



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Kennisagenda Participatie

Versie 09-2021-3

Datum	september 2021
Status	openbaar

Colofon

Projectnaam	Kennisagenda Participatie
Versienummer	09-2021-3
Contactpersoon	Felix Wolf Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directie Participatie Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 20901 2500 EX Den Haag E felix.wolf@minienw.nl T 06 11254139
Bijlage(n)	-
Auteurs	Felix Wolf — T 06 11254139 Tom Radstaak — T 06 1093497
m.m.v.	Merlijn van Hulst (Universiteit Tilburg) Martine de Jong (Twynstra Gudde) José Nederhand (Erasmus Universiteit Rotterdam)
	Alle drie zijn leden van de expertisegroep van het kennisknooppunt Participatie ¹

¹ <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/netwerk/expertisegroep/default.aspx>

Inhoud

Colofon—3
Inleiding—7

- 1 Achtergrond en Ontwikkeling Kennisagenda—9**
 - 1.1 Achtergrond—9
 - 1.2 Focus, doel en doelgroep kennisagenda—9
 - 1.3 Werkwijze en rol van het kennisknooppunt participatie—10
 - 1.4 Ontwikkeling Kennisagenda tot augustus 2021—11
 - 1.4.1 Eerste verkenning onderzoeksthema's—11
 - 1.4.2 Verkenning kennisnetwerk—11
 - 1.5 Ontwikkeling Kennisagenda najaar 2021, in 2022—13

- 2 Onderzoeksthema's 2021—16**
 - 2.1 Inleiding—16
 - 2.2 De repertoires van participatieprofessionals—16
 - 2.3 Rol politici bij participatie—17
 - 2.4 E-participatie—19

- 3 Mogelijke onderzoeksthema's vanaf 2022—20**
 - 3.1 Inleiding—20
 - 3.2 Toepassen tools in de participatiepraktijk—20
 - 3.3 Tegenspraak—21
 - 3.4 Aandacht publieke organisatie voor participatieprocessen—23
 - 3.5 Integraliteit en stakeholderveld—23
 - 3.6 Participatie in de visievormingsfase—24
 - 3.7 Persoonlijke kwaliteiten participatieprofessionals—24
 - 3.8 Andere suggesties voor onderzoek—24
 - 3.8.1 De schaduwkanten van participatie—25

- 4 Literatuurlijst—26**

Inleiding

Het kennisknooppunt Participatie (hierna: kennisknooppunt) is begonnen met het opstellen van een eerste, landelijke, kennisagenda Participatie.

Waarom een kennisagenda Participatie? Net als ieder ander vakgebied kan het vakgebied participatie niet zonder kennis² en kennisontwikkeling. De steeds toenemende complexiteit van de samenleving, de toename van de snelheid van maatschappelijke processen, de behoefte om snel, de juiste kennis te vinden binnen de *information overload*, en de wens om onafhankelijker te worden van individuele experts vragen daarom.

Er wordt al heel veel kennis over participatie ontwikkeld. Maar is de vraag of deze kennis een voldoende antwoord geeft op de behoeftes die zojuist genoemd zijn. Deze kennisagenda wil kennisvragen agenderen die zowel voor de praktijk als voor de wetenschap van belang zijn. Goede participatie betekent namelijk kennen én kunnen. Deze agenda wil ook zorgen dat de vraag om- en aanbod van nieuwe kennis goed op elkaar is afgestemd waardoor kennis sterker, verder en sneller gaat stromen in het kennisnetwerk Participatie³. Daarbij focust deze kennisagenda op kennisvragen die in verschillende contexten spelen en daardoor landelijke aandacht verdienen.

De kennisagenda is gebaseerd op voorlopige inventarisaties, aannames en een beperkt aantal gesprekken met het kennisnetwerk; gesprekken over wat en hoe de gewenste ontwikkelingen zouden kunnen plaatsvinden. Dit is geen agenda die precies vertelt hoe het per se moet.

De agenda is een eerste proeve en ook een uitnodiging. Een uitnodiging aan het kennisnetwerk om kritisch te zijn, ons bij de les te houden, om ons te bevragen, bij te dragen, ons te leren en van ons te leren. Zo kunnen we samen de juiste kennis ontwikkelen. Het is een vraag aan onderzoekers én aan ervaren mensen uit de participatiepraktijk.

Dit document begint met de achtergronden, doelen en (voorgestelde) ontwikkeling van de kennisagenda. Hoofdstuk 2 beschrijft de thema's waarvoor het eerste onderzoek net gestart is. Mogelijk andere thema's en onderzoeksvragen komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

² Onder kennis' wordt meer verstaan dan alleen 'weten'. Het gaat niet alleen om feitelijke kennis, maar ook om normen en waarden, opvattingen en attitudes, intuïtie en gevoelens, ervaringen en vaardigheden, en verwachtingen en ambities - om al die zaken die de grondslag vormen voor zijn denken en handelen, en van de manier waarop mensen met elkaar communiceren en samenwerken (naar Mackenzie Owen, 2001).

³ Met het kennisnetwerk Participatie bedoelen we alle huidige en toekomstige onderzoekers en professionals in de praktijk die zich bezighouden met de kennisontwikkeling op het gebied van participatie.

1 Achtergrond en Ontwikkeling Kennisagenda

1.1 Achtergrond

Het kennisknooppunt is onderdeel van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De directie Participatie is de enige directie op Rijksniveau die zich full time met participatie bezig houdt en voelt daarom een speciale verantwoordelijkheid om het vak participatie verder te ontwikkelen. Het kennisknooppunt richt zich voor 2021 op een viertal speerpunten: het ontwikkelen en systematisch opbouwen van nieuwe kennis en ervaring, het praktisch toepasbaar maken van bestaande kennis en ervaring, de ethiek van het participatievak en het delen en kenbaar maken van toepasbare kennis.

Als kennisknooppunt hebben we het initiatief genomen tot het maken van een kennisagenda omdat we in het dagelijkse werk merkten dat de kennis en kennisopbouw in Nederland over participatie in het fysieke domein versnipperd is en dat er onvoldoende uitwisseling plaatsvindt van kennis en expertise tussen onderzoekers op WO en HBO niveau, noch tussen deze onderzoekers en ervaren professionals uit de praktijk. Dit geldt met name voor kennis die een specifieke context overstijgt en dus in meerdere situaties kan worden toegepast. Gesprekken die het kennisknooppunt heeft gevoerd met diverse onderzoekers en ervaren professionals uit de praktijk, bevestigen dit beeld.

1.2 Focus, doel en doelgroep kennisagenda

Er vindt veel, goed en nuttig participatie-onderzoek plaats bij vele kennisinstellingen, bedrijven en overheden in Nederland. Dat onderzoek moet doorgaan. Met deze kennisagenda wil het kennisknooppunt dat onderzoek stimuleren, aanvullen, combineren of verspreiden of een combinatie daarvan, maar zeker niet vervangen.

Het kennisknooppunt en ook de kennisagenda richt zich op kennis over participatie in het fysieke domein. Wat betreft het begrip participatie, hanteert het kennisknooppunt, ook in de kennisagenda, de volgende definitie:

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

Het fysieke domein omvat het terrein van wonen, ruimtelijke ordening, milieu, klimaatbeleid, water, landbouw, natuur, voedsel(kwaliteit), verkeer en vervoer en de ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Deze kennisagenda richt zich op praktijkgericht onderzoek. Dat betekent dat de kennisagenda zich richt op praktijkproblemen wat meestal ook betekent dat het onderzoek multidisciplinair is. De praktijk houdt namelijk geen rekening met de wetenschappelijke indeling in disciplines.

