

Burgerparticipatie in de energietransitie: Inzichten en lessen uit de literatuur

Authors	Ganzevoort,Wessel; Groenleer,Martijn
Publication Date	2024-09
Link	https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/b6e2dc59-b679-4742-adb3-93ad66c3bef2
Citation	Ganzevoort, W & Groenleer, M 2024, Burgerparticipatie in de energietransitie : Inzichten en lessen uit de literatuur. Tilburg University. < https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/Rapport %20Burgerparticipatie%20Energietransitie.pdf >
Download Date	2026-05-19 03:30:55
Rights	<p>General rights</p> <p>Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research. - You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain - You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal" <p>Take down policy</p> <p>If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.</p>

Burgerparticipatie in de energietransitie:

Inzichten en lessen uit de literatuur



Dr. Wessel Ganzevoort & Prof. dr. Martijn Groenleer

I.s.m. de praktijkpartners van de Academische Werkplaats Klimaat & Energie

Verwijzing: Ganzevoort, W., & Groenleer, M. (2024). Burgerparticipatie in de Energietransitie: Inzichten en Lessen uit de Literatuur. Academische Werkplaats Klimaat en Energie, Tilburg University.

Burgerparticipatie in de energietransitie:

Inzichten en lessen uit de literatuur

Samenvatting

Wat biedt dit rapport?

- Burgerparticipatie in de energietransitie komt steeds meer centraal te staan. Wil je (als provincie, gemeente, netbeheerder, projectontwikkelaar, etc.) burgers betrekken bij de energietransitie, dan loop je echter ook tegen uitdagingen aan.
- Vanuit de Academische Werkplaats Klimaat en Energie van Tilburg University delen we waardevolle inzichten en lessen uit de wetenschappelijke literatuur en de praktijk van burgerparticipatie. Deze kunnen bijdragen aan weloverwogen keuzes bij het ontwerp en de uitvoering van participatie in de energietransitie.
- De nadruk in dit rapport ligt op uitgenodigde participatie, waarbij burgers betrokken worden bij het meedenken, mee-ontwerpen en/of meebeslissen over beleid of uitvoering.

Dit rapport presenteert een kader voor burgerparticipatie in de energietransitie, aan de hand van vier overkoepelende vragen.



Voor elk van deze vragen vatten we de belangrijkste inzichten en lessen hier samen.

Les 1: Weet WAAROM je burgers betrekt

Het is belangrijk om de doelen van participatie vooraf duidelijk vast te stellen en hierin keuzes te maken. Weeg de volgende doelen af:

- Vertrouwen en leren: Participatie kan impact hebben op deelnemers. Ze kunnen nieuwe dingen leren en vertrouwen opbouwen in zichzelf, elkaar en het beleid.
- Creatieve oplossingen: Samen met burgers kom je tot rijkere en creatievere ideeën die beter aansluiten bij wat er lokaal speelt en tot meer draagvlak kunnen leiden.
- Democratische waarden: Participatie kan bijdragen aan publieke waarden, zoals een meer inclusieve en rechtvaardige energietransitie.

Les 2: Bepaal WAT de invloed is die burgers hebben

Burgerparticipatie kan variëren van het geven van input en meedenken tot meebeslissen. Het is belangrijk om het juiste niveau en de reikwijdte van participatie te bepalen.

- Niveau: Kies een participatieniveau dat past bij het type probleem. Uit de literatuur blijkt dat in de energietransitie participatie vaak op het niveau van consultatie zit, terwijl ook andere vormen kansen kunnen bieden.
- Reikwijdte: Maak aan deelnemers duidelijk wat de doelen van een participatietraject zijn. Waar zit de ruimte voor betekenisvolle inbreng en invloed?

Les 3: Weet WIE de burgers zijn die je betrekt

Wie bedoelen we eigenlijk met 'burgers'? Voor effectieve burgerparticipatie is het belangrijk om als organisator na te denken over:

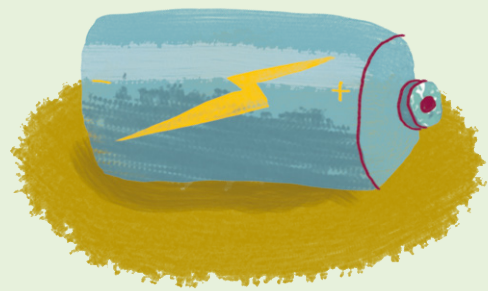
- Relevante groepen: Bepaal wie voor jou de relevante 'burgers' zijn.
- Rollen: Besef dat iemand zowel spreekt als individu én als onderdeel van een groep.
- Inclusie: Zorg dat je juist kwetsbare groepen niet uitsluit. Gerichte wervingsmethoden kunnen helpen om hen te bereiken.

Les 4: Bepaal HOE je burgers betrekt

Er zijn veel manieren om burgers te betrekken, van bewonersavonden tot burgerberaden. De keuze van activiteiten moet passen bij je doelen, doelgroepen en beschikbare middelen. Let op:

- De context: Houd rekening met emoties en de geschiedenis van de wijk (bijvoorbeeld eerder conflict over een warmtenet). Sluit aan bij de leefwereld van burgers. Zet professionals in die zowel de wijk als de organisatie goed kennen.
- Tijdens een activiteit: Zorg voor openheid en ruimte voor verschillende soorten kennis. Een goede facilitator kan eventuele conflicten in goede banen leiden.
- Continu proces: Zie participatie als een doorlopend proces, niet als een eenmalige gebeurtenis. Blijf naar deelnemers terugkoppelen en zorg voor aansluiting met formele besluitvorming.

Inhoud



Samenvatting	2
1. Inleiding	6
1.1 Uitdagingen en dilemma's	7
1.2 Burgerparticipatie als respons	8
1.3 Dit rapport	9
2. Aanpak	12
2.1 Literatuuroverzicht	13
2.2 Selectiecriteria	13
2.3 Analytisch en strategisch kader	14
2.4 Opbouw van het rapport	15
3. Waarom? Doelen van participatie	16
3.1 Inleiding	17
3.2 Impact op deelnemers	17
3.3 Betere uitkomsten	18
3.4 Participatie als doel op zich	20
3.5 Waarom nadenken over doelen van belang is	20
3.6 Waarom? Inzichten voor burgerparticipatie in de energietransitie	21
4. Wat? Vormen van participatie	24
4.1 Inleiding	25
4.2 Het bepalen van het niveau	25
4.3 Het bepalen van de reikwijdte	28
4.4 Wat? Inzichten voor burgerparticipatie in de energietransitie	30
5. Wie? Over deelnemers en werving	34
5.1 Inleiding	35
5.2 Wie is 'de burger' precies?	35
5.3 Werving van deelnemers	36
5.4 Wie? Inzichten voor burgerparticipatie in de energietransitie	38
6. Hoe? Organisatie van participatieve activiteiten	42
6.1 Inleiding	43
6.2 Participatie in context	43
6.3 Hoe? Inzichten over context voor burgerparticipatie in de energietransitie	47
6.4 Intermezzo: Hoe kies je participatieve activiteiten?	48
6.5 Aandachtspunten tijdens de uitvoering van participatieve activiteiten	50
6.6 Hoe? Inzichten voor de uitvoering van burgerparticipatie in de energietransitie	52
7. Conclusie en reflectie	56
7.1 Conclusie	57
7.2 Reflectie	58
8. Vervolgonderzoek	60
Literatuurlijst	64
Eindnoten	72

1. Inleiding



1.1 Uitdagingen en dilemma's

De participatie van burgers in beleid en besluitvorming krijgt zowel in de praktijk als in de wetenschap veel aandacht, zeker ook als het gaat om de energietransitie. Nut en noodzaak van participatie worden beargumenteerd in het licht van verschillende uitdagingen en dilemma's.

Zo wordt allereerst benadrukt dat maatschappelijke opgaven als de energietransitie, maar ook migratie, voedselzekerheid, en het woningtekort een grote mate van complexiteit hebben; ze worden dan ook wel 'ongestructureerde problemen' of *wicked problems* genoemd. Deze opgaven beperken zich niet tot één beleidsdomein en er bestaat een grote mate van onzekerheid over hoe ze zich zullen ontwikkelen en wat de effecten van maatregelen zullen zijn. Ze kenmerken zich ook door een grote mate van verschillen in normatieve posities tussen groepen in de samenleving, hetgeen participatie rechtvaardigt of zelfs nodig maakt.

Sturing van grote ontwikkelingen in de samenleving lijkt daarnaast überhaupt moeilijker te worden. Zulke sturing komt niet (langer) alleen vanuit de overheid. Er wordt van de overheid verwacht dat zij tenminste afstemt en vaak ook samenwerkt met verschillende partijen, waaronder bedrijven en burgers, met uiteenlopende, en niet zelden tegengestelde, belangen en perspectieven. In de wetenschappelijke literatuur wordt hierover gesproken als een verschuiving van *government* naar *governance* of met termen als 'netwerksamenleving'. Deze verschoven verhoudingen zijn onderdeel van politiek-bestuurlijke filosofieën en paradigma's, zoals *New Public Governance* en de Participatiesamenleving (waarop inmiddels overigens stevige kritiek is).

Bovendien maken verschillende maatschappelijke ontwikkelingen het politieke en bestuurlijke landschap nog ingewikkelder: auteurs noemen bijvoorbeeld toenemend populisme en de crisis van de representatieve democratie (Bobbio, 2019), waardoor gevestigde vormen van democratische inspraak (bijv. verkiezingen) niet altijd meer toereikend worden geacht. Fung (2015) spreekt zelfs over een *crisis of legitimation*. Ook de alsmat toenemende digitalisering en ontwikkelingen op het gebied van digitale of e-democratie, die zowel tot kansen leiden als uitdagingen vormen, kunnen onder dit rijtje worden geschaard.

Dit alles leidt tot een situatie waarin kennis, middelen en steun van andere partijen, waaronder burgers, simpelweg nodig zijn voor sturing, en deze andere partijen soms ook zelf in een sturende rol terechtkomen. Voor de overheid ontstaat daarmee een dilemma: hoe te voldoen aan het sturen op het realiseren van complexe meervoudige opgaven, inclusief de benodigde transitie zoals de energietransitie, in een context van uiteenlopende zienswijzen, toenemende afhankelijkheid, en afnemend gezag?



1.2 Burgerparticipatie als respons

Participatieve aanpakken zijn een belangrijke respons op deze uitdagingen en dilemma's. Hierbij wordt vooral de nadruk gelegd op het actief betrekken van burgers en andere belanghebbenden in beleid of (publieke) projecten (burger- of stakeholderparticipatie), maar de overheid neemt ook steeds vaker als partner deel in initiatieven vanuit de maatschappij (overheidsparticipatie).

Zo maken Edelenbos et al. (2018) een onderscheid tussen conventionele participatie-initiatieven vanuit de overheid, en zelforganisatie door burgers. Ook benadrukken ze dat maatschappelijke initiatieven zich niet in een beleidsvacuüm bevinden en er dus ook een rol voor de overheid is. Mees et al. (2019) ontwikkelden op basis van onderzoek naar burgerinitiatieven rond klimaatadaptatie een 'ladder van overheidsparticipatie'. Hurenkamp en Tonkens (2020) spreken meer in het algemeen over een trend van informalisering, een meer fluïde relatie tussen burgers en het publieke domein. Hendriks (2023) laat zien dat het experimenteren met nieuwe (of heruitgevonden) methoden van burgerparticipatie onderdeel is van een bredere discussie over democratische hervormingen en vernieuwingen.

Burgerparticipatie wordt gezien als belangrijke respons op de hierboven genoemde uitdagingen om verschillende redenen. Het kan een verrijking vormen voor beleidsplannen, het wordt gezien als kans om draagvlak te versterken voorafgaand aan de uitvoering, en het biedt idealiter een wederzijds nuttige aanvulling op de gebruikelijke routes voor inspraak. Tegelijkertijd zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij nut en noodzaak van 'democratie van onderop' als aanvulling op de representatieve democratie (zie bijv. Kok & van den Berg, 2023). De verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burgers en andere partijen is in ieder geval geen vanzelfsprekende ontwikkeling; er liggen meestal politieke overwegingen aan ten grondslag (Enneking, 2023).

(Burger)participatie wordt in veel gevallen actief gestimuleerd vanuit beleid, bijv. binnen noties als de eerdergenoemde Participatiesamenleving of die van de *Big Society* uit het Verenigd Koninkrijk, en wordt ook nadrukkelijk als prioriteit gepositioneerd in de recente kabinetsvisie 'Burgerbetrokkenheid bij de energietransitie' (Jetten, 2023). Participatie wordt soms zelfs als een democratisch recht gepositioneerd, zoals in het Verdrag van Aarhus waarin wordt vastgelegd dat mensen bij 'milieuaangelegenheden' recht hebben op toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter.

De zogenaamde *participatory turn* is daarmee een belangrijk onderdeel van beleids- en besluitvormingsdiscours, al stelt Bobbio (2019) dat deze omwenteling wellicht op papier sterker is dan in de praktijk. Dit laat onverlet dat veel organisaties gedreven zijn om 'iets te doen met participatie', en het blijft daarbij altijd zoeken naar lessen en handvatten. Ianniello et al. (2019) benoemen dat participatie vaak gepresenteerd wordt als wenselijk, maar dat de vraag hoe en wanneer participatie meer kansrijk is (of opweegt tegen investeringen) minder vaak wordt benadrukt. Ook benoemen ze dat succesfactoren vaker worden beschreven dan barrières of complicerende factoren.

De wetenschappelijke literatuur over participatie is in ieder geval omvangrijk, en om de enorme rijkheid aan kennis te structureren zijn er door de jaren heen veel reviewstudies in de wetenschappelijke literatuur gepubliceerd die voor bepaalde vormen van participatie, of bepaalde domeinen, overzicht proberen te scheppen van de stand van zaken, geleerde lessen en vragen voor vervolgonderzoek.

1.3 Dit rapport

In dit rapport zetten we een aantal terugkerende inzichten en lessen uit de literatuur op een rij, op basis van eerdere overzichten van de literatuur. We richten ons op burgerparticipatie in het algemeen en waar mogelijk op de energietransitie in het bijzonder.

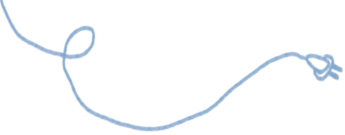
Veel van de bestudeerde publicaties formuleren inzichten en lessen over hoe participatie ‘beter’ georganiseerd zou kunnen worden in de ogen van de auteurs. Auteurs doen dit op diverse manieren en met verschillende termen: sommigen delen een divers palet aan ontwerpprincipes (Bryson et al., 2013), *best practices* (Reed, 2008) of bouwstenen (Hofman & Groenleer, 2020), anderen clusteren hun aanbevelingen in dilemma's (Bobbio, 2019), barrières en oplossingsrichtingen (Ianniello et al., 2019) of categorieën van ontwerpprincipes (Carrick et al., 2023; Van Hulst et al., 2022), en weer anderen presenteren hun aanbevelingen in de vorm van een theorie van samenhangende factoren die het succes van participatie beïnvloeden (Reed et al., 2018; Voorberg et al., 2015).

Ons doel in dit rapport is expliciet niet om een blauwdruk of algemeen toepasbare *toolbox* of stappenplan te presenteren, aangezien verschillende auteurs benadrukken dat een dergelijke blauwdruk geen recht doet aan de contextafhankelijkheid van het ontwerpen van participatietrajecten (Bryson et al., 2013; Hofman & Groenleer, 2020; Reed et al., 2018). Daarvoor zijn andere hulpmiddelen beschikbaar.¹

In plaats daarvan bespreken we een aantal inzichten en lessen die in ogenschouw kunnen worden genomen wanneer een participatieproject wordt ontworpen en uitgevoerd. We gebruiken dan ook consequent de termen ‘inzichten’ en ‘lessen’ omdat ze het beste vatten wat we hier beogen: inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, die lessen bieden om tot een weloverwogen ontwerp en uitvoering van een participatief initiatief te komen.

We richten ons voornamelijk op participatieve initiatieven waarbij een organisator (bijv. een gemeente of andere publieke of private organisatie) burgers betreft bij het (mee-)ontwerpen van of (mee)beslissen over beleid of bij uitvoering van een plan; overheidsparticipatie in initiatieven vanuit burgers is niet onze belangrijkste focus hier.

Burgerparticipatie kan in verschillende fasen, in verschillende vormen (bijv. meedenken in planvorming tot meebeslissen over implementatie) en middels verschillende werkwijzen of methoden. We richten ons hierbij vooral op wat ook wel uitgenodigde participatie wordt genoemd (zie bijv. Cuppen, 2018), oftewel de burger die participeert in een initiatief vanuit



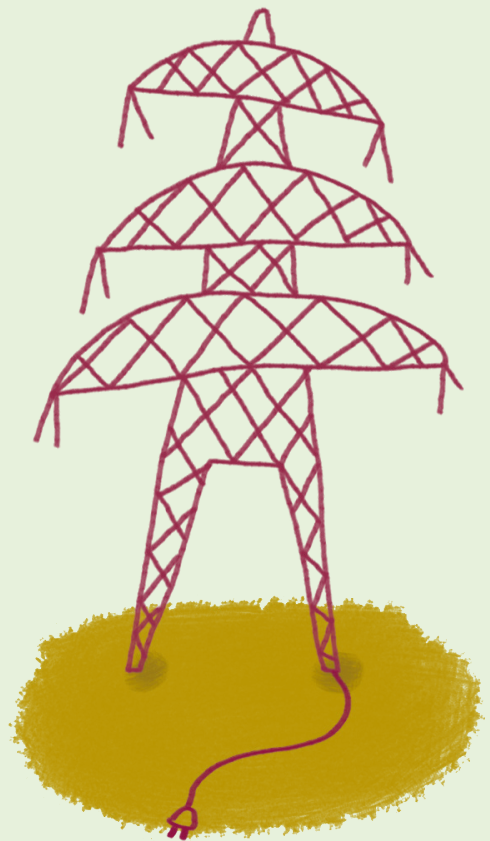
bijv. een overheids- of marktpartij.² Niet-uitgenodigde participatie, zoals allerlei vormen van zelforganisatie door burgers, is uiteraard van belang, zeker ook waar het de energietransitie betreft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan protest tegen het plaatsen van windmolens of aan de vorming van energiegemeenschappen. Hier goed recht aan doen vergt echter een separaat overzicht van inzichten en lessen.

Wat betreft werkwijzen en methoden van participatie kan aan een breed palet worden gedacht: sommige methoden lenen zich goed voor het ophalen van meningen, prioriteiten en zorgen van burgers (bijv. *world cafés* of bewonersavonden), andere meer op het mee-ontwerpen (bijv. ontwerpateliers) of meebeslissen (bijv. burgerjury's of burgerbegrotingen).

De lessen in dit rapport zijn evenwel voornamelijk gericht op participatieve aanpakken waarin in ieder geval gebruik wordt gemaakt van bijeenkomsten tijdens welke burgers input geven en in real-time in gesprek zijn. Voor andere aanpakken (bijv. het gebruik van online portalen) geldt dat een deel van de besproken lessen relevant is, maar dat een separaat overzicht nodig is.



2. Aanpak



2.1 Literatuuroverzicht

Het vertrekpunt van dit rapport is niet de wens om volledig te zijn; het aantal te lezen studies zou onmogelijk te overzien zijn. In plaats daarvan besloten we ons te focussen op bestaande literatuuroverzichten, aangezien dit de kans gaf om indirect een groot aantal empirische studies mee te nemen. Deze overzichten hebben we aangevuld met verschillende rapporten en andere publicaties uit de Nederlandstalige en praktijkliteratuur.

