

*rivm*

Briefrapport 830950003/2008

L. Dreijerink | H. Kruize | I. van Kamp

# Burgerparticipatie in beleidsvorming

Resultaten van een verkennende literatuurreview

# **Burgerparticipatie in beleidsvorming**

## Resultaten van een verkennende literatuurreview

RIVM Briefrapport 830950003/2008, bijlage bij briefnummer 063/2008 MGO

Lieke Dreijerink  
Hanneke Kruize  
Irene van Kamp

Contact:  
Hanneke Kruize  
Centrum voor Milieu-Gezondheid Onderzoek  
[Hanneke.kruize@rivm.nl](mailto:Hanneke.kruize@rivm.nl)

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van Ministerie van VROM - DGM LMV, in het kader van Project Afwegingsinstrumentarium - Kwaliteit van de leefomgeving' (M/830950)

© RIVM 2008

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave'.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel	6
1.3 Opzet van het rapport	7
<b>2 Methode</b>	<b>9</b>
2.1 Literatuurverzameling	9
2.2 Literatuurselectie	9
<b>3 Bestuur en participatie</b>	<b>11</b>
3.1 Representatieve en directe democratie	11
3.2 Nederlands bestuur en burgerparticipatie	11
3.3 Decentralisatie en burgerparticipatie	12
<b>4 Doelen van burgerparticipatie</b>	<b>15</b>
4.1 Legitimiteit	15
4.2 Steun en draagvlak	15
4.3 Verbeteren van de kwaliteit	16
<b>5 Het participatieproces</b>	<b>17</b>
5.1 Representatie	17
5.2 Organisatie	20
<b>6 Participatiemethoden</b>	<b>25</b>
6.1 Dimensies	25
6.2 Methoden	28
<b>7 De Nederlandse praktijk</b>	<b>35</b>
<b>8 Discussie en aanbevelingen</b>	<b>37</b>
<b>Literatuur</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage - Evaluatie van participatiemethoden</b>	<b>45</b>

# Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten van een algemene review van de wetenschappelijke literatuur naar de rol van burgerparticipatie in (milieu)beleidsvorming beschreven. Vanwege de beschikbare tijd is een beperkte selectie gemaakt van geschikte wetenschappelijke literatuur, en is de literatuur van 1996 tot en met 2006 meegenomen.

Door decentralisatie van milieubeleid en door internationale verdragen (onder andere Verdrag van Aarhus) speelt participatie van burgers bij beleidsvorming een steeds grotere rol. De overheid staat meer stil bij wat de burger beweegt en wenst. Beleid dat aangrijpt op wat burgers beweegt zou realistischer, efficiënter en dus effectiever zijn: het houdt immers rekening met de opvattingen, wensen, verwachtingen, irritaties en klachten van burgers (VROM, 2005). De overheid verwacht dat burgers het beleid daardoor beter zullen waarderen en de regels die eruit voortvloeien eerder zullen naleven.

De mate waarin burgers de mogelijkheid krijgen te participeren in besluitvorming hangt af van de manier waarop een land georganiseerd wordt. Nederland is een representatieve democratie, waarin soms gebruik wordt gemaakt van methoden uit een directe democratie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie klassieke motieven van overheden om burgers te laten participeren. Dit zijn het verhogen van legitimiteit, het creëren van steun en draagvlak en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming. Burgerparticipatie blijkt voornamelijk zinvol voor beleidsvorming ten aanzien van risico's waarbij onzekerheid en complexiteit een rol spelen.

Belangrijke aspecten van burgerparticipatie zijn representativiteit van de deelnemende burgers en de organisatie van het proces. Er blijkt sprake van een participatieparadox: veel burgers participeren weinig en weinig burgers participeren veel. Waarom burgers participeren, hangt mede af van hun persoonlijke motivatie. In de organisatie van een participatieproces moet rekening gehouden worden met een aantal zaken, waaronder onder andere het betrekken van *alle* relevante stakeholders, in een vroeg stadium, waarbij het proces transparant en onafhankelijk is.

Participatiemethoden kunnen op verschillende dimensies ingedeeld worden. Een veel gebruikte dimensie is het participatieniveau: de mate waarin burgers betrokken zijn bij de besluitvorming. Aan de hand van een participatieladder worden in oplopend niveau van betrokkenheid verschillende methoden beschreven. Iedere methode blijkt voor- en nadelen te hebben. Wat de optimale participatiemethode is, is daarom afhankelijk van de culturele en andere omstandigheden. De methode wordt gekozen afhankelijk van de context en het onderwerp.

Burgerparticipatie wordt in Nederland voornamelijk gebruikt als een instrument om de huidige representatieve democratie te versterken en te ondersteunen. Hierbij bestaan echter bedenkingen. Zo zijn resultaten vaak niet concreet, en ontbreekt het aan politiek gewicht aan het participatieve proces. Daarnaast wordt te veel nadruk gelegd op het creëren van steun en participatie zelf, in plaats van op het creëren van kwalitatief goede resultaten. Daar tegenover staan de inspanningen van lokale beleidsmakers om bewoners meer te betrekken bij (leefbaarheids-)projecten in de wijk, en diverse projecten en notities van VROM en andere ministeries om burgers meer bij hun beleid te betrekken en daarin te laten participeren. Het rapport bevat een checklist van onderwerpen die voorafgaand aan het proces kan worden gehanteerd om na te gaan of aan alle voorwaarden voor een participatieproces is voldaan.

Ten slotte wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Allereerst, deze review verder uit te breiden en onder andere meer toe te spitsen op participatie rond milieuproblemen, en de effecten daarvan op beleidsvorming. Daarnaast zou een uitgebreidere inventarisatie van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van milieubeleid in de Nederlandse praktijk een waardevolle toevoeging zijn. Het zou ten slotte interessant zijn te onderzoeken in hoeverre burgers behoefte hebben aan meer inspraak en of zij ook gebruik maken van de mogelijkheid tot meer inspraak. Daarbij zou de verwachting dat burgers beleid eerder naleven wanneer ze participeren in beleidsvorming geëvalueerd kunnen worden.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Al in de jaren zeventig was inspraak en participatie een belangrijk maatschappelijk onderwerp in Nederland. Dit liep parallel aan een periode van toenemend milieubesef en de opkomst van milieubeleid. Burgers realiseerden zich dat milieuvraagstukken een grote invloed hebben op de kwaliteit van hun directe leefomgeving. Het gevolg was een steeds groter burgersverzet en de oprichting van een groot aantal milieuorganisaties. De overheid voerde voornamelijk centraal georganiseerd milieubeleid. Dit beleid was gericht op het bereiken van welomlijnde doelen en resultaten door aan de negatieve effecten van menselijk handelen een halt toe te roepen (De Roo, 1999). Het beleid was vooral sectoraal, dus gericht op afzonderlijke deelvraagstukken, zoals geluid, bodemkwaliteit, geur, straling en risico.

In de jaren tachtig werd duidelijk dat een sectorale aanpak niet tot het gewenste resultaat leidde. Er werd daarom ingezet op een integrale aanpak van beleid. Deze ontwikkeling naar integrale planvorming in het milieubeleid heeft de basis gelegd voor de decentralisatie van overheidstaken een decennium later.

De Roo (2004) wijst verschillende redenen aan voor de decentralisatie van milieubeleid. Allereerst is de maatschappij assertiever geworden, terwijl de voorschriften van de overheid meer en meer botsen met de belangen en omstandigheden van de burger. Daarbij verwachten burgers steeds meer dat de overheid hun problemen oplost en lijken ze soms zelfs minder tevreden dan ooit tevoren met de inspanningen van de overheid (Michels, 2006). Een tweede reden voor decentralisatie is dat het maatschappelijke proces te complex en te dynamisch is om de overheid – en de rijksoverheid in het bijzonder - verantwoordelijk te laten zijn voor elk verschijnsel dat zich openbaart. Verder komt decentralisatie tegemoet aan de wens om de hoeveelheid regels drastisch te verminderen. Tenslotte vragen complexe problemen meer om decentrale, gebiedsgerichte sturing (De Roo, 1999). De integrale afwegingen ten aanzien van omgevingskwaliteit zijn hier een voorbeeld van. Als gevolg van de huidige decentralisatie van milieubeleid krijgen lokale overheden steeds meer verantwoordelijkheid en zeggenschap over het milieubeleid en de lokale leefomgeving.

Wanneer tegenwoordig decentraal, op lokaal niveau beslissingen over de leefomgeving worden genomen, zijn overheden bij wet verplicht alle burgers actief te informeren over hun plannen. Dit is onder meer het gevolg van de toepassing van het ‘Verdrag van Aarhus’, dat in 1998 door de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) is opgesteld. In 1992 werd in Rio de Janeiro op de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling de basis van dit Verdrag gelegd. Er werd gesteld dat milieuvraagstukken het best kunnen worden aangepakt met deelneming van alle betrokken burgers op het relevante niveau. In 1995 werd vervolgens op de Derde Europese Ministeriële Conferentie in Sofia een aantal richtlijnen aangenomen over de toegankelijkheid van milieu-informatie voor burgers en over inspraak voor burgers in de milieubesluitvorming. In 1998 werd tijdens de Vierde Europese Ministeriële Conferentie het Verdrag van Aarhus getekend. De gehele Europese regelgeving is op basis daarvan sinds 2001 aangepast (Harley & Wood, 2005).

Het Verdrag van Aarhus leunt op drie pilaren, namelijk het recht op toegang tot milieu-informatie, het recht op inspraak in de besluitvorming en het waarborgen van toegang tot de rechter bij milieuaangelegenheden. In februari 2005 heeft de Nederlandse overheid het Verdrag geïmplementeerd door middel van aanpassingen in de Wet Openbaarheid van Bestuur en de Wet Milieubeheer (VROM, 2006a). Voor het implementeren van het Verdrag waren de drie pilaren echter al bijna helemaal in het Nederlandse recht opgenomen (Roggenkamp, 2002).

In de praktijk betekent de toepassing voor alle overheden dat zij, wanneer zij van burgers het verzoek krijgen, binnen twee maanden verschillende vormen van informatie moeten kunnen geven over alle plannen die met het milieu te maken hebben. Overheden moeten deze milieu-informatie

op een gestructureerde manier paraat hebben en bovendien actief naar buiten brengen, bij voorkeur via internet. Daarnaast hebben burgers via het recht op inspraak de mogelijkheid hun meningen en zorgen te uiten over de besluitvorming rondom de plannen, waarmee de overheid vervolgens rekening moet houden (Harley & Wood, 2005). Vooral voor kleinere gemeenten, met minder tijd en middelen om hun informatie te structureren en op vragen te reageren, is deze verplichting redelijk ingrijpend. Een onderzoek door de Provinciale Milieufederaties (2006) toonde aan dat van 46 benaderde gemeenten een groot deel te laat of onvoldoende antwoord gaf op door burgers gestelde vragen over milieu-informatie.

Aangezien het Europese beleid de denkrichting van het Verdrag van Aarhus steeds verder zal volgen, is burgerparticipatie van blijvende aard. Overheden zullen daarom moeten leren hoe ze ervoor kunnen zorgen dat de mening en bezorgdheid van burgers in voldoende mate wordt meegenomen in hun beleid (Tyler, 2003). Bestuur dat gebruik maakt van effectieve burgerparticipatie is echter in feite een totaal andere manier van bestuur (Mostert, 2003). De rol van de overheid verschuift van 'governing' door een directe manier van controle, naar 'governance' waarbij de overheid moet samenwerken met diverse stakeholders - waaronder burgers - die in verschillende fases van de besluitvorming in actie komen (Newman, 2004). Sinds de jaren negentig is er aandacht voor interactief beleid in Nederland. Dit is een vorm van beleid waarbij door middel van diverse communicatiemethoden en ondersteuning van het proces een pluriforme groep stakeholders betrokken wordt bij beleid om overeenstemming te bereiken binnen een project. In de praktijk betekent dit dat publieke en private partijen door consultatieronden en onderhandeling een beleidsplan ontwikkelen, aannemen, en vervolgens implementeren. Participatie van de stakeholders (projectinitiator, andere overheden, NGO's en burgers) is daarbij een essentiële voorwaarde (Glasbergen & Driessen, 2005). De veronderstelling hierbij is dat door leerprocessen, gericht op uitwisseling van kennis en verbetering van begrip (leren), en onderhandelingen gericht op uitwisseling van mogelijkheden tot handelen (ruilen) consensus over de gemeenschappelijke aanpak van bijvoorbeeld een ruimtelijk inrichtingsproject bereikt kan worden. Voorbeelden van interactieve methoden zijn open planprocessen (Driessen & De Gier, 2001).

De tendens binnen de overheid om burgers meer te betrekken bij het beleid en meer aan te sluiten bij wat de burger beweegt, is niet alleen het gevolg van toepassing van Europese afspraken. De overheid verwacht dat burgers beleid beter zullen waarderen en de regels eerder zullen naleven, wanneer zij betrokken zijn geweest bij de vorming van dat beleid. Beleid dat aangrijpt op wat burgers beweegt zou namelijk realistischer, efficiënter en dus effectiever zijn: het houdt immers rekening met de opvattingen, wensen, verwachtingen, irritaties en klachten van burgers (VROM, 2005).

## 1.2 Doel

Als onderdeel van het project 'Afwegingsinstrumentarium, kwaliteit van de leefomgeving' (M/830950), wordt de rol van burgerparticipatie in beleidsvorming nader bekeken, door het maken van een algemene review van de wetenschappelijke literatuur. Uit kennis, theorieën en ervaringen van anderen met en over burgerparticipatie kunnen namelijk toepasbare ideeën gehaald worden voor lokaal beleid.

Dit rapport geeft een globaal overzicht van verschillende theoretische stromingen en denkrichtingen over burgerparticipatie, met daaraan gekoppeld verschillende methoden om burgers te betrekken. Het hoofddoel van deze review is een algemeen beeld te schetsen van de huidige kennis, inzichten en ontwikkelingen rondom burgerparticipatie bij beleidsvorming. Daartoe zijn de recente internationale wetenschappelijke literatuur en Nederlandse ontwikkelingen bestudeerd, en is de Nederlandse praktijk verkend.

## 1.3 Opzet van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst de methode van literatuurselectie beschreven (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de inhoudelijke resultaten van de literatuurreview gepresenteerd (hoofdstuk 3 tot en met 6). De opzet van het rapport volgt daarbij verschillende onderwerpen en thema's die uit de literatuur naar voren kwamen. Eerst wordt in algemene zin ingegaan op verschillende bestuursvormen en de rol van burgerparticipatie, zoals beschreven in de internationale, voornamelijk bestuurskundige literatuur (hoofdstuk 3), gevolgd door de verschillende doelen en belangrijke kenmerken van het participatieproces (hoofdstuk 4 en 5). In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op verschillende dimensies van participatie en participatiemethoden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 een beeld geschetst van de huidige Nederlandse praktijk. Tot slot volgen een discussie en aanbevelingen voor beleid en onderzoek in hoofdstuk 8.





