van burgerparticipatie

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepubliceerd die gevonden zijn in dit onderzoek. Zoals gesteld in de leeswijzer, zijn de resultaten in twee onderdelen opgedeeld. Als eerste onderdeel wordt er ingegaan op de interpretatie van burgerparticipatie. De percepties van gemeenten en de wetgever worden daarbij toegelicht. Zoals eerder gesteld is burgerparticipatie een belangrijke pijler onder de Omgevingswet en daarom is het van belang om te analyseren wat de gedachte hierachter is en wat er wordt verlangd van decentrale overheden. Met deze informatie kunnen de eerste twee deelvragen worden beantwoord. Dit gebeurt in de deelconclusie van dit onderdeel.

Als tweede onderdeel wordt er uitgebreid ingegaan op de kant van de implementatie van burgerparticipatie. Het huidige verloop van participatieprocessen wordt toegelicht en er wordt geanalyseerd of de aankomende Omgevingswet hier nu al invloed op heeft. Uiteindelijk wordt er onderzocht waarom gemeenten momenteel burgers betrekken in ruimtelijk beleid. De verschillende intenties en redenen die gemeenten hebben worden daarbij gerangschikt op 'meest belangrijk' naar 'minst belangrijk'. In de deelconclusie van dit onderdeel worden de laatste twee deelvragen beantwoord.

a. De interpretatie van burgerparticipatie

Zoals in het contexthoofdstuk is gesteld, is burgerparticipatie onder de Omgevingswet belangrijk. Naast dat het verplicht wordt voor overheden, worden gemeenten nu ook al gestimuleerd om hiermee aan de slag te gaan. Om te kunnen analyseren hoe gemeenten hiermee aan de slag gaan is het verstandig om eerst te onderzoeken waarom burgerparticipatie een grotere rol inneemt onder de Omgevingswet.

Deze vraag kan worden beantwoord door het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Dit samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk houdt zich bezig met de vertaalslag van de Omgevingswet in de praktijk. Ook faciliteert en stimuleert dit programma het nieuwe integraal denken en geeft het handvatten op verscheidene gebieden. Burgerparticipatie is ook een thema dat aan bod komt, alleen is bij hen dit begrip vereenvoudigd tot 'participatie'. In de Webinar Participatie in de Omgevingswet van 18 juni 2020 werd het participatiebeleid behandeld (aandeslagmetdeomgevingswet.nl, 2020). Een adviseur van Aan de slag met de Omgevingswet geeft daarin aan dat er drie redenen kunnen worden gevonden voor participatie:

- om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen
- om alternatieven en verbetervoorstellen vroegtijdig te kunnen uitwerken en beoordelen
- om betrokken partijen zich meer gecommitteerd te laten voelen aan de uitkomsten

Verder stelde hij dat participatie geen doel moet zijn maar een middel om andere doelen te bereiken. Een beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening van een middelgrote gemeente uit Gelderland beaamt dit en geeft als toelichting bij zijn vragenlijst dat men opzoek moet gaan naar de meerwaarde ervan:

"Participatie is een middel en geen doel. Daarom vind ik verplicht stellen te ver gaan. We moeten het niet voor de bühne doen omdat het nu eenmaal moet. We moeten op zoek naar een meerwaarde voor iedereen, soms is dat puur informeren van inwoners en soms is dat inwoners laten meewerken."

(Beleidsmedewerker RO in gemeente A in Gelderland, 2020)

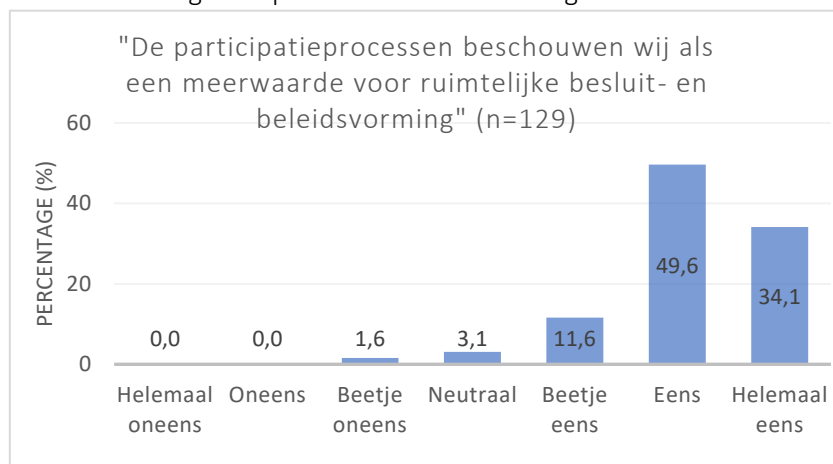
Om een antwoord te vinden dat dichterbij de daadwerkelijke wettekst ligt van de Omgevingswet, is de Memorie van Toelichting (MvT) interessant. Officieel "Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)" werd op 18 juni 2014 gepubliceerd en geeft uitleg bij de Omgevingswet als wetsvoorstel. De MvT stelt dat de regering het van belang vindt dat de omgeving

vanaf een vroegtijdig stadium wordt betrokken. Het zou de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten, waardoor het ook zal leiden tot een afname van het aantal zienswijzen en bezwaren beroepschriften. Verder wordt het voordeel genoemd dat vanuit de maatschappij initiatieven met zorg kunnen worden behandeld door middel van participatie en is transparantie naar de burger toe van belang.

De regering geeft in de MvT verder aan dat ook bij participatie maatwerk van belang is. Hierdoor is het participatieproces als proces ook niet vastgelegd, maar kan men hier zelf invulling aan geven. Dit betekent dus dat men op decentraal niveau onder andere afhankelijk is van de plaatselijke kennis. Meerdere factoren bepalen dus de interpretatie van burgerparticipatie in de gemeenten.

i. De meerwaarde zien

Ten eerste is het van belang dat gemeenten meerwaarde zien in het betrekken van burgers. Deze vraag is ook voorgelegd aan de respondenten die deelnamen aan de vragenlijst. Specifiek werd er gevraagd of de gemeente participatieprocessen beschouwt als een meerwaarde voor ruimtelijke besluit- en beleidsvorming. Zoals te zien is in figuur 5.1, is het overgrote deel er mee eens of helemaal mee eens. Slechts een kleine fractie van de respondenten gaven aan minder meerwaarde in de participatieprocessen te zien. Een van de twee respondenten die 'beetje oneens' koos bij deze vraag gaf in de toelichting van de vragenlijst aan dat burgerparticipatie nog een sterk NIMBY-gehalte ('Not In My Backyard') heeft. Deze term kan worden geïnterpreteerd als een houding die bewoners kunnen hebben waarbij sommige ontwikkelingen graag worden gezien in de gemeente, maar alleen als het niet in de directe buurt of omgeving is van de bewoner. Over het algemeen wordt de meerwaarde gezien door elke type gemeenten. Uit nadere analyses blijkt namelijk dat deze meerwaarde niet gebonden is aan de grootte van de gemeente of de regio waar de respondent werkzaam was.



Figuur 5.1: Verdeling van reacties op de stelling: "De participatieprocessen beschouwen wij als een meerwaarde voor ruimtelijke besluit- en beleidsvorming"

ii. Het hebben van voldoende kennis en expertise

Zoals gesteld, zien de respondenten dus over het algemeen de meerwaarde in burgerparticipatie. Echter is er meer nodig om te zorgen dat het op de juiste manier wordt geïmplementeerd. Zo is de lokale kennis en expertise ook belangrijk. In het contexthoofdstuk is gesteld dat de Omgevingswet de nadruk legt op besluitvorming op decentraal niveau. Als voordeel biedt dit ruimte voor lokaal maatwerk, maar aan de andere kant is men afhankelijk van de aanwezige kennis en expertise in de gemeenten. Een Junior Projectleider Omgevingswet in een gemeente in de Betuwe verwoordde dit als volgt:

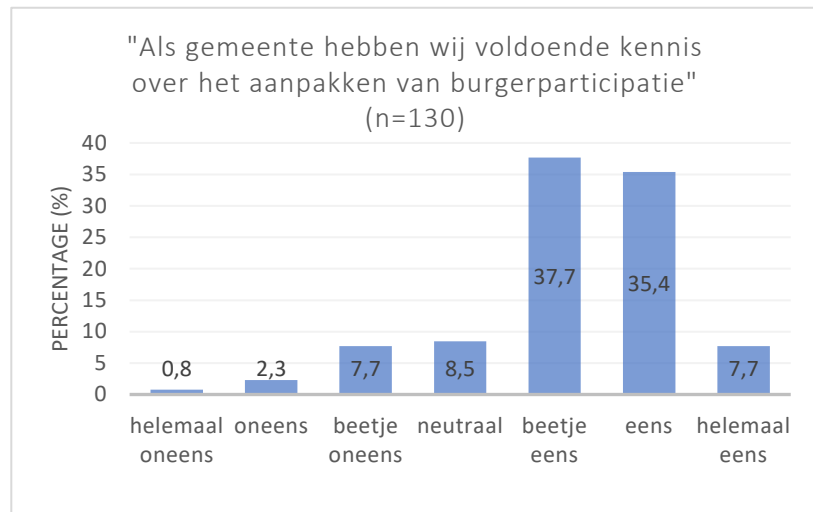
“Daar waar de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed oppakt, waar toevallig goede bestuurders aan het roer zitten, waar er goede afspraken gemaakt worden tussen college en raad en waar je capabele ambtenaren hebt, zal het goed gaan. Maar je voelt het wellicht al aan door de formulering van de vorige zin, dat is in veel gemeenten niet zo [...] het slagen van burgerparticipatie (ook

in het kader van de instrumenten van de Omgevingswet) is sterk afhankelijk van de kwaliteit van raad, bestuurders en ambtenaren.”

(Junior Projectleider Omgevingswet, Gemeente B in Gelderland)

Deze afhankelijkheid van de eigen gemeentelijke organisatie is door middel van twee vragen onderzocht in de vragenlijst. Ten eerste is gevraagd of de respondent vindt dat er voldoende kennis en expertise aanwezig is. Voor de respondent kan het lastig zijn om deze vraag objectief te beantwoorden, omdat men zelf onderdeel is van die organisatie. Daarom is er een vervolgvraag gesteld of de gemeente meer hulp wil van het Rijk bij het uitvoeren van participatieprocessen.

Van de eerste vraag over het hebben van voldoende kennis, geeft het overgrote deel een positieve reactie op deze stelling. Zoals in de figuur hiernaast zichtbaar is, geeft slechts 10,8% een negatieve reactie. Dit laat zien dat de respondenten redelijk vertrouwen hebben in hun eigen organisatie, wat belangrijk is bij de uitvoering van burgerparticipatie.



Daarnaast blijkt dat er een matig sterke positieve correlatie is tussen de rangscores van het zien van de meerwaarde van participatie

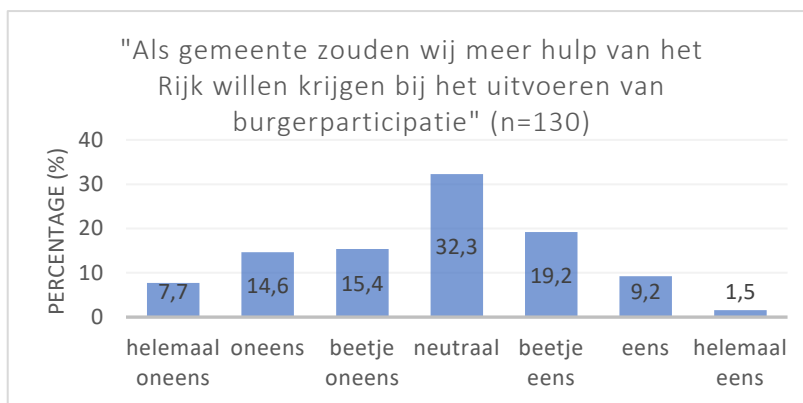
Figuur 5.2: Verdeling van de reacties op de stelling: "Als gemeente hebben wij voldoende kennis over het aanpakken van burgerparticipatie"

en het vinden dat er voldoende kennis is over het aanpakken van burgerparticipatie, $r_s = 0,36$, $p = 0,000$. Wat dit laat zien is dat het hebben van voldoende kennis over burgerparticipatie verbonden is met het zien dat het meerwaarde heeft. Gemeenten die voldoende kennis hebben over burgerparticipatie, zien dus sneller de meerwaarde ervan in.

Hoewel de respondenten over het algemeen eens zijn met de stelling, zijn er dus uitzonderingen. Eén van de respondenten die oneens is met deze stelling, is de manager stadsontwikkeling van een middelgrote gemeente in Zuid-Holland. Deze zegt dat in hun gemeente tot nu toe met matig succes wordt gewerkt met participatie. Volgens hem zijn er wel positieve voorbeelden, maar willen ze het al jaren beter doen. Deze respondent gaf ook aan dat er recentelijk meer collega's zijn aangetrokken die meer ervaring hebben met burgerparticipatie en dat daardoor verbetering merkbaar is.

De antwoorden op de tweede vraag, of de gemeente meer hulp zou willen van het Rijk, zijn meer verdeeld (zie figuur 5.3). 37,7% is in een bepaalde mate oneens met de stelling. Daar tegenover is 29,9% wel in bepaalde mate mee eens en 32,3% is neutraal.

