

WETENSCHAPPELIJKE BIJLAGE

# LEREN IN PARTICIPATIE LAND



Bronnen achter de benadering van participatie als leerproces

WETENSCHAPPELIJKE BIJLAGE

# Leren in Participatieland

Bronnen achter de benadering van participatie als leerproces

Henk Wesseling  
Steven Blok

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Algemene achtergrond .....</b>	<b>5</b>
1.1 Opgavegericht werken aan publieke waarde .....	5
1.2 Wetenschappelijke wortels lerende benadering .....	7
1.3 Steunen op andere bestuurskundige benaderingen .....	9
<b>2. Specifiek aan leerbenadering participatie.....</b>	<b>11</b>
2.1 Benaderingen en positionering.....	11
2.2 Drie hoofdstromen .....	12
2.3 Een pragmatische benadering .....	15
2.4 De nadere instrumentering .....	16
2.5 Kern van een lerende en pragmatische benadering.....	18
2.6 Tot slot.....	20
<b>3. Onderzoeksaanpak .....</b>	<b>21</b>
3.1 Hoofdvaart en deelvragen .....	21
3.2 Onderzoekseenheden .....	21
3.3 Conceptueel kader 'publieke waarde en wat leren' .....	22
3.4 Conceptueel kader 'hoe leren' .....	24
3.5 Methode.....	25
3.6 Rapportage.....	25

# Inleiding

Voor u ligt de wetenschappelijke bijlage, een stuk dat hoort bij het boek *'Leren in Participatieland'*. Deze wetenschappelijke bijlage hebben we geschreven om de lezer van het boek niet te overladen met de complete achtergrond van ons onderzoek en het ontwikkelde gedachtegoed. De lezer van Leren in Participatieland die zich nog eens goed (en meer) wil verdiepen in de wereld van participatie en leren is in deze bijlage op het juiste adres.

De wetenschappelijke bijlage bestaat uit twee delen:

1. De meer inhoudelijke achtergrond van onze benadering (*hoofdstuk 1 en 2*); en
2. De onderzoeksanpak die we hebben gehanteerd (*hoofdstuk 3*).

We wensen u, ook hier, veel leesplezier.

## HOOFDSTUK 1

# Algemene achtergrond

In Leren in Participatieland benaderen wij participatie in de eerste plaats als een leerproces waarin een brede coalitie tot een gezamenlijk handelingsperspectief komt, daarover tot besluitvorming komt en zo publieke waarde creëert. We willen onze (wetenschappelijke) motieven uiteenzetten om voor deze specifieke bestuurskundige benadering te kiezen. Daarbij zetten we onze benadering in verhouding tot andere mogelijke benaderingen. Achtereenvolgens komt aan de orde:

1. Hoe onze benadering past bij de ontwikkeling naar opgavegericht werken aan publieke waarde
2. De diverse wetenschappelijke wortels van onze bestuurskundige benadering vanuit leren
3. De positionering ten opzichte van vigerende theorie over participatie.
4. Enige illustraties van die positionering bij belangrijke participatie-issues.

## 1.1 Opgavegericht werken aan publieke waarde

Wij zien de door ons voorgestane benadering als het meest passend voor het adviseren over sturingsvragen in het openbaar bestuur. Als volgt.

### 1.1.1 Opgavegericht

De wereld van politiek en openbaar bestuur is steeds meer gefragmenteerd, deels ook gepolariseerd en kent vele vaak ingewikkelde publieke opgaven. In een parallel aan dit boek geschreven essay over sturing in het openbaar bestuur in brede zin beschrijven we dat, gegeven de gefragmenteerde context, de meest geschikte weg om tot publieke resultaten te komen is om per relevante opgave tot besluitvorming/akkoorden te komen. Anders gezegd: tot zojuist genoemde brede coalities met gedeelde handelingsperspectieven en daarover tot besluitvorming en uitvoering komen.<sup>1</sup> Participatie in de brede zin van het woord (deelname van de actoren uit de relevante netwerken) is een van de belangrijkste manieren om die coalities en handelingsperspectieven te verkrijgen. Die gedeelde handelingsperspectieven vragen een verandering van gerichtheid van de deelnemende actoren: leren.

Leren is in de kern 'verandering van gerichtheid'. Dat wil in dit kader zeggen de ontwikkeling van het verhaal over de aanpak van een publiek issue op basis van waarden, normen, emoties, kennis van actoren. In plaats van gedeeld handelingsperspectief van een dominante coalitie door verandering van die gerichtheid kan je ook spreken van een verenigbaar handelingsperspectief. Betrokken partijen zullen immers niet altijd dezelfde waarden, normen, emoties en kennis hebben, maar kunnen zich verenigen op een aanpak. Zonder een dergelijk duurzame overeenstemming over een aanpak zal geen coalitie het lang uithouden. Onze leerbenadering omvat dus niet een soort idealistisch streven naar gemeenschappelijkheid, maar een op de huidige, soms grimmige werkelijkheid van het openbaar bestuur gerichte methode voor analyseren en adviseren hoe tot publieke resultaten te komen.

<sup>1</sup> Berenschot. (in press). Essay 'Jacht op publieke waarde'. Berenschot, Utrecht. Voor een kort overzicht zie: [www.gemeentesecretaris.nl/assets/d3294dcf4c/Essay-De-jacht-op-Publiek-Waarde.pdf](http://www.gemeentesecretaris.nl/assets/d3294dcf4c/Essay-De-jacht-op-Publiek-Waarde.pdf)

### 1.1.2 Publieke waarde en gesteund handelingsperspectief als richtende concepten

In onze benadering moet participatie leiden tot publieke waarde en daarbij baseren we ons op de theorie van Mark Moore zoals uiteengezet in de hoofdtekst. Juist zijn benadering leent zich heel goed voor een lerende benadering van participatie. In relatie tot zijn theorie van publieke waarde wordt vaak een ontwikkeling geschetst van 'klassiek openbaar bestuur' naar 'new public management'<sup>2</sup> en dan naar iets wat we 'public value management' of 'public value governance' noemen.<sup>3</sup> Inwoners krijgen in dit als laatste genoemde 'stadium van sturen' een prominente rol als onderdeel van het netwerk. Samen met de overheid en markt geven ze de publieke ruimte vorm<sup>4</sup> en krijgen inwoners een belangrijkere rol om de 'waarde die gecreëerd moet worden' te beoordelen.<sup>5</sup>

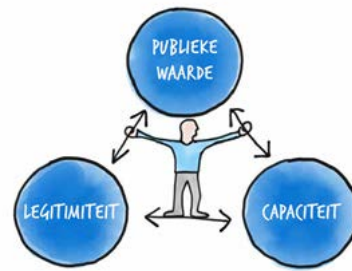
In de kern is Moore's concept simpel. Moore redeneert vanuit het perspectief van een ambtenaar die waarde wil creëren. Hij beargumenteert dat daarvoor het handelen:

#### Valuable moet zijn (publieke waarde).

Overheidshandelen moet gebaseerd zijn op een publieke waarde propositie: een redenering over welke uitkomsten je voor de samenleving wil bereiken en waarom. Publieke waarde kan worden uitgedrukt in materiele waarden (bijvoorbeeld, iedereen kan in zijn eigen levensonderhoud voorzien), maar ook in immateriële waarden (bijvoorbeeld, een solidaire samenleving).

**Doable moet zijn (capaciteit).** Om de gewenste publieke waarde te kunnen realiseren, zijn mensen en middelen nodig, zoals tijd van mensen en geld, maar ook kennis, expertise, afspraken en goodwill.

**Authorizable moet zijn (legitimiteit).** De beoogde publieke waarde én de benodigde capaciteit, moeten formeel gelegitimeerd zijn door democratische organen. Ook moet er bij andere stakeholders die het effect gaan ondervinden, draagvlak voor zijn. Tot slot dient het overheidshandelen rechtmatig te zijn.



Het begrip publieke waarde is voor ons richtinggevend voor het vervullen van de opgaven waar de overheid voor staat en eist zo'n lerende benadering.

Op de eerste plaats omdat publieke waarde-creatie niet het resultaat van overheidshandelen alleen is. In tegendeel: burgers, organisaties en bedrijven, individueel of collectief, dragen volop bij aan het realiseren van publieke waarde. Dat is altijd al zo geweest, maar die verbinding tussen maatschappelijke sectoren en politiek is om de bekende redenen geïntensiveerd en gediversifieerd. We spreken wel van verlenging van waardeketen en vernetwerkte dienstverlening. Publieke waarde komt dus tot stand in netwerken en door participatie.<sup>6</sup>

Daarbij is op de tweede plaats cruciaal dat wat publieke waarde is, vaak omstreden is. Er is altijd de vraag voor wie nu sprake is van publieke waarde. Er bestaan immers in een democratie heftige verschillen van inzicht en waardering, mede vanuit gepercipieerde belangen. Juist daarom is alleen maar sprake van publieke waarde als er sprake is van een legitimerende omgeving, wat wij een dominante coalitie hebben genoemd. De gewenste publieke waarde én de benodigde capaciteit moeten gelegitimeerd zijn door democratische organen. Ook moet er bij de stakeholders die het effect gaan ondervinden, draagvlak voor zijn. Tot slot dient het overheidshandelen rechtmatig te zijn (authorizable). Dat houdt ook in voldoen aan rechtsstatelijkheid (meer algemeen aan grondrechten).

Cruciaal voor het gezamenlijk werken aan publieke waarde, is dan ook het proces van gezamenlijk leren. Met leren bedoelen we dat burgers, overheden, organisaties en bedrijven zich verdiepen in elkaars achtergronden, belangen en motivaties. Zo leren ze gezamenlijk over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, gegeven de verschillende belangen. Deze stakeholders zijn nadrukkelijk onderdeel van de legitimerende omgeving. Door deze leerprocessen wordt legitimatie verkregen voor de uiteindelijk gerealiseerde resultaten. Voor de overheid is dat verkrijgen van legitimatie vanzelfsprekend wezenlijk en een belangrijke drijfveer die leerprocessen mee vorm te geven.

2 Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

3 Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36(1), 41-57. & Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*. *Public administration review*, 74(4), 445-456.

4 Een andere benadering gaat meer over democratie en politiek: wie moet de macht krijgen, wat vraagt het hebben van macht en wat is de ideale manier. Participatie is daarbij een meer directe vorm van machtsuitoefening. Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited* (Vol. 1). Chatham House Pub.

5 Donahue, J. D., & Moore, M. H. (Eds.). (2012). *Ports in a storm: Public management in a turbulent world*. Brookings Institution Press. Zie ook: Prebble, M. (2018). Is "we" singular? The nature of public value. *The American Review of Public Administration*, 48(2), 103-118.

6 F. van Dalfsen, M. Synhaeve & E. Hoet (2016). *Pionieren in Participatieland*.



## 1.2 Wetenschappelijke wortels lerende benadering

Om dat werken aan publieke waarde als 'lerend' te kunnen analyseren baseren we ons op vele bronnen. Een benadering vanuit leren is bepaald niet nieuw. Hieronder een korte typering vanuit bestuurskunde en verschillende benaderingen van leren naast en in het verlengde van de theorie van Mark Moore over publieke waarde.

In de hoofdtekst hebben we daarbij onderscheiden naar het zogenaamde 'kleine leren' en het zogenaamde 'grote leren'. Bij het kleine leren gaat het om in een concreet participatieproces tot een gezamenlijk handelingsperspectief te komen. Hierna, in deze wetenschappelijke bijlage, spreken we meer algemeen van beleidsleren, als het proces van coalitievorming met zo'n perspectief in plaats van over het kleine leren.

De bestuurskundige Albert Jan Kruijer noemt de ervaringen in zo'n participatieproces, in navolging van Alexis de Toqueville een 'democratische ervaring'.<sup>7</sup> Het stelt betrokkenen in staat om zelf gezamenlijke vraagstukken op te lossen. Die ervaringen zijn de basis voor wat we 'het grote leren' hebben genoemd. Bij het 'grote leren' gaat het, mede op basis van al die ervaringen in concrete participatieprocessen, om het breder maatschappelijk leren van participatie (democratie en, wederom, een geciviliseerde omgang met elkaar).

In beide gevallen spreken we van leren als verandering van gerichtheid. Uiteraard is dat ervaringsleren meer systematisch vorm te geven gericht op coalities in concrete processen en op perspectieven op participatie.

In de volgende paragrafen geven we een nadere bestuurskundige positionering.

### 1.2.1 Habitus, leren en zo meer: maatschappelijk leren (het meer grote leren)

In de hoofdtekst is al verwezen naar onder meer Elias als inspiratiebron voor de opvatting die we hier hebben over leren. Elias onderzoekt (heel, heel simplificerend) hoe de habitus als de gerichtheid op de omgang met elkaar verandert door processen van maatschappelijke ontwikkeling, en met name door intensivering van afhankelijkheidsverhoudingen. Hij concentreert zich op wat heet civilisatieprocessen. De habitus ondergaat in processen van civiliseren die Elias heeft bestudeerd verandering in de zin van onder meer:

- Minder collectieve normering en sterker individuele gewetensvorming;
- Meer beheersing van driften en emoties;
- Kennisontwikkeling meer vanuit distantie en minder vanuit betrokkenheid (meer gericht op wat Elias noemt meer werkelijkheidscongruente kennis).

Decivilisering kan ook en dan gaan de processen de andere richting (vergelijk fake news of vergelijk achteruitleren zoals bij ons omschreven). Hij verwijst uitgebreid naar Freud met zijn onderscheid van geweten, onderbewuste en bewuste. Zijn concept van habitus als richtinggevend aan gedrag steunt zwaar op deze driedeling, maar hij ziet die opbouw en gerichtheid van onze mind als aan maatschappelijke ontwikkeling onderhevig en dus als typisch voor de periode waarover hij civilisatieprocessen heeft bestudeerd.

