

Door Lynette Germes
en Kathelijne Bouw
(Hanzehogeschool Groningen)

participatie met oog voor verschil

Door Lynette Germes
en Kathelijne Bouw
(Hanzehogeschool Groningen)

participatie met oog voor verschil

‘Hoe kunnen we bewoners het best bij ons project betrekken?’

Deze participatievraag wordt ons als onderzoekers vaak gesteld. Regelmatig ontvangen we verzoeken van lokale initiatieven, maar ook van gemeenten, provincies, woningcorporaties en bedrijven, om hen te ondersteunen bij het vormgeven van participatie. Zo werden we afgelopen zomer benaderd door een bewonersvereniging van een Fries dorp. Enkele bewoners hadden mooie plannen gemaakt voor de verduurzaming van een buurt en subsidie ontvangen om de plannen te verwezenlijken. Nu moesten de bewoners nog betrokken worden. Wat het complex maakte, was dat er binnen de wijk een grote diversiteit was binnen de groep bewoners en er geregeld conflicten waren. Het liefste zagen de initiatiefnemers dan ook dat het verduurzamingsproject de sociale cohesie zou versterken en dat de bewoners weer trots konden zijn op hun buurt. De vraag hoe je bij het opzetten van een participatieproces rekening houdt met de lokale situatie, is niet uniek. In de praktijk blijkt dat het om diverse redenen vaak lastig is om een passend participatietraject op te zetten en om

goede voorbeelden (‘best practices’) te herhalen. Vaak is er een sociale dynamiek in een buurt waar men rekening mee moet houden. En die dynamiek is steeds weer anders. Met andere woorden: er is geen blauwdruk voor participatie. In dit essay gaan we in op de vraag waarom participatie vaak zo lastig is en wat ervoor nodig is om tot succesvolle aanpakken te komen. Aan de hand van diverse praktijkvoorbeelden en reflecties op de wetenschappelijke literatuur, laten we zien waarom het belangrijk is dat er voor een goede participatievorm wordt gekozen, waarom in sommige gevallen wordt besloten om geen participatieproces te starten, waarom sommige groepen niet willen en/of kunnen participeren en waarom het lastig is om praktijkervaringen te herhalen. De praktijkvoorbeelden zijn, vanwege het onderzoeksthema van onze onderzoeksgroep, gericht op participatie in de energietransitie, maar de onderliggende processen zijn ook van toepassing op andere participatievraagstukken, zoals het herinrichten van openbare ruimtes.



Waarom is het zo belangrijk dat er aan een goede vorm van participatie wordt gedaan?



Beeld: Raymond Rutting / de Volkskrant

Dat participatie belangrijk is, wordt over het algemeen wel onderkend door zowel wetenschappers als beleidsmakers. Primaire voordelen van participatie die vaak worden genoemd, zijn het bevorderen van legitimiteit van de voorgestelde oplossing en een succesvolle implementatie daarvan¹.

Daarnaast zijn er ook andere voordelen, zoals het creëren van vertrouwen tussen stakeholders (bijvoorbeeld de bewoners, lokale organisaties en de gemeente), het stimuleren van het leerproces tussen stakeholders, de vorming van nieuwe sociale netwerken en de versterking van de relaties tussen verschillende groepen belanghebbenden². Volgens McGookin et al. (2021) zit de meerwaarde van participatie vooral in het kunnen bespreken van sociaal-politieke implicaties van oplossingen, waardoor een beter begrip van de lokale context ontstaat. Hierdoor sluit men beter aan op behoeften van bewoners en kan men tot een betere oplossing komen die praktisch toepasbaar is. Zo wordt er rekening gehouden met specifieke kwesties die in een bepaalde situatie spelen. Het belang van rekening houden met de sociaal-culturele context wordt ook breder in de literatuur benoemd³.

Deze voordelen worden alleen benut als bewoners ook daadwerkelijk kunnen participeren. Een beknopte review van de recente literatuur op dit thema maakt al

snel duidelijk dat informeren (refererend aan het laagste niveau van Arnstein's participatieladder) hiervoor te beperkt is. Zo komen verschillende onderzoekers tot de conclusie dat nauwere samenwerking met en tussen betrokkenen nodig is om de voordelen van participatie te benutten⁴. Uit studies waarin praktijkvoorbeelden werden bestudeerd, blijkt dat de nadruk bij participatie op dit moment te veel ligt op het creëren van draagvlak nadat besluiten zijn genomen, in plaats van op de beoordeling van de opties voordat een besluit wordt genomen⁵. Participatie vindt dus te laat in het proces plaats. Een belangrijk nadeel hiervan is dat plannen in een laat stadium spaak kunnen lopen, omdat er bijvoorbeeld geen draagvlak is en er weinig mogelijkheden zijn om nog bij te sturen. Dit heeft tot gevolg dat trajecten langer duren dan nodig is of dat deelname aan projecten achterblijft. Het is daarom van belang dat er niet alleen informatie wordt verstrekt, maar dat een vorm van participatie wordt ingezet waarbij bewoners vanaf het begin van een traject op de juiste manier worden betrokken.