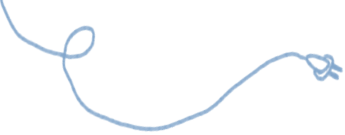
In de termen van Grant en Booth (2009) betreft ons werk dus niet een systematische review, waarbij via zoektermen gestructureerd alle mogelijk relevante artikelen worden gezocht en beoordeeld via een vast protocol³, maar betreft het hier een *umbrella review*. De auteurs beschrijven een dergelijke review als een review waarin inzichten en lessen uit bestaande reviews worden samengebracht in een toegankelijke en bruikbare vorm. Het uitgangspunt is om in kaart te brengen wat we weten over wat werkt, maar zeker ook wat we nog niet weten en daarmee vraag voor vervolgonderzoek blijft.

2.2 Selectiecriteria

In dit rapport zijn uiteindelijk 26 publicaties geïnccludeerd: negentien Engelstalige wetenschappelijke artikelen en zeven Nederlandstalige publicaties. Onze initiële zoektocht vond plaats in de herfst van 2023, met een aanvullende ronde begin 2024 (o.a. om de vertegenwoordiging van reviews gericht op de energietransitie te versterken). Voor het zoeken van relevante overzichtsstudies maakten we gebruik van een combinatie van onze bestaande kennis van de literatuur, de zoekmachine *Google Scholar*, en de referentielijsten van artikelen.

Bij de selectie hielden we rekening met de volgende criteria:

- We namen twee typen overzichtsartikelen mee: artikelen die een overzicht willen geven van een bepaald deelgebied van de literatuur, vaak via een systematische literatuurreview (bijv. Iannello et al., 2019) en artikelen die op een meer conceptuele en narratieve manier een aantal belangrijke inzichten omtrent participatie bespreken op basis van de literatuur en/of casuïstiek (bijv. Cornwall, 2008). Artikelen met als focus het rapporteren van één of enkele empirische case studies hebben we niet gebruikt.
- We richtten ons op artikelen die ingaan op participatie van ‘het publiek’ in brede zin, waarbij ook rekening werd gehouden met literatuur over aanverwante concepten als stakeholderparticipatie (Reed, 2008) en co-creatie (Voorberg et al., 2015). Literatuur over het betrekken van specifieke groepen, bijvoorbeeld patiënten of kinderen, is buiten beschouwing gelaten.
- We namen zowel artikelen mee over burgerparticipatie in algemene zin (bijv. Bobbio, 2019) en artikelen over burgerparticipatie met betrekking tot de energietransitie (bijv. Solman et al., 2021) en andere gerelateerde domeinen (bijv. klimaatadaptatie; Hügel & Davies, 2020). Ook een artikel gericht op participatie in onderzoek en kenniscreatie in duurzaamheidstransities is meegenomen (Huttunen et al., 2022). Wat we niet meenamen zijn artikelen die zich richten op specifieke methoden van participatie, bijvoorbeeld world cafés of burgerberaden.

- 
- Met uitzondering van twee prominente en veelgeciteerde artikelen uit 2008 (Cornwall, 2008 en Reed, 2008) en een artikel uit 2009 dat zich specifiek richt op evaluatie (Burton, 2009) namen we alleen artikelen uit de afgelopen tien jaar mee.

Naast deze negentien wetenschappelijke overzichtartikelen hebben we ook inzichten meegenomen uit zeven recente Nederlandstalige publicaties, specifiek drie rapporten over burgerparticipatie in wijkaanpakken (Hofman & Groenleer 2020; 2021a; 2021b), een rapport over participatie binnen het waterschap (Fliervoet et al., 2019) en drie publicaties die algemene ontwerpprincipes, kritieke momenten en vuistregels voor burgerparticipatie formuleren (Hurenkamp & Tonkens, 2020; Van Hulst et al., 2022; Verloo, 2023b).

Deze bronnen zijn geselecteerd op basis van een combinatie van de eerdergenoemde criteria (specifiek recentheid, focus op participatie van ‘burgers’ of ‘bewoners’ in algemene zin, en bredere focus dan een specifieke methode). De meeste van deze bronnen zijn daarnaast bekend bij de auteurs via (eerder) onderzoek van henzelf of collega’s, en ook hiervan zijn de referentielijsten doorgenomen.

Verder verwijzen we in dit rapport naar allerlei andere studies en bronnen die niet onderdeel van de review zijn geworden, maar wel bepaalde punten illustreren; dit zowel in de lopende tekst als in voetnoten en tekstboxen. Een volledig overzicht van alle bronnen, zowel binnen als buiten de selectie van gereviewde artikelen, is te vinden in de referentielijst aan het einde van dit document.

2.3 Analytisch en strategisch kader

Geïnspireerd door Gilman et al. (2023) ordenen we de inzichten en lessen uit de literatuur in vier clusters (Figuur 2.1), die we vangen onder vier simpele vragen over burgerparticipatie. Tezamen vormen deze vragen een analytisch en tegelijkertijd strategisch kader voor participatie:

- **Waarom?** - De beoogde doelen van een participatief initiatief
- **Wat?** - Het onderwerp op tafel en de rol die burgers in het proces hebben
- **Wie?** - Hoe bepaald wordt wie de mogelijkheid krijgt deel te nemen
- **Hoe?** - Op welke manier de activiteiten worden uitgevoerd

Deze vragen ogen simpel, maar zijn cruciaal om op een weloverwogen manier met participatie aan de slag te gaan. Een rode draad in de bestudeerde literatuur is het belang van een goed doordachte strategie: verschillende auteurs benadrukken dat het belangrijk is om een goed plan te hebben, en dat ‘wat participatie doen’ zonder dat doelen en geschikte vormen goed zijn uitgedacht waarschijnlijk inefficiënt en ineffectief zal zijn, en het vertrouwen in participatie weinig goed zal doen (Hurenkamp & Tonkens, 2020; Ianniello et al., 2019).

De artikelen bespreken inzichten en lessen die helpen om duidelijk na te denken over welke doelen precies worden nagestreefd, om vanuit die doelen keuzes te maken over wat van burgers wordt verwacht (bijv. meningen inventariseren, mee-ontwerpen, beslissingen nemen), en vanuit doel en vorm goed na te denken wie hiervoor belangrijk zijn om te betrekken en hoe zij bereikt en gemotiveerd kunnen worden. Als de ‘Waarom?, Wat?, en Wie?’ zijn beantwoord kan dit vervolgens worden meegenomen in de ‘Hoe?’, de praktische organisatie.

2.4 Opbouw van het rapport

Dit leidt tot de volgende opbouw van dit rapport: in de hoofdstukken 3 t/m 6 komen de vragen ‘Waarom?, Wat?, Wie?, en Hoe?’ één voor één terug, waarbij Figuur 2.1 steeds verder ingevuld en uitgewerkt wordt om te komen tot een toegankelijk en bruikbaar kader voor toepassing in onderzoek en praktijk. In elk hoofdstuk identificeren we eerst inzichten en lessen in brede zin, en bespreken daarnaast kort inzichten opgedaan uit artikelen specifiek gericht op de energietransitie. We eindigen het rapport met een aantal afsluitende conclusies, en het identificeren van kennisleemten en prioriteiten voor vervolgonderzoek.



Figuur 2.1: Analytisch en strategisch kader voor burgerparticipatie



3. **Waarom?**

Doelen van participatie



3.1 Inleiding

In de geraadpleegde literatuur worden allerlei doelen genoemd waar organisatoren van een participatief initiatief naar streven (voor de drijfveren van deelnemers, zie Box 3.1). Sommige bronnen bieden een lijst van relevante doelen, andere auteurs proberen ze te groeperen onder een aantal bredere categorieën. Drie groepen doelen die met enige regelmaat terugkeren zijn: doelen gericht op de impact van participatie op deelnemende burgers, doelen gericht op het inhoudelijke ‘eindproduct’ van een participatietraject, en normatieve doelen gericht op participatie als doel op zich. Voor redenen om juist niet voor participatie te kiezen, zie Box 3.2.

3.2 Impact op deelnemers

Ten eerste komen uit de literatuur verschillende doelen naar voren die te maken hebben met de **ontwikkeling die deelnemende burgers doormaken** als gevolg van participatieprojecten. Dit zien we bijvoorbeeld duidelijk terug in de deliberatieve stroming in participatie. In de deliberatieve traditie staat de ontwikkeling van de deelnemers centraal: de achterliggende gedachte is dat mensen door deelname aan een dialoog een leerproces doormaken, van een focus op hun individuele belangen en waarden naar een focus op het algemeen belang en publieke waarden.


Burton (2009) onderscheidt vijf ‘ontwikkelingsvoordelen’ voor individuele deelnemers, die als argument kunnen worden gebruikt voor participatieve aanpakken:

1. Erkenning en versterking van waardigheid en zelfrespect
2. Leren en toegenomen zelfvertrouwen
3. Beter leren begrijpen van eigen waarden en opvattingen
4. Uitdrukking geven aan identiteit
5. Sociale cohesie en solidariteit

Gerelateerd aan het hierboven genoemde zelfvertrouwen en sociale cohesie noemen verschillende auteurs ook vertrouwen als expliciet doel (bijv. Hofman & Groenleer, 2020; Reed et al., 2018), in de zin dat een doel van een participatief proces kan zijn om vertrouwen tussen burgers onderling, vertrouwen in betrokken organisaties, ambtenaren en beleidsmakers, of vertrouwen in het politieke- en beleidsproces te versterken door mensen actief te laten deelnemen.

Als vorm van leren wordt soms ook gedragsverandering genoemd, wanneer een streven van een participatief proces is om deelnemers te stimuleren om ook buiten en na het participatieproces op een andere manier te handelen (bijv. Chilvers et al., 2018).

Ten slotte wordt *empowerment* door sommige auteurs genoemd als mogelijk doel, soms ook als onderdeel van gedragsverandering (bijv. Huttunen et al., 2022), bijvoorbeeld wanneer toegenomen kennis en zelfvertrouwen eraan bijdragen dan mensen zich meer in staat voelen om verandering teweeg te brengen, of wanneer participatie in een beleidsproces ertoe bijdraagt dat dit soort processen als persoonlijk relevanter en toegankelijker worden gezien.



Hurenkamp en Tonkens (2020) noemen in deze context bijvoorbeeld het beoogde doel van het vergroten van verantwoordelijkheid, wanneer participatie burgers uitnodigt om zelf initiatieven te nemen (en hier ook ruimte voor schept) en daarmee hen ook uitnodigt om hiervoor verantwoordelijkheid te dragen.

Box 3.1: Drijfveren van deelnemers

De ‘waarom?’ waar we in dit hoofdstuk de nadruk op leggen is de motivatie van organisatoren, maar Gustafson en Hertting (2017) merken op dat er een stuk minder bekend is over de drijfveren van deelnemers. In een participatief stadsvernieuwingsproces in Stockholm, waar zowel bewoners als bijv. lokale functionarissen aan deelnamen, kwamen drie soorten drijfveren van deelnemers naar voren:

1. Bijdrage leveren aan de buurt en het algemeen belang
2. Eigenbelang (meer leren over politiek, en persoonlijke of familiebelangen behartigen)
3. Kennis en kunde bijdragen als onderdeel van je werk

De eerste twee drijfveren kwamen veel bij bewoners voor, de derde vooral bij mensen die vanuit hun professionele rol deelnamen. De auteurs zagen ook dat drijfveren van invloed waren op hoe deelnemers de uitkomsten evalueerden: zo zagen mensen die sterk gedreven waren door het algemeen belang allerlei uitkomsten voor hun eigen ontwikkeling én de buurt, terwijl zij die meer deel hadden genomen vanuit eigenbelang minder nadruk legden op wat het proces had opgeleverd voor de buurt.

De auteurs benadrukken ook dat ‘eigenbelang’ een negatieve klank heeft, maar dat het een legitieme basis voor politieke deelname kan zijn, en daarmee ook tot *empowerment* van gemarginaliseerde groepen kan leiden.

3.3 Betere uitkomsten

Een tweede set argumenten voor participatie heeft met het ‘product’ van een participatief proces te maken, oftewel de beslissing, het ontwerp of het beleidsplan wat als uitkomst fungeert. Op verschillende manieren wordt beargumenteerd dat het betrekken van burgers bijdraagt aan betere uitkomsten.

Ten eerste benadrukken verschillende auteurs dat een kracht van participatie is dat het een kans biedt om kennis en inzichten van burgers mee te nemen in ontwerp en te komen tot meer creatieve besluitvorming (Fliervoet et al., 2019; Ianniello et al., 2019). Huttunen et al. (2022) benadrukken bijvoorbeeld dat onderzoek doen samen met burgers leidt tot inhoudelijk betere analyses en oplossingen, omdat je meer diverse perspectieven kan meenemen, en Reed (2008) stelt dat het actief betrekken van stakeholders pragmatisch kan worden beargumenteerd vanuit de wens naar beslissingen met een betere kwaliteit, die duurzamer zijn en beter aansluiten bij het publiek.

Burton (2009) en Ianniello et al. (2019) benoemen ten aanzien van betere uitkomsten dat het doel ook kan zijn om (kosten)efficiëntere beslissingen te nemen: participatieve processen mogen dan tijd en geld kosten, het argument is dat door de rijkere en creatievere besluitvorming of ontwerpen, die beter aansluiten bij lokale kennis en perspectieven, er op de langere termijn middelen bespaard worden.

Dit sluit aan bij een tweede kwaliteitsargument dat vaak wordt genoemd: een participatieve aanpak zou draagvlak vergroten. Het idee is dat, door mensen actief input te laten geven of mee te laten ontwerpen, er meer kans is dat zorgen en bezwaren kunnen worden meegewogen, met als gevolg dat de uiteindelijke uitkomst meer steun zal ontvangen en er minder kans is op conflict achteraf. Galende-Sanchez & Sorman (2021) noemen hierbij een hogere mate van eigenaarschap van de uitkomsten als één van de voordelen van participatieve benaderingen.

Verschillende auteurs verwijzen naar de term legitimiteit. Zo spreekt Bobbio (2019) over 'politieke hulpbronnen' waar organisatoren naar op zoek zijn, en dat participatie kan bijdragen aan de perceptie van legitimiteit betreffende zowel de gemaakte beslissingen, als van de betrokken beleidsmakers. Fung (2015) stelt dat wat betreft democratische kernwaarden het bevorderen van meer legitieme besluitvorming de meest dominante drijfveer is voor participatieve aanpakken. Een belangrijke les uit de literatuur is echter dat participatie organiseren puur en alleen om weerstand weg te werken weinig kans van slagen heeft, wanneer inbreng niet daadwerkelijk meegenomen wordt in plannen of beleid (zie Box 3.2).

Box 3.2: Wanneer geen participatie?

Participatie kan worden georganiseerd met verschillende doelen, maar zoals Ianniello et al. (2019) ook stellen is er minder aandacht voor de vraag 'wanneer wel of niet?'. Verloo (2023b) noemt deze keuze een eerste 'kritiek moment' voor betere burgerparticipatie. Naast dat het organiseren van participatietrajecten vereist dat er voldoende budget en tijd zijn om dit degelijk te (laten) doen, suggereert Verloo (2023b) drie redenen om ook beter af te zien van participatietrajecten:

1. Wanneer het doel puur en alleen is om weerstand weg te nemen in plaats van inhoudelijke bezwaren mee te nemen
2. Wanneer het alleen wordt georganiseerd om dit 'af te vinken' terwijl er eigenlijk geen ruimte (meer) is voor input
3. Wanneer het vooral bedoeld is als opinie meting (daar zijn andere methoden voor)





3.4 Participatie als doel op zich

Ten slotte wordt in verschillende studies benadrukt dat participatie ook een ‘doel op zich’ kan zijn, waarbij vaak meer normatieve argumenten centraal worden gesteld (bijv. Galende-Sanchez & Sorman, 2021; Hofman & Groenleer, 2020; Reed et al., 2018). Bryson et al. (2013) noemen drie van dit soort argumenten: een beroep op democratische idealen en bewerkstelligen van meer inclusieve besluitvorming, een nadruk op rechtvaardigheid, en het feit dat in sommige gevallen mensen simpelweg het recht hebben om te mogen participeren, bijvoorbeeld in geval van een wettelijke plicht tot het organiseren van participatie.

Wat betreft rechtvaardigheid maakt Fung (2015) onderscheid tussen het willen voorkomen van ‘meerderheidsdominantie’, waarbij de perspectieven van minderheden of kwetsbare groepen over het hoofd worden gezien, en ‘minderheidsdominantie’ waarbij je via het participatief inrichten van ontwerp of besluitvorming wil voorkomen dat een kleine groep actoren alle beslissingen maakt.

3.5 Waarom nadenken over doelen van belang is

Het is als organisator belangrijk om goed na te denken over de doelen die beoogd worden met een bepaald initiatief, en om deze doelen ook expliciet te maken. Hier zijn ten minste drie argumenten voor. Ten eerste stellen verschillende auteurs dat niet alle doelen zomaar samengaan. Zo benadrukken Hurenkamp en Tonkens (2020) dat verschillende doelen andere eisen stellen aan het ontwerp van het proces, en dat het dus soms nodig is om **keuzes** of in ieder geval prioritering te maken in de doelen die worden nagestreefd (zie ook Hurenkamp, 2023).

Fung (2006) geeft een vergelijkbare waarschuwing. Hij bespreekt drie democratische kernwaarden die participatie dient (legitimiteit, rechtvaardigheid en effectiviteit) maar benadrukt dat een bepaald ontwerp de ene waarde beter dient dan de ander. Ze gaan niet gemakkelijk allemaal samen op.

Ook Fliervoet et al. (2019) bespreken eenzelfde afweging als Hurenkamp en Tonkens, gericht op twee dimensies: de motivatie om voor participatie te kiezen (is het proces het doel, of het middel tot het bereiken van een (betere) uitkomst?), en het beoogde resultaat (is het doel om diverse perspectieven en lokale kennis te ontsluiten, of is het doel om tot een consensus te komen?). Een belangrijke les is dan ook dat prioriteren en keuzes maken belangrijk is, aangezien verschillende doelen wellicht vragen om andere (combinaties) van methoden of deelnemers.

Een tweede argument voor het expliciet maken van de doelen die worden nagestreefd met participatie, is dat dit het makkelijker maakt om deze doelen te communiceren aan en te bespreken met deelnemers en andere betrokkenen, wat bijdraagt aan **transparantie**. Dit aspect komt ook in het volgende hoofdstuk terug.

Een derde argument voor het expliciteren van doelen is dat dit cruciaal is voor de **evaluatie** achteraf. Immers, het belangrijkste criterium van evaluatie zal zijn of de beoogde doelen zijn bereikt. In deze context is het interessant om te noemen dat, in hun review van co-creatie en coproductie literatuur, Voorberg et al. (2015) bemerkten dat de helft van de door hen geanalyseerde studies geen expliciet doel van het initiatief vermeldde, en dus lijken te redeneren vanuit de (impliciete) aanname dat het betrekken van mensen het doel op zichzelf is. Burton (2009, p.263) voegt daaraan toe dat het alleen (impliciet of expliciet) werken vanuit een aanname van participatie als doel op zich de empirische toetsing van nut en noodzaak in de weg staat.