Dit laatste percentage valt op in vergelijking met andere stellingen. Van alle vragen is deze vraag veruit het meest beantwoord met 'neutraal'. 43 respondenten kozen 'neutraal' terwijl bij de meeste andere stellingen dit getal onder de 20 lag. Vooral respondenten van kleine gemeenten kozen deze optie (55% van de respondenten van kleine gemeenten). Mogelijke redenen hiervoor kunnen zijn dat respondenten moeilijk toe kunnen geven dat ze hulp willen of omdat het afhangt van het type hulp of ondersteuning. Een beleidsmedewerker bewonersbetrokkenheid legt uit dat het niet gaat om hulp, maar meer om inspiratie:



Figuur 5.3: Verdeling van de reacties op de stelling: "Als gemeente zouden wij meer hulp van het Rijk willen krijgen bij het uitvoeren van burgerparticipatie"

"In een van de vragen stel je de vraag of wij meer hulp van het Rijk willen bij het uitvoeren van bewonersbetrokkenheid. We hebben liever inspiratie vanuit het Rijk hoe we bewonersbetrokkenheid aan kunnen pakken."

(Beleidsmedewerker Bewonersbetrokkenheid, gemeente C in Gelderland)

Een andere respondent stel dat ondersteuning van het Rijk met name nodig is bij het vinden van participatiemogelijkheden voor alle bewoners:

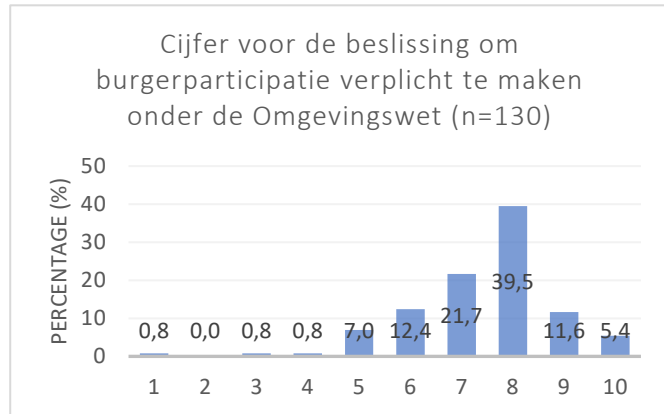
"Ondersteuning vanuit het Rijk [...] zou met name hulp moeten bieden bij het vinden van participatiemogelijkheden voor ALLE bewoners. Nu wordt vooral geparticipeerd door mensen die direct geraakt worden (NIMBY), de oudere bewoners (hebben tijd) en de beter opgeleiden (mondig en tijdig op de hoogte). Uitkomsten van participatie zijn daardoor vaak (te) weinig representatief."

(Beleidsmedewerker Ruimte, gemeente D in Gelderland)

Wanneer er waardes worden toegekend aan deze stelling van -3 (helemaal oneens) tot +3 (helemaal eens) kan worden geanalyseerd dat het gemiddelde -0,25 is. Dit negatieve getal wil zeggen dat over het algemeen de respondenten net meer oneens dan eens zijn met de stelling. De algehele interpretatie van deze stelling is dus dat het afhangt van de gemeente of ze wel of geen hulp nodig hebben. De benadering van burgerparticipatie kan deels door gemeenten zelfstandig worden vormgegeven. Toch laat dit zien dat het niet overal naar wens verloopt. Sommige gemeenten kunnen dus handvatten vanuit het Rijk gebruiken bij dit thema.

iii. De verplichting onder de aankomende Omgevingswet

Er kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de respondenten meerwaarde ziet in burgerparticipatie en dat de meesten daarnaast denken voldoende kennis en expertise in huis te hebben om dit vorm te geven. Logischerwijs is men daarom ook overwegend positief over de beslissing om burgerparticipatie juridisch vast te leggen in instrumenten van de Omgevingswet. In de vragenlijst konden de respondenten een cijfer toekennen aan de beslissing om burgerparticipatie verplicht te maken. Het merendeel gaf een 8 of hoger; het gemiddelde van de cijfers lag op een 7,4. Iets minder dan 10% gaf deze beslissing van



Figuur 5.4: Verdeling van de verschillende cijfers die zijn gegeven voor de beslissing om burgerparticipatie verplicht te maken onder de omgevingswet

de wetgever een onvoldoende. Een van de respondenten die een onvoldoende gaf is de eerder geciteerde beleidsmedewerker RO van gemeente A in Gelderland. Deze vond de verplichting te ver gaan, omdat burgerparticipatie dreigt ‘voor de Bühne’ te worden gedaan. Een respondent die deze beslissing een 10 gaf en er dus mee eens is, legt uit dat de verplichting zelf weinig uitmaakt voor de implementatie ervan:

“Het enkele feit dat je een wettelijke motiveringsverplichting hebt voor de visie en het plan betekent niet dat het gesprek met je inwoners en ondernemers van enige kwaliteit is. Dat maakt dat in veel gemeenten deze ‘participatieverplichting’ een lege huls zal zijn.”

(Junior Projectleider Omgevingswet, gemeente B in Gelderland)

Ondanks dat deze respondent zelf de verplichting een 10 geeft, geeft hij dus aan dat het niet vanzelfsprekend is dat dit resulteert in een positieve uitwerking op de praktijk. Een medewerker van een gemeente in Limburg die zich fulltime bezighoudt met burgerparticipatie geeft aan dat de verplichting onder de Omgevingswet wel een positieve uitwerking heeft op gemeenten die minder ver zijn op het vlak van burgerparticipatie. Zij spreekt over een ‘katalysator’ voor bepaalde gemeenten. Meer over de werking van de verplichting in de praktijk wordt in het volgende deel behandeld.

“Doordat we steeds meer moeten samenwerken met onze samenleving is burgerparticipatie een belangrijk middel waar je de Omgevingswet kunt beschouwen als katalysator voor gemeenten die op gebied van participatie nog niet zo ver zijn.”

(Procesregisseur over burger- en overheidsparticipatie, gemeente E in Limburg)

iv. Deelconclusie

Met deze informatie kan worden teruggeblikt op de eerste twee deelvragen en hun hypothesen. Als eerste is het lastig te stellen wat de intenties zijn van de wetgever. De wetgever noemt in de Memorie van Toelichting een aantal voordelen die meespelen bij de beslissing om burgerparticipatie verplicht te maken onder de Omgevingswet. Het vergroten van draagvlak en het verbeteren van besluitvorming bijvoorbeeld. In de genoemde Webinar van Aan de Slag met de Omgevingswet worden weer andere voordelen genoemd, zoals het delen van informatie en mensen betrokken laten voelen. Als hypothese werd verwacht dat de wetgever voornamelijk de kant van de burgers als belangrijk beschouwt bij burgerparticipatie, echter blijkt dit niet per se te zijn. Meerdere voordelen zijn aangehaald die de

beslissing om burgerparticipatie onder de Omgevingswet verplicht te maken ondersteunen. Wat wel opvalt is dat in de MvT veel nadruk wordt gelegd op de juridische voordelen, zoals de afname van zienswijzen en bezwaar- en beroepsschriften.

Over het algemeen interpreteren de respondenten van dit onderzoek burgerparticipatie als een proces met meerwaarde. Hoewel de processen niet altijd even goed verlopen, geeft men aan dat de waarborging van burgerparticipatie onder de Omgevingswet een positieve ontwikkeling is. Echter is duidelijk geworden dat het niet alleen draait om of er wel of geen verplichting hoort te zijn. Het draait om meer factoren, zoals aanwezige expertise in een gemeente. Ook intenties spelen een belangrijke rol. Kijkend naar het resultaat van de stelling over de meerwaarde, kunnen we verwachten dat in de praktijk deze intenties kunnen bijdragen aan besluitvorming of processen daaromheen. Dit komt ook overeen met de eerder gestelde hypothese in het methode hoofdstuk, waarin werd gesteld dat de respondenten de meerwaarde zouden zien in burgerparticipatie en de verplichting onder de Omgevingswet.

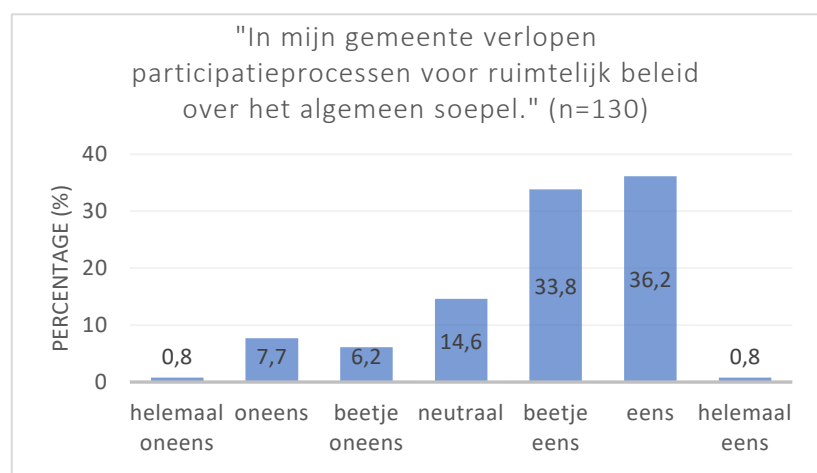
b. De implementatie van burgerparticipatie

Nu duidelijk is hoe de wetgever en de gemeenten kijken naar burgerparticipatie onder de Omgevingswet, kan er worden gekeken naar de participatieprocessen in de praktijk. Eerst wordt geanalyseerd hoe participatieprocessen over het algemeen verlopen. Vervolgens wordt er geanalyseerd of de Omgevingswet zorgt voor druk bij de implementatie van burgerparticipatie in gemeenten. Daarna wordt gekeken naar de intenties die gemeenten hebben bij het implementeren van participatie in ruimtelijk beleid.

i. Het verloop van participatieprocessen

Hoewel de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, zijn gemeenten al wel bezig met het betrekken van burgers in ruimtelijk beleid. Zoals eerder gesteld is burgerparticipatie geen nieuw fenomeen in de ruimtelijke ordening en is participatie niet alleen onder de Omgevingswet van belang. Daarom is het relevant om te analyseren hoe participatieprocessen momenteel verlopen. Om deze informatie te verkrijgen zijn er drie vragen gesteld in de vragenlijst die hierop in gaan.

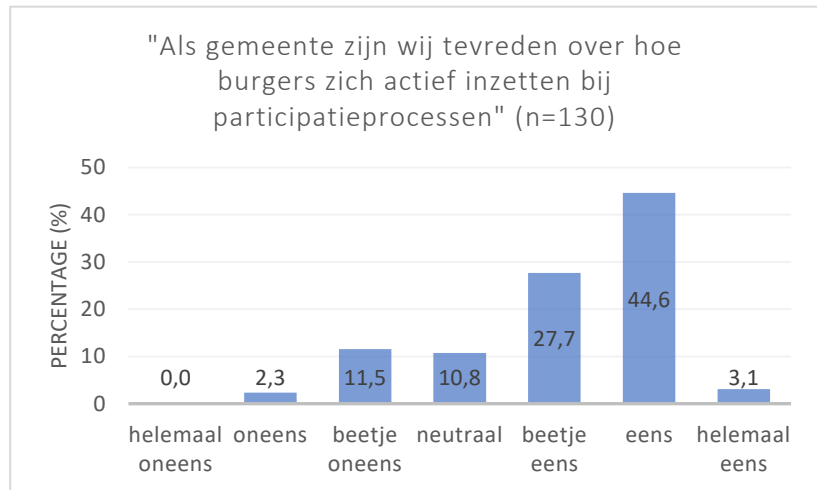
Aan de respondenten is een stelling voorgelegd die gaat over of participatieprocessen soepel verlopen. Zoals te zien is in figuur 5.5 is het grootste deel eens is met de stelling dat deze processen momenteel soepel lopen in de gemeenten. Iets meer dan 70% van de respondenten gaf een positief antwoord op deze stelling, terwijl ongeveer 15% negatief beantwoordde. Wanneer waardes zouden worden verbonden aan de stelling van -3 (helemaal oneens) tot +3 (helemaal eens), blijkt er een



Figuur 5.5: Verdeling van de reacties op de stelling "In mijn gemeente verlopen participatieprocessen voor ruimtelijk beleid over het algemeen soepel."

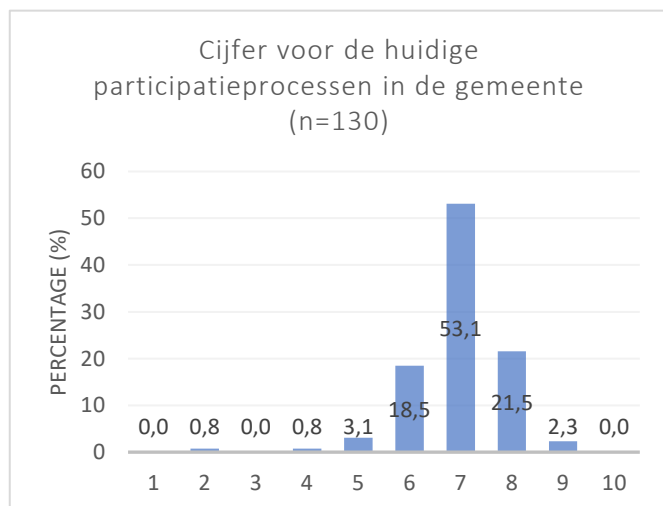
gemiddelde uit van 0,85. Dit positieve getal betekent dat respondenten over het algemeen een beetje eens zijn met de stelling over het soepel verlopen van participatieprocessen. Er blijkt geen verband te bestaan tussen de grootte van gemeenten of de regio waar deze gemeente ligt bij het antwoord op deze stelling. Het verloop van participatieprocessen lijkt hierdoor niet plaatsgebonden te zijn of afhankelijk van de grootte van gemeenten.