De ontwikkeling van de habitus zouden wij omschrijven als maatschappelijk leren. We zouden kunnen spreken van een habitus over participatie. Bij Elias is de habitus uiteindelijk verklarend voor het daadwerkelijke gedrag. Hij concentreert zich ook nadrukkelijk op de habitus op maatschappelijk niveau (groepsniveau), onderscheiden van de individuele habitus.<sup>8</sup>

Zijn opvattingen zijn inspirerend voor ons. Desondanks gebruiken we het begrip habitus niet. Het is een door veel sociale wetenschappers gebruikt begrip, met een vooral strekking van algemene gerichtheid, niet van een verhaal over een specifiek issue. Zie bijvoorbeeld Bourdieu over de specifieke habitus van sociale klassen.<sup>9</sup> Het begrip wordt naast gerichtheid ook vaak verbonden met én fysieke uiting én gedrag; wij halen dat liever uit elkaar. Met de definitie van gerichtheid hebben we een iets hanteerbaarder concept om de in participatieprocessen optredende leerprocessen te kunnen beschrijven.<sup>10</sup>

8 Elias, N. (1992). Studien über die Deutschen: Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert (Vol. 1008). Suhrkamp; Elias, N., Schröter, M., Bremecke, D., & Heilbron, J. (1983). Engagement und Distanzierung (p. 199). Frankfurt am Main: Suhrkamp; ook in deel 2 'Het grote leren, verdieping en praktijk' ('Over gerichtheid en wat het is') verwijzen we naar Elias' civilisatieproces.

9 Bourdieu, P. (1990). Structures, habitus, practices. The logic of practice, pp. 52-65. We werden gewezen op de sociologe Dorothee Sturkenboom – zij maakt naast het werk van Elias ook gebruik van het gedachtengoed van Pierre Bourdieu – noteert in haar studie: 'door socialisatie zijn in ieder menselijk lichaam mentale schema's van waarneming en waardering neergeslagen die groepsgebonden smaken, handelingen, praktijken en leefstijlen genereren.' Deze habitus is tegelijkertijd oorzaak én gevolg van de positie die een persoon of groep in de sociale orde inneemt.' Sturkenboom (2010). Bourdieu in de provincie. Over de wetenschappelijke sociabiliteit en de distinctieve waarde van sekse. Beschikbaar via: [www.stilus.nl/sturkenboom/p-2122a.pdf](http://www.stilus.nl/sturkenboom/p-2122a.pdf) p.19. Ook werden we gewezen op het feit dat Hugo de Groot het begrip al gebruikt in de zin van aangeleerd gedrag. Het begrip krijgt een dubbele lading van dispositie én daadwerkelijk gedrag.

10 We hebben ons hier uiteraard beperkt, maar er is een zeer uitgebreide literatuur over wat vaak 'social learning' heet. Zie bijvoorbeeld Termeer, C. J., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680-710.

### 1.2.2 Beleidsleren en verder (het meer kleine leren)

Voor het zogenaamde kleine leren in concrete participatieprocessen is met name ook de benadering van beleidsleren binnen de bestuurskunde voor ons een inspiratiebron. Bij het kleine leren gaat het zoals gezegd om de ontwikkeling van een door een dominante coalitie gedeelde handelingsperspectieven in een concreet participatieproces (beleidsproces). Die benadering is als volgt geïnspireerd door deze benadering van beleidsleren

De bestuurskunde kent een sterke stroming met een nadruk op planvorming en beleidsontwikkeling voor verklaring en/of sturing van de beleidsvorming. In onze termen staat in deze benaderingen centraal de ontwikkeling van handelingsperspectieven, vaak door deskundigen. Een zwakte van deze benadering is dat factoren als macht, netwerken etc., vaak zeker zo verklarend zijn voor de ontwikkeling van de uiteindelijke besluitvorming. De wetenschappelijke dialoog over macht en beleidsontwikkeling heeft in deze benadering van planvorming en beleidsontwikkeling geleid tot het volgende onderscheid. Ten eerste een onderscheid naar een proces van beleidsontwikkeling en planvorming waarin kennis en denken centraal staan. Dat proces is ten tweede verbonden en ontwikkelt zich in samenhang met het proces van besluitvorming over dit perspectief waarin macht, onderhandelen centraal staan. Typeringen als 'de strijd om beleid' passen hier.<sup>11</sup>

Vanuit dit onderscheid is het een kleine stap naar een benadering van beleidsleren. Niet zozeer de ontwikkeling van het perspectief als zodanig staat centraal, maar de wijze waarop de actoren die bij de besluitvorming betrokken zijn dit perspectief tot hun perspectief maken. Eberg c.s. onderscheiden in hun boek *Leren met Beleid* (1996) naar leren in en door debat en door uitvoering, met als resultaat meer instrumenteel leren of politiek leren. Voor de oorsprong van de benadering van leren in de bestuurskunde gaan ze terug tot Charles Lindblom, de aartsvader van het incrementalisme (jaren zestig), waarbij veranderingen in beleidsopvattingen tot stand komen door stap voor stap aanpassing (seriële aanpassing), dus door 'trial and error' leren en door wederzijdse aanpassing, een

tegenover elkaar afwegen van verschillende perspectieven.<sup>12</sup>

De benadering van beleidsleren heeft een enorme stimulans gekregen door Paul Sabatier (op wiens theorie Eberg c.s. zich bij hun onderscheiding ook op baseren).<sup>13</sup> Hij introduceerde het begrip *advocacy coalition framework* (ACF). Een 'advocacy coalition' bestaat uit relevante actoren in een beleidsveld met gelijkgerichte opvattingen en handelingsopties. Die coalitie is wel of niet dominant. Die coalitie leert. Dat wil zeggen dat aanpassing van opvattingen handelingsrichtingen plaats vindt, meer of minder fundamenteel. Er is bij Sabatier als het ware sprake van beleidsleren van de eerste orde en tweede orde.<sup>14</sup>

### 1.2.3 Benaderingen van systematisch leren

We zien leren dus verankerd in het ervaren opdoen. Leren is echter ook meer systematisch te beïnvloeden. In de hoofdstekst is uitgebreid ingegaan op hoe men van ervaringsleren naar systematisch leren te komen. Dat kan op verschillende niveaus waarbij ervoor individueel leren en organisatieleren een uitgebreide literatuur is. De verwijzingen in de hoofdstekst naar Kolb en anderen concentreren zich op ervaringsleren als basis en op hoe dat leren systematisch verder vorm kan krijgen. In de hoofdstekst krijgt met verwijzingen naar Peter Senge aandacht welke condities binnen organisaties dat leren van participatie bevorderen en hoe dat te organiseren. Met onderscheidingen als eerste en tweede orde leren. Senge en Kolb zijn toonaangevend geweest in dit domein van individueel en organisatieleren.<sup>15</sup> Maar de leertheorie heeft oude wortels en heeft vele uitwerkingen gekregen. Zie bijvoorbeeld Manon Ruiters<sup>16</sup> die aangeeft hoe voort te bouwen op het diverse landschap van leren in een organisatie.

Voor ons is het kader echter niet deze veelvormigheid van verschillende benaderingen van leren. Doel van systematisch leren is voor ons om beter van ongestructureerde naar gestructureerde vragen te kunnen komen. We gaan in de volgende paragraaf nader in op dit streven van ongestructureerd naar gestructureerd en zo gezamenlijk een handelingsperspectief opbouwen. Er kunnen echter vele leerbenaderingen een plek krijgen in dit leren om beter met elkaar tot handelingsperspectieven te komen. Hans Vermaak is hier een belangrijke inspiratiebron,<sup>17</sup> maar zie bijvoorbeeld

11 Kuypers, G. (1980). *Beginselen van beleidsontwikkeling* (deel A theorieën). Bussum: Coutinho. Zie bijv. van der Donk over het onderscheid schema-benadering en arenabenadering. Schema staat voor de klassieke doelrationele benadering van besluitvorming en beleidsvoering (p.75); arena voor processen van sociale interactie (...) rond een min of meer uitgekristalliseerd beleidsprobleem (p.89); van der Donk, W. B. H. J. (1997). *De Arena in Schema*. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek over de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen. In dit proefschrift over de invloed van informatisering op beleidsprocessen, krijgt de meer schematische benadering een plaats binnen de meer omvattende benadering vanuit arena (in onze woorden). Zie ook Bovens, M. A. P., 't Hart, P., van Twist, M. J. W., van den Berg, C. F., van der Steen, M. A., Tummers, L.G. (2017). *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Wolter Kluwer.

12 Eberg, J., van Est, R., & van de Graaf, H. (1996). *Leren met Beleid*. Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-milieu- en technologiebeleid.  
13 Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.  
14 Bateson, G. (1973). *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology*. London: Paladin, Granada.  
15 We verwijzen naar *Leren in Participatieland* deel 2: 'Het grote leren, verdieping en praktijk' voor onze uitwerking van vanuit ervaringsleren de gerichtheid op participatie verder versterken op individueel, organisatie- en maatschappelijk niveau.  
16 Ruiters, M. (2006) *Liefde voor leren*. Kluwer.  
17 Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taale vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Kluwer.



ook Eefje Cuppen die in haar proefschrift aangeeft hoe in participatieprocessen bij ongestructureerde problemen bepaalde leervormen te kiezen.<sup>18</sup>

In het systematisch vorm geven aan leren zijn het maatschappelijk en beleidsleren nauw met elkaar verbonden. Alweer simplificerend gezegd is een proces als civiliseren op de eerste plaats een proces van ervaringsleren. In intensiever afhankelijkheidsverhoudingen verandert door ervaringen de gerichtheid. Of door ervaringen in concrete participatieprocessen verandert de bredere gerichtheid op participatie. Dat brede leren zoals van participatie kan ook meer systematisch vorm krijgen. Hiervoor is al verwezen naar literatuur over social learning.<sup>19</sup> Ook hier ontwikkelt zich een uitgebreide literatuur rond leren, beïnvloeden, campagnes en, wat recenter nog meer in de aandacht komt: nudgen.<sup>20</sup> Corona dwingt tot nieuwe leerscholen. Hier ligt nog wel een veld open van hoe aan campagnes te werken. Bij de organisatie die hebben meegedaan aan het onderzoek was nog geen sprake van systematisch organiseren van processen van maatschappelijk leren. We zij dan ook niet verder ingegaan op de ontwikkeling van bijvoorbeeld een proces op stadsniveau voor leren van participatie. Elders zijn we daar wel op ingegaan, maar hier ligt ook voor ons nog een veld open.<sup>21</sup>

### 1.3 Steunen op andere bestuurskundige benaderingen

In onze benadering ligt bij het kleine leren dus de nadruk op het bereiken van een gedeeld of in ieder geval verenigbaar handelingsperspectief door een dominante coalitie. Een advocacy coalition framework met een vertoog zogezegd. Hoe daar te komen?

#### 1.3.1 Leerprocessen van ingewikkeld naar overzichtelijk

Voor de ontwikkeling van dat vertoog is voor ons heel belangrijk het gedachtegoed over wicked vraagstukken zoals door Hoppe en de Graaf al decennia geleden toegankelijk is gemaakt en met name ook door Rob Hoppe verder ontwikkeld. Wicked vraagstukken zijn simpel gezegd vraagstukken

waarin belanghebbende actoren heftig verschillen vanuit waardenoogpunt, vanuit oogpunt van oplossingen en vanuit oogpunt van wat relevante kennis is, als die er al is. In de genoemde benadering ligt de nadruk op het uiteindelijk komen tot overzichtelijke vraagstukken waarvoor oplossingen mogelijk zijn. Altijd zal die oplossing deel zijn van een discours; we leven nu eenmaal in taal en communicatie.

Omdat de verschillen zo groot en zo heftig zijn, hebben technische interventies (kennis of een wat 'platte oplossing') vaak geen zin. Bij wicked vraagstukken zijn er vaak interventies nodig die iets doen aan de gerichtheid van stakeholders. Gerichtheidsveranderingen zijn nodig om een perspectief – een meer gezamenlijk verhaal – mogelijk te maken. Op basis van dit gezamenlijk perspectief kunnen concrete/praktische oplossingen gezocht worden.

Een belangrijke bron voor dit denken is het werk van Martin Rein en David Schön (1992, 1994) dat gaat over waarom sommige beleidsproblemen zo verdraaid lastig zijn. Het schurkt dus erg dicht tegen de wicked problems<sup>22</sup> gedachten aan. Ze maken een paar belangrijke onderscheidingen:

- Beleidsmeningsverschillen; en
- Beleidscontroverses

Beleidsmeningsverschillen, daar kom je wel uit. Dat tweede is lastig omdat het veel afhankelijker is van de framing die iemand heeft. Feiten (die wel helpen bij het overbruggen of oplossen beleidsmeningsverschillen) worden een stuk minder belangrijke omdat het ene feit belangrijker is dan het andere, of omdat feiten anders geïnterpreteerd worden of genegeerd worden.