Meer specifiek omvat de kennisagenda praktijkgericht onderzoek dat tegelijkertijd zowel fundamenteel als praktisch dient te zijn. Dit betekent dat de onderzoeksthema's van de kennisagenda zowel voor de wetenschap als voor de praktijk van belang zijn: de onderzoeker ontwikkelt nieuwe generieke kennis (fundamenteel praktijkgericht onderzoek) en de praktijk professional past (nieuwe) kennis toe in een bepaalde (nieuwe) situatie om daarmee een probleem op te lossen

of een kans te verzilveren (toegepast praktijkgericht onderzoek). Zowel de praktijk professional als de onderzoeker kan de kennis valideren en kennisleemten identificeren. Voor opname in de kennisagenda geldt dan wel dat het vullen van de gevonden kennisleemten voor beiden van belang is.

Deze kennisagenda wil, meer concreet, voor het vak participatie:

- Urgente kennishiaten inventariseren, prioriteren en (laten) onderzoeken.
- Dienen als leidraad en stimulans voor het uitvoeren van fundamenteel praktijkgericht onderzoek en toegepast praktijkgericht onderzoek.
- De interactie tussen onderzoek en praktijk stimuleren
- Het huidige kennisnetwerk Participatie versterken.

Het is met nadruk de bedoeling dat de kennisagenda Participatie een agenda wordt voor het hele kennisnetwerk Participatie en niet (alleen) een kennisagenda voor of ván het kennisknooppunt Participatie of ván het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De doelgroep kan werkzaam zijn bij bedrijven, Ngo's, adviesbureaus, kennisinstellingen en overheden zolang hun werk relevant is voor participatie in het fysieke domein. De doelgroep bestaat uit zowel onderzoekers die nieuwe praktijkgerichte kennis ontwikkelen als de professionals die deze kennis toepassen op concrete praktijk problemen.

Het kennisknooppunt voert ook zelf onderzoek uit en is betrokken bij twee meerjarige onderzoeksprojecten via de Universiteit Tilburg. Deze onderzoeken maken geen deel uit van deze kennisagenda.

1.3 **Werkwijze en rol van het kennisknooppunt participatie**

De kennisagenda zal participatief worden ontwikkeld en worden uitgevoerd.

Gezien de beperkte personele capaciteit zal het kennisknooppunt zich voornamelijk bezighouden met het creëren van de juiste randvoorwaarden voor het bereiken van de doelen van de kennisagenda. Dit betekent dat het kennisknooppunt:

- Faciliterend, verbindend, coördinerend en ondersteunend zal optreden voor diegenen die het onderzoek uitvoeren. Zwaartepunt zal daarbij liggen bij de start en bij de afronding van het onderzoek.
- Beperkt zelf zal deel uit maken van de onderzoeksgroepen die het onderzoek zullen uitvoeren, i.e. beperkt zelf onderzoek zal uitvoeren.
- Agenda-brede activiteiten zal organiseren zoals bijeenkomsten, communicatie activiteiten en betrekken van relevante partijen.
- Het netwerk en de kennis van de medewerkers van het kennisknooppunt zal aanbieden.
- Het onderzoek gedeeltelijk zal meefinancieren

Het kennisknooppunt zal stimuleren dat rond elk thema of rond een specifieke (groep van) onderzoeksvragen, een groep onderzoekers en praktijk professionals ontstaan. Aan ieder die deel wil nemen aan zo'n groep wordt gevraagd om zelf onderzoekscapaciteit te leveren, hun kennis of ervaring te beschikking te stellen, hun netwerk open te stellen, of een financiële bijdrage te leveren.

De eerste thema's en onderzoeksvragen zijn reeds opgesteld. Het is echter de bedoeling dat samen met onderzoekers en praktijk professionals de opgestelde thema's en onderzoeksvragen worden aangescherpt, geschrapt, of worden aangevuld.

1.4 Ontwikkeling Kennisagenda tot augustus 2021

1.4.1 *Eerste verkenning onderzoeksthema's*

In 2020 is het opstellen van onderzoeksvragen en thema's voor een kennisagenda participatie is voor het eerst ter sprake gekomen in de expertisegroep⁴ van het kennisknooppunt.

De expertisegroep begeleidt het kennisknooppunt Participatie bij het actief (door)ontwikkelen van het vakgebied participatie. De expertisegroep Participatie bestaat uit tien deskundigen op het gebied van Participatie. Zij zijn zowel afkomstig uit de praktijk als uit de wetenschap.

In het najaar van 2020 en het voorjaar van 2021 hebben drie leden van deze groep de thema's verder uitgewerkt. In totaal werden vijf thema's en onderzoeksvragen geïdentificeerd:

- Thema: **Toepassen van tools in de participatiepraktijk**
- Onderzoeksvraag: Wat zijn in de participatiepraktijk patronen of obstakels die het toepassen van de bekende inzichten en tools bemoeilijken?

- Thema: **Tegenspraak**
- Onderzoeksvraag: Hoe is betekenisvolle tegenspraak te organiseren voor alle deelnemende partijen (dus zowel initiatiefnemer als tegenspreker als andere stakeholders)?

- Thema: **Repertoires van participatieprofessionals**
- Onderzoeksvraag: Welke stijlen of repertoires kunnen worden onderscheiden voor participatieprofessionals, in welke situatie is welk repertoire effectief en in hoeverre wordt hun effectiviteit bepaald door het situationeel schakelen hiertussen?

- Thema: **Rol politici bij participatie**
- Welke spanningen doen zich er voor tussen de representatieve en participatieve vorm van democratie? En hoe kun je vervolgens als ambtelijke én als politieke speler een passende rol pakken in het organiseren, faciliteren en borgen van participatieprocessen en haar uitkomsten?

- Thema: **Aandacht publieke organisatie voor participatieprocessen**
- Onderzoeksvraag: Hoe brengen we publieke organisatie tot het aangaan van meer gedegen en gedragen participatieprocessen?

1.4.2 *Verkenning kennisnetwerk*

In de eerste helft van 2021 zijn het maken van een landelijke participatie-kennisagenda en de in paragraaf 1.4.1 genoemde thema's besproken met een aantal onderzoekers en praktijk professionals. Tegelijkertijd waren deze gesprekken bedoeld om te achterhalen wat er in het kennisnetwerk van de geïnterviewden gebeurt, wat hun kennisbehoeften zijn, en welke rol zij zelf (gecombineerd met het kennisknooppunt) zou kunnen spelen in het vervolgproces.

Het ontwikkelen van een kennisnetwerk is voor de ontwikkeling van de kennisagenda van wezenlijk belang omdat alleen met dit netwerk, (nieuwe) thema's kunnen worden aandragen, heroverwogen, geselecteerd, en worden uitgevoerd.

Er is (online) gesproken met onderzoekers/praktijk professionals van:

⁴ Zie <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/netwerk/expertisegroep/default.aspx>

- Hanzehogeschool Groningen
- Radboud Universiteit
- Universiteit Utrecht (2x)
- Hogeschool Saxion
- Wageningen Universiteit
- Planbureau voor de Leefomgeving
- Universiteit Leiden
- Provincie Zuid Holland
- Hogeschool van Amsterdam
- Hogeschool Utrecht
- Ministerie van Binnenlandse zaken

De uitkomsten van de gesprekken hebben geleid tot de volgende conclusies:

Alle gesprekspartners hebben:

- behoefte aan een inventarisatie en overzicht van het onderzoeksnetwerk;
- interesse in de kennisagenda en willen hieraan bijdragen;
- interesse voor een netwerkbijeenkomst, en ze willen hieraan bijdragen.