Onderdeel van de participatie is ook de betrokkenheid van burgers. In de vragenlijst hebben de respondenten gereageerd op de stelling of de gemeente tevreden is met de betrokkenheid van burgers bij de participatieprocessen. Daar is eenzelfde beeld zichtbaar als de stelling over het soepel verlopen van burgerparticipatie (zie figuur 5.6). Echter is men – met een gemiddelde van 1,1 – over het algemeen iets positiever over de tweede stelling dan de eerste. Hoewel dit nog steeds geassocieerd is als ‘beetje eens’ ligt deze waarde wel iets hoger.



Figuur 5.6: Verdeling van de reacties op de stelling "Als gemeente zijn wij tevreden over hoe burgers zich actief inzetten bij participatieprocessen"

Al met al zijn gemeenten over het algemeen tevreden met de participatieprocessen die plaatsvinden in de gemeente. Op de vraag welk cijfer zij zouden geven aan de huidige processen geven veruit de meesten een 6, 7 of een 8. Slechts 4,7% geeft een onvoldoende en 2,3% geeft een 9. Het gemiddelde ligt op een 7,0, wat laat zien dat volgens de respondenten participatieprocessen prima verlopen.



Figuur 5.7: Verdeling van de verschillende cijfers die zijn gegeven voor de huidige participatieprocessen in de gemeente

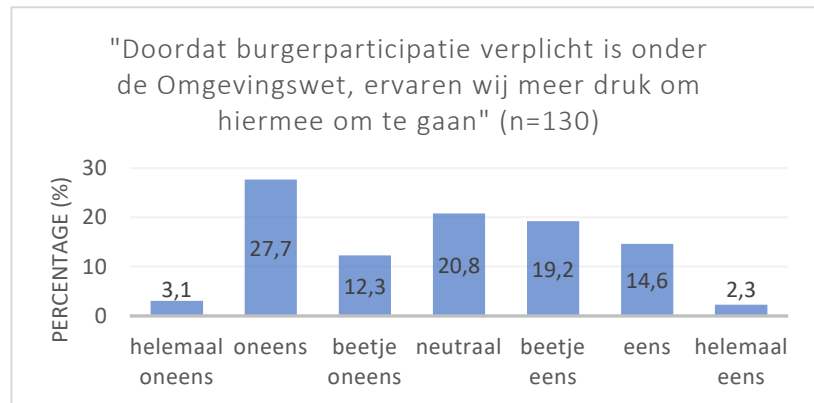
Dat verloop van participatieprocessen afhankelijk is van de kennis die aanwezig is, blijkt uit een correlatieanalyse. Er is namelijk een sterke positieve correlatie tussen de rangscores van de stelling over het hebben van voldoende kennis en expertise en het cijfer voor de huidige participatieprocessen in de gemeente, $r_s = 0,64$, $p=0,000$. Dit bevestigt het idee dat het hebben van voldoende kennis en expertise zorgen voor een beter verloop van participatieprocessen.

ii. Het effect van de aankomende participatieverplichting op de praktijk

Zoals eerder gesteld, worden gemeenten en andere overheden gestimuleerd om aan de slag te gaan met de Omgevingswet. Hoewel deze in begin 2020 is uitgesteld tot 2022, zijn gemeenten zich aan het voorbereiden op het moment van inwerkingtreding. Daarom is het interessant om te zien of de Omgevingswet nu al invloed heeft op burgerparticipatie in de praktijk. Dit is onderzocht door middel van twee stellingen:

De stelling of de Omgevingswet zorgt voor meer druk bij burgerparticipatie geeft geen eenzijdige respons. Naast dat 20,8 'neutraal' antwoordde op de vraag, reageerde 43,1% van de respondenten negatief en 36,1% positief. Het gemiddelde resultaat is daarom ook negatief met -0,22.

Iemand die kan vertellen over een mogelijke invloed van de Omgevingswet op participatie in de praktijk, is Maarten van der Velde. Hij houdt zich bezig met burgerparticipatie in de praktijk en kijkt vanuit een extern perspectief naar participatieprocessen in gemeenten. Hij stelt dat de Omgevingswet niet het enige aspect is dat zorgt dat burgerparticipatie steeds prominenter aanwezig is in de samenleving:



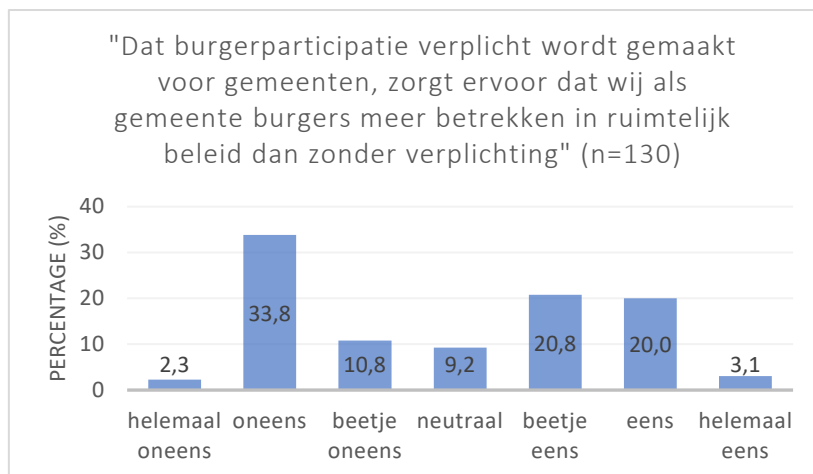
Figuur 5.8: Verdeling van de reacties op de stelling "Doordat burgerparticipatie verplicht is onder de Omgevingswet, ervaren wij meer druk om hiermee om te gaan"

"Het komt van meerdere kanten. Eén aspect is dat de nieuwe Omgevingswet er aan komt. [...] Maar ik zie ook, en dat loopt al een jaar of 10, dat bewoners gewoon meer inspraak behoeven over dingen in hun buurt en dat gemeenten dat eigenlijk ook heel vanzelfsprekend vinden. Hierdoor zoeken ze elkaar sowieso meer op."

(Maarten van der Velde, co-creatiespecialist en oprichter BUURbook.nl)

Het toenemend gebruik van burgerparticipatie is dus niet een eenvoudig voortvloeisel uit het gegeven dat dit verplicht gaat worden onder de Omgevingswet. Zoals eerder behandeld in het theoretisch kader is gebleken dat mensen mondiger worden en sneller van zich laten horen. Volgens van der Velde komt dit ook door de toenemende digitalisering, waardoor het eenvoudiger is om je mening te uiten over besluitvorming in de samenleving.

De aankomende Omgevingswet geeft dus niet per se druk op huidige participatieprocessen in gemeenten. Toch betekent dit niet dat de aankomende Omgevingswet geen invloed kan hebben op participatieprocessen. Daarom is een volgende stelling voorgelegd die betrekking heeft op of gemeenten burgers nu meer betrekken dan zonder een verplichting onder de Omgevingswet. Net als de vorige stelling, gaf ook deze een verdeeld beeld (zie figuur 5.9). Het aandeel dat negatief reageerde op deze stelling is 46,9% en 43,9% reageerde positief. Respondenten hadden hier dus een duidelijkere mening over, omdat slechts 9,2% 'neutraal' koos. Na berekening van de waardes, ligt het gemiddelde op -0,15. Dit betekent dat de verplichting onder de aankomende Omgevingswet in de meeste gevallen niet zorgt dat de respondenten meer burgers meer betrekken in besluitvorming dan eerst.



Figuur 5.9: Verdeling van de reacties op de stelling "Dat burgerparticipatie verplicht wordt gemaakt voor gemeenten, zorgt ervoor dat wij als gemeente burgers meer betrekken in ruimtelijk beleid dan zonder verplichting"

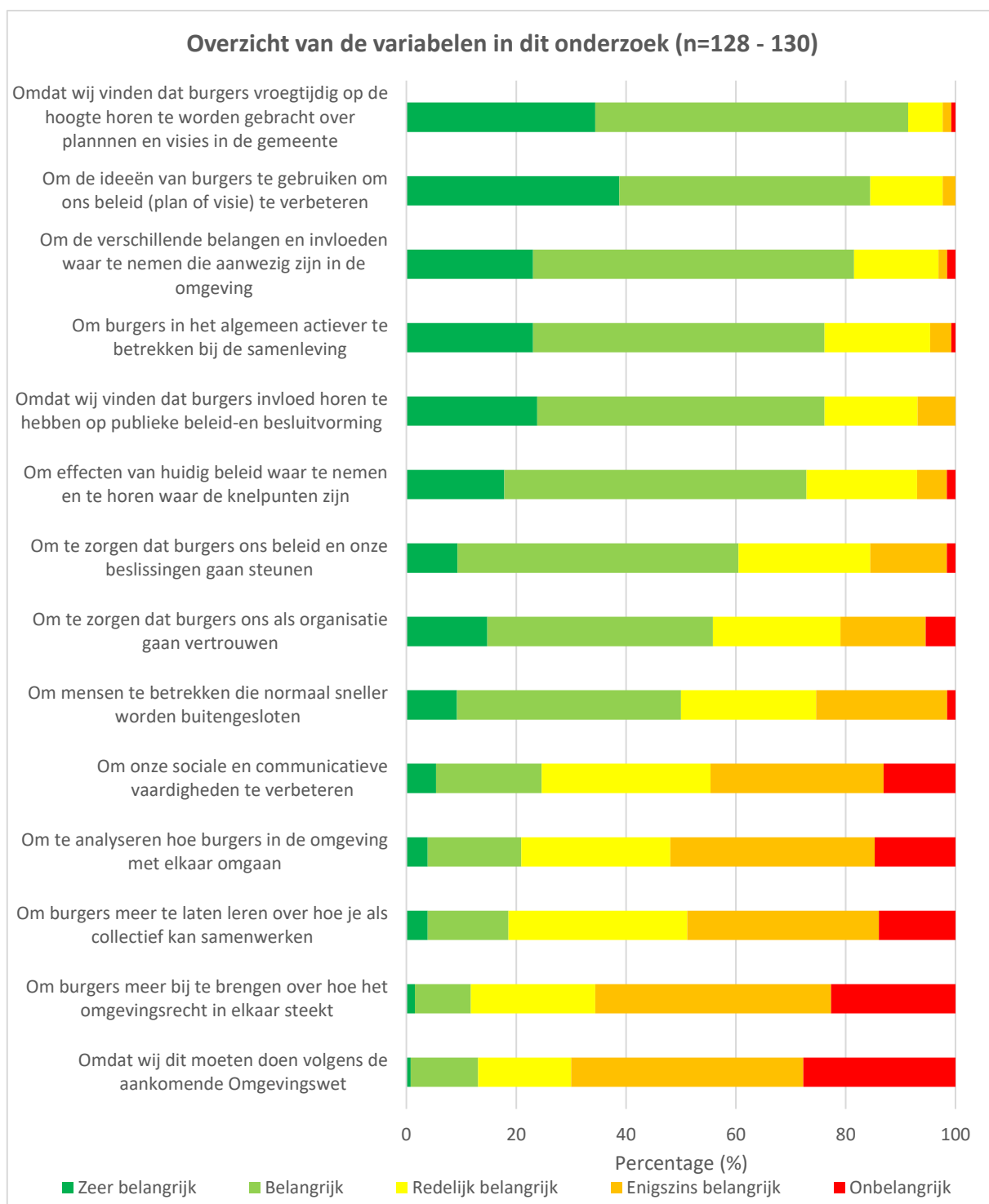
Het is lastig te stellen wat de invloed is van de Omgevingswet op de huidige participatieprocessen. Bij de ene gemeente kan men druk ervaren door de aankomende Omgevingswet, bij een andere gemeente kan het een meer vanzelfsprekende ontwikkeling zijn. Zowel interne als externe invloeden spelen hierbij een rol. Aan de ene kant is men afhankelijk van de interne personen en hun visies op burgerparticipatie, aan de andere kant spelen de publieke opinie en maatschappelijke ontwikkelingen ook een belangrijke rol.

iii. Intenties van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid

Als onderdeel van dit onderzoek is geanalyseerd welke redenen gemeenten belangrijk achten bij het betrekken van burgers in ruimtelijk beleid. Zoals eerdergenoemd zijn er vanuit het theoretisch kader zes hoofdgroepen van redenen gevonden:

1. Vanuit de overtuiging dat burgers er recht op hebben
2. Om draagvlak te creëren
3. Voor de ontwikkeling van vaardigheden en expertises voor zowel gemeenten als burgers
4. Om mensen te betrekken bij de samenleving
5. Voor de informatie- en ideeënuitswisseling
6. Omdat het moet volgens de aankomende Omgevingswet

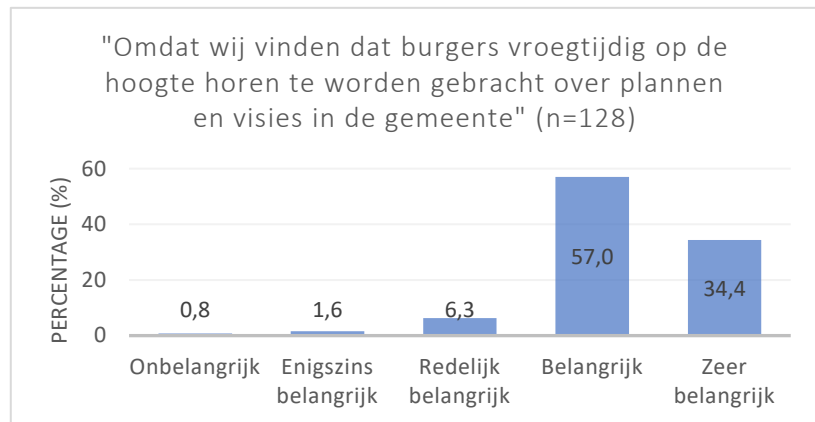
In figuur 4.1 van het methode hoofdstuk is te zien hoe deze groepen zijn uitgebouwd met verschillende stellingen. Door het beantwoorden van deze stellingen kon worden onderzocht welke redenen gemeenten belangrijk achten bij het uitvoeren van participatie. In figuur 5.10 op de volgende bladzijde zijn de uitslagen van deze stellingen van meest belangrijk naar minst belangrijk gesorteerd. Dit is gebaseerd op gemiddelden. De waarden die daarbij zijn gebruikt gaan van '1 ('onbelangrijk') tot '5 ('zeer belangrijk'). Zoals te zien is in de figuur, is er een duidelijk onderscheid van de aspecten die gemeenten belangrijk vinden bij het betrekken van burgers in ruimtelijk beleid. In de volgende paragrafen volgt er een analyse van elk construct met de bijbehorende aspecten om te analyseren hoe uiteindelijk de verschillende redenen zich tot elkaar verhouden.