Uiteindelijk stellen ze dat beleidscontroverses frame conflicten zijn (1994, p. 165) en dat dus frame reflection de manier is om die conflicten op te lossen. Framereflecties eisen aandacht voor gerichtheid: waarom kijkt iemand zo naar het probleem. Wat is het verhaal erachter? Wat is de rationale van dat frame. Om vanuit die reflectie verder te werken aan het controversiële probleem. Een gesprek over onze frames (Sabatier zou ze belief systems noemen) is dus altijd een heel diep en persoonlijk gesprek (Rein & Schön, 1992, p. 151) omdat het frame niet los te zien is van een persoon zelf (en zijn/haar verhaal met handelingsperspectief). Framereflecties zijn dus een voorbeeld van een gerichtheidsinterventie om controverses (al is het maar

18 Cuppen, E. (2009). *Putting Perspectives into Participation*. Uitgeverij BOXpress, Oisterwijk.

19 Wals, A. E. (Ed.). (2007). *Social learning towards a sustainable world: Principles, perspectives, and praxis*. Wageningen Academic Publishers. Zie bijv. WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam University Press; Wals (2007).

20 Zie bijv. Wesseling, H., Boot, J., Kisteman, W. & van der Voort, H. (2017) *Het stelsel van informatieveiligheid: een essay over hoe we moeten leren er klaar voor te zijn*. *Bestuurskunde*, 26(1), 65-75. Wesseling H. (2008). *Civiliseren als leren*. *Bestuurskunde*, 2008(1), 27-38.

22 Rein, M., and D.A. Schön (1992) *Reframing policy discourse*, in: F. Fischer and J. Forester (eds): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham; Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books

een klein beetje) te doorbreken en dus een stapje dichterbij een gezamenlijk perspectief te komen.

Veel inspiratie hebben we ontleend aan de discourse benadering van Maarten Hajer.<sup>23</sup> Zijn argument is tamelijk gecompliceerd. Simplificerend en enigszins in onze terminologie is een discours een beleidsverhaal met nadere onderbouwing, enigszins vergelijkbaar met wat wij gerichtheid met handelingsperspectief noemen. Een discours is nadrukkelijk niet een individueel verhaal maar een meer of minder gedeeld verhaal dat functioneert in de politiek maatschappelijke ruimte. Zo'n discours reproduceert en ontwikkelt zich in de relevante praktijken waarin interactie plaats vindt mede gestuurd door dit zich ontwikkelende discours. Communicatieve, talige interventies in deze praktijken of vanuit de omgeving bepalen hoe het discours en in relatie daartoe de praktijken zich ontwikkelen. Een bepaald beleidsterrein kent verschillende 'discoursen' die in concurrentie met elkaar kunnen zijn. De vraag is dus steeds welk discours dominant is/wordt en welk handelingsperspectief daardoor medebepalend is voor de ontwikkeling van de relevante praktijken.

### 1.3.2 Meer dan leren

Uiteindelijk gaat het echter om daadwerkelijk realiseren van publieke waarde als gesteunde resultaten, in 'the real world, for real people', hoe talig die werkelijkheid ook is. Uiteindelijk vereist komen tot een gezamenlijk perspectief meer dan gerichtheidsinterventies. Tezamen kunnen de actoren in de coalitie het perspectief ontwikkelen en tot besluitvorming en uitvoering komen. Dat vereist kennis, een zekere organisatie van de coalitie en machtsposities. Onze leerbenadering is dan ook niet alleen één benadering naast andere benaderingen. In andere benaderingen staat om tot publieke waarde te komen bijvoorbeeld centraal planning en beleidsontwikkeling, of macht en besluitvorming, of logica van de bureaucratie, of processturing en netwerksturing.<sup>24</sup> In onze visie komt er uiteindelijk wel of niet een dominante coalitie die tot besluitvorming komt over een handelingsperspectief. In de hoofdttekst ontwikkelen we mede op basis als van inzichten als van Hoppe een model waaruit duidelijk wordt dat dat leerproces nader vorm krijgt door beleidsontwikkeling (kennisprocessen), door schuivende machtsverhoudingen, besluitvormingsregels en betrokken netwerken (arena) door organisatie van procesvoering. Onze benadering maakt dan ook volop gebruik

van inzichten uit andere benaderingen. Leren als ontwikkeling van gerichtheid naar een verenigbaar handelingsperspectief is tot op zekere hoogte de te verklaren variabele, de afhankelijke variabele. Met dien verstande dat sprake is van fasering van zo'n ontwikkeling en altijd sprake is van wisselwerking tussen de verschillende variabelen in de overgang naar een volgende fase. Bijvoorbeeld: overeenstemming over een te volgen proces als een stap naar een verenigbaar handelingsperspectief heeft causale werking op de machtsverhouding aan het begin van de daaropvolgende fase van een participatieproces. Eenvoudige eenzijdig causale verklaringen zijn zelden valide in de ingewikkelde politieke werkelijkheid.

<sup>23</sup> Hajer, M. A. (1995). The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process. Zie ook Korsten, A. F. A. (2014). Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen. Via: [www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf)

<sup>24</sup> Zie De Baas, J. H. (1995). Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid; en De Baas, J. H. (2017). Voorbij de eeuw van bureaucratie: van regelorganisatie naar casusorganisatie. Boom bestuurskunde.

## HOOFDSTUK 2

# Specifiek aan leerbenadering participatie

Wij kijken naar participatie vanuit het 'leren'. Leren als de vorming van gezamenlijke handelingsperspectief (verandering van gerichtheid) binnen een participatieproces, maar ook perspectief op participatie zelf is de primaire invalshoek waar vanuit we analyseren. Maar natuurlijk is participatie meer dan 'leren'; we spreken ook wel van 'leren en besluiten'. Die invalshoek 'van leren (perspectiefvorming naar besluiten)' levert volgens ons het beste aangrijpingspunt om participatie te begrijpen en verder te ontwikkelen. Wat is nu specifiek of juist overeenkomstig aan onze benadering ten opzichte van andere benaderingen? Om daar meer zicht op te krijgen reflecteren we in dit hoofdstuk op onze benadering in relatie tot onze inziens belangrijke literatuur. Het is geen complete literatuurstudie (voor een meer compleet overzicht verwijzen we naar Visser en anderen, 2019)<sup>25</sup>. We gaan in op:

- De verschuiving naar netwerksturing en participatie als het nieuwe normaal
- Wat volgens ons de dominante benaderingen zijn in de huidige literatuur
- Welke problemen, dilemma's en idealen belangrijk zijn binnen die benaderingen
- Hoe (een deel van) deze benaderingen instrumenten geven voor participatie

In dit hoofdstuk sluiten we na de reflectie af met een beschrijving hoe we onze eigen positie zien (in paragraaf in 2.3 en 2.5).

## 2.1 Benaderingen en positionering

Op de eerste plaats sluiten we meer algemeen aan bij de theorie over en praktijk van verschuiving in deze samenleving naar netwerksturing en participatie. Bij het thema participatie past de kanttekening dat betrokkenheid van organisaties in de zogenaamde naoorlogse Nederlandse consensusdemocratie al een diepgeworteld kenmerk was, die echter nieuwe vormen krijgt in de huidige netwerksamenleving. In de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaan onder druk van heftig emancipatiestreven nieuwe accenten. 'Burgerparticipatie' als aanvulling op de representatieve democratie is dan al onderwerp van gesprek. De kloof 'burger - bestuur' wordt een thema in de bestuurskunde en er ontwikkelden zich vormen van inspraak en consultatie. In de afgelopen decennia ontwikkelden zich vormen als interactief beleid en later co-creatie. Het begrip 'deliberative democracy'<sup>26</sup> wordt een bekende noemer voor verschuiving naar meer op dialoog van burgers gebaseerde democratische besluitvorming.

Naar al deze vormen is uitgebreid studie geweest en er is een uitgebreid participatie-instrumentarium ontwikkeld.<sup>27</sup> Deze ontwikkeling naar wat wij noemen netwerksturing en participatie kenmerkt zich volgens ons door de langzame verschuiving van het vanzelfsprekende laatste woord van de representatieve democratie naar daadwerkelijk meebepalen door de betrokken burgers en organisaties.

26 Kymlicka, W. (2002). *Contemporary political philosophy: An introduction*. Oxford: Oxford University Press. Kymlicka analyseert hoe rond 1990 burgerschap een centraal thema was geworden (Vanaf p. 285) en plaatst daarbinnen de verschuiving van "vote centric approach of democracy" naar "the processes of deliberation and opinion formation that precede voting." Hij verwijst naar Dryzek die dit de 'the deliberative turn' in democratietheorie noemt. (P. 291). Kymlicka is zich bewust van de grote invloed van Jürgen Habermas op de ontwikkeling van dit gedachtegoed van deliberative democracy. Bijvoorbeeld met het vroege werk van Habermas: 'Strukturwandel der Öffentlichkeit' (1962) en het latere werk 'Theorie des kommunikativen Handelns' (1981). Maar beide publicaties zijn van vóór de 'the deliberative turn' die Kymlicka in navolging van Dryzek situeert rond 1990.

27 Osborne, S. P. (2006) *The new public governance*. *Public Management Review* 8(3): 377-387; Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (Eds.). (2013). *New public governance, the third sector, and co-production*. Routledge; Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). *A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357; Nederhand, J. (2019). *The governance of self-organization: analyzing the governance relationship between municipalities and community-based collectives*. Erasmus University Rotterdam.

25 Zij stippen overigens ook de noodzaak van leren aan (pp. 23 - 24 & 41 - 45): '[leren] is volgens verschillende auteurs de belangrijkste opbrengst van participatie.' Tegelijkertijd merken zij ook, net als wij, op dat inzicht over 'hoe en wat te leren' ontbreekt in de literatuur.

## 2.2 Drie hoofdstromen

We sluiten dus aan bij deze verschuiving, maar waar sluiten we dan bij aan?

De (wetenschappelijke) dialoog over de beste inrichting van democratie en de rol van burgers of inwoners is zo oud als de democratie als staatsvorm.<sup>28</sup> We gaan maar niet terug tot de oude Grieken, hoeveel daar ook te leren is, ook voor deze tijd.<sup>29</sup> Over participatie en democratie verschenen in 2017, 2018 en 2019 een aantal relevante boeken/reflecties over de ontwikkeling van onze democratie, zoals: Niet de kiezer is gek<sup>30</sup>, Gemeente in de Genen<sup>31</sup>, Veenbrand<sup>32</sup> Dorpspolitiek<sup>33</sup> en Groter denken, kleiner doen<sup>34</sup>. Participatie is een duurzaam kenmerk van hoe we de samenleving organiseren, zoals ook blijkt uit het veelgebruikte stuk van de WRR 'Vertrouwen in burgers'<sup>35</sup> en het recentere 'Weten is nog geen doen.'<sup>36</sup> Kortom, de thema's participatie en democratie leven.

Genoemde verschuiving gaat dan ook niet geruisloos, niet in de praktijk en niet in de theorie en is ook niet eenduidig. We onderscheiden naar een driedeling in studies en opstelling. Elk van deze benaderingen plaatst participatie in bepaald perspectief tot democratie en samenleving zoals die is of zoals die zou moeten zijn.

Volgens ons moet heel pragmatisch het beste van deze drie benaderingen uitgangspunt zijn. We schetsen deze benaderingen; de debatten daaromheen en schetsen vervolgens onze pragmatische invalshoek van 'leren van participatie'.

### 2.2.1 Versterk de representatieve democratie

Participatie is mede ingegeven door kritiek op het functioneren van de representatieve democratie.<sup>37</sup> De nadruk op een meerderheid in plaats 'de burger' of een ander politiek subject ('het land', 'de gemeente', etc.),<sup>38</sup> geringe betrokkenheid, dalende opkomst,<sup>39</sup> wantrouwen, gebrekkige informatie over

voorkeuren,<sup>40</sup> gebrekkige representatie in vertegenwoordigende organen bijv. van jongeren of andere groepen die ondergerepresenteerd zijn, de korte-termijn fixatie die nu in de politiek heerst, en zo meer.

Veel van de critici richten zich op versterking van het representatieve stelsel. De eerste benadering gaat het dan ook om versterking van de betrokkenheid van met name burgers en maatschappelijke organisaties bij representatieve politiek-democratische besluitvorming. Deze auteurs zijn niet zozeer tegen vormen van participatie, maar constateren ook een aantal fundamentele vragen die het belang van de uiteindelijk richting gevende rol van de representatieve democratie nog eens benadrukken. Uiteindelijk is het doel altijd om de representatieve democratie te versterken. In deze eerste benadering is de representatieve democratie niet alleen de huidige realiteit, maar ook het best denkbare model. De representatieve democratie behoeft wel verbeteringen om beter tot zijn recht komen. Participatie kan tot op zekere hoogte bijdragen aan het goedvoeden van de representatieve democratie. Checks and balances, aandacht voor algemeen belang en afweging van specifieke belangen overheersen in deze benadering.

Tal van auteurs hebben zich vanuit deze benadering gebogen over de meer fundamentele vraagstukken rondom participatie binnen de representatieve democratie.