3.6 Waarom? Inzichten voor burgerparticipatie in de energietransitie

Als we kijken naar artikelen in de review die meer specifiek gericht zijn op de energietransitie komen bovenstaande drie categorieën doelen terug in verschillende bewoordingen (sommige van deze artikelen worden hierboven ook aangehaald). Zeker de kwaliteit van de uitkomsten en de meer normatieve argumenten komen vaak terug.

Elkjær et al. (2021) geven een overzicht van co-creatieliteratuur omtrent windenergie, en zij zagen dat artikelen vaak drie soorten doelen bespreken: een meer legitiem proces dat de kans op draagvlak vergroot (instrumenteel), betere inhoudelijke uitkomsten (substantief), of rechtvaardigheid en de inherente waarde van het betrekken van stakeholders (normatief). Dezelfde driedeling komen we in andere studies over windenergie tegen, bijvoorbeeld de studie van Jami en Walsh (2017) over windenergie in Canada. We herkennen hier in ieder geval de tweede en derde categorie doelen; de ontwikkeling van deelnemers lijkt minder expliciet als doel te worden genoemd.

Elkjær et al. (2021) benadrukken echter ook dat deze doelen in studies vaak door elkaar lopen en meestal niet expliciet gemaakt worden, hetgeen ook geldt voor de bredere literatuur (zie zoals gezegd Voorberg et al., 2015).

Wat opvalt bij het lezen van de literatuur, en ook bijv. Cuppen (2018) over energieprojecten in het algemeen, is dat participatie, en dan zeker in 'uitgenodigde' vorm, vooral wordt gezien als een aanpak waarbij acceptatie en draagvlak creëren in de praktijk het belangrijkste onderliggende doel is. Solman et al. (2021) stellen dat uitgenodigde participatie op lokaal niveau de nadruk legt op draagvlak verkrijgen voor bestaande plannen, en het valt Elkjær et al. (2021) op dat artikelen over co-creatie bij ontwikkeling van windenergie een zeer sterke focus op 'sociale acceptatie' hebben.

De redenatie is daarbij vaak dat het mede vormgeven van de plannen en beslissingen, en het meenemen van de waarden van betrokkenen, vertrouwen versterkt en tot minder weerstand zal leiden. Janhunen et al. (2018) merken dit ook op, en geven aan dat deze focus op acceptatie ervoor kan zorgen dat (verwachte) reacties te snel worden geïnterpreteerd als voor- of tegenstand.

In hun review over co-creatie in de stedelijke energietransitie onderscheiden Sillak et al. (2021) vier typen doelen: meer acceptabele uitkomsten, een effectiever proces (bijv. betere oplossingen of kennisontwikkeling), een efficiënter proces, en betrokkenheid als democratisch doel op zich. Ze noemen daarbij dat vol inzetten op efficiëntie (in termen van sneller en goedkoper) averechts kan werken door afnemend draagvlak. Op korte termijn kan beperktere participatie de energietransitie wellicht in technische termen sneller vooruit brengen, maar op de lange termijn kan dit ten koste gaan van maatschappelijke draagvlak en daarmee leiden tot significantere vertraging of impasse.⁴

Het laatste punt in dit hoofdstuk, over het belang van het expliciet maken van doelen, wordt ook door sommige auteurs genoemd. In hun review over de warmtetransitie geven Hofman en Groenleer (2020) als voorbeeld dat vanuit organisatoren het proces zelf wellicht het doel kan zijn, terwijl voor burgers de nadruk meer op concrete uitkomsten kan liggen. Zeker het onderling afstemmen van de doelen kan van belang hierbij zijn om te voorkomen dat het doel en daarmee ook het 'succes' van een participatief initiatief heel anders wordt beleefd door deelnemende burgers en organisatoren.

Figuur 3.1 vat de belangrijkste lessen uit dit hoofdstuk samen:

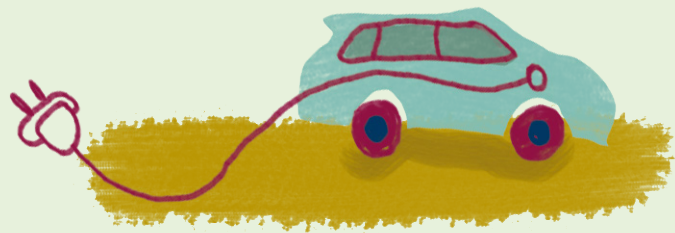


Figuur 3.1: Lessen over het 'waarom?' van burgerparticipatie



4. Wat?

Vormen van participatie

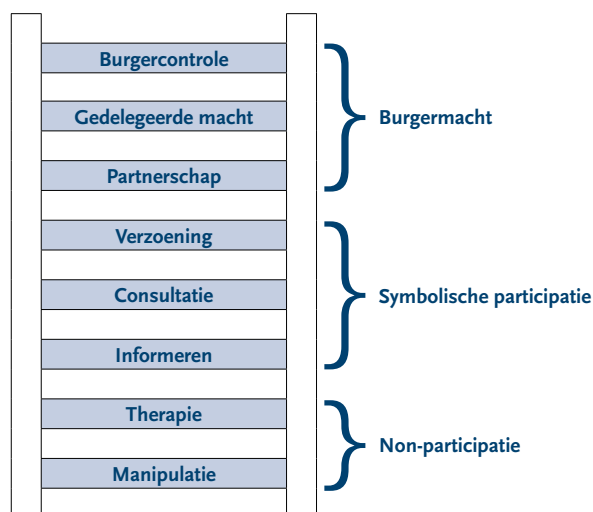


4.1 Inleiding

Een tweede hoofdvraag is het ‘wat’ van burgerparticipatie, wat we hier de **vorm van participatie** noemen en soms ook aangeduid wordt met het niveau of de reikwijdte van participatie. Met vorm bedoelen we niet een specifieke methode (bijv. een bewonersavond of burgerberaad), maar verwijzen we naar de rol van burgers in het proces en het type inbreng dat ze kunnen hebben: wordt om hun input gevraagd, ontwerpen ze mee, maken ze (mede)beslissingen of ligt de controle helemaal bij hen? We bespreken hierbij twee punten: het bepalen van het **niveau**, en het bepalen van de **reikwijdte** van participatie.

4.2 Het bepalen van het niveau


De traditionele manier om verschillende vormen van participatie te visualiseren is via een **participatieladder**, waarbij verschillende ‘niveaus’ van participatie op een rij worden gezet, van ‘laag’ (bijv. consultatie, waarbij burgers om input wordt gevraagd op een bestaand ontwerp) tot ‘hoog’ (waarbij bijv. de macht voor het nemen van bepaalde besluiten bij burgers komt te liggen). De bekendste hiervan is het klassieke artikel van Arnstein (1969) waarin zij acht ‘treden’ op een ladder onderscheidt (zie Figuur 4.1).



Figuur 4.1: De participatieladder van Arnstein (1969, vertaling uit Erken, 2021)

De boodschap achter haar ladder is duidelijk: om van ‘echte’ participatie te spreken moet je hoog op de ladder zitten, want alleen dan komt er daadwerkelijk macht te liggen bij de deelnemers. Dit past binnen een bredere discussie over wat wel en niet ‘telt’ als participatie; ideeën hierover kunnen per vakgebied aanzienlijk verschillen (Hügel & Davies, 2020). We zien dit bijvoorbeeld ook terug in de kamerbrief over de ‘kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie’ van afgelopen jaar (Jetten, 2023, p. 6), waarin wordt gesteld: “Waar informeren nog vaak de boventoon voert bij participatietrajecten op energie en klimaat, zie ik dit slechts als een randvoorwaarde voor dialoog en interactieve participatiemethoden”.



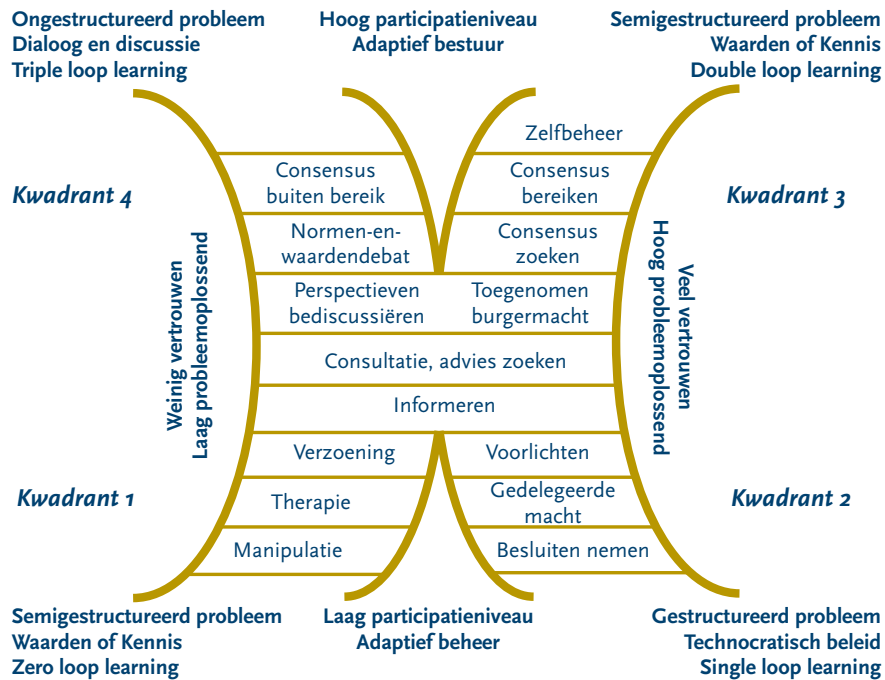


Het idee van een ladder is helder en overzichtelijk, en impliciet of expliciet zien we dergelijke ladders veel in de literatuur (zie bijv. Galende-Sanchez & Sorman, 2021, voor een recent voorbeeld). Echter, verwijzingen naar ladders als die van Arnstein gaan in de literatuur ook vaak gepaard met een kritische noot, waarbij wordt benadrukt dat **'hoger op de ladder' niet altijd beter is**, en dat er bovendien meer factoren van belang zijn dan mate van invloed en macht (bijv. Bobbio, 2019; Reed et al., 2018). Cornwall (2008) verwoordt bijvoorbeeld verschillende kritieken op deze aanname: ze beargumenteert dat dergelijke typologieën een normatieve lading hebben voor wat betreft welke vormen 'goed' zijn of niet, terwijl die in de werkelijkheid niet altijd makkelijk te ontwaren zijn. Ook beargumenteert Cornwall dat afhankelijk van de context je andere afwegingen maakt: soms kan informatievoorziening cruciaal zijn voor *empowerment*, en alle macht neerleggen bij burgers is niet alleen te interpreteren als een participatief ideaal (zoals in Arnstein's ladder) maar kan ook worden gelezen als het ontlopen van verantwoordelijkheid.

Sommige auteurs kiezen er dan ook voor om vormen van participatie op een andere manier te visualiseren, bijvoorbeeld als kubus (Fung 2006; 2015) of wiel (Reed et al., 2018). Dit soort indelingen besteden niet alleen aandacht aan de mate van macht en invloed van burgers, maar bijvoorbeeld ook wie deelneemt of wie het initiatief nam. Het doel is eerder om de insteek van verschillende projecten te vergelijken, in plaats van een normatieve aanname te doen over wat 'beter' werkt.


Burton (2009) benoemt daarnaast dat het idee van democratie wat iemand aanhangt mede bepaalt of zij 'hoger op de ladder' als beter zien of niet. Sommigen zien een hoge mate van directe (beslissings)macht bij burgers als een democratisch goed, anderen kunnen dit juist als ondemocratisch bestempelen. Een belangrijke les is dat 'hoger op de ladder' niet per se beter is, maar dat keuzes hierin aan moeten sluiten bij het doel en het type probleem.

Hoe maak je als organisator hier dan keuzes in? Hurlbert en Gupta (2015) geven een voorbeeld met hun *split ladder of participation* (zie Figuur 4.2) gebaseerd op drie samenhangende factoren die als afwegingskader kunnen dienen voor het bepalen van de vorm van participatie:



Figuur 4.2: Gesplitste participatieladder (Hurlbert & Gupta, 2015, eigen vertaling)

- Het type probleem, en dan vooral de mate van cognitieve en normatieve onzekerheid. Bij cognitieve onzekerheid hebben we niet genoeg feitelijke kennis en/of beschikbare data om de omvang en aard van het probleem goed te kunnen snappen. Normatieve onzekerheid gaat meer over een gebrek aan overeenstemming aangaande relevante normen en waarden: we zijn het er niet over eens welke normen en waarden een (hoofd)rol zouden moeten spelen bij onze afwegingen omtrent dit probleem.
- De mate van onderling vertrouwen tussen de betrokken stakeholders. Hurlbert en Gupta (2015) benadrukken hierbij dat dit onderlinge vertrouwen zowel belangrijk is tussen betrokkenen die elkaar al kennen, maar vestigen ook de aandacht op het hebben van vertrouwen in hen die je nog niet kent. Heb je er bijvoorbeeld vertrouwen in dat andere deelnemers hetzelfde gedeelde doel nastreven? Vertrouw je de manier waarop andere betrokkenen informatie interpreteren en tot conclusies komen, ook als je het inhoudelijk niet per se eens bent met die conclusies?
- De benodigde vorm van leren. De literatuur onderscheidt drie vormen van leren die goed passen bij respectievelijk gestructureerde, semigestructureerde en ongestructureerde of 'wicked' problemen. Johannessen et al. (2019) omschrijven deze drie vormen als volgt. Bij single loop learning gaat het om kleine aanpassingen aan bestaande manieren van werken, en de vraag 'doen we de dingen goed?' (bijvoorbeeld: bouwen we de nieuwe dijk op de juiste hoogte?). Bij double loop learning vraagt nieuwe kennis om het bijsturen van onze manier van werken, met de bijkomende vraag 'doen we de goede dingen?' (bijvoorbeeld: is één dijk nog wel genoeg, gezien de stijgende zeespiegel?). Bij triple loop learning bevragen we de manier waarop we leren, en de normen en waarden die hierbij horen, oftewel de vraag 'hoe bepalen we wat 'goed' is?' (bijvoorbeeld: moeten we überhaupt wel inzetten op dijken bouwen, is het niet beter om stukken land terug te geven aan de zee?).



De gesplitste ladder maakt een vergelijkbaar argument als hierboven omschreven, dat hoger op de ladder niet altijd beter is. Bij lage onzekerheden en veel vertrouwen (kwadrant 2) is participatie bijvoorbeeld wellicht helemaal niet nodig. Bij zogenoemde ongestructureerde of wicked problemen met een hoge mate van cognitieve én normatieve onzekerheid en weinig onderling vertrouwen (kwadrant 4) is het waarschijnlijk niet realistisch om participatief snel tot een consensus te komen, en is het productiever om een discussie te hebben over onderliggende waarden en normen (triple loop learning) om het probleem wat verder te structureren. Deze les kan je ook andersom verwoorden: een vorm van participatie die meer richting meebeslist gaat, heeft een grotere kans van slagen als er enig onderling vertrouwen is en er op cognitief óf normatief gebied niet te veel onzekerheid zit (kwadrant 3).

Deze probleemkenmerken zien we ook terug bij andere auteurs. Zo wegen Fliervoet et al. (2019) vergelijkbare aspecten mee in hun afwegingskader voor het kiezen van participatiemethoden: de mate van structuur van het probleem, de complexiteit, de benodigde kennis, de mate van controverse, en de rijpheid van het probleem.

4.3 Het bepalen van de reikwijdte

Zoals hierboven besproken hangt de keuze voor een bepaalde vorm ook af van het probleem waar mensen bij betrokken worden. Een inzicht uit de literatuur hierbij is dat ook goed moet worden nagedacht over de reikwijdte van het participatieve initiatief, en **verwachtingsmanagement** hierover.

Zo is het voor deelnemers belangrijk om gelijk vanaf het begin duidelijk te hebben wat het onderwerp en het doel van het initiatief is, en wat er wel en niet onder valt (Cornwall, 2008)⁵. Als een bijeenkomst wordt belegd over ‘bereikbaarheid van de wijk’, betreft dit dan bijvoorbeeld parkeerplaatsen, openbaar vervoer, wandelpaden, of rolstoeltoegankelijkheid? Binnen de systeemwereld van de organisator zijn zaken als recreatie, inclusie en openbaar vervoer wellicht losstaande thema’s, maar in de leefwereld van deelnemers hoogstwaarschijnlijk niet. Het is voor hen dan ook van belang om te weten wat wel en niet op tafel ligt.

Belangrijke les voor het bepalen van het ‘wat?’ van participatie is daarmee ook dat het belangrijk is om helder te hebben **wat wel en niet vastligt**: als bepaalde besluiten al genomen zijn (bijvoorbeeld een dijkverzwaring vanuit wettelijke vereisten; Fliervoet et al., 2019) is het belangrijk dat deelnemers dit weten en ook een duidelijk beeld hebben van waar dan wel nog ruimte zit voor inbreng. Dit is ook een check om zeker te weten dat er daadwerkelijk nog zaken zijn om betekenisvolle inbreng op te geven, om te vermijden wat Fung (2015) het *park bench problem* noemt, waarbij alles al vast staat en participanten alleen over details kunnen meepraten die voor hen niet van veel belang zijn (in Fung’s voorbeeld, de kleur van een bankje in het park).

Tegelijkertijd kan het echter juist ook nuttig zijn om de doelen (zie hoofdstuk 3) en de reikwijdte niet van tevoren volledig vast te leggen, maar binnen de kaders met deelnemers samen het 'waarom?' en 'wat?' vast te leggen (Van Hulst et al., 2022). Op deze manier wordt een mate van participatie betracht in het ontwerp van het participatieve traject zelf. Dit kost wellicht tijd in de beginfase, maar kan de aansluiting bij de behoeften van de deelnemers, en daarmee het gevoel van vertrouwen en eigenaarschap, ten goede komen.

Ianniello et al. (2019) geven ook eerlijk aan dat hier een spanning zit tussen het belang van relaties (en dan vooral het perspectief van burgers centraal stellen in plaats van dat van de organisator) en het belang van structureren (o.a. het institutionaliseren van de samenwerking). Het is in ieder proces dan ook van belang hier een weloverwogen balans in te vinden. Verloo (2023b) geeft aan dat het helder krijgen en vaststellen van de kaders een belangrijk onderdeel van het organiseren van participatieve processen is, maar ook één van de lastigste.

Een overweging hierbij is het volgende: van tevoren sterk afgebakende kaders kunnen sneller tot frustratie leiden tijdens het proces zelf, wanneer zaken die voor deelnemers relevant zijn niet op de agenda passen, terwijl een opener en in samenspraak opgestelde agenda deze frustratie kan helpen verminderen, maar het wel lastiger kan maken om alle uitkomsten goed navolging te geven in plan- en besluitvorming.

Michels en Binnema (2018) benadrukken dit punt ook: op basis van onderzoek naar verschillende 1000 gemeentelijke burgerberaden viel hen op dat de beslissing om een zeer open agenda te hebben, waarbij deelnemers zelf de agenda opstellen op basis van zeer brede vragen, zeer goed beviel bij de deelnemers, die openheid en ruimte voor hun inbreng ervaarden.

Echter, de onderzoekers zagen dat dit ertoe leidde dat de discussie door de breedte van de vragen soms weinig de diepte in ging, dat verschillen in waarden en meningen hierdoor weinig ter sprake kwamen, en dat dit alles tot een zekere vaagheid in de voorstellen leidde, met beperkte impact op lokale besluitvorming als gevolg. Dit illustreert het punt van Verloo (2023b) over de complexiteit van deze afweging.





