



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De inzet van raadgevingsinstrumenten: Een kwalitatief onderzoek naar gemeentelijke motieven voor de inzet van publieke participatie bij de totstandkoming van lokale besluitvorming.

Stevens, Nadine

Citation

Stevens, N. (2023). *De inzet van raadgevingsinstrumenten: Een kwalitatief onderzoek naar gemeentelijke motieven voor de inzet van publieke participatie bij de totstandkoming van lokale besluitvorming.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3656381>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



**Universiteit
Leiden**

Governance and Global Affairs

De inzet van raadgevingsinstrumenten

Een kwalitatief onderzoek naar gemeentelijke motieven voor de inzet van publieke participatie bij de totstandkoming van lokale besluitvorming.

Naam: Nadine Stevens

Studentnummer: S3377482

Type document: Masterscriptie

Opleiding: Politiek, Beleid en Management (MPS)

Naam begeleider: Bert Fraussen

Woordenaantal: 10991

Inleverdatum: 30 juni 2023

Voorwoord

Na lang gestudeerd te hebben, komt er een einde aan mijn studententijd. Van start als rechtenstudent, en eindigen als afgestudeerd bestuurskundige. Dit was niet het plan, maar ik ben enorm blij dat ik destijds deze keuze heb gemaakt. Het was absoluut niet de snelste weg, maar wel de juiste eindbestemming. Ik heb mijn scriptieproces in dezelfde stijl afgesloten. Het was een proces wat hoogstwaarschijnlijk door menig student zal worden betaamd: veel vallen en nog een keer vallen, en dan toch maar weer opstaan. Zo was dat voor mij niet anders. Ik heb heel wat weken inclusief weekenden doorgebracht in mijn kamer, bibliotheek of op de VU en niet zonder de nodige stress. Maar, voor iemand die nooit helemaal tevreden zal zijn, ben ik blij met het eindresultaat.

Participatie, een woord met duizend betekenissen voor- en na het schrijven van deze masterscriptie. Een puzzel maken met een begrip dat al meer dan een eeuw in de literatuur evolueert en waar tot op heden dag geen einde aan lijkt te komen. Tijdens mijn afstudeerrichting heeft de complexiteit bij de invloed van samenwerken met externe belanghebbenden mij geprikkeld. ‘Participatie is geen doel, maar een middel dat niet ‘zomaar’ ingezet mag worden’. Zo klonk mijn college tijdens de behandeling van internationale onderzoeken over raadgevingsprocessen. Maar waarom dan eigenlijk niet? En hoe gaan Nederlandse gemeenten hier mee om? Mijn scriptieonderzoek geeft antwoord op de vraag welke gemeentelijke motieven van invloed zijn op de vormgeving van deze zogeheten raadgevingstrajecten.

Graag schenk ik nog een woord van dank aan mijn scriptiebegeleider, Bert Fraussen. Naast de eer om voort te borduren op Bert zijn eerdere onderzoeken, heeft hij mij ook altijd voorzien van inhoudelijke feedback en bijgestuurd wanneer dit nodig was. Deze begeleiding heeft een enorme bijdrage geleverd aan het eindresultaat van dit scriptieproces. In het bijzonder wil ik graag nog een vriendin en mijn moeder bedanken, Halime en Lydia. Zonder jullie was er meer paniek, minder slaap en was dit proces een stuk eenzamer dan dat het al was. Ik kijk terug op een zeer bewogen, maar enorm leuke studententijd en ik heb veel zin in een nieuwe fase van mijn leven: het starten van een loopbaan.

Met deze afsluitende woorden, wens ik u veel leesplezier toe en teken ik,
Nadine Stevens – Amsterdam, juni 2023.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	5
§1.1 Probleemstelling	5
§1.2 Relevantie	6
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	6
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	6
2. Literatuur review.....	8
§2.1 Participatie door de jaren heen	8
§2.2 Beleidsinstrumenten en benaderingsmethodes	8
§2.3 Overheidsstrategieën	9
§2.4 Beperkingen en democratische afwegingen	10
3. Theoretisch kader.....	11
§3.1 Raadgevingstrajecten.....	11
3.1.1 Raadgevingsvormen	11
3.1.2 Raadgevingsinstrumenten	12
§3.2 Politiek-strategische motieven	13
3.2.1 Motief 1: bereiken van consensus door routinematigheid.....	13
3.2.2 Motief 2: bouwen aan draagvlak door mobiliseren beleidspartners.....	14
3.2.3 Motief 3: beleidskwaliteit verhogen door praktische deskundigheid.....	14
3.2.4 Motief 4: inclusief draagvlak bevorderen door vergroten diversiteit.....	15
§3.3 Theoretische verwachtingen.....	16
3.3.1 Hypotheses	16
3.3.2 Conceptueel model	17
4. Methodologie	18
§4.1 Onderzoeksontwerp.....	18
4.1.1 Kwalitatief onderzoek	18
4.1.2 Haalbaarheid.....	18
§4.2 Casusselectie	19
4.2.1 Onderzoekseenheid	19
4.2.2 Casusbeschrijving.....	19
§4.3 Dataverzameling.....	20
4.3.1 Literatuuronderzoek	20
4.3.2 Interviews	21
4.3.3 Documentenanalyse.....	22
4.3.4 Openrationalisatie.....	22
§4.4 Data-analyse	24
§4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	25
4.5.1 Betrouwbaarheid	25
4.5.2 Validiteit	25

5. Analyse	27
§5.1 Gemeentelijk participatiebeleid 2023	27
5.1.1 Participatievormgeving	27
5.1.2 Participatieniveaus en instrumenten	28
§5.2 Bereiken van consensus door routinematigheid instrumenten	28
§5.4 Genereren van draagvlak door steun belangenbehartigers	30
§5.3 Beleidskwaliteit verhogen door praktische deskundigheid	32
§5.5 Inclusief draagvlak bevorderen door vergroten diversiteit	34
6. Conclusie	37
§6.1 Bevindingen	37
§6.2 Beperkingen	39
§6.3 Aanbevelingen	40
Literatuurlijst	42
Bijlagen	45
Bijlage 1 – Interviewoproep	45
Bijlage 2 – Interviewlijst	46

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het onderwerp van de scriptie, de onderzoeksdoelstellingen en de relevantie van het onderzoek. Ter ondersteuning van de leesbaarheid, wordt in elk hoofdstuk kort beschreven wat de lezer kan verwachten bij het lezen van de verschillende onderdelen uit dit onderzoek.

§1.1 Probleemstelling

De Nederlandse overheid gaat steeds vaker in overleg met de samenleving over de invulling van beleidsvorming. Sinds de opkomst van New Public Management is de overheid met toenemende mate afhankelijk van burgers en belanghebbenden om informatie en expertise te verkrijgen (Bunea, 2020; Fraussen, 2022; Albareda, et al., 2023). Deze vorm van publieke participatie wordt vormgegeven door middel van de inzet van verschillende raadgevingsinstrumenten. Beleidsinstrumenten zijn belangrijk in alle onderdelen van de bestuurlijke beleidscyclus. Ze worden ingezet om draagvlak voor besluitvorming te creëren, nieuwe inzichten in complexe beleidsproblemen te genereren en het is een manier om vorm te geven aan de participerende samenleving (Beyers & Arras, 2021).

Een literatuurgevestigde vraag is waarom en met welke variatie deze instrumenten worden ingezet. Wat bepaalt deze keuze? Wordt de keuze bevorderd door bepaalde padafhankelijkheden of door een heersende overheidsstrategie? (Bali & Halpin, 2021). Ondanks deze cruciale rol bij de vormgeving van beleidskwesties, worden raadgevingsinstrumenten in de instrumentenliteratuur te weinig bestudeerd (Fraussen, 2022). Tegelijkertijd is er ook weinig aandacht voor de participerende rol van de overheid op lokaal niveau (Hrivnák et al., 2021). Het is daarom van belang dat er meer onderzoek gedaan wordt naar de factoren die de keuze van raadplegingsinstrumenten op lokaal niveau kunnen verklaren.

Indien de lokale overheid ervoor kiest om de samenleving te betrekken bij besluitvorming, bestaan er verschillende instrumenten waaruit gekozen kan worden. Echter, de motieven voor de inzet van participatie betekent niet per definitie dat diens wensen worden vertaald in een type raadgevingsinstrument. Ter illustratie kan het motief om de betrokkenheid van burgers in te schakelen, leiden tot diverse soorten instrumenten zoals een burgerberaad, enquête of een focusgroep. Tussen de inzet van publieke participatie en een instrumentenkeuze bestaat dan ook

geen duidelijke stap, deze leemte heeft daarom de centrale focus in dit onderzoek en leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

- **Hoe geven politiek-strategische motieven vormgeving aan de inzet van raadgevingsinstrumenten op lokaal niveau?**

Deze vraag wordt beantwoord met behulp van de volgende deelvragen: (1) welke soorten raadgevingsinstrumenten bestaan er binnen gemeentelijke besluitvormingsprocessen en (2) welke gemeentelijke motieven bestaan er om de raadgevingsinstrumenten in te zetten. Het doel van dit onderzoek is om door middel van een gevalsstudie in zes middelgrote tot grote gemeenten een bijdrage te leveren aan de vorming van theorie in een nog relatief onbekend onderzoeksveld van raadgevingsinstrumenten binnen lokale context.

§1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

‘De overheid moet eerder, vaker en beter actief luisteren naar de burger’ zo klonk het jaarverslag 2022 van de Nationale ombudsman Reinier van Zutphen (NOS, 2023). Terwijl de participerende rol van de samenleving al groter wordt, blijven concrete handvaten voor het maken van een overwogen instrumentenkeuze uit. Een belangrijke vraag is daarom welke raadgevingsinstrumenten geschikt zijn en waarom (Fraussen, 2022). Hrivnák et al., (2021) betogen dat zonder een benaderingsmethode of het vooraf opstellen van lokale richtlijnen voor de inzet van deze instrumenten, de voordelen voor het betrekken van lokale actoren niet maximaal wordt benut. Het gebruik van raadgevingsmethoden leveren een meerwaarde op, niet alleen in termen van verbeterde en geoptimaliseerde doelstellingen, actieplannen en concrete lokale ontwikkelingsprojecten, maar ook in termen van het opbouwen en versterken van lokale gemeenschappen, het tot stand brengen van specifieke lokale innovaties, en het bereiken van gemeenschappelijke standpunten ten aanzien van belangrijke vraagstukken voor verdere beleidsontwikkeling (Hrivnák et al., 2021). Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht biedt in de motieven die in het lokaal bestuur bestaan dat een bijdrage kan leveren aan het opstellen van concrete richtlijnen op lokaal niveau.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Internationaal onderzoek onderschrijft de leemte in de literatuur over de kennis aan beleidsinstrumenten in de agendavormingsfase. In een studie over middelen en strategieën voor

het beheer van beleidsbehoeften wordt een aanbeveling onderschreven om meer onderzoek te doen naar de perceptie van overheden om de motieven voor de inzet van beleidsinstrumenten beter te begrijpen (Fraussen, 2022). Er is recentelijk een typologie gepubliceerd waarbij verschillende overheidsstrategieën uiteengezet zijn die beleidsmakers kunnen toepassen om de eisen van externe belanghebbenden te beheren. Dit onderzoek gebruikt een deel van deze typologie om te onderzoeken welke gemeentelijke motieven leiden tot de inzet van bepaalde raadgevingsinstrumenten. Het verklaren hiervan zou kunnen leiden tot een meer verfijnd begrip van de doeltreffendheid van specifieke soorten instrumenten (Bali & Halpin, 2021). Hoewel participatieve planning op lokaal niveau in de VS en West-Europa al een relatief gangbare praktijk is, is de theorie over de verschillende aspecten van het opzetten van een participatief proces in empirische en overzichtsstudies versnipperd. Dit komt door de vele vraagstukken en verschijnselen die met participatie gepaard gaan (Hrivnák et al., 2021). Hierdoor kent de academische literatuur tot nu toe nog een lacune als het gaat om de invloed van lokale bestuurders op de aard en omvang van participatieprocessen. De centrale focus van dit onderzoek is om de inzet van raadgevingsinstrumenten binnen gemeentelijke besluitvormingsprocessen beter te verklaren. Hiermee wordt een literatuurbijdrage geleverd aan de geringe kennis over (lokale) beleidsinstrumenten.

2. Literatuur review

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de bestaande literatuur met betrekking tot publieke participatie en beleidsinstrumenten. Er is een systematische literatuurstudie uitgevoerd om bestaande kennis en inzichten met betrekking tot deze onderwerpen weer te geven. Er worden relevante theorieën, concepten en onderzoeksresultaten besproken die ook van toepassing zijn in verdere uitwerking van dit onderzoek.

§2.1 Participatie door de jaren heen

Arnstein publiceerde in 1969: ‘A Ladder of Citizen Participation’, wat heeft geleid tot aanzienlijke veranderingen in de praktijk en theorieën over participatie. Veel studies veronderstellen dat participatie zich inmiddels heeft ontwikkeld tot de hoogste niveaus. Een belangrijke factor in deze ontwikkeling is de opkomende betrokkenheid van lokale gemeenschappen en buurten (Hrivnák et al., 2021). Pretty uitte in 1995 kritiek op het model van Arnstein en introduceerde een nieuw model: ‘A typology of participation: how people participate in development programs and projects’. Dit model is gericht op participatie vanuit het perspectief van de gebruikers van de methoden, zoals overheidsorganisaties (Pretty, 1995).