De gesprekspartners noemde de volgende thema's/onderwerpen die voor hen van belang waren:

- Hoe lokale kennis (context-specifieke) kennis kan worden vertaald naar een nationaal (meer context-onafhankelijk) niveau.
- Ethiek van de participatie.
- Informele (communicatie)processen bij participatie.
- De rol van overheden en ambtenaren, zoals bij burgerinitiatieven.
- Hoe tegenspraak te organiseren is.
- Inclusiviteit
- Inventariseer eerst, wat er op de genoemde en eventuele nieuwe thema's al onderzocht is en wordt.
- Het kun je de kosten en baten van participatie goed bepalen?; wanneer is participatie de moeite waard?
- De schaduwkanten van participatie.
- Het gebrek aan systematische evaluaties van participatieprocessen

Over de vorming van een netwerk en een bijeenkomst:

- In de gesprekken met de hbo's komt het gevoel naar voren dat zij zich ondergeschikt voelen ten opzichte van de wo-instellingen en het lastig vinden om uit hun regionale setting te komen.
- Wat betreft de *wetenschappelijke* bijeenkomst, is er over het algemeen wel interesse vanuit de gesprekspartners, maar de meerwaarde voor de onderzoekers hangt af van de concrete invulling en thema's. Het organiseren van een expertsessie over een bepaald onderwerp werd ook als optie genoemd.
- Uit de gesprekken blijkt dat er veel andere netwerken zijn, zowel binnen kennisinstellingen als daartussen bij de onderzoeks- en kennisinstellingen en dat het belangrijk is dat het kennisknooppunt deze zoveel mogelijk meeneemt in de inventarisatie en hierop aansluiting zoekt.
- Het kennisknooppunt kan een rol spelen in het delen van de in het netwerk ontwikkelde kennis, in het bijzonder het vertalen van de kennis naar concrete handvaten.

- Het vormen van een *community of practice* (CoP) kan een mooie vorm zijn waarbij zowel onderzoekers als praktijkmensen met elkaar kunnen reflecteren.

Over het vervolg:

- Het overgrote deel van de gesprekpartners wil graag op de hoogte worden gehouden en voelt zich betrokken bij hoe het verdere proces m.b.t. de onderzoeksagenda en een eventuele bijeenkomst.
- Enkele geïnterviewden willen graag dat de voorgestelde onderzoeksonderwerpen praktischer worden; zij vinden de beschrijving van de genoemde onderwerpen soms te academisch.

1.5 **Ontwikkeling Kennisagenda najaar 2021, in 2022**

De verdere ontwikkeling en programmering van de kennisagenda in 2021-2022 zal plaatsvinden door drie sporen te volgen:

1. Het starten van onderzoek binnen enkele thema's
 - Het thema 'repertoires van participatieprofessionals' zal onder leiding van de Universiteit Tilburg (Merlijn van Hulst) worden uitgevoerd.
 - Het thema 'rol politici bij participatie' zal onder leiding van de Erasmus Universiteit Rotterdam (José Nederhand) worden uitgevoerd.
 - Een derde thema, e-participatie, is door het kennisknooppunt zelf aangedragen en zal ook in 2021 worden gestart.

In hoofdstuk 2 staat een uitgebreide inhoudelijke beschrijving van deze drie onderzoeksthema's

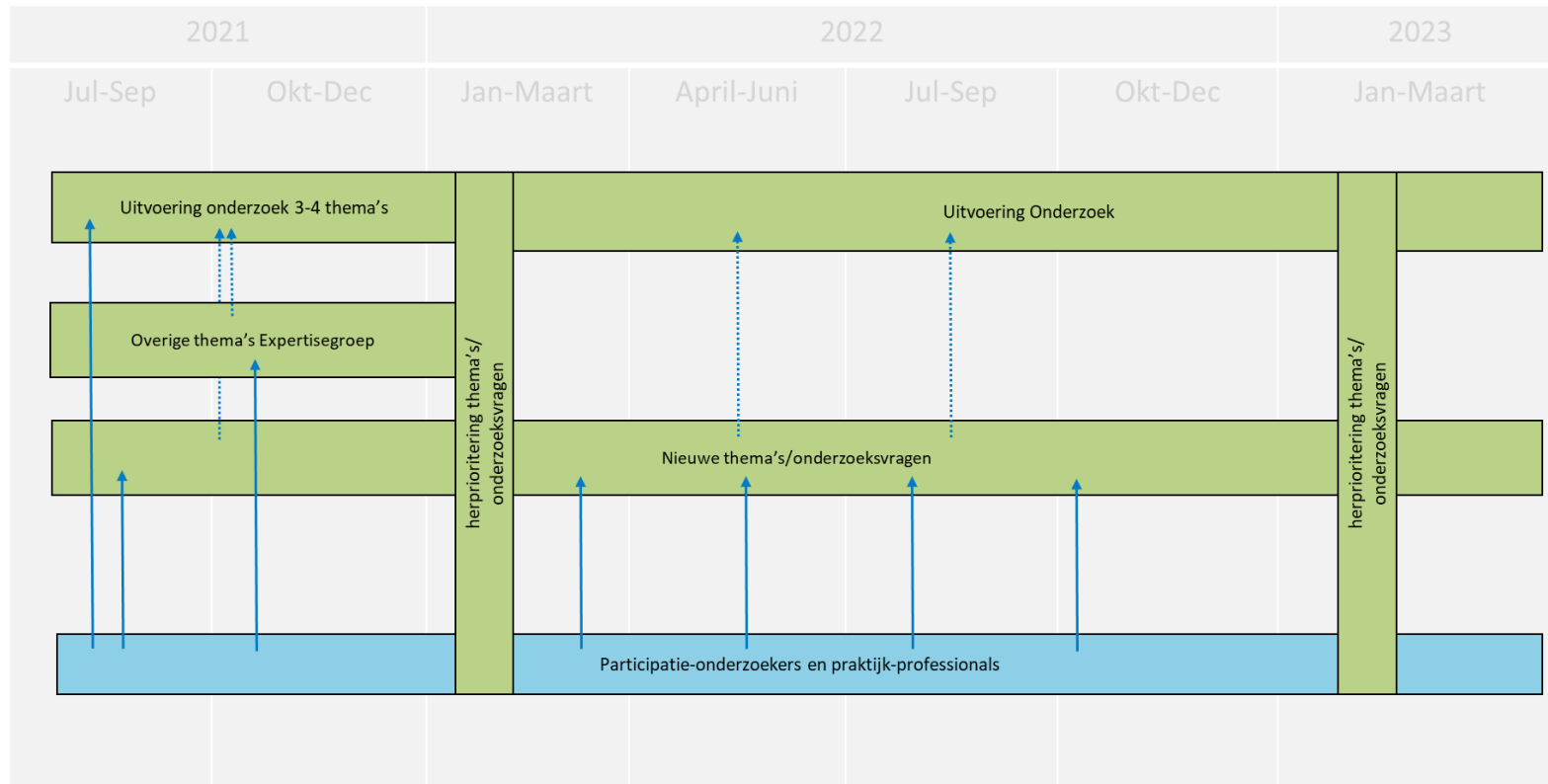
2. De drie onderzoeksthema's die voorgesteld werden door de expertisegroep maar nog niet worden uitgevoerd zullen worden voorgelegd aan het netwerk om te kijken of voor deze thema's voldoende belangstelling en urgentie bestaat om deze in 2022 te gaan uitvoeren.

In hoofdstuk 3 staat een uitgebreide inhoudelijke beschrijving van deze vier onderzoeksthema's

3. Het selecteren van nieuwe thema's/onderzoeksvragen. Voorwaarde voor selectie is dat meerdere partijen in het kennisnetwerk zich sterk wil maken, dat bij één of meerdere partijen belangstelling om aan te haken bestaat en dat de onderzoeksvragen binnen de focus van de kennisagenda vallen. Bovendien is belangrijk dat de nieuwe thema's/onderzoeksvragen niet al elders in Nederland worden onderzocht.