Ook blijkt dat er meestal maar beperkte contactmomenten tussen initiatiefnemers en stakeholders in een participatieproces zijn en dat evaluatie van en feedback over de resultaten meestal niet plaatsvindt⁶. Participatieprocessen kunnen versterkt worden door ze iteratief en reflexief in te richten. Hiermee bedoelen we dat deelnemers aan het participatieproces niet alleen informatie tot zich nemen, maar ook de gelegenheid hebben om op de plannen te reageren en feedback te

¹ Pereverza et al., 2019

² McGookin et al., 2021

³ zie bijvoorbeeld Pereverza et al. (2019)

⁴ zie bijvoorbeeld Stober et al. (2021) en Huttunen et al. (2022).

⁵ Stober et al., 2021; Corsini et al., 2019

⁶ McGookin et al., 2021; Huttunen et al., 2022

leveren. Deze feedback dient vervolgens weer gebruikt te worden bij het verder vormgeven van de plannen. Verder is het belangrijk om kansen voor co-creatie te benutten. Door het delen van gedachten ontstaat er meer wederzijds begrip tussen stakeholders. Dit draagt namelijk bij aan gedeeld eigenaarschap van oplossingen waardoor meer vertrouwen in het project en de projectorganisatie wordt gecreëerd. Daarbij zorgt een beter wederzijds begrip tussen stakeholders voor een vermindering van conflicten.

“Wanneer bewoners wél vanaf het begin betrokken worden, kan er een gevoel van eigenaarschap ontstaan die positieve invloed heeft op de uitkomst van het project.”

In de praktijk zien we dat participatie vaak pas laat in een project opgestart wordt. Soms lijkt het er zelfs op dat participatie vooral als communicatiestrategie wordt ingezet om bewoners over plannen te informeren met informatiebijeenkomsten en veel ‘zenden’. Gelukkig zien we dat men steeds meer bewust is van de risico’s daarvan. In dat kader is het interessant om de ervaringen uit het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) in ogenschouw te nemen. Van een aantal proeftuinen is de

bewonerstevredenheid onderzocht¹. Bewoners beoordeelden de proeftuinwijkenaanpak gemiddeld met een 5.3, een onvoldoende. Volgens een aanzienlijk deel van de respondenten wordt er te weinig rekening gehouden met bewoners. Er is regelmatig een mismatch van het aanbod en de wens van de bewoners. De bewoners die tevreden zijn over de proeftuinaanpak noemen onder andere de mate waarin ze betrokken worden als reden van hun tevredenheid. Bewoners uit proeftuinen waar een bewonersinitiatief centraal staat, zijn over het algemeen meer tevreden. Hoewel bottom-up initiatieven lang niet overal passend en wenselijk zijn, is het over het algemeen zo dat hoe meer mogelijkheden er zijn om als bewoners bij de planvorming betrokken te zijn, hoe groter de tevredenheid is, en daarmee ook het succes van het project.

Wanneer bewoners wél vanaf het begin betrokken worden, en hun wensen en behoeften meewegen in de planvorming, kan er een gevoel van eigenaarschap ontstaan die positieve invloed heeft op de uitkomst van het project. Bewoners zijn gemotiveerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen om het probleem op te lossen, wanneer ze ‘eigenaar’ zijn van het probleem. Dit zagen we terug in een project in het Groningse Zeerijp en Zijldijk². De desbetreffende gemeente ontving van verschillende bewoners klachten over te hard rijden binnen de dorpen. De oplossingen die de gemeente daarop bedacht, sloten niet goed aan op de wensen van de bewoners of alleen op de wensen van een deel van de bewoners. De gemeente wilde met een

participatieproces samen met de bewoners een geschikte oplossing vinden. Tijdens het proces kwamen de bewoners tot het inzicht dat, in plaats van wachten op de gemeente tot ze een passende oplossing had gevonden, ze zelf het best wisten wat de situatie was en wat een goede oplossing zou zijn. Hierdoor waren de bewoners gemotiveerd om aan de slag te gaan met een snelheidsverlagende interventie en waren ze ook nog eens gemotiveerd om zelf minder hard te rijden.

¹ MarketResponse, 2021

² Jansz et al., 2018



Waarom wil de overheid eigenlijk dat bewoners soms wel en soms niet hun inbreng leveren via participatie?



De meeste overheden zijn intrinsiek gemotiveerd om bewoners te laten participeren. Ze zien de noodzaak om draagvlak te creëren en weerstand te voorkomen.

Planning van duurzame energie, niet alleen in Nederland maar breder in Europa, vindt steeds meer op lokale schaal plaats¹. Denk hierbij aan de warmteplannen op wijkniveau of de bouw van zonneparken nabij dorpen en wijken. Deze besluiten hebben een grote en directe impact op bewoners en daarom wil de gemeente bewoners graag mee laten beslissen. Bij sommige thema's, zoals het aardgasvrij maken van woningen, vindt de transitie in de directe leefomgeving en zelfs achter de voordeur plaats. Dan is participatie niet eens zo zeer wenselijk, maar noodzakelijk. Bewoners moeten zelf in hun eigen woning aan de slag gaan, gezamenlijk of individueel keuzes maken, financieel bijdragen aan het nieuwe energiesysteem en mogelijk zelfs actief participeren in het functioneren van het nieuwe energiesysteem, bijvoorbeeld in een lokale energiecoöperatie.