4.4 Wat? Inzichten voor burgerparticipatie in de energietransitie

De inzichten uit het eerste deel van dit hoofdstuk, over het afwegen van verschillende vormen, komen ook terug in de artikelen specifiek over de energietransitie. We bespraken eerder al dat sommige auteurs (bijv. Elkjær et al., 2021; Solman et al., 2021) een onderscheid maken tussen uitgenodigde vormen van participatie gericht op input op en draagvlak voor bestaande plannen, en vormen van co-creatie en coproductie die meer ruimte geven voor het mee-ontwikkelen door burgers zelf. Hun punt is dat de eerste vorm op dit moment dominant is, terwijl vormen van participatie ‘hogerop de ladder’ andere kansen scheppen.

De review van Galende-Sanchez en Sorman (2021) bevestigt dat participatieve initiatieven binnen klimaat en energie vaker op het niveau van consultatie zitten (rond de 60% van cases die zij bestudeerden). Het viel hen ook op dat projecten over klimaatadaptie vaker verder gingen dan consultatie vergeleken met mitigatieprojecten.

Vergelijkbare indelingen zien we ook in andere reviews. Het artikel van Suboticki et al. (2023) onderscheidt bijvoorbeeld vier vormen van ‘publieke betrokkenheid’ bij de energietransitie: publieke consultatie en deliberatie, co-creatie, bottom-up energiegemeenschappen, en doorlopende samenwerking met collectieven. De auteurs merken wel op dat hier onmiskenbaar overlappen zitten. Al met al herkennen we in verschillende studies verschillende treden op de ladder, soms vergezeld door een oproep in te zetten op hogere treden.

Echter, we zien ook hier auteurs die minder vanuit ladders redeneren, en hun kader voor het karakteriseren van de aard van participatievormen baseren op meerdere dimensies zonder directe waardeoordelen. Zo bespreken Hofman en Groenleer (2020) vier dimensies waarop onderscheid kan worden gemaakt bij participatie in wijkaanpakken: of deelnemers betrokken worden bij beleids- en besluitvormingsprocessen (systeemwereld overheid) of bij concrete projecten en initiatieven (leefwereld burgers), of ze als consument of producent worden aangesproken, of ze structureel of ad hoc worden betrokken, en of ze uitgenodigd worden of onuitgenodigd deelnemen.

Aitken et al. (2016) merken op dat verschillende vormen van participatie (zij maken een onderscheid tussen informatievoorziening, consultatie en *empowerment*) **niet als een hiërarchie maar als aanvullend** op elkaar zouden moeten worden gezien. Ze merken op dat de nadruk bij windenergie erg op de eerste twee lijkt te liggen. Daarnaast laten ze zien dat er sprake was van meer innovatieve en uitgebreide participatieontwerpen bij projectontwikkelaars die als doel hadden de plannen substantief te verbeteren via participatie, wat de link tussen doelen en vormen illustreert.

De kritiek van Cornwall (2008) dat de ladder-metafoer informatievoorziening onderwaardeert komt ook terug in een studie van Knudsen et al. (2015) naar participatie bij hoogspanningslijnen in Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Bewoners gaven aan dat informatievoorziening een cruciale basis vormde voor mensen om überhaupt de mogelijkheid te hebben om mee te praten. De auteurs zagen ook dat het voor ontwikkelaars moeilijk is om aan alle behoeften te voldoen (voor sommige bewoners was de informatie te veel of te weinig, te technisch of juist te algemeen). De auteurs geven dan ook het advies om informatie af te stemmen op verschillende groepen.

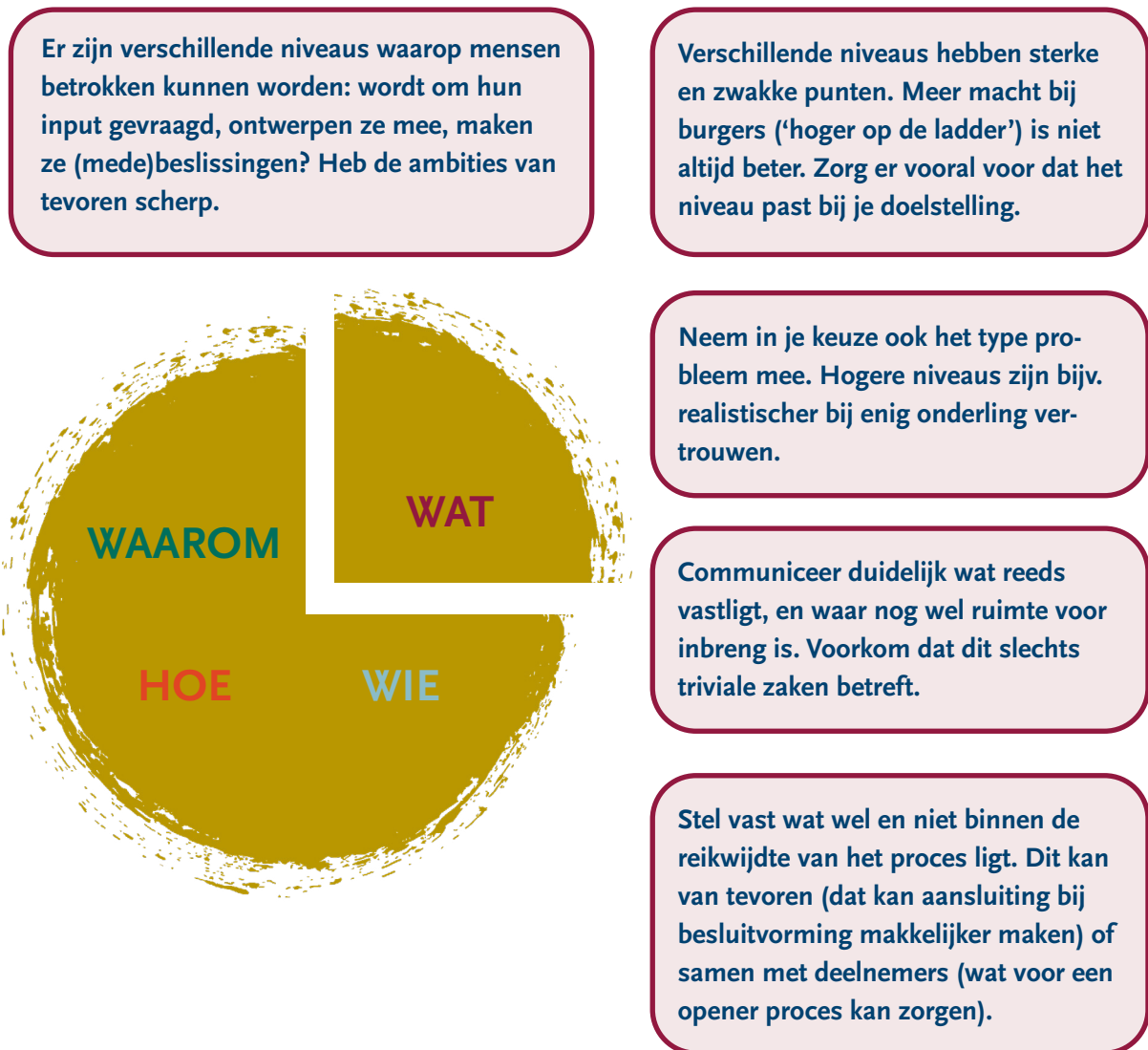
De vraag hoe je beslist over het 'wat' bespreken we hierboven aan de hand van het afwegingskader van Hurlbert en Gupta (2015), en het valt op dat de factoren die zij centraal stellen in grote mate overeen komen met de factoren genoemd in Hofman en Groenleer (2021a,b) als belangrijk om mee te wegen in het bepalen van een samenwerkingsmodel voor wijkaanpakken: het aantal betrokken partijen, het onderling vertrouwen tussen hen, de complexiteit van het probleem, en de mate van consensus over de doelen. Ook Hofman en Groenleer geven aan dat gezamenlijke sturing kansrijker is bij een hogere mate van consensus en vertrouwen.

Ten slotte bespreken we in dit hoofdstuk hoe je omgaat met het afbakenen van het onderwerp en de agenda. Een energie-voorbeeld van hoe dit tot weerstand kan leiden wordt geïllustreerd door één van de casussen in het artikel van Chilvers en Longhurst (2016). Ze bespreken daarin een publieke energiedialoog in het Verenigd Koninkrijk, bedoeld om burgers inzicht te geven in de doelstelling om tot 80% reductie van broeikasgassen te komen. In deze workshop konden bewoners zelf toekomstpaden voor het energiesysteem ontwikkelen, met behulp van een rekenmethode van het ministerie.

Deelnemers ervaarden echter frustratie op verschillende fronten: dat de doelstelling (80% reductie) en focus niet ter discussie stonden, dat gedragsverandering weinig werd meegenomen, en dat de 'knoppen' waar mensen aan konden 'draaien' bestonden uit een beperkte mix technieken, waaronder controversiële opties als wind- en kernenergie zonder dat deze controversen erkend werden. De auteurs concluderen dat het doel duidelijk educatief leek te zijn ingestoken, wat wellicht bijdroeg aan de beperkte ruimte om uitgangspunten van het 'wat' ter discussie te kunnen stellen.



Figuur 4.3 vat de belangrijkste lessen uit dit hoofdstuk samen:



Figuur 4.3: Lessen over het 'wat?' van burgerparticipatie



5. Wie?

Over deelnemers en werving



5.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk gaven we aan dat we in dit rapport focussen op initiatieven vanuit overheid of markt waarbij burgers worden uitgenodigd voor (mee-)ontwerpen van of (mee) beslissen over beleid of uitvoering. Eén van de woorden die hierbij meer aandacht behoeft is de term ‘burgers’. Wie bedoelen we daar eigenlijk mee? Om uit te nodigen tot reflectie op ‘de burger’ stippen we in deze sectie twee lessen uit de geraadpleegde literatuur aan: ten eerste, dat verschillende ‘typen’ burgers kunnen worden onderscheiden, met daarbij aandacht voor het onderscheid tussen individuen en collectieven, en ten tweede, dat selectie en werving van burgers een belangrijke rol speelt bij participatie.

5.2 Wie is ‘de burger’ precies?

Hurenkamp en Tonkens (2020) waarschuwen dat bij besprekingen van participatie ‘de burger’ vaak erg algemeen blijft, terwijl er grote verschillen kunnen zitten tussen wie wel of niet deelneemt. Huttunen et al. (2022) en Suboticki et al. (2023) benoemen ook dat er vaak maar beperkt reflectie plaatsvindt over **welke burgers** wel of niet deelnemen, wie waarom wordt uitgenodigd, en hoe burgers zich verhouden tot andere deelnemers aan een initiatief. Een bekend voorbeeld hiervan betreft verschillende demografische groepen die vaak over- of ondervertegenwoordigd zijn bij participatieve initiatieven.

Maar naast demografisch profiel benadrukken sommige auteurs dat er verschillende typen burgers of **rollen** kunnen worden onderscheiden, en dat hierin bij het ontwerpen van participatie bewust of onbewust een keuze wordt gemaakt. In de context van participatief onderzoek onderscheiden Huttunen et al. (2022) bijvoorbeeld vijf typen burgers, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het betrekken van (een steekproef van) ‘het algemeen publiek’, een focus op specifieke groepen (bijvoorbeeld boeren of jongeren), het betrekken van mensen uit een bepaalde gemeenschap (bijvoorbeeld een wijk) of een focus op ‘voorlopers’ en reeds actief betrokken burgers. De laatste ‘type burger’ is de burger die niet direct deelneemt aan participatief onderzoek, maar die zich laat vertegenwoordigen door iemand anders, bijvoorbeeld een maatschappelijke organisatie.

Bovenstaande maakt duidelijk dat rollen ook te maken hebben met collectieve termen als ‘jongeren’ of ‘bewoners’ die organisatoren op het netvlies hebben bij het organiseren van burgerparticipatie. Chilvers et al. (2018) benadrukken dat mensen nooit op zichzelf staan als individu maar altijd onderdeel zijn van allerlei **collectieven en gemeenschappen**. Dit is belangrijk omdat de auteurs benadrukken dat de perspectieven, identiteiten en het gedrag van mensen worden gevormd in relatie met anderen, bijvoorbeeld hun sociale netwerken (bagage die ze ook meenemen naar een participatief project), maar ook door de manier waarop participatie wordt ontworpen of ingericht. Het is dus belangrijk als organisator om deelnemers niet alleen te zien als een verzameling individuen, maar oog te hebben voor de invloed van de verschillende collectieven waar ze zich toe rekenen.





Het kan echter ook gebeuren dat burgers juist weer erg snel als onderdeel of zelfs vertegenwoordiging van een groep of collectief worden beschouwd. Cornwall (2008) waarschuwt dat mensen verschillende identiteiten hebben en zich niet altijd onderdeel hoeven te voelen van gemeenschappen bij wie ze door anderen gegroepeerd worden. De auteur benadrukt dat ook dit een afweging is waar je als organisator een balans in moet vinden: het onderscheiden van doelgroepen en ‘typen burgers’ aan de ene kant, maar ook het erkennen dat mensen zeggenschap hebben over hoe ze zich identificeren en waar ze zich onderdeel van voelen, en dat mensen en groepen niet bestaan in sociale isolatie (zie Box 5.1).

Box 5.1: Participeren, representeren en belangenbehartiging

Deze worsteling is niet beperkt tot participatie van ‘burgers’. Hoe de verhouding tussen deelnemers en collectieven die ze vertegenwoordigen tot onvoorziene obstakels kan leiden wordt geïllustreerd door Turnhout et al. (2010). In hun studie naar het Multi-stakeholderplatform rond de Drentsche Aa laten ze zien hoe vertegenwoordigers van boeren en Staatsbosbeheer dusdanig vast kwamen te zitten in hun rol als ‘belangenbehartiger’ dat het gesprek vastliep. Voortgang werd pas weer gemaakt toen deze deelnemers meer meebewogen, wat weer tot teleurstelling bij hun achterban leidde.

De auteurs concluderen met een paradox: bij overleg met meerdere stakeholders hangt voortgang blijkbaar af van de bereidheid om af te stappen van de rol (belangenbehartiger) op basis waarvan sommige deelnemers juist worden uitgenodigd. Ze benadrukken ook dat een participatieproces daarmee deels ook belangen en identiteit van deelnemers vormt.

5.3 Werving van deelnemers

‘De burger’ is dus niet een eenduidige groep mensen, maar (naast demografie) zijn ook het type burger en de rol waarin zij deelnemen van belang om bij stil te staan bij het ontwerpen van participatie. Dit leidt als vanzelf tot de volgende vraag: hoe worden mensen benaderd om deel te nemen?

Bij het organiseren van participatie kan soms de ogenschijnlijk logische redenering van initiatiefnemers zijn dat ‘iedereen welkom is’ of dat het doel is dat ‘iedereen kan meepraten’. Onder andere Burton (2009), Carrick et al. (2023) en Cornwall (2008) benadrukken echter dat deelname van ‘iedereen’ niet alleen praktisch onmogelijk is, maar ook niet per se gewenst.

Het is productiever om na te denken in termen van de doelen en gekozen vorm van participatie (zoals besproken in de vorige twee hoofdstukken) en vanuit hier te bedenken welke betrokkenen van belang zijn. Wie telt als ‘belanghebbende’ of persoon met een ‘relevante’ bijdrage is dus geen vanzelfsprekende gevolgtrekking, maar een keuze waar goed op moet worden gereflecteerd (Uittenbroek et al., 2019). Burton (2009) benadrukt bijvoorbeeld dat dit samen kan hangen met de reikwijdte van het initiatief of de beslissing ter tafel: bij een uitvoeringsproject op een zeer lokaal niveau is het wellicht evidenter om op lokale bewoners te focussen, maar bij meer beleidsgerichte initiatieven wordt de groep burgers die met de

consequenties te maken krijgt groter. De auteur noemt ook dat kleinere en concrete initiatieven vaak tastbaarder zijn, en daarvoor voor andere groepen aansprekend kunnen zijn om aan deel te nemen dan meer abstracte beleidsdiscussies.

Wanneer een initiatiefnemer helder heeft wie betrokken moet worden is de **wervingsmethode** een tweede stap. Fung (2006) maakt bijvoorbeeld onderscheid tussen aanpakken die meer gericht zijn op 'stakeholders' (professioneel en/of 'leek') maar minder op de burger in bredere zin, en aanpakken die wel pogen 'het brede publiek' te betrekken. Voor die tweede groep methoden maakt Fung weer onderscheid tussen open zelfselectie ('wie wil doet mee'), een willekeurige steekproef (bijv. gewogen aan de hand van demografisch profiel), of tussenvormen waarbij open zelfselectie wordt gecombineerd met doelgerichte werving van deelnemers die anders ondervertegenwoordigd zouden zijn. Al deze selectiemechanismen zijn in lijn met verschillende opvattingen over wie in een bepaald project belanghebbende is.⁶

Bovendien speelt zeker bij gerichte werving mee op welke selectiecriteria de nadruk ligt. Dit kan demografisch zijn, maar Burton (2009) bespreekt onder andere ook motivatie, openheid, en kennis en ervaring als mogelijke criteria. Huttunen et al. (2022) maken ook een onderscheid tussen statistische representatie, waarbij wordt gekeken naar bijvoorbeeld de demografische vertegenwoordiging, en discursieve representatie, waarbij de focus ligt op welke stemmen en perspectieven wel of niet vertegenwoordigd zijn.

Ook hierbij is het belangrijk vast te stellen wat gezien de doelen het meest van belang is (Zie Box 5.2). Hierbij zullen ook afwegingen gemaakt moeten worden. Fung (2006) benoemt bijvoorbeeld dat, als 'effectieve besluitvorming' het doel van participatie is, dat wellicht met een kleinere groep sterk betrokken en ingelezen deelnemers makkelijker gaat, terwijl rechtvaardigheid meestal gebaat is bij ruimere betrokkenheid met veel perspectieven, juist ook van diegenen die snel onderbelicht blijven. Cornwall (2008) verwijst naar eenzelfde afweging als ze praat over de balans tussen diepte en breedte van betrokkenheid.


Box 5.2: Werving voor inclusie

Als je bepaald hebt wat belangrijke stemmen zijn die je zeker niet wil missen, hoe vergroot je dan de kans dat ze tijdens een activiteit aanwezig zijn? In de context van burgerberaden bespreekt Jacobs (2021) hiervoor drie technieken:

1. Gestratificeerd samplen, waarbij je uitnodigingen verstuurt op basis van de verdeling van bepaalde groepen in de omgeving (bijv. 50/50 naar mannen en vrouwen)
2. Oversamplen, waarbij je naar verhouding veel mensen benadert van groepen die minder snel op een uitnodiging ingaan
3. Quota, waarbij je een minimum aantal deelnemers van een bepaalde groep vastlegt

Deze methoden lenen zich uiteraard niet voor alle participatiemethoden, maar kunnen inspiratie geven voor gevallen waar sprake is van gerichte uitnodigingen.