In het najaar van 2022 zal de eerste versie van deze kennisagenda gericht verstuurd worden en gepubliceerd worden op de website van het kennisknooppunt. Tevens wordt verder gesproken met mensen die al aan hebben gegeven mee te willen werken aan de kennisagenda, hetzij aan de in paragraaf 1.4.1 genoemde thema's of aan andere thema's. Ook zijn er onderzoekers en praktijk professionals die al nieuwe thema's hebben aangedragen (zie paragraaf 3.2). Doel van deze activiteiten is om de agenda verder aan te scherpen en te ontwikkelen en goed te laten aansluiten bij bestaand onderzoek. Om de programmering voor 2022 nader te kunnen invullen en de betrokkenheid van het kennisnetwerk verder uit te bouwen, onderzoekt het kennisknooppunt op het

ogenblik de nut en noodzaak van een bijeenkomst in het eerste kwartaal van 2022. Het gehele ontwikkelproces is samengevat in het figuur 1.



Figuur 1: proces verdere ontwikkeling kennisagenda.

2 Onderzoeksthema's 2021

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de thema's aan de orde waarbinnen reeds onderzoek is gestart of op korte termijn wordt gestart. Er hebben rond dit thema's zich al groepjes onderzoekers/praktijk professionals gevormd en er is een programmering van het onderzoek en de op te leveren producten. De beschrijvingen zijn opgesteld door enkele leden van de expertisegroep van het kennisknooppunt (paragraaf 2.2. en 2.3) en door het kennisknooppunt zelf (paragraaf 2.4).

De beschrijvingen van de thema's onderhevig aan continue verandering als gevolg van nieuwe ervaringen en inzichten, het betrekken van nieuwe mensen bij het onderzoek en door maatschappelijke- en beleidsontwikkelingen. De beschrijvingen zijn daarom een momentopname.

2.2 De repertoires van participatieprofessionals

Participatieprofessionals werken op de grens van organisaties om de binnen- en buitenwereld rond een opgave te verbinden. Soms zijn ze van één organisatie en behartigen ze dat belang naar buiten en het belang van de stakeholders naar binnen (enkelvoudig). Soms staan ze voor de opgave of de partijen samen (meervoudig) en soms vervullen ze een onafhankelijke positie tussen de partijen (neutraal). Er is al enige tijd aandacht voor de praktijken van participatieprofessionals (Forester, 1999). Niet alleen wordt van participatieprofessionals verwacht dat ze de brug slaan naar allerlei soorten publieke, private en maatschappelijke partijen, maar ook dat ze in staat zijn de vertaalslag te maken en deze te faciliteren tussen verschillende werelden. In de literatuur worden ze daarom ook wel *coalition planners* (De Jong, 2016), *best persons* (Van den Brink et al., 2012), *brokers* (Gray, 2008), *mediators* (Susskind, 2008), *webbers* (Roobeek, 2007), *boundary workers* (Akkerman en Bakker, 2011), *boundary spanners* (Van Meerkerk, 2014), *bricoleurs* (Blijleven et al., 2019) of *in-betweeners* (De Jong, 2020) genoemd. En in de praktijk zijn het soms ook functies als omgevingsmanager, alliantiemanager, buurtregisseur, accountmanager, communicatieadviseur of procesmanager. Een rol die nodig is, omdat elke organisatie een eigen stijl, cultuur, belang en tempo van werken heeft, die niet zonder meer samengaan. De opdracht van participatieprofessionals is het voortdurend verbinden van de interne systematiek met de externe dynamiek, op zo'n manier dat ze elkaar versterken in plaats van beperken.

Professionals op grenzen betreden volgens antropoloog Lucy Suchman (1994) onbekend terrein en zijn daardoor eigenlijk altijd in een bepaalde mate ongekwalificeerd. Ze functioneren als brug tussen organisaties, maar representeren tegelijkertijd ook de scheiding tussen de werelden. De ambigue en ambivalente rol van de participatieprofessional of grenswerker kan vanwege de bijzondere plek beschouwd worden als een specifiek ambacht, onvergelijkbaar met de bekende posities in de lijnorganisatie. Dit vakmanschap verlangt het vermogen om de buitenwereld binnen te kunnen halen en andersom. Wetenschappers die deze rol bestuderen pleiten dan ook voor het stimuleren van *boundary skills* of *boundary-crossing competencies*, als de vaardigheid om meervoudige en tegenstrijdige manieren van denken en werken te integreren (Walker en Nocon, 2007). Juist omdat er weinig algemene regels of systemen gelden op het grensvlak tussen organisaties, zijn participatieprofessionals vaak hun eigen instrument. Hun gedrag zal ook het gedrag van anderen bepalen en uitlokken. Zo beïnvloeden zij de omgeving, maar de omgeving beïnvloedt ook hen. De omgeving waarin zij werken is

vaak zo verschillend en veranderlijk, dat zij in staat moeten zijn om te kunnen schakelen tussen verschillende handelingsrepertoires die aansluiten bij die specifieke situatie. Darling en Walker (2001) benadrukken de waarde van stijlflexibiliteit in tegenstrijdige situaties. Dit vraagt inzicht in de eigen stijl en in die van anderen om zich te kunnen aanpassen aan verschillende situaties (Grant, 2016).

Er is wel onderzocht dat verbindende personen (als participatieprofessionals) katalysatoren kunnen zijn van vernieuwing en verandering (Kivimaa et al., 2019), maar er is weinig onderzoek gedaan naar hoe zij deze rol vervullen. En meer specifiek is er weinig onderzoek gedaan naar de persoonlijkheidskenmerken en het gedrag van participatieprofessionals, hoe zij een situatie lezen en hoe zij schakelen tussen verschillende kanten van zichzelf in verschillende situaties met verschillende partijen.

Onderzoeksvraag: Welke stijlen of repertoires kunnen worden onderscheiden voor participatieprofessionals, in welke situatie is welk repertoire effectief en in hoeverre wordt hun effectiviteit bepaald door het situationeel schakelen hiertussen?

Onderzoeksaanpak

Waar (casus type): in opleidingen en kennisdagen voor participatieprofessionals of professionals die aankloppen bij de directie participatie voor hulp

Hoe (onderzoeksstrategie): In interviews en online vragenlijsten kan gevraagd worden naar herkenbare situaties waarin participatieprofessionals terecht komen en het repertoire wat zij dan inzetten of zichzelf in herkennen. Dit kan aan de hand van *narratives*. Op basis hiervan kan een eerste ordening van situaties en repertoires worden gemaakt. Deze kan worden getest door professionals te observeren in die situaties of in een gesimuleerde situatie aan de hand van een game. Wanneer situaties of aspecten in de situatie veranderen kan geobserveerd worden hoe participatieprofessionals hiermee omgaan. Etnografisch onderzoek, waarbij onderzoekers meekijken, stelt ons in staat om mensen ook in actie te zien, aangezien professionals vaak meer weten dan ze kunnen vertellen. Een mogelijkheid is ook om de professionals zelf als actie-onderzoekers in te zetten, waarbij zij reflecteren op hun eigen gedrag en dat van elkaar. Het resultaat kan zijn een set aan herkenbare situaties, een ordening van repertoires, handvatten voor het schakelen tussen repertoires en een test om voorkeursrepertoires voor professionals of situaties te testen.

2.3 Rol politici bij participatie

In de literatuur bestaan veel verschillende modellen en typologieën van democratie. Twee van dit soort ideaaltypische modellen, waarin veel variatie wordt gevangen, zijn de representatieve en participatieve democratie (zie Edelenbos et al., 2017; Bekkers & Edwards, 2007). Waar de representatieve democratie voornamelijk stoelt op waarden als representativiteit en verticale verantwoording, stoelt de participatieve democratie voornamelijk op waarden als deliberatie en openheid. Binnen deze verschillende modellen wordt de rol en visie op de overheid, en op politici, ook verschillend geïnterpreteerd. Spelen politieke individuen in het eerste model vooral een representerende rol, waarin ze reguleren, sturen en controleren, zo spelen ze in het tweede model een meer kader stellende en begeleidende rol. De verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie kan moeizaam zijn, met potentieel vergaande gevolgen voor het verloop van participatieprocessen.