Daarnaast zijn er overheden die zich genoodzaakt zien om met participatie aan de slag te gaan vanwege wettelijke instrumenten. In de omgevingswet is bijvoorbeeld opgenomen dat bewoners bezwaar kunnen aantekenen tegen veranderingen in hun directe leefomgeving. De realisatie van plannen, bijvoorbeeld windmolenprojecten, kunnen daardoor ernstig vertragen en soms zelfs

helemaal niet doorgaan, wanneer bewoners ertegen zijn. Hierdoor is de noodzaak tot participatie gegroeid. In de Regionale Energie Strategie (RES) is participatie van bewoners en andere lokale stakeholders opgenomen als onderdeel van het planningsproces. Het is dus niet altijd een keuze, maar deels ook een verplichting. Dit stelt gemeenten voor een grote opgave waarbij ze niet altijd weten hoe ze participatie het best aan kunnen pakken.

“Besluiten hebben een grote en directe impact op bewoners en daarom wil de gemeente bewoners graag mee laten beslissen.”

Het gevaar daarvan is dat het een soort ‘afvinkding’ wordt, waarbij er ‘iets’ aan participatie wordt gedaan in het kader van verantwoording en participatie niet noodzakelijkerwijs op de juiste manier wordt vormgegeven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er een lokaal initiatief de verantwoordelijkheid voor participatie toegeschoven krijgt, iets wat we in de praktijk regelmatig zien gebeuren. Gemeenten omarmen over het algemeen de initiatieven die vanuit bewoners worden geïnitieerd, omdat verondersteld wordt dat deze initiatieven het beste aansluiten op de wensen en behoeften van de bewoners.

¹ zie onder andere Bouw et al., 2021



Bovendien kunnen de initiatieven voor uitvoeringscapaciteit zorgen¹. Vaak is dit inderdaad een grote meerwaarde voor het project. Echter, samenwerking met een initiatief betekent niet automatisch dat aan de voorwaarden voor participatie wordt voldaan. Ten eerste omdat de inzet van vrijwilligers zijn grenzen kent wat betreft inzet en expertise. Ten tweede omdat de initiatiefgroep de bewoners niet altijd goed vertegenwoordigt. Het betreft vaak een kleine en specifieke groep, terwijl er meerdere groepen in een wijk of dorp zijn. Deze groep staat niet altijd in contact met de andere groepen. Dit samen vormt een probleem, temeer omdat door een gebrek aan personeel, kennis en middelen bij de gemeenten de prioriteit niet ligt bij het begeleiden van bewonersinitiatieven².

Er zijn ook situaties waarin gemeenten liever niet willen dat bewoners te veel participeren. Eén van de bezwaren is dat een participatietraject het bereiken van (politieke) doelen die zijn gebonden aan een bepaalde termijn in de weg kan gaan zitten. Een participatietraject duurt lang en de uitkomst van een goed proces is vooraf niet bekend. Soms wordt daarom bewust gekozen voor een top-down benadering waarbij bewoners geen invloed hebben³. De gedachte hierachter is dat plannen gemakkelijker geaccepteerd worden als er een kant-en-klaar plan wordt gepresenteerd dat bewoners overtuigt van nut en noodzaak. Een andere reden dat gemeenten, vooral de kleinere gemeenten, niet voor een uitgebreid participatieproces kiezen, is dat

ze niet over genoeg mensen beschikken die het participatieproces kunnen begeleiden¹. Daarnaast zijn er voor een participatieproces kennis en middelen vereist die gemeenten vaak niet hebben.

“Een participatietraject duurt lang en de uitkomst van een goed proces is vooraf niet bekend.”

Het is soms ook een politieke keuze om niet te kiezen voor participatie. Hierbij wordt verondersteld dat de bewoners goed vertegenwoordigd zijn binnen de gekozen gemeenteraad, waardoor intensieve participatie van bewoners niet meer nodig is. In kleine gemeenten en hechte gemeenschappen kan dit inderdaad aan de orde zijn. Zelfs als bewoners de gemeente goed vertrouwt als volksvertegenwoordiger, kan het de implementatie van plannen bespoedigen wanneer een participatietraject het gevoel van betrokkenheid en inspraak hebben op onderwerpen die iemand persoonlijk aangaan versterkt. Tegelijkertijd is dit ook een risico, omdat – zelfs als bewoners de gemeente goed vertrouwt als volksvertegenwoordiger – het ook gaat om een gevoel van betrokken zijn en inspraak hebben op onderwerpen die iemand persoonlijk aangaan.