Later in een artikel van Cornwall (2008) worden deze bestaande participatie modellen in verband gebracht met theorieën en de praktijk. Het artikel concludeert dat de theoretische typologieën van Arnstein (1969) en Pretty (1995) zich als verhelderend en ondubbelzinnig voordoen, maar de praktijk vaak complexer is. Cornwell stelt dat het van essentieel belang is dat er duidelijkheid bestaat over de soort beslissing waaraan participanten deelnemen en welke leden van het publiek daarbij betrokken zijn. Participatie dient als inherent dynamisch proces te worden gezien, en niet als een techniek. Duidelijkheid over wat deelnemers precies wordt overgedragen te participeren, met welk doel, en wie erbij betrokken zijn, is volgens Cornwall een stap in de juiste richting om te begrijpen wat er precies op het ‘spel’ staat als participatie wordt ingezet (Cornwall, 2008).

§2.2 Beleidsinstrumenten en benaderingsmethodes

De literatuur maakt bij de inzet van participatie onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele instrumenten. Inhoudelijke instrumenten hebben tot doel de wijze waarop goederen en diensten worden ingezet, te wijzigen. Procedurele instrumenten hebben invloed op de wijze waarop

beleid wordt geformuleerd en/of uitgevoerd (Bali & Halpin, 2021). Binnen het zogeheten raadgevingsproces bestaan verschillende procedurele instrumenten waarover de overheid beschikt om beleidskwesties te beheren, organiseren en op die manier vorm te geven aan participatie en formulering van beleidsbehoeften door externe belanghebbenden zoals, belangengroepen, denktanks, bedrijven, burgers en deskundigen. De Europese commissie onderschrijft in 2017 de volgende raadgevingsinstrumenten in Europese context: (1) conferenties, openbare hoorzittingen en evenementen; (2) Eurobarometerenquêtes; (3) deskundigengroepen van de Commissie; (4) focusgroepen; (5) interviews; (6) openbare raadplegingen; (7) raadplegingen gericht op het MKB-panel; en (8) workshops, bijeenkomsten en seminars (Fraussen, 2022).

Fraussen et al. (2020) onderscheiden verschillende benaderingen voor de inzet van participatie door de overheid. De overheid kan kiezen voor een open, gesloten of hybride benadering. Het centrale onderscheid tussen deze benaderingen betreft de toegankelijkheid van de raadplegingsprocedure. De toepassing van deze verschillende methoden beïnvloedt de mate van inclusiviteit en diversiteit van de uiteindelijk betrokken belanghebbenden. Het is daarom van belang dat er rekening wordt gehouden met de soort benaderingsmethode; essentieel hierbij is de doelstelling van de beleidskwesties. De verschillende benaderingsmethodes (open, gesloten en hybride) worden in het onderzoek van Fraussen et al. (2020) gekoppeld aan geschikte Europese raadgevingsinstrumenten.

§2.3 Overheidsstrategieën

Bali & Halpin (2021) benadrukken de relevantie van instrumentenliteratuur binnen de agendavormingsfase, waarin wetenschappers proberen te begrijpen instrumenten de overheid kan inzetten om bepaalde overheidsdoeleinden te behalen. De auteurs presenteren een overheidstypologie voor de inzet van participatie instrumenten binnen de agendavormingsfase. Het framework is gebaseerd op de viervoudige classificatie van Hood (2007) met middelen die een overheid kan inzetten om verandering te realiseren: nodaliteit, gezag, geld en organisatie. Bali & Halpin (2021) hebben deze categorisering onderverdeeld in vier soorten overheidsstrategieën: eisen routiniseren, reguleren of genereren; of door middel van autoriteit beleidskwesties op de agenda te zetten. De eerste twee strategieën hebben het doel om beleidseisen van externe belanghebbenden te controleren, beperken en sturen (Fraussen, 2022). De derde strategie richt zich op het genereren van beleidsbehoeften. Tot slot is de vierde strategie gebaseerd op een beleidsstijl om beleidskwesties door middel van politieke legitimiteit

op te leggen. De auteurs betogen dat met behulp van dit model gemakkelijker empirisch onderzoek gedaan kan worden naar de vorming van hypothesen over de inzet van raadgevingsinstrumenten (Bali & Halphin, 2021).

§2.4 Beperkingen en democratische afwegingen

Fraussen (2022) betoogt dat de invloed van bepaalde beperkingen en democratische afwegingen ook als relevante factoren dienen te worden beschouwd. Wetgeving kan namelijk zorgen voor een juridische beperking zoals de verplichting om openbare raadplegingen te organiseren. Institutionele en culturele normen kunnen zorgen voor verschillen van belangenbehartiging in politieke systemen of in tradities zoals het vertrouwen op academische deskundigen. Tot slot stelt Fraussen (2022) dat de afweging van democratische waarden relevant is, zoals eerlijkheid en inclusiviteit. Publieke waarden zijn duurzame opvattingen over de vormgeving van en bezigheden in de samenleving die (al dan niet) nastrevenswaardig worden beschouwd voor het voortbestaan van een samenleving (Rutgers, 2011). Waarden zijn normatief en pluriform en krijgen hierdoor pas betekenis in een bepaalde context. Omdat waarden niet naast elkaar kunnen bestaan, moet de overheid afwegingen maken (Jorgensen & Bozeman, 2007).

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk definieert de belangrijkste begrippen van dit onderzoek. Recente onderzoeken tonen aan dat beleidsmakers door middel van verschillende factoren invloed kunnen uitoefenen, maar dat de koppeling tussen deze factoren en specifieke instrumenten beperkt is (Fraussen et al., 2020; Bali & Halpin, 2021; Fraussen, 2022). Dit onderzoek probeert een bijdrage te leveren aan deze leemte door de invloed van literatuur beschreven factoren te koppelen aan de inzet van lokale raadgevingsinstrumenten.

§3.1 Raadgevingstrajecten

Voordat wordt overgegaan naar de kernbegrippen van dit onderzoek is het belangrijk om te benoemen dat dit onderzoek zich alleen richt op lokale participatie waarbij de gemeente initiatiefnemer is. Hierbij wordt de betrokkenheid van experts en het publiek gevraagd om aan publieke besluitvorming deel te nemen (Lee, 2006). De deelnemende actoren van deze raadgevingstrajecten zijn verschillende belanghebbenden, zoals belangengroepen, denktanks, bedrijven, burgers en deskundigen (Fraussen et al., 2020).

3.1.1 Raadgevingsvormen

Hrivnák et al., (2021) presenteren een participatieplanmodel dat bedoeld is om lokale overheden te helpen participatie van belanghebbenden te optimaliseren. De auteurs maken onderscheid in vier soorten lokale participatievormen op basis van de mate van participatiedeelname en de rol van de lokale overheid. Bij de leverancier benadering heeft de overheid als doel om te informeren en is de rol van de deelnemers beperkt tot het verstrekken van de opgevraagde raadgeving. De lokale overheid beslist via haar eigen capaciteiten over de omvang en de wijze van deelname, de betrokkenheid van doelgroepen en de middelen. Bij de traditionele benadering heeft de overheid als doel het ontvangen van actuele houdingen en opmerkingen over omgevingsplannen door middel van raadpleging van belangenbehartigers. De lokale overheid behoudt de verantwoordelijkheid en het toezicht op de besluitvorming, maar laat de coördinatie over aan deelnemers. Bij de participatieve aanpak is het doel om burgers te betrekken bij de vormgeving van omgevingsplannen. De lokale overheid delegeert de bevoegdheid om de deelname volledig te beheren. Bij coproductie is het doel om gemeenschappen zelf in staat te stellen mee te werken aan omgevingsplannen of het maken van beslissingen beheerd door gemeenschapsleiders. De uitwerking van ontwikkelingsplannen of besluitvorming vindt plaats na goedkeuring lokale overheid (Hrivnák et al., 2021).

3.1.2 Raadgevingsinstrumenten

De bovengenoemde raadgevingsvormen zijn gekoppeld aan lokale raadgevingsinstrumenten die vergelijkbaar zijn met eerdergenoemde opsomming van de Europese Commissie (Fraussen, 2022). Hieronder is een tabel opgesteld waarbij de vier raadgevingsvormen zijn gekoppeld aan acht instrumenten die in dit onderzoek centraal staan. De verantwoording voor deze selectie is onderbouwd in paragraaf 4.3.1.

Raadgevingsvorm	Type instrument	Toelichting
Leverancier benadering (informer en samenleving)	1. Informele bijeenkomsten of openbare vergaderingen	Organiseren van brede (online) openbare bijeenkomsten voor raadpleging samenleving; verzamelen en uitwisselen van informatie: opmerkingen, suggesties en kennis.
	2. Adviesraden	Een onafhankelijk gemeentelijk orgaan dat gevraagd en ongevraagd advies geeft over de invulling en uitvoering van beleid binnen het sociaal domein.
Traditionele benadering (meedenken belangenbehartigers)	3. Werkgroepen	Een projectgroep met woordvoerders van maatschappelijke- en belangenorganisaties waarbij de gemeente vraagt om strategisch mee te denken over plaatselijke projecten.
	4. Woonkamergesprekken	Gesprekken met woordvoerders van gemeenschappen om huidige houdingen en opmerkingen te verzamelen en mee te denken over plaatselijke projecten.
Participatieve benadering (meebeslissen burgers)	5. Enquêtes of e-survey 's	Peilen van actuele opinie door middel van vragenlijst kunnen burgers meebeslissen over de vormgeving en uitvoering van omgevingsplannen.
	6. Focusgroepen	Een focusgroep van ervaringsdeskundige burgers die zonder titel deelnemen en meebeslissen over de invulling van omgevingsplannen.
Coproductie (meewerken burgers)	7. Burgerberaden	Inzet van een gelote groep burgers om overeenstemming over beleidsproblemen te bereiken door middel van gemeenschapsconsensus.
	8. Samenwerkingsplatforms	Uniek ontworpen online communicatieplatforms om plannen en informatie uit gemeenschappen te verzamelen door gezamenlijk te 'brainstromen'.

Tabel 1: Gebaseerd op 'Appendix B. Participation Matrix' van Hrivnák et al., (2021:21) en Loyens, et al., (2006).

§3.2 Politiek-strategische motieven

Lokale bestuurders kunnen, zoals hierboven uiteengezet, kiezen voor een raadgevingsvorm en raadgevingsinstrument, maar wat bepaalt hun keuze? De diverse soorten vormen hebben eigenschappen die de keuze voor instrumenten kunnen beïnvloeden. De vormgeving van raadgevingsprocessen wordt bepaald door de input van beleidsbehoeften uit de samenleving (Bali & Halpin, 2021; Fraussen 2022). Het is dan ook aannemelijk dat de gemeentelijke motieven voor de inzet van participatie verband houden met de keuze voor een raadgevingsvorm en bijbehorende instrumentarium. In deze paragraaf worden vier politiek-strategische motieven gepresenteerd, welke gebaseerd zijn op verschillende internationale onderzoeken over raadgevingsprocessen.

3.2.1 *Motief 1: bereiken van consensus door routinematigheid*

Doormiddel van de inzet van overheidsstrategieën kunnen beleidsbehoeftes uit de samenleving worden beheerd. Een overheidsstrategie volgens Bali & Halpin (2021) kan zijn dat beleidsmakers beleidsbehoeftes uit de samenleving routinematig willen maken. Dit kan worden gezien als een manier om de eisen van externe belanghebbenden te beheersen, beperken of begeleiden (Fraussen, 2022). Het doel hierbij is om consensus te bereiken over wat het beleidsprobleem is en welke oplossingen hierbij gewenst zijn. Hierbij worden gestandaardiseerde instrumenten ingezet, zoals het standaardgebruik van online openbare raadpleging of de oprichting van deskundige comités en adviesraden waarbij de samenstelling vaak voor langere tijd identiek blijft (Bali & Halpin, 2021). Fraussen (2022) stelt dat institutionele normen er ook voor kunnen zorgen dat bepaalde adviesorganen vooraf geraadpleegd moeten worden. De belangrijkste mechanismen voor het bereiken van consensus zijn erkenning en betrokkenheid. Instrumenten die beleidsbehoeften routinematig vastleggen, stellen beleidsmakers in staat om door middel van overleg instemming te verkrijgen over bepaalde beleidsbehoeften. Deze vroege uitwisseling van beleidsmakers en externe belanghebbenden, vormt een basis voor het behalen van resultaten in latere fases zoals beleidsuitvoering (Bali & Halpin, 2021).

Beleidsmedewerkers dienen echter wel waakzaam te zijn over de samenstelling en mate van input van deelnemers bij de inzet van een open raadplegingsvorm. Uit een contextueel onderzoek blijkt dat een minderheid van de uitgenodigde deelnemers bij een open raadpleging daadwerkelijk deelneemt. De reacties op de raadplegingen worden voornamelijk gegeven door uitgenodigde organisaties, maar er is ook een aanzienlijk percentage reacties afkomstig van

organisaties die niet direct zijn uitgenodigd (Halpin, 2011). In deze studie heeft het motief: consensus door routinematigheid, betrekking op de inzet van gestandaardiseerde vormen van raadpleging zoals adviesraden en reguliere (online) vergaderingen en bijeenkomsten.