Figuur 5.10: De verschillende aspecten van dit onderzoek, gesorteerd op gemiddelden. Gesorteerd op gemiddelden, berekend door 'onbelangrijk' = 1 ... 'zeer belangrijk = 5'

1. Vanuit de overtuiging dat burgers recht hebben op burgerparticipatie

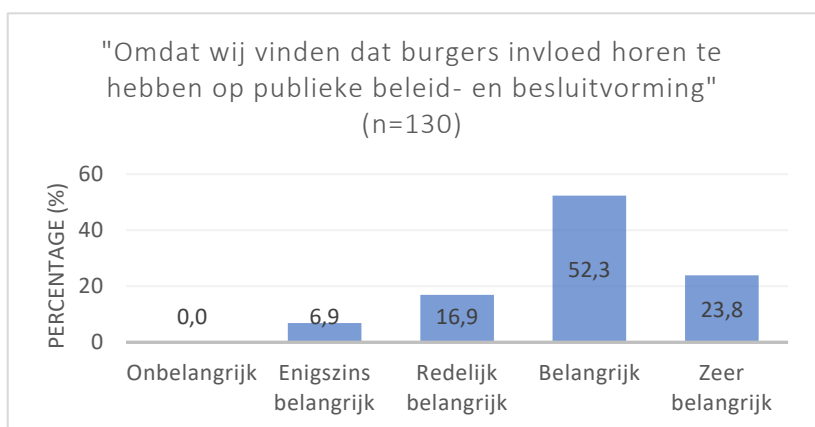
Het eerste construct is dat van de overtuiging. Hiermee wordt bedoeld dat men de overtuiging kan hebben dat burgers recht hebben op inspraak in de besluitvorming in de ruimtelijke ordening. In het theoretisch kader is behandeld dat deze visie lang bestaat en voortkomt uit het werk van onder andere Rousseau. De vragenlijst bevat twee aspecten die dit construct vormen. De ene heeft betrekking op het recht hebben op daadwerkelijk inbreng in besluit- en beleidsvorming, de andere slaat op dat burgers geïnformeerd dienen te worden over besluitvorming in hun omgeving.



Gemeenten geven aan dat ze het belangrijk vinden dat burgers vroegtijdig op de hoogte worden gebracht (zie figuur 5.11). Zoals ook te zien is in figuur 5.10 is dit aspect als meest belangrijk beantwoord. Wanneer een gemiddelde zou worden toegekend aan dit aspect (berekend door 'onbelangrijk = '1' en zeer belangrijk = '5') zou het uitkomen op 4,24.

Figuur 5.11: Verdeling van de reacties op het aspect "Omdat wij vinden dat burgers vroegtijdig op de hoogte horen te worden gebracht over plannen en visies in de gemeente"

De overtuiging dat burgers dienen te worden geïnformeerd betekent niet dat ze ook daadwerkelijk inbreng hebben op besluitvorming. Daadwerkelijke invloed op beleids- en besluitvorming vraagt dus iets meer dan de burger op de hoogte te brengen. Daarom zijn de respondenten ook iets terughoudender met de reden dat burgers invloed horen te hebben. Hoewel ze dit over het algemeen wel belangrijk vinden is het gemiddelde van 3,93 minder dan het vorige aspect.



Figuur 5.12: Verdeling van de reacties op het aspect "Omdat wij vinden dat burgers invloed horen te hebben op publieke beleid- en besluitvorming"

De overtuiging dat burgers recht hebben op inbreng en informatie wordt door gemeenten dus als belangrijk ervaren. Burgers informeren blijkt belangrijker te zijn dan daadwerkelijke inbreng hen. Al met al komt de reden dat burgerparticipatie een recht is van burgers op 4,08, daarmee is het dus een belangrijke reden. Om te kijken of dit construct intern consistent is, is er gekozen om een correlatieanalyse toe te passen. Zoals gesteld in paragraaf 4b, is Cronbach's alpha niet nauwkeurig bij constructen met twee aspecten. Daarom is Spearman's rho gebruikt. Er is een matig sterke positieve correlatie tussen het belangrijk vinden dat burgers op de hoogte worden gebracht en het belangrijk vinden dat burgers vroegtijdig geïnformeerd horen te worden, $r_s = 0,39$, $p = 0,000$.

2. Om draagvlak te creëren

In het theoretisch kader is behandeld dat creëren van draagvlak vaak wordt aangehaald als men het heeft over burgerparticipatie. De genoemde kritiek daarop is dat dit retoriek is en als holle begrip simpelweg wordt geroepen. Door middel van twee variabelen is onderzocht in hoeverre het draagvlak creëren volgens gemeenten daadwerkelijk van belang is bij burgerparticipatie. De ene heeft betrekking op het ondersteunen van beleid, de andere gaat over het kweken van vertrouwen in de gemeentelijke organisatie.

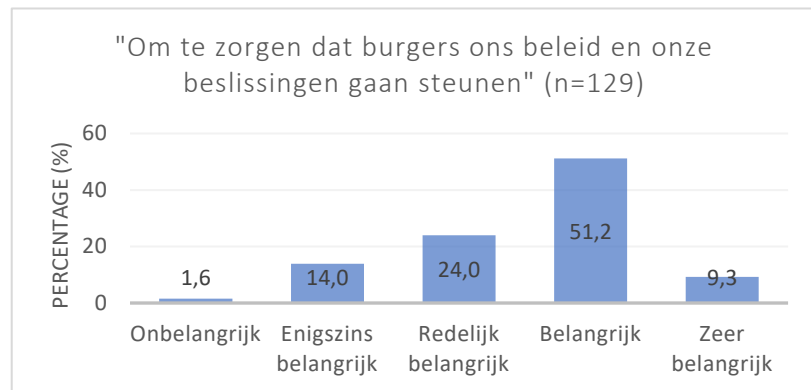
Burgerparticipatie als middel om te zorgen dat burgers beleid en beslissingen gaan steunen is over het algemeen een belangrijke reden (zie figuur 5.13). Het aandeel dat dit 'enigszins belangrijk' of 'redelijk belangrijk' vindt is groter dan bij de variabelen van het vorige construct. Gemiddeld ligt het op 3,53 wat het net tussen 'redelijk belangrijk' en 'belangrijk' in zet.

Het winnen van vertrouwen in de gemeentelijke organisatie kent een meer verdeeld beeld (zie figuur 5.14). Beide uiterste waarden kennen een hoger percentage dan de vorige variabele. Dit zorgt ervoor dat het aandeel 'belangrijk' lager ligt. Het gemiddelde is daarnaast ook iets minder dan de vorige variabele van draagvlak met 3,44. Deze zit dus

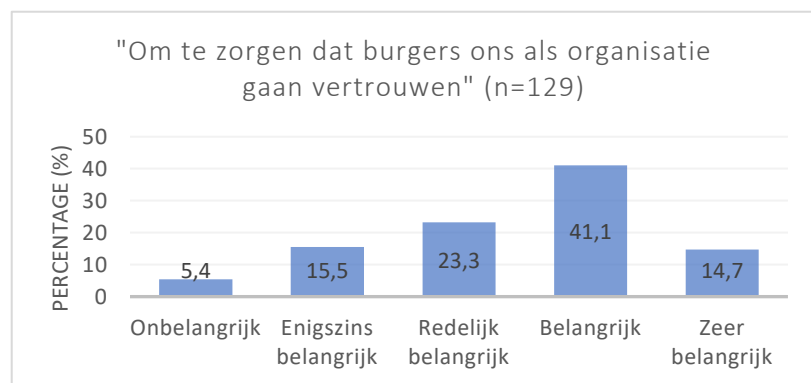
ook tussen 'redelijk belangrijk' en 'belangrijk' in, maar in tegenstelling tot de vorige variabele is deze dichterbij 'redelijk belangrijk'. Concluderend kan worden gesteld dat draagvlak creëren over het algemeen minder belangrijk wordt geacht dan het hebben van de overtuiging dat burgers er echt op hebben. Het gemiddelde van de twee variabelen komt op 3,48 en wordt daarmee als 'redelijk belangrijk geacht'. Er is een zwakke positieve correlatie tussen het belangrijk vinden dat burger het beleid gaan steunen en het belangrijk vinden dat burgers de gemeentelijk organisatie gaat vertrouwen, $r_s = 0,28$, $p = 0,002$.

3. Voor de ontwikkeling van vaardigheden en expertises voor zowel gemeente als burgers

Bij burgerparticipatie is communicatie natuurlijk van belang. Daarbij is het belangrijk of partijen in staat zijn de dialoog constructief te houden. Participatieprocessen zijn daarom ook leerprocessen waarbij sociale vaardigheden kunnen worden ontwikkeld en kennis kan worden opgedaan. Dit is daarom ook een aspect die gemeenten belangrijk kunnen vinden en als reden kan worden gebruikt om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Doordat vaardigheden en expertises brede begrippen zijn, is dit construct



Figuur 5.13: Verdeling van de reacties op het aspect "Om te zorgen dat burgers ons beleid en onze beslissingen gaan steunen"



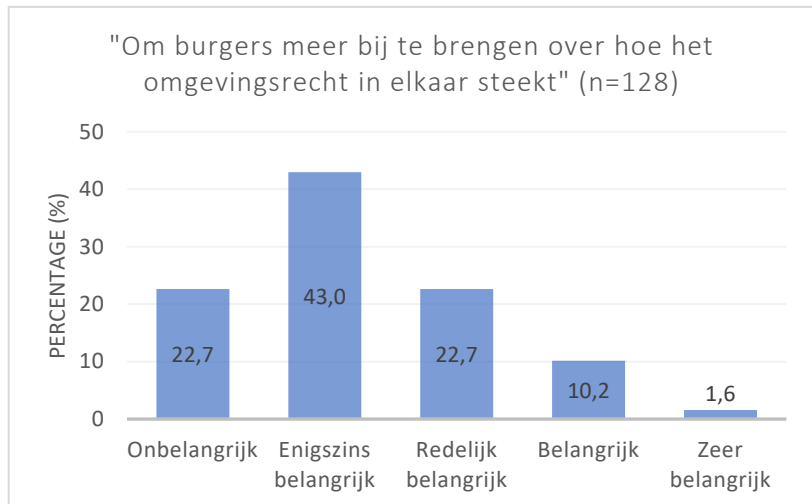
Figuur 5.14: Verdeling van de reacties op het aspect "Om te zorgen dat burgers ons als organisatie gaan vertrouwen"

opgebouwd uit drie aspecten: de eerste heeft betrekking op de burgers, de tweede op medewerkers uit de gemeentelijke organisatie en de derde gaat over het leren samenwerken met burgers.

Met de komst van de Omgevingswet gaat er op het gebied van de fysieke leefomgeving een aantal dingen veranderen.

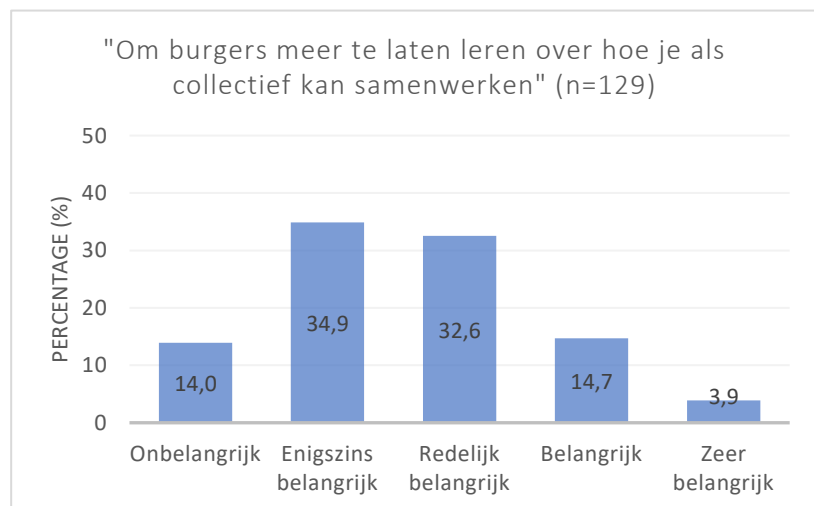
Participatieprocessen kunnen daarom ook een manier zijn om burgers kennis te laten maken met de veranderingen. De respondenten geven in de vragenlijst aan dat het bijbrengen van kennis over het omgevingsrecht 'enigszins belangrijk' is: 43% van de respondenten geeft deze categorie aan en het

gemiddelde van 2,25 ligt dus dicht bij die tweede categorie. Dit gemiddelde is net als de vorige variabelen gevormd door een waarde toe te kennen aan de categorieën. Deze waarden hebben een bereik van 1 ('onbelangrijk') tot 5 ('zeer belangrijk'). Dat deze variabele niet erg belangrijk wordt gevonden is te verklaren. Inhoudelijk voegt het bijbrengen van kennis over het omgevingsrecht weinig toe aan de besluit- en beleidsvorming zelf. Het is enkel een onderwijzende reden.