¹ Germes & Wiekens, 2019

² Germes et al., 2021

³ van Dam & van der Windt, 2022

⁴ Wiekens & Rots, 2019

wordt dat bewoners niet in staat of niet bereid zijn om aan het proces mee te doen. Met de beste intenties willen gemeenten bepaalde groepen bewoners, zoals bewoners met een lage sociaaleconomische status, helpen bij het verduurzamen van hun woningen. Om deze kwetsbare doelgroepen niet te veel te belasten, bedenken de gemeenten, in overleg met bijvoorbeeld woningcorporaties, plannen om de woningen te verduurzamen. Niet zelden blijkt de plannen en het proces niet goed aan sluiten op de wensen en behoeften van de bewoners. Een praktijkvoorbeeld hiervan is de wijk De Lariks in Assen. Binnen het project Samen Besparen wilde de gemeente de bewoners van deze wijk, een wijk met bewoners met gemiddeld een lage sociaaleconomische status en veel aanvullende problemen, ondersteunen in het treffen van energiebesparende maatregelen. Voorafgaande aan dit project was de gemeente terughoudend ten opzichte van de bereidheid van bewoners om deel te nemen. Uit gesprekken met de bewoners bleek deze terughoudendheid onterecht en waren deze bewoners juist zelf al bezig met energiebesparing, alleen door misvattingen hoe je dat het best kon aanpakken, niet altijd op een goede manier⁴. Hieruit leren we dat het belangrijk is om eerst te onderzoeken of en op welke manier bewoners betrokken willen worden. Het voorleggen van deze keuze aan bewoners zorgt ervoor dat de bewoners zich gehoord voelen en dat ze zeggenschap hebben over wat er in de omgeving gebeurt. Dit kan ook betekenen dat bewoners besluiten niet actief te participeren.

Tenslotte zijn er situaties waarin de gemeente beperkte participatie voorziet omdat gedacht

Waarom participeren zoveel bewoners niet?



Voorafgaande aan een participatietraject moet er bepaald worden 'wie' bij het proces betrokken dienen te worden.

In de wetenschappelijke literatuur is er consensus dat iedereen die wordt beïnvloed door of belang heeft bij het besluit moet kunnen deelnemen aan het participatietraject¹. Binnen de academische wereld is er wel een discussie gaande over of participatie inhoudt dat iedereen, dus elke bewoner, mee moet doen óf dat alleen vertegenwoordigers die geacht worden de verschillende groepen bewoners te representeren, deelnemen aan het proces².

¹Glücker et al., 2013

²Uittenbroek et al., 2019

³Dietz & Stern, 2008

⁴Kalkbrenner & Roosen, 2016; Doci & Vasileidou, 2015; Yildiz et al., 2015

⁵Boardman, 2013

⁶Bouw et al., 2023

⁷Skerrett & Steiner, 2013

⁸zie Bouw et al., 2022

Er valt wat voor te zeggen dat iedereen die wordt beïnvloed door het besluit, het recht heeft om deel te nemen en dus erbij betrokken dient te worden. Het nadeel hiervan is dat het veel tijd en geld kost om een proces op te zetten waar alle betrokkenen aan deelnemen³. Daarnaast vergt het een enorme inspanning om het proces zodanig in goede banen te leiden dat bij tegengestelde belangen, er tot een gedragen aanpak gekomen wordt. Om deze reden wordt er door anderen gepleit dat het proces efficiënter verloopt wanneer alleen vertegenwoordigers van bewoners deelnemen aan het proces. Dit roept direct vragen op over wie de groep bewoners kan vertegenwoordigen, hoe gewaarborgd kan worden dat alle bewoners vertegenwoordigd zijn en of er daadwerkelijk gesproken wordt namens de bewoners of dat er sprake is van een verborgen agenda.

In de praktijk zien we vaak dat de organisatoren van het participatieproces de intentie hebben om alle bewoners te betrekken bij het proces om zo een divers mogelijke groep te hebben. Echter, de 'usual suspects' zijn bereid om te participeren, maar een grote groep van de bewoners wil dit niet. Over het algemeen zijn oudere, hoger opgeleide mannen met een hoog inkomen die in het bezit zijn van een koopwoning oververtegenwoordigd⁴. Jongeren, huurders, vrouwen, bewoners met een lage sociaaleconomische status, zijn niet goed zijn vertegenwoordigd binnen een participatietraject. Gezien de hoge prevalentie van energiearmoede binnen de laatste genoemde groep, is het juist belangrijk dat deze groep betrokken wordt bij de energietransitie⁵.

Uit onderzoek blijkt dat er meer nodig is om bepaalde groepen te bereiken dan een initieel contact of een algemene uitnodiging⁶. Daarvoor is het allereerst belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende sociale groepen binnen de totale doelgroep die hun eigen kenmerken, voorkeuren, percepties en visies hebben⁷. Een stap die vaak wordt overgeslagen aan het begin van een participatietraject is het in het kaart brengen van deze verschillende doelgroepen waaruit een stad, dorp of wijk bestaat, bijvoorbeeld door het maken van een sociaal wijkprofiel⁸. Het overslaan van deze stap heeft tot gevolg dat er in de participatie- en de communicatiestrategie maar beperkt rekening wordt gehouden met de verschillen binnen deze groep. Bepaalde doelgroepen worden daardoor niet voldoende bereikt, zoals mensen met een laag inkomen die geen financiële mogelijkheden

zien om te participeren of mensen die door een taalbarrière de berichten niet kunnen lezen. Wanneer er voor de aanpak wordt gekozen waarbij de focus ligt op het betrekken van alle bewoners, moet er dus meer aandacht worden besteed aan de diversiteit van een doelgroep.

In de praktijk zien we dat ook binnen een sociale groep veel onderlinge verschillen zijn¹. In een onderzoek om bewoners in de gemeente Aa en Hunze met een minder hoog inkomen te betrekken bij de energietransitie valt op dat deze groep zeer divers is². Zo zijn er verschillen tussen bewoners met een uitkering en bewoners met een betaalde baan met een laag salaris. De redenen waarom de bewoners een uitkering ontvangen of een

laagbetaalde baan hebben lopen ook zeer uiteen, zoals langdurige ziekte, psychische problemen, migratieachtergrond, jonge starter op de arbeidsmarkt, lage opleiding of laaggeletterdheid.