3.2.2 Motief 2: bouwen aan draagvlak door mobiliseren beleidspartners

Uit het onderzoek van Arras & Braun (2018) blijkt dat het betrekken van belangengroepen bij het beleidsvormingsproces de verantwoording van beleid naar buiten toe verbetert. Bali & Halpin (2021) onderschrijven daarbij een type overheidsstrategie: mobiliseren van draagvlak met beleidspartners. Genereren van beleidsbehoeften heeft betrekking op de behoefte van regeringen om belangengroepen te ondersteunen of zelfs te creëren om ervoor te zorgen dat er een beleidspubliek is in een specifieke sector of verband houdt met een bepaalde doelgroep. Voorbeelden hiervan zijn het financieren van denktanks en onderzoeksinstituten die worden ingeschakeld om een beleidskwestie te ondersteunen. Het belangrijkste mechanisme dat hier wordt ingezet om beleidseisen te generen is mobilisatie (Bali & Halpin, 2021). Door belangengroepen toegang te bieden, kunnen bestuurders strategisch gebruikmaken van dit mechanisme om hun beleid te verantwoorden en te legitimeren (Arras & Braun, 2018).

Aan de andere kant kan het betrekken van belangengroepen ook leiden tot ongelijkheid, ondoorzichtige besluitvorming en belangenverstrengeling. Het bereiken van evenwichtige belangenvertegenwoordiging, mogelijk door middel van regelgeving, vereist lokaal begrip van het politiek-strategisch gedrag van betrokken partijen en de mechanismen van politieke mobilisatie (Fraussen & Braun, 2018). In dit lokale onderzoek heeft het motief: mobiliseren van beleidspartners, betrekking op de samenwerking met belangenbehartigers zoals woordvoerders van gemeenschappen of (maatschappelijke) belangenorganisaties.

3.2.3 Motief 3: beleidskwaliteit verhogen door praktische deskundigheid

De interactie tussen beleidsmakers en belanghebbenden wordt vaak opgevat als een ‘uitwisselingsbenadering’ tussen expertise en legitimiteit. Bij de inzet van participatie is deze logica ook van toepassing: ambtenaren doen een beroep op expertise omdat zij het probleemoplossend vermogen van de overheid willen vergroten. Het is belangrijk om gedetailleerde en relevante input te krijgen bij het opstellen van beleid omdat dit de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen vergroot. De vraag naar expertise heeft te maken met de waarborging van technische en resultaatgerichte reputatie van de overheid. Omdat de vraag

naar deskundigheid hierbij cruciaal is, zal de focus op technische en resultaatgerichte aspecten leiden tot een participatievorm die de betrokkenheid van deskundigheid mogelijk maakt (Fraussen, 2022).

Volgens de literatuur worden deskundigen gedefinieerd als individuen die specifieke kennis of ervaringsdeskundigheid bezitten, en die kunnen bijdragen aan de implementatie van beleidsbeslissingen (Stivers, 2010). Tonkens (2009) erkent dat burgers van meerwaarde kunnen zijn door de inbreng van hun praktische kennis: niet beleidsdeskundigheid, maar veeleer ervaringsdeskundigheid. Ervaringen dienen niet te worden beschouwd als individuele subjectieve aannames, maar eerder als ruw materiaal dat dient als bron voor wederzijdse reflectie. Het delen van ervaringen kan een startpunt vormen voor een dialoog over de inhoud en betekenis van ervaringen voor toekomstige beleidsvorming (Tonkens, 2009). Daarnaast kunnen deskundigen ook personen zijn die direct of indirect worden beïnvloed door het betreffende beleid. Door middel van inzet van deze expertise wordt de dienstverlening van de overheid geoptimaliseerd, omdat beleidsmakers attent worden gemaakt op wat Bovenkamp (2008) 'blinde vlekken' noemt. Burgerparticipatie zou zich moeten richten op concrete zaken die hen direct beïnvloeden en waar ze meer kennis over hebben dan over beleid en bestuur. Wat burgers kunnen bijdragen, is hun eigen ervaring. Het is juist deze bijdrage die de kwaliteit van het beleid verhoogt en zelfs onmisbaar is (Tonkens 2009). Binnen dit onderzoek wordt expertise aangeduid als praktische deskundigheid van individuele belanghebbenden dat bestaat uit kennis- of ervaringsdeskundigheid.

3.2.4 Motief 4: inclusief draagvlak bevorderen door vergroten diversiteit

Diversiteit vergroten van deelnemers in het beleidsproces kan gunstig zijn voor het overheidsbeleid omdat het kan leiden tot betere projecten en beleid, de legitimiteit van beslissingen kan versterken en het risico op vertragingen, fouten en juridische geschillen kan verminderen. De relatie tussen raadplegingsbenaderingen en de diversiteit van deelnemende belanghebbenden is niet eenduidig. Bij een gesloten raadplegingsbenadering is deelname afhankelijk van een uitnodiging van de beleidsmakers om deel te nemen aan het raadplegingsproces. Bij benaderingen die open van aard zijn, is geen poortwachter aanwezig die bepaalt wie wel of niet mag deelnemen waardoor een groot publiek welkom is. Bij een hybride raadplegingsaanpak, waarbij zowel gesloten als open instrumenten worden ingezet, wordt een grotere deelnemersgroep mogelijk gemaakt en in bepaalde gevallen zelfs zonder poortwachters en een verminderde centrale rol voor ambtenaren (Fraussen, 2022).

Aan de andere kant kan een toename van het aantal deelnemende belanghebbenden juist een negatieve invloed hebben op de diversiteit. Belangengroepen die de gesloten aanpak domineren, kunnen namelijk ook sterk vertegenwoordigd zijn in een open of hybride benadering, of zelfs nog dominanter worden, zoals bedrijven en beroepsbelangen (Fraussen et al., 2020). Het theoretisch motief om diversiteit te vergroten door middel van de inzet van een bepaalde benaderingsmethode lijkt daarmee te ontbreken. Desondanks zijn er studies die suggereren dat regeringen zijn gaan vertrouwen op een mix of portefeuille van beleidsinstrumenten (hybride aanpak) in plaats van op afzonderlijke instrumenten om de diversiteit van deelnemende actoren te vergroten (Mukherjee et al., 2021).

§3.3 Theoretische verwachtingen

In deze paragraaf worden de verwachtingen van dit onderzoek gepresenteerd door middel van hypothesen en een conceptueel model. Deze theoretische voorspellingen worden in hoofdstuk 5 getoetst aan de hand van een casestudy binnen de lokale context.

3.3.1 Hypotheses

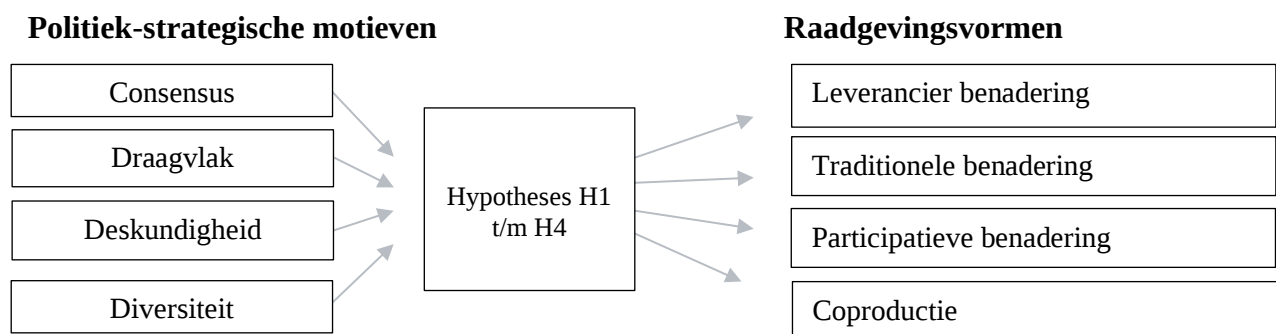
Op basis van de besproken politiek-strategische motieven uit de literatuur, zijn vier hypothesen gevormd op lokaal niveau welke aansluiten bij de instrumenten die centraal staan binnen dit onderzoek:

- **H1:** Het gemeentelijk motief om consensus over beleidsproblemen te genereren, leidt eerder tot een leverancier benadering met raadgevingsinstrumenten zoals openbare vergaderingen, informele bijeenkomsten of gemeentelijke adviesraden;
- **H2:** Het gemeentelijk motief om draagvlak voor beleidsplannen te genereren, leidt eerder tot een traditionele benadering met raadgevingsinstrumenten zoals werkgroepen, denktanks of woonkamergesprekken;
- **H3:** Het gemeentelijk motief om beleidskwaliteit te verhogen, leidt eerder tot een participatieve benadering of coproductie met raadgevingsinstrumenten zoals focusgroepen, enquêtes, burgerberaden of samenwerkingsplatforms;
- **H4:** Het gemeentelijk motief om deelnemersdiversiteit te vergroten, leidt eerder tot de inzet van een hybride raadgevingsmethode zoals een leverancier benadering (open vergadering of bijeenkomst) in combinatie met een traditionele benadering (gesloten werkgroep) of participatieve benadering (gesloten focusgroep).

3.3.2 Conceptueel model

Eerder onderzoek toont, op het gebied van de relatie tussen raadgevingsbenaderingen en participatie van belanghebbenden binnen Europese context, aan dat er een sterk positief verband bestaat tussen benaderingsmethoden en de gevolgen van diversiteit bij raadgevingsinstrumenten (Fraussen et al. 2020). Onderzoek op het gebied van de relatie tussen raadgevingsinstrumenten en de agendasettingsfase van de beleidscyclus, laat zien dat verschillende overheidsstrategieën van invloed zijn bij de vormgeving van raadgevingsinstrumenten (Bali & Halpin, 2021). Tegelijkertijd laat recenter onderzoek op het gebied van de relatie tussen raadplegingsinstrumenten en de agendasettingsfase op Europees niveau zien dat motieven, beperkingen en democratische waarden medebepalend zijn voor de vormgeving van raadplegingsinstrumenten (Fraussen, 2022). Tot slot toont onderzoek op het gebied van de relatie tussen benaderingsmethoden en raadgevingsinstrumenten, in de specifieke context van lokale overheden, aan dat een participatieplanning of bepaalde richtlijnen cruciaal zijn om de effectiviteit van de inzet van participatie te garanderen (Hrivnák et al., 2021).

De eerdergenoemde hypothesen in dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de bevindingen van deze recente onderzoeken en resulteren in onderstaand conceptueel model. Hierbij zijn de vier politiek-strategische factoren afhankelijke variabelen en de vier type raadgevingsvormen de onafhankelijke variabelen.



Figuur 1: Conceptueel model politiek-strategische motieven bij de vormgeving van bij lokale raadgevingsprocessen.

4. Methodologie

Dit hoofdstuk behandelt het onderzoeksontwerp, de gekozen methodiek en de operationalisering van variabelen. Er wordt ook aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In dit design staan gemeenten centraal om empirisch het voorkomen van verschillende motieven in het raadgevingsproces te onderzoeken en hun relatie voor de keuze van raadgevingsinstrumenten te verklaren.

§4.1 Onderzoeksontwerp

4.1.1 *Kwalitatief onderzoek*

Het onderzoek betreft een bijzondere combinatie van deductieve en inductieve benaderingen. Het is deductief omdat het de eerder geformuleerde verwachtingen op basis van theorie toetst. Tegelijkertijd is het ook inductief onderzoek omdat het onderzoek zich richt op een nieuw onderzoeksveld, namelijk de context van het Nederlands lokale bestuur in plaats van de Europese context van het raadgevingsproces (Boeije, 2014). Het doel van dit onderzoek is om een theoretische bijdrage te leveren aan het lokale onderzoeksveld van beleidsinstrumenten. Om empirische informatie te verkrijgen die nodig is om nieuwe theorieën te ontwikkelen of bestaande theorieën te verbeteren, is in dit onderzoek gekozen voor een gevalsstudie als onderzoeksmethode. Anders dan bij een kwantitatief ontwerp, beoogt dit onderzoek meer verdiepende informatie te verzamelen om een beter contextueel inzicht te verkrijgen (Bryman, 2012).

4.1.2 *Haalbaarheid*

Volgens Baarda (2009) zijn tijd, geld, bereidheid en bereikbaarheid van respondenten factoren die de uitvoerbaarheid van een onderzoek bepalen. Het is essentieel om een balans te vinden tussen deze factoren. Het tijdschema voor dit onderzoek is krap, maar wel realistisch haalbaar. Geld speelt geen rol in de uitvoering van het onderzoek. De bereidheid en bereikbaarheid van de respondenten zijn daarentegen de grootste obstakels voor de uitvoering van het onderzoek. Het is daarom belangrijk om deze praktische zaken mee te nemen in de organisatie van dit onderzoek (Van Thiel, 2010). De bereikbaarheid is in dit onderzoek vereenvoudigd doordat een deel van de gesprekken via het onlineprogramma zoom hebben plaatsgevonden. Het verkrijgen van toegang of medewerking van personen en organisaties is niet altijd eenvoudig (Van Thiel, 2010). Bestuurders hebben vaak volle agenda's. Aan de andere kant kan het onderwerp aantrekkelijk zijn voor lokale bestuurders, wat volgens Baarda (2009) de bereidheid van

respondenten positief kan beïnvloeden. Het vinden van relevante respondenten binnen dit onderzoek is relatief snel gegaan. Er werd met enthousiasme ingegaan op het participatiethema van dit onderzoek. Het onderwerp lijkt de bereidheid tot deelname inderdaad positief te hebben beïnvloed.