Als het doel is om een diverse groep mensen aanwezig te hebben bij een bijeenkomst benadrukken Ianniello et al. (2019) dat een open uitnodiging zonder selectie daarmee dus niet per se de beste optie hoeft te zijn; dit kan ook in de hand werken dat vooral mensen met bovengemiddeld veel tijd en interesse in de materie zich aanmelden. Dit wordt in de literatuur vaak aangeduid met de term **participatie-paradox** (bijv. Hügel & Davies, 2020), het fenomeen dat participatieve initiatieven, die vaak bedoeld zijn om diverse en onderbelichte stemmen te horen te krijgen, juist verdere uitsluiting van die stemmen in de hand kunnen werken. Carrick et al. (2023) beamen dit wanneer ze stellen dat rechtvaardige participatie niet alleen ‘toe moet staan’ dat diverse stemmen aan het woord komen, maar dit actief moet opzoeken.

Hurenkamp en Tonkens (2020) benadrukken bovendien dat er een verschil is tussen **diversiteit** (wie doet mee?) en **inclusie en het hebben van stem** (wie kan zijn of haar perspectief ook echt kwijt en wordt daarvoor gewaardeerd?). De auteurs stellen dat een vorm van loting bijvoorbeeld kan bijdragen aan diversiteit in termen van profiel, maar daarmee nog niet per se inclusie waarborgt⁷. Carrick et al. (2023) zien hier ook een lastige balans voor de praktijk: het is cruciaal om geen belangrijke stemmen uit te sluiten, maar als te veel stemmen meepraten kan je weer het probleem hebben dat individuele (kwetsbare) stemmen moeilijker te horen zijn. Ook Cornwall (2008) benadrukt dat alleen betrokken worden nog niet garandeert dat iemand echt de stem kan laten horen. In de woorden van Delli Carpini et al. (2004, p. 333, eigen vertaling): “...bij gebrek aan echte invloed kan de illusie van een stem tot nog grotere frustratie en ontgoocheling leiden dan helemaal geen stem hebben”.

5.4 Wie? Inzichten voor burgerparticipatie in de energietransitie

Er zijn verschillende studies en auteurs die de verscheidenheid aan ‘rollen’ bespreken waarmee burgers worden uitgenodigd voor participatieve projecten binnen de energietransitie. Zo onderscheiden Hofman en Groenleer (2020; 2021a, 2021b) bij wijkaanpakken vier rollen die burgers (gevraagd worden te) spelen, waarbij de insteek van het onderwerp veel invloed heeft op hoe ‘de burger’ wordt ingebeeld (zie ook de eerdere discussie over de gesplitste participatieladder). Burgers worden soms benaderd als consument, die bijvoorbeeld energie of warmte afneemt (in praktische zin) of een rol als opdrachtgever heeft (bij meer beleidsmatige participatieprojecten). Burgers worden soms ook meer gezien en benaderd als producenten, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen ‘burgerondernemers’ (bij uitvoering van concrete projecten of initiatieven) en ‘burgerbeleidsmakers’ (als de focus ligt op mee-ontwerpen van plannen of beleid). Hofman en Groenleer (2020) benadrukken dat, zeker bij de warmtetransitie op wijkniveau, burgers nog vaak uitsluitend worden gezien en benaderd in de rol van consument.

Dit laatste punt is ook precies de kritiek van Lennon et al. (2020) in hun bespreking van ‘energie-burgerschap’, waarbij ze opmerken dat participatie in de energietransitie vaak wordt besproken vanuit de ‘burger als consument’, een rol die kan depolitiseren en een sterke focus op individueel gedrag heeft. De auteurs concluderen dat meer collectieve ideeën van burgerschap belangrijk zijn om hier tegenwicht aan te geven.

We bespraken hierboven ook het aandachtspunt dat rollen en identiteiten niet van te voren helemaal vast liggen, en juist ook gevormd kunnen worden door het participatieproces. Sillak et al. (2021) maken dit punt ook in hun review over co-creatie in de energietransitie. Elkjær et al. (2021) benadrukken hetzelfde punt in hun discussie van de literatuur over windenergie: rollen zoals ‘burger’, ‘buur’ of ‘gebruiker’ zijn flexibel; mensen hebben verschillende rollen en wisselen deze af, en deze rollen vormen het proces terwijl mensen ook door het proces in bepaalde rollen worden geplaatst.

Ook het belang van collectieven stipten we in dit hoofdstuk aan, en verschillende auteurs hebben dit binnen de literatuur over de energietransitie handen en voeten proberen te geven. Zo onderscheiden Solman et al. (2021) drie vormen van coproductie bij windenergie: lokale collectieven (bijv. bewoners en boeren), collectieven voorbij het lokale (bijv. energievoorziening of lobbynetwerken), en coproductie via virtuele collectieven (bijv. via digitale markten of sociale media).

Een enigszins vergelijkbare indeling ten aanzien van de energietransitie maken Chilvers et al. (2018). Zij onderscheiden drie collectieven: het dominante beeld van ‘de burger’ in participatie (waarbij de focus ligt op bijvoorbeeld consumenten, gedragsverandering en ‘opschalen’), bottom-up burgercollectieven (burgerinitiatieven, kunstprojecten maar ook protest en activisme), en een decentraal collectief met innovatieve vormen van betrokkenheid, onder andere via online methoden, en een bredere focus dan energie. Belangrijke boodschap is dat een participatief initiatief zelden op zichzelf staat.

Ten slotte worden diversiteit en inclusie ook besproken in termen van de rol waarin mensen worden uitgenodigd te participeren, bijvoorbeeld vanuit de literatuur over energierechtvaardigheid. De hierboven genoemde participatie-paradox is een algemene uitdaging voor participatie, en energie is daarin niet anders. Sommige auteurs verbinden dit ook expliciet met wervingspraktijken; zo waarschuwen Hofman en Groenleer (2020) dat een ‘schot hagel’ aanpak van werving, oftewel een brede uitnodiging waarin ‘iedereen welkom is’, zeker bij participatie in kwetsbare wijken waarschijnlijk niet effectief zal zijn. Specifiek omtrent energie is interessant om te noemen dat participatie in andere rollen en ‘hoger op de ladder’, bijvoorbeeld via mede-eigenaarschap, soms wordt gezien als route om een inclusievere aanpak na te streven. Andere auteurs plaatsen hier echter vraagtekens bij. Zo merken Suboticki et al. (2023) op dat de opkomst van energievoorziening (waarin mensen deelnemen als mede-eigenaar) wellicht op macroniveau het energiesysteem democratischer en rechtvaardiger maakt, maar dat deze collectieven op lokaal niveau net zozeer mensen uitsluiten (bijv. vrouwen of mensen met een kleine beurs).



Figuur 5.1 vat de belangrijkste lessen uit dit hoofdstuk samen:

Denk als organisator goed na over wie 'de burger' in jouw initiatief is. Wie je ziet als 'belanghebbende' is een cruciale overweging.

Mensen zijn niet alleen individu, maar ook onderdeel van allerlei collectieven. Let er op dat deelnemers zich vanuit verschillende rollen anders kunnen opstellen.



Let op de participatie-paradox: participatie kan juist tot uitsluiting leiden. 'Iedereen mag meepraten' is niet altijd de meest inclusieve aanpak. Gerichte werving kan effectiever werken hiervoor.

Stel bij werving ook de vraag waar je op wil werven. Bepaalde demografische kenmerken? Bepaalde typen kennis of perspectieven?

Laat de keuze van selectie en werving aansluiten bij het doel en het niveau: een hoge mate van samen ontwerpen vereist bijv. wellicht kleinere aantallen deelnemers dan consultatie.

Figuur 5.1: Lessen over het 'wie?' van burgerparticipatie



6. Hoe?

Organisatie van participatieve activiteiten



6.1 Inleiding

Wanneer antwoorden op de ‘waarom?, wat?, en wie?’-vragen voldoende helder zijn, kan de organisator aan de slag met het ‘hoe?’, oftewel de activiteiten die georganiseerd gaan worden. De literatuur bespreekt verschillende inzichten en lessen die als organisator belangrijk zijn om mee te wegen in de aanpak en keuzes. In dit hoofdstuk hebben we deze inzichten geclusterd in twee onderwerpen. In secties 6.2 en 6.3 bespreken we eerst hoe de bredere context (bijvoorbeeld het verleden in de wijk of de sociale context van deelnemers) van invloed kan zijn op het proces. Na een kort intermezzo (sectie 6.4) over het brede scala aan mogelijke activiteiten, bespreken we in secties 6.5 en 6.6 inzichten over het verloop en de uitvoering van de activiteiten zelf.

6.2 Participatie in context

Bij het nadenken over participatie kan de focus soms erg liggen op een specifieke activiteit of bijeenkomst, bijvoorbeeld een bewonersavond of een plenaire bijeenkomst als onderdeel van een burgerberaad. Het risico hierbij is dat een activiteit wordt gezien als een losstaand evenement: het beeld ontstaat dat deelnemers binnenkomen zonder bestaande associaties of verwachtingen, deelnemen aan de bijeenkomst, en na afloop van de bijeenkomst is het proces voor hen ook weer voorbij. In werkelijkheid is het participatieve initiatief waar mensen aan deelnemen waarschijnlijk slechts een nieuwe episode in een voor hen veel langer en breder verhaal. De literatuur benoemt dan ook verschillende manieren waarop de **context** invloed uitoefent op hoe deelnemers participeren, en die dan ook lessen vormen bij het organiseren van participatie. We bespreken er hier drie: de factor tijd, de sociale context van deelnemers, en de organisatorische inbedding van het initiatief.

De factor tijd speelt op verschillende manieren een rol in het organiseren van participatie. Zo benoemt een aantal auteurs de historische context, waaronder de probleemgeschiedenis. Voor betrokken ambtenaren of facilitators is het initiatief wellicht nieuw, maar voor bijvoorbeeld bewoners die al lang in een wijk wonen kan het de zoveelste bijeenkomst op dit onderwerp zijn. Het is dus belangrijk om een gevoel te krijgen van de probleemgeschiedenis, aangezien deelnemers hun ervaringen hiermee meenemen naar bijeenkomsten (Forester, 1999), en meewegen in hun afweging om wel of niet deel te nemen (Zie Box 6.1). Dit is helemaal belangrijk wanneer eerdere initiatieven tot negatieve ervaringen hebben geleid; dit kan immers hebben gezorgd voor een flink afgenomen vertrouwen en een verminderde interesse om opnieuw tijd en energie te committeren (Reed et al., 2018).



Box 6.1: Aandacht voor geschiedenis

Hoe kun je in een participatietraject aandacht hebben voor de lokale geschiedenis? Verloo (2023b) geeft hiervoor drie suggesties:

1. Erken de emoties die kunnen spelen over het verleden, bijvoorbeeld door aan het begin hier met deelnemers expliciet bij stil te staan, en neem dit ook mee in het verdere proces
2. Zorg voor menselijk contact, waarbij ook betrokken ambtenaren ruimte hebben om frustraties te delen
3. Wees je bewust van taal, bijvoorbeeld hoe je communiceert over het proces (wat verstaat iedereen onder 'participatie?') en de deelnemers (zijn het stakeholders, burgers of bewoners?)

Tijd heeft ook te maken met de **timing** van een participatief initiatief, oftewel het 'wanneer' van participatie. Een veelgenoemde aanbeveling in de bestudeerde literatuur is om mensen vanaf een vroeg stadium te betrekken (bijv. Van Hulst et al., 2022), om te voorkomen dat te veel al vast ligt en zodat opgedane inzichten daadwerkelijk meegenomen kunnen worden. Tegelijkertijd is er ook zoiets als mensen te vroeg betrekken: als het doel bijvoorbeeld is om input op een projectontwerp te verzamelen, maar het ontwerp is nog nauwelijks uitgewerkt, kan het voor deelnemers als verspilde tijd voelen (Fliervoet et al., 2019). Dit kan dan later in het proces leiden tot afgenomen bereidheid om aangehaakt te blijven.

Ook wat betreft de **sociale context** is het belangrijk om participatieve initiatieven te bezien vanuit de leefwereld van burgers. Waar voor organisatoren een participatief initiatief wellicht een discreet en sterk afgebakend evenement is, zijn burgers (vaak naast werk en gezin) op verschillende formele en informele manieren betrokken bij dit en diverse andere onderwerpen (Chilvers et al., 2018). Terwijl mensen de uitnodiging voor een bewonersavond krijgen, zijn ze misschien net bij een bijeenkomst van een parallel initiatief op een ander onderwerp geweest (waar de organisator zich niet altijd van bewust is), zijn ze misschien actief bij verschillende formele of informele buurtinitiatieven, en voeren ze wellicht online en offline op verschillende manieren actie. Bouma en de Hollander (2023) benadrukken ook dat participatie slechts één vorm van burgerbetrokkenheid is, naast bijvoorbeeld keuzes in persoonlijke levenssfeer, initiatieven van onderop en uitingen van weerstand.

Hoe kun je als organisator jouw initiatief bezien vanuit het perspectief van burgers? Hofman en Groenleer (2020) benadrukken dat verbindende professionals (in de literatuur ook wel *smart urban intermediaries* genoemd) die zowel de leefwereld in de wijk als de systeemwereld van de organisatie kennen hier een belangrijke rol in kunnen spelen (Durose et al., 2016). Blijleven en van Hulst (2021; 2022) onderzochten hoe deze professionals te werk gaan, en benadrukken het belang van verbintenissen maken, zowel intern (steun van collega's, leidinggevenden en andere departementen) en tussen de gemeente en behoeften en initiatieven in de wijk.

Verschillende auteurs benadrukken dat mensen een zeer bewuste keuze kunnen maken om niet deel te nemen (zie Box 6.2): bijvoorbeeld omdat ze reeds aan andere initiatieven op dit onderwerp deelnemen, het voor hen persoonlijk weinig relevant achten (Janhunen et al., 2018), of ervoor kiezen om zich via andere wegen te uiten (bijvoorbeeld via een ander collectief of via protest). Suboticki et al. (2023) merken op dat doelbewuste niet-deelname ook een manier kan zijn voor kwetsbare groepen om erkenning van hun kennis en behoeften af te dwingen. Het CLEAR-model (Lowndes et al., 2006) stelt dat er in ieder geval vijf factoren belangrijk zijn om rekening mee te houden: hebben mensen de mogelijkheid (bijv. qua tijd en geld) om deel te nemen (*Can do*), zijn ze gemotiveerd om dit te doen (*Like to*), zijn ze verbonden met clubs en netwerken die hen ondersteunen (*Enabled to*), zijn ze ook bereikt en gevraagd (*Asked to*) en krijgen ze terugkoppeling (*Responded to*).

Ook **participatiemoedeheid** is belangrijk hier te noemen: eerdere teleurstelling kan een reden zijn om niet langer te willen deelnemen, maar zeker voor mensen met beperkte middelen (in termen van geld, tijd of energie) kan het bestaan van verschillende collectieven en initiatieven naast elkaar betekenen dat keuzes gemaakt moeten worden (Cornwall, 2008). Belangrijke les hierbij is om er niet te snel vanuit te gaan dat niet-deelname te wijten is aan een gebrek aan interesse of bewustzijn, maar de sociale context van beoogde deelnemers mee te nemen in het plannen van participatieve projecten.


Box 6.2: Ervoor kiezen om niet deel te nemen

Jacquet (2017) vroeg zich af waarom zoveel mensen niet ingaan op een uitnodiging voor een 'minipubliek' (bijv. een burgerberaad). Hij interviewde 34 van hen en vond de volgende zes argumenten:

1. Focus liever op privé (familie/werk) i.p.v. publieke arena
2. Zelf-diskwalificatie door perceptie van te weinig kunde of kennis
3. Liever geen publieke bijeenkomst, angst het woord te nemen
4. Wilde wellicht wel, maar te druk
5. Weinig vertrouwen in politiek, gevoel van machteloosheid
6. Weinig vertrouwen in impact van het burgerberaad

Dit laat zien dat mensen om verschillende redenen kunnen besluiten om niet deel te nemen aan een participatief initiatief; dat kan met tijd te maken hebben, maar ook met waar iemands kracht ligt of welke rol iemand ziet voor zichzelf in de publieke zaak.





Ten slotte is een belangrijk les om de inbedding van het participatieve initiatief in de bredere bestuurlijke en politieke organisatie niet te vergeten (Hofman en Groenleer, 2020; Reed, 2008; Van Hulst et al., 2022). Dit betreft zowel het waarborgen van **intern draagvlak** bij organisaties die een participatief initiatief opzetten, en zorg dragen voor het verbinden van de uitkomsten met **formele besluitvorming**. Dit eerste aspect is van belang om ervoor te zorgen dat organisatoren en pleitbezorgers intern steun hebben, continuïteit en toegankelijkheid kunnen waarborgen, toegang hebben tot benodigde middelen (zowel in budget als bijv. in ondersteuning), en silovorming binnen de organisatie kunnen omzeilen (Hofman & Groenleer 2021a; 2021b; Voorberg et al., 2015).

Het verbinden van het participatieproces met formele besluitvorming is van belang om aanwezigen meer zekerheid te kunnen bieden dat de uitkomsten serieus worden genomen na afloop van het proces, en dat terugkoppeling zal plaatsvinden over of en hoe er vervolg aan wordt gegeven (Galende-Sánchez & Sorman, 2021). Zeker bij projecten waarbij de ambitie is om daadwerkelijke besliskracht te beleggen bij het participatieve proces kan dit betekenen dat hiermee een verschuiving van macht plaatsvindt, en bestuurlijke commitment hiervoor is belangrijk om van tevoren te verzekeren (Ianniello et al., 2019). Verloo (2023a) vat het risico van onderwaardering van dit aspect als volgt samen: “Als reactie krijgen bewoners: ‘Dank, we nemen het mee’, maar waar naartoe is voor velen een raadsel.”

Wel moet worden opgemerkt dat besliskracht soms automatisch als groot goed wordt gezien, maar het kan ook vragen oproepen over democratische legitimiteit (zie Box 6.3). Stapper (2021) benoemt bijvoorbeeld dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen het buurtbelang waar bewoners binnen een initiatief voor staan, en het stadsbelang geformuleerd door politici om de kaders helder te hebben. Ook Gustafson en Hertting (2017) suggereren dat het ‘algemeen belang’ dat buurtbewoners nastreven meer een lokaal buurtbelang kan zijn. Bobbio (2019) benadrukt dat er dan ook verschillende tussenvormen te bedenken zijn tussen geen en volledige besliskracht: bijv. dat formele besluitvormers de inbreng serieus moeten overwegen, alleen gemotiveerd mogen afwijzen, of het combineren van deliberatie met een referendum.⁸

Box 6.3: Perspectieven van politici

Voor inbedding van participatie in besluitvorming is het belangrijk om te weten hoe politici aankijken tegen burgerparticipatie. Nederhand en Edelenbos (2022) bevroegen hierover 33 lokale politici in Nederland.

De onderzoekers vonden twee perspectieven, waarbij de eerder besproken spanning over de probleemkaders bij participatie (zie sectie 4.3) duidelijk terugkwam: één groep benadrukte het belang van duidelijke kaders vooraf vanuit de overheid, waar voor de tweede groep juist een open aanpak legitiem was. Een duidelijke overeenkomst is dat de politici niet zomaar besluitvormingskracht bij burgers wilden leggen, aangezien zij voor zichzelf een verantwoordelijkheid zien als uiteindelijke beslisser. Er werd dan ook veel belang gehecht aan de ruimte om waar nodig af te wijken van de uitkomsten van een participatieproces.