Bewoners hebben verschillende redenen om niet deel te nemen aan een participatieproces. Allereerst is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen bewoners die een ervoor kiezen om niet deel te nemen, omdat ze bijvoorbeeld geen interesse hebben of vinden dat andere mensen dit besluit mogen nemen, en bewoners die wel graag mee zouden willen doen, maar door de gekozen participatievorm niet in staat zijn om mee te doen. In het laatste geval is er sprake van

¹Wiekens & Rots, 2019

²Lamain et al., 2022

³Shortall, 2008

⁴Germes et al., 2021

⁵Bouw et al., 2022; Uittenbroek et al., 2019

sociale exclusie³. Er is dan een mismatch tussen de behoeften en wensen van de bewoners en de participatievorm. De gekozen participatievorm zorgt voor een drempel om deel te nemen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de bewonersbijeenkomsten, waarbij het tijdstip, de duur van de bijeenkomsten, de manier van communiceren (voertaal en het gebruik van technische vakjargon) en verwachte kennisniveau een barrière vormen. Zo zouden bijvoorbeeld alleenstaande ouders niet mee kunnen doen aan bijeenkomsten die worden georganiseerd in de avond, omdat ze geen oppas hebben voor de kinderen.

Sommige bewoners hebben liever dat iemand anders, zoals de gemeente, een adviesbureau of een lokaal initiatief, de keuze voor hen maakt. Hierbij is het wenselijk dat de bewoners autonomie hebben om zelf tot deze keuze te komen. Daarbij is het van belang dat de degenen die deze bewoners vertegenwoordigen, bijvoorbeeld een lokaal initiatief, representatief is. Ook al komt het initiatief vanuit de bewoners zelf, er is vaak maar een klein deel van de bewoners betrokken bij het initiatief⁴. Als deze bewoners niet 'lijken' op de bewoners die zij vertegenwoordigen, loopt het initiatief het gevaar dat ze niet vertrouwd worden door de overige bewoners en daarmee steun verliest. Daarnaast wil een groep bewoners niet meedoen omdat ze nog geen urgentie ervaren om iets te moeten veranderen. Een transitie kent verschillende fasen en participatietrajecten sluiten doorgaans beter aan bij bewoners die de urgentie inzien van de energietransitie.

Tenslotte zijn er bewoners die vanwege eerdere slechte ervaringen met de gemeente (de sociaalhistorische context), zoals besluiten die zijn genomen zonder de bewoners erbij te betrekken of zelfs op de hoogte te brengen, niet mee willen doen aan het participatieproces⁵.

“Hoewel de focus vaak ligt op het betrekken van een diverse groep aan bewoners, blijkt dat de participatietrajecten, zowel de werving als de vorm, zich vaak niet richten op inclusiviteit.”

Deze ervaringen werken demotiverend, omdat 'het toch geen zin heeft om deel te nemen' en 'er toch niet naar mij wordt geluisterd'. Hoewel de focus vaak ligt op het betrekken van een diverse groep aan bewoners, blijkt dat de participatietrajecten, zowel de werving als de vorm, zich vaak niet richten op inclusiviteit. Om dit wel te kunnen bereiken zal de diversiteit van de bewoners eerst in kaart gebracht moeten worden.



Beeld: Mariska de Groot / Grunneger Power

Waarom is het zo lastig om de goede praktijkervaringen met participatie te herhalen in andere situaties?



Naast de dingen die nog niet goed gaan en verbeterd kunnen worden, zijn er ook veel goede voorbeelden van participatie te vinden. Het liefst zouden we deze voorbeelden een-op-een kopiëren naar nieuwe situaties. Helaas is het niet zo simpel. Participatie is en blijft maatwerk: elke opgave is uniek en binnen een traject moet er rekening gehouden worden met de complexe dynamiek die er binnen een lokale omgeving speelt. Toch is er een aantal dingen dat ervoor kan zorgen dat participatie op een meer gestandaardiseerde en generieke manier aangepakt wordt, hetgeen de effectiviteit en opschaalbaarheid vergroot.

Als het gaat om wetenschappelijk onderzoek, dan zouden er bijvoorbeeld meer meta-analyses uitgevoerd kunnen worden die inzicht bieden in de effectiviteit van verschillende methoden. De meeste onderzoeken in de literatuur zijn namelijk gebaseerd op individuele cases waarin niet veel aandacht besteed wordt aan de toepasbaarheid van de onderzochte methode in andere situaties en in een andere context¹. Daarnaast is het aantal wetenschappelijke onderzoeken dat de effectiviteit van participatiemethoden, vooral de methoden met betrekking tot de energietransitie, evalueert zeer beperkt². Het systematisch evalueren van

¹ Corsini et al., 2019; Stober et al., 2021

² Huttenen et al., 2022

³ Uittenbroek et al., 2019

participatievormen is lastig, omdat het vaak niet duidelijk is hoe het traject tot stand is gekomen, dat wil zeggen dat er onduidelijkheid is over welke (wetenschappelijke) kennis en theorie de basis vormt voor het traject. Ook in de praktijk zien we dat deze onderbouwing vaak ontbreekt en dat er intuïtief, vanuit een onderbuikgevoel, wordt gekozen voor een bepaalde participatievorm. Hoewel dit in sommige gevallen goed uitpakt, is het lastig om dit te reproduceren in andere situaties, omdat het onduidelijk is waarom er voor deze vorm gekozen is. Daarnaast is het doel waarmee het participatieproces is opgezet vaak niet helder³. Doordat er niet goed stil wordt gestaan bij het doel van de participatie kan er geen goede evaluatie over het proces plaatsvinden. Het is belangrijk om het doel vooraf helder te hebben, omdat dit antwoord geeft op de vragen: Wie moeten er participeren? En hoe moet het participatieproces vormgegeven worden?