In de wetenschappelijke literatuur wordt het belang van het onderzoeken van de rol van politici bij interactieve processen als participatie onderschreven als een van de belangrijkste thema's van dit moment (zie Torfing et al. 2011; Nederhand 2019;

Sorensen et al. 2020). Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar hoe (gekozen) politieke individuen, als belangrijk onderdeel van de representatieve democratie, aankijken tegen en inspelen op participatieprocessen, als belangrijk onderdeel van de participatieve democratie. Participatie is namelijk niet enkel een technisch ambtelijk managementproces dat met een goed *design* wel zal slagen. Het is ook een politiek proces. Het is daarom belangrijk de rol te onderzoeken die politieke individuen als bestuurders, raadsleden en griffiers spelen in het aansturen en reageren op participatieprocessen. Dit wordt ook wel *political metagovernance* genoemd. Het aannemen van innovatieve nieuwe rollen door politici is een uitdaging en kan lastig vol te houden zijn (zie Edelenbos et al. 2017). Meer inzicht krijgen in de achterliggende motieven van politici bij het uitoefenen van *political metagovernance* is daarom gewenst. Welke afwegingen maken politici bij kiezen van een rol ten aanzien van participatieprocessen? Is dat bijvoorbeeld hun positie op de lijst, hun politieke kleur, de lokale krant in de gemeente? Er is meer inzicht nodig in de vraag welke rol politieke individuen spelen in participatieprocessen en waarom, en hoe dat invloed heeft op participatieprocessen. Tegelijkertijd is het hierbij belangrijk om het bredere discours rondom participatie en democratie te ontwikkelen. Welke spanningen bestaan er tussen verschillende interpretaties van wat democratie inhoudt, zoals de representatieve en participatieve democratie, en is het mogelijk dat beide systemen in dezelfde vorm in stand worden gehouden?

Welke rol spelen ook ambtenaren in het positioneren en briefen van politici? In gemeenten worden raadsleden bijvoorbeeld in een vroeg stadium gevraagd om kaders te stellen, terwijl ze nog weinig gevoel bij de opgave hebben. Ook kunnen participatieprocessen zich ontwikkelen richting een oplossing, zonder de raadsleden goed op de hoogte te houden. Daarnaast zeggen politici voor vroegtijdige en intensieve participatie te zijn, maar blijkt uit hun handelen dat ze vaak regie en controle willen houden. Het risico is dan aanwezig dat participatie enkel een symbolisch proces is: de uitkomsten worden niet meegenomen in de uiteindelijke (politieke) besluitvorming, en/of er wordt onvoldoende teruggekoppeld aan participanten wat er met de uitkomsten is gebeurd, wat leidt tot een afname van vertrouwen van burgers en andere partijen in participatie (zie Edelenbos & Van Meerkerk 2016; Roiseland & Vabo 2016). We komen tot de volgende onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag: Welke spanningen doen zich er voor tussen de representatieve en participatieve vorm van democratie? En hoe kun je vervolgens als ambtelijke én als politieke speler een passende rol pakken in het organiseren, faciliteren en borgen van participatieprocessen en haar uitkomsten?

Onderzoeksaanpak

Waar (casus type): Het is interessant om deze vragen op lokaal niveau te onderzoeken. Daarbij kunnen ook lessen van een wat meer regionaal/nationaal niveau worden meegenomen.

Omdat er nog maar weinig empirisch onderzoek gedaan is naar dit thema is het aan te raden dit onderwerp eerst kwalitatief te verkennen door middel van een vignette studie, focusgroepen en interviews (eventueel gekoppeld aan een aantal cases). Het verkennen van de relatie tussen participatie en democratie kan op een wat meer theoretische wijze worden ingestoken door middel van een literatuurstudie en een essay.

Dit onderwerp en de onderzoeksvragen zijn nauw verwant met het onderzoeksprogramma [REDRESS](#). De hoofdvraag van dit programma is: welke

hybride democratische innovaties die plebiscitaire⁵ en deliberatieve⁶ elementen combineren, zijn het meest effectief in het aanvullen van de representatieve democratie, het bevorderen van burgerparticipatie en het bevorderen van de algemene (gepercipieerde) responsiviteit van en vertrouwen in het Nederlandse politieke systeem? Namens het ministerie van Infrastructuur en Water staat, maakt het kennisknooppunt ook deel uit van het onderzoeksconsortium. Er is nog niet goed gekeken hoe REDRESS en het onderzoek naar de rol van politici en participatie tot elkaar kunnen verhouden.

2.4 E-participatie

Tot de coronacrisis vond veel participatie offline plaats, in allerlei overleggen, informatiebijeenkomsten, meedenksessies, onderhandelingstafels, workshops en dialogen. Sinds de uitbraak van COVID-19 is dit uiteraard veranderd. Deze ontwikkeling heeft ook effecten op e-participatie op de langere termijn.

Welke effecten dat precies zijn, is niet met zekerheid te zeggen. Het is belangrijk om vooruit te kijken en te bezien in welke richting e-participatie zich gaat ontwikkelen. Dit biedt een kader voor beslissingen en acties die nu genomen en ingezet moeten worden. In de toekomst willen we participatieprocessen namelijk nog beter verrijken met een mix van offline en online participatiemiddelen. Daarom zet het kennisknooppunt Participatie nu in op het vergaren van kennis over e-participatie en op het opdoen van ervaring met innovatieve, online middelen.

Onderzoeksvraag

Het kennisknooppunt Participatie heeft in samenspraak met participatieprofessionals een aantal kennisvragen geformuleerd die specifiek over e-participatie gaan. De beantwoording van elke vraag wordt op een andere manier ingevuld. Er is één kennisvraag die het kennisknooppunt Participatie door een (academische) kennisinstelling wil laten uitzoeken:

Welke consequenties heeft een mogelijke transitie van tijd en plaatsgebonden participatie naar *on-demand* participatie? Welke kennisvragen roept dit op?

Onderzoeksaanpak

Gelet op het abstracte karakter van de vraag en de beperkte kennis die tot op heden op dit onderwerp beschikbaar is, ligt het niet voor de hand de onderzoeksvraag uit te zetten bij een partij die vervolgens een pasklaar antwoord geeft.

De onderzoeksvraag zal daarom uitgezet worden bij een aantal partijen met als opdracht individueel te reflecteren op de vraag en eventuele kennisvragen die dit oproept. Vervolgens worden de individuele inzichten samengebracht in een paneldiscussie. De opdracht dient zo als vooronderzoek voor eventueel vervolgonderzoek in 2022.

⁵ Zoals een referendum

⁶ Zoals een burgerforum

3 Mogelijke onderzoeksthema's vanaf 2022

3.1 Inleiding

Het kennisknooppunt zet zich in om de kennisthema's van de kennisagenda aan te sluiten bij de mate van urgentie en behoefte die de thema's hebben bij onderzoekers en praktijk professionals. Nogmaals: het is met nadruk de bedoeling dat de kennisagenda Participatie een agenda wordt voor iedereen die zich bezighoudt de kennisontwikkeling op het gebied van participatie. Vandaar dat het kennisknooppunt reikhalzend uitkijkt naar externe partijen die, (goed onderbouwde) suggesties hebben voor nieuwe thema's of voor het aanscherpen van door het kennisknooppunt aangedragen thema's.

In dit hoofdstuk komen de thema's aan de orde waarbinnen nog geen onderzoek plaatsvindt of op korte termijn zal starten. Het kennisknooppunt is wel van mening dat deze thema's urgent en belangrijk genoeg zijn om aan het kennisnetwerk participatie voor te leggen.