§4.2 Casusselectie

4.2.1 Onderzoekseenheid

Bij inductief onderzoek is het beperkt mogelijk om de selectie van cases uitsluitend te baseren op theoretische gronden, zoals Van Thiel (2010) aangeeft. De combinatie van deductief en inductief onderzoek bemoeilijkt de casusselectie op basis van theorie. In dit specifieke onderzoek fungeert gemeentegrootte als controlevariabele. In 2023 bestaan er in totaal 342 Nederlandse gemeenten. De RegioAtlas van het Ministerie van BZK omschrijft een middelgrote gemeente (17 % van totaal) als een gemeente tussen de 50.000 - 100.000 inwoners. Kleine gemeenten (75% van totaal) hebben tot 50.000 inwoners en grote gemeenten (9% van totaal) hebben meer dan 100.000 inwoners (CBS, 2023; Ministerie van BZK, z.d.). Met 75% van het totaal aan Nederlandse gemeenten, lijken kleine gemeenten als onderzoekseenheid een logische keuze te zijn. Theorie vormt echter de basis voor middelgrote tot grote gemeenten. De reden hiervoor is dat kleine gemeenten naar verwachting een grotere kennisbehoefte hebben, terwijl grote gemeenten juist veel specialistische kennis in huis hebben. Tegelijkertijd zal de bekendheid over het thema publieke participatie en beschikbaarheid aan raadgevingsinstrumenten in kleine gemeenten lager zijn en in grotere gemeenten juist hoger dan gemiddeld. Deze twee elementen kunnen een uiteenlopend effect hebben op de vormgeving van raadgevingsprocessen bij verschillende gemeenten. Om deze zo constant mogelijk te houden is onderzoek gedaan bij gemeenten vanaf een inwonersaantal van 50.000 inwoners.

4.2.2 Casusbeschrijving

In dit onderzoek bestaat de onderzoekseenheid uit twee middelgrote gemeenten (Zeist & Oude IJsselstreek) en vier grote gemeenten (Amsterdam, Den-Haag, Haarlem-Zandvoort en Leeuwarden). De grote gemeenten zijn aangesloten bij belangenorganisatie: Platform BWT Grote Gemeenten en de middelgrote gemeenten zijn lid bij de belangenorganisatie: Platform M50 Middelgrote Gemeenten (Vereniging BWT z.d.; Middelgrote Gemeenten z.d.).

De respondenten zijn zes beleidsmedewerkers, een wethouder, een raadsadviseur en een actor uit de private sector. De achtergrond van de beleidsmedewerkers betreft een uitvoerende taak binnen de vormgeving van participatieprojecten. Zij zijn werkzaam binnen de afdelingen Programma's & Gebieden en Openbare Ruimte. Aan hen de opgave om nieuwe democratie vorm te geven doormiddel van de inzet van verschillende raadgevingsinstrumenten. De deelnemende wethouder is onderdeel van het College van B&W. Deze actor beschikt over een portefeuille die zich bezighoudt met Democratische vernieuwing, Vitaal buitengebied en Openbare Ruimte en is daarbij onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van participatieprojecten. De raadsadviseur ondersteunt de Raad, tevens oud raadslid, en is verantwoordelijk voor de volksvertegenwoordiging bij onder andere de vormgeving van participatietrajecten. De adviseur houdt zich op dit moment bezig met het programma Raad en Inwoners (nieuwe democratie). De laatste respondent is een private actor die in het verleden als collegewoordvoerder werkzaam was bij de afdeling ruimtelijke ordening bij de gemeente Amsterdam. Destijds betrokken bij inrichting participatietrajecten, en nu huren gemeenten de private diensten van het bedrijf in om de vormgeving voor gemeentelijke projecten te faciliteren.

§4.3 Dataverzameling

4.3.1 Literatuuronderzoek

Voor dit onderzoek is literatuur geraadpleegd met betrekking tot de centrale concepten en theorieën binnen dit onderzoek. Eerder is een overzicht van lokale raadplegingsinstrumenten gepresenteerd (Tabel 1). De selectie is gebaseerd op het instrumentarium van de Europese commissie (2017) en op twee onderzoeken in lokale context (Hrivnák et al., 2021; Loyens et al., 2006). Hrivnák et al., (2021) heeft de potentiële configuraties van participatie in de praktijk van lokale ontwikkelingsplanning onderzocht, gedocumenteerd in een aantal casestudies uit verschillende delen van de wereld (o.a. Nederland (Portschy, 2016)). Het onderzoek van Loyens et al., (2006) beschrijft de definitie van verschillende Nederlandse gemeentelijke instrumenten. Door de strakke planning van dit onderzoek is het niet haalbaar om alle lokale instrumenten te onderzoeken. De focus op bepaalde instrumenten is grotendeels gebaseerd op de diversiteit van de soorten raadplegingsmethodes (open, gesloten, hybride) (Fraussen et al., 2020). Daarnaast is er onderscheid gemaakt in de mate van de betrokkenheid en coördinatie van elk instrument. Op basis hiervan is er een selectie gemaakt waartoe horen: openbare vergaderingen en informele bijeenkomsten, deskundigengroepen of adviesraden, werkgroepen,

woonkamergesprekken, enquête, focusgroepen, burgerberaden en samenwerkingsplatforms. De instrumenten die niet benoemd worden, worden wel meegenomen in de analyse van dit onderzoek indien deze uit de interviews naar voren komen.

4.3.2 Interviews

Binnen de gemeenten zijn ambtenaren met verschillende functies geïnterviewd over hoe zij omgaan met inzet van participatie en welke motieven van invloed zijn op de keuze voor de inzet van instrumenten. De reden om de interviews af te nemen bij uiteenlopende functies is een bewuste keuze geweest. Er bestaat namelijk geen eenduidige afdeling, functie of fase in de beleidscyclus waarbinnen het thema participatie wordt georganiseerd. Het vinden van geschikte respondenten voor dit onderzoek is daarmee bemoeilijkt. De diversiteit aan respondenten levert wel een meerwaarde op voor de volledigheid aan gemeentelijke perspectieven van raadgevingsinstrumenten binnen dit onderzoek. Een bijeffect zou kunnen zijn dat de diverse invalshoeken zorgen voor uiteenlopende motieven voor de inzet van instrumenten. Deze verschillen hebben in dit onderzoek geen centrale focus, maar dient wel als beïnvloedende factor te worden meegewogen in de analyse. Doormiddel van de inzet van LinkedIn, netwerk contacten en telefonisch contact met middelgrote tot grote gemeenten, zijn personen benaderd die affiniteit hebben met het thema van dit onderzoek. Op basis van deze informatie is een lijst van negen respondenten opgesteld. Deze lijst bestaat uit zes beleidsmedewerkers, één wethouder, één raadsadviseur en één actor uit de private sector zoals reeds is beschreven in de casusbeschrijving.

Interviews zijn geschikt voor de dataverzameling van dit onderzoek omdat het voornamelijk gaat om persoonlijke opvattingen en motieven van lokale bestuurders. Bij het interviewen van de respondenten wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews aan de hand van een vooraf bepaalde interviewlijst. Deze lijst is opgenomen in Bijlage 2 en gebaseerd op de operationalisering zoals wordt weergegeven in paragraaf 4.3.4 in Tabel 2. De voorbeeldvragen in de topiclijst zijn niet limitatief. Er bestaat ruimte voor de interviewer om vervolgvragen te stellen. Ook staat de volgorde van de interviewvragen niet vast, om het gesprek zo organisch mogelijk te laten verlopen en zo goed mogelijk aan te sluiten bij de onderzoekssituatie. De dataverzameling bij de interviews geschiedt anoniem.

4.3.3 Documentenanalyse

Daarnaast wordt er ook een analyse van documenten uitgevoerd om de verschillende soorten participatiebeleid te onderzoeken die door gemeenten worden voorgeschreven. Deze documenten geven richtlijnen aan hoe participatietrajecten op dit moment ingericht worden. In deze documenten presenteren gemeenten hun visie op de verschillende rollen die de gemeente kan vervullen, beschrijven ze welke participatievormen mogelijk zijn en worden diverse soorten instrumenten weergegeven. Deze documenten worden in paragraaf 5.1 verder toegelicht. Een bijzonder interessant aspect is de mate van betrokkenheid van participatie die in overweging wordt genomen bij de keuze voor een geschikte participatievorm. Deze richtlijnen zijn door gemeenten zelf opgesteld op basis van resultaten uit eigen ervaring, gesprekken met omwonenden, de Raad en het college van B&W en bestaande soorten participatievormen. Aangezien de interne documenten een lokaal karakter hebben, kunnen ze waardevolle inzichten bieden met betrekking tot de instrumentenkeuze van lokale bestuurders bij raadgevingstrajecten. Het is echter belangrijk op te merken dat persoonlijke en individuele (politieke) motieven van lokale bestuurders moeilijk te vatten zijn in interne documenten. Daarom dient de documentanalyse als aanvulling op de bevindingen die uit de interviews naar voren komen.

4.3.4 Openrationalisatie

Concept	Variabelen	Dimensie	Indicator
Politiek-strategische motieven	Consensus	Verhogen beleidsbetrokkenheid door routinematigheid beleidsbehoeften	- Lokale bestuurder spreekt over manier om beleidsbehoeften te beheersen, beperken of te begeleiden; - Lokale bestuurder spreekt over instemming door erkenning en betrokkenheid; - Lokale bestuurder spreekt over instrumenten die routinematig vastliggen;
	Draagvlak	Verhogen beleidslegitimiteit door mobiliseren van beleidspartners	- Lokale bestuurder spreekt over vertegenwoordiging van specifieke sector of bepaalde doelgroepen; - Lokale bestuurder spreekt over draagvlak door steun belangenbehartigers; - Lokale bestuurder spreekt over instrumenten met belangenbehartigers;
	Expertise	Verhogen beleidskwaliteit door praktische deskundigheid burgers	- Lokale bestuurder spreekt over ontvangen van kennis- en ervaringsdeskundigheid van burgers; - Lokale bestuurder spreekt over raadplegingsinstrumenten met burgers; - Lokale bestuurder spreekt over verhogen beleidskwaliteit door burgerraadpleging;

	Inclusiviteit	Vergroten beleidsdiversiteit door inzet benaderingsmethode	- Lokale bestuurder spreekt over de deelname van steeds dezelfde actoren; - Lokale bestuurder spreekt over de inzet van verschillende raadgevingsmethodes; - Lokale bestuurder spreekt over motief voor een benaderingsmethode om ongehoorde belanghebbende te bereiken; - Hybride instrumenten zijn een combinatie van een open- en gesloten instrument;
Raadgevings-vormen	Leverancier benadering	Openbare bijeenkomsten of vergaderingen	- De mate van invloed is leveren van informatie en opmerkingen; - Toegang is open voor 'groot' publiek; - De vorm is openbare (online) bijeenkomsten waarbij de lokale overheid volledige coördinatie behoudt;
		Adviesraden	- De mate van invloed is leveren van ongevraagd en gevraagd advies; - Deelnemers zijn vrijwillige burgers verkozen door de plaatselijke Raad; - De vorm is een onafhankelijk raadgevend orgaan dat voor een langere tijd blijft bestaan;
	Traditionele benadering	Werkgroepen	- De mate van invloed is meedenken of adviseren over invulling en uitvoering omgevingsplannen; - Deelnemers zijn woordvoerders van actieve belangenorganisaties of woonwijken; - De vorm is een projectgroep dat medezeggenschap heeft over de coördinatie;
		Woonkamergesprekken	- De mate van invloed is meedenken over de invulling en uitvoering van omgevingsplannen; - Deelnemers zijn individuele (minder actieve) burgers/belanghebbenden; - De vorm is een individueel gesprek met medezeggenschap over de coördinatie;
	Participatieve benadering	Enquêtes	- De mate van invloed is meebeslissen over de invulling en uitvoering van omgevingsplannen; - Deelnemers zijn burgers uit een geselecteerde doelgroep; - De vorm is een (eenmalige) vragenlijst of stelling waarbij de lokale overheid volledige coördinatie behoudt;
		Focusgroepen	- De mate van invloed is meebeslissen over de invulling en uitvoering van omgevingsplannen; - Deelnemers zijn burgers zonder titel en zonder woordvoerschapschap; - De vorm is een focusgroep waarbij de deelname volledig zelf beheerd mag worden;

	Coproductie	Burgerberaden	- De mate van invloed is meewerken aan besluitvorming over een vooraf bepaald beleidsprobleem; - Deelnemers zijn een door loting bepaalde groep burgers; - De vorm is een burgerberaad waarbij besluitvorming goedgekeurd moet worden door de lokale overheid;
		Samenwerkingsplatforms	- De mate van invloed is meewerken aan de invulling en uitvoering van omgevingsplannen; - Deelnemers zijn individuele burgers en lokale samenwerkingsverbanden; - De vorm is (online) platforms waar omgevingsplannen worden ontwikkeld na goedkeuring lokale overheid.

Tabel 2: Operationaliseringsschema

§4.4 Data-analyse

De verzamelde data uit interviews en documenten is systematisch geanalyseerd met behulp van coderingsprogramma ATLAS.ti. Het coderen van de data is uitgevoerd aan de hand van het onderstaande coderingsschema, zoals weergegeven in Tabel 3. Dit coderingsschema is ontwikkeld op basis van het operationaliseringsschema. Gedurende het coderingsproces zijn er nieuwe codes toegevoegd aan de oorspronkelijke codes, wat in overeenstemming is met het inductieve karakter van de onderzoekszopzet (Van Thiel, 2010).