## 2 Methode

### 2.1 Literatuurverzameling

Het beginpunt van deze review is een lijst van de International Association for Impact Assessment (IAIA) met titels van belangrijke literatuur over burgerparticipatie. Van deze lijst is een aantal op het eerste oog geschikte artikelen en boeken geselecteerd. Op basis van deze voorbeeldartikelen en -boeken zijn geschikte trefwoorden om literatuur te zoeken achterhaald. Met behulp van deze trefwoorden is vervolgens getracht zo veel mogelijk op burgerparticipatie gerichte studies te identificeren. Er is een zoekprofiel gebruikt dat zich richtte op burgerparticipatie in het algemeen. Er is gezocht op de trefwoorden 'public participation' en 'citizen participation'. Vanwege de grote hoeveelheid literatuur die hier aan voldeed, is de periode beperkt tot de laatste tien jaar (van 1996 tot en met 2006). De bibliografische bronnen Current Contents en Scopus zijn doorzocht.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de referenties in de geselecteerde literatuur; de zogenaamde sneeuwbalmethode. Wanneer een artikel geschikt leek volgens de selectiecriteria, is bekeken of het ook daadwerkelijk nieuwe inzichten toevoegde. Ten slotte zijn per e-mail suggesties voor literatuur ingewonnen bij twee Nederlandse deskundigen op het gebied van burgerparticipatie bij beleidsvorming. Eén deskundige heeft een korte lijst met essentiële literatuur geretourneerd, met bovendien waardevolle links naar internetbronnen.

### 2.2 Literatuurselectie

Artikelen en boeken werden geselecteerd als in eerste instantie uit de titel en daarna uit het abstract bleek dat zij burgerparticipatie in beleidsvorming vanuit een bestuurlijke en theoretische manier benaderden. Dit houdt in dat gezocht werd naar beschrijvingen en indelingen van methoden van burgerparticipatie. Daarnaast werden de artikelen geselecteerd die specifiek over de Nederlandse situatie gingen. Artikelen die zich richtten op niet-westerse praktijkvoorbeelden werden uitgesloten, evenals participatie in domeinen anders dan overheidsbeleid (zoals in marketing, juridische zaken, wetenschap, rampen, etc.). Bovendien werden artikelen waarin specifieke technieken werden beschreven, zoals het gebruik van GIS of speciaal ontwikkelde ICT applicaties, niet meegenomen.

Zoals eerder aangegeven is het doel van deze review de literatuur op het gebied van burgerparticipatie in algemene zin in kaart te brengen, en dus niet specifiek op het gebied van milieu. Hoewel milieu dus niet als selectie criterium was gedefinieerd, bleek het vaak - in 21 bronnen - als thema voor te komen. Daarnaast werd burgerparticipatie in de geselecteerde literatuur onderzocht en beschreven in relatie tot stedelijke ontwikkeling, gezondheidsrisico's en bestuurlijke vernieuwing.

Naar aanleiding van de lijst van de IAIA zijn vier artikelen, vier boeken, twee congrespapers en twee online handboeken geselecteerd. Eén boek en de twee papers zijn uiteindelijk niet gelezen, omdat ze niet te verkrijgen waren. Er zijn daarna twee zoekopdrachten naar artikelen uitgevoerd: de eerste in Current Contents, de tweede in Scopus. Er is voor gekozen een tweede zoekopdracht uit te voeren, omdat een relevant artikel werd aangedragen door de benaderde deskundige die niet uit de eerste zoekopdracht naar voren kwam. De eerste zoekopdracht leverde 290 referenties op, waarvan 14 artikelen voldeden aan de criteria. De tweede zoekopdracht leverde 205 nieuwe artikelen op, waarvan 17 artikelen geschikt waren. Eén artikel bleek lastig verkrijgbaar, en is daarom niet meegenomen in de review. Via de sneeuwbalmethode zijn vervolgens 24 (internet)artikelen aan de selectie toegevoegd. Op basis van suggesties van de geraadpleegde deskundige zijn twee boeken en twee artikelen opgevraagd.



## 3 Bestuur en participatie

De mate waarin burgers de mogelijkheid krijgen te participeren in besluitvorming hangt af van de manier waarop een land georganiseerd wordt en is daarom sterk cultureel afhankelijk (Hofstede, 1991). Er kan een aantal vormen van bestuur onderscheiden worden (zie bijvoorbeeld Mostert, 2003) waarin de rol van burgerparticipatie verschillend is, namelijk de representatieve democratie, de directe democratie of geen democratie. In dit hoofdstuk zullen de eerste twee vormen worden beschreven.

### 3.1 Representatieve en directe democratie

De meest populaire democratische vorm is de *representatieve (of parlementaire) democratie*. Ook Nederland is een representatieve democratie. In deze vorm wordt het land door gekozen afgevaardigden geregeerd. Het staatsbestuur is in handen van professionele fulltime politici, die in periodieke verkiezingen gekozen worden door en rekenschap afleggen aan de inwoners.

Joseph Schumpeter (1883–1950) - een belangrijke voorstander van de representatieve democratie - stelde al dat burgerparticipatie slechts van beperkt belang is voor de democratie (Michels, 2006). Hij meende dat burgers, naast hun stemrecht, een zeer beperkte rol zouden moeten spelen in het politieke proces; want “het electoraat is tot geen enkele actie in staat behalve op hol slaan”. Het is daarom aan leiders om de beslissingen te nemen. De rol van de burger is het kiezen van een overheid.

De *directe democratie* omvat daarentegen meer dan periodieke verkiezingen. In deze vorm wordt om actieve, directe participatie van individuele burgers in de regering gevraagd. In Nederland zijn trekken van een directe democratie terug te zien in bijvoorbeeld de toenemende toepassing van het referendum. Aanhangers van de directe democratie willen dat burgers zoveel mogelijk de besluitvorming bepalen. Directe participatie geeft de burgers op deze manier meer controle over publieke zaken en geeft tegenwicht aan de macht van het ambtenarenapparaat en sectorale belangengroepen.

Een belangrijke vertegenwoordiger van dit perspectief was Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Hij stelde dat participatie een essentieel onderdeel is van democratie: participatie in het politieke proces garandeert vrijheid voor iedereen (Michels, 2006). Vanuit zijn perspectief zijn de burgers, en niet de politieke leiders, de centrale bazen. Participatie wordt daarbij gezien als een waarde op zich en is niet alleen gericht op het kiezen van een overheid.

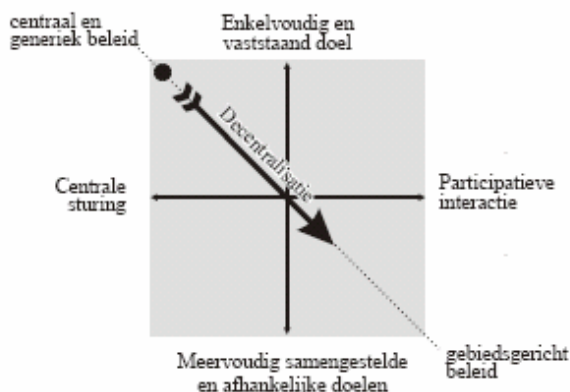
### 3.2 Nederlands bestuur en burgerparticipatie

Volgens Michels (2006) is de Nederlandse politieke en bestuurselite van mening dat burgerparticipatie belangrijk is voor de kwaliteit van de democratie. Hoewel democratie als meer omvattend gezien wordt dan alleen stemrecht bij verkiezingen, wordt participatie niet behandeld als een basiskenmerk. Burgerparticipatie wordt vooral gebruikt als een instrument om de huidige representatieve democratie te versterken en te ondersteunen (Michels, 2006). Welke vorm burgerparticipatie ook aanneemt, het is de overheid die bij beleidsvorming het initiatief neemt en houdt in Nederland. Mostert (2003) onderschrijft dat de rol van burgerparticipatie in een dergelijke representatieve democratie beperkt is: burgers hebben recht op informatie en kunnen geconsulteerd worden wanneer vanuit de overheid gedacht wordt dat dit mogelijk interessante informatie oplevert. De overheid blijft echter uiteindelijk verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen.

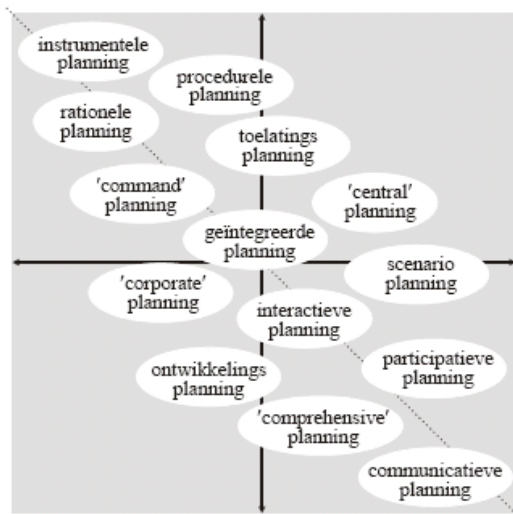
### 3.3 Decentralisatie en burgerparticipatie

Als gevolg van de huidige decentralisatie van milieubeleid, krijgen lokale overheden steeds meer verantwoordelijkheid en zeggenschap over het milieubeleid en de lokale leefomgeving. Decentralisatie zorgt er dus voor dat beleidsvragen anders moeten worden aangepakt. De Roo (2004) ontwikkelde een beslismodel om de vraag te onderbouwen of beleid, gezien de aard van de vraagstukken waar dit beleid op van toepassing wordt geacht, op een centraal, een decentraal, of op een tussenliggend bestuurlijk niveau ontwikkeld moet worden. Hij maakt het onderscheid tussen drie dimensies (zie Figuur 1).

1. *Doelgerichtheid*: wat dient er bereikt te worden? Met doelgerichtheid wordt dat wat men inhoudelijk met planning, beleid en besluitvorming wil bereiken tot uitdrukking gebracht. Deze dimensie loopt van vaststaande en enkelvoudige doelen naar meervoudige, samengestelde en afhankelijke doelen;
2. *De richting van de beslissing*: hoe kan dit bereikt worden? Het beleid kan centraal gericht zijn, maar ook gebiedsgericht. Centrale sturing is interessant bij eenvoudige problemen met een directe oorzaak. Dan worden technisch rationele beslissingen genomen. Complexe problemen vragen meer om decentrale, gebiedsgerichte sturing. Dan worden communicatief rationele beslissingen genomen: hierbij is meer ruimte voor burgerparticipatie. Ook in de literatuur over perceptie, communicatie en management van risico's wordt aangegeven dat naar mate beleidskeuzes (in dit geval wat risico's betreft) complexer, onzekerder en ambivalentener zijn, burgerparticipatie een belangrijkere rol speelt (Hage et al., 2007; De Hollander & Hanemaaijer, 2003; Renn, zonder datum). Wanneer er een grote mate van onzekerheid bestaat rondom een bepaald (milieu) risico moeten de belangrijkste belanghebbenden betrokken worden in het proces en moet consensus bereikt worden over de extra veiligheidsmarge die ze bereid zijn te accepteren ten behoeve van het voorkomen van mogelijke catastrofale gevolgen. Wanneer er ambivalente meningen bestaan rondom risico's over bijvoorbeeld de wenselijkheid en ernst van een risico, dan moet het onderwerp breder maatschappelijk aan de orde gesteld worden, bijvoorbeeld via burgerpanels of consensusconferenties (Renn, zonder datum). Door overleg met belanghebbende groepen gericht op consensus over probleemdefinitie en procedure over doelmatigheid, evenwichtigheid en billijkheid van maatregelen, zou de acceptatie van de uitkomst kunnen worden vergroot en zouden relatief dure maatregelen mogelijk achterwege kunnen blijven (De Hollander en Hanemaaijer, 2003);
3. *Betrokkenheid*: wie zijn daar bij betrokken? Deze dimensie loopt van centrale, top-down besturing naar participatieve, interactieve, bottom-up besturing.



Figuur 1: Beslismodel van De Roo (2004)



Figuur 2: Soorten planning binnen het beslismodel van De Roo (2004)

Elke positie binnen het model staat dus voor een beleidskeuze (hoe), een daarop van toepassing geachte doelstelling (wat) en een overzicht van daarbij betrokken actoren (wie). De Roo (2004) meent dat er een beslissingslijn van een optimale verhouding bestaat tussen de drie dimensies, waardoor voor elke kwestie ook een optimale beslissing kan worden genomen. Decentralisatie zorgt voor een verschuiving op de diagonaal (zie Figuur 1). Dat wil zeggen dat er voor een andere vorm van beslissingsgericht handelen wordt gekozen. Decentralisatie betekent een verschuiving van technisch rationeel beleid in de richting van communicatief of participatief beleid (zie Figuur 2). De keuze voor decentraal milieubeleid brengt dus met zich mee dat voor een optimale beslissing een participatieve besturing nodig is.



## 4 Doelen van burgerparticipatie

Ook uit de internationale literatuur blijkt een toenemende interesse in het betrekken van burgers bij beleidsvorming (Abelson et al., 2003; Parkins & Mitchell, 2005; Pennington, 2004; Pratchett, 1999; Rowe & Frewer, 2000). Ongeacht het werkveld waarin beslissingen worden genomen, zijn beleidsmakers, bestuurders en NGO's het erover eens dat het betrekken van burgers in beslissingen die hen aangaan belangrijk is (Abelson et al., 2003). Tegelijkertijd worstelen zij met de vraag hoe dit het beste gedaan kan worden.

In de literatuur worden verschillende doelen van burgerparticipatie in besluitvorming beschreven. Enserink en Monnikhof (2003) halen drie belangrijke motieven naar voren waarom overheden burgerparticipatie willen vergroten. Allereerst kan burgerparticipatie er voor zorgen dat specifieke sociale groepen meer bij de democratie als systeem worden betrokken. Bovendien kan het de steun voor mogelijk controversiële beleidsvoorstellen vergroten. Daarnaast kan burgerparticipatie de kwaliteit en effectiviteit van beleidsvoorstellen verbeteren. Het verhogen van legitimiteit, acceptatie en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming zijn de drie klassieke motieven voor participatie (Turnhout & Leroy, 2004). Deze worden daarom nu meer gedetailleerd besproken.

### 4.1 Legitimiteit

Vanuit het legitimiteitsperspectief is het doel van burgerparticipatie het nastreven van de democratische idealen legitimiteit, transparantie en verantwoordelijkheid (Abelson et al., 2003; Mostert, 2003; Rowe & Frewer, 2000). Rydin en Pennington (2000) stellen dat het een democratisch recht is om betrokken te worden in het publieke beleidsproces. In de praktijk is burgerparticipatie vaak een formele bureaucratische toepassing die wordt uitgevoerd om aan procedurele vereisten te voldoen (Mostert, 2003; Shepard & Bowler, 1997). Maar burgerparticipatie dient niet alleen gebruikt worden als middel om een doel te bereiken; het is de maat voor de totale legitimiteit van een beleidsproces (Rydin & Pennington, 2000).

Burgerparticipatie wordt daarnaast gezien als een kans voor een publiek debat, persoonlijke reflectie en het creëren van een geïnformeerde publieke opinie ofwel het onderwijzen van burgers (Beierle, 1999; Parkins et al., 2005; Pring & Noé, 2003). Het kan bijdragen aan een sterkere participatieve democratie, aangezien een één-op-één dialoog tussen overheidsofficials en burgers, burgerschap aanmoedigt en burgers onderwijst in overheidszaken (Michels, 2006). Bovendien hebben actieve burgers mogelijk een verhoogde interesse in publieke zaken en ontwikkelen zij een democratischer houding (Mostert, 2003). Daarbij verhoogt participatie het gemeenschapsgevoel. Het draagt kortom bij aan persoonlijke groei in de ontwikkeling van 'citizen' tot 'public citizen' (Michels, 2006). De nadruk ligt in dit perspectief dus niet op de uitkomsten van participatie, maar op het proces van participatie (Parkins et al., 2005).