#### *Hoe 'democratisch' is het?*

Door het werken aan draagvlak of het komen tot akkoorden of besluitvorming wordt de volksvertegenwoordiger of 'de representatieve politiek' in een andere positie geduwd. Annemarie Kok<sup>41</sup> stelt in 'Aan tafel' dat de "wetgeving – alsof het schoonmaakwerkzaamheden betreft – aan tal van niet-politieke actoren" wordt uitbesteed. Het besluiten buiten de electorale weg zet de 'echte democratische' legitimiteit buiten spel. Andere kritische noten ten aanzien van participatie en 'de democratie' zijn te vinden in: Afscheid van de wetgever. Over maatwerk, experimenten en enige andere ongemakken of Outsourcing the Law.<sup>42</sup>

Ook de meer traditionele democratietheorieën bestempelen participatie – in het kader van netwerksturing – als een risico voor de democratie: "Governance networks undermine liberal democracy because they undermine representative democracy's institutions."<sup>43</sup>

28 Sartori, G. (1987). The theory of democracy revisited (Vol. 1). Chatham House Pub.  
 29 Van Reybrouck, D. (2016). Tegen verkiezingen. Uitgeverij De Bezige Bij.  
 30 Van der Meer, T. (2017). Niet de kiezer is gek. Spectrum.  
 31 Voermans, W., Waling, G. (2018). Gemeente in de genen: tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland. Prometheus.  
 32 Putters, K. (2019). Veenbrand: smeulende kwesties in de welvarende samenleving. Prometheus.  
 33 Bolkestein, M., Fennema, M. (2018). Dorpspolitiek: waar is het lokale gezag. Prometheus.  
 34 Tjeenk Willink, H. (2018). Groter denken, kleiner doen: een oproep. Prometheus.  
 35 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). Vertrouwen in burgers (Vol. 88). Amsterdam University Press.  
 36 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid. (Vol. 97). Den Haag.  
 37 Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. Policy and Society, 38(1), 41-57.  
 38 Rosanvallon, P. (2008). Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust. Cambridge, UK: Cambridge University Press.  
 39 World Economic Forum. (2015). The weakening of representative democracy. Outlook on the Global Agenda 2015. Via: <http://reports.weforum.org/outlook-global-agenda-2015/wp-content/blogs.dir/59/mp/files/pages/files/trend-5.pdf>

40 Sartori, G. (1987). The theory of democracy revisited (Vol. 1). Chatham House Pub. Met name hoofdstuk 2 en 5.

41 Kok, A. (2019). Aan tafel? Beschikbaar via: [www.wbs.nl/publicaties/aan-tafel](http://www.wbs.nl/publicaties/aan-tafel)

42 De oratie van prof. Munneke: [www.rug.nl/about-us/news-and-events/events/inauguration/2017/0926-munneke](http://www.rug.nl/about-us/news-and-events/events/inauguration/2017/0926-munneke) en het boek van Pauline Westerman.

43 Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. Scandinavian political studies, 28(3), 195-218. Citaat van p. 199

### Is participatie wel eerlijk en inclusief?

Meerdere auteurs<sup>44</sup> presenteren de vraag of, sommigen stellen zelfs dat, participatie een dark side heeft.<sup>45</sup> Voorbeelden om aan te denken zijn participatieongelijkheid, de zorgen of participatie niet altijd de usual suspects trekt en of men niet voornamelijk bezig is met zijn of haar eigen belangen te verzilveren. Ook wordt recent de discussie aangewakkerd of bewegingen zoals ‘tafels’ en ‘akkoorden’ – ook in het kader van participatief tot oplossing voor vraagstukken komen – de democratie niet aantasten.<sup>46</sup>

### Geen nepparticipatie

Voor deze auteurs moet bij de keuze van participatieve vormen het huidige representatieve stelsel de kern van de democratische besluitvorming blijven vormen. De raad het laatst woord! Het risico verbonden met deze benadering is natuurlijk dat participatie niet echt tot verschuiving van invloed leidt naar betrokken en belanghebbende burgers. Deze benadering vraagt van overheden ook vaak een serieus commitment tot samenwerken en verantwoordelijkheid delen.<sup>47</sup> In Richard Sennett's<sup>48</sup> meest recente boek *Stadsleven* wijst hij op veel ‘neppe’ participatietrajecten waar participanten niet echt invloed hebben. Hij stelt (p. 305): “De methode van coproductie heeft daarentegen tot doel de uitwisseling voor beide partijen waardevol te laten zijn door de technisch onderlegde maker en door de het leven ervarende bewoner de plannen vanaf het eerste begin samen te laten maken.” Uiteindelijk gaat het bij participatie, volgens Sennett, erom dat het voor participanten de moeite waard is.<sup>49</sup> De vraag is of ‘burgers zich gehoord laten voelen’ voldoende de moeite waard is. Als overheden, de politiek of de samenleving op zoek willen naar aanvullende vormen om ‘de macht bij de mensen’ te leggen, zijn goede participatieprocessen die de moeite waard zijn en échten beïnvloeding een vereiste.

### 2.2.2 Versterk de politieke democratie

De tweede benadering benadrukt het ideaal van de democratie en de problemen in het functioneren van de huidige representatieve democratie (non participatie, wantrouwen etc.). Politiek burgerschap is een dominant uitgangspunt.

Het gaat in deze stroming om de meer fundamentele verandering van de representatieve democratie, mede ook vanuit twijfel aan de mogelijkheden van de voorgaande benadering van versterking van de representatieve democratie. De claim is dat representatieve democratie, op z'n best, een instrumenteel substituuut voor een sterkere vorm van democratie is.<sup>50</sup> Er zijn auteurs die participatie vertalen naar ‘eisen’ van fundamentele verandering van de representatieve democratie: naar meer directe politieke democratie en naar meer maatschappelijke democratie.<sup>51</sup> Ook de recente al genoemde publicatie van Herman Tjeenk Willink (*Groter denken, kleiner doen*), geeft zo'n pleidooi. Hij poneert de stelling dat onze overheid het grootste gevaar is voor onze democratische rechtsorde en dat Nederland vervreemd is geraakt van de betekenis van burgerschap en de normatieve context waarbinnen onze overheid opereert.<sup>52</sup>

Tegelijkertijd is de variatie binnen deze benadering erg groot. Binnen deze benadering is er veel (wetenschappelijk) onderzoek gedaan<sup>53</sup> en er zijn allerlei experimenten en praktijken waarin participatie nader onderzocht en beproefd wordt zoals vele burgerinitiatieven, de G1000,<sup>54</sup> Democratic Challenge, etc. Een van Reybrouck's studies, ‘Tegen verkiezingen’, (pleidooi voor loting) is een bekend werk binnen deze benadering.<sup>55</sup> Denk daarnaast aan referenda, directe verkiezingen, en als ‘sublijn’ versterking maatschappelijke democratie.<sup>56</sup> Hier gaat het vaak om een fundamentele verandering van hoe de politiek doorwerkt in de samenleving en vice versa: hoe wordt de publieke opinie gevormd, welke vorm van consensus is geschikt?

44 Zie bijvoorbeeld: Blok, S. N., van Buuren, M. W., & Fenger, H. J. M. (2020). Exclusivity of citizens' initiatives: Fuel for collective action? *Journal of Civil Society*, 16(3), 243-259; Bowles, S., & Gintis, H. (2002). Social capital and community governance. *The economic journal*, 112(483), F419-F436; Adger, W. N. (2003). Social capital, collective action, and adaptation to climate change. *Economic geography*, 79(4), 387-404.; Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, 34(4), 315-353; Few, R., Brown, K., & Tompkins, E. L. (2007). Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion. *Climate policy*, 7(1), 46-59; Healey, P. (2015). Citizen-generated local development initiative: recent English experience. *International Journal of Urban Sciences*, 19(2), 109-118.

45 Fiorina, M. P. (1999). A dark side of civic engagement. *Civic engagement in American democracy*, 395-425.

46 Zie Kok, A. (2019). Aan tafel? *Socialisme & Democratie* 76(3). Beschikbaar via: [www.wbs.nl/publicaties/aan-tafel](http://www.wbs.nl/publicaties/aan-tafel) en Koole, R. A. (2019). Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie? *Regelmaat* 34(2). Doi: 10.5553/RM/0920055X2019034002002

47 Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.

48 Sennett, R. (2018). *Stadsleven: een visie op de metropool van de toekomst*. Meulenhof, Amsterdam.

49 Sennett, R. (2012). *Together. The rituals, pleasures and politics of cooperation*. Yale University Press, New Haven. p. 234

50 Urbinati, N., & Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 387-412.

51 Zie bijvoorbeeld Eisse Kalk e.a. over het 'sociaal contract': [www.dezwijger.nl/programma/presentatie-sociaal-contract](http://www.dezwijger.nl/programma/presentatie-sociaal-contract)

52 Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen: een oproep*. Prometheus.

53 Bijvoorbeeld de ECPR Standing Group over Democratic Innovations. Een dominant Europees netwerk van wetenschappers die bezig zijn met 'reforming democracy through practices that place citizens at the centre of politics and governance'. [www.standinggroups.ecpr.eu/democraticinnovations/](http://www.standinggroups.ecpr.eu/democraticinnovations/)

54 Voor een interessant paper over de effecten van G1000's op politieke ongelijkheid, zie Binnema, H. & Michels, A. (2019). Does democratic innovation reduce inequality? Paper prepared for the ECPR General Conference 2019, Wrocław.

55 Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen*. Uitgeverij De Bezige Bij.

56 Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam University Press.



### *Goed burgerschap is moeilijk; the tragedy of the commons*

Zo'n benadering waarin het politiek burgerschap centraal staat eist ook het een en ander van mensen. Een wezenlijk probleem in participatieprocessen zoals in zelforganiserende burgerinitiatieven<sup>57</sup> is het free riders probleem (of het collectieve actie probleem). Bij dit probleem zijn er in een samenwerking mensen of partijen die:

- Te weinig meewerken aan de oplossing maar er wel van profiteren.
- Te veel 'pakken' of 'profiteren' van het geproduceerde goed. Het bekendste voorbeeld is hier Garrett Hardin's Tragedy of the commons.<sup>58</sup>

Voor participanten is het erg frustrerend om anderen te zien 'free riden'. Het geeft het gevoel dat ze gebruikt of bedonderd worden.

Oplossingen voor het free riding probleem liggen doorgaans in het bedenken en vaststellen van regels (bedacht door participanten), onderlinge communicatie<sup>59</sup>, het aanspreken van intrinsieke motivatie om iets moois en goeds te doen voor elkaar.<sup>60</sup> Op het moment dat zelforganisatie en zelfbestuur sterker als ideaal worden, is de vraag of inwoners goed samen tot collectieve actie en besluitvorming kunnen komen, cruciaal voor onze maatschappelijke waarden zoals gelijkheid, inclusie en wederkerigheid.

Meer in het algemeen ontwikkelen zich dus vele vormen die een realistische benadering vragen gericht evenwichtige besluitvorming; het gaat om rechten én plichten, om vele specifieke belangen en meer algemene belangen.

### 2.2.3 Werken aan de goede samenleving

In de derde benadering ligt de nadruk meer breed op de meest wenselijke maatschappelijke besluitvorming. De civil society/de burgermaatschappij is het uitgangspunt.<sup>61</sup> Participatie is breed opgevat vanuit maatschappelijk oogpunt. De politiek heeft als functie de civil society optimaal te faciliteren. Een breed burgerschap is een dominant uitgangspunt.

57 Blok, S. N., van Buuren, M. W., & Fenger, H. J. M. (2020). Exclusivity of citizens' initiatives: Fuel for collective action? *Journal of Civil Society*, 16(3), 243-259.

58 Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248

59 Ostrom, E., Gardner, R., Walker, J., Walker, J. M., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.

60 Fischbacher, U., Gächter, S., & Fehr, E. (2001). Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment. *Economics Letters*, 71(3), 397-404.

61 Edwards, M. (2009). *Civil society*. Polity.

De kritiek op de representatieve democratie is dat verbinding tussen de representatieve democratie of maatschappelijke democratie<sup>62</sup> of 'sociale' democratie<sup>63</sup> gebrekkig is. Het belang van invulling geven aan deze verbinding wordt van meerdere kanten benadrukt, bijvoorbeeld in klassieke wetenschappelijke werken door de jaren heen.<sup>64</sup>

Deze meer overkoepelende benadering is vanzelfsprekend wat minder strak omljnd. Binnen deze benadering staat de zoektocht naar een goede samenleving centraal. De overtuiging dat civil society iets goeds op zichzelf en voor de democratie is, is allesbehalve nieuw. Deze overtuiging zijn te vinden in het denken van de Griekse Polis, de Islamitische Oemma en de Tikkun Olam binnen het Jodendom.<sup>65</sup> Binnen de Westerse traditie zijn argumenten voor een krachtige civil society te vinden in het werk van John Locke, Immanuel Kant, Wilhelm Hegel, Thomas Paine, Alexis de Tocqueville, Jürgen Habermas, Robert Putnam en nog veel meer.<sup>66</sup>

In een civil society is er ruimte voor mensen om samen hun mening te vormen, de politiek te beïnvloeden, zelf problemen op te lossen en zichzelf te organiseren voor wat voor doel dan ook.<sup>67</sup> Tegelijkertijd is een gezonde civil society afhankelijk van de staat: die bepaalt bijvoorbeeld wat wel of niet mag.

Inwoners die invloed uitoefenen over hun eigen leven en leefomgeving staan dus centraal. Denk aan verregaande vormen van zelforganisatie, zelfbeheer, ontwikkeling van commons,<sup>68</sup> het crowdsourcen van voorzieningen<sup>69</sup> of onderzoeken<sup>70</sup> of het ontwikkelen van mini-publics.<sup>71</sup>

De ontwikkeling verhoudt zich soms tot de inrichting van de representatieve democratie, denk aan burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Participatie draagt op verschillende manieren bij aan een civil society. Goede participatieprocessen dragen bij aan democratische ervaringen die inwoners tot 'betere burgers' maakt.<sup>72</sup> Ook draagt het meedoen in

62 Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur.

63 Niet te verwarren met de 'Sociaaldemocraten' als politieke stroming.

64 De Tocqueville (1998). *Democracy in America*. Wordsworth Editions. Of Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited* (Vol. 1). Chatham House Pub.

65 Ibid., p. 38

66 Keane, J. & Merkel, W. (2019). *Civil Society*. In Merkel, W., Kollmorgen, R., & Wagnier, H. J. (Eds.). *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation* (p. 390 - 398). Oxford University Press.