Hoofdcode	Subcode
Consensus	Raadpleging routinematigheid
Draagvlak	Raadpleging belangenbehartigers
Expertise	Raadpleging burgers
Diversiteit	Raadpleging benaderingsmethode
Leverancier benadering	Bijeenkomsten of vergaderingen Adviesraden
Traditionele benadering	Werkgroepen Woonkamergesprekken
Participatieve benadering	Focusgroepen Enquêtes
Coproductie	Burgerberaden Samenwerkingsplatforms

Tabel 3: Coderingsschema

§4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

4.5.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek verwijst naar de mate van precisie en consistentie waarmee het onderzoek is uitgevoerd. Dit omvat de vraag of het onderzoek reproduceerbaar is en of herhaalde uitvoeringen tot dezelfde conclusies leiden (Van Thiel, 2010). Om herhaling van dit onderzoek mogelijk te maken is de interviewlijst als Bijlage 2 toegevoegd. Het gebruik van semigestructureerde interviews kan echter de betrouwbaarheid van dit onderzoek aantasten. Dit komt doordat het moeilijk is om bij een volgend onderzoek exact dezelfde vragen te stellen, vooral wanneer er open vragen zijn gesteld (Van Thiel, 2010).

4.5.2 Validiteit

Interne validiteit verwijst naar de mate waarin een onderzoeker daadwerkelijk kan achterhalen wat hij of zij wil meten. Er moet een juist verband bestaan tussen wat de onderzoeker observeert en de theoretische concepten die worden gegenereerd (Bryman, 2012). De onderzoekseenheid binnen dit onderzoek zijn lokale bestuurders met drie verschillende functies binnen zes middelgrote tot grote gemeenten en één private actor. Dit vormt een realistisch beeld van de diverse gemeentelijke niveaus. De interviews die zijn afgenomen richten zich uitsluitend op de gemeentelijke motieven bij de inzet van instrumenten bij raadgevingsprocessen. De vragen zijn gebaseerd op een gedegen literatuuronderzoek en afgebakend op lokaal niveau. Hierdoor is gemeten wat dit onderzoek beoogde te meten en de interne validiteit verhoogd. Om een hoge interne validiteit te waarborgen, moet een onderzoeker proberen zijn of haar eigen interpretaties zoveel mogelijk uit te sluiten en zich te richten op de oorspronkelijke waarnemingen (Bryman, 2012). In dit onderzoek is hier rekening mee gehouden door aanvullende vragen te stellen om de antwoorden van de respondenten te verduidelijken en ervoor te zorgen dat deze correct worden geïnterpreteerd.

Externe validiteit verwijst naar de mate waarin de resultaten van een onderzoek generaliseerbaar zijn naar andere situaties, populaties of contexten buiten de specifieke onderzoek omgeving. Het houdt in hoeverre de bevindingen en conclusies van een onderzoek representatief zijn voor een bredere populatie of situatie (Van Thiel, 2010). De steekproef die in dit onderzoek is gebruikt, is representatief voor de doelpopulatie van middelgrote tot grote gemeenten. Er is namelijk gebruik gemaakt van een diverse onderzoekseenheid van zes middelgrote tot grote gemeenten en negen ambtenaren met drie verschillende functies. Dit

vergroot de kans voor generaliseerbaarheid van de resultaten. Daarnaast is de externe validiteit ook afhankelijk van de context en setting waarin het onderzoek is uitgevoerd (Boeije, 2014). De resultaten binnen dit onderzoek kunnen anders zijn in een andere setting of onder verschillende omstandigheden wat de externe validiteit van dit onderzoek verlaagt. Het is daarom belangrijk om de omstandigheden en context van het onderzoek duidelijk te beschrijven, zodat andere onderzoekers kunnen beoordelen in hoeverre de bevindingen van toepassing kunnen zijn op hun eigen situatie (Boeije, 2014). Omdat de definitie en scala aan raadgevingsinstrumenten nog in omloop is, en geen duidelijke grondslag kent verlaagt dit de externe validiteit. Om dit te verbeteren draagt de casusbeschrijving in dit hoofdstuk bij aan generalisatie op basis van analogie of vergelijkbaarheid.

5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten grondig besproken en geanalyseerd. Allereerst wordt, aan de hand van documentanalyse, beknopt belicht hoe de gemeenten zelf invulling geven aan de vormgeving van raadgevingstrajecten en welke invloed dat heeft op de theorie van dit onderzoek. Vervolgens worden de thema's uit het theoretisch kader van hoofdstuk 3 getoetst op de gemeentelijke motieven die van invloed zijn op de keuze van raadgevingsinstrumenten.

§5.1 Gemeentelijk participatiebeleid 2023

5.1.1 Participatievormgeving

De middelgrote gemeenten Oude IJsselstreek en Zeist beschikken beide over een openbaar participatiebeleid. De gemeente Zeist heeft een Participatiehandvat dat beschrijft hoe ze samenwerken aan een goed leven in Zeist. Dit handvat is bedoeld als interne werkwijze voor het college van B&W en ambtenaren die met participatie willen werken (Gemeente Zeist, 2022). De gemeente Oude IJsselstreek heeft het beleid: 'Wat als het samen kan? - Loesje', gepubliceerd. Dit beleid beschrijft de strategie, mate van invloed en de rolverdeling van participatie (Gemeente Oude IJsselstreek, 2021). De grote gemeenten beschikken ook over richtlijnen voor de inrichting van participatieprocessen. De gemeente Amsterdam heeft een openbaar participatiebeleid op hun website staan. Zij publiceren een Beleidskader Participatie dat bestaat uit uitgangspunten, handvaten en instrumenten die de gemeente helpt om dit soort processen in te richten (Gemeente Amsterdam, 2021). De gemeente Haarlem-Zandvoort heeft op dit moment geen openbaar participatiebeleid omdat deze wordt aangepast, maar wat intern wordt ingezet is een Participatie Praatplaat. Hierin wordt een handelingskader geboden om de participatie binnen de gemeente goed te kunnen organiseren (Gemeente Haarlem, 2023). De gemeente Den-Haag heeft ook geen openbaar participatiebeleid, maar geeft wel informatie weer over hoe burgers mee kunnen doen of initiatieven kunnen organiseren. Daarnaast wordt ook verwezen naar de participatie afspraken in de gemeentelijke Inspraak- en participatieverordening (2012) (Gemeente Den-Haag, 2023). De gemeente Leeuwarden heeft een openbare Omgevingsvisie, en beschikt over een interne Participatieleidraad waarin een routeplan is weergegeven hoe participatie binnen de gemeente is vormgegeven waarbij aandacht is voor de positie van de gemeente als initiatiefnemer en als participant (Gemeente Leeuwarden, 2020).

5.1.2 Participatieniveaus en instrumenten

In de diverse soorten participatiedocumenten wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen participatie met de samenleving en participatie met de overheid. Zoals eerder gesteld in paragraaf 3.1 ligt de focus in dit onderzoek op participatie waarbij de gemeente ‘raadt’ vraagt aan de samenleving. Dit valt samen met de participatievorm met de samenleving zoals omschreven wordt in de diverse participatiedocumenten. Alle zes gemeenten maken onderscheid tussen vier soorten niveaus van participatie op basis van de mate van invloed. Deze niveaus komen soortgelijk overeen met de participatievormen uit het theoretisch kader: informeren, meedenken, meebepalen en meewerken. Hierdoor kan een koppeling worden gemaakt met de raadgegingsvormen uit dit onderzoek: leverancier, traditioneel, participatief en coproductie. Daarnaast omschrijven gemeenten uiteenlopende instrumenten die worden ingezet bij participatietrajecten. Er bestaat geen eenduidige typologie van instrumenten die in de praktijk worden ingezet. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk om de gemeentelijke motieven voor de inzet van instrumenten te koppelen aan de specifieke instrumenten uit het literatuuronderzoek. Om deze reden is ervoor gekozen om soortgelijke instrumenten die in de resultaten naar voren komen, onder te schalen bij de bijbehorende raadgegingsvorm van dit onderzoek (Tabel 1). Indien instrumenten naar voren komen die niet passen bij de typologie van dit onderzoek, worden deze buiten beschouwing gelaten. (zie: Gemeente Zeist 2022; Gemeente Oude IJsselstreek 2021; Gemeente Amsterdam 2021; Gemeente Haarlem 2023; Gemeente Den-Haag 2023; Gemeente Leeuwarden 2020).

§5.2 Bereiken van consensus door routinematigheid instrumenten

Bali & Halpin (2021) stellen dat beleidsmakers kiezen voor gestandaardiseerde vormen van participatie als het doel is om consensus te bereiken over wat het beleidsprobleem is en welke oplossingen hierbij gewenst zijn. Gestandaardiseerde vormen leiden tot meer erkenning en betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming. Dat lokale bestuurders hierdoor inderdaad eerder kiezen voor een gestandaardiseerd instrument wordt door de resultaten in deze paragraaf onderschreven.

Respondent BM3 legt dit mechanisme uit: *‘Want je zo graag wil dat mensen zeggen is, ‘Ik vind het niet leuk wat er gebeurt, maar ik heb wel helemaal kunnen zien hoe jullie met bepaalde afwegingen tot het besluit zijn gekomen’*. Belanghebbenden hebben op deze manier een inzage in hoe gemeentelijke besluitvorming tot stand komt. Artikel 150 Gemeentewet verplicht de

gemeenteraad een verordening vast te stellen, waarin regels worden gesteld over de wijze waarop ingezetenen en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. BM4 geeft hierbij het voorbeeld van beleidsnota's met gestandaardiseerde mogelijkheid tot inspraak: *'Dan heb je die nota in concept liggen en voordat die naar de Raad gaat, dan gaat het document altijd 'inspraak in' en dan maak je de nota openbaar en mag iedereen daarop reageren. En dan als je het er niet mee eens bent, dan maak je dat kenbaar door een zienswijze'*. Artikel 2.1.3 lid 3 Wet Maatschappelijke Ondersteuning verplicht gemeenten om vast te leggen hoe zij participatie van omwonenden inrichten, hoe zij gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven over besluitvorming en hoe zij gestandaardiseerd kunnen deelnemen aan overleg en agendavorming. Net als veel andere gemeenten in Nederland hebben gemeenten binnen dit onderzoek deze wettelijke verplichting onder andere vormgegeven door middel van een onafhankelijke adviesraad. Als gemeenten beleidsplannen maken, worden deze formele adviesraden om ingeving gevraagd. Meestal is dit vast onderdeel van de lokale 'beleidscyclus'. (zie: Gemeente Zeist 2022; Gemeente Oude IJsselstreek 2021; Gemeente Amsterdam 2021; Gemeente Haarlem 2023; Gemeente Den-Haag 2023; Gemeente Leeuwarden 2020).

Instrumenten die beleidsbehoeften routinematig vastleggen, stellen beleidsmakers eerder in staat om door middel van overleg instemming te verkrijgen over bepaalde beleidsbehoeften (Bali & Halpin, 2021). Deze instemming wordt door respondent RA2 verder toegelicht: *'De Raadsvergaderingen zijn altijd openbaar en die kun je ook online volgen om ervoor te zorgen dat iedereen op hetzelfde kennisniveau komt om uiteindelijk tot instemming over beleidsplannen te komen'*. Meerdere respondenten bevestigen het motief voor de inzet van openbare raadpleging om tot een 'gelijkwaardig informatielevel' te komen. Respondent BM7 voegt daar nog aan toe: *'Bij de inzet van informatiebijeenkomsten gaat het erom dat mensen zich verwelkomt en gesterkt voelen om een gesprek te kunnen voeren'*. Daartegenover kunnen open raadgevingsinstrumenten ook zorgen voor oververtegenwoordiging van belangenorganisaties en de aanwezigheid van deelnemers die onuitgenodigd zijn en daardoor geen gewenst belang vertegenwoordigen (Halpin, 2011). In paragraaf 5.5 wordt verder ingegaan op de gevolgen van diversiteit bij de inzet van open raadgevingsinstrumenten.

De lokale raadgevingsinstrumenten die bij dit mechanisme worden omschreven, zijn openbare Raadsvergaderingen, informatiebijeenkomsten, informele bijeenkomsten, bewonersavonden, hoorzittingen, adviesraden (ongevraagd en gevraagd) en de mogelijkheid tot zienswijze bij

beleidsnota's. Informele bijeenkomsten en vergaderingen zijn de meest benoemde raadgevingsinstrumenten bij gestandaardiseerde participatievormen. Lokale bestuurders gaan hierbij wel met externe belanghebbenden in gesprek, maar het gaat hen meer om de mate van erkenning en betrokkenheid, dan om het verlangen van daadwerkelijke inspraak. Het gaat lokale bestuurders er dan om dat zij aantonen hoe zij tot bepaalde besluitvorming zijn gekomen. Respondent RA2 benadrukt deze bevinding: *'Dus je probeert op die manier vanuit de gemeente in ieder geval open en transparant te zijn en dan laten we al die mensen 'gewoon' hun zegje doen'*.

Openbare vergaderingen en informele bijeenkomsten zijn zoals gesteld onderdeel van gestandaardiseerde raadgevingsinstrumenten. Dat lokale bestuurders eerder kiezen voor een leverancier gerichte participatievorm om instemming en oplossingen over beleidsplannen te verkrijgen, bevestigt de eerste hypothese (H1): Gemeenten kiezen eerder voor een gestandaardiseerde raadplegingsmethode om consensus over beleidsproblemen te genereren.