### 4.2 Steun en draagvlak

Een ander doel van burgerparticipatie is het verwerven van steun en draagvlak onder de bevolking voor mogelijk impopulaire beslissingen (Abelson et al., 2003; De Bruijn et al., 2002; Enserink & Monnikhof, 2003; Mostert, 2003; Rowe & Frewer, 2000). Draagvlak voor beleid wordt belangrijk gevonden: wanneer voorgenomen beleid niet gedragen wordt door (een deel van) de samenleving, wordt de uitvoering moeilijk (Edelenbos, 2001). Het risico bestaat dat maatregelen niet ingevoerd kunnen worden of dat partijen hun macht gebruiken om de besluitvorming stil te leggen (De Bruijn et al., 2002). Als maatregelen wel ingevoerd worden, dan kunnen zij worden tegengewerkt of omzeild.



Edelenbos (2001) wijst op het onderscheid tussen ‘draagvlak als proces’ en ‘draagvlak als product’. In het eerste geval is het idee dat burgers steun aan beleid gaan verlenen, omdat ze vinden dat het proces netjes is verlopen en omdat het resultaat met hun betrokkenheid tot stand is gekomen. In het tweede geval is er al een product voor ogen of ligt het product al klaar en wordt via burgerparticipatie geprobeerd er zoveel mogelijk draagvlak voor te creëren: het product moet aan de burgers worden verkocht. Burgerparticipatie wordt in dat geval gebruikt als een marketing of PR instrument voor overheidsbeleid (Mostert, 2003).

Creighton (2005) stelt echter dat burgerparticipatie een manier is om mandaat te krijgen voor beslissingen en niet om een voorbesliste oplossing te verkopen. Volgens Beierle (1999) en Connor (1997) heeft de *decide-announce-defend* benadering, waarbij de burgers benaderd worden nadat de beslissing is genomen, bovendien afgedaan in milieubesluitvorming. Het wordt namelijk steeds minder geslikt door onder andere burgers dat overheden na kennisname van de uitkomsten van een participatieproces toch hun eigen koers varen (Edelenbos, 2001).

Draagvlak wordt daarom steeds meer als middel gebruikt voor verrijking van beleid en het verbeteren van de effectiviteit van beleidsoverdracht (Rydin & Pennington, 2000). Als stakeholders, waaronder burgers, hun belangen herkennen in besluiten, zullen ze eerder geneigd zijn overheidsbeleid te steunen. Draagvlak wordt zo niet alleen via het proces, maar ook via de inhoud verkregen (Edelenbos, 2001).

### 4.3 Verbeteren van de kwaliteit

Burgerparticipatie wordt ten slotte gezien als een procedure om besluitvorming te verbeteren, met als hoofddoel het creëren van een ‘betere’ beleidsuitkomst (Rydin & Pennington, 2000). De effecten van participatie op besluiten staan hierbij centraal (Parkins et al., 2005). Voor een optimale besluitvorming moet de balans gevonden worden tussen tegenstrijdige belangen van bijvoorbeeld overheid, bedrijfsleven en burgers. Daarbij moeten alle bij het proces betrokken partijen een eerlijke kans hebben de uiteindelijke uitkomst te beïnvloeden. Deze nadruk op gedeelde besluitvorming en gedeelde zeggenschap vormt de basis van ‘*empowerment*’ en de invloed van lokale stakeholders (Mostert, 2003; Parkins et al., 2005; Pring & Noé, 2003).

De kwaliteit van de besluitvorming wordt ook verbeterd doordat de kennis en waarden van burgers, als experts van de lokale omgeving, in de besluitvorming verwerkt worden (Beierle, 1999; De Bruijn et al., 2002). Het confronteren van verschillende visies van burgers kan een verrijkend effect hebben (De Bruijn et al., 2002). Daarnaast kan de kwaliteit van het uiteindelijke beleid verbeterd worden doordat conflicten tussen de verschillende partijen verminderd moeten worden, er creatiever gedacht moet worden om een balans te vinden en overheden opener en meer integraal moeten werken (Beierle, 1999; Connor, 1997; Pring & Noé, 2003). Het vergroten van participatie zorgt bovendien voor een goede overheid (Michels, 2006).

## 5 Het participatieproces

In de literatuur worden twee onderwerpen beschreven die belangrijk zijn voor de loop en de uitkomsten van het participatieproces: de representativiteit van de participerende burgers en de organisatie van het participatieproces.

### 5.1 Representatie

Een belangrijk thema is in hoeverre de deelnemers representatief zijn voor (een groep in) de samenleving. Hiermee wordt bedoeld dat deelnemers aan een proces uit alle geografische gebieden van een gemeenschap komen, er geen sociaaleconomische of andere groepen zijn uitgesloten of benadeeld, en dat alle verschillende politieke voorkeuren deelnemen (Pratchett, 1999; Hermans, 2004). Het gevaar bestaat dat door de keuze van deelnemers een niet-representatieve elite wordt geselecteerd die kiest voor te risicovolle projecten of dat bepaalde groepen, die niet vertegenwoordigd zijn in het participatieproces, rechten verliezen (Rowe & Frewer, 2000). Representativiteit heeft dus te maken met politieke gelijkheid (Pratchett, 1999). Als men de mening van het algemene publiek wil meten is vanuit methodologisch oogpunt representativiteit belangrijk, en in de praktijk kan alleen al de schijn van partijdigheid in de keuze van deelnemers de geloofwaardigheid van een proces onderuit halen (Rowe & Frewer, 2000).

De meeste artikelen over participatie zijn vooral gefocust op de behoeften van de overheid en niet op de behoeften en wensen van de deelnemers (May, 2006). Rowe en Frewer (2000) stellen dat representativiteit door overheden vaak wordt gebruikt om visies af te wijzen: sommige deelnemers worden eerst gelabeld als activisten, om vervolgens hun visies af te doen als niet representatief voor de 'gewone' betrokkene. Omdat de meeste burgers het grootste deel van hun tijd andere dingen te doen hebben dan deel te nemen aan participatieprocessen, zouden de burgers die vaak participeren volgens May (2006) juist gekoesterd moeten worden.

Een aantal factoren bemoeilijkt het verkrijgen van een representatief beeld. Er is maar een kleine groep burgers die wel participeert, terwijl er een grote groep belanghebbenden is die niet participeert. De burgers uit de eerste groep worden wel de '*usual suspects*' genoemd, terwijl de andere groep vaak onverschilligheid wordt verweten.

#### *Usual suspects*

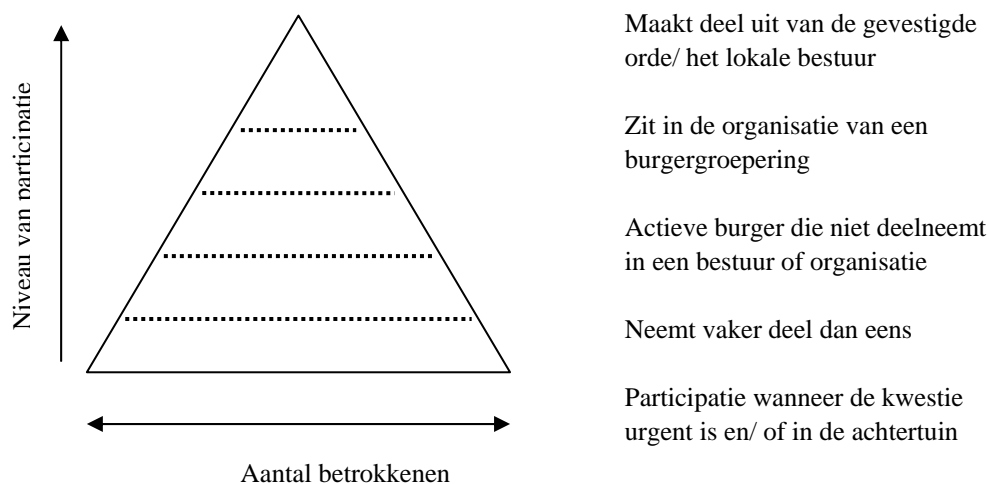
Het inzicht dat velen weinig participeren en weinigen veel participeren bestaat al lang (bijvoorbeeld Milbrath, 1965; Skidmore et al., 2006). Hierbij wordt er wel gesproken van een participatieparadox: het vergroten van de mogelijkheid om te participeren zorgt er niet voor dat meer mensen gaan participeren, maar dat dezelfde mensen dit vaker doen.

Burgers kunnen op verschillende niveaus van betrokkenheid participeren – dit wordt in hoofdstuk 6 uitgebreider beschreven. May (2006) heeft deze verschillende niveaus opgenomen in een 'triangle of engagement', ofwel een 'participatiepiramide' (zie Figuur 3). De vorm van de participatiepiramide wordt bepaald door twee kenmerken. Allereerst geldt dat de verschillende manieren waarop burgers kunnen participeren, elk een verschillende mate van betrokkenheid vereisen: hoe hoger op de piramide des te meer tijd en energie wordt er van de deelnemers gevraagd. Een tweede kenmerk van de piramide is dat de breedte van iedere opvolgende laag afneemt naar mate de hoogte toeneemt. Dit komt overeen met het aantal mensen dat kan en wil deelnemen.

Op de hogere, intensievere niveaus van participatie neemt dus een steeds kleinere groep, meestal de '*usual suspects*', deel aan het proces. Dat slechts een kleine en selectieve groep deelneemt, is een argument van tegenstanders van burgerparticipatie. Zij menen dat participatie op deze manier niet veel meer doet dan het verschaffen van nog een mogelijkheid aan de '*usual suspects*' om hun mening in te brengen en het proces zo onnodig moeilijker maakt dan het al is (Burton, 2004). Het

proces van besluitvorming wordt door burgerparticipatie bovendien alleen maar vertraagd, omdat er meer stappen in een al bureaucratisch proces worden ingebracht (Lowndes et al., 2001a). Uiteindelijk leidt het er volgens Burton (2004) toe dat slechts de mening en belangen van een kleine minderheid worden opgenomen in de plannen van de overheid, terwijl mening en belangen de meerderheid van de samenleving niet aan bod komen.

Uit onderzoek (Lowndes et al., 2001b) bleek dat ook burgers van mening zijn dat dezelfde mensen de inspraak domineren. Aan de andere kant waardeerden diezelfde burgers de inspanningen van de lokale leiders en activisten. Zij gaven aan zelf de neiging te hebben te vertrouwen op een paar toegewijde burgers, omdat zij moeite hadden hun deelname in het participatieproces vol te houden.



Figuur 3: Participatiepiramide (May, 2006)

#### *Bereidwilligheid en motivatie om te participeren*

Het bij elkaar brengen van een representatieve groep staat of valt uiteraard bij de bereidwilligheid van burgers om mee te doen. Hoewel veel burgers aangeven betrokken te willen worden en de mogelijkheid tot participatie willen hebben, is er maar een klein deel dat daadwerkelijk betrokken is. Zo bleek uit onderzoek (Lowndes et al., 2001b) dat respondenten beweerden te zullen participeren bij ‘belangrijke kwesties’, terwijl maar weinigen dit in het verleden echt gedaan hadden. Uit ander onderzoek (May, 2006) kwam naar voren dat driekwart van de ondervraagde burgers iets te zeggen wilde hebben over hoe het land bestuurd wordt, maar dat één op de zeven politiek actief was.

Uit de praktijk blijkt bovendien dat er vaak een enorme onverschilligheid is ten opzichte van participatie in besluitvorming (Godschalk et al., 2003; Hammarlund, 2004; May, 2006). Abelson et al. (2003) menen dat dit komt door een duidelijke onwil bij burgers om verantwoordelijkheid te krijgen over beleidsbeslissingen. Zij stellen dat burgers namelijk bij voorkeur het besluit van kwesties in handen laten van de mensen die ervoor gekozen hebben politicus te worden.

Hoewel aan burgerparticipatie in beleidsvorming waarschijnlijk niet dezelfde motieven ten grondslag liggen als aan participatie in andere organisatievormen, is het interessant een parallel te trekken. Dat burgers niet zo erg bereid zijn om te participeren, blijkt namelijk ook uit trends in participatie binnen bijvoorbeeld verenigingen, vakbonden, politieke partijen en vrijwilligersorganisaties (De Hart, 2005).

Nederlandse burgers zijn minder geneigd deel te nemen aan (of zitting te nemen in) zowel ideële als recreatieve organisaties dan vroeger. Dit beeld is niet zo duidelijk wat vrijwilligerswerk betreft.

Een mogelijke verklaring waarom burgers zich minder binden aan organisaties is het steeds breder wordende aanbod aan mogelijkheden waarop burgers vorm kunnen geven aan hun interesses. Als gevolg hiervan zijn burgers meer op zoek naar verbindingen met een tijdelijk verband. Door de toenemende keuzevrijheid bepalen zij bovendien steeds bewuster tot welke groep zij willen behoren en voor hoe lang (Dekker et al., 2004). Tegelijkertijd zoeken burgers naar meer verschillende wegen om hun zorgen te kunnen uiten. Initiatieven zijn nu vaak ontleend aan het idee van eigen verantwoordelijkheid. Bovendien hebben burgers de wens en verwachting dat zij als persoon worden erkend en gewaardeerd (Dekker et al., 2004). Wat burgerparticipatie in beleidsvorming betreft is het mogelijk dat burgers zich liever niet voor een te lange tijd willen binden. Zo zijn mensen bijvoorbeeld gemakkelijker te betrekken op korte termijn binaire (voor of tegen) keuzes dan op langdurige ingewikkelde processen (Pratchett, 1999). Wellicht laten burgers zich leiden door wie er verder participeren. Of Nederlandse burgers meer of minder participeren in beleidsvorming dan vroeger wordt uit deze literatuurreview echter niet duidelijk.

Welke burgers wel participeren, verschilt sterk per onderwerp (Connor, 1997; Creighton, 2005). De rol waarin burgers worden gevraagd om te participeren bepaalt hoe zij tegen een onderwerp aankijken en bepaalt hun bereidwilligheid (Church et al., 2002). Zo denken mensen als belastingbetalers anders over bijvoorbeeld een gezondheidsprobleem, dan wanneer zij als patiënt met dit probleem te maken hebben. Over het algemeen participeren mensen hoofdzakelijk in besluitvormingsprocessen vanwege hun eigen belangen in de uitkomsten van het proces (Enserink & Monnikhof, 2003). Processen van verandering roepen namelijk vaak hevige weerstand op (De Bruijn et al., 2002). Het zogenaamde 'not-in-my-backyard' (NIMBY) effect is er een goed voorbeeld van, dat mensen in actie komen wanneer zij denken zelf nadelen te ondervinden van bepaalde plannen. Wanneer de nadelen echter ten koste van anderen zijn, komen diezelfde mensen niet in actie. Mensen moeten echter ook vaak overtuigd worden dat zij kunnen bijdragen aan de oplossing van een probleem voordat zij participeren (Bryson, 2004). Bij langdurige processen is deze bijdrage bovendien niet (meteen) duidelijk.

Waarom sommige mensen wel bereid zijn te participeren en vele andere niet, hangt af van persoonlijke factoren. In de wetenschappelijke literatuur ligt de focus echter voornamelijk op de behoeften van de overheid en niet op de behoeften en wensen van de deelnemers (zie ook Hermans, 2004; May, 2006). Er wordt dus niet ingegaan op het onderzoeken van redenen waarom burgers wel of niet participeren. Inzichten uit de psychologie kunnen misschien meer duidelijkheid geven over de motivatie van burgers; een aantal wordt hieronder kort beschreven.