67 Bryant, C. G. (1993). Social self-organisation, civility and sociology: a comment on Kumar's 'Civil Society'. *British Journal of Sociology*, 397-401.

68 Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550-557.

69 Agafonovas, A., & Alonderiene, R. (2013). Value creation in innovations crowd-sourcing: example of creative agencies. *Organizations and Markets in Emerging Economies*, 2013, 4(1.7), 72-103.

70 Conrad, C. C., & Hilchey, K. G. (2011). A review of citizen science and community-based environmental monitoring: issues and opportunities. *Environmental monitoring and assessment*, 176(1), 273-291.

71 Fung, A. (2007). Minipublics: Deliberative designs and their consequences. In *Deliberation, participation and democracy* (pp. 159-183). Palgrave Macmillan, London.

72 Warren, M. (1992). *Democratic theory and self-transformation*. *The American Political Science Review*, 8-23.



participatieprocessen of het nemen van initiatief bij aan sociaal kapitaal wat op zijn beurt weer een vereiste is voor een civil society.<sup>73</sup> Uitdagingen voor deze benadering zijn er ook.

#### *Hoe ver kan het bevragen van inwoners gaan?*

De WRR stelde in 2017 (p. 28)<sup>74</sup>: “Kortom, de overheid stelt in de participatiesamenleving hogere eisen aan de burgers. Die eisen doen een groot beroep op hun mentale vermogens.” In de brede zin stelt bijvoorbeeld ook Eriksson dat ‘we leven in een selfservice society.’<sup>75</sup> Ook in het brede civil society discourse worden zelf-organiserende inwoners al snel een beetje als een magic bullet gezien: de oplossing voor elk probleem.<sup>76</sup> Inwoners worden dus op een breed scala aan onderwerpen bevestigd om mee te doen.<sup>77</sup> In eigentijdse termen zoals ‘participatiemoedheid’, zijn we deze vragen ook in de praktijk tegengekomen.

#### *Kunnen overheden de civil society wel in positie brengen?*

Boonstra en Boelens (2011)<sup>78</sup> concluderen dat de overheid vaak aan inwoners verantwoordelijkheid en actie vraagt, maar vaak vasthoudt aan instrumenten die de positie van de overheid zelf centraal stelt. Tegelijkertijd zien we in andere publicaties dat organisaties (ambtelijke expertises) zich ook verder ontwikkelen en met alle spanningen functies ontwikkelen om participatie en klassieke bureaucratie met elkaar in evenwicht te brengen.<sup>79</sup> Om de vruchten van een civil society te plukken, moet de overheid wel in staat zijn die ruimte – fysiek en mentaal – te scheppen. Dat betekent: veiligheid bieden voor dispuut, dialoog en zelforganisatie. De werkwijzen rondom het aanvragen van middelen, sturing en verantwoording meer leefwereld-proof maken.

Het laatstgenoemde punt is eigenlijk geen bezwaar tegen ‘meer civil society, maar eerder een argument dat goed vorm te geven en de uitdaging die dat voor de overheid vormt. De WRR-vraag geeft echter haarscherp aan wat deze benadering van burgers vraagt. Ook hier is het zoeken naar vruchtbare, maar realistische mogelijkheden tot versterking van democratische besluitvorming.

## 2.3 Een pragmatische benadering

We hebben drie benaderingen behandeld – op basis van diverse literatuur – die helpen bij denken over participatie. Elke van deze benadering kijkt op een andere manier naar participatie omdat ze met participatie verschillende doelen willen dienen: het versterken van de representatieve democratie, het versterken van de politieke democratie of door te werken aan de goede samenleving. De bij deze benaderingen geformuleerde vraagstukken zijn fundamenteel voor (het nadenken over) participatie, maar komen ook vaak praktisch aan de orde bij het ontwerpen of organiseren van processen zoals hierna zal blijken.

Er zijn daarbij uiteraard vloeiende overgangen tussen de verschillende benaderingen. Een belangrijke benadering als ‘deliberative democracy’ met de nadruk op dialoog en burgerschap past eigenlijk in alle drie de benaderingen.

Wij sluiten aan bij de verschuiving naar participatie en die wij ‘het nieuwe normaal’ hebben genoemd. De verschuiving is mede gemotiveerd vanuit een aantal spanningen binnen het huidige representatieve stelsel in de netwerksamenleving en met een aantal meer ideologische opvattingen over wat democratie zou moeten zijn. Daar tegenover staan een aantal kritische noten over die verschuiving naar participatie. Onze positie is gebaseerd op een meer pragmatische opstelling, vanuit de opvatting dat die ontwikkeling naar meer participatief buitengewoon belangrijk is. Vanuit alle drie de benaderingen zijn initiatieven mogelijk die tot versterking van participatie leiden gericht op publieke waarde.

In ons onderzoek zijn deze initiatieven vooral te plaatsen binnen benadering versterking representatieve democratie en ook wel in benadering van versterking civil society. Er is echter allerlei synergie denkbaar met benadering van politiek burgerschap als G1000, burgerbegroting etc. We pleiten daarom ook sterk voor een benadering waarin ook het instrumentele aspect een sterke nadruk krijgt. Zoek vormen die werken. In onderstaande paragraaf gaan we nader in op die instrumentele vormen.

73 Fukuyama, M. F. (2000). Social capital and civil society. International Monetary Fund.

74 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid. (Vol. 97). Den Haag.

75 Eriksson, K. (2012). Self-service society: Participative politics and new forms of governance. Public Administration, 90(3), 685-698.

76 Edwards, M. (2009). Civil society. Polity.

77 Ministerie van BZK (2020). Lokale democratie: tentoonstelling over de ontwikkeling van de lokale democratie na 1945. Nota Doe-democratie. Available via: [www.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/lokale-democratie/tijdlijn-lokale-democratie-4/2010-heden/2013-nota-doe-democratie/](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/lokale-democratie/tijdlijn-lokale-democratie-4/2010-heden/2013-nota-doe-democratie/)

78 Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. Urban Research & Practice, 4(2), 99-122.

79 Bijvoorbeeld Boutelier, H., Meere, F. de & Gilsing, R., c.s. (2017) Professie of het proces: de zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0. Beschikbaar via: [www.verwey-jonker.nl/doc/2017/11507\\_de-professie%20of%20het%20proces%20\\_web.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/2017/11507_de-professie%20of%20het%20proces%20_web.pdf)

## 2.4 De nadere instrumentering

Er is zoals gezegd veel (wetenschappelijk) onderzoek en er zijn allerlei experimenten en praktijken waarin participatie nader onderzocht en beproefd wordt zoals vele burgerinitiatieven, het Right to Challenge of in programma's zoals Democratie in Actie. Er is veel aandacht voor het hoe dan, waarbij dat hoe dan op drie manieren invulling krijgt naar 'de mate van invloed', 'goede participatieinstrumenten' en 'nadere criteria voor goede participatieprocessen'.

Bij de hoe-vragen zien we dat het vaak open wordt gelaten waar participatie aan bijdraagt. Bij het meer operationele houvast is participatie – als gegeven – het vertrekpunt en wordt gekeken hoe het verbeterd kan worden.<sup>80</sup> Achtereenvolgens gaan we op deze drie aspecten in. Ook hier is onze inzet een pragmatische keuze en ontwikkeling van instrumenten die bijdraagt aan een verschuiving naar participatie die bijdraagt aan publieke waarde: hoe leren we dat het beste in concrete participatieprocessen en hoe levert dat lessen voor participatie in het algemeen als steunpilaar voor de democratie?

### 2.4.1 Participatie en mate van invloed?

De ideeën over hoe participatie nader vorm te geven ontwikkelen zich al lange tijd. We zien bijvoorbeeld dat men nog steeds terugrijpt op de participatieladder van Arnstein (1969).<sup>81</sup> Zowel bij gemeenten als bij initiatiefnemers leeft dit bijna 50-jaar bestaande stuk. Andere, veelgebruikte onderscheidingen zijn vaak op een basis van de aard van de activiteit: meedoen, -weten, -denken, -besluiten, -leren.<sup>82</sup>

- Ten eerste uiteraard vanuit opvattingen over democratie. Participatie en directe democratie wordt vaak als 'goed' verondersteld en zo wordt er veel ingezet op hoe er meer (of andere) participatie kan komen. Op wat voor manier participatie goed is, is men doorgaans onduidelijker.
- Ten tweede gaat het over hoe participatie in specifieke gevallen vorm krijgt. Bijvoorbeeld in een afgebakend proces.

De beide hoe-invullingen overlappen vaak deels. Het zoeken staat voorop, gegeven de meer principiële overwegingen. Er is een veelheid aan invalshoeken, die ook mede door opvattingen over (het streven naar meer) participatieve democratie zijn bepaald.

### 2.4.2 Goede participatie-instrumenten

Er zijn dan ook vele onderzoeken geweest naar hoe participatie goed georganiseerd kan worden.<sup>83</sup> Vaak ligt de nadruk op ontwerpprincipes of instrumenten voor participatie. Het meest 'internationaal bekende' model is wellicht het CLEAR-model.<sup>84</sup> In dit model staan vijf aspecten centraal die participatie-instrumenten "het meest effectief maken"<sup>85</sup>:

- **Can do.** Hebben inwoners de juiste bronnen en kennis om te participeren?
- **Like to.** Hebben inwoners en bepaalde mate van verbondenheid?
- **Enabled to.** Krijgen de inwoners de kans om te participeren?
- **Asked to.** Worden inwoners daadwerkelijk gemobiliseerd om mee te doen?
- **Responded to.** Zijn de resultaten van participatie zichtbaar (bijvoorbeeld door middel van terugkoppeling).

Geïnspireerd op CLEAR-model, hebben Denters, Tonkens en Verhoeven het ACTIE-model opgesteld, weer meer specifiek gericht op de Nederlandse context.<sup>86</sup> Dit model is gericht op professionals die zich bezighouden met participatie zoals 'buurtadviseurs en -regisseurs' of 'participatiemakelaars.' Ook het ACTIE-model identificeert vijf aspecten die "die bepalen of burgers in actie komen en of zij een initiatief tot een goed einde zullen kunnen brengen"<sup>87</sup>:

- **Animo.** Motivaties en de drijfveren van burgers om hun initiatief gestalte te geven.
- **Contacten.** Contacten met buurtgenoten, organisaties in de buurt en instanties.
- **Toerusting.** De mate waarin de groep burgers beschikt over middelen (geld of natura), tijd en vaardigheden.
- **Inbedding.** De manier waarop organisaties zijn ingericht om bewonersinitiatieven te ondersteunen.
- **Empathie.** Het vermogen van de professionals en hun organisaties om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in te spelen op hun wensen en verwachtingen.

<sup>80</sup> Zie ook: de Haan, E., Meier, S., Haartsen, T., & Strijker, D. (2018). Defining 'Success' of Local Citizens' Initiatives in Maintaining Public Services in Rural Areas: A Professional's Perspective. *Sociologia Ruralis*, 58(2), 312-330.

<sup>81</sup> Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

<sup>82</sup> Dalfsen, F. van, Synhaeve, M. & Hoet, E. (2017) Pionieren in Participatieland. Berenschot, Utrecht. & Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>83</sup> Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1), 23-34.

<sup>84</sup> Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 286

<sup>86</sup> Denters, S. A. H., Tonkens, E. H., Verhoeven, I., & Bakker, J. H. M. (2013). Burgers maken hun buurt. Platform31.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 35

### 2.4.3 Nadere criteria

Naast deze twee meer wetenschappelijk georiënteerde modellen, zijn er nog tal van andere modellen, instrumenten en lijsten die helpen bij participatie.<sup>88</sup> Zo heeft Democratie in Actie een scan ontwikkeld waarmee organisaties hun participatieve ontwikkeling kunnen analyseren.<sup>89</sup> Alle modellen helpen in meer of mindere mate bij het inrichten of evalueren van participatieprocessen. We concluderen dat veel modellen zich met name richten op hoe het proces vorm te geven en op de daarop gerichte arenavorming.<sup>90</sup>

In de literatuur is dan ook een hausse van voorwaarden aan de orde waaronder participatie meer of minder kans van slagen heeft.<sup>91</sup> Daarbij is op de eerste nadrukkelijk te onderscheiden naar meer algemene gunstige voorwaarden om participatie te doen slagen in een organisatie of netwerk van burgers, groepen en organisaties (dit relateert aan het grote leren). Ten tweede is te onderscheiden naar gunstige voorwaarden om een concreet participatieproces te doen slagen (dit relateert aan het kleine leren).

Wat in het algemeen als gunstige condities voor succesvolle participatie geldt zijn vaak aspecten die (in onze termen) een vraagstuk minder ingewikkeld maken. Zoals gericht op samenwerking, ondersteuning van participanten, een betrokken netwerk met complementaire verhoudingen en belangen en goede vertrouwensrelaties. Uiteraard zijn de twee soorten condities, algemeen en concreet, sterk met elkaar verbonden.

De gunstige voorwaarden om een concreet participatieproces te laten slagen, zijn bijvoorbeeld te vinden in de onderstaande 'ontwerprichtlijnen' van de eerdergenoemde studie van Visser e.a.<sup>92</sup> Deze ontwerprichtlijnen formuleren een aantal criteria die ervoor zorgen dat participatie als goed wordt ervaren door participanten en overheden.