Zoals eerdere beschreven heeft de expertisegroep van het kennisknooppunt in totaal vijf thema's geselecteerd waarvan zij vermoeden dat het zowel voor onderzoekers als praktijk professionals kennisleemten bevat die urgent zouden moeten worden opgevuld. Onderzoek op twee van die thema's worden op het ogenblik uitgevoerd (paragraaf 2.2 en 2.3). De zes overige thema's/onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk beschreven (paragrafen 3.2-3.7). De beschrijvingen ervan zijn opgesteld door enkele leden van de expertisegroep van het kennisknooppunt.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden enkele thema's/onderzoeksvragen genoemd die vanuit het kennisknooppunt (kennis)netwerk zijn voorgesteld. Deze thema's zullen verder worden verkend in de tweede helft van 2021.

Net als voor de thema's genoemd in hoofdstuk 2, geldt dat de thema's hier beschreven onderhevig aan continue verandering als gevolg van nieuwe ervaringen en inzichten, het betrekken van nieuwe mensen bij het onderzoek en door maatschappelijke- en beleidsontwikkelingen. De beschrijvingen zijn daarom een momentopname.

3.2 Toepassen tools in de participatiepraktijk

In de praktijk is er een sterke behoefte aan tools en handreikingen. Deze worden dan ook veel gemaakt bijvoorbeeld door platforms als Citizenlab, op site als aandeslagmetdeomgevingswet.nl en de Directie participatie van het ministerie van I&W. Recent ligt er veel nadruk op tools en tips voor digitale participatie, maar de algemene onderliggende principes zijn vaak vergelijkbaar: betrek stakeholders vroegtijdig, wees transparant, heb oprechte interesse in de belangen van anderen, wees betrouwbaar en kom afspraken na, biedt ruimte voor interactie, schets kaders en doe aan verwachttingsmanagement, geef opvolging, etc. Deze adviezen worden regelmatig dan ook als open deuren beschouwd. Ook uit wetenschappelijke onderzoeken komen in de afgelopen drie decennia vergelijkbare inzichten naar voren over wat goede participatie is (Susskind et al., 1999; Barnes et al., 2003; Innes en Booher, 2004; Creighton, 2005; Susskind en Field, 2010; Hurenkamp en Tonkens, 2020).

Ondanks het overvloedige aanbod leiden inzichten, tools en handreikingen lang niet altijd tot goede participatiepraktijken en raken deelnemers niet zelden teleurgesteld

(Fung, 2015). De vraag is hoe het mogelijk is dat de kennis van goede participatie er is, maar dat die kennis lang niet altijd haar vruchten afwerpt. Er is minder onderzoek gedaan naar de weerbaarheid bij de toepassing van deze inzichten, tools en handreikingen in de institutionele praktijk van professionals. Daarom is er behoefte aan onderzoek naar de complexiteit achter de open deuren. Zo kan het zijn dat het participatieproces met stakeholders buiten goed verloopt, maar projectleiders binnen tegen obstakels aanlopen (Yang & Callahan, 2007; Blijleven, van Hulst & Hendriks, 2019). In de veranderkundige literatuur is wel veel bekend over patronen en reflexen die verandering tegenhouden. Bronsvort et al. (2020) zoeken een verklaring in de vorm en setting van interactie tussen burgers en bestuurders. Rauws en De Jong (2018) beschrijven verschillende spanningsvelden die bij het faciliteren van bewonersinitiatieven gevoeld worden door publieke professionals. Daarnaast wordt participatie vaak georganiseerd door adviesbureaus (Stapper, Van der Veen & Janssen-Jansen, 2020). De kennisoverdracht van adviesbureaus naar overheden is vaak niet goed georganiseerd en adviesbureaus worden weinig geëvalueerd.

Tenslotte zijn bij participatie de verwachtingen van partijen van belang. Partijen onderhandelen 'in de schaduw van het recht' (Mnookin & Kornhauser 1979), maar juist dat recht is niet duidelijk over de mate van binding van participatieverplichtingen en de rechtsbescherming die de burger heeft tegen een in zijn ogen ondeugdelijk participatietraject in het geweer wil komen (Boeve & Groothuise 2019, Dieperink 2016). De structuur die het recht in dergelijke gevallen biedt wordt kleiner, waardoor het risico bestaat dat burgers en bestuur ongerechtvaardigde verwachtingen over hun rechtspositie koesteren.

Onderzoeksvraag: Wat zijn in de participatiepraktijk patronen of obstakels die het toepassen van de bekende inzichten en tools bemoeilijken?

Onderzoeksaanpak

Waar (casus type): Nieuwe trajecten als in de omgevingswet liggen voor de hand. De energietransitie zou ook een relevant terrein kunnen vormen, omdat daar een grote participatievraag ligt in combinatie met scherpe top-down doelstellingen. Het moet er eigenlijk om gaan dat onderzoekerspartijen vanaf het begin meekijken naar de manier waarop participatie een plek krijgt in processen, in het besef dat zelfs al voor een proces tot stand komt de kaarten al deels geschud kunnen zijn (in de zin van bepaalde overtuigingen of andere omstandigheden die participatie later tegenwerken). Met de Omgevingswet is bijvoorbeeld een cultuuromslag beoogd; de overheid zal minder sturen en er moet meer ruimte komen voor private initiatieven. Er geldt een motiveringsplicht over het betrekken van derden, wat ook kan betekenen dat ervoor is gekozen om geen participatie is georganiseerd. Sommige gemeenten hebben er daarom voor gekozen participatierichtlijnen op te stellen. Het is dus waarschijnlijk dat er regionale verschillen gaan optreden qua participatietrajecten.

Hoe (onderzoeksstrategie): Longitudinaal onderzoek waarbij de onderzoekers lange tijd dicht op het proces zitten is van belang om te zien wat er door de tijd heen gebeurt. Dit kan etnografisch en ook door bijvoorbeeld een participant in een bepaald proces te laten (mee)onderzoeken. Een insteek kan zijn om de spanningsvelden die participatieprofessionals voelen te duiden en te onderzoeken hoe zij hiermee omgaan.

3.3

Tegenspraak

Wanneer professionals in de praktijk gevraagd worden naar succesfactoren voor samenwerken of participatie, benoemen zij vaak factoren als gemeenschappelijke

basis, gedeelde belangen, collectieve doelen en gezamenlijke ambities. Het doel is om de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Ook in de literatuur is lange tijd veel aandacht geweest voor consensus building (Susskind et al., 1999), mutual gains (Susskind en Field, 2010), collaborative planning (Healey, 1997) en collaborative governance (Ansell en Gash, 2008). Recent is er in de literatuur een roep om meer aandacht voor onenigheid, verschillen en conflict ten opzichte van overeenstemming, gelijkheid en harmonie (Kahane, 2017; De Jong et al., 2018). Met gelijkgestemde en soortgelijke partijen en personen gaat het makkelijker en sneller, maar is de zoekruimte voor oplossingen beperkter.

In de praktijk blijken professionals vaak een neiging te hebben om conflicten uit de weg te gaan en spanningen te vermijden (Jay, 2012; Wolf, 2018). Mensen die tegenspreken stellen immers regelmatig onderzoek, voorgenomen besluiten of zelfs de kaders waarbinnen overheden wensen dat gewerkt wordt, ter discussie. Ze willen mogelijk terug naar af. Ze willen niet zelden dat er helemaal niets gebeurt in hun spreekwoordelijke achtertuin of dat overheden en anderen de problemen die zij zien nu eens gaan aanpakken.

Tegenspraak is vooral lastig als tegensprekende partijen geen dialoog willen aangaan of zich onredelijk opstellen. Maar het ontwijken van tegenspraak is evengoed problematisch. Met het ontwijken van tegenspraak wordt de democratie niet gediend, omdat tegenspraak daar bij hoort (Mouffe, 2005; Rosanvallon, 2012). Er wordt geen recht gedaan aan partijen die zich verzetten tegen voorgenomen besluiten of procedures. En hiermee worden ook kansen gemist voor innovatieve vormen van democratie en ontwikkeling van oplossingen (Miron-Spektor et al., 2011; Lewis and Smith, 2014, Powell and Soppe, 2015; Elstub en Escobar, 2019). Dit laatste is met de komst van de omgevingswet een nog grotere uitdaging omdat initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de participatie rond hun project en mogelijk minder waarde zien in tegenspraak. Het is wel aan de overheid om te beoordelen dat het participatieproces goed verlopen is.