Er wordt wel een onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. *Intrinsieke motivatie* houdt in dat beweegredenen om iets te doen vanuit een persoon zelf komen: de persoon heeft zelf de wil om bepaalde handelingen te verrichten om een doel te bereiken. In het geval van burgerparticipatie zou een persoon het bijvoorbeeld belangrijk vinden om betrokken te zijn bij de buurt of het leuk vinden om mee te praten over lokale problemen. Bij *extrinsieke motivatie* wordt de wil bepaald door iets buiten de persoon, zoals door een beloning. Voorbeelden hiervan zijn participatie omdat het een financiële beloning of nieuwe voorzieningen oplevert. Wanneer deze beloning wegvalt, vallen de motivatie en het bijbehorende gedrag ook weg.

Motivatie wordt vaak onderzocht vanuit het perspectief van behoeften (McKenna, 1998). Abraham Maslow stelde dat mensen worden gedreven door hun 'needs' (i.e. behoeften) en ontwikkelde de behoeftenhiërarchie, waarin de basale lichamelijke behoeften zoals voedsel en onderdak onderaan staan, en zelfontplooiing bovenaan. Alleen wanneer aan onderliggende lagen wordt voldaan zal iemand uiteindelijk bij zelfontplooiing uitkomen. Ook Henry Murray stelde dat mensen behoeften hebben die hen motiveren tot handelen. Hij benoemde de behoefte aan succes ('achievement'), de behoefte aan verwantschap ('affiliation') en de behoefte aan macht ('dominance' of 'power'). Volgens de theorie van David McClelland worden mensen slechts tot actie aangezet door de behoefte aan controle en macht over hun omgeving (McKenna, 1998).

Vanuit een meer cognitief perspectief, stelt Albert Bandura dat motivatie wordt bepaald door de overtuiging dat een persoon in een situatie adequaat en efficiënt kan handelen; dit wordt wel 'self-efficacy' genoemd (McKenna, 1998). Het eigen gedrag, het gedrag van anderen, verbale beloning

en lichamelijke feedback vormen deze overtuiging. Wanneer mensen zien dat er met het eigen gedrag succes geboekt en een doel bereikt wordt, zullen zij overtuigd raken de volgende keer dit doel weer te kunnen behalen. Wanneer mensen zien dat anderen een doel bereiken met bepaald gedrag, zullen zij overtuigd raken dat zij met datzelfde gedrag ook dat doel kunnen behalen. Ervaringen die burgers hebben met participatie –zelf of via anderen- zijn zo dus van invloed op toekomstige participatie. Daarnaast draagt verbale feedback bij aan het idee dat een bepaald doel behaald zal worden, door het uitvoeren van bepaald gedrag. Tot slot draagt lichamelijke feedback bij, bijvoorbeeld doordat mensen merken hoe te worden als zij bepaalde acties ondernemen en merken dat het doel niet behaald gaat worden.

Naast persoonlijke drijfveren, wordt participatie bepaald door factoren in de omgeving. In het NOA-model (Gatersleben & Vlek, 1998) worden naast ‘behoeften’ (‘needs’), ‘gelegenheid’ (‘opportunities’) en ‘vermogens’ (‘abilities’) aangemerkt als bepalende factoren van (consumeer)gedrag. Onder gelegenheid valt externe ondersteuning, zoals beschikbaarheid van materialen en diensten en hun toegankelijkheid en de aanwezigheid van relevante informatie. Onder vermogens vallen de capaciteiten van een individu, zoals financiële middelen, tijd, ruimte, cognitieve en fysieke middelen en gezondheid. Een variant op dit model is het MOA-model, waarin behoeften zijn vervangen door motivatie. Het onderzoek van Hermans (2004) onderschrijft dat naast politiek-bestuurlijke factoren, kennis, financiële middelen, tijd en belangen de belangrijkste verklarende factoren van burgerparticipatie zijn.

## 5.2 Organisatie

Uit de vorige paragraaf wordt duidelijk dat *welke* burgers *waarom* participeren belangrijke punten van aandacht zijn in een participatieproces. Daarnaast speelt de organisatie van het proces een belangrijke rol. Hoe het participatieproces moet worden georganiseerd, hangt sterk af van de context (Hage et al., 2007).

Participatie-initiatieven zijn regelmatig bekritiseerd, omdat ze zonder enthousiasme en slecht zouden worden gepland en georganiseerd. Bovendien zouden ze vaak symbolisch zijn en zou gebruik gemaakt worden van slechte informatiebronnen (Burton, 2004). In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende organisatorische kanten van een participatieproces, die op basis van de literatuur en de daarin beschreven praktijk belangrijk blijken te zijn.

Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP, 2006) benoemt de volgende factoren voor het falen van een participatietraject:

- Het onderwerp leent zich er niet voor. Zo moet er bijvoorbeeld over de kwestie te onderhandelen zijn (André et al., 2006);
- Identificeren van stakeholders: vooraf is er geen goede analyse gemaakt van wie de belanghebbenden zijn en wiens bijdrage onmisbaar is;
- Moment van participatie: burgers worden niet op tijd - te laat of juist te vroeg - bij een onderwerp betrokken;
- Doel: er geen duidelijk beeld van wat het project op moet leveren;
- Verwachtingen: de verwachtingen bij de partijen over de aard van het proces, de rol van de deelnemers en over de gewenste uitkomst lopen uiteen, zijn onduidelijk of zelfs tegenstrijdig;
- Transparantie: bestuur, ambtenaren en/of participerende burgers hebben bijvoorbeeld geheime agenda's;
- Informatie en vaardigheden: de deelnemende burgers krijgen onvoldoende (onafhankelijke) ondersteuning;
- De gemeente heeft geen regie; bijvoorbeeld de wethouder heeft geen tijd, de raad weet van niets, de diverse ambtelijke diensten proberen het onderwerp naar zich toe te trekken of gaan dwarsliggen;
- Onderweg doen zich vrijwel altijd onaangename verrassingen voor;
- Deelnemende burgers koppelen niet terug naar de achterban;
- Snelheid: het proces is te kort of loopt juist enorm uit.

Een aantal van de hierboven genoemde factoren die zorgen voor een falend of juist succesvol burgerparticipatieproces, wordt vaker in de literatuur beschreven. Deze factoren worden hieronder toegelicht.

#### *Identificeren van stakeholders*

Vanuit het perspectief van een overheid is het een belangrijke vraag wie gaat participeren in de besluitvorming. Het in kaart brengen van alle stakeholders -waaronder burgers – is erg belangrijk, omdat ieder probleem vele mensen, groepen en organisaties aangaat (De Bruijn et al., 2002). Zoals ook staat beschreven in paragraaf 5.1 is het betrekken van alle stakeholders daarom een cruciaal aspect om tot een oplossing van een probleem te komen.

Turnhout en Leroy (2004) stellen dat de selectie van stakeholders samenhangt met de reden waarom ze worden betrokken. Als het doel is consensus te bereiken en besluiten te nemen over een concreet project, is het belangrijk dat alle (directe) stakeholders erbij worden betrokken. Als het doel is meningen te inventariseren over een kwestie, is het belangrijk dat afwijkende en extreme standpunten worden meegenomen. Creighton (2005) meent echter dat ongeacht de reden waarom ze worden betrokken, geen belangrijke stakeholders uit het proces gelaten moeten worden: de volle omvang van meningen moet meegenomen worden. Het is namelijk belangrijk dat de burgers worden betrokken die over informatie beschikken die niet op een andere manier verkregen kan worden (Bryson, 2004). Wanneer alle relevante stakeholders in het proces te betrokken worden, wordt bovendien voorkomen dat onwillige partijen afstand kunnen nemen van een gekozen oplossing, door zich bijvoorbeeld te beroepen op nieuwe informatie of oplossingen (De Bruijn et al., 2002). De nieuwe inzichten en informatie zijn in dat geval immers al eerder door de stakeholders in het proces gebracht.

#### *Moment van participatie*

Uit de literatuur blijkt dat één van de belangrijkste succesfactoren het moment van participatie is (IPP, 2006). Burgerparticipatie moet plaatsvinden op het moment dat beleidsalternatieven worden bestudeerd en bij voorkeur wanneer het probleem gedefinieerd wordt (De Bruijn et al., 2002; Creighton, 2005; Rowe & Frewer, 2000; Tyler, 2003). Burgers moeten dus op die momenten van het proces betrokken worden waarop ze beslissingen kunnen beïnvloeden (Creighton, 2005). Om dit te bereiken zou burgerparticipatie veel meer als een onderdeel van het beslissingsproces gezien moeten worden. Daarnaast moeten deelnemers kunnen afhaken wanneer zij niet meer willen deelnemen (De Bruijn et al., 2002).

#### *Verwachtingen*

Een andere zeer belangrijke succesfactor is of verwachtingen van burgers overeenkomen met hoe het proces verloopt. Zo is de invloed van een participatieproces op de uiteindelijke beslissing voor burgers van groot belang (Pratchett, 1999; Rowe & Frewer, 2000; Rydin & Pennington, 2000). De meeste deelnemers willen weten hoe hun inbreng gebruikt gaat worden door degene die de beslissing neemt, en protesteren wanneer ze het gevoel hebben dat ze daarover zijn misleid (Burton, 2004). Wanneer niet goed wordt omgegaan met de belangen van verschillende stakeholders en de informatie die zij hebben ingebracht, kan een proces leiden tot een mislukking (Bryson, 2004). Maar als participatie en uitkomsten duidelijk gekoppeld zijn, stijgt de algemene tevredenheid over het participatieproces (Parkins et al., 2005). Een gevoel van betrokkenheid zorgt ervoor dat het hele proces op een positieve manier wordt beïnvloed (Lowndes et al., 2001a). Burton (2004) stelt dat het verkeerd aanpakken van burgerparticipatie processen vaker het resultaat is van slechte planning, dan dat overheden het proces doelbewust manipuleren. Hiertegenover staat dat burgerparticipatie-initiatieven onrealistische verwachtingen bij burgers te weeg kunnen brengen (Lowndes et al., 2001a).

In het proces moet daarom serieus met belangen van burgers omgegaan worden. Bij het innemen van bestuurlijke standpunten en het nemen van politieke besluiten moeten deze belangen worden meegenomen (Edelenbos, 2001). Overheden zouden moeten aantonen dat zij alle meningen van deelnemers hebben overwogen en zorgvuldig hebben gewogen voordat zij tot een beslissing zijn gekomen (Pratchett, 1999). Zoals eerder beschreven moet burgerparticipatie als een manier om

mandaat te krijgen om te handelen gebruikt worden, niet als een manier om een voorbesliste oplossing te verkopen (Creighton, 2005).

### *Transparantie*

Rowe en Frewer (2000) benadrukken dat transparantie voor burgers een voorwaarde is om de loop van een proces te accepteren. Een transparant proces houdt in dat de koers van het proces duidelijk is voor alle partijen, dat het duidelijk is hoe hun belangen beschermd worden, welke beslisregels van toepassing zijn, en wie bij het proces betrokken zijn (De Bruijn et al., 2002). In de beginfase is het van belang om het voorstel duidelijk en eerlijk te presenteren, inclusief de negatieve kanten ervan (Connor, 1997). Het moet bovendien duidelijk zijn wiens agenda of belang bediend wordt (Pratchett, 1999). Bij grote stedelijke projecten hebben stadsbestuur, private partijen en bewoners bijvoorbeeld veelal verschillende inhoudelijke agenda's (Edwards & Schaap, 2006). Beslissend voor de voortgang is de bereidheid bij de machtigste partijen - private partijen en/of de gemeente - om ruimte te bieden voor koppelingen met agenda's van bewoners.

Naast transparantie in de organisatie van het participatieproces, vereist effectieve burgerparticipatie een open, transparante en naar buiten gekeerde overheid. Deze moet erkennen dat het bepaalde problemen niet alleen kan oplossen en moet voldoende zelfvertrouwen hebben om direct met burgers in discussie te gaan (Mostert, 2003). Het verschil tussen wat de lokale overheden denken dat ze doen aan burgerparticipatie en wat de burgers denken dat er gedaan wordt, speelt hierbij een rol (Lowndes et al., 2001b). Los van mogelijke onwil van deskundigen om leken te laten mengen met hun zaken, is er vaak een onduidelijk beeld van wat de 'andere kant' doet en wat voor vorm van informatie zij nodig kan hebben (Enserink & Monnikhof, 2003). Burgers hebben meestal inhoudelijke doelen voor ogen, zoals een leefbare woonomgeving, terwijl bestuurders vaak prioriteit geven aan procesdoelen, zoals een betere verstandhouding met burgers. Dit spanningsveld kan gemakkelijk leiden tot frustraties over en weer, zoals blijkt uit het onderzoek naar de wijkaanpak en het functioneren van de wijkraden in Utrecht (Lammerts & Huygen, 2006). Het leggen van een link tussen de lokale overheid en de perceptie van participatie door burgers is volgens Lowndes et al. (2001a) waarschijnlijk de grootste uitdaging voor democratische vernieuwing.

Ten slotte is het erg belangrijk dat het proces uitgevoerd wordt op een onafhankelijke en onpartijdige manier (Rowe & Frewer, 2000). Om onafhankelijkheid te waarborgen en de schijn van partijdigheid te voorkomen, kan een externe procesmanager ingeschakeld worden. De procesmanager is verantwoordelijk voor het ontwerp van het proces, ondersteunt bijeenkomsten en fungeert als schakel tussen de verschillende betrokken overheidsorganen (Mostert, 2003).

### *Informatie*

Voorafgaand aan het proces hebben burgers informatie nodig om te beslissen of ze wel of niet willen participeren (Creighton, 2005). De aard en omvang van het participatieproces moeten helder geformuleerd worden en deelnemers moeten alle benodigde middelen ter beschikking hebben om hun taak succesvol te kunnen uitvoeren (Rowe & Frewer, 2000). Ze moeten daarom toegang tot informatie hebben en moeten de benodigde kennis en begrip van een kwestie kunnen krijgen om deze informatie te kunnen interpreteren (Abelson et al., 2003).

Abelson et al. (2003) stellen daarnaast dat er voor iedereen eerlijke mogelijkheden moeten zijn om zinvol te kunnen bijdragen in alle delen van het participatieproces. Hieronder vallen het vaststellen van de agenda, het instellen van procedurele regels, het selecteren van informatie en expertise om het proces te vormen en het bepalen van de geldigheid van beweringen. Beslissingen over welke informatie en hoe informatie worden geselecteerd, gepresenteerd en geïnterpreteerd zijn cruciaal voor ieder participatieproces.

Het beschikken over alle relevante informatie is ook essentieel voor het oplossen van ongestructureerde problemen. In veel gevallen, hebben de betrokken stakeholders verschillende informatie die van belang is voor de oplossing van een probleem. Het confronteren van de verschillende informatiebronnen met elkaar kan de kwaliteit van de gebruikte informatie verbeteren (De Bruijn et al., 2002).