88 Zie bijvoorbeeld Kenniscentrum InfoMIL (Rijkswaterstaat): [www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/participatie/uitgebreide/participatie-2/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/participatie/uitgebreide/participatie-2/), de 'Handreiking bewonersparticipatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving' (RIVM): [www.fastadvies.com/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Handreiking-Bewonersparticipatie-bij-de-inrichting-van-een-gezonde-leefomgeving.pdf](http://www.fastadvies.com/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Handreiking-Bewonersparticipatie-bij-de-inrichting-van-een-gezonde-leefomgeving.pdf) of de 'Kennisbank Participatie' van Lokale Democratie: [www.lokale-democratie.nl/kennisbank/participatie](http://www.lokale-democratie.nl/kennisbank/participatie)

89 Zie [www.lokale-democratie.nl/cms/view/57979411/quick-scan-lokale-democratie](http://www.lokale-democratie.nl/cms/view/57979411/quick-scan-lokale-democratie)

90 Zie bijv. Devisch, O., Huybrechts, L., Martens, S. (Universiteit Hasselt) i.s.m. Pisman, A. en Vervoort, P. (Departement Omgeving) (2017). Leren participeren: Leren van participatieprocessen in ruimtelijke planning, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

91 Zie Visser et al., 2019, hoofdstuk 3.

92 Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bouwstenen →				
Criteria ↓	Ontwerp	Proces	Besluitvorming	Leren
Kwaliteit				
Transparantie				
Gelijkheid				
Inclusiviteit				
Passendheid				

Ieder participatieproces heeft dus de stappen van ontwerp, proces, besluiten en leren. Het schema wordt op basis van de bestudeerde literatuur ook nog verder uitgewerkt naar een participatieproces van respectievelijk meedenken, meebepalen en zelforganisatie.

Met dit afpellen van ontwerprichtlijnen ontstaat vaak een rijtje 'best practices' of criteria. We geven onderstaand een illustratie (waar er veel meer van zijn. Het voorbeeld gaat over een proces van meebepalen. Andere rijtjes gaan dan over het ontwerp of de besluitvorming van meebepalen.).

#### Proces van meebepalen

- Gebruik informatietechnologie (transparantie)
- Maak een duidelijke arbeidsdeling om potentiële belangenstrijd en -verstrengelingen tussen ambtenaren en participanten te voorkomen (transparantie)
- Externe autoriteiten en experts dienen terughoudend te zijn in hun betrokkenheid, (gelijkheid)
- Externe autoriteiten en experts dienen terughoudend te zijn in hun betrokkenheid, (gelijkheid)
- Maak het makkelijk voor participanten om betrokken te raken (denk bijvoorbeeld aan informatievoorziening en ervaren afstand tot organisator of andere participanten) (inclusiviteit)
- Alle participanten dienen verwachtingen te managen over de timing en mate van betrokkenheid (passendheid)

Voor de geïnteresseerde lezer is er veel te vinden. Sinds de ladder van Arnstein is er tal van nieuw instrumenteel houvast gecreëerd. In de wetenschap en in de praktijk. Zoals we in deze sectie over 'specifiek aan leerbenadering participatie' uiteen hebben gezet zijn er twee stromen in de literatuur die de aandacht verdienen bij het bestuderen van participatie:

- Fundamentele vragen over (de wenselijkheid en het goede) van participatie vanuit drie verschillende benaderen.
- Instrumenteel houvast in de vorm van ontwerprichtlijnen, modellen, handreikingen en overheidsprogramma's.

Met Leren in Participatieland verhouden we ons tot deze twee literatuurstromen. In de volgende paragraaf zetten we uiteen hoe we ons verhouden tot alles wat we bestudeerd hebben.

## 2.5 Kern van een lerende en pragmatische benadering

Onze positie in Leren in Participatieland is vooral het voortbouwen op de bestaande benadering: in netwerken (met democratische actoren) werken aan publieke waarde voor de samenleving. Waarbij de implicatie is dat publieke waarde in sterke mate bijdraagt aan een goede samenleving (de derde benadering).

Wat betreft de eerste benadering: in de huidige netwerksamenleving is bij het opgavegericht aan publieke waarde werken de betrokkenheid van burgers en andere partijen onmisbaar. Ze maken deel uit van 'een legitimerende omgeving'. Aanvullende argumenten zijn bijvoorbeeld verwerven van informatie voor optimale besluitvorming en vooral ook het mitigeren van gebreken in de representatieve democratie zoals wel getypeerd met 'diplomademocratie', overmatige invloed van (sociale) media en zo meer. Wij zien onze opvatting bevestigd door ons onderzoek waarin participatie als 'het nieuwe normaal' duidelijk de boventoon voerde. Ook vanuit de representatieve democratie wordt de participatieve beweging gestimuleerd. De representatieve organen vragen juist ook om participatie.

Wat betreft de tweede benadering: ook wij kunnen ons zeker voorstellen dat verandering van het representatieve democratisch stelsel optreedt. Het vraagstuk van participatie – meebepalen over de eigen leefomgeving – ten opzichte van het formele democratisch stelsel in concrete beleidsvraagstukken blijft dan ook evengoed aanwezig. Ook maatschappelijke democratisering zal de vraag naar kaderstelling vanuit het formele democratische stelsel niet wegnemen, zoals ook bij een aantal van de burgerinitiatieven-casussen bleek.

Deze wat meer diepgaande vragen dagen zeker uit tot een meer fundamenteel gesprek over ontwikkeling van democratie en participatie. Als we de vragen kort samenvatten over mogelijke fundamentele gebreken van participatie: de representatie bij participatie schiet tekort, mensen kunnen het niet, de overheid kan het niet of wil het niet, mensen belazeren elkaar.

Het belangrijkste antwoord daarop is – klassiek en doorgaans – de representatieve democratie, al of niet verder gewijzigd naar meer directe elementen vooral het laatste woord te doen houden en zo niet of te zwak vertegenwoordigde belangen, dan wel enigerlei gedefinieerd algemeen belang te behartigen.

Wij vinden dat niet het gepaste antwoord op de sturingsvragen in een gefragmentariseerde en gepolariseerde samenleving, die vraagt om opgavegericht werken aan publieke waarde. We laten onze benadering het antwoord puntsgewijs schetsen:

*Het representatieve orgaan is en blijft belangrijk.*

Uiteraard moet zij dan ook de mogelijkheid van laatste woord hebben. Het kan dat echter hebben als deel van het netwerk en meestal dus als deel van de dominante coalitie. Wil de politiek toch een (deels) ander perspectief als besluit, dan zou dat in het netwerk geen verrassing moeten zijn en vanuit procesoogpunt zorgvuldig vorm moeten krijgen. Dat komt er in de praktijk op neer dat de raad beslist of de kaders vaststelt waarbinnen een proces (van zelforganisatie) plaats vindt. Het gaat bij burgerparticipatie vooral om de mogelijkheden dat proces van participatie naar die besluitvorming toe mee te kunnen bepalen door perspectiefontwikkeling op meer publieke waarde van een dominante coalitie. Door bevoegdheden van meedoen inderdaad, maar juist ook door faciliteren van meedoen, mogelijkheden tot samen kennisontwikkeling en meebepalen van de producten die in besluitvorming gaan.

De vraag naar representatie binnen participatie blijft even belangrijk. Juist representatieve organen benadrukken deze vraag. Zorgvuldige samenstelling van de arena en bijstelling daarvan leidde in de onderzochte casussen uiteindelijk niet tot dominante representatietwijfels. Het lukt dus goed om in projecten, soms door middel van ontwerp en soms door correctie, om aan representatie te werken.

*Als participatie vervangend of aanvullend op de democratie is, moet het in ieder geval goed zijn.*

Dat zal overigens niemand ontkennen. Goed participeren is voor burgers en partijen zeker een opgave. Er is inmiddels een scala van instrumenten om participanten te helpen en procesdeskundigheid bij ambtenaren en maatschappelijke deelnemers om participeren te begeleiden (daarover zo meer).

Met Leren in Participatieland bieden we het perspectief om participatie goed te doen. De leerbenadering zorgt voor processen die uiteindelijk 'meer democratisch' zijn in termen van goede informatie, het vormen van publieke opinies en het bereiken van consensus.<sup>93</sup> De leerbenadering stelt de gerichtheid ook centraal in een tijd waar de gerichtheid meer uiteenloopt en tot heftige conflicten kan leiden.<sup>94</sup>

93 Zie met name hoofdstuk 5 van Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited* (Vol. 1). Chatham House Pub.

94 Of Zuure, J. (2018) #Woest. Amsterdam University Press.

Door ook het grote leren expliciet te verbinden met participatie, stellen we dat de maatschappij en het openbaar bestuur ‘verder komen’ op participatie. Omdat het grote leren bijdraagt aan het versterken van de gerichtheid op participatie en de democratie. En omdat het grote leren systematiek geeft aan de vele lessen die elke dag worden geleerd. Door met aandacht aan dit grote leren te werken, treedt ook verbetering op t.a.v. de algemeen gunstige condities waar we het eerder over hadden en waar deel twee van Leren in Participatieland aan gewijd is.

*Het vraagstuk is altijd leidend, ga vanuit dat vraagstuk aan de slag.*

Ja, er is zeker strategisch speltheoretisch gedrag dat oplossingen bemoeilijkt mede vanuit grote belangentegenstellingen. Dat zal ook bij concentratie van besluitvorming in de representatieve democratie doorwerking hebben (waar de belangen vertegenwoordigd zijn). Wij hebben onderscheiden naar soorten vraagstukken. Juist bij ingewikkelde vraagstukken is het zaak beïnvloedingsruimte ook over vraagstelling en hoofdlijnen van invulling te laten gaan en niet alleen over het hoe. Door de vraagstelling te beïnvloeden, wordt ook de tegenstelling in strategische posities verzacht. Door fasering van het proces kan dan een gezamenlijk perspectief tot stand komen. Het geven van een passende ‘beïnvloedingsruimte is En zeker bij patstellingen kan dan soms een laatste woord nodig zijn, maar dat zal dan een te begrijpen keuze zijn, met processteun.

Wij hebben ons juist geconcentreerd op participatie als meebepalen, omdat wat ook de formele democratische inrichting is, deze gefaseerde aanpak van ingewikkelde vragen grote voordelen biedt. Door mee te bepalen over een eigen leefomgeving zijn inwoners daadwerkelijk met iets bezig en ontstaan die democratische ervaringen. Zoals we in de hoofdtekst opmerken, is dit net als elke vorm van ‘onderwijs’, een bezigheid van de lange adem. De grote leerprocessen – zoals we centraal stellen in Leren in participatieland kosten tijd. Het gegeven dat participatie de nieuwe normaal is, heeft ook een tijd geduurd. Een civil society is een ‘project of projects’<sup>95</sup> en goede participatie is één van die projecten.

Wel hebben wij ons in dit onderzoek beperkt tot lokale problematiek (ook binnen provincies en waterschappen). In gevallen van omvangrijke vraagstukken als Schiphol, Brexit en migratie zijn nadere vragen over participatie te beantwoorden. De akkoorden de laatste jaren op nationaal niveau, zoals een klimaatakkoord, bevestigen ons in het vermoeden dat antwoorden daarop mogelijk zijn vanuit de door ons gekozen leerbenadering.

### *Onze instrumentele positie*

Uiteindelijk draait in Leren in Participatieland de participatie van partijen om het meebepalen in het creëren van publieke waarde. Andere sporten van allerlei ladders zien we als gradaties waarin het meebepalen vorm krijgt. Die gradatie kan natuurlijk verschillen, maar het is essentieel dat het meebepalen georganiseerd als ‘het kleine leren’ van dominante coalities naar een gedeeld handelingsperspectief op publieke waarde waarover besluitvorming plaats vindt. De instrumentele inrichting moet daarop gericht zijn.

We herkennen veel van de onderscheidingen en uitwerkingen. En er valt nog veel naders van te leren. Wat in onze benadering plaats vindt is eigenlijk een nadere ordening. We zetten dat kort uiteen in weer enige centrale punten.

- In ons onderzoek gaat het altijd ‘een proces van een vorm van ‘meebepalen’ van die publieke waarde. Meedenken bijvoorbeeld als stap apart zullen we dus altijd aan die uiteindelijke te realiseren publieke waarde (een ‘denkproduct’) relateren en zien we dus niet als een zelfstandige graad van participatie. Uiteindelijk komt de mate van invloed tot uitdrukking in de gerealiseerde, gesteunde resultaten. Soms kan een denkproduct dan al verreweg het belangrijkste product zijn waar invloed is uitgeoefend, omdat volgens, in overeenstemming met besloten en uitgevoerd wordt.
- Voor ons is die kwaliteit verbonden met dat proces naar een perspectief van een dominante coalitie op meer publieke waarde. Daarvoor geldt weer dat het van belang is om het proces op de aard van het vraagstuk in te richten. Er is dus niet een algemene factorenhark. Een overzichtelijk vraagstuk eist een andere aanpak als een ingewikkeld vraagstuk.
- In ‘Leren in Participatieland’ benaderen we participatieprocessen voornamelijk vanuit de tweedeling startfase en doorloofase. Bij beide fases staan de verschillende aspecten van het door ons ontwikkelde Participatie Leermodel centraal: de aard van het vraagstuk, gerichtheid, kennis, etc. Door bij het ontwerp van een proces in de startfase stil te staan bij die specifiek aspecten, wordt de kans op een goed en soepel proces vergroot. Vervolgens is het de taak om – langs diezelfde aspecten – bij te stellen.