§5.4 Genereren van draagvlak door steun belangenbehartigers

Het betrekken van maatschappelijke- en belangenorganisaties vergroot de mate van legitimiteit van beleidskeuzes (Arras & Braun, 2018). Als beleidsplannen breed geaccepteerd zijn, verloopt de politieke besluitvorming soepeler en wordt beleid beter nageleefd (Fraussen, 2022). Lokale bestuurders zetten dit mechanisme inderdaad in om draagvlak te mobiliseren bij de beleidsuitvoering, maar de inzet van belangenvertegenwoordigers vormt ook een gevaar voor onevenwichtige belangenvertegenwoordiging (Fraussen & Braun, 2018).

BM5 legt uit wat belangengroepen kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak: *'Draagvlak genereren betekent voor mij dat je openstaat en ruimte geeft voor een belangengroep om mee te denken en mee te werken aan de invulling over beleidsplannen.'* De inzet van instrumenten met belangenvertegenwoordigers wordt gezien als effectieve vorm van raadpleging doordat woordvoerders van wijken of organisaties bijvoorbeeld goed weten wat er binnen hun wijk of organisatie speelt. Respondent BM7 geeft een illustratie van de samenwerking met wijkvertegenwoordigers: *'We werken bijvoorbeeld met een bepaald wijkmanagement, dus dat zijn bepaalde wijkmanagers die heel goed weten wat er in de buurt speelt en wat een buurt nodig heeft, en dan gaan we dan wel is bij op de 'koffie' om deze waardevolle inzichten op te halen'*. Respondenten bevestigen het motief dat mobilisatie van beleidspartners bijdraagt aan het vergroten van draagvlak bij beleidsplannen. De lokale raadgevingsinstrumenten die worden

ingezet bij dit mechanisme zijn: klankbordengroepen, werkgroepen, denktanks en woonkamer gesprekken/keukentafel gesprekken.

Naast deze positieve samenwerkingen benoemen respondenten ook nadelige gevolgen doordat bepaalde belangen ‘vergeten’ kunnen worden. Bij de inzet van een belangengroep is het essentieel dat er een evenwichtige belangenvertegenwoordiging is, anders bestaat de kans op een ongelijk speelveld en ondoorzichtige besluitvorming (Fraussen & Braun, 2018). Een respondent legt uit dat bij de inzet van een ‘Klankbordgroep’, LTO als brancheorganisatie van de landbouw deelnam maar destijds een tweesplitsing naar Farmers Defence Force ontstond. Deze laatstgenoemde ‘ongehoorde’ belangen zijn vervolgens het plein opgegaan om te demonstreren. WH1: *‘En toen kreeg ik het verwijt van de politiek, van waarom heb je niet naar iedere boer een brief gestuurd hoe we bezig zijn? Je weet toe wel welke boeren en belangengroepen we allemaal hebben in de gemeente?’*. Een andere respondent legt uit dat wederom bij de inzet van een Klankbordgroep met maatschappelijke belangengroepen zoals wijkvertegenwoordigers een park werd ingericht. Dit leek een geslaagd participatietraject, maar de samenstelling bleek achteraf onvoldoende vertegenwoordigd te zijn, BM3: *‘Maar toen ik bij de migrantenvrouwen in Noord langskwam, waar dat park is gelegen, legde ik dit project uit en bloeide ze allemaal op en toen moest ik zeggen: ‘Nee, dat kan nu niet meer, want het proces is al afgesloten’*. Ook in een evaluatie over de inzet van participatie uit interne documenten van een middelgrote gemeente, waarin ook de resultaten uit interviews met verschillende betrokkenen zijn opgenomen, blijkt dat de toegevoegde waarde van draagvlak bij beleidspartners niet consistent is: *‘De belangenverenigingen hebben soms draagvlak onder hun achterban, maar soms ook niet. Ze zijn geschikt om informatie op te halen, maar niet als medebeslisser’* (Gemeente Oude IJsselstreek 2023a).

Op lokaal niveau wordt het mobiliseren van beleidspartners om beleid te verantwoorden gezien als een wankelend mechanisme. Bij de inzet van raadgevingsinstrumenten met belangengroepen wordt wel gebruik gemaakt van de traditionele vormen van participatie wat hypothese (H2) bevestigt, maar wat hierbij moet worden opgemerkt is dat er meer bewustwording plaatsvindt over de onevenwichtige belangenvertegenwoordiging bij de inzet van belangengroepen.

§5.3 Beleidskwaliteit verhogen door praktische deskundigheid

Tonkens (2009) beschrijft de absolute meerwaarde van de bijdrage die burgers met praktische deskundigheid kunnen inbrengen bij beleidsvorming. Zij noemt dit zelfs ‘beleid verhogend en onmisbaar’. Deze vorm van expertise maakt beleidsmakers attent op de zogeheten ‘blinde vlekken’ dat ontbreekt bij de inzet van alleen beleidsdeskundigheid (Bovenkamp, 2008). De resultaten binnen dit onderzoek bevestigen de opkomende en essentiële rol van burgerparticipatie bij de beleidskwaliteit van gemeentelijke besluitvorming, maar benadrukken ook de waarborging van technische reputatie van de overheid (Fraussen, 2022).

Dat informatie een centrale rol speelt bij de inzet van participatie, is vrijwel bekend, maar in hoeverre speelt de praktische deskundigheid een rol bij de keuze van raadgevingsinstrumenten? RA2 benadrukt de meerwaarde van dit fenomeen: *‘Expertise is één ding, maar je hebt ook gewoon ervaringsdeskundigheid of praktische wijsheid nodig. Kijk verkeerskundigen kunnen nog steeds hele stomme kruispunten ontwerpen’*. Ook respondent WH1 erkent dit doormiddel van een voorbeeld aan te halen over de ontwikkeling van landbouwgronden. Hierbij was het grondwaterpeil te laag en werd in samenwerking met Waterschap besloten om bepaalde maatregelen in te voeren. Echter, na het voeren van gesprekken met *‘mensen uit het veld’* bleek dat de gemeente een totaal verkeerde inschatting had gemaakt: *‘En dat is zulke waardevolle informatie. Letterlijk met je voeten in de klei. Mensen die al jaren op die plek wonen, weten sommige dingen gewoon beter dan de gemeente zelf.’* Respondenten geven aan dat beleidsdeskundigen in theorie hoog opgeleid kunnen zijn, maar inwoners beschikken over praktische kennis doordat zij een bepaalde situatie ‘gewoon heel goed kennen’ en dat is van meerwaarde bij het verhogen van beleidskwaliteit.

Daarnaast komt veelal naar voren dat de vorm van burgerraadgeving afhangt van de doelgroep analyse. Er wordt een onderscheid gemaakt bij het type praktische deskundigheid: neutrale deskundigheid en gestuurde deskundigheid. Bij de vraag naar neutrale deskundigheid worden eerder bijeenkomsten georganiseerd, enquêtes gebruikt of vormen van coproductie ingezet. Respondent PA6 legt dit type deskundigheid uit: *‘Burgerraadgeving kan ook zijn dat tijdens dit soort open bijeenkomsten, met enquête inzet, de burger adviseert: A of B? Of geel of groen? Dat is dan de vraag en uiteindelijk is het dan aan de gemeente om er wat mee te doen.’* Ook worden er samenwerkingsplatforms ingezet zoals burgerfora, burgerpanels, sociale media (Twitter/Facebook). Deze online media wordt omschreven als middel om burgers te laten

meebeslissen wat er met hun leefgebied gebeurt. Daarnaast worden burgerberaden specifiek aangehaald om de neutrale deskundigheid te waarborgen bij het maken van een besluit. BM8 legt uit: *‘Want je zit daar niet als ervaringsdeskundige op een zwaar inhoudelijk onderwerp’*.

Als er meer vraag is naar gestuurde deskundigheid, waarmee kennis- of ervaringsdeskundigheid over een bepaald onderwerp wordt bedoeld, wordt een semi gesloten bijeenkomst gehouden (in dit onderzoek wordt deze vorm als focusgroep aangeduid). De samenstelling hiervan wordt namelijk door middel van een open oproep waar burgers zich voor kunnen aanmelden verspreid, waarna vervolgens een (focus)groep wordt samengesteld. Respondent BM3 benoemt hierbij een voorbeeld uit de praktijk: *‘We hebben bijvoorbeeld een platform groen. Daar hebben we ‘experts’ op het gebied van groen die ons adviseren in een team op het gebied van mobiliteit’*. Respondent BM4 beschrijft hierbij een andere variant waarbij een project is opgezet binnen een wijk waar het gelukt is om vrijwillig van het gas af te komen. Hierbij namen verschillende omwonenden deel met ook een relevante beroepsachtergrond (zoals een wetenschapper van de TU Delft): *‘Dus in principe probeer je altijd in samenwerking te kijken wat je kan realiseren en dus vaak tot zo’n omroep in de buurt te komen: van hé ik ben bezig met dit plan wie wil meewerken? En dan komt het eigenlijk vanzelf tot stand’*. De lokale raadgevingsinstrumenten die worden ingezet bij de vraag naar praktische deskundigheid zijn: enquêtes, online samenwerkingsplatforms (burgerfora, burgerpanels, sociale media), burgerberaden en focusgroepen.

Verschillende respondenten benadrukken dat niet elke casus zich leent voor de inzet van deze participatieve vorm van raadgeving. Zo geeft respondent BM3 aan: *‘We moeten wel oppassen dat door nadruk te leggen op die participatieve democratie, niet bij de mensen het idee laat ontstaan dat participatie overal bij ingezet kan worden’*. De eerste reden om niet te kiezen voor deze vorm wordt bekrachtigd door de aanwezigheid van onverenigbare belangen bij een casus. Respondenten halen meerdere keren een casus aan met de opvang van vluchtelingen. Indien bij een casus het risico bestaat op het onderliggende mechanisme ‘not in my backyard’, kiezen lokale bestuurders niet voor de inzet van burgerinspraak. BM9 legt dit als volgt uit: *‘Het komt hoogst zelden voor dat mensen zeggen van doe mij een opvanglocatie voor 350 asielzoekers’*. Een tweede reden om niet voor praktische inspraak van burgers te kiezen wordt gevonden in de technische complexiteit van een casus, ofwel de technische resultaatgerichte reputatie van de overheid (Fraussen, 2022). Sommige casussen zijn simpelweg te complex om daar *‘wisdom of the crowd’* bij te betrekken (RA2). Voorbeelden die hierbij benoemd worden zijn:

klimateitbeleid, stikstof problematiek, groot onderhoud van straten en reconstructies van wegen of riool: *‘Dat is gewoon de verantwoordelijkheid die we daar als gemeente in hebben’*. PA6 benoemt het gevolg van een casus waarbij te veel praktische deskundigheid heeft geleid tot beleidsvorming wat uiteindelijk niet meer uitvoerbaar was: *‘En daar zijn zoveel maatregelen opgenomen met allemaal ditjes en datjes, dat het nu een mozaïek aan beleid is waar niemand meer wat van snapt...en dat is gevaarlijk’*. Indien belangen dusdanig tegenstrijdig aan elkaar zijn of een casus te technisch of complex van aard is, kiezen lokale bestuurders eerder voor een meer leverancier gerichte participatievorm waar de inspraak beperkt is.

Het motief om te kiezen voor een participatieve vorm, hangt af van de onderliggende vraag: *‘Wat kan de inspraak van burgers toevoegen aan dit beleidsproject?’* (BM3). Als het antwoord is dat de inspraak voornamelijk zorgt voor onverenigbare belangen of dat de casus dermate complex of technisch van aard is, wordt deze vorm van raadgeving uitgesloten. Indien ervaringsdeskundigheid wel als meerwaarde wordt erkend bij het verhogen van beleidskwaliteit, wordt gekozen voor een participatieve vorm of coproductie. Dit bevestigt de derde hypothese van dit onderzoek (H3).

§5.5 Inclusief draagvlak bevorderen door vergroten diversiteit

Mukherjee et al., (2021) stellen dat overheden zijn gaan vertrouwen op de inzet van een hybride benaderingsmethode om diversiteitsdeelname te vergroten (open én gesloten benaderingsmethode). Daarentegen beweert de literatuur ook dat deze aanpak kan zorgen voor een negatieve invloed op de diversiteit door oververtegenwoordiging van dominante actoren (Fraussen et al., 2020). Op lokaal niveau motiveren bestuurders eveneens dat een hybride aanpak hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot een meer diverse deelname van belanghebbenden, maar dat daar nog weinig empirisch bewijs over bestaat.