### *Vaardigheden*

Volgens Jürgen Habermas wordt besluitvorming te veel gedomineerd door een beperkte wetenschappelijke kijk (Pennington, 2004). Hierdoor worden onder meer sociale en praktische kennis niet meegenomen. Habermas is van mening dat experts minder invloed moeten hebben op de besluitvorming, en dat de besluitvorming het onderwerp moet zijn van een participatieproces waarin meerdere verschillende stakeholders - waaronder burgers - hun mening kwijt kunnen. Dit wordt wel een 'holistische' benadering van besluitvorming genoemd. Creighton (2005) sluit zich hierbij aan: hoewel expertise en wetenschappelijk onderzoek nodig zijn voor het nemen van goede beslissingen, vormt deze expertise uiteindelijk niet de basis van het maken van beleidsbeslissingen waarbij er een keuze gemaakt moet worden welk onderwerp het meest van belang is. In het geval van een vervuilde rivier kunnen deskundigen bijvoorbeeld berekenen hoe vervuild de rivier is en wat het gaat kosten om het op te ruimen. Wanneer echter gepraat wordt over maatregelen moeten keuzes worden gemaakt: is de gezondheid van de mensen die aan de rivier wonen het belangrijkste of zijn de banen zijn die de fabriek die rivier vervuult oplevert belangrijker? Democratie is volgens Creighton (2005) juist bedoeld om mensen invloed te geven op de uiteindelijke plannen en doelen van de overheid.

Hiertegenover staat de veelvuldig gehoorde uitspraak van beleidsmakers dat burgers niet over de juiste vaardigheden en kennis beschikken om te kunnen participeren (Eden, 1996; Newman et al., 2004;). Ook zouden participerende burgers de complexiteit vaak niet doorzien (Pennington, 2004). Uit onderzoek (Newman et al., 2004) bleek dat beleidsmakers het beeld hebben dat burgers meer vaardigheden nodig hebben, voordat zij effectief kunnen participeren. Beleidsmakers probeerden burgers te leren hoe zij binnen de normen van de overheid moeten handelen. Ze hielden zich echter niet bezig met hoe zij, als beleidsmakers, kunnen leren van de ervaringen en vaardigheden die de deelnemers meenemen naar het proces (Newman et al., 2004).

### *Snelheid en variatie*

Burgerparticipatie in besluitvorming kost tijd. Er moeten bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd worden, processen moeten op papier bijgehouden worden, deelnemers moeten geselecteerd en benaderd worden, etc. Tegenstanders stellen daarom dat burgerparticipatie-initiatieven het proces van besluitvorming vertragen doordat er meer stappen in een al bureaucratisch proces worden ingebracht (Lowndes et al., 2001a).

Het is belangrijk dat het proces een bepaalde snelheid heeft en vooruitgang boekt, zodat er aan het eind van een proces een duidelijk resultaat uit naar voren komt (De Bruijn et al., 2002). Daarnaast is het belangrijk om herhaling te voorkomen en variatie in het proces te brengen. Door het instellen van selectieronden waardoor de meest interessante voorstellen overblijven, blijft de nodige variatie in het proces, wordt het proces verrijkt en vindt er mogelijk verdieping in onderwerpen plaats. Het zorgt bovendien voor de nodige inhoudelijke voortgang in het proces zodat burgers enthousiast blijven (Edelenbos, 2001). Connor (1997) stelt dat er effectief met de tijd van burgers omgegaan moet worden. Bovendien moet rekening gehouden worden met perioden die van belang zijn voor burgers, zoals schoolvakanties. Meer variatie kan ook verkregen worden door bijvoorbeeld het maken van meerdere scenario's van de toekomst kan variatie inbrengen (Creighton, 2005). Enthousiasme krijgen deelnemers echter niet alleen van een boeiend, leuk en spannend proces, maar ook door gevoel te krijgen dat er doorgediscussieerd en verder onderhandeld wordt over hun ideeën (Edelenbos, 2001).

Tegelijkertijd moeten politici ook voldoende tijd en ruimte hebben: er moet tijd ingeruimd worden om tussenproducten te bespreken en er moet 'psychologische' ruimte zijn waarin burgers accepteren dat politici uiteindelijk een eigen afweging maken. Daarnaast moeten politici de mogelijkheid of ruimte krijgen om te kiezen: in het proces moet niet één oplossing geformuleerd worden waar de politiek niet omheen kan, maar er moeten verschillende beleidsopties gecreëerd worden (Klijn & Koppenjan, 1998).

De afgelopen tien jaar is door de invoering van specifieke projectwetgeving (bijv. Tracéwet, Wet procedures vijfde baan Schiphol) een poging ondernomen om meer snelheid aan te brengen in de besluitvorming over ruimtelijke inrichtingsprojecten, door hiërarchisering of parallelschakeling van besluiten, door verkorting van proceduretermijnen en door concentratie van



rechtsbescherming. Tegelijk wordt de inzichtelijkheid van de besluitvorming voor de burgers hier mee vergroot (Driessen & De Gier, 2001).

#### *Kosten*

Het is uiteraard verstandig dat overheden voorafgaand aan een participatieproces de kosten – zowel in tijd als geld - van verschillende methoden tegen elkaar af te wegen. Rowe en Frewer (2000) stellen echter dat in de meeste discussies over participatiemethoden niet erg diep wordt ingegaan op de kosten van verschillende methoden. Dit terwijl er lang bestaande zorgen zijn onder beleidmakers, dat het betrekken van burgers erg veel geld kost (Burton, 2004). De schaal en de aard van een burgerparticipatie proces worden beïnvloed door de inschatting van wat het zal kosten en wat het zal opleveren (Rydin & Pennington, 2000). Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met de kosten en opbrengsten wanneer er geen participatiemogelijkheid wordt gegeven.

## 6 Participatiemethoden

Er worden in de literatuur verschillende dimensies beschreven waarop participatiemethoden variëren en er zijn daarom veel manieren waarop methoden kunnen en worden ingedeeld. Zo kunnen methoden worden ingedeeld op hun score op de factoren die zijn benoemd in het vorige hoofdstuk (bijvoorbeeld moment van participatie, en transparantie van het participatieproces; zie ook de Bijlage). In deze paragraaf wordt allereerst een aantal dimensies op een rijtje gezet (zie Tabel 1). Vervolgens zal een aantal participatiemethoden dat vaker wordt toegepast worden toegelicht.

### 6.1 Dimensies

Beierle (1999) onderscheidt de volgende vier dimensies waarop methoden variëren (zie Tabel 1): *De richting van de informatie*; deze kan één richting op gaan, met een stroom van de burgers naar de overheid of van de overheid naar de burgers. In het eerste geval worden bijvoorbeeld vragenlijsten of focusgroepen gebruikt, terwijl in het tweede geval informatie verspreid wordt. Informatiestromen kunnen ook twee kanten op gaan, met verschillende manieren waarop burgers betrokken worden, bijvoorbeeld het gebruik van adviescommissies of bemiddeling;

*De mate van interactie tussen (mogelijk) tegenstrijdige belangen*. Deze dimensie loopt van geen interactie, zoals bij een vragenlijst, tot een sterke interactie, zoals in het geval van bemiddeling tussen meerdere partijen;

*De mate van vertegenwoordiging* van burgers verschilt voor verschillende methoden. Deze dimensie loopt van burgers die zichzelf vertegenwoordigen bij een inspraakavond, via een aantal burgers als representatieve leden bij een adviescommissie, tot professionele vertegenwoordigers van burgerbelangen (zoals milieugroeperingen). Ook Pratchett (1999) maakt het onderscheid tussen initiatieven waarbij de focus ligt op individuele participatie en initiatieven waarbij gezocht wordt naar een vorm van collectieve activiteit;

*De rol van burgers in besluitvorming* varieert van geen invloed, in het geval van focusgroepen, tot directe invloed bij het goedkeuren van een bemiddelde overeenkomst. De mate van invloed of betrokkenheid wordt ook wel het participatieniveau genoemd; dit is de meest gebruikte indeling voor participatiemethoden. In het volgende deel van deze paragraaf zal daarom op deze dimensie worden ingegaan.

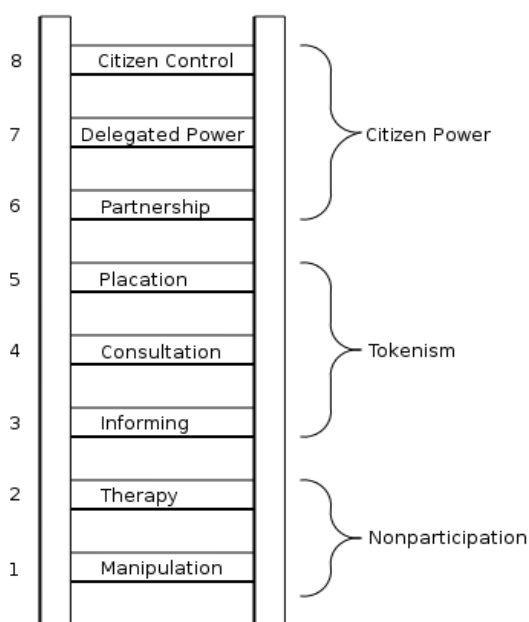
Tabel 1 Participatiedimensies

Dimensie	As	Methode
Representatie	Weinig $\leftrightarrow$ Veel	Openbare hoorzitting $\leftrightarrow$ Referendum (met hoge opkomst)
Informatierichting	Eén richting $\leftrightarrow$ Twee richtingen	Vragenlijst, informatievoorziening $\leftrightarrow$ Adviescommissie
Interactie tussen belangen	Geen $\leftrightarrow$ Veel	Vragenlijst $\leftrightarrow$ Bemiddeling
Vertegenwoordiging	Individueel $\leftrightarrow$ Collectief	Inspraakavond $\leftrightarrow$ Advies- commissie
Rol van burgers	Geen invloed $\leftrightarrow$ Directe invloed	Focusgroep $\leftrightarrow$ Wel of niet goedkeuren overeenkomst

Hoeveel invloed deelnemers kunnen uitoefenen op de uitkomsten, verschilt per participatiemethode. Om het niveau van participatie van de methoden te kunnen benoemen zijn verschillende versies van een participatieladder in omloop. Het ministerie van VROM (2005) raadt

lokale overheden aan de ladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) te gebruiken om de verantwoordelijkheid en invloed van burgers in het beleidsproces te bepalen.

De eerste participatieladder werd ontwikkeld door Arnstein (1969). Zij maakte een onderscheid tussen acht niveaus van participatie, gerangschikt op een ladder (zie Figuur 4). De onderste twee treden van de ladder omvatten manipulatie en therapie (het idee dat burgers 'genezen' moeten worden van hun tegenstrijdige mening) en beschrijven de niveaus van non-participatie. Volgens Arnstein verwarren sommigen deze met werkelijke participatie. Vervolgens gaat de ladder via informeren en consultatie, naar verzoening en partnerschap. Bovenaan de ladder staan gedelegeerde macht en uiteindelijk gezag bij de burger.



Figuur 4: Arnsteins participatieladder<sup>1</sup>

Arnsteins analytische ontwerp is regelmatig bekritiseerd. Deze kritiek richt zich vooral op het hiërarchische en ideologische karakter (Burton, 2004; May, 2006; Parkins et al., 2005; Tritter & McCallum, 2006). De participatieprocessen op de bovenste treden hebben in Arnsteins visie duidelijk de voorkeur en worden als democratischer geacht dan de processen op de onderste treden. Maar juist het hoogste niveau waarop de burger alle macht heeft, wordt door sommigen bekritiseerd:

- May (2006) vindt dat Arnsteins visie op burgermacht zowel een onwaarschijnlijk als een onwenselijk doel van burgerparticipatie suggereert. Argumenten tegen burgermacht zijn de duidelijke weerzin van burgers om een grotere rol te spelen in collectieve besluitvorming, samen met het feit dat professionals juist betaald worden om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen;
- Klijn & Koppenjan (1998) menen dat de verwachting dat politici de uitkomsten van interactieve besluitvorming klakkeloos overnemen irreëel is;
- Burton (2004) stelt dat directe democratieën in de praktijk slechts uitvoerbaar zijn in zeer kleine samenlevingen, waarin politieke participatie beperkt is tot een bevoorrechte elite;
- Op rijksniveau is er geen ervaring opgedaan met de participatieniveaus 'coproduceren' en 'meebeslissen' van de ladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) (zie hieronder), omdat het staatsrechtelijk problemen zal opleveren (VROM, 2005). De uitbreiding van het ambtelijke apparaat met burgers als ervaringsdeskundigen heeft namelijk politieke goedkeuring nodig.

<sup>1</sup> Bron: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>

Er zijn pogingen gedaan om de hiërarchische en ideologische aard van een ladder te omzeilen. McLaverty (1999) stelde bijvoorbeeld een matrix voor, May (2006) een ster. Maar het blijkt voor de meesten moeilijk om aan de metafoor van een ladder en al haar grenzen te ontsnappen (Burton, 2004). Tot dusver blijkt de ladder het meest tot de verbeelding te spreken

De International Association for Public Participation (IAP2, 2006) hanteert een indeling in vijf in plaats van Arnsteins acht treden, namelijk informeren, consulteren, betrekken, samenwerken en 'empoweren'/machtigen. Deze lijkt in grote mate op een ladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), die op de Nederlandse situatie toegespitst is. Ook deze ladder omvat vijf treden: informeren, raadplegen/consulteren, adviseren, coproduceren/partnerschap, en meebeslissen. Zoals in alle participatieladders geldt voor deze ladder dat hoe hoger op de ladder, hoe hoger de intensiteit van participatie en de invloedpositie van de burger (zie Tabel 2). Edelenbos en Monnikhof (2001) zijn van mening dat vanaf de derde trede (adviseren) sprake is van een interactief proces. In andere variaties op de participatieladder wordt 'informeren' niet als niveau opgenomen omdat het niet als participatievorm wordt gezien. Volgens Blanch et al. (2003) komt de stap 'meebeslissen' in de praktijk nauwelijks aan de orde, dus wordt deze door ook uit de ladder geweerd. Soms wordt echter weer een zesde niveau 'zelfbeheer' achter de ladder van Edelenbos en Monnikhof geplaatst.

Tabel 2 Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001)

<b>Niveau</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Methoden</b>
Informeren	Politiek en bestuur houden burgers op de hoogte van genomen beslissingen. Burgers leveren geen inbreng.	Informatie avond Debat Wijkkrant Excursie Campagne
Consulteren	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Burger is gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindingende bouwstenen voor beleid.	Hoorzitting Inspraak Enquête onderzoek Burgerpanel Focusgroep Raadplegend referendum Denktank
Adviseren	Politiek en bestuur laten burgers problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben volwaardige rol in beleidsontwikkeling.	Burgerjury Adviesraad Wijkplatform Dorpsraad Expertmeeting Planteam Burgerinitiatief
Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen samen probleemagenda en oplossingen overeen. Politiek verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.	Overleggroep Projectgroep Convenant Werkatelier Werkgroep Participatie overeenkomst
Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de burgers. Politiek neemt resultaten over na toetsing aan specifieke randvoorwaarden.	Bindend referendum Participatieve begroting

## 6.2 Methoden

Bij het niveau waarop burgers participeren, passen verschillende methoden (Tabel 2). Lowndes et al. (2001a) stellen vijf categorieën van participatiemethoden voor:

1. *Consumentmethoden* zijn voornamelijk consument georiënteerd en hebben betrekking op dienstverlening. Voorbeelden zijn een klachtenformulier, tevredenheidonderzoek of opiniepeiling;
2. *Traditionele methoden* worden al langer door lokale overheden gebruikt en worden meteen geassocieerd met burgerparticipatie; bijvoorbeeld een openbare hoorzitting;
3. *Forums* waarin bepaalde mensen regelmatig worden bijeengebracht afhankelijk van een vooraf bepaalde indeling – naar bijvoorbeeld gebruiker, buurt of kwestie - van het forum;
4. *Raadgevende innovaties* betreffen nieuwe methoden waarmee de mening van burgers over een specifiek onderwerp wordt achterhaald. Dit zijn bijvoorbeeld interactieve websites of een burgerpanel;
5. *Beraadslagende innovaties* zijn nieuwe methoden die burgers stimuleren om na te denken over onderwerpen die hen aangaan, zoals focusgroepen of een burgerjury.

Overheden kunnen gebruik maken van veel verschillende methoden om burgers te betrekken bij de besluitvorming. Deze staan bijvoorbeeld beschreven op platforms van het IPP<sup>2</sup>, de Wereldbank<sup>3</sup> en de International Association for Public Participation<sup>4</sup>. Een aantal methoden wordt uitvoerig in de literatuur beschreven en regelmatig in de praktijk toegepast. Uit Engels onderzoek (Lowndes et al., 2001a) blijkt dat van de consumentgerichte methoden klachtenformulieren en tevredenheidonderzoek het meest worden gebruikt. Van de traditionele methoden worden openbare hoorzittingen en opinievragenlijsten vaak gebruikt. Van de innovatieve methoden worden focusgroepen en wijkplannen het meest frequent toegepast. Een belangrijk punt is hierbij echter dat volgens Creighton (2005) op het niveau van participatiemethoden culturele verschillen het meest te zien zijn. Hij meent dat sommige technieken die in de ene cultuur goed werken, in een andere niet werken.

In Tabel 2 staat een selectie van een aantal vaker genoemde participatiemethoden beschreven, ingedeeld naar de ladder van Edelenbos en Monnikhof. Voor alle niveaus bestaan echter meer methoden dan in de tabel weergegeven. Bovendien worden sommige methoden door verschillende auteurs op andere niveaus ingedeeld. Er wordt ook wel gesteld dat het bereikte niveau van participatie vooral te maken heeft met de houding van de betrokken overheid, en in veel minder mate met het participatie instrument (IPP, 2006). In de het vervolg van deze paragraaf zal een aantal methoden uitgebreider worden toegelicht naar oplopend participatieniveau, dat wil zeggen dat de beslissing in oplopende mate aan de burger wordt overgelaten. De toelichting geldt in algemene zin en heeft niet altijd direct betrekking op de Nederlandse situatie; de voorbeelden meestal wel.

### *Publieksvoorlichting*

Landelijke publieksvoorlichting – zoals Postbus 51 spotjes - is bedoeld om veranderingen in regelgeving en beleid aan te kondigen. Een recent voorbeeld is de tijdelijke subsidieregeling voor roetfilters op auto's en de daarbij horende voorlichtingscampagne 'Een schonere lucht komt niet uit de hemel vallen'. Publieksvoorlichting vindt meestal massamediaal plaats, zeker als de gehele bevolking bereikt moet worden. Dit gaat via spotjes op televisie en radio, brochures, artikelen in huis-aan-huisbladen en internet pop-ups. Wanneer een specifieke, lokale groep burgers bereikt moet worden, kan de voorlichtingscampagne beperkt worden door lokale kanalen te gebruiken; zoals lokale televisiestations en lokale huis-aan-huisbladen.

---

<sup>2</sup> IPP: <http://www.publiek-politiek.nl/>

<sup>3</sup> Wereldbank: <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>

<sup>4</sup> IAP2: <http://www.iap2.org/>

De effectiviteit van massamediale voorlichtingscampagnes is echter vaak beperkt; zeker als deze tot gedrags- of attitudeverandering bij burgers moeten leiden (Brug et al., 2006; Gezondheidsraad, 2006). Dit soort campagnes is wel geschikt om een onderwerp bekendheid te geven.

#### *Openbare hoorzitting*

Een openbare hoorzitting is de meest gebruikte vorm van face-to-face burgerparticipatie (Beierle, 1999; Connor, 1997). Het is een formele bijeenkomst waar burgers en andere belanghebbenden voorbereide verklaringen presenteren, die vervolgens worden opgenomen in het officiële verslag van de bijeenkomst (Creighton, 2005). Nadelen van deze hoorzittingen zijn het gebrek aan echt overleg tussen deelnemers onderling en tussen deelnemers en overheden (IAP2, 2006). Bovendien benadrukken openbare hoorzittingen volgens Creighton (2005) verschillen in plaats van dat ze mensen samenbrengen, en zouden een wij-tegen-zij-gevoel kunnen oproepen. Verschillende auteurs (Creighton, 2005; Edelenbos, 2001; IPP, 2006) stellen dat openbare hoorzittingen daarom bij voorkeur zoveel mogelijk worden vermeden moeten worden.

Nederlandse beleidsmakers houden regelmatig openbare hoorzittingen, zoals begin dit jaar over het kappen van bomen in de gemeente Onderbanken vanwege de nabijheid van een NAVO vliegbasis. Voorafgaand aan de hoorzitting konden burgers bezwaren indienen en tijdens de hoorzitting konden de inzenders deze bezwaren per thema mondeling toelichten. Deze mondelinge toelichtingen werden vastgelegd in een verslag. De in totaal 305 bezwaarmakers kregen vervolgens op een later tijdstip een beslissing op hun bezwaar: de bezwaren werden ongegrond verklaard.

#### *Referendum*

Het referendum kan raadgevend, raadplegend of correctief zijn. Wanneer burgers het initiatief nemen voor het uitschrijven van een referendum, is het *een raadgevend referendum* of een *burgerinitiatief*. Als een overheid het initiatief neemt tot een referendum spreekt men van *raadplegend* of *consultatief referendum*. In Nederland geven referenda burgers meestal de mogelijkheid zich uit te spreken over een voorgenomen besluit van een overheid. Wanneer burgers door middel van het referendum een dergelijk besluit kunnen terugdraaien, spreekt men van een *correctief referendum*.

Daarnaast kan het resultaat van een referendum bindend of niet-bindend zijn. Als een overheid verplicht is de uitslag van een referendum te volgen, spreekt men van een *bindend* of *decisief referendum*. Vaak verbindt de wetgeving dan voorwaarden aan de opkomst of aan de duidelijkheid van de uitslag. Als een overheid de uitslag van het referendum naast zich neer kan leggen, spreekt men van een *niet-bindend referendum*. In Nederland zijn referenda altijd niet-bindend omdat de Grondwet het hoogste gezag aan de volksvertegenwoordiging toekent. Fracties in de volksvertegenwoordiging kunnen wel van tevoren aangeven dat zij zich binden aan de uitslag. Dat deden bijvoorbeeld een aantal fracties in de Tweede Kamer bij het referendum over de Europese Grondwet in 2005.

Fiorino (1996) stelt dat het referendum in veel opzichten een prototype voor het democratische proces is. Het benadrukt de democratische waarde van gelijkheid: alle burgers kunnen meedoen en de invloed van iedere burger is gelijk. Critici van het referendum zijn van mening dat de macht van de besluitvorming wordt overgegeven naar een groep van ongeïnformeerde en ongekwalificeerde burgers (Fiorino, 1996). Bovendien stellen zij dat referenda de richting en niet de intentie van overtuigingen meten, en dat ze de macht van de gekozen overheden verzwakken. In een referendum wordt namelijk een momentopname gemaakt van de publieke opinie die vervolgens wordt aangenomen als basis voor beleid (Fiorino, 1996). Als men helemaal niet bij de voorbereiding van de keuzes is betrokken, kan het zijn dat de keuzes allebei niet overeenkomen met de standpunten van de burgers. Een goede voorbereiding en het daarbij betrekken van doelgroepen is daarom erg belangrijk.

Zoals gesteld zijn referenda in Nederland niet-bindend en meestal correctief. Zo hield Utrecht begin 2002 haar eerste raadplegende referendum over de toekomstplannen voor het stationsgebied. Burgers konden kiezen uit twee voorgestelde plannen. De uitslag van het referendum was niet bindend, maar werd wel overgenomen. In Groningen werden in 2001 en in 2005 referenda

gehouden over de toekomst van de Grote Markt. Burgers konden in beide gevallen voor of tegen de plannen (of blanco) stemmen. In 2001 werd tegen de plannen gestemd; dit oordeel werd vervolgens door de gemeente overgenomen. In 2005 werden er te weinig stemmen (minimaal 30% van de kiesgerechtigden voor of tegen het voorstel) uitgebracht, zodat de gemeente zelf de richting van de verdere plannen bepaalde.

Participatiemethoden zoals referenda en openbare hoorzittingen lijken vaak ingesteld ter erkenning van een behoefte om de burger op een of andere manier te betrekken. Er wordt daarbij van uitgegaan dat participatie een doel op zich is in plaats van een middel om een doel te bereiken (Rowe & Frewer, 2000).

#### *Enquête*

Enquêtes of vragenlijsten worden naar een willekeurige groep mensen uit een populatie rondgestuurd om specifieke informatie te verkrijgen. Met behulp van enquêtes kunnen de visies achterhaald worden van burgers die niet intensief willen participeren, maar wel direct betrokken zijn. Op deze manier wordt een groep die niet deelneemt toch gerepresenteerd (Fiorino, 1990). Enquêtes kunnen op deze manier andere participatiemethoden aanvullen door het bereiken van een representatiever beeld van de publieke opinie. Bovendien stelt het IAP2 (2006) dat statistische cijfers een overtuigender effect op overheden en burgers hebben.

Het detailniveau van een enquête kan echter beperkt zijn (IAP2, 2006) en de invloed op besluitvorming is minimaal en indirect (Fiorino, 1990). Daarnaast is over het algemeen de respons niet erg hoog (IAP2, 2006).

Er wordt veel gebruik gemaakt van enquêtes om de mening van Nederlandse burgers over allerlei onderwerpen te achterhalen. Een voorbeeld is de nationale VROM-enquête van eind 2004, waaraan in totaal bijna 8300 mensen meededen. Burgers konden online via een vragenformulier aangeven welke problemen de minister en staatssecretaris van VROM met voorrang moesten aanpakken. Een opvallende conclusie is dat de deelnemers positief waren over het initiatief, maar wel een vervolg verwachtten. Burgers merkten op dat ze het prettig vinden betrokken te worden bij het beleid van VROM, maar waren wel kritisch ten aanzien van de volgende stap: “Wat gaat er nu met de resultaten gebeuren?”, “Hopelijk doen jullie hier wat mee” en “Ik hoop dat het invullen zin heeft” waren veel gemaakte opmerkingen (VROM, 2006). Dit onderschrijft de eerdere stelling dat deelnemers willen weten hoe hun inbreng gebruikt gaat worden en dat het van belang is transparant te zijn over wat er met de (enquête)resultaten gebeurt.

#### *Focusgroep*

Een focusgroep bestaat uit een kleine groep willekeurig geselecteerde burgers uit een specifieke populatie (IAP2, 2006). Focusgroepen worden gebruikt om de visies van een groep burgers te verkennen die normaal gesproken niet deelnemen aan politieke discussies. Focusgroepen komen voort uit de private sector marketingstrategieën en zijn ontwikkeld als methode om te onderzoeken hoe verschillende delen van een bepaalde markt reageren op verschillende marketingstrategieën. Focusgroepen zijn dus niet in eerste instantie ontwikkeld om een stem te geven aan bepaalde delen van de gemeenschap (Pratchett, 1999). Er is sprake van een éénrichtingsinformatiestroom van de deelnemers van de focusgroep naar de organisator (Beierle, 1999). Op die manier kunnen overheden de kern van een plan testen, voordat deze wordt doorgevoerd (IAP2, 2006). Het is hierbij echter van belang dat een getrainde focusgroepleider de sessie(s) leidt.

De sterke punten van focusgroepen zijn dat de besproken onderwerpen in de diepte uitgewerkt kunnen worden, elke deelnemer een bijdrage kan leveren, er veel informatie verzameld kan worden in een korte tijd, er creatieve ideeën kunnen ontstaan doordat de discussie verschillende meningen en ideeën naar boven kan halen, het relatief goedkoop is, het een flexibel en eenvoudig inzetbaar instrument is, dat de veilige omgeving openheid creëert, en dat draagvlak van nieuwe maatregelen getest kan worden.

De zwakke punten van focusgroepen zijn dat ze niet representatief zijn, het proces moeilijk te controleren is, er een risico bestaat op ‘group think’ (groepsgedrag), de analyse niet eenvoudig en tijdsintensief is, het moeilijk is om gemotiveerde deelnemers te vinden en het bedreigend kan zijn

voor sommige mensen, vooral als het thema gevoelig is. Bovendien moet in een kleine steekproef waarin verschillende visies zijn opgenomen, worden gewaakt voor het verkleinen van de stem van juist diegene die de mening van de meerderheid weergeeft (Rowe & Frewer, 2000).

#### *Burgerpanel*

Een burgerpanel is een representatieve groep mensen uit een bepaalde regio die regelmatig bijeenkomt om bijvoorbeeld overheidszaken te bespreken (Lowndes et al., 2001a). De agenda voor het panel wordt bepaald door de overheid die het panel organiseert. Pratchett (1999) ziet panels daarom als een manier van consultatie en niet van participatie. In een burgerpanel kunnen lopende kwesties in een project uitgebreid behandeld worden (IAP2, 2006). De deelnemers krijgen op deze manier begrip van andere perspectieven, wat uiteindelijk moet leiden tot consensus.

Het kan echter zo zijn dat het algemene publiek het niet eens is met de aanbevelingen van het panel (IAP2, 2006). In het proces van betrokkenheid bij het panel kunnen deelnemers sympathie opvatten voor de betreffende overheid, zodat hun representatieve waarde voor de gemeenschap kan verminderen. Andere nadelen zijn dat de kwaliteit van het panel en haar adviezen onzeker zijn en dat het niet zeker is of het panel gaat leven onder de bevolking. Bovendien is het tijds- en arbeidsintensief (IAP2, 2006).

VROM maakt gebruik van een Burgerplatform waarin geïnteresseerde burgers adviseren over beleidsterreinen van VROM. Na de twee vorige Burgerplatforms over 'Prioriteiten in de handhaving' en over 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing', is in 2006 het Burgerplatform 'Klimaat en energiebesparing' gestart. Burgers konden zich zelf aanmelden voor het Platform, waaruit VROM een "voor de Nederlandse bevolking representatieve groep" heeft samengesteld. Deze groep van twintig geïnteresseerde burgers werd gevraagd mee te denken over het stimuleren van energiebesparing. In september 2006 was het Platform voor het laatst bijeen en heeft de minister van VROM haar reactie op de adviezen gegeven (VROM, 2006). Aangezien burgers zich zelf moesten aanmelden voor het Burgerplatform, is het de vraag in hoeverre er een voor de Nederlandse samenleving representatieve groep is geselecteerd. In het geval van een niet representatieve groep is het Platform een voorbeeld van een focusgroep.

#### *Burgerjury*

Een burgerjury is een kleine groep van burgers die is samengebracht om bewijs te horen over een bepaalde kwestie en te discussiëren over beleidsopties (Lowndes et al., 2001a; Pratchett, 1999). Het is een goede manier om verschillende perspectieven in een beleidsproces in te brengen (Pratchett, 1999). Burgers werpen vanuit een ander perspectief een blik op de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de burgerjury biedt daarom de mogelijkheid om de diepere betekenis van een kwestie te onderzoeken (IAP2, 2006). Het oordeel van de burgerjury is echter niet bindend. Bovendien is het relatief exclusief en duur, omdat er een getrainde procesbegeleider en veel middelen nodig zijn (IAP2, 2006).

Een voorbeeld van het gebruik van een burgerjury is te vinden in de Provincie Flevoland<sup>5</sup>. Hier werd bij het opstellen van het Omgevingsplan gebruik gemaakt van drie burgerjury's. Deze jury's bestonden uit willekeurig geselecteerde groepen van 12 tot 14 burgers. De samenstelling werd zo gekozen dat deze een afspiegeling vormde van de bevolking in een bepaald gebied. De jury's werden begeleid en ondersteund door de Vrije Universiteit van Amsterdam, die ook de selectie van de juryleden verzorgde. De opdrachtgever voor de burgerjury's was de Projectcommissie Omgevingsplan van de Provinciale Staten. De projectcommissie luisterde en vertaalde de mening van de jury eventueel naar politieke keuzes. De adviezen waren dus niet bindend. Naar aanleiding van drie openbare bijeenkomsten, hebben de jury's adviezen opgesteld voor de Projectcommissie. Deze adviezen werden vervolgens verwerkt in het uiteindelijke Omgevingsplan.

#### *Wijkaandelen*

In het project Wijkaandelen in aantal wijken in Delft werden aandelen uitgegeven, om "mensen échte zeggenschap te geven over hun woonomgeving en hen er daardoor ook meer bij te

---

<sup>5</sup> <http://www.flevoland.nl/omgevingsplan/burgerjury>



betrekken”<sup>6</sup>. Gedurende de drie jaar van dit experiment, konden burgers (boven de 12 jaar) en ondernemers meebeslissen over de toekomst van hun wijk. Zij konden wijkaandeelhouder worden door in te stemmen met de bijbehorende spelregels. Van de 700 burgers en gebruikers die in aanmerking kwamen voor een wijkaandeel, zijn er circa 400 wijkaandeelhouder geworden. Elk jaar kreeg iedere aandeelhouder er een aandeel bij en daarmee een extra stem. Met het wijkaandeel verkreeg men tijdens de aandeelhoudersvergadering stemrecht op voorstellen van de partners in de wijk (in ieder geval de gemeente en daarnaast bijvoorbeeld een woningcorporatie). Ook de wijkaandeelhouders zelf konden voorstellen voorleggen aan de aandeelhoudersvergadering. Uiteindelijk werd via de wijkaandelen gekozen voor het opknappen van een plein en kwam er een nieuwe ontmoetingsruimte. Ook de plaats van deze ruimte is door de wijkaandeelhouders bepaald.

#### *Decentralisatie van bestuur*

Een voorbeeld van ‘meebeslissen’ is de decentralisatie van bestuur. Dit vindt niet alleen plaats van het nationale naar het gemeentelijke niveau, maar dikwijls ook op het gemeentelijke niveau zelf. Voorbeelden zijn buurtbeheer, wijk- of dorpsraden en andere functionele raden met overgedragen bevoegdheden (VROM, 2005). Zoals al eerder gesteld, is er op rijksniveau met dit participatieniveau nog geen ervaring opgedaan en zal dat staatsrechtelijk ook problemen opleveren. Het overdragen van bestuur en beheer vindt plaats, bijvoorbeeld als corporatisme of als verzelfstandiging van bestuursorganen, maar dan is er geen sprake van burgerparticipatie (VROM, 2005). Bij meebeslissen delegeert de politiek verantwoordelijke zelf - zij het altijd onder voorwaarden en tijdelijk - zijn bevoegdheid om bepaalde beleidsbeslissingen te nemen.

#### *Participatieve begroting*

Het maken van begrotingen voor een overheid is – of het nu gaat om de gemeente, provincie, rijk of de Europese Unie – een politieke zaak. In een participatieve begroting gaan burgers en maatschappelijke organisaties samen met een overheid beslissen waar een deel van de gemeentelijke begroting zal worden besteed. Meedoen aan het vaststellen van (een deel van) de begroting is dus een krachtige vorm van burgerparticipatie (IPP, 2006).

In Nederland zijn geen ervaringen met deze participatieve methode opgedaan, maar al in 1988 vond het eerste participatieve begrotingstraject plaats in Porto Alegre, Brazilië. Sindsdien zijn er naar schatting 250 verschillende steden in Zuid-Amerika en Europa geweest die gebruik hebben gemaakt van een participatieve begroting (Cabannes, 2004). In Spanje zijn sinds 2000 in bijvoorbeeld Albacete, Logroño en Córdoba ervaringen opgedaan met participatieve begroting.

#### *Is er een optimale participatiemethode?*

Zoals uit de bovenstaande beschrijvingen blijkt, heeft iedere methode voor- en nadelen. In de praktijk blijkt dat de methode wordt gekozen afhankelijk van de kwestie en de politieke verplichting van het moment (Bishop & Davis, 2002). Wat de optimale participatiemethode is, is afhankelijk van de specifieke context en het onderwerp (Fiorino, 1990; Turnhout & Leroy, 2004). In de Bijlage staat een beoordeling door Rowe en Frewer (2000) van een aantal verschillende participatiemethoden op verschillende acceptatie- en procescriteria. Zij concluderen dat de meest geschikte methoden waarschijnlijk kruisingen zijn tussen (de traditionelere) methoden (Rowe & Frewer, 2000). Uiteindelijk zullen echter verschillende contextuele factoren in relatie met verschillende kenmerken van de methode de effectiviteit bepalen.

De effecten van burgerparticipatie op beleid zijn echter tot nu toe nog maar mondjesmaat onderzocht, mogelijk door de variatie in implementatie van participatiemethoden en de contextafhankelijkheid van de effectiviteit (Rowe & Frewer, 2000). Daarbij is evaluatie moeilijk vanwege theoretische en praktische barrières (Rowe et al., 2005). Er is daarom weinig zicht op de mate waarin participatie leidt tot betere beslissingen, en een hogere acceptatie en legitimiteit van deze beslissingen (Rowe & Frewer, 2000). De voordelen van participatie zijn namelijk moeilijk vast te stellen zonder zorgvuldig specifieke praktijkvoorbeelden te evalueren (Rowe et al., 2005).

---

<sup>6 6</sup> <http://www.wijkaandelen.nl/>

Aan alle zijden van het participatiedebat is ook behoefte aan nieuwe benaderingen (Abelson et al., 2003). Methoden waarbij gebruik wordt gemaakt van internet en andere digitale toepassingen krijgen hierdoor op dit moment steeds meer aandacht (Michels, 2006). Er wordt bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt van internetenquêtes. Voordelen van het gebruik van internet zijn dat ze input verkrijgen van mensen die waarschijnlijk geen bijeenkomsten bijwonen en ze behalen bovendien hogere responsaantallen dan andere communicatievormen. Over het algemeen zijn de resultaten echter niet erg betrouwbaar en kan het geografische bereik van de enquête niet gecontroleerd worden (IAP2, 2006). Een andere digitale vorm is bijvoorbeeld een virtuele bijeenkomst op internet. De voordelen zijn dat ze erg kosten- en tijdefficiënt zijn; ze kunnen een breder publiek trekken en burgers kunnen op verschillende of op dezelfde tijden meedoen. Een nadeel is dat het lastig is om conflicten op te lossen of in goede banen te leiden (IAP2, 2006).

Veel van de recente burgerparticipatie innovaties zijn ontleend aan methoden uit de private sector, waarin burgers primair worden gezien als consumenten van diensten in plaats van als politiek actieve individuen (May, 2006; Pratchett, 1999). Zowel de technieken als de houding ten opzichte van burgers, tegenwoordig consumenten genoemd, zijn overgenomen (Lowndes et al., 2001a). Mogelijk zullen deze aanpassingen in participatieprogramma's op de langere termijn gevolgen hebben voor de richting waarin de democratie zich ontwikkelt (Pratchett, 1999). De verandering van burger naar consument betekent echter niet per definitie een afname van hun macht; het kan ook slechts een verandering van de aard van de macht zijn (May, 2006).



## 7 De Nederlandse praktijk

Enserink en Monnikhof (2003) stellen dat in de Nederlandse praktijk de kwaliteit en mate van innovatie van de huidige ontwikkeling van het participatiebeleid nogal teleurstellend lijkt. Zij benoemen een aantal verklaringen voor de teleurstellende resultaten van participatieve processen in Nederland. Ten eerste zijn de resultaten vaak niet concreet en ontbreekt het aan politiek gewicht aan het participatieve proces. Daarnaast leggen bestuurders, ambtenaren en politici te veel nadruk op het creëren van steun en participatie zelf, in plaats van op het creëren van kwalitatief goede resultaten. Bovendien wordt de creativiteit van deelnemers niet gestimuleerd met hulp van geschikte technieken. Tenslotte is er sprake van onvolledige uitleg over de organisatie binnen het participatieproces.

Enserink et al. (2003) refereren aan literatuur waarin wordt gesteld dat onder de bovengenoemde verklaringen een diepere, culturele verklaring ligt, namelijk de gesloten cultuur en de doelgeoriënteerde aanpak van deskundigen en ambtenaren in traditionele (semi-) overheidsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening. Deskundigen zijn terughoudend in het maken van ruimte voor inbreng van leken in de probleemdefinitie en in het voorstellen van alternatieven. Omdat zij hun eigen kennis en probleemoplossende kwaliteiten beter vinden, verzetten zij zich tegen het idee dat ook kennis en kwaliteiten van leken goed kunnen zijn. Zij zijn bang dat beslissingen daardoor aan kwaliteit verliezen. Deze defensieve houding, hoewel begrijpelijk, contrasteert scherp met de openheid en flexibiliteit die nodig is voor succesvolle participatie (Enserink et al., 2003).

Uit onderzoek van het IPP in 34 gemeenten, blijkt bovendien dat burgerparticipatie en democratie geen speerpunt is in coalitieakkoorden en raadsprogramma's (Lenos et al., 2006). De meeste coalitieakkoorden en collegeprogramma's staan vol met plannen om participatie te bevorderen, maar meestal beperken de uitwerkingen zich tot arbeidsparticipatie, inburgering en sociale re-integratie. Participatie in beleids- en besluitvorming blijft vaak buiten beschouwing. Daarnaast concluderen Lenos et al. (2006) dat de opleving voorbij lijkt wat betreft interactieve trajecten en open planprocessen voor de toekomst van de hele gemeente.

Aan de andere kant wordt betrokkenheid van inwoners bij (leefbaarheids) projecten in de wijk of buurt steeds gebruikelijker. Ook vanuit de nationale overheid wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op wat burgers vinden en willen; dit blijkt bijvoorbeeld uit de Toekomstagenda Milieu (2006), het VROM Dossier Beleid met burgers en diverse activiteiten in het vervolg van het - in 2006 afgesloten - 'Actieprogramma Gezondheid en Milieu' (VROM, 2006b). Zo wordt met het programma 'Beleid met Burgers' geprobeerd om het milieubeleid beter af te stemmen op de belevingswereld van burgers. Eén van de initiatieven uit dit programma is het eerder genoemde Burgerplatform dat over onderdelen van het VROM-beleid adviseert. Binnen het Actieprogramma Gezondheid en Milieu werden onder andere bewonersgroepen ondersteund die actief zijn op het gebied van gezondheid en milieu. VROM helpt bewonersgroepen door hen in staat te stellen onafhankelijke, deskundige ondersteuning te krijgen bij lokale problemen. Dit gebeurt door middel van diverse proefprojecten en acties, waaronder een website en het verlenen van subsidies. Daarnaast is in het Postcode Als Sleutel Tot Informatie Systemen (PASTIS) project in kaart gebracht aan welke informatie over hun directe woonomgeving burgers behoefte hebben. Burgers konden hierbij aangeven welke informatie zij nodig hebben om hun eigen woonomgeving te verbeteren. Deze informatie wordt gebruikt bij de ontwikkeling van informatiekaarten en websites.

Wanneer de bovenstaande initiatieven op de eerdere genoemde participatieladder worden geplaatst, blijkt dat de nationale overheid tot nu toe voornamelijk initiatieven ontwikkelt die zich op de lagere treden van de ladder bevinden. Vaak is de interactie van de overheid met burgers eenzijdig, en is onduidelijk wat met inbreng van burgers wordt gedaan. Toch lijkt - in elk geval op papier - een verandering plaats te vinden in de richting van hogere treden op de ladder, dus meer inbreng van burgers in beleid.



## 8 Discussie en aanbevelingen

In deze review is gekeken naar de literatuur over burgerparticipatie in beleidsvorming. Hoewel er verschillende knelpunten aan te wijzen zijn en alle methodes naast voordelen ook nadelen hebben, is burgerparticipatie essentieel voor het bereiken van het gewenste niveau van *governance* en voor *empowerment* (zie ook André et al., 2006). Zoals in de inleiding duidelijk werd, is burgerparticipatie van blijvende aard in het Europese en dus ook het Nederlandse beleid. Bovendien is het verstandig om burgers als gevolg van de decentralisatie van milieubeleid betrokken worden om tot goede en gedragen oplossingen te komen.

Uit de hoeveelheid recente wetenschappelijke literatuur blijkt dat burgerparticipatie bij beleidsvorming internationaal een belangrijk onderwerp is, maar ook in Nederland, waar dit onderwerp momenteel volop in de belangstelling staat.

In deze review is gebruikt gemaakt van de internationale wetenschappelijke, voornamelijk bestuurskundige literatuur, met als doel een algemeen beeld te schetsen van kennis, inzichten en ontwikkelingen rondom burgerparticipatie bij beleidsvorming. Dit is aangevuld met enkele inzichten uit de Nederlandse praktijk. Vanwege de beschikbare tijd is een beperkte selectie gemaakt van geschikte literatuur. Deze review moet daarom niet gezien worden als het hele literatuuraanbod op het gebied van burgerparticipatie omvattend. Gezien de hoeveelheid literatuur die beschikbaar is, zou in de toekomst de review verder toegespitst kunnen worden op participatie rond nationale, regionale en lokale milieuproblemen.

Zoals ook hierboven beschreven is gebruik gemaakt van internationale literatuur. Om de verschillen te beperken is gebruik gemaakt van literatuur en voorbeelden uit Westerse landen. Daarvan verwachten we dat de algemene theorieën en bevindingen ten aanzien van methoden te gebruiken zijn voor de Nederlandse praktijk. Echter om een goed en specifiek beeld te kunnen geven van hoe burgerparticipatie in milieuplannen daadwerkelijk gaat, zal verder gekeken moeten worden dan de wetenschappelijke literatuur. Een uitgebreidere inventarisatie van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van milieubeleid in de Nederlandse praktijk zal een waardevolle toevoeging zijn aan deze review. Zeker omdat het succes van methoden af kan hangen door de cultuur en internationale inzichten niet per sé van toepassing hoeven te zijn op de Nederlandse praktijk.

Er wordt in Nederland uitgebreid onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in beleidsvorming. Edwards en Schaap (2006) hebben bijvoorbeeld voor Rotterdam onderzocht hoe de stad met burgerparticipatie omgaat en hoe burgerparticipatie verder versterkt kan worden. Zo zijn er meer voorbeelden te vinden. Bovendien zijn er in de praktijk verschillende voorbeelden te vinden van hoe overheden burgers betrekken, zoals rondom Schiphol of rond de industriegebieden in de Rijnmond. Ook in de participatiewijzer van het IPP komen verschillende voorbeelden aan bod<sup>7</sup>. Over de effectiviteit van burgerparticipatie in beleid is echter nog weinig bekend. Dat is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

De focus van de review ligt op gevolgen van burgerparticipatie voor de overheid. In Nederland lijkt burgerparticipatie vooral vanuit de overheid vormgegeven te worden, terwijl bijvoorbeeld in de Verenigde Staten dit veel sterker vanuit burgers zelf lijkt te komen. In Groot-Brittannië spelen NGO's een belangrijke rol, waarbij burgers belangrijke initiators zijn. Om te begrijpen waarom deze verschillen bestaan, is het interessant om meer aandacht te schenken aan het perspectief van de burger. Dit perspectief komt in de literatuur, maar ook in deze review niet uitgebreid aan bod. Het zou vooral interessant zijn te onderzoeken in hoeverre burgers behoefte hebben aan meer inspraak en of zij ook gebruik maken van de mogelijkheid tot meer inspraak. Ook de verwachting van de overheid dat burgers beleid eerder naleven wanneer zij hebben kunnen participeren in de beleidsvorming, zoals genoemd in 'Beleid met burgers' (VROM, 2005) is een interessant punt voor onderzoek.

---

<sup>7</sup> [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl)

De literatuur geeft inzicht in hoe een participatieproces aan te pakken. Zo blijken zorgvuldigheid en weldoordachte plannen essentieel. Eén verkeerde stap kan immers al leiden tot een minder geslaagd proces: bijvoorbeeld door het creëren van te hoge verwachtingen of het beschadigen van vertrouwen. Op basis van deze review kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan om het participatieproces met burgers zo goed mogelijk te laten verlopen:

- Allereerst moet duidelijk worden vastgesteld *waarom* men burgers wil betrekken. Wat is het doel van burgerparticipatie?
- Daarna moet het niveau worden vastgesteld waarop burgers willen en zouden moeten participeren: hoeveel ruimte wordt er gegeven voor interactie, worden burgers individueel aangesproken of in groepen?
- Afhankelijk van het doel, de specifieke context en het onderwerp kiest men de participatie methode. Uit de literatuur blijkt dat er geen optimale methode aan te wijzen is: het verschilt per geval welke methode het geschiktst is. Methoden die onderaan de participatieladder zitten (zoals informatievoorziening of een hoorzitting) blijken echter niet geschikt, wanneer het betrekken van burgers het doel is. Kennis nemen van praktijkervaringen van deskundigen of andere overheden kan duidelijk maken wat kansen en wat knelpunten zijn van elke methode. Daarnaast staan in deze review zijn verschillende voorbeelden van methoden beschreven en er staan bronnen vermeld waar aanvullende informatie verkregen kan worden.
- Verder kan de volgende checklist van onderwerpen voorafgaand aan het participatieproces worden gehanteerd, om na te gaan of alle relevante aspecten van participatie zijn meegenomen:
  1. Is het doel van het participatieproces helder?
  2. Hoe worden alle relevante stakeholders – waaronder burgers – in voldoende en gelijke mate betrokken?
  3. Hoe wordt gegarandeerd dat het proces transparant en onafhankelijk verloopt?
  4. Wanneer worden burgers betrokken en is dit een vroeg genoeg stadium?
  5. Worden de belangen en verwachtingen van burgers in voldoende mate meegewogen in het besluit?
  6. Hoe ontvangen de deelnemende burgers de juiste informatie tijdig?
  7. Hoe kan er voldoende snelheid en variatie in het proces worden ingebracht?
  8. Wat zijn de kosten en opbrengsten van het proces?

De inzichten uit deze literatuurreview zijn bruikbaar in diverse lopende projecten van VROM en het RIVM, bijvoorbeeld in projecten die zich richten op risicocommunicatie en informatievoorziening voor burgers. Ook voor andere deelprojecten van het project ‘Afwegingsinstrumentarium, kwaliteit van de leefomgeving’ blijken de inzichten van belang. Zo wordt een afwegingsinstrument ontwikkeld om het beleidsproces rondom integrale afwegingen op het gebied van lokale leefomgevingskwaliteit te ondersteunen. Ook daarin is van belang inzicht te hebben in het moment en de wijze waarop burgers het beste bij dergelijke afwegingen betrokken kunnen worden.

# Dankwoord

Bij deze bedanken wij Bert Enserink (Universitair hoofddocent beleidsanalyse bij de TU Delft) voor zijn bedrage aan het tot stand komen van dit rapport.





# Literatuur

- Abelson, J., Forest, P., Eyles, J., Smith, P., Martin, E. & Gauvin, F. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science and Medicine*, 57, 239-251.
- André, P., Enserink, B., Connor, D. & Croal, P. (2006). *Public participation international best practice principles. Special publications series No. 4*. Fargo, USA: International Association of Impact Assessment.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Beierle, T.C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16, 75-103.
- Bishop, P. & Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. *Australian Journal of Public Administration*, 61, 14-29.
- Brug, J., Schaalma, H., Kok, G., Meertens, R.M., & van der Molen, H.T. (2000). *Gezondheidsvoorlichting en gedragsverandering: Een planmatige aanpak*. Assen: van Gorcum.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten. & Veld, R. in 't (2002). *Process management. Why complex project management fails in complex decisions making processes*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bryson, J.M. (2004). What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6, 21-53.
- Burton, P. (2004). Power to the people? How to judge public participation. *Local Economy*, 19, 193-198.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, 16 (1), 27-46.
- Church, J., Saunders, D., Wanke, M., Pong, R., Spooner, C., & Dorgan, M. (2002). Citizen participation in health decision-making: past experience and future prospects. *Journal of Public Health Policy*, 23, 12-32.
- Connor, D.M. (1997). *Public Participation: a manual. How to prevent and resolve public controversy?* Victoria, BC: Connor Development Services.
- Creighton, J.L. (2005). What water managers need to know about public participation: one US practitioner's perspective. *Water Policy*, 7, 269-278.
- Dekker, P., Hart, J. de & Berg, E. van de (2004). Democratie en civil society. Hoofdstuk 4 in: *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Provinciale Milieufederaties (2006). *Onderzoek naar actieve informatieverschaffing*. Verkregen op 2 oktober 2006, van [www.natuurenmilieunederland.nl/index.asp?strUrl=%2Fcontent%2Fthemas%2Fthemas.asp%3Ftname%3Dproductenbedrijf%26tpid%3D42](http://www.natuurenmilieunederland.nl/index.asp?strUrl=%2Fcontent%2Fthemas%2Fthemas.asp%3Ftname%3Dproductenbedrijf%26tpid%3D42).
- Driessen, P.P.J. & Gier, A.A.J., de (2001). Sturing van grote ruimtelijke inrichtingsprojecten. In: P.P.J. Driessen, F.C.M.A. Michiels, & E.J. Molenaar (Eds.), *Duurzaam ruimtegebruik* (pp. 43-69). Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.
- Edelenbos, J. (2001). Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. *Bestuurskunde*, 10, 349-356.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R.A.H. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Eden, S. (1996). Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Understanding of Science*, 5, 183-204.
- Edwards, A. & Schaap, L. (2006). *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Rotterdam: Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Enserink, B. & Monnikhof, R.A.H. (2003). Information management for public participation In co-design processes: evaluation of a Dutch example. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46, 315-344.

- Fiorino, D.J. (1990). Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science Technology and Human Values*, 15, 226-243.
- Fiorino, D.J. (1996). Environmental policy and the participation Gap. In: W.M.Lafferty & J. Meadowcroft (Eds.), *Democracy and the environment: problems and prospects* (pp. 194-212). Brookfield: Edward Elgar Publishing Company.
- Gatersleben, B. & Vlek, C. (1998). Household consumption, quality of life and environmental impacts. In: K.J. Noorman & A.J.M. Schoot-Uiterkamp (Eds.). *Green households? Domestic Consumers Environment and Sustainability* (pp. 141-183). London: Earthscan Publications Ltd.
- Gezondheidsraad (2006). *Plan de Campagne*. Den Haag: Gezondheidsraad. Publicatienummer 2006/16.
- Glasbergen, P. & Driessen, P.P.J. (2005). Interactive Planning of Infrastructure- The changing role of Dutch project management. *Environment & Planning C*, 23, 263-277.
- Godschalk, D.R., Brody, S. & Burby, R. (2003). Public participation in natural hazard mitigation policy formation: challenges for comprehensive planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46, 733-754.
- Hage M., Leroy, P. & Petersen, A.C. (2007). *Leidraad stakeholderparticipatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Bilthoven: MNP. MNP rapport 550032004.
- Hammarlund, K.G. (2004). Regional reform and citizen participation in Sweden. *Innovation*, 17, 145-163.
- Hart, J. de (2005). *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hartley, N. & Wood, C. (2005). Public Participation in environmental impact assessment. Implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review*, 25, 319-340.
- Hermans, E. (2004). *Participatie in besluitvormingsprocessen omtrent lokale milieudruk. Over mogelijkheden, barrières en sociale ongelijkheid*. (Afstudeerscriptie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Sociale Geografie en Planologie.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and organizations, software of the mind*. London: McGraw-Hill.
- Hollander, A.E.M. de & Hanemaaijer, A.H. (2003). *Nuchter omgaan met risico's*. Bilthoven: RIVM. RIVM rapport 251701047.
- IAP2 (2006). *The IAP2 public participation toolbox*. Verkregen op 7 augustus 2006, van [www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf).
- IPP (2006). *Waarom burgerparticipatie?* Verkregen op 9 oktober 2006, van [www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1998). Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek'. *Bestuurskunde*, 7, 302-308.
- Lammerts, R. & Huygen, A. (2006). Wijkaanpak als voorbereider van de Wmo. *City Journal*, 4, 26-31.
- Lenos, S., Sturm, P. & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quickscan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001a). Trends in public participation: part 1 - local government perspective. *Public Administration*, 79, 205-222.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001b). Trends in public participation: part 2 – citizens' perspectives. *Public Administration*, 79, 445-455.
- May, J. (2006). Ladders, stars and triangles. Old and new theory for the practice of public participation. *International Journal of Market Research*, 48, 305-319.
- McKenna, E. (1998). *Business psychology and organizational behavior. A students' handbook*. Hove: Psychology Press Ltd.
- Michels, A.M.B. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13, 323-339.

- Milbrath, L.W. (1965). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally
- Mostert, E. (2003). The challenge of public participation. *Water Policy*, 5, 179-197.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H. & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of Social Policy*, 33, 203-223.
- Parkins, J.R. & Mitchell, R.E. (2005). Public participation as public debate: a deliberative turn in natural resource management. *Society and Natural Resources*, 18, 529-540.
- Pennington, M. (2004). Citizen participation, the 'knowledge problem' and urban land use planning: an Austrian perspective on institutional choice. *The Review of Austrian Economics*, 17, 213-231.
- Pratchett, L. (1999). New fashions in public participation: towards greater democracy? *Parliamentary Affairs*, 52, 616-633.
- Pring, G. & Noé, S. Y. (2003). The emerging international law of public participation affecting global mining, energy, and resources development. In: D.N. Zillman, A.R. Lucas & G. Pring (Eds.), *Human rights in natural resource development: public participation in the sustainable development of mining and energy resources* (pp. 11-76). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Renn, O. (zonder datum). *The risk management ladder*. Verkregen op 24 augustus 2007, van <http://greenbook.treasury.gov.uk/documents/riskmanagementladder.pdf>.
- Roggenkamp, M.M. (2002). Public participation in sustainable development of energy supply in the Netherlands. In: D.N. Zillman, A.R. Lucas, & G. Pring (Eds.), *Human rights in natural resource development: public participation in the sustainable development of mining and energy resources* (pp. 401- 464). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Roo, G. de (1999). *Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu.
- Roo, G. de (2004). *De toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van Decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. URSI-rapport 307.
- Rowe, G., Horlick-Jones, T., Walls, J. & Pidgeon, N. (2005). Difficulties in evaluating public engagement initiatives: reflections on an evaluation of the UK GM Nation? Public debate about transgenic crops. *Public Understanding of Science*, 14, 331-352.
- Rowe, G. & Frewer, L. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science Technology and Human Values*, 25, 3-29.
- Rydin, Y. & Pennington, M. (2000). Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*, 5, 153-169.
- Shepard, A. & Bowler, C. (1997). Beyond the requirements: improving public participation in EIA. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40 (6), 725-738.
- Skidmore, P., Bound, K. & Lownsborough (2006). *Community participation. Who benefits?* York: Joseph Rowntree foundation.
- Tritter, J. Q. & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76, 156-168.
- Turnhout, E. & Leroy, P. (2004). *Participeren in onzekerheid. Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadviesing*. Bilthoven: RIVM. RIVM rapport 550002008/2004.
- Tyler, N. (2003). Practical experience of public participation: evidence from methodological experiments. *Innovation*, 16, 253-270.
- VROM (2005). *Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie*. Verkregen op 29 mei 2006, van <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=16572>.
- VROM (2006a). *Dossier: Openbaarheid milieu-informatie*. Verkregen op 21 november 2006, van [www.vrom.nl/pagina.html?id=19806](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19806).
- VROM (2006b). *Actieprogramma Gezondheid en Milieu. Eindrapportage*. Verkregen op 12 december 2006, van <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=11126>.



## Bijlage - Evaluatie van participatiemethoden

	Referendum	Publieke hoorzitting	Opinie onderzoek	Regels door onderhandeling	Consensus conferentie	Burgerjury/ panel	Burgeradvies commissie	Focusgroep
<b>Acceptatiecriteria</b>								
<i>Representativiteit</i>	Hoog (uitgaand van een hoge opkomst)	Laag	Over het algemeen hoog	Laag	Middelmatig (door beperkt aantal mensen)	Middelmatig (door beperkt aantal mensen)	Middelmatig tot laag	Middelmatig (door beperkt aantal mensen)
<i>Onafhankelijkheid/ ongekleurdheid participatieproject</i>	Hoog	Over het algemeen laag	Hoog	Middelmatig	Hoog	Hoog	Middelmatig (dikwijls relatie met sponsor)	Hoog
<i>Tijdige betrokkenheid</i>	Variabel	Variabel	Mogelijk hoog	Variabel	Mogelijk hoog	Mogelijk hoog	Variabel, maar mogelijk hoog	Mogelijk goed
<i>Invoel op uiteindelijk beleid</i>	Hoog	Middelmatig	Indirect en moeilijk vast te stellen	Hoog	Variabel maar niet gegarandeerd	Variabel maar niet gegarandeerd	Variabel maar niet gegarandeerd	Waarschijnlijk indirect
<i>Transparantie participatieproject</i>	Hoog	Middelmatig	Middelmatig	Laag	Hoog	Middelmatig	Variabel maar vaak laag	Laag
<b>Procescriteria</b>								
<i>Toegankelijkheid van juiste bronnen</i>	Laag	Laag/ middelmatig	Laag	Hoog	Hoog	Hoog	Variabel	Laag
<i>Helderheid van de taken en afbakening</i>	Hoog	Over het algemeen hoog	Laag	Hoog	Over het algemeen hoog	Over het algemeen hoog	Variabel maar mogelijk hoog	Variabel maar mogelijk hoog
<i>Invoel op structuur besluitvorming</i>	Laag	Laag	Laag	Middelmatig	Middelmatig (invloed van gespreksleider)	Mogelijk hoog	Middelmatig (invloed van gespreksleider)	Laag
<i>Kosteneffectiviteit</i>	Variabel/ laag	Laag	Mogelijk hoog	Mogelijk hoog	Middelmatig/ hoog	Middelmatig/ hoog	Variabel	Mogelijk goed

Bron: Rowe & Frewer, 2000

**RIVM**

Rijksinstituut  
voor Volksgezondheid  
en Milieu

Postbus 1  
3720 BA Bilthoven  
[www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)