Figuur 5.15: Verdeling van de reacties op het aspect "Om burgers meer bij te brengen over hoe het omgevingsrecht in elkaar steekt"

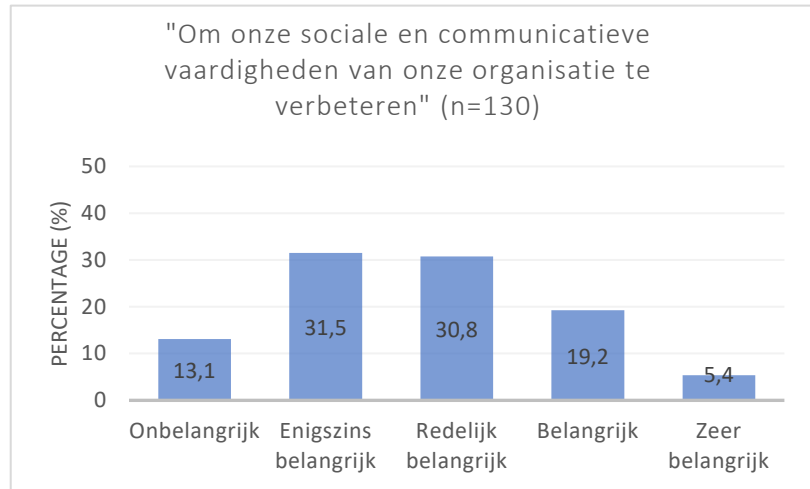
Burgers laten leren over hoe je kan samenwerken kent eenzelfde beeld als de vorige variabele. Echter is het gemiddelde van deze variabele iets opgeschoven naar belangrijkere categorieën. Het gemiddelde ligt op 2,60 en daarmee is deze variabele afgerond 'redelijk belangrijk'. De respondenten hechten dus meer waarde aan leren samenwerken dan kennis delen over het omgevingsrecht.



Figuur 5.16: Verdeling van de reacties op het aspect "Om burgers meer te laten leren over hoe je als collectief kan samenwerken"

Het derde aspect dat het construct 'ontwikkeling van vaardigheden en expertises' vormt, is het verbeteren van sociale en communicatieve vaardigheden. In figuur 5.17 is te zien dat zowel 'belangrijk' als 'zeer belangrijk' de grootste percentages hebben, ten opzichte van de percentages van de vorige aspecten van dit construct. Daarnaast vinden minder respondenten deze reden 'onbelangrijk' of 'enigszins belangrijk'. Met een gemiddelde van 2,72 is deze variabele logischerwijs de hoogste van de drie.

Wanneer het gemiddelde van dit laatste aspect wordt afgezet tegen de grootte van gemeenten, blijkt dat respondenten van grotere gemeenten het belangrijker vinden om de sociale en communicatieve vaardigheden te verbeteren dan die van kleinere gemeenten. Er bestaat een zwak positieve correlatie tussen de inwonersklasse van de gemeenten van de respondent en het belang van het verbeteren van sociale en communicatieve vaardigheden van de gemeentelijke organisatie, $r_s = 0,23$, $p = 0,008$.



Figuur 5.17: Verdeling van de reacties op het aspect "Om onze sociale en communicatieve vaardigheden van onze organisatie te verbeteren"

Tabel 5.1: het gemiddelde van het aspect "om onze sociale en communicatieve vaardigheden van onze organisatie te verbeteren" per klasse van inwonersaantal

Inwonersaantal van gemeenten (in klassen)	Gemiddelde	Frequentie
Minder dan 20.000	2,50	20
20.000 tot 50.000	2,60	81
50.000 tot 100.000	3,12	17
100.000 of meer	3,33	12
Totaal	2,71	130

Een verklaring waarom dit verband bestaat, kan worden gevonden in de complexiteit van burgerparticipatie. Uit het interview met Maarten van der Velde kwam naar voren dat afdelingen van grotere gemeenten nu vaak langs elkaar heen werken. Hierdoor kan burgerparticipatie in grotere gemeenten complexer zijn dan in kleinere gemeenten:

"Wat ik bij grote gemeentes merk is dat zij zo groot zijn dat verschillende afdelingen eigenlijk te weinig met elkaar samenwerken en intern veel langs elkaar heen werken. [...] Het neemt niet weg dat alle gemeentes er mee bezig zijn, alleen merk ik bij grote gemeentes dat het moeilijk is om het concreet te maken."

(Maarten van der Velde, co-creatiespecialist en oprichter BUURbook.nl)

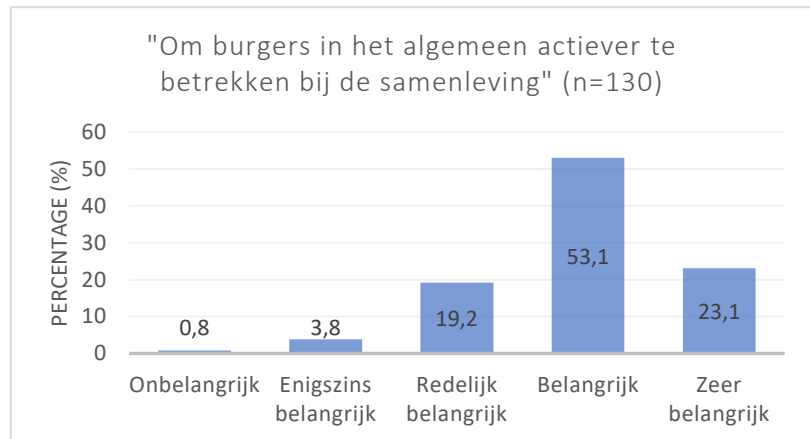
Kleinere gemeenten lijken hierin dus een voordeel hebben, omdat een kleinere organisatie zorgt dat veel medewerkers van verschillende afdelingen al met elkaar samenwerken. Vanuit dat gegeven is het plausibel om te stellen dat het verbeteren van sociale en communicatieve vaardigheden van medewerkers van grotere gemeenten belangrijker is dan bij kleinere gemeenten.

Samen vormen deze drie aspecten dus het construct 'vaardigheden en expertises'. Een analyse van de interne consistentie laat zien dat deze variabelen een voldoende interne consistentie hebben (Cronbach's alpha is 0,706). Het gemiddelde van deze drie variabelen is 2,52 en geeft weer dat dit construct zich tussen 'enigszins belangrijk' en 'redelijk belangrijk bevindt. Dit maakt dat deze reden het minst belangrijk is van de tot nu toe genoemde constructen. Respondenten van de gemeenten hechten dus relatief weinig belang aan het leren van elkaar als reden om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid.

4. Om mensen te betrekken bij de samenleving

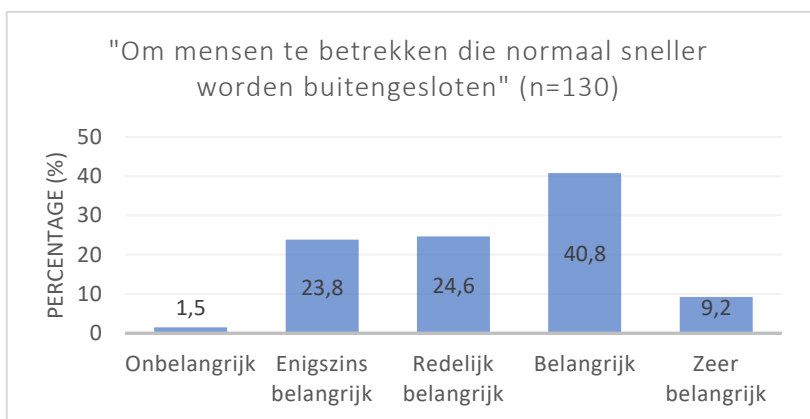
In het theoretisch kader is behandeld dat sociale betrokkenheid ook van belang is bij burgerparticipatie. Niet elke groep is altijd even actief bezig met de omgeving en participatie kan daarin werken als stimulant. Hoe belangrijk beleidsmedewerkers van gemeenten dit vinden is in de vragenlijst opgenomen door twee aspecten. De ene variabele gaat over de algemene betrokkenheid van burgers bij de samenleving, de andere over de betrokkenheid van specifieke groepen die sneller buiten de samenleving lijken te vallen.

Zoals te zien in figuur 5.18 geven respondenten aan dat het actief betrekken van burgers bij de samenleving een belangrijke reden is voor hen om te participeren. 53,1% geeft aan dit belangrijk te vinden en 23,1% zegt zelfs dit erg belangrijk te vinden. Hoewel uit de resultaten blijkt dat grotere gemeenten dit in het algemeen belangrijker vinden, is dit verschil niet significant groot. Het algehele gemiddelde ligt op 3,94 waardoor dit dicht tegen de waarde 'belangrijk' aan ligt. Er kan worden gesteld dat de respondenten het dus belangrijk vinden om mensen actiever te betrekken bij de samenleving als reden om participatieprocessen aan te gaan



Figuur 5.18: Verdeling van de reacties op het aspect "Om burgers in het algemeen actiever te betrekken bij de samenleving"

Het tweede aspect over het belang om specifieke groepen te betrekken in ruimtelijk beleid kent een minder belangrijk beeld. Zoals te zien is in figuur 5.19, is het aandeel dat deze variabele minder belangrijk vindt (de eerste drie categorieën) groter dan de vorige variabele. Het gemiddelde ligt dus logischerwijs lager dan de vorige variabele. Met 3,32 is gebleken dat deze variabele 'redelijk belangrijk' is. Wanneer er gekeken wordt naar de gemiddelde per klasse van inwonersgrootte blijkt dat de gemiddelden van grotere klassen opnieuw hoger ligt dan bij kleinere gemeenten. Echter is, net als de vorige variabele, dit patroon geen significant verband.



Figuur 5.19: Verdeling van de reacties op het aspect "Om mensen te betrekken die normaal sneller worden buitengesloten"

In de tweede variabele blijkt wel een ander verband te bestaan. Uit de resultaten blijkt dat er een zwak positief verband bestaat tussen de tevredenheid van de betrokkenheid van burgers bij de participatieprocessen en het belang om mensen te betrekken die sneller lijken te worden buitengesloten, $r_s = 0,21$, $p = 0,015$. Wat dit laat zien is dat wanneer de respondenten over de

betrokkenheid van burgers positief zijn, ze ook aangeven dat dit een belangrijk aspect is. Dit geldt ook andersom. Dus respondenten die niet tevreden zijn met de betrokkenheid, geven aan dit ook minder belangrijk te vinden.

Wanneer wordt gekeken naar de gemiddelde van deze twee variabelen komt dit uit op 3,63. Daarmee valt dit construct tussen 'redelijk belangrijk' en 'belangrijk' in. Van der Velde bevestigt dat dit sociale aspect van burgerparticipatie bij veel gemeenten nog speelt. Men maakt zich vooral zorgen representativiteit van de bewoners bij participatieprocessen. In andere woorden, is elk 'type' inwoner vertegenwoordigd? Hoewel dit dus nog steeds speelt, is de aandacht van gemeenten wel verschoven naar andere groepen. Hij legt dat als volgt uit:

"Vijf jaar geleden was het vooral de vraag hoe we participatie moeten doen met ouderen. Dat hoor je nu minder. Veel ouderen maken tegenwoordig alsnog de stap naar de digitale omgeving. [...] een andere groep waar gemeenten zich nu zorgen over maken, zijn de nieuwkomers die de taal niet machtig zijn. Dat is een lastige groep om te betrekken bij dit soort processen."

(Maarten van der Velde, participatie en co-creatie specialist)

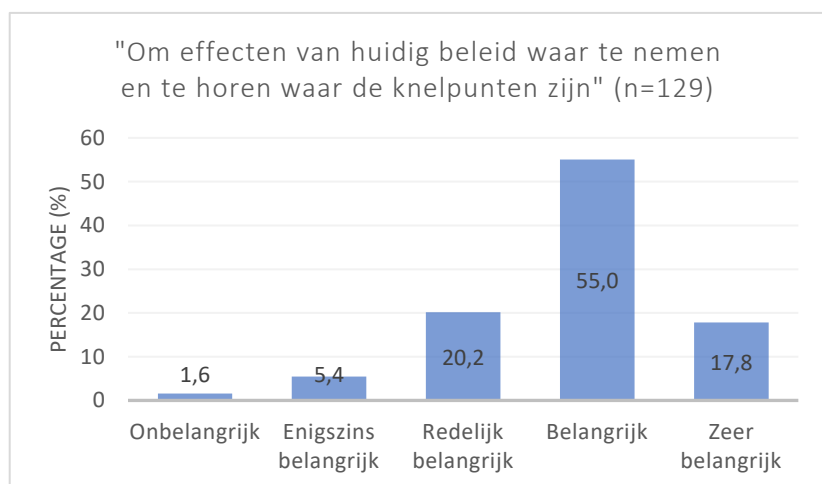
Doordat het twee aspecten zijn die een construct vormen, is Cronbach's alpha opnieuw niet de meest geschikte optie om te kijken of deze twee consistent zijn. Daarom is Spearman's rho gebruikt om te analyseren of deze variabelen een sterk verband vormen. Er blijkt een zwak positief verband te bestaan tussen het belangrijk vinden dat burgers actiever bij de samenleving worden betrokken en het belangrijk vinden dat mensen worden betrokken die sneller buitengesloten kunnen worden, $r_s = 0,28$, $p = 0,001$.

5. Informatie- en ideeënuitswisseling

Informatie- en ideeënuitswisseling is een breed construct. Daarom is deze opgedeeld in vier aspecten die alle vier hun eigen focus hebben.

- Effecten van huidig beleid en de knelpunten
- De omgang van burgers met elkaar
- De verschillende aanwezige belangen en invloeden
- De ideeën van burgers voor toekomstig beleid

Het eerste aspect heeft dus betrekking op hoe huidig beleid in de praktijk effect heeft. Naast dat participatie zorgt dat er nieuw beleid kan worden gevormd, kan het ook een stukje reflectie opleveren over bestaand beleid en wat inwoners hiervan vinden. Uit de resultaten blijkt dat respondenten dit aspect belangrijk vinden. 55,0% gaf aan dat effecten van huidig beleid een belangrijke reden is om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Mede door een



Figuur 5.20: Verdeling van de reacties op het aspect "Om effecten van huidig beleid waar te nemen en te horen waar de knelpunten zijn"

aandeel van 20,2% 'redelijk belangrijk' en 17,8% 'zeer belangrijk' ligt het gemiddelde van 3,82 dus dicht tegen 'belangrijk' aan.

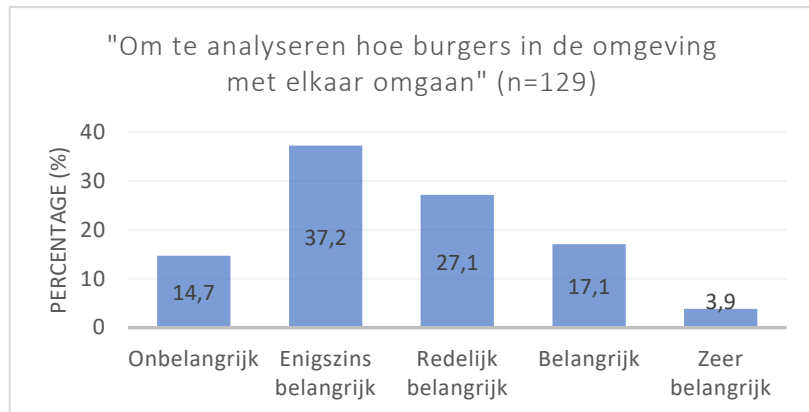
Het tweede aspect heeft ook betrekking op hoe de huidige situatie is. Echter waar de vorige variabele ging over de beleidskant van de huidige situatie, gaat deze variabele over de kant van de burgers en hoe zij met elkaar omgaan. In tegenstelling tot de vorige variabele, is deze variabele minder belangrijk gebleken. Zoals de figuur hiernaast laat zien is het grootste aandeel dat van 'enigszins belangrijk'.

Daarnaast is het percentage dat deze reden onbelangrijk vindt vele malen groter. Het gemiddelde ligt op 2,58 en daarmee bevindt het zich tussen 'enigszins belangrijk' en 'redelijk belangrijk' in. Een verklaring kan worden gevonden in het feit dat niet elk participatieproces weer kan geven hoe burgers met elkaar omgaan. Afhankelijk van de manier hoe participatie wordt toegepast kan het lastig zijn om te zien hoe burgers onderling met elkaar omgaan.

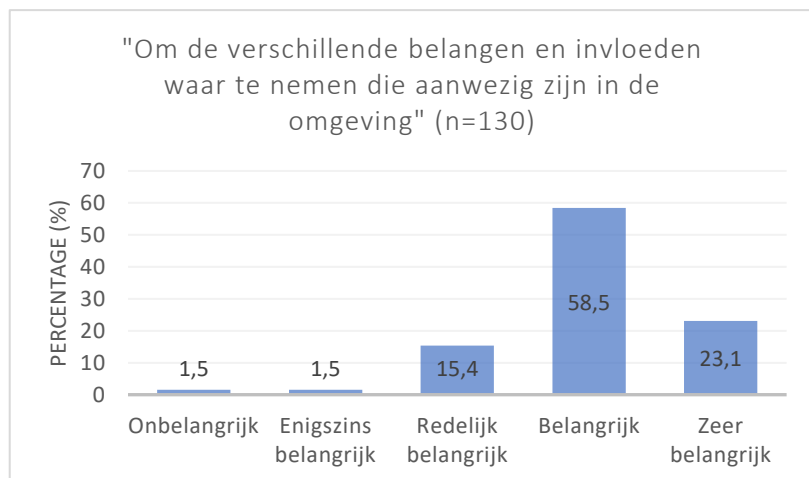
Hoewel de verstandhouding tussen burgers onderling minder belangrijk wordt geacht, vinden respondenten de relatie ten opzichte van de gemeente zelf wel belangrijker. In de figuur hiernaast is te zien hoe respondenten hebben gereageerd op de vraag hoe belangrijk het waarnemen van verschillende belangen en invloeden zijn in de omgeving. Zoals te zien is geeft 58,5% aan dit een belangrijke reden te vinden. Met 23,1% die het zeer belangrijk vindt en 15,4% die dit redelijk belangrijk vindt, is de verdeling te vergelijken met de eerste variabele van dit construct. Gezien het hogere aandeel 'zeer belangrijk' ligt het gemiddelde iets hoger: 4,00. Respondenten vinden het dus belangrijk om verschillende belangen en invloeden waar te nemen bij burgerparticipatie.

Gezien het hogere aandeel 'zeer belangrijk' ligt het gemiddelde iets hoger: 4,00. Respondenten vinden het dus belangrijk om verschillende belangen en invloeden waar te nemen bij burgerparticipatie.

Het laatste aspect van dit construct kent het hoogste belang. Zoals in figuur 5.23 is te zien, is het aandeel 'zeer belangrijk' en 'belangrijk' veel hoger dan de andere waarde. Respondenten vinden het dus relatief belangrijk om de ideeën van burgers te gebruiken om beleid te ontwikkelen. Het gemiddelde ligt op 4,21. Er is geen verband aanwezig tussen de grootte van de gemeente en het belang voor dit aspect. Wel blijkt dat respondenten die eerder in de vragenlijst aangaven burgerparticipatie als meerwaarde te



Figuur 5.21: Verdeling van de reacties op het aspect "Om te analyseren hoe burgers in de omgeving met elkaar omgaan"



Figuur 5.22: Verdeling van de reacties op het aspect "Om de verschillende belangen en invloeden waar te nemen die aanwezig zijn in de omgeving"

zien, deze variabele ook hoger beoordelen. Er is namelijk een zwak positief verband zichtbaar tussen de klasse van het inwonersaantal en het belang van de ideeën van burgers, $r_s = 0,21$, $p = 0,017$.

Op de tweede variabele na wordt aan dit construct veel waarde gehecht. Dat de omgang van de burgers onderling relatief onbelangrijk wordt gevonden, zorgt dat het gemiddelde wel lager komt te liggen.

Het gemiddelde van dit construct, inclusief deze tweede variabele, is 3,62. Zonder de tweede variabele ligt het gemiddelde op 4,02. Opmerkelijk genoeg heeft deze dissonant weinig impact op de interne consistentie. Zowel met de twee variabele als zonder de tweede variabele is de interne consistentie twijfelachtig met een Cronbach's alpha van respectievelijk 0,609 en 0,619.

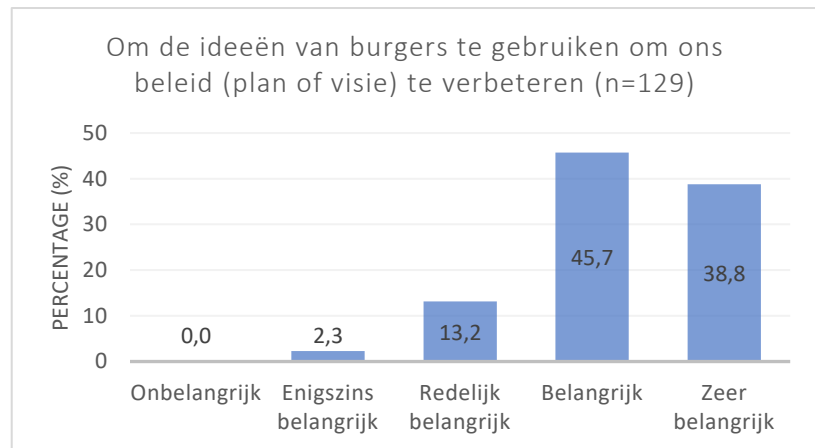
Wat dit aangeeft is dat de uitwisseling van informatie en ideeën een breed begrip is, maar toch over het algemeen belangrijk wordt gevonden als reden voor burgerparticipatie. Vooral de verschillende belangen en invloeden in een gebied en de ideeën van burgers zijn belangrijke aspecten daarbij. Zowel kleine als grotere gemeenten zijn het daarover eens en daarom is er ook geen verband zichtbaar tussen de grootte van de gemeente en dit construct.

6. Omdat het moet volgens de aankomende Omgevingswet

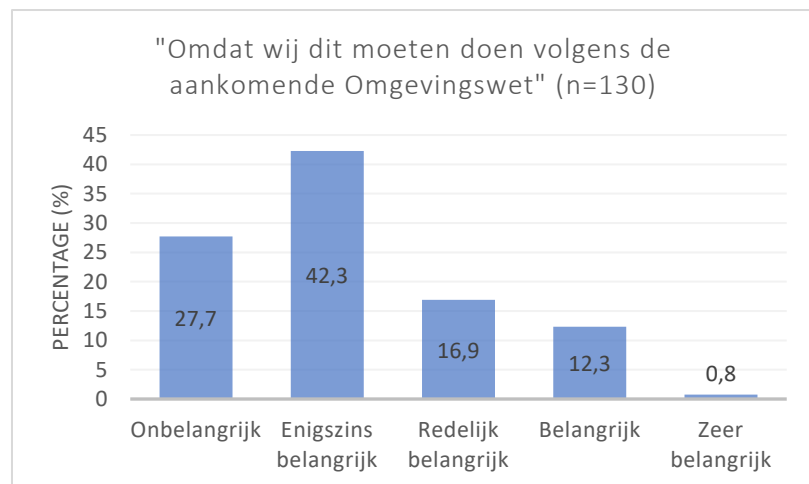
Naast de eerder behandelde redenen die impliceren dat burgerparticipatie ergens aan bijdraagt of toegevoegde waarde heeft, kan het natuurlijk ook zijn dat men de verplichting onder de aankomende Omgevingswet een belangrijke reden vindt om te participeren. Uit de vragenlijst bleek dat respondenten dit niet erg belangrijk vinden. Zoals de figuur hiernaast laat zien vindt 42,3% deze reden enigszins belangrijk en 27,7% dit onbelangrijk. Door het gemiddelde van 2,16 is deze reden het minst uit de vragenlijst gekomen.

Dit komt overeen met de eerder getoonde resultaten waaruit blijkt dat een groot deel van de respondenten meerwaarde ziet in burgerparticipatie.

Toch zijn er bij gemeenten onderling wel verschillen zichtbaar. Kijkend naar de grootte van de gemeente van de respondenten blijkt dat respondenten van grotere gemeenten de verplichting onder de



Figuur 5.23: Verdeling van de reacties op het aspect "Om de ideeën van burgers te gebruiken om ons beleid (plan of visie) te verbeteren"



Figuur 5.24: Verdeling van de reacties op het aspect "Omdat wij dit moeten doen volgens de aankomende Omgevingswet"

Omgevingswet een belangrijker reden vinden dan kleinere gemeenten. Er is namelijk een zwakke positieve correlatie tussen de grootte van de gemeente van de respondenten en de rangscores van het belang van de verplichting onder de Omgevingswet om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid, $r_s = 0,17$, $p = 0,050$. Dit is redelijk opvallend, omdat verwacht werd dat grotere gemeenten meer waarde zouden hechten aan redenen die laten zien dat er meerwaarde aan burgerparticipatie is. In onderstaande tabel is de verdeling naar inwonersaantal te zien van dit construct. De kleinere gemeenten hebben een zichtbaar lager gemiddelde dan grotere gemiddelden. Het feit dat het een zwak verband is geeft echter wel aan dat er meer factoren spelen bij een gemeente die de standpunten bepalen. Hier wordt onder andere aandacht besteed in het discussiehoofdstuk.

Tabel 5.2: het gemiddelde van het aspect "om onze sociale en communicatieve vaardigheden van onze organisatie te verbeteren" per klasse van inwonersaantal

Inwonersaantal van gemeenten (in klassen)	Frequentie	Gemiddelde	Standaardafwijking
Minder dan 20.000	20	1,90	0,912
20.000 tot 50.000	81	2,14	1,022
50.000 tot 100.000	17	2,47	0,874
100.000 of meer	12	2,33	1,073
Totaal	130	2,16	0,995

iv. Deelconclusie

De resultaten laten zien dat over het algemeen de respondenten tevreden zijn over de implementatie van burgerparticipatie. Zoals verwacht zijn er uitzonderingen waarbij participatieprocessen minder goed verlopen. De rol die de aankomende Omgevingswet daarbij heeft, verschilt per situatie. De ene gemeente ervaart meer druk dan de andere gemeente en daarbij is het van belang in hoeverre burgers daadwerkelijk betrokken worden en of dit minder zou zijn zonder verplichting. De specifieke rol van de Omgevingswet is dus niet duidelijk, mede doordat deze nog in werking moet treden.

De redenen die worden gebruikt om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid geven wel een duidelijk beeld. Wat opvalt is dat draagvlak een minder belangrijke reden is om burgers te betrekken dan werd verwacht. Drie constructen zijn belangrijker dan draagvlak: de overtuiging, het sociale aspect en het de uitwisseling van informatie en ideeën. De volgende ranking geven de verschillende constructen weer. Deze is gebaseerd op het gemiddelden van de constructen:

1. Vanuit de overtuiging dat burgers recht hebben op burgerparticipatie: **belangrijk** (gemiddelde van 4,08). Als eerste reden is eruit gekomen dat respondenten het belangrijk vinden dat burgerparticipatie wordt uitgevoerd vanuit de overtuiging dat burgers er recht op hebben. Ten tweede wordt het belangrijk gevonden dat burgers op de hoogte dienen te worden gebracht en daarnaast inspraak horen te hebben in besluitvorming. Het hebben van deze visie kwam als belangrijkste uit het onderzoek.
2. Het betrekken van mensen bij de samenleving: **belangrijk** (gemiddelde van 3,63). Het sociale aspect van burgerparticipatie is ook belangrijk volgens de respondenten. Mensen in het algemeen actiever te betrekken bij de samenleving wordt belangrijker beschouwd dan de specifieke focus op groepen die buiten de samenleving lijken te vallen, zoals mensen die sociaal gezien minder verbonden zijn met de omgeving.
3. De informatie- en ideeënuitwisseling: **belangrijk** (gemiddelde van 3,62). Uit de resultaten is gebleken dat respondenten de uitwisseling van ideeën en informatie een belangrijke reden vinden om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Zoals eerder gesteld, verschillen de aspecten waaruit

dit construct is opgebouwd onderling. Het aspect dat gaat over de onderlinge relaties van burgers zorgt er bijvoorbeeld voor dat het gemiddelde erg daalt. Zonder deze variabele zou dit construct op de tweede plek komen met een gemiddelde van 4,02. Er kan dus worden gesteld dat respondenten alleen bepaalde informatie van belang vinden bij burgerparticipatie. In dit geval is dat voornamelijk informatie die direct kan bijdragen aan beleids- en besluitvorming.

4. Draagvlak creëren: **redelijk belangrijk** (gemiddelde van 3,48). Het eerste construct dat niet als belangrijk wordt geacht maar als redelijk belangrijk is die van draagvlak creëren. Zoals gesteld is dit aspect minder belangrijk dan in eerste instantie is verwacht. In de algemene discussie om burgerparticipatie wordt vaak gesproken over het creëren van draagvlak als belangrijke reden voor burgerparticipatie. Toch wordt er dus vanuit de kant van de gemeenten meer waarde gehecht aan andere eerdergenoemde redenen.
5. Ontwikkeling van vaardigheden en expertises: **redelijk belangrijk** (gemiddelde van 2,52). Een van de minder belangrijke redenen is de ontwikkeling van vaardigheden en expertises. Gebleken is dat respondenten daar minder waarde aan hechten bij het uitvoeren van burgerparticipatie. In dit construct hechten respondenten het meeste waarde aan het intern ontwikkelen van de sociale en communicatieve vaardigheden.
6. Verplichting onder de Omgevingswet: **enigszins belangrijk** (gemiddelde van 2,16). Het construct wat het minst belangrijk wordt gevonden, is die van de verplichting onder de Omgevingswet. Respondenten gaven dus aan dat dit construct veel minder belangrijk is dan andere redenen die ook daadwerkelijk kunnen bijdragen aan processen. De Omgevingswet zelf wordt dus als minst belangrijke reden gezien om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid.

6. Conclusie

Uit dit onderzoek is gebleken dat het antwoord op de hoofdvraag **“In hoeverre zijn er overeenkomsten of verschillen tussen de redenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid en de intenties van de wetgever om participatie te verplichten in de Omgevingswet?”** twee delen bevat. Als eerste is gebleken dat er op bepaalde vlakken overeenkomsten zijn tussen de benadering van de wetgever en die van de Nederlandse gemeenten bij het betrekken van burgers in ruimtelijk beleid. Beiden laten door hun redenen zien dat het belangrijk is dat burgerparticipatie de kwaliteit van besluitvorming vergroot. De wetgever gaf dit aan in de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet en de gemeenten gaven dit aan door het construct ‘informatie- en ideeënuitswisseling’ belangrijk te vinden. De wetgever zegt daarnaast niets over het belang van de ontwikkeling van vaardigheden en expertises en ook gemeenten geven aan dat deze reden minder van belang is vergeleken met andere beweegredenen.

Ten tweede is gebleken dat er verschillen zijn tussen de wetgever en de gemeenten. Gemeenten geven als belangrijke reden dat bewoners invloed horen te hebben op de ruimtelijke besluitvorming in hun omgeving. Dit is een overtuiging die gemeenten hebben, maar die de wetgever niet noemt. De wetgever kijkt vooral naar hoe burgerparticipatie draagvlak kan vergroten. De wetgever redeneert daarmee vanuit het juridisch oogpunt dat draagvlak kan zorgen voor minder bezwaar- en beroepschriften in een later stadium, terwijl gemeenten aangeven dit minder belangrijk te vinden dan het sociale aspect van burgerparticipatie. Gemeenten geven namelijk aan dat de verbinding met burgers belangrijker is.

Met dit antwoord kan worden teruggeblikt op de hypothese die vooraf werd gesteld. Gesteld werd dat er een gemengd beeld zou ontstaan bij gemeenten onderling en dat sommige gemeenten hierdoor wel op één lijn zouden zitten met de wetgever, maar sommigen ook niet. Echter blijkt dat gemeenten onderling wel dezelfde gedachte hebben waarom burgerparticipatie belangrijk is, maar dat dit afwijkt met de benadering van de wetgever, die focust op het creëren van draagvlak. De verschillen zitten dus vooral tussen de benadering van de wetgever en gemeenten, terwijl de hypothese uitging van een grotere diversiteit bij gemeenten onderling. Al met al kan worden gesteld dat gemeenten en de wetgever het eens zijn dat burgerparticipatie voordelen met zich meebrengt, echter is duidelijk geworden dat de wetgever en gemeenten niet compleet op één lijn zitten over het belang van deze redenen.

7. Discussie & aanbevelingen

Met dit onderzoek is een beeld gevormd over hoe burgerparticipatie wordt benaderd door Nederlandse gemeenten. Toch moeten er enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de interpretatie van de bevindingen.

Hoewel de respondenten werden aangespoord om de vragenlijst eerlijk te antwoorden, is het mogelijk dat respondenten sociaal-wenselijke antwoorden gaven op de vragenlijst. De respondenten zijn onderdeel van een overheidsorganisatie, waardoor het belangrijk is om een goed imago te hebben dat aansluit op het verwachtingspatroon uit de samenleving. Hierdoor kunnen stellingen op een manier zijn beantwoord die niet in lijn ligt met de daadwerkelijke gedachte bij burgerparticipatie. Daarbij gingen de vragen uit van een 'wij'-vorm waarbij de respondent de vragen beantwoordde met de gemeentelijke visie in gedachten. Hierdoor kunnen de resultaten voorbijgaan aan de diversiteit van visies die medewerkers van gemeenten intern hebben.

Verder is niet van elke respondent duidelijk welke functie deze bekleedt bij de gemeente. Zoals gesteld in het methode hoofdstuk is in een later stadium een vraag toegevoegd over de functie van de respondent. Hoewel uit de reacties blijkt dat de respondenten die deze vraag wel hebben beantwoord, een juiste functie hebben om de vragenlijst in te vullen, kan het dus zijn dat een respondent onvoldoende kennis had om de vragen te beantwoorden.

Daarnaast spelen meerdere factoren een rol bij burgerparticipatie. In dit onderzoek is er vooral gekeken naar de beweegredenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid, terwijl er meer aspecten, zoals de mate van betrokkenheid, ook een belangrijke rol spelen bij het implementeren van burgerparticipatie. Ook andere processen zoals de mate van digitalisering of de mondigheid van burgers, kunnen een rol spelen. Meerdere aspecten kunnen dus de benadering van gemeenten omvatten, waardoor het beeld minder 'zwart-wit' zou zijn dan dit onderzoek laat zien. De benadering van burgerparticipatie is dus contextafhankelijk.

Voor eventuele vervolgonderzoeken is het verstandig om burgerparticipatie ook te belichten vanuit de kant van de burger. Dit onderzoek heeft zich voornamelijk gefocust op de kant van de gemeenten en de wetgever, maar het woord 'burger' in burgerparticipatie geeft aan dat burgers net zo belangrijk zijn. Ook is het interessant om te onderzoeken hoe gemeenten een aantal jaren later redenen om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid zouden rangschikken. Wellicht dat de samenleving en de overheid dan anders kijken naar dit concept.

a. Implicaties voor een breder perspectief

Ondanks bovenstaande kanttekeningen, geeft dit onderzoek wel een beeld over hoe burgerparticipatie in de Nederlandse planningscontext plaatsvindt en wat, vanuit de kant van de gemeenten, de gedachte daarachter is. Geruststellend is dat dit onderzoek een eventuele claim dat gemeenten burgers alleen betrekken om te voldoen aan de aankomende participatieverplichting, kan ontkrachten. Uit de rangschikking van gemeenten is deze reden als laagst geplaatst. Daarnaast blijkt uit andere stellingen dat Nederlandse gemeenten de meerwaarde van burgerparticipatie ook zien.

Doordat de meerwaarde helder is, is het mogelijk om het debat over inbreng van burgers toe te spitsen op de redenen achter deze meerwaarde. De resultaten laten zien dat er meer aandacht mag komen

voor de visie dat burgerparticipatie nou eenmaal hoort en mensen er recht op hebben. Dit staat los van de inhoud van burgerparticipatie, maar geeft wel weer dat het een morele waarde is die gemeenten belangrijk vinden. Bij burgerparticipatie lijkt het vaak te gaan over de inhoud, maar door een basis te creëren waarbij kan worden gesteld dat participatie een recht is voor burgers, kan er sympathie worden gekweekt bij bewoners. De wetgever benoemt dit niet als visie, wat daardoor een gemiste kans is om mensen te laten weten dat hun inbreng, ongeacht de vorm van burgerparticipatie, van belang is.

Eerder in het theoretisch kader is al aangehaald dat draagvlak simpelweg retoriek kan zijn, wat door de media wordt gevoed. Dit onderzoek bevestigt deze claim, doordat bij gemeenten zelf draagvlak helemaal niet zo'n belangrijke rol speelt. Als advies wordt daarom aangeraden om het begrip 'draagvlak' niet als leeg begrip te gebruiken bij bijvoorbeeld het opstellen van participatiebeleid of het adviseren bij een participatieproces. Belangrijk is om eerlijk te zijn over wat de intenties zijn bij het betrekken van de samenleving in ruimtelijk beleid, om te zorgen dat er geen onjuist verwachtingspatroon wordt gecreëerd door de mensen die worden betrokken bij het proces. Natuurlijk is draagvlak niet helemaal onbelangrijk, maar andere redenen zijn volgens gemeenten belangrijker.

Al met al laat dit onderzoek zien dat burgerparticipatie een complex concept is. Zelfs zonder in te gaan op de vorm en de mate ervan is gebleken dat burgerparticipatie veel kan omvatten. Wetend dat het contextgevoelig is, is het goed om te realiseren dat intenties om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid kunnen verschillen. Om te voorkomen dat burgers achteraf teleurgesteld of boos zijn over het verloop van een participatieproces is het daarom verstandig om transparant te zijn over waarom zij betrokken worden, vooral met de aankomende Omgevingswet in zicht. Alleen dan kan burgerparticipatie op een succesvolle manier een bijdrage leveren aan ruimtelijk beleid.

8. Referenties

- Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (2020). Webinar Participatiebeleid opstellen [internetartikel]. Verkregen van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ondersteuning/cursus-en-training/webcolleges-webinars/webinars/webinar-participatiebeleid-opstellen/>
- Aandeslagmetdeomgevingswet.nl (2020). Participatie in de Omgevingswet [internetartikel]. Verkregen van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>
- Aarts, M.N.C. (2009). *Voorbij het draagvlak... Burgers beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*, 9. 79-94. Wageningen UR, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Almășan, O. & Reinhardt, Z. (2009). The Negative Impact of Legislation Pitfalls on Meaningful Public Participation, Efficient Policy-Making and Effective Governance. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 5(25), 5-12.
- Ashor, J.L. McCool, S.F. & Stokes, G.L. (1986). *Improving wilderness planning efforts: Application of the transactive planning approach*. Ogden, Utah: Intermountain Research Station.
- Archibald, K.A. (1970). Three vies of the expert's role in policymaking: Systems analysis, incrementalism, and the clinical approach. *Policy Sciences*, 1(1), 73-86.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Auteur onbekend (2020). Omgevingswet legt participatie bij projectontwikkelaars. Geraadpleegd op: 16 maart 2020 [internetartikel]. Verkregen van <https://geoplan.nl/2020/02/26/6311>
- Auteur onbekend (2018, 21 december). Omgevingswet [internetartikel]. Verkregen van: <https://www.arcadis.com/nl/nederland/onze-perspectieven/omgevingswet/>
- Baum, H.S. (2015). Citizen Participation. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, 625-630. DOI: 10.1016/B978-0-08-097086-8.74005-0
- Berčič, J. (2015). The State of Public Participation in Spatial Planning in the European Union: Public Participation in Spatial Planning between Theory and Practice. *Scientific journal*, 3(2015), 54-60. DOI: 10.15292/IU-CG.2015.03.054-061
- Brody, S.D., Godschalk, D.R. & Burby, R.J. (2003). Mandating Citizen Participation in Plan Making: Six Strategic Planning Choices. *Journal of the American Planning Association*, 69(3), 245-264.
- Bruinsma, F. & Koomen, E. (2018). *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Connor, D.M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249-257.
- Conrad, E., Cassar, L.F., Christie, M. & Fazey, I. (2011). Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29(4), 761-782.
- Coozy, M. (2020, 15 februari). Excuses zouden nog krachtiger zijn bij breed politiek draagvlak. *Het Parool*. Verkregen van: <https://www.parool.nl/columns-opinie/excuses-zouden-nog-krachtiger-zijn-bij-breed-politiek-draagvlak~bef29e15/>
- Dahl, R.A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1956.
- Duineveld, M. & Beunen, R. (2006) *Draagvlak: 1.130.000 hits: Een kritische beschouwing van een populair begrip* (No. 8). Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp, nr. 8. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Eijk, C. van (2014). Growing access to local decision-making? Explaining variation among dutch municipalities in the institutional measures to promote citizen participation. *Journal of Urban Affairs*, 26(2), 256-275. DOI: 10.1111/juaf.12033
- Etzioni, A. (1968). *The active society: a theory of society and political processes*. New York: The Free Press.