Er bestaat een tweesplitsing over de waarborging van inclusiviteit bij de inzet van openbare benaderingsmethodes. Enerzijds leggen een aantal respondenten uit dat openbare raadpleging ingericht moeten worden op een manier dat iedere doelgroep zich welkom en gehoord voelt. Als dat bereikt is, zou er sprake zijn van *‘inclusief draagvlak’*. Respondent BM7 definieert: *‘De term inclusiviteit is dat zoveel mogelijk mensen mee kunnen doen, dat is nu even de definitie die ik er aangeef’*. Hiermee wordt bedoeld de aanwezigheid van een tolk voor de mensen die de taal niet machtig zijn, avondeten voor de mensen die uit werk komen of de reistijd die mensen

moeten afleggen om een bijeenkomst te bezoeken. Anderzijds beschrijven respondenten dat inclusiviteit er ook mee te maken heeft dat gemeenten een actievere rol moeten aannemen in het bereiken van andere soorten doelgroepen die in beginsel niet komen opdagen. Daarmee wordt bedoeld op alleen het openbaar, bereikbaar en multicultureel maken van deze vormen niet voldoende is om beleid als ‘inclusief’ te kenmerken. Respondent RA2 legt uit: *‘Belangrijk aan inclusiviteit is dat het proces op een manier wordt ingericht dat niet iedereen gelijk hoeft te krijgen, maar wel iedereen gehoord is.’* De onderstreepte zinsdelen onderscheiden zich in de definitie die lokale bestuurders geven aan de waarborging van inclusiviteit. Als de gemeente transparant en openbare toegang verleent aan alle doelgroepen, valt dat volgens sommige respondenten te definiëren als inclusief draagvlak. Aan de andere kant is het volgens andere respondenten nodig om de deelname van meer diverse soorten doelgroepen vast te leggen om beleid als inclusief te kenmerken.

Desondanks de uiteenlopende perspectieven over de waarborging van inclusiviteit bij een openbare benadering, bestaat er wel unanimiteit over het feit dat deze methode niet (meer) volstaat om deelnemersdiversiteit te vergroten. Respondenten benadrukken de moeizame zoektocht naar het bereiken van bepaalde doelgroepen. RA2 legt dit uit: *‘Want ‘ja, het wijkpanel was het daarmee eens’. Dat is wel ‘draagvlak’ maar van oude mannen en twee oude vrouwen die al 40 jaar in dat wijkpanel zitten. Ja, wat zegt dat dan?’*. Voornamelijk het bereiken van jongeren, ouderen, mensen met een etnische achtergrond en praktisch opgeleiden mensen worden als ‘issue’ gekenmerkt. Bij openbare raadpleging worden overwegend dezelfde soort ‘type mensen’ gezien en daar wordt dan uiteindelijk beter naar geluisterd, respondent BM5 legt dit uit: *‘Een grotere stem krijgen ze dan ook nog natuurlijk, hè? Want zij zijn wel aanwezig, zij laten zich horen, dus dat perspectief wordt gewoon relatief groter naarmate je minder andere mensen spreekt’*. Om deze reden wordt er veelal ‘geëxperimenteerd’ met (een combinatie van) instrumenten om het ‘versnipperende landschap’ te bereiken.

Het begrip ‘hybride benaderingsmethode’ wordt niet altijd direct herkend, maar wel soortgelijk zoals BM7 omschrijft: *‘Vooral combinaties maken hé, zodat je nog meer mensen kunt bereiken’*. Een deel van de respondenten legt bij de uitleg van deze vorm de nadruk op ‘zowel offline als online’ vormen inzetten. Ook wordt meermaals verwezen naar een groot onderzoeksproject waarbij meerdere gemeenten geïnspireerd dan wel geïnteresseerd in zijn, het ‘Redress project’. Dit project onderzoekt of en hoe hybride democratische innovaties de representatieve democratie kunnen versterken. Ook zij leggen de nadruk op ‘of’ omdat tot op

heden onbekend is of deze institutionele innovaties de democratische legitimiteit en effectiviteit daadwerkelijk vergroten in een ‘poldermodel’ als Nederland (Hendriks et al., 2023; Fraussen et al., 2020). Voorstander van dit project, respondent RA2 geeft hierbij aan: *‘Ik heb wel steeds in mijn achterhoofd als wij dadelijk echt gaan experimenteren, dan wil ik wel proberen om die soorten combinaties te maken’*.

Naast de hybride aanpak, worden gesloten benaderingen als meer gevalideerd motief benoemd om de diversiteitsdeelname te vergroten. Gesloten benaderingen worden veelal gezien als effectieve en duurzame manier om in contact te blijven met (vertegenwoordigers van) verschillende belangengroepen door deelname van een kleinere groep (Fraussen, 2022). De respondenten benadrukken een andere reden om gesloten instrumenten in te zetten namelijk, om een specifieke doelgroep (één belang) te benaderen die anders niet of nauwelijks zichtbaar is. BM7 legt dit uit: *‘Dus het liefst een open waar iedereen welkom is en iedereen zich gehoord voelt, maar soms moet je overgaan naar een gesloten benadering om ondernemers, jongeren of ouderen juist te bereiken’*. Om deze doelgroepen te bereiken worden voornamelijk focusgroepen ingezet. Een ander veel benoemd instrument hierbij is opkomend en zogeheten ‘hip’ instrument: een burgerberaad. Dit instrument wordt ingezet om zoals eerder gesteld neutrale inclusiviteit te waarborgen. Respondent RA2 omschrijft dit: *‘Dat kun je dan een gesloten benadering noemen, maar dat is soms nodig om te zorgen dat de samenleving uiteindelijk beter vertegenwoordigd wordt.’* Hierbij wordt vaak aangehaald dat dit instrument alleen ingezet dient te worden als ‘middel’, en niet als ‘doel’. BM9 legt dit uit: *‘Alleen wat ik merk op het moment dat ik het punt principieel in de gemeente aan de orde stel, ‘zullen we een burgerberaad doen en we zien wel voor welk thema’, dat iedereen zoiets heeft van ho stop!’*. Een meer legitiem motief voor de inzet van burgerberaden is gevonden in de complexiteit van onderwerpen of belangen waarover de gemeente zelf niet helemaal uitkomt. Doormiddel van het bereiken van consensus tussen burgers onderling, krijgen gemeente ‘baanbrekende dingen’ voor elkaar.

De hybride benaderingsmethode bij de inzet van raadgevingstrajecten is nog van experimenterende aard. Er bestaat nog te weinig empirisch bewijs om vast te leggen dat het vergroten van diversiteitsdeelname leidt tot een gemeentelijk motief om een hybride aanpak in te zetten. Hiermee is de laatste hypothese (H4) ontkracht omdat de inzet van een gesloten benaderingsmethode tot op heden een meer gevalideerd motief is om diversiteitsdeelname te vergroten bij lokale raadgevingstrajecten.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag: ‘Hoe geven politiek-strategische motieven vormgeving aan de inzet van raadgevingsinstrumenten op lokaal niveau?’. Deze vraag wordt op basis van de resultaten uit de wetenschappelijke literatuur, semigestructureerde interviews en een documentenanalyse beantwoord door middel van een weergave van de belangrijkste bevindingen. Daarna wordt beknopt ingegaan op de beperkingen en aanbevelingen die dit onderzoek met zich meebrengt.

§6.1 Bevindingen

Sinds de opkomst van New Public Management is de overheid met toenemende mate afhankelijk van burgers en belanghebbenden om informatie en expertise te verkrijgen. De focus in internationaal onderzoek ligt voornamelijk op theoretische strategieën om participatietrajecten succesvol in te zetten. De ervaring uit de praktijk blijft echter, zeker binnen het lokaal bestuur, tot nu toe een onderbelicht thema in de wetenschappelijke literatuur. Het realiseren van een succesvol raadgevingstraject verlangt meer inzicht in de overheidsmotieven voor de inzet van raadgevingsinstrumenten (Hrivnák et al., 2021; Bali & Halpin, 2021; Fraussen, 2022).

Op basis van de onderzoeksresultaten kan de eerste hypothese over de inzet van leverancier raadgevingsvorm worden bevestigd. Lokale bestuurders kiezen eerder voor een gestandaardiseerde vorm van raadpleging wanneer consensus over beleidsproblemen wordt verlangd (H1). Deze factor vindt zijn grondslag voornamelijk in het motief om een ‘gelijkwaardig informatieniveau’ te bereiken over beleidsplannen met belanghebbenden. In dit geval engageren lokale bestuurders zich wel in gesprekken met externe belanghebbenden, maar hun focus ligt meer op het verkrijgen van erkenning en betrokkenheid dan op het streven naar daadwerkelijke inspraak. Voor hen is het belangrijk om aan te tonen hoe zij tot bepaalde beslissingen zijn gekomen. De tweede hypothese kan ook worden bevestigd. Lokale bestuurders kiezen eerder voor een traditionele raadgevingsvorm als er draagvlak voor beleidsvorming wordt gezocht door middel van steun beleidspartners (H2). De inzet van instrumenten met (belangen) vertegenwoordigers wordt over het algemeen gezien als effectieve vorm van raadpleging doordat maatschappelijke vertegenwoordigers van wijken bijvoorbeeld goed weten wat er binnen hun wijk speelt. Daarbij dragen belangenorganisaties ook bij aan draagvlak voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. Wat hierbij echter opgemerkt dient te worden

is het risico van vergeten belanghebbenden dat wordt benadrukt bij de inzet van een raadgevingsvorm met belangenbehartigers.

De derde hypothese kan eveneens worden bevestigd. Lokale bestuurders kiezen eerder voor een participatieve raadgeving of co-creatie als zij de beleidskwaliteit willen verhogen door middel van praktische expertise (H3). Daarbij worden wel twee uitzonderingen genoemd. Enerzijds wordt dit motief ontkent indien er te veel onverenigbare belangen in een casus zijn en anderzijds als de casus dermate complex of technisch van aard is, wordt deze vorm van raadgeving uitgesloten. Tot slot verwacht de laatste hypothese dat hybride methodes eerder worden ingezet om diversiteitsdeelname te vergroten. Tot op heden wordt voornamelijk nog ‘geëxperimenteerd’ met de inzet van een combinatie aan instrumenten ‘zowel online als offline’ (H4). Hiermee is de vierde hypothese ontkracht waarbij opgemerkt moet worden dat gezien de onderzoeksresultaten, de hybride aanpak hoogstwaarschijnlijk wel leidend gaat zijn in meer toekomstige raadgevingstrajecten indien er meer empirisch bewijs over is.

Dit onderzoek laat zien dat de motieven van lokale bestuurders van grote invloed zijn op de vormgeving van een raadgevingstraject. Lokale bestuurders bepalen namelijk welke vorm van raadgeving wordt ingezet en dat heeft grote invloed op de instrumentenkeuze. Hoewel de inzet van een raadgevingsvorm niet gelijk staat aan een instrumentenkeuze, zijn de motieven van lokale bestuurders ook verklarend voor het type raadgevingsinstrument dat daarna volgt. Zo kiezen lokale bestuurders niet alleen eerder voor een leverancier gerichte vorm om erkenning en betrokkenheid over beleidsproblemen te verkrijgen, maar resulteert dit ook in de inzet van gestandaardiseerde raadgevingsinstrumenten zoals raadsvergaderingen, informatiebijeenkomsten, informele bijeenkomsten, bewonersavonden, hoorzittingen of de mogelijkheid tot zienswijze van beleidsnota's. Datzelfde geldt voor de inzet van een traditionele raadgevingsvorm. Als lokale bestuurders draagvlak willen mobiliseren bij beleidspartners, kiezen zij eerder voor een participatieve vorm waarbij vertegenwoordigers van wijkinstanties of belangengroepen deelnemers zijn zoals klankbordengroepen, werkgroepen, denktanks of woonkamergesprekken. En tot slot, als lokale bestuurders beleidskwaliteit willen verhogen door praktische expertise, kiezen zij eerder voor burgerraadpleging zoals enquêtes, focusgroep, burgerberaad of (online) samenwerkingsplatform.

Concluderend kan worden gesteld dat tussen de start van een raadgevingstraject en de uiteindelijke instrumentenkeuze, strategische overwegingen bestaan die een bepalende rol

spelen voor de vormgeving van lokale raadgevingstrajecten. De keuze voor een type raadgevingsinstrument wordt dan ook sterk bepaald door de onderliggende politiek-strategische motieven van lokale bestuurders.

§6.2 Beperkingen

Dit onderzoek geeft inzicht in de verschillende motieven van lokale bestuurders die de vormgeving van raadgevingstrajecten medebepalen. De eerste drie hypothesen komen dan ook overeen met de op theorie gebaseerde verwachtingen, met uitzondering van de verwachting met betrekking tot de hybride benaderingsmethode en de vergroting van diversiteitsdeelname. De overige literatuur kan dus op basis van deze onderzoeksresultaten worden gegeneraliseerd naar lokale context. Daarmee ligt een gedegen theoretische basis voor verder onderzoek naar de vormgeving van raadgevingstrajecten in lokale context. Het is echter wel belangrijk om ook de beperkingen in overweging te nemen.

De eerste implicatie is dat nieuwe nationale wetgeving rondom participatieprocessen de resultaten van dit onderzoek mogelijk aantast. Vanaf 1 januari 2024 gaat de nieuwe Omgevingswet in. Deze wet zorgt onder andere voor een gemeentelijke motiveringsplicht om bij beleid over de fysieke leefomgeving aan participatie te doen en zorg te dragen voor participatiebeleid inclusief handvatten voor de uitvoering hiervan (Ministerie IenW, z.d.). Daarnaast ligt er op dit moment een wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ bij de Raad van State. Deze wet stelt een participatieverordening verplicht ter vervanging van de bestaande inspraakverordening om naast beleidsvoorbereiding, ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid de mogelijkheid tot betrokkenheid van inwoners vast te leggen ¹. Respondenten gaven aan intern hard bezig te zijn om invulling te geven aan deze regelgeving door middel van aanpassingen van verordeningen en nieuw participatiebeleid. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek gebaseerd zijn op een zogeheten sleutelmoment. Na de invoering van deze wetten en gemeentelijke verordeningen zal het participatiebeleid en daarmee de keuze voor raadgevingsinstrumenten kunnen verschuiven.