6.3 Hoe? Inzichten over context voor burgerparticipatie in de energietransitie

Een belangrijke focus van sectie 6.2 is het bezien van participatie vanuit het perspectief van de deelnemer, hoe hun sociale context invloed uitoefent, en het belang van de factor tijd. Een illustratie van hoe de **geschiedenis** van invloed kan zijn op reacties op de energietransitie is de studie van Bailey et al. (2016) naar reacties op plannen voor hoogspanningslijnen. Bewoners zonder sterke band met de omgeving waren vooral kritisch over het late stadium waarop bewoners inspraak konden hebben, en het gevoel dat belangrijke keuzes al gemaakt waren. Bewoners met een sterke band met de omgeving waren daar minder op gefocust, en zeker recente bewoners die naar het dorp waren verhuisd voor de rust en ruimte waren zeer kritisch op de plannen, terwijl mensen die al lang in het dorp woonden minder bezwaren hadden omdat ze gewend waren aan de bestaande hoogspanningslijnen. Dit voorbeeld laat zien hoe zowel de geschiedenis van energie-infrastructuur, als persoonlijke geschiedenis als bewoner, van invloed zijn op reacties op plannen en participatie.

De literatuur in deze sectie bespreekt het belang van het vroeg betrekken van burgers, maar ook het risico op té vroeg. Deze spanning is niet anders voor de energietransitie: in de beginfase kunnen plannen nog dusdanig algemeen zijn dat het voor burgers moeilijk is grip te krijgen op waar ze geacht worden over mee te denken of kiezen, terwijl wachten tot dit alles concreet is weer het gevaar oproept dat sommige groepen het gevoel hebben dat te veel al vast ligt (Bailey et al., 2016; Knudsen et al., 2015). We herkennen hier ook de afweging uit Hoofdstuk 4 over het afbakenen van de agenda.

Een belangrijke les is in ieder geval dat het vroeg betrekken van bewoners en andere belanghebbenden niet garandeert dat er op een later moment geen weerstand zal zijn. Elkjær en Horst (2023) laten dit zien voor windenergie in Denemarken. Over een periode van 10 jaar werd in eerste instantie een consultatie met bewoners gepland over de plannen voor windmolens in de omgeving. Omwonenden kwamen in verzet, richtten een stichting op, en kwamen in een andere rol terecht, van alleen 'bewoner' naar ook 'co-creator' én 'mede-eigenaar'. Na jaren van co-creatie kwam een andere groep bewoners echter in verzet, en het project ligt op dit moment nog altijd stil. Dit laat zien dat een lokaal participatief proces, inclusief ruimte voor co-creatie en nieuwe rollen voor burgers, geen garantie is voor het voorkomen van weerstand later in de tijd. Dit past ook bij het punt van Solman et al. (2021) dat lokale belanghebbenden soms te veel als een homogene groep worden gezien, terwijl er onderling en door de tijd flinke meningsverschillen kunnen bestaan.

Drijfveren om betrokken te zijn kunnen bovendien verschuiven over tijd, bijvoorbeeld tussen planvorming en implementatie. Perlaviciute en Squintani (2023) laten via een enquête studie bijvoorbeeld zien dat burgers bij meer abstracte trajecten wellicht sterker gemotiveerd worden door altruïstische en milieu-gerichte waarden, maar dat bij concrete lokale trajecten weerstand sterker motiveert. Ook dit laat volgens Perlaviciute en Squintani (2023) zien dat vroeg betrekken van mensen niet garandeert dat er later, als zaken concreet worden, niet alsnog weerstand naar boven komt.



6.4 Intermezzo: Hoe kies je participatieve activiteiten?

Voordat we inzichten bespreken over de uitvoer van participatieve activiteiten, besteden we in dit intermezzo kort aandacht aan het spectrum van activiteiten waar je bij participatie aan kan denken. Participatieve trajecten kunnen allerlei verschillende methoden omvatten, van bewonersavonden of world cafés tot ontwerpateliers of burgerberaden. Het kan bovendien het geval zijn dat één bijeenkomst of zelfs één methode niet altijd genoeg is om de verschillende doelen te bereiken en de verschillende relevante stemmen te bereiken (Suboticki et al., 2023). Om die reden benadrukken verschillende auteurs dat het in het ontwerp van participatie belangrijk is om niet puur te denken in eenmalige evenementen, maar om een procesmatige en systematische bril te hebben, waarbij deelnemers verschillende mogelijkheden of momenten hebben om deel te nemen (Hofman en Groenleer, 2020; Hurenkamp & Tonkens, 2020; Reed et al., 2018). Uiteraard moet hierbij ook een balans met de beschikbare middelen worden gevonden, maar het benadrukt opnieuw het belang van de match tussen doelen, vorm, beoogde deelnemers en de gekozen methoden (Bryson et al., 2013; Ianniello et al., 2019; Reed, 2008).

Om enige inspiratie mee te geven over het soort activiteiten waar initiatiefnemers aan kunnen denken, laten we in Figuur 6.1 een beknopte selectie van methoden zien. De basis voor Figuur 6.1 is het artikel van Aitken et al. (2016), waarin voor participatieve methoden omtrent windenergie een onderscheid gemaakt wordt tussen 'bewustwording', 'consultatie' en 'empowerment', al naar gelang de machtsverdeling tussen organisatoren en deelnemende burgers. Wij kozen voor de drie brede noemers 'Informereren & Bewustwording', 'Consultatie & Input ophalen', en 'Mee-ontwerpen of beslissen & Co-creatie' en vulden deze met methoden uit zowel Aitken et al. (2016) als het afwegingskader van Fliervoet et al. (2019), waarin diverse methoden worden geordend op basis van hoe ze passen bij bepaalde doelen, gewenste vormen en beschikbare middelen.




Figuur 6.1: Een greep uit mogelijke participatieve activiteiten

De indeling in Figuur 6.1 richt zich op de verhouding tussen organisator en deelnemers; voor afwegingen qua vorm verwijzen we naar Hoofdstuk 4 van dit rapport. Kort samengevat kunnen we onderscheid maken tussen bepaalde categorieën van activiteiten:

1. Activiteiten die voornamelijk gericht zijn op het **informer**en van burgers over het proces. Dit kan zowel geprint en digitaal (bijvoorbeeld informatiewebsites, posters en nieuwsbrieven) als face-to-face (bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten, kraampjes en tentoonstellingen).
2. Activiteiten die zowel gericht kunnen zijn op bewustwording / informatievoorziening, maar ook op input vanuit burgers. Denk hierbij aan klassieke inwonersavonden, maar ook festivals (waar creatieve activiteiten gebruikt worden om in gesprek te raken met mensen), en inloop-activiteiten waarbij medewerkers van de organisator aanwezig zijn in de wijk om informatie te verstrekken en input van bewoners op te halen.
3. Activiteiten die vooral gericht zijn op **consultatie**, bijvoorbeeld input ophalen vroeg in het proces (om mee te nemen in het ontwerp) of om feedback op ontwikkelde plannen of ontwerpen op te halen. Denk hierbij aan klassieke methoden als enquêtes, focusgroepen of interviews om opinie te peilen, of online platforms om input op te halen⁹. Andere activiteiten zijn bijvoorbeeld klankborden (een vaste groep mensen die gevraagd kan worden input te geven), en world cafés, waarbij deelnemers in een informele setting met elkaar in gesprek zijn over vooraf vastgestelde discussiethema's.
4. Activiteiten die als consultatie kunnen worden ingestoken, maar ook kansen kunnen bieden om meer ontwerp- of besliskracht bij burgers neer te leggen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan dialoog-gedreven opzetten als dialoogbijeenkomsten, scenarioworkshops en burgerberaden; deze kunnen zowel gericht zijn op input geven op bestaande plannen, maar deze ook mede met deelnemers vormgeven. Referenda kunnen raadgevend zijn, maar zeker bij meer bindende uitkomsten komt er besliskracht bij deelnemers te liggen. Citizen science (samen onderzoek doen) kan erop gericht zijn bewoners data te laten verzamelen binnen vooraf vastgestelde kaders, maar kan ook een manier zijn om burgers ruimte te geven via onderzoek hun prioriteiten een sterkere rol in het proces te geven.
5. Ten slotte zijn verschillende methoden erop gericht om in meer of mindere mate burgers ruimte en macht te geven in het **ontwerp- of beslistraject**. Denk bijvoorbeeld aan consensusconferenties, burgerjury's en participatief begroten, gericht op het bereiken van consensus en nemen van beslissingen. Ontwerpateliers zijn erop gericht om samen tot een ontwerp te komen, wat verder gaat dan feedback geven op reeds ontwikkelde ontwerpen. Ten slotte zijn burgerinitiatieven en energiegemeenschappen genoemd in deze categorie in Figuur 6.1; deze activiteiten gaan nog een stap verder door eigenaarschap bij burgers te leggen, en komen daarmee meer richting overheidsparticipatie in initiatieven van onderop (en daarmee meer buiten de scope van dit rapport).

Uit Figuur 6.1 blijkt al dat er genoeg grijze gebieden tussen informatieverstrekking, consultatie en co-creatie zijn, en dezelfde term kan voor verschillende mensen verschillende ladingen hebben (zie Hoofdstuk 3 van dit rapport). Aitken et al. (2016) benadrukken dat deze aanpakken ieder hun kracht hebben en elkaar mooi aanvullen, maar merken ook op dat alleen inzetten op





informatievoorziening twijfels oproept over in hoeverre dit ‘telt’ als een participatieve aanpak. Let ook op de eerdere opmerking van Verloo (2023b, zie Box 3.2) dat participatie meer is dan een opiniepeiling.

Figuur 6.1 laat slechts een beperkt aantal methoden zien: participatieve methoden zijn in ieder geval zeer divers, en binnen de strekking van dit rapport is ons doel niet lessen voor al deze activiteiten te formuleren¹⁰. Belangrijke les is in ieder geval dat veel samenhangt met de manier waarop methoden worden uitgevoerd. Reed (2008) stelt dan ook dat de specifieke gekozen methode minder belangrijk voor succes is dan de manier waarop de methode wordt begeleid en uitgevoerd. Verloo (2023b) waarschuwt daarbij dat bewoners vaak participeren voor de inhoud, en dat leuke en laagdrempelige creatieve methoden een goed idee zijn als ze bij het doel passen en het inhoudelijke gesprek ondersteunen, maar dat ze hier juist ook snel van kunnen afleiden.

6.5 Aandachtspunten tijdens de uitvoering van participatieve activiteiten

Aangezien bijeenkomsten, waarbij burgers met elkaar en andere aanwezigen in gesprek gaan en ideeën of zorgen uitwisselen, in veel gevallen onderdeel zijn van participatieve activiteiten, komen inzichten en lessen voor dit soort formats veel voor in de besproken literatuur. We hebben deze inzichten onderverdeeld in drie clusters: openheid, vertrouwen en macht, en evaluatie en terugkoppeling.

Verschillende auteurs benoemen dat het creatieve proces bij participatieve bijeenkomsten valt of staat met een commitment aan **openheid**. Dit omvat bijvoorbeeld het open ingaan van het proces, oftewel ruimte scheppen voor daadwerkelijke betekenisvolle inbreng die vervolgens ook serieus wordt genomen. Dit betekent dus ook dat voorkomen moet worden dat het proces vertrekt vanuit een reeds ontwikkelde oplossing waar mensen alleen het mee eens of oneens kunnen zijn, maar dat er ruimte en openheid is voor daadwerkelijk meedenken en/of mee-ontwerpen, al naar gelang het doel. Een aantal auteurs benoemt wat betreft openheid ook het openstaan voor verschillende **typen kennis** (bijv. Bryson et al., 2013; Huttunen et al., 2022; Reed et al., 2018). Waar wetenschappelijke en technische kennis veel overtuigingskracht genieten, kan het doel van een participatief traject juist zijn om dit te verrijken met meer lokale kennis, expertise en praktijkervaring.¹¹ Het is dan echter wel van belang dat deze verschillende typen kennis worden geïntegreerd en allemaal worden gerespecteerd als waardevolle onderdelen van de oplossing (Elkjær et al., 2021; Ianniello et al., 2019).¹²

Een onderwerp wat verschillende auteurs aanstippen is het omgaan met macht en conflict. **Machtsverschillen** tussen verschillende deelnemers (bijvoorbeeld tussen ambtenaren en burgers, of onderling tussen burgers met verschillende achtergronden) worden soms gezien als iets negatiefs, iets dat voorkomen moet worden. In de praktijk zijn machtsverschillen echter een gegeven: ze zijn overal in onze maatschappij en ook vaak geen probleem (Aarts & Leeuwis, 2010). Carrick et al. (2023) stellen dan ook dat macht buiten het proces houden onhaalbaar is, en dat het productiever is om te zoeken naar manieren om het te managen. Zo bezien zijn machtsverschillen vooral een probleem wanneer ze niet worden onderkend, en wanneer ze


de openheid van en het vertrouwen in het proces schaden. Macht kan bijvoorbeeld invloed uitoefenen op de manier waarop gesprekken plaatsvinden: Delli Carpini et al. (2004, p.325) merken op dat de mening van een groep door discussie zich vaak beweegt in de richting van de meerderheidsmening. Dit is belangrijk om in de gaten te hebben wanneer een participatieve activiteit tot doel heeft via gesprek input van ondervertegenwoordigde groepen op te halen. Ook de locatie waar bijeenkomsten worden gehouden (de 'waar' van participatie) staat niet los van machtsverschillen; het kan voor het verloop van het gesprek uitmaken of een bijeenkomst plaatsvindt in een wijkcentrum of het gemeentehuis.

Machtsverschillen kunnen bij participatie daarmee tot conflicten leiden, bijvoorbeeld wanneer mensen zich niet gehoord voelen, of wanneer de kennis van minder machtige deelnemers wordt afgedaan als minder relevant of betrouwbaar. Ook voor conflict geldt dat dit snel wordt gezien als iets wat te allen tijde voorkomen moet worden, maar verschillende auteurs benadrukken ook dat we conflicten niet altijd uit te weg hoeven te gaan; ze kunnen ook constructief zijn en creativiteit losmaken. Het te veel aansturen op conflicten voorkomen, kan ertoe leiden dat onderliggende spanningen of meningsverschillen niet worden uitgesproken (Bakker, 2023; Hügel & Davies, 2020; Huttunen et al., 2022; Van Hulst et al., 2022). Dit betekent echter niet dat alle vormen van conflict productief zijn; Wolf (2021) stelt dat een gevaarlijk punt bereikt wordt wanneer conflict niet langer meningsverschillen over inhoud betreft, maar verschuift naar relationeel en op de persoon. De literatuur geeft verschillende voorbeelden van processen die tot dergelijke escalatie kunnen leiden. Verloo (2023c) bespreekt het risico van mensen negeren, bijvoorbeeld door hun herinneringen en verhalen te ontkennen of hun emoties te bagatelliseren. Een ander voorbeeld is het fenomeen '*othering*', waarbij een groep weggezet wordt als 'de ander' in steeds negatievere termen (bijvoorbeeld wanneer boze participanten worden gelabeld als een 'luidruchtige minderheid') (Wolf, 2021).

De rol van de **facilitator** wordt vaak genoemd in de context van macht, conflict en vertrouwen: deze persoon (of personen) kan een belangrijke rol spelen in het erkennen van en omgaan met machtsverschillen, navigeren van conflicten en stimuleren van wederzijds vertrouwen onder de deelnemers (Bryson et al., 2013; Ianniello et al., 2019; Reed, 2008). Sommige auteurs benoemen daarnaast zogenaamde *quick wins*, kleine aanpassingen of beslissingen die weinig tijd en moeite kosten en wel een tastbare uitkomst van de samenwerking zijn, als manier om vertrouwen op te bouwen (bijv. Bryson et al., 2013).

Zoals genoemd aan het begin van deze sectie omvatten veel participatieve methoden bijeenkomsten waarbij deelnemers in gesprek zijn om tot een mate van consensus te komen, wat ook wel een deliberatieve insteek wordt genoemd. Met betrekking tot de rol van conflict in participatie merkt Bobbio (2019) hierbij op dat, alhoewel 'participatie' en 'deliberatie' soms als synoniemen worden gebruikt, de eerste term een meer politieke lading kan hebben met meer ruimte voor spanningen en sterke meningsverschillen, terwijl deliberatie een wat filosofischere en consensus-gerichte associatie kan hebben; de auteur gebruikt hiervoor ook de termen 'heet' en 'koud'. De auteur geeft aan dat vaak wordt gekozen voor 'koud': constructieve dialoog en een





focus op het algemeen belang in plaats van individuele belangen. De auteurs waarschuwen dat een ‘koude’ aanpak wel als risico heeft dat controverses onbesproken kunnen blijven, wat later in het proces tot weerstand kan leiden.¹³ Dit is ook het punt van Dean (2018) als hij aangeeft dat participatie als consensus-gerichte samenwerking niet altijd de meest passende aanpak is, en dat ruimte geven voor conflict in sommige gevallen ook inclusiever kan zijn, bijvoorbeeld voor mensen die hun vertrouwen zijn kwijtgeraakt.

Ten slotte wordt benadrukt dat het belangrijk is om na afloop van een bijeenkomst (of serie van bijeenkomsten) te voorkomen dat de deelnemers niets meer horen over de uitkomsten of wat hiermee gedaan gaat worden. Dit vraagt ten eerste om goede **terugkoppeling**, om mensen op de hoogte te houden van de directe uitkomsten en het verdere proces te verduidelijken (Aitken et al., 2016; Fliervoet et al., 2019; Van Hulst et al., 2022). Verloo (2023b) benadrukt dat dit niet een eenmalig iets is, maar dat tijdige terugkoppeling tussen verschillende sessies of activiteiten doorlopend van groot belang is. Ook Carrick et al. (2023) benadrukken het belang daarvan, omdat het ruimte schept voor voortdurende reflectie en leren door alle deelnemers.

Daarnaast is het van belang om aandacht te besteden aan **evaluatie** van het proces, waarbij de literatuur opmerkt dat hierbij onder andere aandacht kan worden besteed aan de uitkomsten (bijvoorbeeld of de inhoudelijke doelen zijn behaald), maar ook aan hoe deelnemers het proces hebben ervaren (Bryson et al., 2013; Burton, 2009).¹⁴ Het vastleggen van het proces en het opdoen en delen van geleerde lessen is niet alleen van belang voor verantwoording en transparantie, maar ook voor het blijven opbouwen van kennis over participatie. Bovendien kan tussentijdse evaluatie helpen met het bijsturen van het proces, wat kwaliteit en vertrouwen ten goede kan komen.

6.6 Hoe? Inzichten voor de uitvoering van burgerparticipatie in de energietransitie

Een belangrijke onderwerp in sectie 6.5 betreft de rol van macht(sverschillen), belangen en conflict in het verloop van participatieve activiteiten. Ook de literatuur over de energietransitie bespreekt dit op verschillende manieren. Zo komt het onderscheid van Bobbio (2019) tussen ‘heet’ en ‘koud’ ook terug in de review van Elkjær et al. (2021) over windenergie. Zij merken op dat de wens zoals geformuleerd in deliberatieve tradities van participatie, dat deelnemers via dialoog een transformatie zouden moeten maken van een focus op persoonlijke voorkeuren en waarden naar behartiging van het algemeen belang, wat hen betreft er niet in slaagt om te gaan met controverses over energieplanning. De auteurs nemen de positie in dat het juist die verschillende belangen zijn waarom stakeholders betrokken zouden moeten worden in een participatief proces, en dat coproductie van daaruit zou moeten vertrekken.