“Vaak is niet duidelijk hoe het traject tot stand is gekomen.”

Wanneer participatieprocessen wel geëvalueerd worden, dan zijn er vaak nog steeds bepaalde beperkingen. Het betreffen in dit geval vaak procesevaluaties. Hoewel dergelijke projectevaluaties zeker nuttig zijn, is het tot nu toe niet voldoende gebleken om goede voorbeelden te kunnen herhalen waarmee in

nieuwe situaties succes geboekt kan worden. De 'lessons learned' geven een duidelijk beeld van wat er wel en niet gewerkt heeft binnen een bepaald proces, maar de specifieke context waarin het proces heeft plaatsgevonden wordt vaak achterwege gelaten. Zo is het niet duidelijk waarom iets wel of niet succesvol was en welke invloed de context hierop had. Hierdoor kan er moeilijk een inschatting worden gemaakt of een succesvolle aanpak ook geschikt is voor een andere situatie. Contextevaluaties vinden helaas niet vaak plaats. Of er wordt in sommige gevallen een succesvolle aanpak klakkeloos overgenomen, met als gevolg dat de aanpak helemaal niet aansluit in een andere situatie.

“Hoewel er gezien de behoefte aan maatwerk geen kant-en-klare oplossingen voorhanden zijn, kunnen er op methodisch gebied wel stappen gezet worden waarmee de keuze voor een bepaalde participatievorm beter onderbouwd wordt.”

Hoewel er gezien de behoefte aan maatwerk geen kant-en-klare oplossingen voorhanden zijn, kunnen er op methodisch gebied wel stappen gezet worden waarmee de keuze voor een bepaalde participatievorm beter

onderbouwd wordt. Vanuit onze eigen onderzoeksgroep kunnen we daarvan twee voorbeelden noemen. Zo is er een methode ontwikkeld om een sociaal wijkprofiel op te stellen. Deze zogenaamde 'sociale vingerafdruk' is bedoeld om de wijk bij de start van een project in kaart te brengen en de doelgroepen goed te leren kennen. Verschillende factoren, zoals het vertrouwen in de gemeente, de verbondenheid met de buurt, de houding en kennis ten opzichte van de energietransitie en de bereidheid om mee te helpen met de transitie, vormen het 'DNA' van de wijk of het dorp¹. Op basis van dit profiel, kan een participatiestrategie worden ontworpen die aansluit bij de kenmerken, voorkeuren en mogelijkheden van de bewoners. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van wantrouwen naar de gemeente of ontevredenheid op basis van eerdere ervaringen, kan overwogen worden om in eerste instantie het proces niet door de gemeente te laten begeleiden en een onafhankelijke organisatie in te schakelen. Een ander voorbeeld van een gestandaardiseerde methode is de stakeholder- en sociale netwerkanalyse om de organisaties in kaart te brengen die contact hebben met de bewoners². De analyse schetst een goed beeld welke partijen al betrokken zijn en wat er van verschillende partijen verwacht kan worden in het participatieproces. Zo kan de analyse wijzen op de mogelijkheid om sociaal werkers een rol te geven bij het betrekken van bewoners met een lage economische status, omdat ze doorgaans goede contacten hebben met deze doelgroep. Beide methoden geven veel input voor het ontwerpen van een participatietraject.

¹ Bouw et al., 2022

² Germes & Wiekens, 2023; Lamain et al., 2022

Ook voor het kiezen van participatievormen die bij een bepaald wijkprofiel of bij een bepaalde doelgroep passen, kunnen gestandaardiseerde methodes ontwikkeld worden waarmee men op een meer rationele en daardoor ook opschaalbare manier tot effectieve participatieaanpakken kan komen.



Conclusie

Het belang van participatie wordt zowel door de wetenschap als de praktijk ingezien. Gemeenten zijn de afgelopen jaren met de opgave van de energietransitie geconfronteerd en zijn op zoek naar hoe participatie het beste georganiseerd kan worden. Met de druk om de klimaatdoelstellingen op tijd te behalen, wordt het inrichten van een goed participatieproces en het opschalen daarvan steeds belangrijker.