Een tweede implicatie is dat de instrumenten in dit onderzoek niet een volledigheid aan bestaande raadgevingsinstrumenten impliceren. Zoals gesteld in paragraaf 5.1.3 bestaat er geen

¹ *Kamerstuk II 2022/23, 36210, nr. 2.*

eenduidige typologie van instrumenten en wordt er volgens de resultaten van dit onderzoek grootschalig geëxperimenteerd met nieuwe combinaties en instrumenten. Door het tijdsbestek waarin dit onderzoek moest plaatsvinden, is er een limitatie gesteld aan de instrumenten die zijn geselecteerd. Dit resulteert in een onderzoekersbias en selectiebias er dient daarom rekening te worden gehouden met de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Een derde implicatie is dat er geen rekening is gehouden met de beperkingen van beleidskaders van lokale bestuurders. Contextuele factoren zoals politieke context, tijd en middelen en afweging van democratische waarden zijn buiten beschouwing gelaten vanwege praktische overwegingen (Hrivnák et al., 2021; Fraussen, 2022). Logischerwijs zullen deze factoren medebepalend en daarmee van invloed zijn op de vormgeving van een raadgevingstraject. Om definitieve conclusies te kunnen trekken, is daarom verder onderzoek nodig. De onderstaande paragraaf doet daartoe enkele aanbevelingen.

§6.3 Aanbevelingen

Door de omloop van combinaties aan raadgevingsinstrumenten, nieuwe wettelijke regelgeving en de beperkingen van dit onderzoek, dienen de resultaten van dit onderzoek als basis voor verder onderzoek en niet als nieuwe theorie. Een eerste aanbeveling is daarom om vervolgonderzoek te doen naar uitkomst van de vierde hypothese in onderzoek: diversiteitsdeelname vergroten door de inzet van hybride raadgevingsmethodes. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er op dit moment voornamelijk nog wordt geëxperimenteerd en te weinig empirisch bewijs voor bestaat. Wel geven respondenten aan grootschalig geïnteresseerd te zijn in deze ‘nieuwe’ methode. Er bestaat een groot Nederlands project waarbij deze aanpak uitgebreid wordt onderzocht op lokaal niveau hoe deze hybride democratische innovaties de representatieve democratie kunnen versterken (Hendriks, 2023). Het zou daarom van meerwaarde zijn om verder onderzoek te doen naar welke specifieke raadgevingsinstrumenten doelgericht ingezet kunnen worden om de diversiteitsdeelname op lokaal niveau te vergroten.

Een tweede aanbeveling is om vervolgonderzoek te doen naar de nieuwe wettelijke verplichtingen en de invloed daarvan op de vormgeving van raadgevingstrajecten (waarbij de gemeente initiatiefnemer is). Een derde aanbeveling is om onderzoek te doen naar contextuele kenmerken, naast politiek-strategische motieven, en hoe deze van invloed zijn op de vormgeving bij raadgevingstrajecten. Hrivnák et al., (2021) stelt bijvoorbeeld dat het gebrek

aan tijd en middelen in lokale context medebepalend is, zoals het gebrek aan ervaring met gemeenschapsplanning, gebrek aan geld voor vormgeving van instrumentarium, gebrek aan tijd of vaardigheden voor het werken met ICT-systemen en toegang tot online enquêtes. Hoewel planningskosten op het niveau van de basisgemeenschap minimaal kunnen zijn, kunnen de kosten voor het organiseren van fysieke bijeenkomsten, het veiligstellen van gratis ruimtes, beloningen of andere overheadkosten en technische ondersteuning in grotere steden aanzienlijk hoog zijn (Hrivnák et al., 2021). Vervolgonderzoek naar de contextuele kenmerken van raadgevingstrajecten op lokaal niveau, zou als aanvulling kunnen fungeren bij de resultaten van dit onderzoek.

Literatuurlijst

- Albareda, A., Braun, C., & Fraussen, B. (2023). Explaining why public officials perceive interest groups as influential: on the role of policy capacities and policy insiderness. *Policy Sciences*, 1-19.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Arras, S. & Braun, C. (2018). Stakeholders wanted! Why and how European Union agencies involve non-state stakeholders. *Journal of European Public Policy*, 25 (9): 1257- 1275.
- Baarda, B. (2009). Dit is onderzoek! *Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*, 18.
- Bali, A., & Halpin, D. (2021). Agenda-setting instruments: means and strategies for the management of policy demands. *Policy and Society*, 40(3), 333-344.
- Beyers, J., & Arras, S. (2021). Stakeholder consultations and the legitimacy of regulatory decision-making: A survey experiment in Belgium. *Regulation & Governance*, 15(3), 877-893.
- Boeije, H. (2014). Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen. *Den Haag: Boom Lemma*.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* 4th Ed Oxford: Oxford University Press.
- Bunea, A. (2020). Stakeholder Consultations. *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Inwoners per gemeente*. Geraadpleegd op 12 mei 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Cornwall, A. (2008). Unpacking ‘Participation’: models, meanings and practices. *Community development journal*, 43(3), 269-283.
- Fraussen, B. (2022). Consultation tools and agenda setting. In Howlett, M. (ed.), *The Routledge International Handbook of Policy Tools*.
- Fraussen, B., Albareda, A. and Braun, C. (2020), ‘Unpacking Consultation Approaches: identifying combinations of consultation tools and their implications for stakeholder diversity’, *Policy Sciences*.

- Fraussen, B. & Braun, C. (2018). 'De lobby aan banden'? Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenbehartiging. *Tijdschrift voor Toezicht*, 18(4), pp. 103-113.
- Gemeente Amsterdam. (2021). *Beleidskader Participatie*. Geraadpleegd op 22 mei 2023, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/invloed/participatie/>
- Gemeente Haarlem. (2023, 14 juni). *Aanpassing participatiebeleid | Gemeente Haarlem*. Geraadpleegd op 16 juni 2023, van <https://haarlem.nl/aanpassing-participatiebeleid>
- Gemeente Den-Haag (2023, juni 8). *Participatie in Den Haag*. Geraadpleegd op 21 mei 2023, van <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/denk-mee/participatie-in-den-haag.htm>
- Gemeente Leeuwarden. (2020). *Omgevingsvisie - Gemeente Leeuwarden*. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://www.leeuwarden.nl/omgevingswet/omgevingsvisie/>
- Gemeente Oude IJsselstreek. (2021). *Participatiebeleid Oude IJsselstreek*. Geraadpleegd op 28 mei 2023, van <https://www.oude-ijsselstreek.nl/participatiebeleid>
- Gemeente Zeist. (2022). *Handvat Participatie Gemeente Zeist*. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://www.zeist.nl/projecten/participatie>
- Halpin, D. (2011). Explaining policy bandwagons: Organized interest mobilization and cascades of attention. *Governance*, 24(2), 205-230.
- Hendriks, F., Van Ham, C., & Jacobs, K. (2023). *REDRESS Project - Home*. REDRESS Project. Geraadpleegd op 16 mei 2023, van <https://redressproject.nl/>
- Hrivnák, M., Moritz, P., Melichová, K., Roháčiková, O., & Pospíšová, L. (2021). Designing the participation on local development planning: From literature review to adaptive framework for practice. *Societies*, 11(1), 19.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & society*, 39(3), 354-381.
- Lee, Y. (2006). Design participation tactics: redefining user participation in design.
- Loyens, K., & Van de Walle, S. (2006). Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling. *Leuven: Public Management Institute*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *Regio-indelingen*. Regioatlas. Geraadpleegd op 23 mei 2023, van https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/gemeenten

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (z.d.). *Nieuwe omgevingswet regelt alles voor de omgeving*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 17 juni 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

Mukherjee, I., Coban, M. K., & Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: A review. *Policy sciences*, 54(2), 243-268.

M50 Middelgrote Gemeenten. (z.d.). *Over M50*. Geraadpleegd op 7 juni 2023, van <https://middelgrotegemeenten.nl/strag+m50/default.aspx>

NOS. (2023, 24 mei). *Ombudsman: overheid moet beter luisteren naar burger*. NOS. <https://nos.nl/artikel/2476295-ombudsman-overheid-moet-beter-luisteren-naar-burger>

Portschy, S. (2016). Community participation in sustainable urban growth, case study of Almere, the Netherlands. *Pollack Periodica*, 11(1), 145-155.

Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World development*, 23(8), 1247-1263.

Rutgers, M. R. (2011). Het pantheon van de publieke waarden. *Oratiereeks*.

Stivers, C. (2010). Democratic knowledge: The task before us. *Administration & Society*, 42(2), 248-259.

Tonkens, E. (2009) 'Burgerparticipatie en burgerinitiatief', blz. 135-141 in E. Tonkens (red.) *274 vertrouwen in burgers Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: sun Trancity.

Van de Bovenkamp, H. M., Grit, K., & Bal, R. (2008). Inventarisatie patiënten participatie in onderzoek, kwaliteit en beleid. *Rotterdam: iBMG*.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland (BWT). (z.d.). *De Gemeentelijke Leden van Vereniging BWT Nederland*. Geraadpleegd op 28 mei 2023, van <https://www.vereniging-bwt.nl/leden/gemeentelijke-leden>

Bijlagen

Bijlage 1 – Interviewoproep

Respondenten gezocht

Een kwalitatief onderzoek naar gemeentelijke motieven voor publieke participatie bij de totstandkoming van lokale besluitvormingen.

De overheid gaat steeds vaker in overleg met de samenleving over verschillende beleidskwesties. Sinds de opkomst van New Public Management is de overheid met toenemende mate afhankelijk van burgers en belanghebbenden om informatie en expertise te verkrijgen. Deze vorm van publieke participatie wordt vormgegeven door middel van de inzet van verschillende raadgevingsinstrumenten: openbare (online) hoorzittingen en evenementen, enquêtes, e-surveys, deskundigengroepen, burgerberaden, chatgesprekken, focusgroepen, gemeenschapsforum, openbare (online) raadplegingen en workshops. Deze instrumenten zijn belangrijk in alle onderdelen van de bestuurlijke beleidscyclus. Ze worden ingezet om draagvlak voor besluitvorming te creëren, nieuwe inzichten in complexe beleidsproblemen te genereren en het is een manier om vorm te geven aan de participerende samenleving. Een literatuurgevestigde vraag hierbij is waarom er wordt gekozen voor een bepaald soort instrument. Wordt deze keuze bevorderd door bepaalde afhankelijkheden of door een heersende overheidsstrategie?

In dit onderzoek staan gemeenten centraal om empirisch het voorkomen van verschillende factoren in het raadgevingsproces te onderzoeken en hun relatie voor de keuze van raadgevingsinstrumenten te verklaren. De analyse eenheid in dit onderzoek zijn ambtenaren bij gemeenten die belast zijn met de benadering en vormgeving van raadgevingsinstrumenten. Doormiddel van acht tot tien interviews wordt data verzameld over de factoren die invloed hebben op de keuze van een instrument op lokaal niveau. Het termijndoel is om deze interviews in de maand mei 2023 (z.s.m.) af te nemen en in juni 2023 te transcriberen. Indien u zich wil aanmelden als respondent of vragen heeft, ben ik te benaderen via mail of telefoon: nadinestevens21@hotmail.com - 0654945645. Bij voorbaat dank!

Bijlage 2 – Interviewlijst

Onderwerp	Vragen
Introductie Hoofdvraag: Welke instrumenten worden er ingezet en waarom?	- Doel onderzoek toelichten; - Wijze van interview toelichten; - Vertrouwelijkheid en neutraliteit toelichten; - Op welke beleidsterreinen ben je actief? - Welke functie of rol heb je binnen het participatietraject? - Hoe is het thema participatie georganiseerd? - Is er een participatiebeleid of/en een participatieplan? - Kun je een voorbeeld geven van een participatietraject?
Consensus en instrumenten	- Hoe kunnen gestandaardiseerde vormen van raadpleging de gemeente voorzien van toegevoegde waarde? - Hoe speelt bewustwording over beleidsproblemen een rol bij open raadpleging? - Welke gestandaardiseerde vormen van raadpleging worden er ingezet? - Vervolgvrage: waarom worden deze instrumenten ingezet?
Draagvlak en instrumenten	- Hoe kan een belangenorganisatie of gemeenschapswoordvoerder de gemeente voorzien van toegevoegde waarde? - Hoe speelt steun van belangenbehartigers een rol bij de inzet van raadpleging? - Welke raadgevingsvormen met belangenbehartigers worden er ingezet? - Vervolgvrage: waarom worden deze instrumenten ingezet?
Expertise en instrumenten	- Hoe kan de inzet van burgerraadpleging de gemeente voorzien van toegevoegde waarde? - Hoe speelt praktische deskundigheid een rol bij burgerraadpleging? - Hoe speelt waarborging van beleidsdeskundigheid een rol bij burgerraadpleging? - Welke raadgevingsvormen met burgers worden er ingezet? - Vervolgvrage: waarom worden deze instrumenten ingezet?
Diversiteit en instrumenten	- Hoe verloopt het contact met vaker deelnemende actoren bij de inzet van raadgevingsinstrumenten? - Hoe speelt de waarborging van inclusiviteit een rol bij raadpleging? - Welke raadplegingsbenaderingsmethodes (open, gesloten, hybride) worden er ingezet? - Vervolgvrage: waarom wordt er voor een bepaalde benaderingsmethode gekozen?
Open vraag	- Is er een motief dat (nog) niet besproken is, maar wel invloed uitoefent op de inzet en keuze van instrument(en)?