Ook het punt van Stapper (2021) dat verschillende belangen op verschillende schalen spelen, is niet anders in de energietransitie: landelijk zijn er ambities aangaande energie, regionaal worden prioriteiten gesteld, en op lokaal niveau worden veel van deze ambities concreet in steden en wijken. Wat het ‘algemeen’ belang vormt is daarmee geen gemakkelijke vraag, en belangrijk om mee te wegen bij de inkadering van het probleem en de ruimte voor participatie.

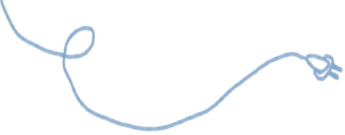
Verschillende auteurs besteden aandacht aan de rol van conflict in participatie omtrent de energietransitie. Over de warmtetransitie waarschuwen Hofman en Groenleer (2020) bijvoorbeeld voor het alleen waarderen van ‘positieve’ betrokkenheid en het negeren van andere vormen van betrokkenheid, zoals conflict of protest. Ook Sillak et al. (2021) benadrukken dat conflict bij transitie belangrijk is om ons perspectief op mogelijke oplossingsrichtingen niet te snel te vernauwen. Wolf (2020) merkt in haar essay over conflict in de energietransitie op dat conflicten inherent zijn aan een goede samenwerking, en dat conflict juist ook een uiting van betrokkenheid is die kansen schept voor creativiteit: “zonder wrijving geen glans” (Wolf, 2020, par. 3). Zij raadt dan ook aan om ruimte voor ‘goed conflict’ te beschermen, waarbij ook het beleidsproces open besproken kan worden.

Ook Cuppen (2018) vestigt de aandacht op conflict in participatie bij lokale energieprojecten, waarbij ze direct benadrukt dat deze conflicten zelden alleen gaan over energie, en ook zelden alleen over lokale zorgen. Haar belangrijkste punt is dat sociaal conflict op zichzelf ook gezien kan worden als een vorm van participatie, en dat uitgenodigde participatie slechts in beperkte mate in staat is hier een plek voor te bieden. Hier geeft ze twee argumenten voor. Ten eerste wordt uitgenodigde participatie ingekaderd door de organisaties en procedures waar conflict zich juist tegen probeert te verzetten (zoals benoemd in literatuur over procedurele rechtvaardigheid). Ten tweede zijn argumenten, posities en belangen, en daarmee wie een stakeholder is, dynamisch en deels gevormd als reactie op aangekondigde projecten, terwijl uitgenodigde participatie vaak uitgaat van duidelijke en vooraf bekende argumenten, belangen en stakeholders (zie Hoofdstuk 5).

Een bespreking van het onderwerp conflict en weerstand bij participatie omtrent energie kan niet zonder in te gaan op het welbekende **NIMBY-gedrag**. Deze afkorting voor Not In My Back Yard (niet in mijn achtertuin) verwijst naar een gebruikelijke aanname: dat lokale weerstand tegen projecten voortkomt uit een algehele weigering van verandering dicht bij huis. Lokale weerstand, ook bij energieprojecten, wordt daardoor al snel gekwalificeerd als NIMBY-gedrag.

De wetenschappelijke literatuur plaatst echter kritische kanttekeningen bij deze aanname. Bell et al. (2005; 2013) introduceerden de term *social gap* voor het fenomeen dat mensen een grote steun uitspreken voor duurzame energie in algemene zin, maar dat concrete projecten een stuk minder draagvlak ondervinden wanneer ze worden aangekondigd. Bell et al. (2005) beargumenteren dat hier (ten minste) drie mogelijke verklaringen kunnen worden gevonden: het kan het geval zijn dat weerstand vooral van een luide minderheid komt, het kan ook zijn dat acceptatie van concrete projecten afhangt van bepaalde condities (bijvoorbeeld eerlijke





verdeling van baten en lasten, of genoeg mogelijkheden tot participatie), of mensen willen inderdaad geen door hen als negatief ervaren ontwikkelingen in hun eigen omgeving (het NIMBY-argument).

Bell et al. (2013) stellen dat een vierde verklaring kan zijn dat mensen hun betekenisvolle lokale omgeving willen beschermen. Dit inzicht is gestoeld op onderzoek van o.a. Patrick Devine-Wright gericht op lokale acceptatie (of gebrek daarvan) van energie-infrastructuur, waaronder windenergie (Devine-Wright & Howes, 2010), getijdenenergie (Devine-Wright, 2011a; 2011b), hoogspanningslijnen (Devine-Wright, 2013) en energieopslag (Devine-Wright et al., 2017). Het gaat voorbij de focus van dit rapport om al deze studies in detail te bespreken, maar een belangrijk punt van deze studies is dat lokale weerstand vaak niet een algehele weigering van lokale verandering is (zoals NIMBY stelt), maar te maken heeft met de vraag **of verandering past in het beeld wat bewoners hebben van de betreffende plek**: hun band ermee, en waarom de plek betekenisvol voor hen is (of niet). Oftewel: past dit project in het karakter van deze plaats, is het een bedreiging of juist een versterking ervan? Devine-Wright en Howes (2010) stellen dat weerstand het sterkst zal zijn als projectplannen gezien worden als 'industriële' of 'technologisch' en de beoogde locatie als rustgevend en helend ('natuurlijk', 'wild' of 'stil').

Wanneer een energieproject past binnen het beeld dat mensen hebben van de plaats kan hun reactie dus ook juist positief zijn. Zo laten twee studies over getijdenenergie in Noord-Ierland (Devine-Wright, 2011a; 2011b) zien dat bewoners van twee nabijgelegen dorpen overwegend positief waren: het project werd gezien als passend bij het karakter van de plek, en zelfs een kans om de regio (inter)nationaal op de kaart te zetten. Qua participatie viel op dat bewoners negatief waren over het participatieproces, maar daarin ook lage verwachtingen hadden, mede door teleurstellende ervaringen in het verleden. Dit laat wederom zien hoe de lokale geschiedenis van invloed kan zijn op hoe bewoners naar participatie kijken (zie sectie 6.2).

Dit alles vormt een belangrijk inzicht voor participatie omtrent de energietransitie, omdat dit het gevaar laat zien van het onmiddellijk categoriseren van lokale weerstand als NIMBY-reactie.¹⁵ Dit doet niet altijd recht aan de overwegingen en lokale kennis die bewoners meenemen als ze participeren, en (zoals besproken in deze sectie) is openheid hiervoor een belangrijk aandachtspunt. Wegzetten van weerstand als NIMBY is een klassiek voorbeeld van het 'othering' genoemd in de vorige sectie, en riskeert escalatie door conflict relationeel te maken en zal daarmee een 'goed gesprek' of 'goed conflict' moeilijk maken.

Figuur 6.2 vat de belangrijkste lessen uit dit hoofdstuk samen:



Figuur 6.2: Lessen over het 'hoe?' van burgerparticipatie



7. Conclusie en reflectie



7.1 Conclusie

De literatuur over burgerparticipatie is omvangrijk, zowel als het gaat om participatie in brede zin als specifiek in de energietransitie. In dit rapport brengen we inzichten en lessen uit de literatuur samen in een analytisch en tegelijkertijd strategisch kader voor (onderzoek naar) ontwerp en uitvoering van burgerparticipatie in de energietransitie. We clusteren deze inzichten in vier vragen:



De volgorde van de vier vragen is niet willekeurig: een belangrijke overkoepelende boodschap van dit rapport is dat het een valkuil kan zijn om gelijk vanuit een specifieke activiteit te denken ('hoe') als nog niet goed is nagedacht over de doelen ('waarom'). Wanneer de doelen helder zijn kan een passende strategie worden ontwikkeld wat betreft het niveau en de reikwijdte ('wat') en beoogde deelnemers ('wie'). Vanuit die informatie kan vervolgens een weloverwogen keuze gemaakt worden welke activiteiten goed passen en waar bij de uitvoering rekening mee moet worden gehouden ('hoe').

Het is daarnaast belangrijk om te benadrukken dat ontwerp en uitvoering van participatie geen lineair maar een iteratief proces is, waarbij het goed is om doorlopend stil te staan bij deze vier vragen om ervoor te zorgen dat de antwoorden daarop op elkaar blijven aansluiten. Het kader in dit rapport biedt geen blauwdruk of simpel stappenplan, wel een serie inzichten en lessen die helpen om tot een weloverwogen ontwerp te komen.





7.2 Reflectie

Bij het lezen van de vele artikelen aangehaald in dit rapport valt ons een aantal zaken op, die we ter afsluiting van deze conclusie delen in twee overkoepelende reflecties.

Ten eerste valt op dat waar sommige lessen veelvuldig terugkomen in de literatuur, er soms ook duidelijke verschillen van mening zijn over ontwerpprincipes of *best practices*, en dat verschillende vakgebieden of wetenschappelijke tradities andere zienswijzen hanteren. Dit kan tot dilemma's leiden. Om een aantal van deze dilemma's aan te stippen die in dit rapport de revue passeren:

- **Niet te laat betrekken, maar ook niet te vroeg.** Een veelgehoord advies is om burgers zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken, terwijl sommige auteurs ook waarschuwen dat je mensen niet te vroeg moet betrekken.
- **Niet alles vooraf vastleggen, maar ook niet alles openhouden.** Een belangrijk dilemma is dat je als organisator de doelen ('waarom') en niveau en reikwijdte ('wat') heel duidelijk wilt hebben om goed verwachtingsmanagement te kunnen doen met de deelnemers, terwijl ook als advies wordt geformuleerd om dit juist samen met bewoners vorm te geven als onderdeel van het proces.
- **Niet alleen vastomlijnde groepen, maar ook niet alleen fluïde groepen.** Aan de ene kant kan het, in het kader van diversiteit en inclusie, van groot belang zijn om gericht doelgroepen te identificeren van wie de stem snel over het hoofd wordt gezien, en werving actief op hen in te zetten. Aan de andere kant waarschuwen auteurs dat doelgroepen en gemeenschappen fluïde zijn, en dat identiteiten zich ook juist vormen als reactie op participatieve initiatieven; zo geredeneerd zou een proces dus juist niet te veel moeten vertrekken vanuit vastomlijnde doelgroepen.
- **Niet verzanden in onproductieve conflicten, maar ook niet aansturen op volledig voorkomen van conflict.** Veel literatuur waarschuwt voor de verlamme werking van conflict tijdens participatie: het kan escaleren en vertrouwen en relaties beschadigen, nu en in de toekomst. Andere auteurs waarschuwen echter dat het sterk sturen op voorkomen van conflict kan betekenen dat belangrijke zaken onbesproken blijven; zij benadrukken het belang van ruimte maken voor constructief conflict.

Dit zijn nadrukkelijk geen onoverkomelijke verschillen van mening, en als organisator kan het zeker lukken om gulden middenwegen te vinden, maar het bestaan van dergelijke dilemma's is wel een belangrijk aandachtspunt. Het laat ook zien waarom een simpel stappenplan of blauwdruk voor participatieve initiatieven onbegonnen werk is, en zelfs averechts kan werken: daarvoor zijn zowel de lokale omstandigheden als de uitgangspunten in de literatuur te divers. Ons kader kan echter wel helpen om een weloverwogen keuze te maken voor waar je als organisator de nadruk op legt.

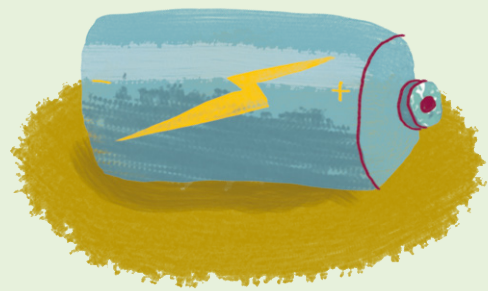
Ten tweede roept de literatuur belangrijke vragen op over de rol van ‘uitgenodigde participatie’ (zoals die in dit rapport centraal staat) in bredere context. Participatie op initiatief van publieke of private organisaties staat immers niet op zichzelf. Zoals we in dit rapport laten zien, is het lastig om deze vorm van participatie te bespreken zonder ook andere ontwikkelingen omtrent de rol van burgers in het energiesysteem aan te stippen, zoals burgerinitiatieven (bijv. energievoöperaties). Besprekingen over burgerparticipatie bij de energietransitie raken aan aangrenzende debatten, bijvoorbeeld over energie-democratie en energieburgerschap (Wahlund & Palm, 2022).

Dat er allerlei ontwikkelingen van onderaf plaatsvinden betekent echter niet dat ‘uitgenodigde participatie zoals hier besproken niet langer relevant is; het zijn twee van de routes waarlangs burgers hun stem laten horen over hoe de energietransitie nu en in die toekomst vorm krijgt. Dit zien we ook terug in de recente kabinetsvisie ‘Burgerbetrokkenheid bij de energietransitie’ (Jetten, 2023) waar als centrale prioriteiten zowel het versterken van uitgenodigde participatie op nationaal en sub-nationaal niveau worden genoemd, als het verder ondersteunen van initiatieven van onderaf.

Er is brede erkenning voor het belang van de rol van burgers in de energietransitie, en burgerparticipatie op initiatief van publieke of private partners is hier een belangrijke route voor. Niet belangrijker dan andere routes, maar ook niet minder. We hopen dat het in dit rapport gepresenteerde analytische en tegelijkertijd strategische kader een bijdrage levert aan (onderzoek naar) een weloverwogen ontwerp en uitvoering van burgerparticipatie in de energietransitie.



8. Vervolgonderzoek




De inzichten die in dit rapport worden besproken zijn gebaseerd op decennia aan onderzoek naar burgerparticipatie, zoals bijeengebracht in een reeks overzichtsstudies. We bestudeerden zowel literatuur over participatie in algemene zin, als literatuur die zich specifiek richt op participatie in de energietransitie. De literatuur over participatie is zeer rijk en omvangrijk, en blijft elk jaar groeien. De auteurs van de bestudeerde artikelen hebben verschillende kennisleemten geformuleerd die prioriteit zouden moeten zijn voor toekomstig onderzoek, en bij het doornemen van de literatuur identificeerden wij zelf ook een aantal aandachtspunten voor vervolgonderzoek. Als afsluiting van dit rapport wordt een aantal van deze punten kort besproken.

Wat betreft onderwerpen van studie noemen verschillende auteurs een aantal **tegenstrijdigheden of spanningen** die naar voren komen in onderzoek naar participatie (zie ook Hoofdstuk 7), en zij roepen op tot meer onderzoek hiernaar. Zo vragen Ianniello et al. (2019) zich af of er wel altijd spanning bestaat tussen participatie gericht op brede verrijking en processen gericht op efficiënte besluitvorming, of dat beiden ook goed kunnen samengaan. Bobbio (2019) roept op tot meer onderzoek naar manieren om de voordelen van ‘hete’ participatie en ‘koude’ deliberatie te combineren. Dit soort vraagstukken kunnen onder andere worden bestudeerd door middel van onderzoek naar ‘hybride ontwerpen’, waarbij verschillende participatiemethoden worden gecombineerd om hun sterke punten elkaar te laten aanvullen (zie bijv. Hendriks & Wagenaar, 2023).

Ook de **ervaringen van deelnemers** verdienen meer aandacht. Voorberg et al. (2015) benadrukken bijvoorbeeld dat deelnemers soms verschillende rollen tegelijkertijd moeten aannemen, die ook tegenstrijdig kunnen zijn; hoe zij zich dit eigen maken, en hoe zich dat verhoudt tot de uitkomsten van het proces, blijft onderbelicht. Huttunen et al. (2022) geven aan dat de ervaringen van deelnemers, en zeker in hoeverre een proces bijdroeg aan hun *empowerment* en leren, nog altijd onderbelicht blijven, en benadrukken dat ‘deelnemers’ hier niet alleen burgers betreft maar ook andere actoren, zoals betrokken ambtenaren. Gustafson en Hertting (2017) roepen op tot meer aandacht voor de drijfveren van deelnemers, en hoe die voor verschillende groepen verschillen; dit kan helpen meer inzicht te verschaffen in deelnamebereidheid in verschillende soorten participatieve activiteiten. Ook stellen zowel Huttunen et al. (2022) als Hügél en Davies (2020) dat ongelijke machtsverhoudingen binnen participatieprocessen vaak genoemd worden als invloedrijke factor, maar dat er weinig bekend is over hoe je daar dan het beste mee om moet gaan. Als het gaat om *empowerment* als doelstelling en uitkomst merken Aitken et al. (2016) op dat meer onderzoek nodig is naar wat we hier precies onder verstaan, hoe we hierop kunnen ontwerpen en hoe kan worden geëvalueerd of dit bereikt wordt.





De **dynamiek van participatie** over verschillende fasen van de beleidscyclus wordt ook genoemd door verschillende auteurs. Zo stellen Hofman en Groenleer (2020) dat veel participatieonderzoek vooral kijkt naar de fase van planvorming, en dat een meer longitudinale blik nodig is. Ook Cuppen (2018) noemt dit belang van longitudinaal onderzoek om de dynamiek van groepen en perspectieven te kunnen vangen. Chilvers et al. (2018) waarschuwen dat participatie nog steeds vaak gezien wordt als eenmalige evenementen, terwijl meer nadruk zou moeten gaan naar de dynamiek en interactie tussen verschillende manieren en plaatsen van betrokkenheid. Hier zit ook een governance-uitdaging: hoe werkt je met verschillende collectieven samen, en hoe stuur je zonder te (willen) controleren?

Dit past ook binnen de oproep van Bobbio (2019) om meer onderzoek te doen naar de manier waarop verschillende formele én informele 'arena's' (oftewel, fysieke of overdrachtelijke plekken waar interactie plaatsvindt) elkaar vinden en beïnvloeden, en de suggestie van Hügel en Davies (2020) om meer onderzoek te doen naar hoe 'uitgenodigde' of top-down participatie zich verhoudt tot meer 'onuitgenodigde' actie van onderaf. Een dergelijke focus kan ook de sterke nadruk in de energie-literatuur op participatie als manier om draagvlak te bewerkstelligen verrijken met meer diverse doelen (Chilvers et al., 2018; Elkjær et al., 2021).

Een ander veelbelovend veld van onderzoek betreft nieuwe of opkomende participatiemethoden. Zo benoemen Olsen en van Hulst (2024) de potentie van kunst, in het bijzonder theater, als onderdeel van participatieprocessen, bijvoorbeeld in zogenaamde '*Urban Drama Labs*'. Wat betreft opkomende participatiemethoden is **online participatie** een interessant onderwerp voor verder onderzoek; dit heeft de potentie het speelveld te veranderen zowel qua uitgenodigde participatie (bijv. nieuwe digitale methoden om mensen mee te laten denken of ontwerpen) en qua burgerbetrokkenheid van onderaf (bijv. nieuwe vormen van coalitievorming of protest via online collectieven en sociale media). Solman et al. (2021) zagen dat artikelen over virtuele vormen van coproductie bij windenergie slechts 10% van alle artikelen betrof, en geven aan dat de toenemende rol van online participatie daarmee nog niet doorwerkt in de literatuur.