Onderzoeksvraag: Hoe is betekenisvolle tegenspraak te organiseren voor alle deelnemende partijen (dus zowel initiatiefnemer als tegenspreker als andere stakeholders)?

Onderzoeksaanpak

Waar (casus type): De omgevingswet biedt veel mogelijkheden om te kijken hoe er ruimte wordt gemaakt voor tegenspraak.

Hoe (onderzoeksstrategie): Door middel van een set case-studies kan gezocht worden naar de manieren waarop tegenspraak weinig of veel ruimte krijgt. Een goede mogelijkheid is om enerzijds een aantal controversiële projecten te bestuderen (bijvoorbeeld rond stikstof) in een aantal minder controversiële projecten om te kijken wat de verschillen zijn in hoe tegenspraak geuit wordt en wel of niet een plek krijgt. Een mogelijkheid is ook om te kijken naar projecten die geïnitieerd worden vanuit de overheid en projecten die geïnitieerd worden vanuit woningcorporaties, ontwikkelaars of bijvoorbeeld energiebedrijven. Daarbinnen zouden interviews, maar ook observatie inzicht kunnen geven in de manier waarop met tegenspraak wordt omgegaan. Belangrijk hierbij is dat er goed wordt meegekeken vanuit de meerdere kanten (tegensprekers en tegengesprokenen). Ook kan het nodig zijn dat het onderzoek actief op zoek gaat naar potentiële tegensprekers, mensen die nooit zijn betrokken. Mogelijk kunnen ook pilots gedaan worden voor de rol van de overheid bij participatieprocessen van andere initiatiefnemers en hoe zij tegenspraak kunnen stimuleren.

3.4 **Aandacht publieke organisatie voor participatieprocessen**

Participatie is nog vaak een moeite en niet een must (zie ook Hurenkamp en Tonkens 2020). Mensen die veel buiten werken hebben vaak weinig budget en status. Beloningsprikkelers in publieke organisaties zijn vaker gericht op de formele politiek en interne zaken (Nederhand, et al. 2019). Centrale afdelingen zijn vooral gericht het dienen van de politiek en het besturen van de interne organisatie. Participatieprofessionals hebben moeite om collega's mee te krijgen in een participatieve aanpak en verandering van de huidige cultuur en werkwijze die daarvoor nodig is (Blijleven et al., 2019). Participatie wordt nu vaak gezien als iets dat 'erbij' komt, 'naast' het echte werk en niet als een fundamenteel proces dat evenzo een publieke plicht is. Publiek leiderschap is nodig dat participatie (uit)draagt (Fung, 2015). Een cultuurverandering in organisaties lijkt nodig om ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden voor participatie ondersteund worden vanuit de organisatie. De houding en het gedrag in top- en middenmanagement lijkt daarbij een belangrijke sleutel. Mogelijk kunnen nieuwe vormen van participatie samen gaan met innovatie van organisatieprocessen zelf.

Onderzoeksvraag: Hoe brengen we publieke organisatie tot het aangaan van meer gedegen en gedragen participatieprocessen?

Onderzoeksaanpak

Waar (casus type): De omgevingswet biedt ook hier veel mogelijkheden om te kijken hoe er ruimte wordt gemaakt voor tegenspraak.

Hoe (onderzoeksstrategie): Door middel van een set case-studies kan gezocht worden naar de manieren waarop publieke organisaties met participatie omgaan. Verstandig zou zijn op zoek te gaan naar cases waarin participatie te verwachten was, maar uitbleef en cases waar participatie erg belangrijk werd terwijl dat niet voor zich sprak. Dit thema is goed te combineren met thema 'Toepassen tools in de participatiepraktijk'.

3.5 **Integraliteit en stakeholderveld**

Veel overheden hebben de ambitie om opgavegericht te werken en meer samenhang en integraliteit aan te brengen tussen de verschillende sectoren en thema's (tevens één van de doelen van de Omgevingswet). Dit maakt dat zij intern veel afdelingen en teams moeten betrekken bij hun project, programma of proces. En ook buiten hun organisatie zijn vaak vele stakeholders betrokken bij een opgave. Enerzijds is er een sterke roep om *unusual suspects* in beeld te krijgen (de participanten waar niet vaak aan gedacht wordt en die niet makkelijk te bereiken zijn) en anderzijds wordt het stakeholderveld steeds onvoorspelbaarder. Dit komt onder andere door de ondoorgroendelijkheid van de problematiek en de veranderde verwevenheid van netwerken en schalen. Boeren in Groningen kunnen bijvoorbeeld tegen meer vluchten op Eindhoven protesteren. Participatieprofessionals worstelen met de vraag wie zij intern en extern allemaal moeten betrekken: Hoe integraal is integraal en waar ligt de grens? Hoe beoordeel je in welke deel van het proces wie mag bij betrokken worden, zodat het werkbaar blijft?

In de wetenschappelijke literatuur is er niet één school die onderzoek doet naar opgavegericht werken, maar inzichten kunnen bijvoorbeeld gevonden worden in het werk over 'wicked problems' (Rittel and Webber, 1973; Koppenjan and Klijn, 2004), 'multiparty problems' (Gray, 1989), agenda setting (McCombes, 2005; Huxham and Vangen, 1999; Weaver, 2007) en public value (Moore, 1995; Van der Steen et al., 2018; Mulgan, 2009). Wicked problems worden gedefinieerd als opgaven die

moeilijk te definiëren zijn, door verschillende actoren verschillend worden opgevat, verbonden zijn met andere opgaven en gekenmerkt worden door onzekerheid (Termeer et al., 2015; Ney and Verweij, 2014). Samenwerking tussen actoren, sectoren en schalen wordt vaak benadrukt als sleutel voor een beter begrip en het komen tot innovatieve oplossingen. Het is dan ook verbonden aan literatuur over 'multilevel governance' (Teisman et al., 2018; Enderlein et al., 2010), 'fuzzy governance' (De Roo and Porter, 2007), 'collaborative governance' (Ansell en Gash 2008) en 'network governance' (Agranoff, 2007; Provan and Kenis, 2007; Jones et al., 1997). Er is minder onderzoek gedaan naar welke afweging in de praktijk gemaakt worden om het aantal en type participanten enerzijds te laten weerspiegelen door de integraliteit van de opgave en anderzijds behapbaar te houden.

Onderzoeksvraag: Hoe kan worden omgegaan met spanning tussen integraliteit en haalbaarheid in stakeholderanalyses en -aanpakken rond complexe opgaven of *wicked problems*?

3.6 Participatie in de visievormingsfase

De planvormingsfase en uitvoeringsfase zijn meer uitgewerkt in tools en stappen. De visiefase is een vrijer proces waardoor het lastiger te instrumentaliseren is. Tegelijkertijd is participatie in deze fase evenzo belangrijk. Bijvoorbeeld bij de omgevingswet. Wellicht zijn de voorwaarden voor succesvolle visievorming anders. De vraag is dan welke waarden van het grootste belang zijn om een visievormingsproces succesvol te maken en welke waarden in deze fase minder belangrijk zijn. Responsiviteit, diversiteit, effectiviteit, behoorlijkheid en tegenwicht moeten allen een bepaalde rol spelen, maar het is niet duidelijk wel gewicht ze moeten worden toegekend.

Onderzoeksvraag: Welke waarden moeten op welke manier in de visievormingsfase van participatie worden verwerkt zodat het een succes wordt en wat betekent dit voor passende instrumenten en tools?