Het doel van participatie is om tot betere besluiten te komen die aansluiten op de wensen en behoeften van bewoners. Voorafgaande aan een participatietraject is het belangrijk om het doel van het proces en de meerwaarde van participatie goed voor ogen te hebben. Participatie is namelijk een middel om een doel te bereiken en niet een doel op zichzelf. In een goed participatieproces zijn bewoners het gehele proces betrokken, vindt er op meerdere momenten interactie

plaats met bewoners en wordt er gedurende het proces gereflecteerd en geëvalueerd en indien nodig wordt er bijgestuurd, zodat het traject goed blijft aansluiten op de behoeften en wensen van bewoners en de voorgestelde oplossing uiteindelijk door hen geaccepteerd wordt. Het informeren van bewoners is een onderdeel van het traject, maar alleen informeren valt niet onder participatie.

Het participatieproces begint met het leren kennen van de doelgroep: om welke bewoners gaat het? Welke kenmerken hebben de bewoners? Wat is er bekend over de wijk/het dorp? Wat zijn de wensen en behoeften van de bewoners? Op welke manier zouden ze betrokken willen worden bij het traject? De karakteristieken van de lokale omgeving geeft aanknopingspunten voor de invulling van het participatietraject. Iedere bewoner moet de kans hebben gekregen om een goede keuze te maken om wel of niet te participeren. Voorwaarde is wel dat er genoeg tijd en middelen worden geïnvesteerd om zoveel mogelijk mensen te bereiken en om het proces zo in te richten dat het aantrekkelijk en mogelijk is voor bewoners om deel te nemen. Ook als er alles aan gedaan is om een inclusief traject op

te zetten, dan nog zijn er mensen die niet willen deelnemen. Het is belangrijk dat de groepen bewoners die niet meedoen, toch gedurende het gehele proces goed vertegenwoordigd worden en dat hun belangen worden behartigd.

Een van de grote kritiekpunten op actieve bewonersparticipatie is dat een goed participatietraject een intensief en langdurig proces is. Aan de andere kant, kan de gemeente het proces ook aangrijpen om een gunstig beeld te creëren van de wijk en van de gemeente zelf, wat weer een positieve uitwerking kan hebben op andere thema's, zoals de sociale cohesie in de wijk. Daarnaast zou een overweging moeten zijn dat hoewel een participatieproces wellicht lang duurt, het repareren van onvrede en onrust achteraf, meer tijd kost en een grotere impact heeft op projecten in de toekomst, dan wanneer er een besluit wordt genomen waarbij er wél sprake was van participatie. Alle zeilen kunnen worden bijgezet om de klimaatdoelstellingen te halen, maar als dat betekent dat bepaalde groepen bewoners hierdoor in de problemen komen of dat groepen bewoners tegenover elkaar, of tegen de gemeente, komen te staan, dan is er geen sprake van een duurzame samenleving

met leefbare steden op lange termijn. Er is de aankomende jaren nog veel te bereiken op het gebied van participatie, door zowel de wetenschap als de praktijk. Ten eerste zal er meer onderzoek gedaan moeten worden naar de effectiviteit van verschillende participatievormen en welke doelgroepen hiermee bereikt worden. Daarnaast moeten er op basis van de kenmerken van een wijk nieuwe, goed onderbouwde, vormen ontwikkeld en getest worden, zodat het aanbod van participatiemethoden groter en meer divers wordt. Bij alle nieuwe ontwikkelingen zal er rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid tot maatwerk, die ondersteund wordt door gestandaardiseerde tools waarmee opschaalbaarheid gerealiseerd kan worden. Hierbij is het een interessante vraag om te onderzoeken hoe groot de schaal van het traject (bijvoorbeeld stads-, dorps-, wijk- of straatniveau) kan zijn om nog maatwerk te kunnen leveren. Hoe dan ook, een goed participatieproces begint met het leren kennen van de doelgroepen. Die doelgroepen verschillen én moeten tegelijkertijd allemaal een gelijkwaardige kans krijgen om deel te nemen aan het participatieproces. Participatie met oog voor verschil.

Over de auteurs



Lynette Germes

**Promovenda bij de
Hanzehogeschool
Groningen**

Lynette Germes is promovenda bij de Hanzehogeschool Groningen. Zij studeerde Psychologie en daarna Sociale Psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderzoek gaat over de maatschappelijke en sociale kant van de energietransitie, waarvan participatie van bewoners een belangrijk onderdeel is. In haar promotietraject doet ze onderzoek naar de rol en ontwikkeling van lokale energie initiatieven in de energietransitie.



Kathelijne Bouw

**Onderzoeker bij de
Hanzehogeschool
Groningen**

Kathelijne Bouw is onderzoeker bij de Hanzehogeschool Groningen. Zij studeerde Bouwkunde aan de TU Delft en Duurzame Ontwikkeling aan de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op het verduurzamen van de gebouwde omgeving. In haar promotieonderzoek deed zij onder andere onderzoek naar het betrekken van bewoners bij het maken van plannen voor het verduurzamen van hun wijk. In haar proefschrift beschrijft ze een participatieve planningsmethodiek om op effectieve wijze tot kansrijke oplossingen te komen voor een duurzame energievoorziening in de wijk.

Referenties

Boardman, B. (2013). Fixing fuel poverty: challenges and solutions. Routledge.

Bouw, K., Noorman, K. J., Wiekens, C. J. & Faaij, A. (2021). Local energy planning in the built environment: An analysis of model characteristics. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 144, 111030.

Bouw, K., Wiekens, C. J., Elbert, S., & Faaij, A. (2022). How to plan for success? An exploration of social context factors in neighbourhood energy planning. *Energy Research & Social Science*, 92, 102761.