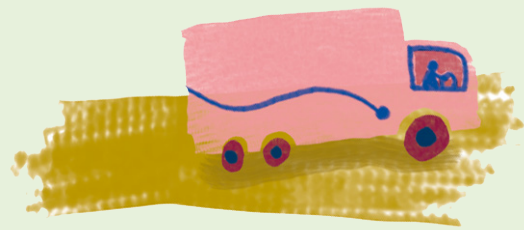
Onderzoek kan ook helpen om kritisch te kijken welke beloften van online participatie onder welke voorwaarden worden waargemaakt. Zo onderzochten Van den Berg et al. (2024) of de aanname dat jongeren eerder geneigd zullen zijn om te participeren via online methoden wel klopt, en ze laten zien dat onderzoek deze aanname niet bevestigt. Jongeren geven in hun onderzoek aan dat de relevantie van het onderwerp, de tijd die het kost en via wie de uitnodiging komt belangrijk zijn voor hun keuze om wel of niet deel te nemen. Het onderzoeken van kansen en aannames rondom online participatie kan daarmee bijdragen aan het weloverwogen inzetten van dergelijke methoden.

Ook als het gaat om wetenschappelijke **onderzoeksmethoden en -ontwerp** wordt een aantal prioriteiten voor vervolgonderzoek genoemd. Specifiek wordt aangegeven dat veel gepubliceerd onderzoek naar participatie bestaat uit case studies, zeker single case studies waarbij één specifiek participatieproces geanalyseerd wordt (Voorburg et al., 2015). Dit soort onderzoek is absoluut waardevol en heeft veel van de inzichten in dit rapport voortgebracht, maar met oog op de toekomst is het goed om daarnaast in te zetten op andere onderzoeksopties, bijvoorbeeld systematisch en vergelijkend onderzoek tussen cases (Ianniello et al., 2019; Reed, 2008; Voorberg et al., 2015) en meer kwantitatief onderzoek (Ianniello et al., 2019; Voorberg et al., 2015). Bovendien valt het op dat er veel inzichten en lessen in de literatuur te vinden waren over de vier vragen die wij hier centraal stellen (waarom?; wat?; wie?; hoe?), maar dat aspecten van 'wanneer' en zeker 'waar' wat minder de revue passeren. De keuze voor plaats en hoe dit zich verhoudt tot inclusie en machtsverschillen is een interessant thema voor vervolgonderzoek.

Ook **evaluerend onderzoek** kan hierbij worden genoemd, waarbij participatieprocessen niet alleen worden beschreven maar ook langs een evaluatief kader worden gelegd, om bij te dragen aan kennis over welke factoren en condities van belang zijn voor succes (Hofman & Groenleer, 2020; Ianniello et al., 2019; Reed, 2008; 2018), hoe complex die operationalisatie soms ook is (Burton, 2009). Voorberg et al. (2015) benadrukken daarbij dat meer aandacht mag komen voor het evalueren van de effectiviteit van participatie in termen van uitkomsten (waar de focus nu meer op proces ligt); hun reviewstudie liet zien dat veel case studies überhaupt geen specifieke uitkomsten rapporteren.




Literatuurlijst



Wetenschappelijke overzichtsuitikelen (Engelstaliq) die onderdeel waren van de review

- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41-57.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1), 23-34.
- Burton, P. (2009). Conceptual, theoretical and practical issues in measuring the benefits of public participation. *Evaluation*, 15(3), 263-284.
- Carrick, J., Bell, D., Fitzsimmons, C., Gray, T., & Stewart, G. (2023). Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making. *Journal of Environmental Planning and Management*, 66(14), 2854-2877.
- Chilvers, J., Pallett, H., & Hargreaves, T. (2018). Ecologies of participation in socio-technical change: The case of energy system transitions. *Energy Research & Social Science*, 42, 199-210.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community development journal*, 43(3), 269-283.
- Elkjær, L. G., Horst, M., & Nyborg, S. (2021). Identities, innovation, and governance: A systematic review of co-creation in wind energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 71, 101834.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public administration review*, 75(4), 513-522.
- Galende-Sánchez, E., & Sorman, A. H. (2021). From consultation toward co-production in science and policy: A critical systematic review of participatory climate and energy initiatives. *Energy Research & Social Science*, 73, 101907.
- Hügel, S., & Davies, A. R. (2020). Public participation, engagement, and climate change adaptation: A review of the research literature. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 11(4), e645.
- Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50, 100-113.
- 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.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public management review*, 21(1), 21-46.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., De Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., ... & van Delden, H. (2018). A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work?. *Restoration ecology*, 26, S7-S17.
- Sillak, S., Borch, K., & Sperling, K. (2021). Assessing co-creation in strategic planning for urban energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 74, 101952.

- 
- Solman, H., Smits, M., van Vliet, B., & Bush, S. (2021). Co-production in the wind energy sector: A systematic literature review of public engagement beyond invited stakeholder participation. *Energy Research & Social Science*, 72, 101876.
- Suboticki, I., Heidenreich, S., Ryghaug, M., & Skjølvold, T. M. (2023). Fostering justice through engagement: A literature review of public engagement in energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 99, 103053.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333-1357.

Nederlandstalige publicaties die onderdeel waren van de review


- Fliervoet, J. M., van Heel, B. F., & van den Born, R. J. G. (2019). *Een dijkwaterschap of omgevingspartner? Een evaluatie van burgerparticipatie in dijkversterkingsprojecten van Waterschap Rivierenland*. Institute for Science in Society, Radboud Universiteit
- Hofman, P., & Groenleer, M. (2020). *Burgerparticipatie bij wijkaanpakken voor de warmtetransitie: Inzichten uit de literatuur*. Tilburg University.
- Hofman, P., & Groenleer, M. (2021a). *Wijkaanpakken voor CO₂ reductie in de bestaande woningvoorraad: Experimenteren voor de lokale energietransitie*. Eindrapport project SMILE, Tilburg University
- Hofman, P., & Groenleer, M. (2021b). *Wijkaanpakken voor CO₂ reductie in de bestaande woningvoorraad: Handreiking voor beleid en praktijk in de gemeente Tilburg*. Tilburg University
- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 16(1), 54-63.
- Van Hulst, M., De Jong, M., & van Meerkerk, I. (2022). *Vuistregels voor participatie*.
- Verloo, N. (2023b). *Struikelen over Participatie: Tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam: Uitgeverij van Gennep

Overige referenties genoemd in de tekst

- Aarts, N., & Leeuwis, C. (2010). Participation and power: reflections on the role of government in land use planning and rural development. *Journal of Agricultural Education and Extension*, 16(2), 131-145.
- Aitken, M., Haggett, C., & Rudolph, D. (2016). Practices and rationales of community engagement with wind farms: awareness raising, consultation, empowerment. *Planning Theory & Practice*, 17(4), 557-576.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bailey, E., Devine-Wright, P., & Batel, S. (2016). Using a narrative approach to understand place attachments and responses to power line proposals: The importance of life-place trajectories. *Journal of Environmental Psychology*, 48, 200-211.


- Bakker, M. (2023). "Bij burgerinspraak moet je ruimte laten voor écht conflict". ScienceGuide. ([Link](#))
- Batel, S., & Devine-Wright, P. (2020). Using NIMBY rhetoric as a political resource to negotiate responses to local energy infrastructure: a power line case study. *Local Environment*, 25(5), 338-350.
- Bell, D., Gray, T., & Haggett, C. (2005). The 'social gap' in wind farm siting decisions: explanations and policy responses. *Environmental politics*, 14(4), 460-477.
- Bell, D., Gray, T., Haggett, C., & Swaffield, J. (2013). Re-visiting the 'social gap': public opinion and relations of power in the local politics of wind energy. *Environmental politics*, 22(1), 115-135.
- Blijleven, W., & van Hulst, M. (2021). How do frontline civil servants engage the public? Practices, embedded agency, and bricolage. *The American Review of Public Administration*, 51(4), 278-292.
- Blijleven, W., & van Hulst, M. (2022). Encounters with the organisation: how local civil servants experience and handle tensions in public engagement. *Local Government Studies*, 48(3), 615-639.
- Bouma, J., & de Hollander, G. (2023). "Alleen participatie is niet genoeg voor betrekken van burgers". Tijdschrift Milieu, nr. 4. ([Link](#))
- Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 315-344.
- Chilvers, J., & Longhurst, N. (2016). Participation in transition (s): Reconceiving public engagements in energy transitions as co-produced, emergent and diverse. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 585-607.
- Collins, K., & Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein's ladder: social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental policy and governance*, 19(6), 358-373.
- Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science*, 38, 28-32.
- Dean, R. J. (2018). Counter-governance: Citizen participation beyond collaboration. *Politics and Governance*, 6(1), 180-188.
- Delli Carpini, M. X., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 315-344.
- Devine-Wright, P. (2011a). Place attachment and public acceptance of renewable energy: A tidal energy case study. *Journal of Environmental Psychology*, 31(4), 336-343.
- Devine-Wright, P. (2011b). Enhancing local distinctiveness fosters public acceptance of tidal energy: A UK case study. *Energy policy*, 39(1), 83-93.
- Devine-Wright, P. (2013). Explaining "NIMBY" objections to a power line: The role of personal, place attachment and project-related factors. *Environment and behavior*, 45(6), 761-781.
- Devine-Wright, P., & Howes, Y. (2010). Disruption to place attachment and the protection of restorative environments: A wind energy case study. *Journal of environmental psychology*, 30(3), 271-280.



- 
- Devine-Wright, P., Batel, S., Aas, O., Sovacool, B., Labelle, M. C., & Ruud, A. (2017). A conceptual framework for understanding the social acceptance of energy infrastructure: Insights from energy storage. *Energy Policy*, 107, 27-31.
- Dieleman, S. (2015). Epistemic justice and democratic legitimacy. *Hypatia*, 30(4), 794-810.
- Durose, C., Van Hulst, M., Jeffares, S., Escobar, O., Agger, A., & De Graaf, L. (2016). Five ways to make a difference: Perceptions of practitioners working in urban neighborhoods. *Public Administration Review*, 76(4), 576-586.
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: Cross-case insights from three countries. *The American Review of Public Administration*, 48(1), 52-66.
- Elkjær, L. G., & Horst, M. (2023). Rights or resources? Local actor roles in 'participation' and 'co-creation' in wind energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 97, 102966.
- Enneking, K. (2023). "Hoe gemeenten (niet) moeten omgaan met burgerinitiatieven". Binnenlands Bestuur. ([Link](#))
- Erken, D. (2021). Participeren kun je leren! Co-creatie moet centraal komen te staan in burgerschapslessen. Stichting Nivoz. ([Link](#))
- Forester, J. (1999). On not leaving your pain at the door: Political deliberation, critical pragmatism, and traumatic histories. In *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes* (pp. 201-220). Mit Press.
- Gazmararian, A. F., & Tingley, D. (2023). *Uncertain Futures: How to Unlock the Climate Impasse*. Cambridge University Press.
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health information & libraries journal*, 26(2), 91-108.
- Gustafson, P., & Hertting, N. (2017). Understanding participatory governance: An analysis of participants' motives for participation. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 538-549.
- Hendriks, F., & Wagenaar, C. (2023). The Deliberative Referendum: An Idea Whose Time has Come?. *Administration & Society*, 55(3), 569-590.
- Hurenkamp, M. (2023). 'Burgerschap begrijpen als greep op het leven'. Sociale Vraagstukken. ([Link](#))
- Jacobs, K. (2021). Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? In Hendriks et al., *Nationale Burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (pp. 24-31). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640-659.
- Jami, A. A., & Walsh, P. R. (2017). From consultation to collaboration: A participatory framework for positive community engagement with wind energy projects in Ontario, Canada. *Energy research & social science*, 27, 14-24.
- Janhunen, S., Hujala, M., & Pätäri, S. (2018). The acceptability of wind farms: The impact of public participation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(2), 214-235.

- Jetten, R. A. A. (2023, 17 Mei). *Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie* [Kamerbrief]. ([Link](#))
- Johannessen, Å., Gerger Swartling, Å., Wamsler, C., Andersson, K., Arran, J. T., Hernández Vivas, D. I., & Stenström, T. A. (2019). Transforming urban water governance through social (triple-loop) learning. *Environmental Policy and Governance*, 29(2), 144-154.
- Knudsen, J. K., Wold, L. C., Aas, Ø., Haug, J. J. K., Batel, S., Devine-Wright, P., ... & Jacobsen, G. B. (2015). Local perceptions of opportunities for engagement and procedural justice in electricity transmission grid projects in Norway and the UK. *Land use policy*, 48, 299-308.
- Kok, A., & van den Berg, C. (2023). 'Groupthink' rond burgerparticipatie: Napraten hindert serieuze bestuurlijke vernieuwing. *Sociale Vraagstukken*. ([Link](#))
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291.
- Mees, H. L., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L., & Driessen, P. P. (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198-208.
- Nederhand, J., & Edelenbos, J. (2023). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review*, 83(3), 522-536.
- Olsen, C. S., & van Hulst, M. (2024). Reimagining Urban Living Labs: Enter the Urban Drama Lab. *Urban Studies*, 61(6), 991-1012.
- Perlaviciute, G., & Squintani, L. (2023). Time to talk about values, time to say no: What drives public participation in decision-making on abstract versus concrete energy projects?. *PLOS Climate*, 2(8), e0000228.
- Rydin, Y., Lee, M., & Lock, S. J. (2015). Public engagement in decision-making on major wind energy projects. *Journal of Environmental Law*, 27(1), 139-150.
- Skjølvold, T. M., & Coenen, L. (2021). Are rapid and inclusive energy and climate transitions oxymorons? Towards principles of responsible acceleration. *Energy Research & Social Science*, 79, 102164.
- Stapper, M. (2021). *Participatie: Ideeën voor een inclusiever proces*. Tilburg University
- Tijssen, W., Batist, H., Bisschops, S., Grünfeld, J., Bertin, C., & Hoogland, C. (2023). *Participatietrajecten: Indicatoren voor het toetsen van de kwaliteit in drie stappen*. NEN Whitepaper.
- Turnhout, E., Van Bommel, S., & Aarts, N. (2010). How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society*, 15(4).
- 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 de Grift, E., Cuppen, E., & Spruit, S. (2020). Co-creation, control or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work. *Energy Research & Social Science*, 60, 101323.



- 
- Van den Berg, A. C., Giest, S., & Groeneveld, S. (2024). How young adults explain their intention to participate in online direct citizen participation. *Public Administration (online first)*.
- Van Ostaaijen, J., Wagenaar, C. C. L., & Kloos, L. (2018). *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*. ([Link](#))
- Verloo, N. (2023a). Burgerparticipatie slechts voor de bühne? *Sociale Vraagstukken*. ([Link](#))
- Verloo, N. (2023c). Ignoring people: The micro-politics of misrecognition in participatory governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(7), 1474-1491.
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J., & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. ([Link](#))
- Wahlund, M., & Palm, J. (2022). The role of energy democracy and energy citizenship for participatory energy transitions: A comprehensive review. *Energy Research & Social Science*, 87, 102482.
- Wolf, E. (2020). De waarde van weerstand. Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën. ([Link](#))
- Wolf, E. E. A. (2021). Dismissing the “vocal minority”: How policy conflict escalates when policymakers label resisting citizens. *Policy Studies Journal*, 49(2), 640-663.



Eindnoten



- 1 Zie bijvoorbeeld de Participatiewijzer van ProDemos ([Link](#))
- 2 We beperken ons dus doelbewust niet alleen tot de overheid als organisator; dit is vaak het uitgangspunt bij discussies over uitgenodigde participatie, maar bij de energietransitie kan dit vaak bijvoorbeeld projectontwikkelaars of netbeheerders betreffen. Dit roept wel interessante vragen op over de mate waarin publieke zaken als democratische borging neergelegd kunnen worden bij marktpartijen, en hoe zij hier zelf tegenaan kijken; zie bijvoorbeeld Janhunen et al. (2018) en Van de Grift et al. (2020).
- 3 Zie daarvoor bijvoorbeeld Visser et al. (2019): deze auteurs bieden een systematische review van wetenschappelijke participatieliteratuur in het domein fysieke leefomgeving, met een focus op projecten op Rijksniveau.
- 4 Voor meer over deze impasse en de balans tussen participatie en urgentie, zie Gazmararian en Tingley (2023) en Skjølsvold en Coenen (2021).
- 5 Cornwall (2008) geeft als voorbeeld dat de gestelde ambitie ‘mensen kunnen in alle stappen van het proces meepraten’ meteen gevolgd zou moeten worden door de vraag wat dan wel en niet binnen ‘het proces’ valt.
- 6 Het valt ook op in de behandelde artikelen dat sommige auteurs een onderscheid maken tussen ‘burgers’ en ‘stakeholders’ (bijv. Huttunen et al., 2022; Reed et al., 2018), en anderen juist benadrukken dat burgers moeten worden erkend als een stakeholder (Galende-Sanchez & Sorman, 2021).
- 7 Voor handreikingen over inclusieve burgerparticipatie, zie bijvoorbeeld de ‘Vijf kenmerken voor inclusieve inwonerparticipatie’ van Movisie ([Link](#)) en een snelstudie van het Kennisknooppunt Participatie ([Link](#))
- 8 Hendriks & Wagenaar (2023) geven drie suggesties voor het combineren van deliberatieve methoden voor participatie (bijv. burgerberaden) en referenda: een burgerberaad om voorstellen op te stellen die daarna aan een breed publiek worden voorgelegd, een burgerberaad om stemmers te helpen een weloverwogen keuze te maken in een referendum, of een burgerberaad na afloop van een referendum om de uitslag te duiden.
- 9 Zie voor inspiratie voor online methoden om burgers te betrekken bijvoorbeeld de Keuzewijzer E-tools van Movisie ([Link](#))
- 10 Voor meer gedetailleerde beschouwing van allerlei methoden, zie bijv. Fliervoet et al., 2019, en Van Ostaaijen et al., 2018.
- 11 De dominantie van technische kennis zien we ook terug bij de manier waarop omgesprongen wordt met input van burgers via publieke raadpleging bij planvorming. Rydin et al. (2015) bekeken de rapporten voor zes geplande windmolenparken, en het viel hen op dat er een zeer sterke nadruk ligt op meetmethoden en modellering, waarbij zeker effecten die lastig te vangen zijn (zoals effecten op nachtrust en landschap) snel als minder relevant worden neergezet. De auteurs stellen de retorische vraag of al deze technische discussies niet de achterliggende politieke meningsverschillen dreigen te verhullen.
- 12 Het normatieve vraagstuk welke kennis en ‘manieren van weten’ als nuttig of waardevol worden gezien, wordt ook wel geduid met de term ‘epistemische rechtvaardigheid’ (Dieleman, 2015).
- 13 Dit onderscheid tussen heet en koud doet denken aan het onderscheid dat Delli Carpini et al. (2004) maken tussen twee modellen van democratie: *unitary democracy* (met als doel consensus) waarbij gedeelde belangen en sociale banden helpen, en *adversarial democracy* waar deze zaken ontbreken en besluiten eerder via de meerderheidsregel worden genomen. Het heeft ook verwantschap met hoe Gustafson en Hertting (2017) spreken over twee perspectieven op participatie als democratische innovatie: deliberatie/integratie aan de ene kant, en het articuleren van belangen aan de andere kant.
- 14 Zie naast deze wetenschappelijke bronnen bijv. ook Tijssen et al. (2023) voor inspiratie voor beoordelingscriteria bij het evalueren van participatietrajecten.
- 15 Studies zoals Batel & Devine-Wright (2020) laten bovendien zien dat bewoners erop anticiperen dat hun zorgen wellicht als NIMBY zullen worden weggezet, en proberen dit label af te wijzen en/of te transformeren tot een meer positieve noemer, bijvoorbeeld ‘beschermer van dit gebied’.



© 2024 Dr. Wessel Ganzevoort & Prof. dr. Martijn Groenleer