3.7 Persoonlijke kwaliteiten participatieprofessionals

Er is al enige tijd aandacht voor de praktijken van participatieprofessionals (Forester 1999). Niet alleen wordt van participatieprofessionals verwacht dat ze de brug slaan naar allerlei soorten publieke, private en maatschappelijke partijen, maar ook dat ze in staat zijn de vertaalslag te maken en deze te faciliteren tussen deze verschillende werelden. Zorg te dragen dat ondanks grote machtsverschillen iedereen gehoord wordt binnen een participatieproces. Het participatieproces op een transparante manier vorm te geven. Goede resultaten op te leveren. Kortom, het werk vergt een diverse set aan kwaliteiten en vaardigheden van participatieprofessionals.

Onderzoeksvraag: Welke persoonlijke eigenschappen en vaardigheden bezitten effectieve participatieprofessionals en hoe hebben ze die zich eigen gemaakt?

3.8 Andere suggesties voor onderzoek

3.8.1 *De schaduwkanten van participatie*

Er heerst in de Nederlandse samenleving een meestal onomstreden wens dat iedereen naar vermogen bijdraagt en meedoet aan het inrichten van de publieke ruimte. Participatie roept associaties op met democratie, verantwoordelijkheid nemen, en *samen* komen tot een betere maatschappij.

Maar leidt een participatiesamenleving niet tot overheidsbestuurders en ambtenaren die juist daardoor beter kunnen regisseren, controleren en conditioneren (Uitermark en van Beek, 2010). Het gevolg kan zijn dat het zelfoplossend vermogen van burgers eerder wordt ondergraven dan versterkt, dat inspraak en medezeggenschap steeds meer een verlengstuk worden van beleid?

Een ander aspect is dat meer participatie wellicht leidt tot méér ongelijkheid. Met name, oudere, blanke, hoogopgeleide Nederlanders nemen deel aan participatieprocessen of beginnen een burgerinitiatief. Ontstaat er niet een elite die haar zaken goed weet te regelen? Blijft er een klasse van lageropgeleiden, migranten en mensen met een beperking achter die niet kan of wil participeren? En zo ja, hoe kan hiermee om worden te gaan.

4 Literatuurlijst

- Agranoff R. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*. Georgetown University Press, Washington, DC.
- Akkerman, S.F. and Bakker, A. (2011) *Boundary Crossing and Boundary Objects*, *Review of Educational Research* 81(2): 132-169.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Blijleven, W., van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs: Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. essay online
- Boeve, M. N., en Groothuise, F. A. G. (2019). *Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?!*: De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet. *Recht der werkelijkheid*, 2, 22-43.
- Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf and T. van der Pennen (2012). *Best persons; en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Boom Lemma Uitgevers: Amsterdam.
- Bronsvort, I., Hoffman, J. en Hajer, M. (2020). *Vormgeven aan inclusieve ontmoetingen in de energietransitie*, Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht.
- De Jong, M. (2016). *Coalition Planning; Directive, collective and connective ways of working on the interface of established institutions and individual aspirations*, In: De Roo G and Boelens L (eds) *Spatial Planning in a Complex Unpredictable World of Change; towards a proactive co-evolutionary type of planning within the Eurodelta*, Groningen: InPlanning.
- De Jong, M., Bakker, H. & Robeerst, F. (2018). *Tweebenig samen werken*. Deventer: Vakmedianet.
- Dieperink, M. (2016). *Participatie in de Omgevingswet; Symboolwetgeving of effectieve prikkel voor een andere projectaanpak? VMR preadvies; Milieubescherming in het omgevingsplan*.
- Edelenbos, E. and Van Meerkerk, I. (2016). *Introduction: Three Reflecting Perspectives on Interactive Governance*. In: J. Edelenbos and I. van Meerkerk (eds). *Critical Reflections on Interactive Governance*, pp. 1-28.
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Koppenjan, J. (2017). *The challenge of innovating politics in community self-organization: The case of Broekpolder*. *Public Management Review*, 19(1), 55–73.
- Elstob, S., and Escobar, O. (red.). (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Enderlein H, Wälti S, Zürn M, et al. (2010). *Handbook on Multilevel Governance*. Aldershot: Edward Elgar.
- Fung, A. (2015). *Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future*. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Healey, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. Houndmills: Macmillan International Higher Education.
- Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29(1): 54-63.
- Huxham, C. and Vangen, S. (1999). New ways to think about leadership in collaboration. Paper to the third International Symposium on Public Management, Aston University, Birmingham.
- Jones, C., Hesterly, W.S., Borgatti, S.P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms, *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, 911-945.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making. London: Routledge.
- Lewis, M. W. and Smith, W. K. (2014). Paradox as a metatheoretical perspective: Sharpening the focus and widening the scope. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(2), 127-149.
- Mackenzie Owen, J. S. (2001). Kennismanagement. In *Handboek informatiewetenschap*, I, 560 (blz. 1-27). Samsom.
- McCombs, M (2005). A look at agenda-setting: Past, present and future. *Journalism Studies*. 6 (4): 543-557.
- Mnookin, R., and Kornhauser, L. (1979). Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce. *The Yale Law Journal*, 88(5), 950-997.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. Londen: Routledge.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Nederhand, J., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2019). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219-240.
- Nederhand, J. (2019). *The Governance of self-organization*. Doctoral Dissertation: Erasmus University Rotterdam.
- Ney, S. & Verweij, (2014). Messy institutions for wicked problems: how to generate clumsy solutions. *Environment and Planning C: Government and Policy*.
- Provan, K. G., and Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rauws W.S. and De Jong M (2019). Dealing with tensions: the expertise of boundary spanners in facilitating community initiatives, In: Raco, M. and Savini, F. (eds) *Planning and Knowledge: How New Forms of Technocracy are Shaping Contemporary Cities*, Bristol: Policy Press.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sci* 4, 155-169.
- Roiseland, A. and Vabo, S.I. (2016). Interactive – or counteractive – governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. In: J. Edelenbos and I. van Meerkerk (eds). *Critical Reflections on Interactive Governance*, pp. 120- 144.
- Roo, G. de and Porter, G., (2008). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot: Ashgate, 246 pp.,

Rosanvallón, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam: Boom.

Sorensen, E., Hendriks, C., Hertting, N. & Edelenbos, J. (2020). Political boundary spanning: politicians at the interface between collaborative governance and representative democracy. *Policy and Society*.

Stapper, E. W., Van der Veen, M., & Janssen-Jansen, L. B. (2020). Consultants as intermediaries: Their perceptions on citizen involvement in urban development. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 38(1), 60-78.

Steen, M., van der, M. van Twist & D. Bressers (2018). The sedimentation of public values: how a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), pp 387-414.

Suchman, L. (1994). Working relations of technology production and use, *Computer Supported Cooperative Work*, 2, 21-39.

Termeer, C. J. A. M., Van Buuren, A., Knieling, J., Gottschick, M. (2015). Reconciling collaborative action research with existing institutions: insights from Dutch and German climate knowledge programs. *J. Water Clim. Chang.* 6 (1), 89-103.

Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A., & van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. NSOB.

Torring, J., Peters, G., Pierre, J. & Sorensen, E. (2011). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Uitermark, J. en van Beek, K. (2010). Gesmoorde participatie. Over de schaduwkanten van 'meedoen' als staatsproject, pp. 227-240. In: I. Verhoeven en M. Ham (red) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Walker, D. and H. Nocon (2007). Boundary-crossing competence: Theoretical considerations and educational design, *Mind, Culture and Activity* 14: 187-195.

Weaver, D. H. (2007). Thoughts on agenda setting, framing, and priming. *Journal of Communication*, 57(1), 142-147.

Wolf, Eva (2018). *How Policy Conflict Escalates: The Case of the Oosterweel Highway in Antwerp*: Proefschrift Universiteit Antwerpen

Yang, K. and Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review*, 67(2): 249-64.