95 Walzer, M. (1991). The civil society argument. Statsvetenskaplig tidskrift, 94(1).

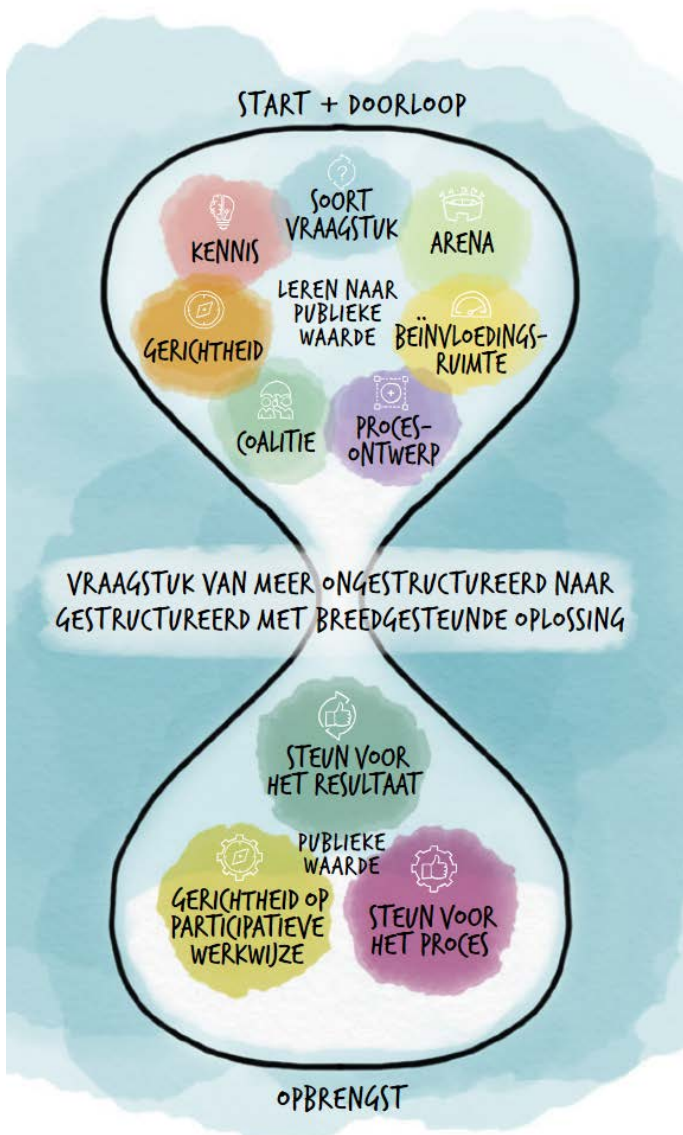


- De stappen en criteria uit de onderscheiden modellen hierboven krijgen zo een functie in en proces naar publieke waarde. Als we dit bijvoorbeeld vergelijken met het CLEAR-model (Lowndes et al., 2013). Gaat de 'Can do' bij ons over kennis, deskundigheid en middelen. 'Like to' gaat sterk over de gerichtheid (op het vraagstuk en op elkaar), 'Enabled to' gaat over arena-aspecten en beïnvloedingsruimte. 'Asked to' en mobilisatie zit bij ons wat impliciet in sub vragen die gaan over of de juiste betrokkenen gevonden en betrokken zijn, en of de arena past bij het vraagstuk. Leren in Participatieland zet zich daarmee dus niet af tegen bestaande instrumenten, maar zet alomvattend perspectief neer wat helpt bij het antwoord geven op fundamentele dilemma's en praktische vragen.

## 2.6 Tot slot

Er is veel kennis over participatie. In de democratische theorie, collectieve actie theorie, juridische literatuur, civil society theorie, bestuurskunde en organisatiewetenschappen zijn allemaal fragmenten te vinden die ons helpen bij het begrijpen en verder komen met participatie. We merken in de bestudeerde stukken en ervaren in het veld dat het vaak gaat om of de fundamentele vraagstukken en dilemma's of over de praktische en operationele vormgeving van processen. Er zijn diepgaande reflecties en vele nadere uitwerkingen te vinden.

We plaatsen ons in een rijke school met kennis, theorie en praktisch inzicht. In bovenstaande excursie hebben we ons proberen te positioneren binnen die rijke school. We hopen dat het perspectief van het kleine leren en het grote leren een nadere ordening oplevert om openbaar bestuur en de maatschappij te helpen participatief met elkaar aan lerend publieke waarde te werken.





## HOOFDSTUK 3

# Onderzoeksaanpak

## 3.1 Hoofdvraag en deelvragen

Zoals het een goed onderzoek betaamt, was er een hoofdvraag, een probleemstelling die tijdens het onderzoek nog enigszins is aangescherpt.

- Hoe staat het met de praktijk van Nederlandse overheidsorganisaties in het participatief democratisch werken aan publieke waarde en hoe en wat leren zij daarover? We hebben vooral ook stilgestaan bij het vermogen van die overheidsorganisaties om te leren van hun participatief-democratische ervaringen. Wat doen ze en hoe leren ze daar eigenlijk van? Leren ze überhaupt wel? De hoofdvraag bestaat dus uit drie delen
- Hoe participatief democratisch werken leidt tot publieke waarde.
- Wat overheidsorganisaties (en eigenlijk alle betrokken actoren) leren van hun participatieve ervaringen
- Hoe het leren zelf vorm krijgt.

Participatie zien we als:

“Participatie gaat over situaties waarin besluitvorming over en/of vormgeving van publieke waarde niet uitsluitend in handen is van representatieve democratische of formeel verantwoordelijke organen. Andere belanghebbende partijen uit de samenleving zijn actief betrokken.”

Participatie is daarbij dus een vorm van netwerksturing waarbij belanghebbende zijn en representatie criteria zijn voor deelname en invloed. Publieke waarde<sup>96</sup> zien wij als:

“De concreet bereikte output en/of outcome van een proces, mede gemeten naar de steun voor dat resultaat. We onderscheiden daarnaast specifiek naar de mate van steun voor het doorlopen proces en een mogelijke verandering in de bredere gerichtheid op participatie als aspecten van de geleverde publieke waarde.”

## 3.2 Onderzoekseenheden

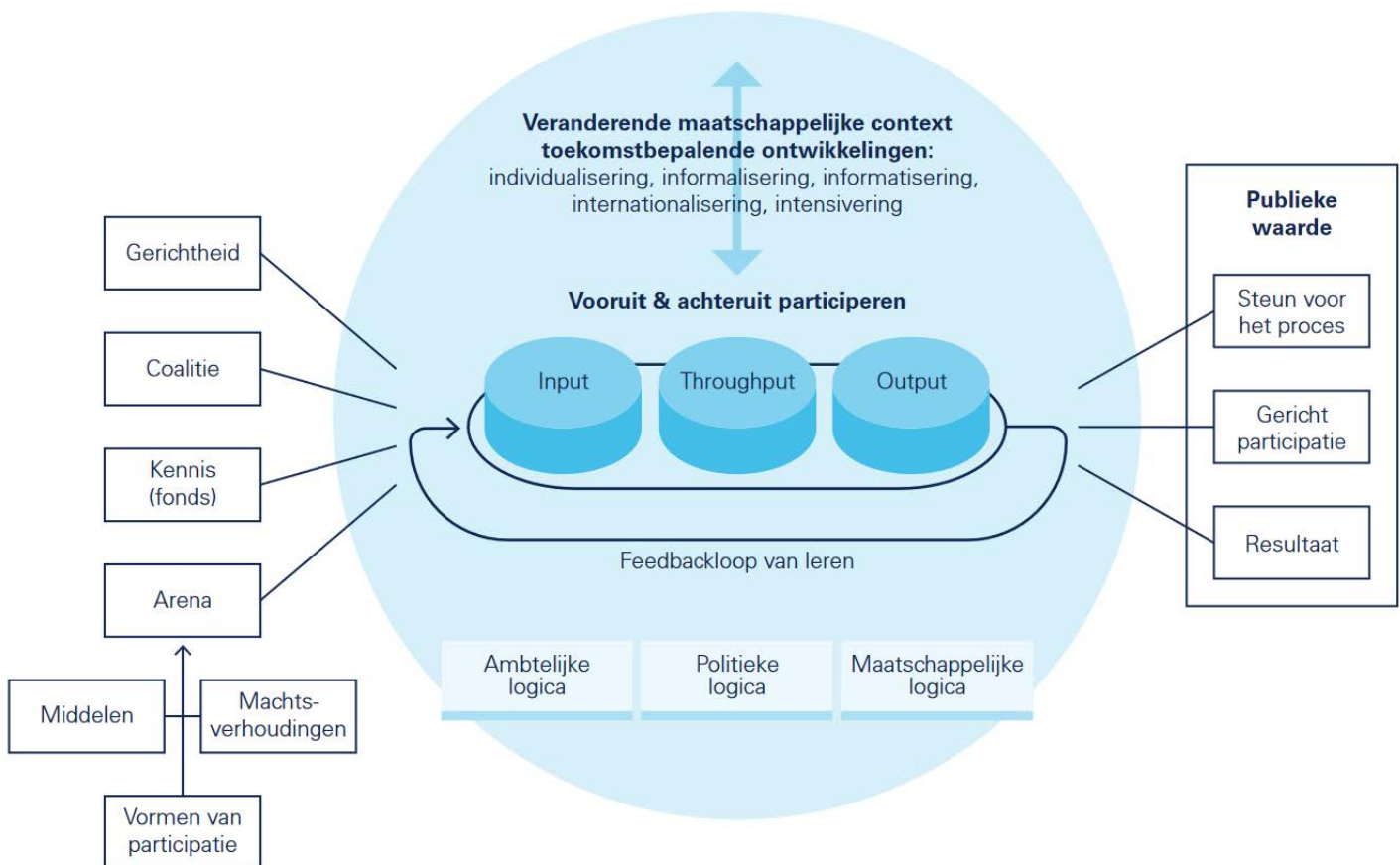
Bij de onderzoeksaanpak maken we onderscheid tussen wat er gebeurt op organisatie- en casusniveau en soms op maatschappelijk niveau.

We hebben in acht organisaties op basis van hetzelfde onderzoekskader casusonderzoek gedaan. Per deelnemende organisatie brengen we voor drie casussen in kaart hoe het participatief werken gegaan is (op basis van de geselecteerde factoren en op basis van beleefde ervaringen van respondenten), hoe leren plaatsvindt op procesniveau en welke vormen van leren in/over participatieprocessen zich voordoen in de organisatie. Dit alles gebeurt aan de hand van interviews en analyse op basis van beschikbaar gestelde bronnen. Op die wijze bouwen we een verzameling op van ervaringen en inzichten.

Met behulp van deze inzichten bespreken we de participatieportefeuille om te bezien in hoeverre op organisatieniveau en betrokken partners door de tijd heen sprake is van participatieve gerichtheid en verankering in de organisatie.

<sup>96</sup> Recent is er een publicatie over publieke waarde verschenen: hier wordt een onderscheid gemaakt tussen materiele publieke waarde, immateriële publieke waarde proceswaarden. Zie Torre, L. van der, Douglas, S., 't Hart, P. (2019). Werken aan publieke waarde: Leren van en voor gemeenten. Vereniging Nederlandse Gemeenten. DOI: 10.13140/RG.2.2.17258.36806

## Vooruit & achteruit leren



### 3.3 Conceptueel kader 'publieke waarde en wat leren'

We zijn de 24 casussen en ruim 80 gesprekken ingegaan met het volgende model over participatie (dit model hebben we voorafgaand aan dit onderzoek opgesteld):

We hebben de factoren (en daarmee ook vragen in het onderzoek) uit het model als volgt nader omschreven:

#### 1. Hoe krijgt de inputfase vorm?

De startsituatie van een participatief proces is medebepalend voor het verloop ervan. Hierbij kijken we onder andere naar de aard van het vraagstuk dat bepaald wordt door hoe gestructureerd het is en wat betrokkenen aan de voorkant in het proces stoppen qua inhoudelijke opgave, betrokkenen, mensen, tijd, geld etc. (zie ook figuur 1). Input is in ons raamwerk geoperationaliseerd aan de hand van:

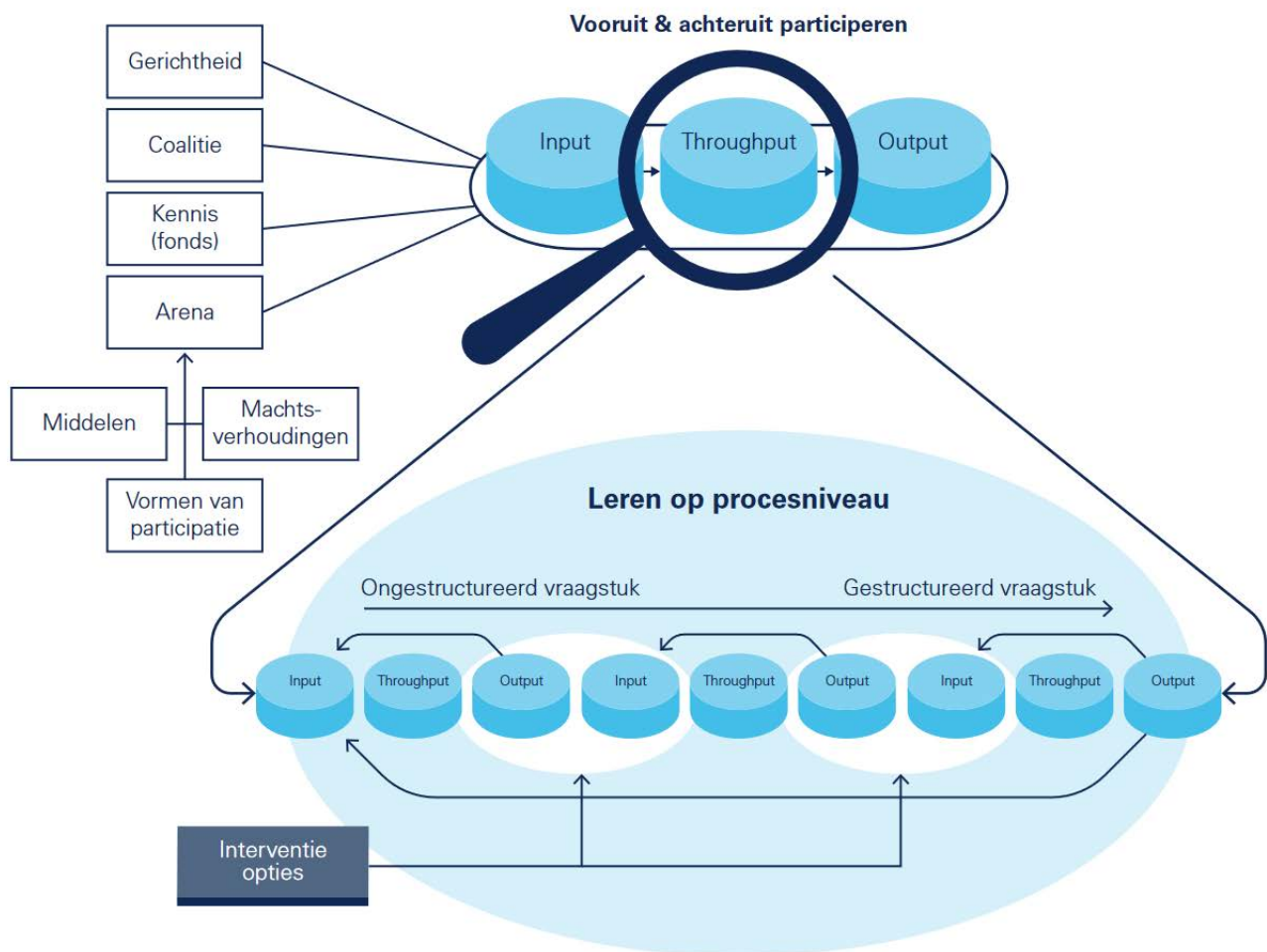
**Gerichtheid:** de basishouding ten aanzien van het vraagstuk van stakeholders én de geïnternaliseerde waarden/normen, identificaties, emoties en kennis die uiteindelijk tot uitdrukking komen in een verhaal met een logica van handelen. We weten bijvoorbeeld dat vertrouwen, een 'wij-zij opstelling en emotionele betrokkenheid bij een vraagstuk belangrijke factoren zijn, die onder meer bepalen hoe actoren erin staan. Veel wantrouwen of emotionele betrokkenheid is bepalend voor het verdere proces en stelt ook eisen aan dat vervolg voor het kunnen realiseren van

publieke waarde. We maken hierin onderscheid in een algemene opstelling ten aanzien van het democratisch proces en de opstelling ten aanzien van het specifieke participatieproces.

**Coalitie:** bij een minder gestructureerd vraagstuk zal vaak al een eerste ordening tussen stakeholders aanwezig zijn in de vorm van gedeelde posities. Overigens is zo'n coalitie vanuit participatief oogpunt niet alleen maar gunstig; het is zeer belangrijk dat ook partijen met een afwijkende mening voldoende ruimte krijgen.

**Kennisfonds:** het totaal aan beschikbare kennis (experts, inzichten en onderzoek) over het betreffende vraagstuk en van participatieve processen; dus niet zozeer de individuele kennis van stakeholders. Deskundigheid in de vormgeving van participatieprocessen is belangrijk. Inmiddels kennen we veel succes- en faalfactoren, zoals de wijze waarop aan de participatie recht gedaan wordt in de uiteindelijke besluitvorming, de representativiteit, etc.

**Arena:** de context waarbinnen de participatieve interactie vorm moet krijgen, waaronder middelen, macht en toegestane participatievormen. We kennen allerlei systematieken om zo'n arena te ordenen, van de participatieladder van Pröpper tot het onderscheid maatschappelijke democratie – politieke democratie. Voldoende representativiteit van relevante stakeholders is essentieel, zoals ook blijkt uit de literatuur over participatieve werkwijzen.



## 2. Hoe krijgt de throughput vorm?

Een participatieproces wordt gekenmerkt door throughput: wat wordt er met de input gedaan, hoe wordt het proces met elkaar doorlopen? In dit onderzoeksvoorstel willen we in het bijzonder aandacht geven aan dit onderdeel. Dit behelst onder meer het volgende:

Het iteratieve proces van komen van een min of meer ongestructureerd tot een gestructureerd vraagstuk. De kracht van deze aanpak is dat de aard van het probleem en daarmee de mate van gestructureerdheid om verschillende participatieve vormen vraagt. Zo vraagt een ongetemd vraagstuk vaak om een open benadering met nieuwe inzichten om tot een meer gedeelde vraagstelling te komen. Is men echter al dicht bij de oplossing, dan is het zaak bij voldoende legitimiteit de arena niet weer geheel open te maken.

Throughput is dus een proces waar op een concreet niveau de stappen input, throughput en output herhaaldelijk worden doorlopen, we duiden dit voorlopig aan als sub processen. Op het knooppunt van elk sub proces (zie de witte bollen in figuur 2) is er dan ook een procesoutput in termen van wel of geen voortgang en wordt input opnieuw gewaardeerd: wat is er gebeurd met de gerichtheid, het kennisfonds, de coalitie en de arena? Om vervolgens het volgende sub proces in te gaan.

Voor potentiële interventies in het proces zien we de knooppunten van sub processen (dus de overgang van output van sub proces 1 naar de input van sub proces 2, etc.) als veelbelovend. Juist op die knooppunten kan een wending plaatsvinden, bijvoorbeeld door te kiezen voor een representatievere samenstelling van de arena, een duidelijker bevoegdheid of een stimulerender procesvoering.

Het gaat erom wendingen op het spoor te komen die al dan niet goed uitwerken in een bepaalde situatie.

Een aantal aandachtspunten is daarbij nog belangrijk zoals in het onderstaande model aangegeven.

Participatie vindt vaak plaats in stapjes: er wordt vaak in het proces door input, throughput en output heen gewerkt. Als men verder komt richting een goede oplossing (we stellen dan dat het vraagstuk meer gestructureerd wordt, noemen we dat vooruit participeren (en achteruit participeren is dan bijvoorbeeld escalatie van het proces, participanten die stoppen of enorme vertragingen).

Dan hebben we nog enkele overige factoren in het model – op voorhand – beschreven:

- Op het meest abstract niveau, denken wij, is er sprake van vooruit en achteruitleren: meer of juist minder steun in het algemeen voor democratisch en participatief te werk gaan.
- De maatschappelijke context verandert: individualisering en informatisering hebben invloed op hoe participatie gaat. We gaan dit niet onderzoeken, maar erkennen.
- De ambtelijke, politieke en maatschappelijke logica (van handelen).

De laatste belangrijke factor die we hebben bevraagd is als volgt:

Hoe krijgt de output vorm? Output zien we als publieke waarde, een concept van professor Mark Moore<sup>97</sup>, te definiëren aan de hand van:

Het opgeleverde resultaat, uiteindelijk draait het daar om en de steun daarvoor, steun voor het specifieke proces dat heeft plaatsgevonden. In de theorie van Mark Moore is steun een bepalende factor. Een resultaat dat veel actoren niet delen als gewenste uitkomst of zien als uitkomst van een onwenselijk proces, tast het karakter van publieke waarde aan. En, als laatste, de gerichtheid op participatie voor publieke waarde: leidt het proces tot meer of minder vertrouwen in democratisch met elkaar omgaan (ook als burgers)? We zijn dan weer terug bij de vraag naar gerichtheid bij input.

### 3.4 Conceptueel kader ‘hoe leren’

Waar de vorige deelvragen specifiek over het participatieproces gaan, zijn is de volgende en tevens laatste, gericht op leren.

**Hoe krijgt leren op procesniveau vorm?** Leren in de bestuurskundige zin – als het komen tot een grotere gezamenlijke overeenstemming over en inzicht in hoe het proces zou moeten lopen – is sterk gerelateerd aan de gerichtheid en de logica waar we eerder over spraken. Leren gaat ook over de gerichtheid: treedt leren op? Wat leren we dan? En hoe kunnen we leren vormgeven en organiseren aan de hand van interventies?

**Hoe krijgt leren op macroniveau (of organisatieniveau) vorm?** Hoe zorg je ervoor dat de algemene gerichtheid toeneemt en we collectief leren? Dit onderzoeken we vanuit de drie dominante logica’s die in elk participatief proces een rol spelen: de ambtelijke logica (professioneel, mix van regels en kunde), de politiek-bestuurlijke logica (belangen, legitimiteit, ideologie) en de maatschappelijke logica (praktisch, doelgericht).

De benadering vanuit leren is vanuit ons inzicht dat uiteindelijk de gerichtheid van mensen ze drijft in hun handelen, hoeveel factoren daar verder ook invloed op hebben. Gerichtheid is voor ons de basishouding ten aanzien van het vraagstuk van stakeholders én de geïnternaliseerde waarden/normen, identificaties, emoties en kennis die uiteindelijk tot uitdrukking komen in een verhaal met een logica van handelen, een handelingsperspectief. We weten bijvoorbeeld dat vertrouwen, een ‘wij-zij opstelling en emotionele betrokkenheid bij een vraagstuk belangrijke factoren zijn, die onder meer bepalen hoe actoren erin staan. Veel wantrouwen of emotionele betrokkenheid is bepalend voor het verdere proces en stelt ook eisen aan dat vervolg voor het kunnen realiseren van publieke waarde. We maken hierin onderscheid in een algemene opstelling ten aanzien van het democratisch proces en de opstelling ten aanzien van het specifieke participatieproces.

Ons gaat het dan uiteindelijk om hoe geleerd wordt in de richting van een meer gezamenlijk handelingsperspectief. Zodanig dat steun ontstaat door een dominant coalitie. De vraag is wat leren we dan? En hoe kunnen we leren vormgeven en organiseren aan de hand van interventies?

Over leren hebben wij zelf in dit onderzoekstraject ook nog veel geleerd, in deze bijlage staat beschreven met welke concepten van leren we de empirie ingedoken zijn, in (voornamelijk) hoofdstuk 1 en 3 en de Verdieping #1 Het Grote Leren.

<sup>97</sup> Moore, M.H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.

### 3.5 Methode

Zoals gezegd zijn de casus in beeld gebracht aan de hand van interviews en analyse op basis van beschikbaar gestelde bronnen. Methodologisch gezien, volgen we bij het onderzoek naar de 24 casus en de betrokken partijen het principe 'causal process tracing' (Blatter & Haverland, 2012)<sup>98</sup> Bij causal process tracing gaat het om 'de oorzaken van een effect' in kaart brengen aan de hand van onder andere 'kritieke momenten' en gedetailleerde gebeurtenissen (p. 18 & p. 111). Causal process tracing is een goede methode die zich leent om binnen een casuonderzoek te doen, te begrijpen wat er is gebeurd (p. 82)<sup>99</sup> en om casuonderzoek te doen waarbij cases geselecteerd worden op de uitkomsten. In dit onderzoek vindt de casuselectie plaats in overleg met de deelnemers, waarbij dus de selectie op uitkomsten plaats vindt. Uitkomstencriteria waren onder andere: is het een casus die door de gemeente als succesvol is beschouwd, of valt er op basis van deze casus veel te leren? Andere selectiecriteria gaan bijvoorbeeld over de aard van de casus: is het geïnitieerd door de gemeente of door inwoners?

Ook laten we ons ten dele inspireren door co-variational analysis (Blatter & Haverland, 2012). Bij co-variational analysis gaat het om de vergelijking van bepaalde onafhankelijke variabelen: 'hoeveel invloed heeft iets'? Bijvoorbeeld: met een gezamenlijke gerichtheid op het probleem en een participatief proces, is de kans op succes groter. Maar hierbij is dus van belang om (1) genoeg variatie te hebben op de onafhankelijke variabele en (2) ervoor te zorgen dat alle andere factoren die van invloed zijn, gelijk zijn tussen de cases die vergeleken worden (p. 25). Omdat het 'controleren voor variabelen' (andere factoren die van invloed zijn) in de constructie die we hier toepassen niet mogelijk is, wordt co-variational analysis als fundamenteel methodisch uitgangspunt problematisch. We kiezen daarom causal process tracing als basismethode met invloeden van co-variational analysis omdat we wel in de voorbereiding van dit onderzoek aspecten hebben geformuleerd waarvan wij denken dat ze van belang zijn en waar we ons op willen richten in dit onderzoek (zie het bovenstaande model in dit hoofdstuk).

Uiteindelijk hebben we bij elke casus de drie vragen beantwoord om te verklaren 'waarom de casus is gelopen zoals die is gelopen' (de oorzaken van een effect). Het resultaat van elk deelonderzoek is als volgt opgeleverd:

### 3.6 Rapportage

Elke deelnemer heeft de resultaten van het onderzoek teruggekregen in de vorm van een leersessie: hier hebben we de resultaten gepresenteerd om onze conclusies te toetsen en om met een groep (betrokkenen in de casussen en deelnemers van organisatie) en verder in gesprek te gaan over de resultaten (meer informatie ophalen en samen duiden).

Ook hebben de deelnemers ook een rapport ontvangen met: de onderzoeksresultaten, adviezen op hoe te werken aan betere participatietrajecten en adviezen over hoe het leren in de organisatie beter vorm te geven.

<sup>98</sup> Blatter, J., & Haverland, M. (2012). Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research. Palgrave Macmillan.

<sup>99</sup> Op basis van, bijvoorbeeld, die 'volledige verhaallijnen', 'kritieke momenten', motivaties en percepties.





## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)