- Faludi, A. (1973). The "systems view" and planning theory. *Socio-Economic Planning Sciences*, 7(1), 67-77. DOI: 10.1016/0038-0121(73)90012-8
- Freeman, D.M. (1974) *Technology and society: issues in assessment, conflict and choice*. Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
- Friedmann, J. (1973). *Retracking America: a theory of transactive planning*. New York: Doubleday Anchor.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1994). 'The utility of non-Euclidean planning'. *Journal of the American Planning Association*, 60(1), 377-379.
- Glucker, A.N., Driessen, P.P., Kolhoff, A. & Runhaar, H.A. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104-111. DOI: 10.1016/j.eiar.2013.06.003
- Goldenbeld, C. (2002). Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en veiligheidsmaatregelen. *Overzicht van bevindingen en mogelijkheden voor onderzoek*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.
- Hall, P. (1983). 'The Anglo-American connection: rival rationalities in planning theory and practice, 1955-1980. *Environmental and Planning B, Planning and Design*, 10(1) 41-46.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography*. 71(1), 3-17. DOI: 10.1080/04353684.1989.11879583
- Healy, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town planning review*, 63(2), 143.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en maatschappij*, 38(4). 388-401.
- Howard, E. (1898). *Garden Cities of To-morrow*. London: Swan Sonnenschen & Co.
- Hudson, B.M (1979). Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398.
- Hughes, R. (1988). *Environmental impact assessment and stakeholder involvement*. London: IIED.
- Gemeentewet (2020, 1 januari). Geraadpleegd op 10 maart 2020. Verkregen van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(1), 76-99.
- Krumholz, N. (2015). Advocacy and Equity Planning. In J.D. Wright (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (tweede druk) (pp. 218-222). Amsterdam: Elsevier.
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems, *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423. DOI: 10.1080/01944369908976071
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436. DOI: 10.1080/1464935042000293170
- Lane, M.B. (2005). Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36(3), 283-299.
- Lindblom, C.E. (1959) "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- McLoughlin, J.B. (1969). *Urban & regional planning: a systems approach*. Faber and Faber.
- Michels, A & Graaf, L. de (2010). Examining citizen participation: *Local participatory policy making and democracy*. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491. DOI 10.1080/03003930.2010.494101
- Michels, A.M.B. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13(2), 323-339. DOI: 10.1080/13510340500524067

- Mill, J.S. Representative Government (19861). *Three Essays*. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- Newig J. & Fritsch (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective? *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197-214. DOI: 10.1002/eet.50
- O'faircheallaigh C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making, *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27. DOI: 10.1016/j.eiar.2009.05.001
- ProDemos (2016). Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid [internetartikel]. Verkregen van: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Schema-burgerparticipatie-zp.pdf>
- Put, K. van der (2018). Burgerparticipatie: De historische traditie verklaard. Omgevingstafel. 11. Verkregen van: https://www.odijmond.nl/publish/pages/7263/onderzoek_burgerparticipatie_de_historische_traditie_verklaard_-_kyllian_van_der_put_pnh.pdf
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rijksoverheid.nl (2020). Burgerparticipatie [internetartikel]. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>
- Roberts, N.C (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American review of public administration*, 34(4), 315-353.
- Roberts, N.C. (2015) *The age of direct citizen participation*. Routledge
- Root, L. , Krabben, E. van der & Spit, T. (2015). Between structures and norms: Assessing tax increment financing for the Dutch spatial planning toolkit. *Town Planning Review*, 86(3), 325-349. DOI: 10.3828/tp.2015.20
- Rosol, M. (2010). Public Participation in post-fordist urban green space governance: The case of community gardens in Berlin. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 548-563. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2010.00968.x
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25(1), 3-29.
- Rowe, G. & Frewer L. J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises : A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values* 29(4), 512-556.
- Rousseau, J-J. (1762). *Het Maatschappelijk Verdrag of Beginselen der Staatsinrichting (Du Contrat Social)*. Tilburg: Tilburg University Press, 1988
- Sale, J.E., Lohfled, L.H. & Brazil, K. (2002). Revisiting the quantitative-qualitative debate: implications for mixed-methods research. *Quality and quantity*, 36(1), 43-53.
- Schneider A. & Ingram H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347. DOI: 10.2307/2939044
- Sociaal Cultureel Planbureau (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag.
- Spaans, M. (2007). The changing role of the Dutch supralocal and regional levels in spatial planning: What can France teach us. *International Planning Studies*, 12(3), 205-219. DOI: 10.1080/13563470701640077
- Turnhout, E., Bommel, van, S. & Aarts, N. (2010). How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society* 15(4): 26. DOI: 10.5751/ES-03701-150426
- Scheepers, P., Tobi, H. & Boeije, H. (2016). *Onderzoeksmethoden (negende druk)*. Amsterdam: Boom.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row, 1976.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 41(11) 1991-2006. DOI: 10.1080/00420980500279869
- Webler, T., Kastenholz, H & Renn, O. (1995). Public participation in impact assessment: A social learning

- perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 15(5), 443-463. DOI: 10.1016/0195-9255(95)00043-E
- Zimmerman, M.A. & Rappaport J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16(5), 725-750. DOI: 10.1007/BF00930023
- Zonneveld, W. (2005). The Europeanization of Dutch national spatial planning: An uphill battle. *DISP – The Planning Review*, 163(4), 4-15. DOI: 10.1080/02513625.2005.10556936

Vragenlijst voor gemeenten over burgerparticipatie in de ruimtelijk beleid

DEZE VRAGENLIJST IS GESLOTEN

Geachte heer/mevrouw,

Hartelijk dank voor het tijd vrijmaken om deze vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst heeft betrekking op de burgerparticipatie in ruimtelijk beleid van gemeenten en duurt maximaal 10 minuten. Het bestaat voornamelijk uit een reeds statements, waarin u als beleidsmedewerker van uw gemeente aangeeft in hoeverre u eens bent met deze stellingen en deze van toepassing zijn op uw gemeente. Het is de bedoeling dat u uw antwoord baseert op de ervaring bij uw huidige gemeente waar u werkt, zodat er een beeld kan worden gevormd over hoe gemeenten in Nederland tot nu toe omgaan met burgerparticipatie.

Achtergrondinformatie

Deze vragenlijst is onderdeel van een afstudeeronderzoek over redenen van gemeenten om burgers te betrekken in ruimtelijk beleid. Deze wordt uitgevoerd vanuit de studie Spatial Planning van de Universiteit Utrecht, in samenwerking met Arcadis. Voor vragen kunt u mij bereiken via het e-mailadres daan.immink@arcadis.com of via het nummer 0615593261.

Met vriendelijke groet,

Daan Immink

* Required

1. Wat is de naam van uw gemeente? *

2. Wat is uw functie? (dit blijft anoniem, en is alleen voor controle op betrouwbaarheid) *

Algemene statements over burgerparticipatie in ruimtelijk
beleid

Onderdeel 1 van de
4

3. Als eerste onderdeel volgen er een aantal algemene statements over burgerparticipatie in uw gemeente. De laatste jaren wordt burgerparticipatie steeds meer gestimuleerd en zijn veel gemeenten aan de slag gegaan om burgers meer te betrekken in ruimtelijk beleid.

Mark only one oval per row.

	Helemaal oneens	Oneens	Beetje oneens	Neutraal	Beetje eens	Eens	Helemaal eens
In mijn gemeente verlopen participatieprocessen voor ruimtelijk beleid over het algemeen soepel.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Als gemeente zijn wij tevreden over hoe burgers zich actief inzetten bij participatieprocessen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De participatieprocessen beschouwen wij als een meerwaarde voor ruimtelijke besluit- en beleidsvorming.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Als gemeenten hebben wij voldoende kennis over het aanpakken van burgerparticipatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Als gemeente zouden wij meer hulp van het Rijk willen krijgen bij het uitvoeren van burgerparticipatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Wat voor cijfer geeft u momenteel de participatieprocessen in uw gemeente over het algemeen (op een schaal van 1 (laagst) tot 10 (hoogst))?

Mark only one oval.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Burgerparticipatie onder de Omgevingswet

Onderdeel 2 van de 4

5. De aankomende Omgevingswet (inmiddels niet meer verwacht per 2021, maar uitgesteld) stelt dat gemeenten, door middel van motiveringsplichten, bij verschillende ruimtelijke instrumenten burgers verplicht moeten betrekken. De volgende statements gaan daarover.

Mark only one oval per row.

	Helemaal oneens	Oneens	Beetje oneens	Neutraal	Beetje eens	Eens	Helemaal eens
Dat burgerparticipatie verplicht wordt gemaakt voor gemeenten, zorgt ervoor dat wij als gemeente burgers meer betrekken in ruimtelijk beleid dan zonder verplichting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doordat burgerparticipatie verplicht is onder de Omgevingswet ervaren wij meer druk om hiermee om te gaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Op een schaal van 1 (slecht) tot 10 (goed), welk cijfer geeft u de beslissing om burgers verplicht te moeten betrekken in ruimtelijke instrumenten onder de aankomende Omgevingswet?

Mark only one oval.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Op een schaal van 1 (minst belangrijk) tot 10 (meest belangrijk), in hoeverre is de aankomende burgerparticipatieverplichting onder de Omgevingswet de belangrijkste reden voor uw gemeente om burgers nu te betrekken in ruimtelijk beleid?

Mark only one oval.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vormen van burgerparticipatie

Onderdeel 3 van de 4

8. Burgers kunnen in verschillende maten betrokken worden in ruimtelijk beleid. Zou u per vorm willen aangeven in welke mate deze wordt gebruikt in uw gemeente?

Mark only one oval per row.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Heel vaak
Burgers worden geraadpleegd: Inwoners geven desgevraagd hun mening.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Burgers adviseren over beleid: Deelnemers geven beredeneerd advies aan de gemeente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Burgers coproduceren: Deelnemers werken mee aan beleidsalternatieven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Burgers beslissen: Een groep burgers zoals een wijkraad, neemt besluiten binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Redenen en voordelen van bugerparticipatie

Onderdeel 4 van de 4

9. Burgerparticipatie kan veel omvatten en veel effecten hebben. Gemeenten kunnen daarom verschillende beweegredenen en gedachtegangen hebben over burgerparticipatie. Dit hangt af van de gemeentelijke situatie. De volgende statements hebben een schaal van 'onbelangrijk' tot 'zeer belangrijk'. Er is geen goed óf fout. Burgerparticipatie als gemeente doen wij...

Mark only one oval per row.

	Onbelangrijk	Enigszins belangrijk	Redelijk belangrijk	belangrijk	zeer belangrijk
om te zorgen dat burgers ons beleid en onze beslissingen gaan steunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om te zorgen dat burgers ons als gemeentelijke organisatie gaan vertrouwen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om burgers in het algemeen actiever te betrekken bij de samenleving.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om mensen te betrekken die normaal sneller worden buitengesloten in de samenleving.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om onze sociale en communicatieve vaardigheden van onze organisatie te verbeteren.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om burgers meer te laten leren over hoe je als collectief kan samenwerken.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om burgers meer bij te brengen over hoe het omgevingsrecht in elkaar steekt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
omdat wij dit moeten doen volgens de aankomende Omgevingswet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

omdat wij vinden dat burgers vroegtijdig op de hoogte horen te worden gebracht over plannen en visies in de gemeente.

omdat wij vinden dat burgers invloed horen te hebben op publieke beleid- en besluitvorming.

om effecten van huidig beleid waar te nemen en te horen waar de knelpunten zijn.

om te analyseren hoe burgers in de omgeving met elkaar om gaan.

om de verschillende belangen en invloeden waar te nemen die aanwezig zijn in de omgeving.

om de ideeën van burgers te gebruiken om ons beleid (plan of visie) te verbeteren.

Bedankt voor het invullen van deze vragenlijst!

Afsluiting

10. Indien u dit onderzoek graag naar afronding zou willen krijgen, kunt u hier uw e-mailadres doorgeven. Als het onderzoek is afgerond krijgt u een kopie toegestuurd:

11. Hier heeft u de ruimte om een toelichting te geven of om belangrijke aspecten aan te kaarten omtrent burgerparticipatie in uw gemeente:

This content is neither created nor endorsed by Google.

Google Forms