Bouw, K., Wiekens, C. J., Tigchelaar, C., & Faaij, A. (2023). Involving citizens in heat planning: a participatory process design for informed decision-making. *Sustainability*, 14.

Corsini, F., Certomà, C., Dyer, M., & Frey, M. (2019). Participatory energy: Research, imaginaries and practices on people' contribute to energy systems in the smart city. *Technological Forecasting and Social Change*, 142, 322-332.

Dietz, S., & Stern, N. (2008). Why economic analysis supports strong action on climate change: a response to the Stern Review's critics. *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(1), 94–113.

Dóci, G., & Vasileiadou, E. (2015). "Let's do it ourselves" Individual motivations for investing in renewables at community level. *Renewable and Sustainable Energy reviews*, 49, 41-50.

Germes, L & Wiekens, C. (2019). Een gedecentraliseerde energietransitie. *Rooilijn*, 52(3).

<https://www.rooilijn.nl/artikelen/een-gedecentraliseerde-energietransitie/>

Germes, L. A. M. H. & Wiekens, C.J. (2023). Social network analysis of local energy initiatives in the north of the Netherlands. Manuscript in preparation.

Germes, L. A. M. H., Wiekens, C. J., & Horlings, L. G. (2021). Success, Failure, and Impact of Local Energy Initiatives in The Netherlands. *Sustainability*, 13(22), 12482.

Glucker, A. N., Driessen, P. P., Kolhoff, A., & Runhaar, H. A. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?. *Environmental impact assessment review*, 43, 104-111.

Huttunen, S., Ojanen, M., Ott, A., & Saarikoski, H. (2022). What about citizens? A literature review of citizen engagement in sustainability transitions research. *Energy Research & Social Science*, 91, 102714.

Jansz, J., Beekma, J., & Wiekens, C. J. (2018). Bewoners aan het Stuur: Het stimuleren van bewonersparticipatie bij snelheidsproblematiek in de dorpen Zeerijp en Zijldijk. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Kalkbrenner, B. J., & Roosen, J. (2016). Citizens' willingness to participate in local renewable energy projects: The role of community and trust in Germany. *Energy Research & Social Science*, 13, 60-70.

Lamain, W., Elbert, S., & Wiekens, C. (2022). Proeftuin energiebesparing bij minder hoge inkomens in de gemeente Aa en Hunze: Onderzoeksrapportage en advies. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Marketresponse (2021, juni). Bewonerstevredenheid Proeftuinen Aardgasvrije Wijken. Programma Aardgasvrije Wijken. Geraadpleegd op 22 december 2022, van <https://www.aardgasvrijewijken.nl/nieuws/1994784.aspx?t=Onderzoek-bewonerstevredenheid-in-proeftuinen>

McGookin, C., Gallachóir, B. Ó., & Byrne, E. (2021). Participatory methods in energy system modelling and planning—A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 151, 111504.

Pereverza, K., Pasichnyi, O., & Kordas, O. (2019). Modular participatory backcasting: A unifying framework for strategic planning in the heating sector. *Energy Policy*, 124, 123-134.

Shortall, S. (2008). Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies*, 24(4), 450-457.

Skerratt, S., & Steiner, A. (2013). Working with communities-of-place: Complexities of empowerment. *Local Economy*, 28(3), 320-338.

Stober, D., Suškevičs, M., Eiter, S., Müller, S., Martinát, S., & Buchecker, M. (2021). What is the quality of participatory renewable energy planning in Europe? A comparative analysis of innovative practices in 25 projects. *Energy Research & Social Science*, 71, 101804.

Uittenbroek, C. J., Mees, H. L., Hegger, D. L., & Driessen, P. P. (2019). The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14), 2529-2547.

van Dam, K. I., & Van der Windt, H. J. (2022). Islands as playing and breeding grounds for incumbents, entrepreneurial technologists, policymakers, and engaged citizens: the case of energy transition on Ameland. *Sustainability*, 14(13), 7839.

Wiekens, C., & Rots, H. (2019). Samen Besparen: Eindrapportage van de werkzaamheden verricht in 2017-2019. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Yildiz, Ö., Rommel, J., Debor, S., Holstenkamp, L., Mey, F., Müller, J. R., Radtke, J. & Rogli, J. (2015). Renewable energy cooperatives as gatekeepers or facilitators? Recent developments in Germany and a multidisciplinary research agenda. *Energy Research & Social Science*, 6, 59-73.

Colofon

Entrance Centre of Expertise Energy
Lectoraat Communication, Behaviour & the Sustainable Society
Nijenborgh 6
9747 AG Groningen

Lynette Germes MSc
l.a.m.h.germes@pl.hanze.nl
Kathelijne Bouw MSc
k.bouw@pl.hanze.nl

Januari 2023

Dit essay is geschreven in opdracht van het Ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat.

© CC BY 4.0. Tenzij anders vermeld is alles in dit werk gelicenseerd
onder een Creative Commons Naamsvermelding 4.0 licentie.

Alles uit dit rapport mag worden gebruikt zonder toestemming van de
auteur, onder de voorwaarde dat u de bron correct aangeeft: Germes,
L.A.M.H. & Bouw, K. (2023). Participatie met oog voor verschil.
Hanzehogeschool Groningen.



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat





