

Te koop: democratie. De prijs van participatie.

Exploratief afstudeeronderzoek naar opvattingen en gedrag van participatieconsultants.

Naam: K.B. Boer

Studentnr.: 1020730

E-mail: kasper.boer@uvh.nl

Masterthesis Burgerschap en Kwaliteit van Samenleven

Begeleider: dr. Menno Hurenkamp

Tweede lezer: dr. Isolde de Groot

Thesiscoördinator: dr. Marie-Christine Opdenakker

Universiteit voor Humanistiek

3 augustus 2022

Woordenaantal: 19.570

Samenvatting: Met de toename van burgerparticipatie is een markt ontstaan voor participatieconsultants. Zij worden door overheden en private partijen ingezet om te helpen bij het maken van beleid en inrichting te geven aan participatieprocessen. Van burgerparticipatie is bekend dat, wanneer niet zorgvuldig georganiseerd, deze een aantal schadelijke uitkomsten kan hebben. Over de rol en opvattingen van participatieconsultants is weinig bekend, terwijl zij een belangrijke rol innemen bij het verspreiden van ideeën over participatie en de vormgeving van participatieprocessen. Dit onderzoek tracht meer inzicht te geven in de visie van participatieconsultants op participatie en democratie, hoe deze visie zich in de praktijk vertaalt naar handelen en hoe participatieconsultants zich verhouden tot lokale overheden. Hierbij is gekeken naar de visie van gemeenten op participatieconsultants en de visie van participatieconsultants op participatie en democratie. Ook zijn drie factoren onderzocht die mogelijk samenhangen met visie van participatieconsultants.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling: doel- en vraagstelling.....	10
1.3 Wetenschappelijke relevantie	11
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	12
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	14
2.1 Wat is burgerparticipatie?	14
2.2 Visies op burgerparticipatie	16
2.2.1 Waarom burgerparticipatie?.....	16
2.2.2 Nadelen van burgerparticipatie	17
2.2.3 Visie van de (Rijks)overheid.....	18
2.3 Participatieconsultants actief bij burgerparticipatie	20
2.3.1 Definitie van participatieconsultants.....	20
2.3.2 Visies op participatieconsultants.....	23
Hoofdstuk 3: Onderzoeksopzet en methoden	33
3.1 Dataverzameling	33
3.2 Interviews bij gemeenten	33
3.3 Enquête medewerkers participatieconsultants	35
Hoofdstuk 4: Resultaten.....	39
4.1 Lijst commerciële bureaus	39
4.2 Interviews bij gemeenten	39
4.2.1 Bestaand beleid bij gemeenten.....	39
4.2.2 Visie van gemeenten op participatieconsultants	41
4.3 Enquête onder participatiebureaus	48
4.3.1 Visie op kenmerken van participatie van consultants	48
4.3.3 Samenhang stellingen en kenmerken organisatie van respondent	51
4.3.3 Inbreng visie door participatieconsultants	54
4.3.4 Mogelijke verbeteringen bij participatie	55
Hoofdstuk 5: Conclusie.....	58
5.1 Deelvraag 1: In hoeverre komen visies op burgerparticipatie van participatieconsultants overeen met die van (lokale) overheden?	58
5.2 Deelvraag 2: Zijn er aanwijsbare factoren die samenhangen met de visie op burgerparticipatie van participatieconsultants? Zo ja, welke en hoe?.....	59
5.3 Deelvraag 3: Hoe verkrijgen participatieconsultants hun opdrachten?.....	59
5.4 Hoofdvraag: Hoe verhouden participatieconsultants zich tot lokale overheden en democratie? 60	

Hoofdstuk 6: Discussie	62
6.1 Reflectie op onderzoeksmethoden	62
6.1.1 Algemeen	62
6.1.2 Interviews.....	62
6.1.3 Enquête	63
6.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	64
Literatuur.....	65
Bijlagen	70
Bijlage 1 – Interviewgide.....	70
Bijlage 2 – Toestemmingsformulier	72
Bijlage 3 – Activiteiten aangemerkt met thema ‘burgerparticipatie’ op basis van Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie.....	73
Bijlage 4 – Lijst gemeenten met drie of meer activiteiten met als thema ‘burgerparticipatie’ georganiseerd in het kader van Democratie in Actie	74
Bijlage 5 – Lijst met genoemde participatieconsultants bij gemeenten.....	76
Bijlage 6 – Enquête participatieconsultants	81

Voorwoord

Toen ik aan mijn studententijd begon, had ik nooit gedacht die tijd hiermee af te sluiten: een masterthesis Burgerschap en kwaliteit van samenleven. Dat kon ook niet, al was het maar om de simpele reden dat deze master toen nog niet bestond. Maar ook mijn interesses zijn veranderd. Door de jaren heen is mijn belangstelling voor burgerschap - en dan met name de verhouding tussen overheid en burger - steeds verder gegroeid. Want hoe richt je een samenleving in zodat iedereen er de vruchten van kan plukken en er geen mensen uitgesloten worden? Wat moeten burgers daarvoor doen en wanneer moet de overheid hen bijstaan? Complexe vraagstukken over de inrichting van onze samenleving, waar de antwoorden (deels) op veranderen, naarmate de samenleving verandert. Een onderdeel van de puzzel waar in toenemende mate aandacht voor komt is burgerparticipatie. Met deze thesis hoop ik enige inzichten te bieden die verdere invulling kunnen geven aan de antwoorden op de complexe vraagstukken die zich onverminderd op lijken te stapelen. Voor dit onderzoek had ik het geluk de dataverzameling te kunnen doen tijdens een onderzoeksstage op de afdeling Democratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een interessante omgeving die mij nieuwe perspectieven bood op burgerparticipatie en mij in staat stelde mijn kennis rond dit onderwerp te verbreden. Tijdens het verrichten van het onderzoek en schrijven van mijn thesis heb ik hulp en steun gehad van een aantal mensen die ik daar graag voor wil bedanken. Allereerst mijn scriptiebegeleider, Menno Hurenkamp. Zonder jou was ik nooit terechtgekomen op dit onderwerp, of de stageplaats die mij de mogelijkheid bood dit onderzoek te doen. Ook op de momenten dat ik me zorgen maakte over mijn planning of inhoudelijke vragen had, was jij er om me een zetje in de goede richting te geven. Ik ben blij dat ik met mijn 'lege kopje' een klein beetje uit jouw 'ocean van kennis' heb mogen scheppen. Ook wil ik Hella van de Velde, mijn stagebegeleider bij het ministerie van BZK, bedanken voor alle inbreng tijdens het opzetten en uitvoeren van mijn onderzoek. Mede dankzij jou had ik de mogelijkheid om als stagiair dit onderzoek op te zetten en tot dit resultaat te komen. Dan is er Naomi Ormskerk, promovenda aan de Universiteit voor Humanistiek, die mij onwijs goed geholpen heeft in het wegwijs worden in wat voelde als een oerwoud aan kwantitatieve data. Zonder jouw hulp was mijn scriptie nooit op tijd klaar geweest. En ook Kors Visscher, promovendus aan de UvH, was altijd bereid mee te denken over de richting van het onderzoek en interpretatie van de resultaten. Verder wil ik mijn lieve vriendin Margriet bedanken voor alle momenten dat ik haar enthousiast kon vertellen over de voortgang, maar ook alle momenten dat ik mijn klaagzang bij haar ten gehore bracht. In beide gevallen was ze er om een

luisterend oor te bieden en enthousiast mee te genieten, of om te helpen alles enigszins te relativieren. Tot slot alle vrienden en familie die mij op wat voor manier dan ook geholpen hebben, ik ben heel blij jullie in mijn omgeving te mogen hebben.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Enige tijd geleden stuitte ik op een participatieproject waar gesproken zou worden over een herindeling van de omgeving van stadion Galgenwaard. Dat er een herindeling kwam, zette mij aan het denken. De omgeving van de Galgenwaard is een bijzondere mengelmoes van plekken waar mensen wonen, recreëren en werken en waar bovendien veel (auto)verkeer is. Het leek mij interessant om te horen hoe gebruikers hiernaar kijken en zelf mee te denken. Er was een site waar ik me in kon schrijven voor de avond, met de belofte dat meer informatie zou volgen. Op de site was ook te zien dat de bijeenkomst werd georganiseerd door een privaat bureau in opdracht van de eigenaren van het stadion en de nabijgelegen Herculestoren¹ en ook de gemeente speelt een rol in dit project². Ik dacht zo twee vliegen in een klap te kunnen slaan: het horen van gedachten bewoners of andere gebruikers bij een herindeling en tegelijkertijd meemaken hoe het eraan toe gaat bij een door een participatieconsultant georganiseerde bijeenkomst. Toen ik me op de avond van de bijeenkomst door mijn agenda liet herinneren aan het feit dat deze plaatsvond, kwam ik tot het besef dat ik nooit een uitnodiging of verdere informatie ontvangen had. Het was te laat om nog te proberen erachter te komen waar de avond zou zijn en enigszins teleurgesteld trok ik de conclusie dat ik deze dan maar zou moeten missen. Gelukkig kon ik me snel over die teleurstelling heen zetten, maar wel bleef bij mij de vraag hangen hoe dit zou zijn als ik me meer verbonden met de omgeving van de Galgenwaard had gevoeld. Regelmatig zijn in het nieuws verhalen te lezen over burgers die om uiteenlopende redenen teleurgesteld zijn in (de uitkomsten van) participatietrajecten. En of het nu gaat om een (periodieke) bewonerspeiling, deelname aan een informatie- of inspraakavond over de nieuwe inrichting van de Galgenwaard, of een eigenhandig opgezet initiatief om de lokale bibliotheek overeind te houden, alle Nederlanders lijken met burgerparticipatie te maken te krijgen. Burgerparticipatie is geen natuurfenomeen dat zomaar de kop op heeft gestoken en zich per toeval in onze samenleving heeft genesteld. Door middel van wet- en regelgeving zetten overheden wereldwijd steeds verder in op burgerparticipatie (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b). Ook in Nederland wordt aandacht geschonken aan burgerparticipatie. Zo wordt naar verwachting in 2023 de Omgevingswet ingevoerd, waar participatie “een

¹ Participatie Galgenwaard – FAQ. Via: <https://participatiegalgenwaard.nl/> op 20/07/2022.

² Gemeente Utrecht – Bouwprojecten – Galgenwaard en omgeving herontwikkelen. Via: <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/maarschalkerweerd/galgenwaard-en-omgeving-herontwikkelen/> op 20/07/2022.

belangrijke pijler” van is³, liep in de afgelopen jaren het actieprogramma ‘Democratie in Actie’ (DiA) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waar participatie een wezenlijk onderdeel van uitmaakte⁴ en wordt burgerparticipatie genoemd op de eerste pagina van het huidige coalitieakkoord⁵.

In Nederland kan burgerparticipatie gezien worden als onderdeel van de ‘meervoudige democratie’ waarin “een mix van verschillende vormen van participatieve, deliberatieve en directe democratie bijdragen aan een vitale (lokale) democratie”⁶. De beweging richting een meervoudige democratie waar burgerparticipatie een onderdeel van uitmaakt, komt voort uit verschillende motieven. Een deel van de oorzaak is dat burgers mondiger zijn geworden en zelf meer verantwoordelijkheid willen (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Vrooman, Van Noije, Jonker & Veldheer, 2012), ook wordt participatie gezien als middel om sociale cohesie te creëren, bestuurlijke legitimiteit en draagvlak voor beleid te vergroten en de kloof tussen overheid en burger te verkleinen (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Tegelijkertijd wordt participatie beschouwd als voortvloeiend uit ideologische motieven, waarbij de overheid kleiner wordt en bezuinigingsmaatregelen neemt en dus veel verwacht van burgers (bijv. Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Schmidt, 2015; Tonkens, 2016; Dekker, 2019). En hoewel vergroting van zeggenschap voor burgers door middel van burgerparticipatie niet verkeerd klinkt, worden ook mogelijke schaduwzijden van participatie beschreven. In het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (2018, pp. 158-159) worden nadelen aan burgerparticipatie genoemd die door de jaren heen constant gebleven zijn: doordat niet alle burgers de capaciteiten hebben om goed mee te beslissen is er een risico op het ontstaan van een ‘participatie-elite’ die bestaande sociale ongelijkheid vergroot, burgerparticipatie kan afbreuk doen aan de betekenis van de representatieve democratie en burgers verwachten dat adviezen overgenomen worden, ook als de belangen van minderheidsgroepen niet goed meegewogen zijn en het daarom wenselijk is van het advies af te wijken. Het is belangrijk om ook aan deze mogelijke schaduwzijden aandacht te schenken wanneer het gaat over het verder vormgeven van burgerparticipatie in Nederland.

³ Informatiepunt Leefomgeving – Participatie in de Omgevingswet. Via: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/> op 08/06/2022.

⁴ Lokale Democratie – Participatie en Uitdaagrecht. Via: <https://lokale-democratie.nl/cms/view/7db1c19a-717b-493c-8899-73a66cf66e7f/uitdaagrecht> op 08/06/2022.

⁵ Kabinetsformatie 2021 – Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’. Via: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst> op 08/06/2022.

⁶ Participatie in een meervoudige democratie – bijlage bij Kamerbrief over versterking en vernieuwing lokale democratie. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> op 08/06/2022.

Bij burgerparticipatie worden twee partijen vrijwel altijd genoemd: de overheid en de burger. Dit zijn logische partijen om te benoemen. Zoals eerder gezegd maakt de overheid steeds meer wet- en regelgeving die burgerparticipatie moet bevorderen en burgerparticipatie zonder burger is simpelweg niet denkbaar. Dat dit logische partijen zijn om te benoemen, betekent echter niet dat dit de enige twee partijen zijn die benoemd kunnen worden. Voor de ondersteuning van burgers in het opzetten en draaiende houden van participatieprojecten zijn er bijvoorbeeld middenveldorganisaties als LSA bewoners⁷ en een organisatie als ProDemos denkt samen met gemeenten na over de inrichting van burgerparticipatie⁸. Toch wordt er nog te weinig gesproken over de rol die bedrijven spelen. De Staatscommissie parlementair stelsel (2018, p. 94) noemde in haar Probleemverkenning de opkomst van *big tech* en digitalisering en de uitwerking ervan op onze democratie zelfs “een acuut en onderschat probleem”. Commerciële partijen hebben het speelveld immers allang betreden (Bherer & Lee, 2019). Zo zijn er private partijen die participatie organiseren, bijvoorbeeld bij omgevingsparticipatie (Verheul, Heurkens & Hobma, 2021). Ook brengen adviesbureaus als Berenschot rapporten uit, al dan niet in samenwerking met de overheid, over hoe participatie aangepakt moet worden⁹. Er wordt wel enig onderscheid wordt gemaakt tussen grote multinationals en kleine ondernemingen of zzp’ers (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b), maar momenteel lijkt een overzicht met duidelijke definities van actoren niet te bestaan, noch lijkt er inzicht te zijn in op welke momenten en op welke wijze deze bedrijven invloed uitoefenen op de (lokale) democratie. Verder lijkt het niet precies duidelijk wat de uitgangspunten en visies zijn van participatieconsultants en hoe ze hun eigen rol in burgerparticipatie beoordelen. Wel wordt er gespeculeerd over de mogelijke motieven van participatieconsultants, waarbij soms gewezen wordt op hun professionele houding en de wezenlijke rol die ze spelen in het verspreiden van democratische innovaties (Bherer & Lee, 2019, p. 197), maar ook veel aandacht uitgaat naar mogelijke problemen zoals het legitimeren van bezuinigingen en vergroten van bestaande ongelijkheid (McQuarrie, Walker & Lee, 2015), het op ondoorzichtige wijze verspreiden van ideeën die gericht kunnen zijn op het verstevigen van de eigen marktpositie (Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021) en het feit dat het vergroten van de invloed van burgers mogelijk niet tot de hoofddoelen van private actoren behoort (Verheul, Heurkens & Hobma, 2021). Een overzicht van de precieze positionering van participatieconsultants lijkt te ontbreken. Zijn het

⁷ LSA bewoners – Over LSA bewoners. Via: <https://www.lsabewoners.nl/over-ons/> op 08/06/2022

⁸ ProDemos – Burgerparticipatie. Via: <https://prodemos.nl/samenwerking/gemeenten/burgerparticipatie/> op 08/06/2022.

⁹ Berenschot & Vereniging van Nederlandse Gemeenten – Aan de slag met participatie. Handreiking. Via: https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf op 08/06/2022.

meningenmachines, die nieuwe geluiden mobiliseren? Zijn het goedkeuringsmachines, die zorgen dat burgers beleid accepteren? Dragen ze bij aan het ontstaan van een ‘designerdemocratie’ of ‘consultocracy’, waarbij op het oog veel ruimte voor inspraak lijkt, maar de praktijk niet echt verschilt van vroeger? Hoe leeft het besef dat democratie altijd een strijd om waarden is, weegt men de eigen waarden bewust af tegen die van de samenleving of blijft die tegenstelling impliciet?

1.2 Probleemstelling: doel- en vraagstelling

Overheden beogen met beleid burgerparticipatie te bevorderen (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b). Burgers en overheid zijn niet de enige twee partijen die betrokken zijn bij burgerparticipatie. Met weet van de bezwaren tegen burgerparticipatie (bijv. Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014) en opkomst van participatieconsultants bij advies rondom en organisatie van burgerparticipatie (Bherer & Lee, 2019), is het belangrijk om te weten hoe participatieconsultants de rol van burgerparticipatie binnen de democratie beschouwen en hun visie ten uitvoer brengen. Zeker omdat er momenteel over dit onderwerp weinig kennis bestaat. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom:

Het beter inzichtelijk maken van de verhouding tussen participatieconsultants en lokale overheden en democratie.

Om deze doelstelling te behalen wordt de volgende hoofdvraag gehanteerd:

Hoe verhouden participatieconsultants zich tot lokale overheden en democratie?

Om te helpen deze hoofdvraag te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd:

- 1. In hoeverre komen visies op burgerparticipatie van participatieconsultants overeen met die van (lokale) overheden?*
- 2. Zijn er aanwijsbare factoren die samenhangen met de visie op burgerparticipatie van participatieconsultants? Zo ja, welke en hoe?*
- 3. Hoe verkrijgen participatieconsultants hun opdrachten?*

De eerste deelvraag bestaat uit twee onderdelen: de visie van participatieconsultants en de visie van (lokale) overheden op burgerparticipatie. Door de visie van participatieconsultants en overheden met elkaar te vergelijken kan onderzocht worden in hoeverre denkbeelden van participatieconsultants aansluiten op die van de representatieve democratie.

De tweede deelvraag focust zich op de totstandkoming van de visie op burgerparticipatie die participatieconsultants hebben. Door beter te begrijpen wat factoren zijn die invloed hebben op de visie van participatieconsultants, kan beter begrepen worden waarom ze er een bepaalde visie op nahouden.

De derde deelvraag dient om inzicht te geven in hoe participatieconsultants hun opdrachten verkrijgen. Omdat burgerparticipatie onderdeel is van de democratie, is het belangrijk om te weten hoe partijen die invloed op deze processen hebben in beeld komen. Wellicht dat overheden selectiecriteria hanteren, of participatieconsultants juist door assertieve acquisitie of via geitenpaadjes aan opdrachten komen.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Er is in wetenschappelijke literatuur veel aandacht voor burgerparticipatie (bijv. Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006; Kwast, 2019; Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Schmidt, 2015). De aandacht in gepubliceerde artikelen gaat uit naar verschillende focuspunten. Zo wordt geschreven over de verhoudingen tussen overheid en burger en in hoeverre burgerparticipatie in ons democratische stelsel past (Van Buuren, 2018; Geurts & Van de Wijdeven, 2010; Hendriks, 2019). Ook wordt gekeken naar voorwaarden voor en factoren van geslaagde burgerparticipatie (Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2015; Spit, Visscher, Hurenkamp, Tonkens & Trappenburg, 2021). Daarnaast is er aandacht voor de uitgangspunten die bij burgerparticipatie gehanteerd (zouden moeten) worden (Hurenkamp & Tonkens, 2020; Verhoef, Ruitenburg, Luttmer, Heirweg & Andric, 2018). Verder wordt gelet op knelpunten bij burgerparticipatie (Denters, Tonkens & Verhoeven, 2013; Snel, Engbersen & Custers, 2018; Stapper & Duyvendak, 2020).

Het merendeel van de huidige literatuur lijkt de nadruk te leggen op de verhouding tussen overheid en burger bij burgerparticipatie. Hierbij lijken de faciliterende rol en visie op democratie die participatieconsultants hebben minder uitdrukkelijk aan bod te komen, terwijl zij wel degelijk een (wezenlijke) rol vervullen. Verheul, Heurkens en Hobma (2021) spreken over mogelijke motieven van private partijen om participatie in het kader van de Omgevingswet te organiseren, die gericht lijken op de eigen belangen die van hun opdrachtgever en niet per se die van de burger. In internationale literatuur wordt aan de ene kant gesproken over consultants als “vaardige professionals die onmisbaar zijn voor de promotie, implementatie en verspreiding van democratische innovatie”, maar in de volgende zin hoe hun invloed ‘antidemocratisch’ en ‘innovatieremmend’ kan zijn (Bherer & Lee, 2019,

p. 197). Er is aandacht voor het idee dat grote (veelal multinationale) bedrijven mogelijk minder gericht zijn op het verbeteren van de democratie en meer gericht zijn op de belangen van zichzelf en hun opdrachtgever (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Verder worden eerste stappen gezet in het doen van empirisch onderzoek naar de visie en uitgangspunten van consultants, voorheen een “*black box*”, die mogelijk onder te verdelen zijn in meerdere categorieën (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2020, p. 61). Maar over rol van consultants is veel nog ongewis, getuige de titel van het hoofdstuk van Stone, Pal en Porto de Oliveira (2021): “Private consultants and policy advisory organizations: *a blind spot* on policy transfer research” (eigen cursivering). Dit terwijl ze wel een belangrijke rol vervullen bij het verspreiden van ideeën over beleid en het gebruik van consultants gepaard kan gaan met verminderde aandacht voor democratische processen om tot oplossingen te komen (Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Door middel van empirisch onderzoek kan meer inzicht verkregen worden in hoe participatieconsultants zich opstellen ten opzichte van burgerparticipatie. Vervolgens kan beter in kaart gebracht en begrepen worden hoe burgerparticipatie en verwante democratische processen tot stand komen.

1.4 Maatschappelijke relevantie

In de samenleving is steeds meer ruimte voor burgerparticipatie, een trend die zowel in Nederland (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Den Ouden, Boogaard & Driessen, 2018, p. 10) als internationaal (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b) te zien is. Als belangrijke actoren worden vaak de overheid en burgers beschreven (bijv. Van Buuren, 2018; Geurts & Van de Wijdeven, 2010; Hendriks, 2019; Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Schmidt, 2015). In internationale literatuur is in toenemende mate aandacht voor participatieconsultants, waarbij nadruk ligt op het feit dat we weinig van deze actoren weten en ze mogelijk ideeën verspreiden die vooral bevorderlijk zijn voor de eigen marktpositie en niet per se voor het democratisch stelsel (bijv. Bherer & Lee, 2019; Lee, McNulty & Shaffer, 2015; Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Ook in Nederland komt steeds meer aandacht voor de rol en uitgangspunten van participatieconsultants (bijv. Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2020; Verheul, Heurkens & Hobma, 2021).

De combinatie van de mogelijkheid voor participatieconsultants om een grote rol in de ontwikkeling en verspreiding van ideeën rond democratie te kunnen spelen en het feit dat er weinig bekend lijkt te zijn over hun visie en uitgangspunten ten opzichte van deze democratie, maakt het voor de samenleving van belang dat er nader onderzoek komt. Het gebied waar deze

partijen opereren raakt aan de kern van hoe ons stelsel van representatieve democratie en burgerparticipatie is ingericht en is daarmee van belang voor het functioneren van onze samenleving.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Om een beter beeld te vormen van burgerparticipatie en de rol die participatieconsultants innemen, wordt in dit hoofdstuk uitgebreid over bestaand onderzoek rondom dit thema. Allereerst is er aandacht voor wat burgerparticipatie precies is en wat mogelijke voor- en nadelen van burgerparticipatie zijn. Vervolgens wordt ingegaan op wat participatieconsultants definieert en voor- en nadelen die de inzet van participatieconsultants met zich mee kan brengen.

2.1 Wat is burgerparticipatie?

Arnstein spreekt in haar beroemde artikel uit 1969 al over verschillende vormen van burgerparticipatie. Als graadmeter voor de mate van burgerparticipatie stelt Arnstein een ladder voor met de hoofdcategorieën ‘non-participatie’, ‘symbolische participatie’ en ‘daadwerkelijke invloed van burgers’. Onder deze hoofdcategorieën vallen tredes die reiken van ‘manipulatie van burgers’ tot ‘burgergecontroleerd’, waarbij tredes onderling verschillen in de mate van betrokkenheid van burgers en de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen (Arnstein, 1969). Arnstein laat zien dat burgerparticipatie zonder herverdeling van macht en invloed niets meer is dan een manier om (minderbedeelde) burgers aan het lijntje te houden, terwijl de schijn van emancipatie wordt gewekt. Deze weergave van burgerparticipatie maakt duidelijk dat burgerparticipatie geen eenduidige activiteit is en dat kritisch moet worden gekeken naar de intenties van organisatoren en andere belanghebbenden. Het onderscheid dat Arnstein maakt in de mate waarin burgers bij participatie invloed kunnen uitoefenen is ook in recentere definities terug te vinden en de kritiek die ze levert op de gang van zaken bij participatietrajecten is ook nog steeds relevant.

Van Houwelingen, Boele en Dekker (2014, p. 20) zien burgerparticipatie ten eerste als concept dat “een aanvulling is op de representatieve democratie waarmee de burger in staat wordt gesteld (extra) invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid”, ook wel ‘beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie’ genoemd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om inspraakavonden of een referendum. Een tweede manier om naar burgerparticipatie te kijken is door aandacht te schenken aan initiatieven die burgers zelf opzetten, of ‘zelfredzame burgerparticipatie’. Het kan hier gaan om allerlei initiatieven, zolang ze bijdragen aan het publieke belang en niet puur voor recreatie uitgevoerd worden (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Binnen burgerparticipatie kan onderscheid gemaakt worden tussen eerste, tweede en derde generatie participatie. De eerste en tweede generatie hebben betrekking op

beleidsbeïnvloeding en de derde generatie op burgerinitiatieven (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Bij eerste generatie participatie worden burgers pas geraadpleegd nadat belangrijke beslissingen genomen zijn, terwijl de burger bij tweede generatie participatie in een vroeg stadium van het maken van beleid betrokken wordt. Bij de derde generatie, het burgerinitiatief, komt het initiatief niet vanuit de overheid, maar vanuit de burger. Dit concept sluit aan op het idee van ‘*right to challenge*’, of ‘uitdaagrecht’, hoewel het zich hier niet toe beperkt. Bij het uitdaagrecht kunnen burgers de overheid ‘uitdagen’ wanneer zij menen een aspect van de publieke dienstverlening die de overheid uitvoert beter te kunnen regelen (Den Ouden, Boogaard & Driessen, 2018) om deze over te nemen (Kwast, 2019), bijvoorbeeld door zelf een openbare bibliotheek of groenvoorziening te beheren. Het is belangrijk om te vermelden dat voor burgerparticipatie een initiatief dat vanuit burgers komt niet per se een taak van de overheid over hoeft te nemen, waar dit voor het uitdaagrecht wel het geval is. De definitie van beleidsbeïnvloedende, eerste en tweede generatie, burgerparticipatie is wanneer een burger in de afgelopen twaalf maanden “contact heeft opgenomen met een ambtenaar of (lokale) politicus of heeft deelgenomen aan een informatiebijeenkomst, inspraakavond of lokaal referendum in zijn gemeente” (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014, p. 50). Als definitie voor zelfredzame, derde generatie, burgerparticipatie geldt “of iemand de afgelopen twaalf maanden iets heeft gedaan om voorzieningen in de buurt in stand te houden of de buurt mooier en veiliger te maken” (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014, p. 50).

In haar rapport spreekt de Staatscommissie parlementair stelsel (2018, pp. 156-157) over vier soorten instrumenten voor burgerparticipatie. Ten eerste het overdragen van overheidsactiviteiten aan burgers, zoals de onderhoud van publieke groenvoorzieningen of zwembaden, volgens de Staatscommissie een specifieke vorm van privatisering. Bij deze vorm van participatie kan opgemerkt worden dat deze ‘overdracht’ in de praktijk berust op het initiatief van burgers om een taak over te nemen. Ten tweede het (onder voorwaarden) overdragen van publieke besluitvorming aan burgers. Ten derde vormen van inspraak op advisering op andere wijze, in het begin van het besluitvormingsproces. En als laatste correctieve referenda aan het einde van het besluitvormingsproces. Deze instrumenten voor participatie sluiten grotendeels aan op het ‘generatiedenken’ met een scheiding tussen beleidsbeïnvloedende inspraak en initiatieven vanuit de burger. Echter, ze laten geen ruimte voor burgerparticipatie waarbij burgers bijdragen aan het algemeen nut door zelf initiatief te tonen, maar geen overheidstaak overnemen, zoals bij vrijwilligerswerk het geval kan zijn.

Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie, waarin burgers in verschillende mate invloed krijgen op beleid of hun directe omgeving. Op hoofdlijnen lijkt een scheiding gemaakt te kunnen worden tussen het betrekken van burgers voor advies en inspraak, en initiatieven die uit burgers zelf voortkomen. Verder is het belangrijk te erkennen dat wanneer gesproken wordt over ‘burgerparticipatie’ dit niet meteen betekent dat burgers een betekenisvolle mate van invloed hebben, maar er ook sprake kan zijn van een manier om burgers aan het lijntje te houden.

2.2 Visies op burgerparticipatie

2.2.1 *Waarom burgerparticipatie?*

Van Houwelingen, Boele en Dekker (2014, pp. 23-26) beschrijven zes redenen voor het belang van burgerparticipatie die in de loop der tijd nagenoeg gelijk gebleven zijn:

- Zelfontwikkeling voor burgers.
- Vergroting van zelfredzaamheid, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers.
- Mondiger bevolking die meer invloed op beleid wil.
- Vergroting van draagvlak voor beleid.
- Efficiënt alternatief voor de overheid/bezuinigingen bij de overheid.
- Verbeteren van kwaliteit van genomen besluiten.

De redenen voor burgerparticipatie lijken ook nu weinig anders. Hurenkamp en Tonkens (2020) onderscheiden op hoofdlijnen dezelfde redenen als doelen van burgerparticipatie, minus participatie als efficiënt alternatief/het doel om te bezuinigen. Ze maken hierbij een onderscheid tussen doelen die goed zijn voor het beleid (vergroting van draagvlak en vergroting kwaliteit van beleid) en doelen die goed zijn voor burgers (zelfontwikkeling, vergroting van verantwoordelijkheid en vergroting van invloed). Als belangrijkste doel wordt de vergroting van invloed van burgers aangemerkt. Het is bij deze doelen belangrijk om te beseffen dat ze niet altijd met participatie gehaald (hoeven) worden en bovendien strijdig met elkaar kunnen zijn, daarom is het van belang ze tegen elkaar af te wegen en soms te prioriteren (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat de redenen die hier genoemd worden voornamelijk redenen lijken te zijn voor participatie waarbij de overheid burgers betreft, niet waar burgers zelf initiatief nemen.

2.2.2 Nadelen van burgerparticipatie

Met de redenen die gegeven worden om participatie te organiseren, lijkt het als een oplossing voor meerdere problemen beschouwd te worden. Tegelijkertijd bestaan mogelijke problemen met participatie. Een veelgenoemd probleem is dat participatie ongelijkheid kan reproduceren. Mondige burgers (veelal theoretisch opgeleide mannen zonder migratieachtergrond) hebben bij participatie een voordeel ten opzichte van andere groepen (Snel, Custers & Engbersen, 2018; Stapper & Duyvendak, 2020). Cardullo en Kitchin (2018) stellen dat dit voordeel voortkomt uit een visie op burgerschap waarin de focus ligt op individuele autonomie en keuze voor de burger als consument. Deze visie is gestoeld op paternalistische en neoliberale waarden en laat te weinig ruimte voor sociale, politieke en burgerschapsrechten en het algemeen belang (Cardullo & Kitchin, 2018). Het gevaar bestaat dus dat men vanuit een kader redeneert waarin kwaliteiten van bepaalde groepen stelselmatig als beter beschouwd worden en zij hiermee een grotere stem krijgen. In literatuur wordt nu al gewezen op overheden die ‘ondernemerschap’ als kwaliteit bij burgers promoten om ze meer verantwoordelijk te kunnen maken voor hun eigen omgeving (Al Sader, Kleinhans & Van Ham, 2019). Als participatieconsultants ‘ondernemerschap’ van burgers als belangrijke waarde overnemen, bestaat dat de kans dat zij bijdragen aan de reproductie van ongelijkheid. Bovendien ligt het initiatief voor burgerparticipatie vaak bij invloedrijke actoren (zoals overheden of grote bedrijven) en kan participatie gebruikt worden als legitimering voor het ongelijk verdelen van macht door burgers te manipuleren en tegen hun eigen belangen te laten ageren, waardoor sociaaleconomische verschillen juist toenemen (Walker, McQuarrie & Lee, 2015). Ook kan men zich afvragen of burgers wel altijd over de juiste capaciteiten beschikken om mee te besturen (Walker, McQuarrie & Lee, 2015). Verder kan een verschuiving van de focus richting participatie ertoe leiden dat andere onderdelen minder aandacht krijgen en daardoor eroderen (Christensen & Grant, 2020), terwijl het afwegen van de belangen van iedere groep in de samenleving juist wordt omschreven als kerntaak van ons huidige representatieve stelsel (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018). Ook dit kan leiden tot een verdere vergroting van ongelijkheid. Daarnaast is aandacht voor de mogelijkheid dat burgers alleen in actie komen als ze zelf de nadelen van beleid (dreigen) te ondervinden, het zogeheten *Not in my Backyard (NIMBY)* (Dreijerink, Kruijze & Van Kamp, 2008). Idealiter zou in zowel de visies van overheden als die van participatieconsultants aandacht zijn voor deze problemen en hoe ze ondervangen kunnen worden.

2.2.3 Visie van de (Rijks)overheid

De overheid geeft op diverse niveaus zelf invulling aan wat ze belangrijke kenmerken van burgerparticipatie vindt. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn in de bijlage Participatie in een meervoudige democratie bij de Kamerbrief over versterking en vernieuwing lokale democratie drie uitgangspunten voor participatie en maatschappelijk initiatief opgesteld om democratische waarden te waarborgen¹⁰. Deze uitgangspunten kunnen door decentrale overheden gebruikt worden bij invulling van participatiebeleid, maar “zijn geen blauwdruk, voorschriften of juridisch afdwingbare normen”¹¹. Ondanks dat deze normen niet afdwingbaar zijn, worden ze door de Rijksoverheid als kernwaarden van onze democratie beschouwd en lijkt er de verwachting dat er invulling aan gegeven wordt bij lokale participatieprocessen. Het eerste uitgangspunt is dat participatie om maatwerk vraagt en dat decentrale besturen daarom zelf invulling moeten geven aan de manier waarop burgers betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. Het tweede uitgangspunt is dat er ruimte moet zijn voor maatschappelijk initiatief, bijvoorbeeld door financiële middelen vrij te maken en juridische en organisatorische kaders te schetsen waarin maatschappelijke initiatieven mogelijk zijn. Dit uitgangspunt bestaat uit vier onderdelen: ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding van burgers, een duidelijk en transparant proces, aandacht voor representativiteit en aandacht voor inclusiviteit. Het laatste uitgangspunt is de Code goed openbaar bestuur, met als richtlijnen voor participatie dat interactie met de omgeving belangrijk is, er goed geluisterd moet worden naar vragen en ideeën uit de omgeving en er verantwoording moet worden afgelegd over wat er met die vragen en ideeën gebeurd is.

Een ander voorbeeld van waarden waar volgens de overheid tijdens participatie rekening gehouden mee moet worden is te vinden in de ParticipatieWijzer, een samenwerking tussen ProDemos, BZK en het actieprogramma Democratie in Actie (DiA)¹². Bij het maken van de ParticipatieWijzer heeft de overheid de handen ineengeslagen met een externe partij en is wetenschappelijke literatuur gebruikt als basis¹³. Aangezien zowel de naam van BZK als DiA, dat opereert vanuit BZK, aan de ParticipatieWijzer verbonden zijn, mag ervan uitgegaan worden dat het de standpunten van de overheid vertegenwoordigt. In de ParticipatieWijzer kan een situatie ingevoerd worden om tot een bijpassende mix van participatiemethoden te komen

¹⁰ Rijksoverheid – Participatie in een meervoudige democratie. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> geraadpleegd op 08/02/2022.

¹¹ *Idem.* (p. 2).

¹² ParticipatieWijzer – Over de ParticipatieWijzer. Via: <https://www.participatiewijzer.nl/pagina/9> op 15/06/2022.

¹³ *Ibid.*

waarin voor- en nadelen elkaar compenseren en ‘de democratie optimaal kan worden versterkt’¹⁴. Per methode wordt vastgesteld welke waarden er sterk in naar voren komen en wat zwakkere punten zijn. De waarden die hierin betrokken worden zijn: toegankelijkheid, transparantie, inclusiviteit, representativiteit, zeggenschap, deliberatie en *efficiency*.

Interessant aan deze visie is dat er een toevoeging is op de uitgangspunten zoals benoemd in de bijlage op de Kamerbrief, namelijk *efficiency*. Deze term behelst “de kosten, tijd en opbrengsten van een bepaalde participatiemethode voor gemeenten. Het meest efficiënt is een participatiemethode die weinig geld en tijd kost en veel opbrengt”¹⁵. In tegenstelling tot de andere waarden gaat deze niet over een democratisch, maar een meer bestuurlijk aspect van participatie en is hier het motief van kostenbesparing door middel van participatie (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Tonkens, 2016) zichtbaar. En waar in de bijlage van de Kamerbrief als uitgangspunt ruimte voor maatschappelijke initiatief genomen werd, “bijvoorbeeld door financiële, juridische en organisatorische ruimte te bieden”¹⁶, blijft één van de overwegingen ook de efficiëntie van participatie. Aan beide visies van de Rijksoverheid valt op dat ze zich voornamelijk richten op democratische waarden, terwijl uit de wetenschap naar voren komt dat de overheid ook andere motieven heeft (bijv. Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Hurenkamp & Tonkens, 2020; Tonkens, 2016). Een diepgaande analyse van de totstandkoming, invulling en verspreiding van de visie(s) op participatie van de Rijksoverheid valt buiten de scope van dit onderzoek, maar aan de hand van deze observatie kan opgemerkt worden dat de overheid niet in alle visies en uitingen daarvan consequent dezelfde redenen voor participatie aanvoert. Ook is in deze visies weinig aandacht voor het ondervangen van eerdergenoemde nadelen van participatie.

Gemeenten spelen ook een rol in participatie. Aan de hand van een lokale inspraakverordening kan inspraak geregeld worden. Een participatieverordening gaat een stap verder en geeft gemeenten de mogelijkheid om juridische kaders vast te stellen die bepalen wanneer en hoe participatie mogelijk is. Daarbij komt dat het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau uitzicht biedt op meer inspraak, met bijvoorbeeld een

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ ParticipatieWijzer – Inspraakbijeenkomst – efficiency. Via: <https://www.participatiewijzer.nl/methode-detail/117> op 15/06/2022.

¹⁶ Rijksoverheid – Participatie in een meervoudige democratie (p. 2). Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> geraadpleegd op 08/02/2022.

verankering van het uitdaagrecht¹⁷ en de Omgevingswet die participatie verplicht¹⁸. Verder staat het gemeenten vrij om beleidskaders en leidraden voor de organisatie van participatie op te stellen. Hiermee is er duidelijke invloed op hoe participatie op lokaal niveau geregeld wordt voor de gemeenteraad en wethouders.

2.3 Participatieconsultants actief bij burgerparticipatie

2.3.1 Definitie van *participatieconsultants*

Om tot een nadere definitie van participatieconsultants te komen is gekeken naar meerdere aspecten van definities die regelmatig in literatuur over dit onderwerp aan bod komen: de door onderzoekers gekozen naamgeving voor participatieconsultants, op wie de definitie van toepassing is, wat voor werk ze uitvoeren en wie de opdrachtgever is. Ter vergelijking is gebruikgemaakt van een drietal bronnen, twee afkomstig uit internationaal onderzoek gericht op Westerse landen (Bherer, Gauthier & Simard, 2017a; Bherer & Lee, 2019) en een uit Nederlandse literatuur gericht op de Nederlandse context (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019).

Bherer, Gauthier en Simard (2017a, p. 1) beschrijven *Public Participation Professionals* (publieke-participatieprofessionals, PPP's) als 'individuen die in de publieke of private sector werken en betaald worden om participatieforums te ontwerpen, implementeren en/of faciliteren'. Voorgenoemde 'participatieforums' zijn participatieprocessen waarbij een sponsor, meestal de overheid, een participatieproces initieert en burgers uitnodigt om hun mening over een duidelijke afgebakende kwestie te geven (Bherer, Gauthier & Simard, 2017).

Bherer en Lee (2019) gebruiken de term *public engagement professional*, maar geven daar geen strikte definitie aan. Wel omschrijven ze dat professionals worden 'ingehuurd om participatieve omgevingen te ontwerpen, implementeren en faciliteren' en dat hun rol over het algemeen gezien wordt als 'het scheppen van optimale voorwaarden voor het bevorderen van een eerlijke dialoog tussen burgers en overheidsinstanties (Bherer & Lee, 2019, p. 198).

Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019, p. 61) gaan in hun onderzoek naar 'consultants' die (mede)verantwoordelijk zijn voor burgerparticipatie bij stedelijke

¹⁷ Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar Raad van State. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state> geraadpleegd op 11/02/2022.

¹⁸ Aan de slag met de Omgevingswet – Feiten en fabels – Overheden zijn niet verplicht om aan participatie te doen voor de Omgevingswet. Via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/feiten-fabels/participatie-overheid-verplicht-participatie/> op 20/07/2022.

ontwikkeling uit van “marktpartijen die optreden als tussenpersonen voor opdrachtgevers in de publieke of private sector en hen (strategisch) advies geven of hun projecten en processen managen”.

Opvallend aan de termen *Public Participation Professional* en *public engagement professional* is het gebruik van het woord ‘professional’. Dit brengt bepaalde verwachtingen met zich mee, vanwege de betekenis in de strikte definitie van het woord: professionals hebben kennis verkregen door gespecialiseerde training, er is zelfregulering van de sector en professionals hebben een gevoel van verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het algemeen belang (Dzur, 2008). Omdat er geen gespecialiseerde opleiding of zelfregulering voor participatieconsultants bestaat, is deze strikte definitie van professionals moeilijk te handhaven. Het schept wel bepaalde verwachtingen over het niveau van expertise en het gedachtegoed dat participatieconsultants hebben ten opzichte van de democratie en de samenleving als geheel. De definiëring van Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen verschilt wezenlijk, aangezien consultants niet als professionals worden getypeerd. Er lijkt dus geen aanname gemaakt te worden, impliciet of expliciet, dat iedereen actief op het gebied van burgerparticipatie zich als ‘professional’ opstelt, wel laat deze definitie ruimte voor marktpartijen om in bepaalde situaties het eigenbelang voorop te stellen.

Bherer, Gauthier en Simard (2017a) zien participatieconsultants als individuen die in de publieke of private sector werken. Het is interessant dat de publieke en private sector aan elkaar gelijkgeschakeld worden, omdat de verwachting lijkt dat ook ‘professionals’ uit de private sector zich niet in de eerste plaats richten op commerciële belangen, terwijl zij afhankelijk zijn van het binnenhalen en naar tevredenheid van hun opdrachtgever uitvoeren van opdrachten om inkomsten te hebben. Ook bij Bherer en Lee (2019) is een gelijkschakeling zichtbaar tussen de publieke en private sector, aangezien zowel een ambtenaar als commerciële partij als het ware ‘ingehuurd’ wordt om ‘participatieve omgevingen te ontwerpen, implementeren en faciliteren’. Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019) gaan bij consultants uit van “marktpartijen die optreden als tussenpersonen voor opdrachtgevers”. Dit is een omschrijving die beter past bij commerciële marktpartijen dan bij ambtenaren die vanuit de overheid opereren.

In de definitie van Bherer, Gauthier en Simard (2017a) lijken de werkzaamheden van vooral gericht op taken die komen kijken bij het organiseren van participatieprocessen, namelijk het ontwerpen, implementeren en faciliteren ervan. Bherer en Lee (2019) verruimen deze definitie van werkzaamheden enigszins met de toevoeging van ‘het scheppen van optimale voorwaarden’, hier kunnen mogelijk adviezen over beleid onder vallen. Bij Stapper,

Van der Veen en Janssen-Janssen (2019) is aandacht voor zowel het geven van advies als het ‘managen’, in andere woorden het organiseren, van projecten en processen.

Tot slot wordt in de verschillende artikelen onderscheid gemaakt in de opdrachtgevers van participatieconsultants. Hoewel in veel participatieprocessen de overheid een grote rol speelt, worden burgerinitiatieven net zo goed tot burgerparticipatie gerekend (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014) en kunnen ook private partijen participatie laten organiseren (Verheul, Heurkens & Hobma, 2021). Bherer, Gauthier en Simard (2017a) noemen als kern van het werk van participatieconsultants ‘participatieforums’, waarbij een proces geïnitieerd wordt waar burgers uitgenodigd worden hun mening te geven over duidelijk afgebakende kwesties. Zo is er geen ruimte voor burgers als initiërende partij van participatie en het laat ook mogelijke inhuur van een consultant door burgers, bijvoorbeeld voor advies, buiten beschouwing. Wel laat het de mogelijkheid voor andere private partijen, zoals een projectontwikkelaar, om het initiatief te nemen in participatie. In de definitie van Bherer en Lee (2019) ligt het zwaartepunt van werkzaamheden van participatieconsultants op de dialoog tussen burgers en overheid. Hoewel in dit uitgangspunt duidelijk ruimte is voor burgers om het initiatief te nemen, is die er veel minder voor private partijen. De definitie van Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019) laat meer ruimte voor verschillende soorten opdrachtgevers in de publieke en private sector, waar burgers in principe ook onder kunnen vallen.

Participatieconsultants worden in dit onderzoek niet aangemerkt als ‘professional’ vanwege de verwachtingen die met dit woord gepaard kunnen gaan. Dit betekent niet dat de waarden die bij een professional horen bij niemand in dit werkveld terug te vinden zijn of dat alle consultants voornamelijk gericht zijn op winstmaximalisatie, maar wel dat er rekening mee gehouden dient te worden dat niet iedereen zich van ‘professionele waarden’ bedient. Hoewel ambtenaren mogelijk ook tot de beroepsgroep van ‘participatieprofessionals’ gerekend kunnen worden, kijkt dit onderzoek naar de visie van participatieconsultants die niet als werknemer bij de overheid in dienst zijn. Het gaat om partijen die zich door een opdrachtgever op projectbasis laten inhuren. In dit onderzoek worden zowel het betrokken zijn bij de organisatie van burgerparticipatieprocessen als het geven van (algemeen) advies bij het opstellen van documenten of een visie op burgerparticipatie als werkzaamheden van participatieconsultants beschouwd. Verder is het van belang om de overheid niet als enige opdrachtgever voor burgerparticipatie te zien, dit kunnen ook burgers of private ondernemingen zijn. Dit leidt tot de volgende definitie voor dit onderzoek: participatieconsultants zijn marktpartijen die

opdrachtgevers in de publieke en/of private sector op projectbasis adviezen geven over burgerparticipatie en/of betrokken zijn bij de organisatie van burgerparticipatieprocessen.

Omdat weinig bekend is over opvattingen en gedrag van participatieconsultants is deze definitie breed opgezet in alle behandelde aspecten van definities en blijft deze neutraal richting waarden die consultants hanteren. Er moet rekening mee gehouden worden dat deze definitie aan de hand van onderzoeksresultaten bijstelling kan vereisen om de werkelijkheid beter weer te geven.

2.3.2 *Visies op participatieconsultants*

Bherer, Gauthier en Simard (2017b) beschrijven diverse mogelijke gevolgen van de betrokkenheid van participatieconsultants bij burgerparticipatie in een vergelijking van burgerparticipatie in meerdere Westerse landen. Hierbij baseren ze zich op onderzoeken gericht op zowel gedrag en opvattingen van participatieconsultants als geobserveerde ontwikkelingen in het werkveld in onder meer Italië, Frankrijk, het VK, de VS en Canada. Er wordt beschreven dat *Public Participation Professionals* (PPP's) zich naast het organiseren van participatie inzetten voor een meer open en inclusieve houding van hun opdrachtgevers, of dat PPP's opdrachten weigeren van cliënten die geen opener houding willen aannemen (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 244). Wel wordt de kanttekening geplaatst dat niet alle PPP's bereid zijn om hier even ver in te gaan. Verder wordt beargumenteerd dat de machtsverhoudingen en context van groeiende commercialisatie die invloed hebben op de meeste activiteiten van PPP's obstakels zijn voor innovatie (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 245). PPP's spelen een belangrijke rol in het verspreiden van innovatie, maar een te grote nadruk op specifieke participatieprocessen die innovatief zijn kunnen leiden tot stilstand, doordat het andere (innovatieve) vormen van participatie tegenwerkt. Ten eerste doordat er te weinig ruimte voor maatwerk blijft, ten tweede door een technocratisering waardoor de focus van een participatieproces als middel naar een participatieproces als doel verschuift en ten slotte doordat de verspreiding van een proces gekoppeld wordt aan commerciële belangen en niet het algemeen nut. De laatste reden is mogelijk meer een probleem wanneer marktpartijen hun eigen modellen willen verspreiden dan wanneer de overheid dit doet. Ook wordt het volgende gesteld: *“The rapid development of the participation market has attracted a series of players with different backgrounds that want to take advantage of the growing demand in this field”* (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 246), bevestigd door data uit onderzoeken in Frankrijk en Quebec. Onderzoek in Quebec laat zien hoe grote pr-bedrijven en projectontwikkelaars meer

middelen hebben dan kleine partijen om hun visie op participatie te verspreiden en op te leggen (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b). Data uit Frankrijk toont aan dat 75% van de bevroegde consultants participatie niet als hoofdactiviteit van het bedrijf ziet, hierbij merken de auteurs het volgende op (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 246):

We may thus assume that they devote less time and expertise to participation services, which undoubtedly has an impact on the quality of their engagement and on the reflexive scope of the practice of public participation for them.

Binnen het werkveld van consultants wordt door participatieconsultants verschillend gedacht over welke normen en waarden gehanteerd zouden moeten worden, met name als het aankomt op het bewaren van onafhankelijkheid (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 247). De cruciale vraag rijst voor wie consultants zich inzetten, of zouden moeten inzetten en wiens belangen ze behartigen. Enkele PPP's in het VK, Italië en Quebec geven aan dat ze onafhankelijkheid als kernwaarde van de professie beschouwd zouden willen zien worden (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 247). Als ze zich alleen maar richten op de (financiële) belangen van zichzelf of hun opdrachtgever kan dit schade toebrengen aan het participatieproces. Het feit dat er binnen het werkveld nog geen eenduidige normen gehanteerd worden als het aankomt op een belangrijke waarde als onafhankelijkheid en voor wie participatieconsultants zich in moeten zetten, onderstreept de noodzaak om het werkveld beter in kaart te brengen.

Escobar (2019) omschrijft de rol die *facilitators* (begeleiders) van participatieprocessen op zich nemen en baseert zich op empirisch onderzoek in verschillende beleidscontexten, voornamelijk gericht op het Verenigd Koninkrijk. Begeleiding van participatieprocessen wordt omschreven als 'het mogelijk maken van collectief werk door middel van gesprekken die inclusief, betekenisvol en productief zijn' (Escobar, 2019, p. 178). *Facilitators* hebben geen duidelijke afgebakende beroepsgroep, maar bestaat uit een *community of practice* waarin verschillende specialisaties en verschillende stijlen te vinden zijn, die gevonden kunnen worden in zowel de publieke als private sector (Escobar, 2019). Ondanks dat *facilitators* niet georganiseerd zijn, spelen ze een centrale rol op het gebied van democratische innovatie (Escobar, 2019, p. 180). De vraag is of verdere institutionalisering van de beroepsgroep wenselijk is en of dit juist binnen, of buiten de overheid zou moeten gebeuren (Escobar, 2019). De angst bestaat dat wanneer *facilitators* ingelijfd worden in een cultuur die het nut van participatie niet inziet, ze bijdragen aan 'non-participatie', maar tegelijkertijd kunnen ze van binnenuit verandering

proberen te bewerkstelligen door zich op te stellen als ‘activisten’ (Escobar, 2019, pp. 180-181). Er moet ook aandacht zijn voor de invloed van commercie op het werk van *facilitators* in de groeiende ‘participatie-industrie’ waar winst oogmerk een rol speelt (Escobar, 2019, p. 181):

This creates all sorts of ethical quandaries about the motivations and expectations that drive such processes at this peculiar intersection of business and the public sphere. It can also contribute to the depoliticization of participatory processes (Lee et al., 2015), with emancipatory aspirations being supplanted by technocratic considerations, codified by the professionalisation of the field (Aakhus, 2001).

Daarnaast vestigt Escobar (2019) aandacht op hoe commodificatie van participatieve elementen van de democratie ertoe kan leiden dat participatie als een extraatje gezien wordt, dat meer weg heeft van een technische toevoeging dan een inherent politiek proces. Bovendien moeten externe consultants een product leveren op een manier die toekomstige opdrachten veiligstelt en kunnen ze geen verandering meer bewerkstelligen nadat een project afgerond is (Escobar, 2019). Escobar (2019) maakt onderscheid tussen neutraliteit en onafhankelijkheid: *facilitators* hebben (als het goed is) geen voorkeur voor de belangen van partijen en zijn daarmee onafhankelijk, maar worden geacht te werken vanuit democratische waarden en in te grijpen in het proces als ze denken dat deze waarden in het geding komen, ze zijn in dat opzicht niet neutraal. Dit laat verder zien dat de visie en uitgangspunten die participatieconsultants hebben van groot belang zijn voor de wijze waarop participatieprocessen tot stand komen. *Facilitators* zijn pleitbezorgers van burgerparticipatie en vergroting van invloed van burgers en spelen een onmisbare rol in democratische cultuurveranderingen (Escobar, 2019). Er is ook kritiek op deze wezenlijke rol die *facilitators* invullen: mogelijk geven ze te veel aandacht aan burgers die kwaliteiten hebben die ze makkelijker laten meedoen in participatietrajecten en er bestaat kans op een groep ‘gemeenschapsexperts’ die op technocratische wijze bepalen wat goede participatie is (Escobar, 2019).

Bherer en Lee (2019) verkennen de rol van participatieconsultants in de ontwikkeling en implementatie van democratische vernieuwing in West-Europa, Canada en de VS. Bherer en Lee (2019, p. 197) zien een belangrijke rol voor *public engagement professionals*, maar hebben ook aandacht voor mogelijke nadelen:

As skilled professionals, public engagement consultants are key actors in the promotion, implementation, and diffusion of democratic innovations. Due to their professional and organisational interests, their influence may also be antidemocratic or may curb innovation as the industry matures.

Negatieve invloeden op innovatie zouden kunnen zijn: een focus op eenmalige participatieprojecten in plaats van cultuurverandering, de noodzaak voor bedrijven om ondemocratische projecten te ondernemen of samen te werken met problematische cliënten om het voortbestaan van een bedrijf te garanderen, afscherming van de markt om concurrentie te verminderen, delegitimering of misbruik van innovatie ter bescherming van de eigen positie en de mogelijkheid tot vermindering van innovatie door kopieergedrag (Bherer & Lee, 2019, p. 197). Naast de mogelijke invloeden op innovatie, zijn er andere effecten die de commercialisering van burgerparticipatie kan hebben. Zo bestaat een sterke noodzaak voor participatieconsultants om binnen burgerparticipatie een niche te vinden, zodat ze opvallen tussen de andere (grotere) marktpartijen in een constant groeiende markt (Bherer & Lee, 2019, p. 199). Deze toetreding van grote organisaties met meer middelen heeft er bovendien voor gezorgd dat opdrachtgevers steeds meer verwachten dat participatieconsultants zowel communicatiestrategieën als diensten om het publiek te betrekken kunnen leveren. Tegelijkertijd boet de kwaliteit van participatie op twee punten in: grotere marktpartijen hebben vaak slechts marginale expertise in huis en zien participatie niet als doel maar instrument, en de kans bestaat dat ze meer kiezen voor het tevredenstellen van hun opdrachtgever dan de meeste transparantie en beste informatievoorziening in het kader van het participatieproces te verzorgen (Bherer & Lee, 2019, pp. 199-200).

Walker, McQuarrie en Lee (2015) beschrijven (mogelijke) problemen met commercie en burgerparticipatie die zich in allerlei contexten kunnen voordoen met als uitgangspunt de VS. Inmenging van participatieconsultants bij burgerparticipatie wordt omschreven als ‘professionele facilitering van publieke deliberatie’ die geschiedt door ‘de snelgroeiende industrie van participatie-experts’ (Walker, McQuarrie & Lee, 2015, p. 17). Het woord ‘professioneel’ lijkt hier meer te refereren aan een bepaalde mate van beroepsmatigheid en expertise (‘professioneel’ te werk gaan) en niet de indruk te willen wekken dat hier bepaalde verwachtingen van maatschappelijke betrokkenheid aan ten grondslag liggen. Er wordt op meerdere potentieel schadelijke uitkomsten van een ‘designerdemocratie’ gewezen waarin consultants met steeds complexere methoden publieke deliberatie faciliteren: ten eerste helpen

participatieconsultants de legitimiteit van bezuinigingsmaatregelen te versterken, ten tweede versterken participatieconsultants de reputatie van hun opdrachtgever en ten slotte moedigen participatieconsultants de mobilisering aan van burgers die gefocust zijn op individuele actie op de korte termijn (Walker, McQuarrie & Lee, 2015, p. 17).

In hetzelfde boek beschrijven Lee, McNulty en Shaffer (2015) de groeiende markt voor publieke deliberatie in de VS. Opvallend is de visie die participatieconsultants op hun eigen werk hebben: *“Practitioners overwhelmingly describe the deliberation industry as a “community of practice” that rejects commercialism and “slick” “peddling”* (Lee, McNulty & Shaffer, 2015, p. 33). Bovendien zetten participatieconsultants zich af tegen de gangbare politiek waarin burgers volgens hen worden weggezet als consumenten van overheidsproducten, de overheid met loze beloften probeert burgers naar de mond te praten en te weinig ruimte is voor burgers om betekenisvolle impact te maken op beleid (Lee, McNulty & Shaffer, 2015, pp. 34-35). Dit zelfbeeld lijkt een indicatie dat participatieconsultants zich in bepaalde mate als professionals beschouwen, in ieder geval in de zin dat ze zich in hun werk inzetten voor het algemeen belang. Burgerparticipatie laat burgers zich meer verbonden voelen met beleid, maar doet dit door verantwoordelijkheid voor politieke beslissingen bij politici weg te nemen en bij burgers te leggen, zo de legitimiteit van bezuinigingen te versterken en tegelijkertijd de reputatie van de opdrachtgever van het participatieproces te versterken (Lee, McNulty & Shaffer, 2015). En hoewel participatieconsultants zich afkeren tegen de ‘gangbare politiek’, was in een tijd van bezuinigingen een opkomst van deliberatieve vormen van democratie georganiseerd in opdracht van de politiek zichtbaar (Lee, McNulty & Shaffer, 2015). Het is belangrijk te beseffen dat hoewel participatie authentiek en emanciperend kan voelen, het tegelijkertijd niet per se de beste uitkomsten voor burgers hoeft te garanderen en dat de ‘sociale opbrengsten’ voor burgers zich ook laten vertalen naar economische en politieke opbrengsten voor opdrachtgevers (Lee, McNulty & Shaffer, 2015). Tot slot beschrijven Lee, McNulty en Shaffer (2015, p. 41) de inzet voor het algemeen belang die participatieconsultants tonen bij het organiseren van participatie:

Deliberation facilitators with a personal commitment to the production of transformative, authentic experiences on the part of citizen stakeholders pursue such outcomes despite the professional risks involved in alienating clients, and they often perform volunteer facilitation at personal cost to their own livelihoods.

Deze weergave van participatieconsultants zit veel dichter aan tegen het beeld van een betrokken professional, dan een door winstmotief gedreven opportunist.

Stone, Pal en Porto de Oliveira (2021) spreken in meer algemene termen over de invloed die private consultants en organisaties die beleidsadvies uitbrengen kunnen hebben op beleidvorming en implementatie in een internationale context. Hierbij ligt de focus op multinationals. Dit is relevant in het kader van participatieconsultants, omdat ook zij zich bezighouden met het uitbrengen van adviezen en implementeren van beleid en visies bij participatieprocessen. ‘Consultocratie’ refereert aan het gebruiken van externe consultants voor management- en beleidsvorming bij het ontwerpen en implementeren van beleid in de publieke sector (Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021, p. 177). Consultancybedrijven hebben bijgedragen aan de internationale verspreiding van kernwaarden van management in het algemeen en ‘beleidsframeworks’ als *New Public Management* in het bijzonder (Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021, p. 177). Critici stellen dat de toenemende mate van invloed van grote consultants resulteert in de vervanging of ondermijning van democratische mechanismen van het openbaar bestuur en andere bronnen van expertise (Ylönen & Kuusela, 2019). Als private actoren kunnen consultants pleitbezorgers zijn van modellen en kennis gericht op het bevorderen van de eigen aspiraties als bedrijf of private sector in het algemeen en op die manier optreden als ‘transnationale lobbyisten’ (Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Momenteel is er maar weinig zicht op welke informatie multinationals verspreiden en hoe ze dit precies doen.

Eerdergenoemde voorbeelden komen voort uit een internationale context, die anders kan zijn dan de Nederlandse. Ook in Nederland wordt gesproken over beweegredenen voor private partijen om zich op de participatiemarkt te begeven. Verheul, Heurkens en Hobma (2021, pp. 28-32) onderscheiden in het perspectief van de Omgevingswet vijf beweegredenen: voldoen aan publieke kaders en creëren van politiek-bestuurlijk draagvlak, het voorkomen van dure rechtszaken en vertraging, marktinformatie en ideeën voor planverrijking verkrijgen, kans op verbetering imago van het project en initiatiefnemer en het verbinden van ambassadeurs en co-creatoren. Opgemerkt moet worden dat tussen deze redenen niet ‘ten behoeve van vergroting invloed van de burger’ te vinden is. Dit versterkt het beeld dat bedrijven de focus leggen op verbetering van de eigen (financiële) positie en/of die van hun cliënt en niet per se de samenleving als uitgangspunt nemen. Op het aantal bedrijven dat zich bezighoudt met participatie of de bedragen die erin omgaan wordt geen vermelding gemaakt.

Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019) onderzochten de visie van consultants op het betrekken van burgers bij projectontwikkeling bij twee grote consultancybedrijven, een multinational en een groot Nederlands bedrijf. Hierbij worden consultants gezien als “marktpartijen die handelen als tussenpersonen voor opdrachtgevers in de publieke of private sector en opdrachtgevers voorzien van (strategisch) advies of hun projecten en processen managen” (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019, p. 61). Hoewel consultants organisaties kunnen bijstaan bij het oplossen van complexe problemen, gaat hun inzet in de praktijk gepaard met problemen (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019, p. 63):

The main task of consultants is to fulfill the assignments of their principals. Hence, consultants have an incentive to frame the outcomes of participation processes to suit the needs of their principals. Consequently, democratic concerns may have less priority or could be discarded entirely

In de praktijk hebben consultants de neiging bestaande machtsongelijkheid te versterken en kunnen opdrachtgevers de vermeende onafhankelijkheid van participatieconsultants gebruiken om de indruk te wekken dat ze de belangen van burgers meewegen bij projectontwikkeling (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019). Ook creëren consultants oplossingen op projectbasis door middel van ‘snel beleid’, waarbij gestandaardiseerde oplossingen op een lokale context geplakt worden (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019). Hierbij wordt van ieder afzonderlijk probleem een project gemaakt en vertrekken consultants nadat ze een project voltooid hebben, zonder dat structurele oorzaken per se aangepakt zijn (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019). Door de inhuur van consultants wordt aanwezige expertkennis bij de overheid zelf beperkt, gepaard met bezuinigingen wordt de overheid zo steeds verder afhankelijk van consultants (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019). Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019, pp. 63-64) stellen vier verwachtingen op die mogelijk invloed hebben op opvattingen en gedrag van participatieconsultants. Ten eerste dat de visie van consultants per consultancybedrijf verschilt. Ten tweede dat de expertise en het soort werk dat iemand doet de visie op participatie beïnvloeden. Ten derde dat consultants onafhankelijk van de wensen van hun opdrachtgever de belangen van burgers wel of niet meewegen. Ten vierde dat consultants de voorkeur hebben voor overeenkomsten die belangen van burgers in projectontwikkeling betrekken, maar niet via de rechter afdwingbaar zijn. Aan de hand van hun onderzoek zien ze bewijs voor de eerste en vierde verwachting. Hierbij geven ze aan dat dit onderwerp nog niet voldoende onderzocht is om harde conclusies te trekken en

dat verder onderzoek wenselijk is. Onder consultants betrokken bij projectontwikkeling, maken Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen (2019, pp. 67-70) een indeling in drie ‘typen’: proceduralisten, burger-emancipatoren en balanceerders. Proceduralisten menen dat conflicten bij participatie ontstaan door onduidelijkheid in gemaakte afspraken en ze stellen dat wanneer burgers te veel invloed hebben, projecten te lang duren. Burger-emancipatoren zijn kritisch op de rol van de overheid, geloven dat betrokkenheid van burgers projecten sterk kan verbeteren, zien een grote rol van burgers als gunstig bij het oplossen van politieke conflicten bij projectontwikkeling en zien in zijn algemeenheid betrokkenheid van burgers als mogelijkheid om impasses te doorbreken. Balanceerders zijn op zoek naar een nieuwe balans tussen burgers en andere actoren, proberen balans aan te brengen in de afweging van verschillende belangen van verschillende actoren en zien conflicterende belangen bij projecten als een puzzel die opgelost kan worden.

In (internationale) literatuur leven meerdere ideeën over de aard van participatieconsultants. Er is een groeiende markt voor het geven van adviezen over en organiseren van burgerparticipatie, waar een sterke concurrentie bestaat en verschillende marktpartijen proberen een plek te veroveren. De groei van deze markt vindt zijn oorsprong in een toename van de roep van burgers om meer invloed, toenemende wet- en regelgeving die participatie aanmoedigt of zelfs verplicht, en bezuinigingen die ertoe leiden dat overheden minder expertise in huis hebben en vaker naar consultants kijken om op projectbasis bij te springen. Binnen deze markt lijken participatieconsultants verschillende houdingen aan te nemen, die beide voor- en nadelen hebben. Aan de ene kant bestaat het beeld van een betrokken professional, die zich inzet voor een sterkere participatieve democratie met als uitgangspunt het algemeen belang. Deze professional is bereid om te proberen opdrachtgevers (waaronder de overheid) een opener houding aan te laten nemen richting burgers en zelfs opdrachten af te slaan die niet overeenkomen met de eigen visie op de democratie. Bij deze opvatting over wat belangrijke waarden rondom democratie en participatie zijn, bestaat het gevaar dat aan de waarde van de representatieve democratie voorbijgegaan wordt en dat opdrachten uitgegeven door overheden anders uitgevoerd worden dan volksvertegenwoordigers bedoeld hadden. Aan de andere kant ontstaat een beeld van participatieconsultants die proberen een plek op de markt te veroveren en hierbij vooral rekening houden met hun eigen belangen en die van hun opdrachtgever. Bijvoorbeeld door innovatie te verhinderen en kennis en modellen te verspreiden die aansluiten op de eigen aspiraties aansluiten of überhaupt de vergroting van de invloed van burgers niet tot hoofddoel te rekenen. Hoewel het onderdrukken van reële invloed voor burgers weinig

democratisch is, kan het zijn dat deze vorm van consultancy meer bereid is aan te sluiten op de wensen van de opdrachtgever. Wanneer de opdrachtgever een overheid is, kan dit betekenen dat de participatieconsultant beter aansluit op de opdracht die voortkomt uit de representatieve democratie en zo beter aan de wensen van die vorm van democratie voldoet. Dit doet niet af aan het feit dat de overheid op deze manier publieke middelen inzet om consultants in te huren en processen te bekostigen waar beleid verkocht wordt aan burgers onder het mom van vergroting van invloed.

In literatuur worden meerdere factoren benoemd die mogelijk verband houden met de visie op burgerparticipatie die een commerciële partij heeft.

Ten eerste lijkt de verwachting te bestaan dat er een samenhang is tussen het soort werkzaamheden die een respondent uitvoert en de visie op participatie en democratie van de respondent (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Bherer & Lee, 2019; Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019). Hierbij zijn twee hypothesen opgesteld:

- H_0 = Er is geen verband tussen het soort werkzaamheden dat een respondent uitvoert en de visie op participatie en democratie van de respondent.
- H_1 = Er is een verband tussen het soort werkzaamheden dat een respondent uitvoert en de visie op participatie en democratie van de respondent.

Ten tweede lijkt de verwachting te bestaan dat participatieconsultants verschillende visies hebben, afhankelijk van of de organisatie waar ze werkzaam zijn zich alleen richt op burgerparticipatie, of meer diensten levert (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Bherer & Lee, 2019; Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019). Hierbij zijn twee hypothesen opgesteld:

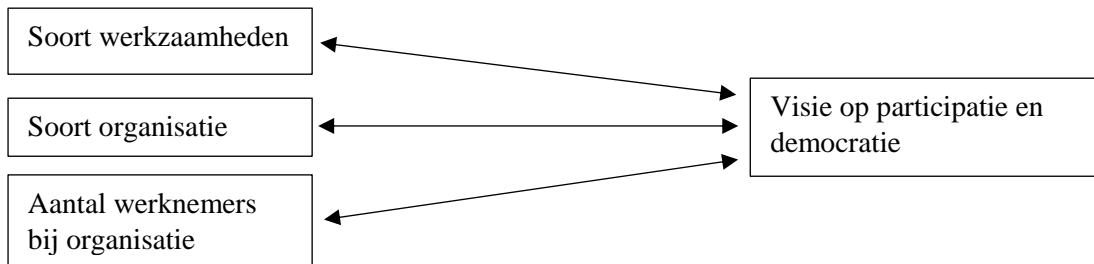
- H_2 = Er is geen verband tussen het soort organisatie waar een respondent werkzaam is en de visie op participatie en democratie van de respondent.
- H_3 = Er is een verband tussen het soort organisatie waar een respondent werkzaam is en de visie op participatie en democratie van de respondent.

Ten derde lijkt de verwachting te bestaan dat er een samenhang is tussen het aantal werknemers van een organisatie en de visie op participatie en democratie van de respondenten (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Bherer & Lee, 2019; Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Hierbij zijn twee hypothesen opgesteld:

- H_4 = Er is geen verband tussen het aantal werknemers van een organisatie waar een respondent werkzaam is en de visie op participatie en democratie van de respondent.

- H₅ = Er is een verband tussen het aantal werknemers van een organisatie waar een respondent werkzaam is en de visie op participatie en democratie van de respondent.

Hierbij is het volgende conceptueel model opgesteld, met de kanttekening dat dit niet als uitputtend model gezien kan worden dat alle factoren weergeeft die (mogelijk) invloed hebben op de visie van participatieconsultants:



Hoofdstuk 3: Onderzoeksopzet en methoden

3.1 Dataverzameling

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van een mixed-methodbenadering (Patton, 2015) met kwalitatieve diepte-interviews met interviewgide en surveyonderzoek in de vorm van een online enquête. Om de visie van lokale overheden op burgerparticipatie en participatieconsultants te achterhalen zijn aan de hand van een interviewgide kwalitatieve diepte-interviews gehouden met zeven ambtenaren bij vijf gemeenten. Om de visie van participatieconsultants op burgerparticipatie te onderzoeken is een enquête uitgezet onder participatieconsultants. Er is gekozen voor deze mixed-methodbenadering vanwege de verkennende aard van het onderzoek en om de dataverzamelmethode zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de bron van informatie.

Kwalitatieve interviews bieden de mogelijkheid om dieper in te gaan op bepaalde aspecten van visies waarbij er op basis van beschikbare documenten vragen gesteld kunnen worden over de specifieke situatie (Patton, 2015). Om beter onderzoek te kunnen doen naar de samenhang tussen kenmerken van participatieconsultants en hun visie op burgerparticipatie is gebruikgemaakt van een online enquête. Een online enquête is een goede manier om in relatief korte tijd een groter aantal respondenten te bereiken en levert data op die geanalyseerd kan worden op statistische samenhang (Baarda et al., 2017).

Door gebruik te maken van een pragmatische aanpak met bronnen die elkaar aanvullen is een gedegen onderzoek mogelijk, ook als de gebruikte bronnen anders van aard zijn (Patton, 2015, pp. 389-390).

3.2 Interviews bij gemeenten

Er zijn bij vijf gemeenten interviews afgenomen bij in totaal zeven respondenten. Om de interviews te structureren en centrale begrippen te vertalen naar onderwerpen en (voorbeeld)vragen die aansluiten bij het referentiekader van de respondenten, is een interviewgide gebruikt (Evers & De Boer, 2007. Zie bijlage 1).

De interviews zijn onderverdeeld in twee hoofdonderwerpen: de visie van de gemeente op participatie en de samenwerking met participatieconsultants. Bij de visie van gemeenten op participatie was aandacht voor het al dan niet bestaan van participatiebeleid, wat de uitgangspunten van de gemeente bij participatie zijn en hoe de visie en eventueel beleid op participatie tot stand gekomen zijn. In het kader van de totstandkoming van beleid en uitgangspunten van participatie is ook gevraagd of de respondenten bekend waren met de visie

op en uitgangspunten voor participatie zoals geformuleerd door het ministerie van BZK. In de eerste plaats omdat het überhaupt van belang is waar gemeenten hun inspiratie voor beleid vandaan halen als het gaat om de inrichting van de democratie. In de tweede plaats omdat BZK als opdrachtgever voor het onderzoek geïnteresseerd is in de vraag in hoeverre uitgangspunten geformuleerd door het departement in de praktijk overgenomen worden. Bij de samenwerking met participatieconsultants was aandacht voor de mate waarin een gemeente samenwerkt met externe partijen om tot beleid op participatie te komen en participatieprocessen te organiseren en wat respondenten als voor- en nadelen van participatieconsultants beschouwen. Ook is gevraagd hoe gemeenten bij participatieconsultants terecht komen, bijvoorbeeld via hun eigen netwerk, of door acquisitie van de externe partij en of er expliciete selectiecriteria werden gehanteerd.

Voorafgaand aan de interviews is gevraagd om toestemming voor data-opname, -verwerking en -publicatie door middel van een toestemmingsformulier (zie bijlage 2). Gemeenten zijn geselecteerd op meerdere kenmerken: ten eerste moet een gemeente actief bezig zijn met burgerparticipatie als thema. Ten tweede is geselecteerd op de grootte van gemeenten, hierbij is de keuze gemaakt om bij 1 grote gemeente (>80.000 inwoners), 3 middelgrote gemeenten (30.000-80.000 inwoners) en 2 kleine gemeenten (<30.000) interviews af te nemen. Ten derde is rekening gehouden met geografische spreiding van de gemeenten.

Om te bepalen welke gemeenten actief zijn op het gebied van burgerparticipatie, is gekeken naar het aantal georganiseerde activiteiten in het kader van het programma Democratie in Actie (DiA) met als thema participatie. Aan de hand van de Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie¹⁹ is bepaald welke activiteiten voldeden (zie bijlage 3). Vervolgens zijn activiteiten die te maken hadden met burgerparticipatie gecontrasteerd met georganiseerde evenementen bij gemeenten via het DiA dashboard²⁰. Er waren 38 gemeenten met 3 of meer activiteiten (zie bijlage 4). Met al deze gemeenten is contact opgenomen met de vraag of zij een algemeen overzicht wilde bieden van participatieconsultants waarmee zij samenwerken op het gebied van burgerparticipatie. Hierop kwam antwoord van 29 gemeenten (zie bijlage 5). Hieruit zijn de volgende gemeenten geselecteerd voor interviews: Amsterdam, Eemsdelta, Gooise Meren, Harderwijk en de gefuseerde ambtelijke organisatie van de gemeenten Duiven en Westervoort genaamd

¹⁹ Lokale Democratie – Wat heeft Democratie in Actie in 2020 bereikt? Via: <https://lokale-democratie.nl/news/view/4c16023c-a244-4502-a897-f2f73645723d/wat-heeft-democratie-in-actie-in-2020-bereikt> op 26/06/2022.

²⁰ Dashboard DiA. Via: <https://www.bmc.nl/info/dashboards/dia> op 03/06/2022.

1Stroom. Voor interviews is gezocht naar sleutelinformanten (Patton, 2015, p. 268) met inhoudelijke kennis over het beleid en organisatie van burgerparticipatie binnen een gemeente. In sommige gevallen waren dit de ambtenaren die op het verzoek om een overzicht van participatieconsultants reageerden, in andere gevallen werd naar de uiteindelijke respondent doorverwezen. In twee gevallen werd door respondenten aangegeven dat ze graag geïnterviewd zouden worden samen met een collega, vanwege de inhoudelijke kennis op het onderwerp van de collega. In de gemeenten Gooise Meren en Harderwijk is om die reden gekozen een interview uit te voeren met twee respondenten.

De interviews zijn getranscribeerd en op basis van theoretische concepten gecodeerd in Atlas.ti 9, volgens het beginsel van *grounded theory* (Patton, 2015). In het eerste gedeelte van het interview is bij het coderen aandacht besteed aan uitgangspunten die de gemeente hanteert voor participatie, waar deze uitgangspunten vandaan komen en wat de reden voor het wel of niet hebben van uitgewerkt participatiebeleid is. Ook is gelet op de mate waarin de respondenten zelf van het nut van participatie overtuigd waren en de mate waarin zij meenden dat dit voor collega's gold. In het tweede gedeelte van het interview is bij het coderen gekeken naar wat redenen voor gemeenten zijn om participatieconsultants in te huren, zoals tijdgebrek bij de gemeente, expertise van consultants, innoverend vermogen, en onafhankelijkheid en de mate waarin respondenten denken dat participatieconsultants een toegevoegde waarde hebben. Hierbij is ook gelet op de aanwezigheid van selectiecriteria en of participatieconsultants aan acquisitie doen.

3.3 Enquête medewerkers participatieconsultants

Er is een enquête gemaakt in Qualtrics en uitgezet onder de participatieconsultants waar gemeenten mee samenwerken (zie bijlage 6) om een beter beeld te krijgen van de visie van participatieconsultants op burgerparticipatie. Omdat er geen voorbeelden gevonden zijn van bestaande enquêtes die dit doel dienen, is voor dit onderzoek een nieuwe enquête ontworpen. De enquête is gebaseerd op relevante concepten uit de literatuur en bestaande visies op burgerparticipatie en sluit zo aan op de thema's van de kwalitatieve diepte-interviews. De keuze voor onderwerpen en de precieze vraagstelling is afgestemd met onderzoekers van de Universiteit voor Humanistiek en de kenniscoördinator van de directie Democratie en Bestuur van het ministerie van BZK.

De enquête is opgebouwd uit meerdere onderdelen. Voorafgaand aan de enquête is uitleg gegeven over de aard en het doel van het onderzoek en is bij vraag 1 gevraagd om akkoord voor het verwerken, opslaan en publiceren van data uit de enquête. Vragen 2 t/m 6 waren gericht op het verzamelen van gegevens over de aard van het werk van respondenten en bij welke organisatie zij dit werk uitvoeren.

Om een beter beeld te vormen van wat respondenten willen bereiken met participatie is bij vraag 7 gevraagd om zes kenmerken te ordenen. Drie van de kenmerken richten zich op de impact van participatie op beleid: creëren van draagvlak voor beleid, verbeteren van beleid en benutten van expertise van burgers. De andere drie kenmerken richten zich op uitgangspunten die te maken hebben met het democratisch gehalte van participatie: vergroten van invloed van burgers, representativiteit van burgers en inclusiviteit van burgers. Om tot deze kenmerken en de verdeling tussen kenmerken gericht op beleid en democratie te komen, is gebruikgemaakt van redenen voor het organiseren van participatie uit wetenschappelijke literatuur (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Hurenkamp & Tonkens, 2020) en uitgangspunten en doelen van participatie(instrumenten) geformuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties²¹²².

Vervolgens is gevraagd twintig stellingen te beoordelen aan de hand van een 5-punts Likertschaal. Deze stellingen waren gericht op meerdere onderdelen. Bij de vier stellingen over de visie van respondenten op burgerparticipatie in het algemeen is geprobeerd verdere invulling te geven aan waar respondenten waarde aan hechten bij burgerparticipatieprocessen. De drie stellingen over de visie op participatie in Nederland zijn gericht op de verhouding die de Nederlandse overheid heeft tot participatie. De vijf stellingen over participatie in lokale context bieden perspectief op welke burgers deelnemen aan georganiseerde participatie en wat het resultaat van hun betrokkenheid is. De zeven stellingen over ervaringen vanuit de organisatie richten zich op de mate waarin participatieprocessen het gewenste resultaat leveren in de ogen van verschillende stakeholders en de inbreng van visie door participatieconsultants.

Vraag 9 was bedoeld om verder inzicht te krijgen in wat respondenten belangrijk vinden bij participatieprocessen, met drie ‘dilemma’s’ waarbij een afweging tussen twee kenmerken gemaakt moest worden. De achterliggende kenmerken van de dilemma’s waren: 1. Belangen van de opdrachtgever vs. diversiteit van deelnemers. 2. Creëren van breed draagvlak vs.

²¹ Rijksoverheid – Participatie in een meervoudige democratie. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> geraadpleegd op 08/02/2022.

²² ParticipatieWijzer – Over de ParticipatieWijzer. Via: <https://www.participatiewijzer.nl/pagina/9> op 15/06/2022.

tegemoetkomen aan specifieke wensen van enkelen. 3. Diversiteit van deelnemers vs. benutten van expertise van deelnemers.

Vervolgens hadden respondenten bij vraag 10 ruimte om in hun eigen woorden aan te geven waar zij denken dat de overheid fouten maakt bij burgerparticipatie. Bij vraag 11 was de mogelijkheid om instrumenten te benoemen die de genoemde problemen konden verhelpen. Er was een viertal voorgesorteerde instrumenten om uit te kiezen en respondenten hadden ook de ruimte om hier zelf invulling aan te geven. Vraag 12 gaf respondenten de mogelijkheid om aan te geven wat hen de beste participatieve aanvullingen op de representatieve democratie lijken. Tot slot is gevraagd naar het opleidingsniveau van de respondent en de hoeveelheid werknemers en standplaats van de organisatie waar de respondent werkzaam is.

Om potentiële respondenten te benaderen is via de websites van participatieconsultants het algemene e-mailadres achterhaald en gebruikt voor een uitnodiging tot deelname aan de enquête. Daarnaast is op basis van informatie op de websites van participatieconsultants een inventarisatie gemaakt welke medewerkers betrokken waren bij burgerparticipatie en is waar mogelijk via de site hun e-mailadres achterhaald en gebruikt om deze medewerkers een uitnodiging voor de enquête te sturen. In totaal is een uitnodiging naar 344 mailadressen verstuurd. In deze mails en aan het einde van de enquête stond een oproep de enquête verder te verspreiden onder collega's werkzaam op het gebied van burgerparticipatie, zo is geprobeerd gebruik te maken van *snowballing* (Patton, 2015, p. 270). Om de respons zo hoog mogelijk te krijgen, is er rekening mee gehouden dat de enquête op andere plekken dan participatieconsultants terecht kon komen en zijn er in de categorie 'eigen organisatie' subcategorieën toegevoegd voor andere organisaties zoals overheden en onderwijsinstellingen. De looptijd van de enquête was elf dagen, waarbij op de achtste dag een herinneringsmail voor het invullen van de enquête verstuurd is. Aan het einde van deze periode waren er in totaal 118 responses, waarvan 80 volledig. Dit maakt de *response rate* bij volledig ingevulde enquêtes ruim 23%.

De resultaten van de enquête zijn verwerkt in SPSS 27. Allereerst is de data opgeschoond en zijn onvolledige responses verwijderd. Vervolgens bleek er één respondent werkzaam bij een gemeente, deze respons is verwijderd. Het uiteindelijke aantal bruikbare responses komt zo op 79. Bij vraag 5, "Wat omschrijft uw werk het beste?", was onder de antwoordmogelijkheid "Anders, nl.:" een opvallende hoeveelheid antwoorden waarbij aangegeven werd dat werkzaamheden bestonden uit zowel adviseren bij als organiseren van burgerparticipatie. Om deze reden is een vierde categorie toegevoegd: "Combinatie van

adviseren en organiseren”, waarin handmatig antwoorden die onder deze categorie vielen zijn toegevoegd. Dit resulteerde in 15 responses die toegevoegd zijn aan deze categorie.

Bij vraag 14, “Hoeveel mensen zijn er werkzaam bij uw organisatie?”, zijn antwoordcategorieën samengevoegd om grotere groepen te krijgen zodat deze beter met elkaar vergeleken konden worden. Tabel 1 geeft weer wat de indeling van oude en nieuwe categorieën is en hoeveel respondenten er per categorie zijn.

Tabel 1

Herindeling categorieën ‘aantal werknemers’ en aantal responses per categorie

Oude categorie	Aantal werknemers	Aantal responses	Nieuwe categorie	Aantal werknemers	Aantal responses
1	1	7	1	1-10	27
2	2-5	6			
3	6-10	14			
4	11-25	23	2	11-25	23
5	26-50	13	3	Meer dan 25	29
6	Meer dan 50	16			

Om samenhang te toetsen tussen onafhankelijke kenmerken en stellingen zijn verschillende analyses gebruikt. Voor samenhang tussen het soort organisatie waar een respondent werkzaam is en het soort werkzaamheden dat respondent uitvoert, en afhankelijke variabelen is gebruikgemaakt van de chikwadraattoets. Hiervoor is gekozen vanwege het nominale meetniveau van de onafhankelijke variabele (Baarda et al., 2017).

Om de samenhang te toetsen tussen het aantal werknemers bij de organisatie van de respondent en afhankelijke variabelen is gebruikgemaakt van Spearman’s Rho. Hiervoor is gekozen vanwege het ordinale meetniveau van zowel de onafhankelijke als afhankelijke variabelen (Baarda et al., 2017).

Voor alle uitgevoerde samenhangstoetsen geldt significantie bij $p < 0.05$. Indien significantie gevonden werd bij een chikwadraattoets, is gebruikgemaakt van een post-hocanalyse om meer inzicht te krijgen in welke variabele(n) correleerde(n).

Hoofdstuk 4: Resultaten

4.1 Lijst commerciële bureaus

In de voorbereiding voor de interviews is bij gemeenten nagegaan met welke participatieconsultants zij samenwerken (zie bijlage 5). Hoewel in literatuur veel gesproken wordt over commercialisering en een groeiend aantal marktpartijen actief op het gebied van participatie (bijv. Bherer & Lee, 2019; Lee, McNulty & Shaffer, 2015), valt het grote aantal genoemde participatieconsultants alsnog op. In de 29 gemeenten die reageerden, waren maar liefst 49 participatieconsultants actief. Omdat het verzoek richting gemeenten niet de bedoeling had om een uitputtende lijst van partijen op te stellen, is de verwachting dat het werkelijke aantal participatieconsultants actief bij gemeenten nog hoger ligt. Dat er zoveel partijen actief zijn benadrukt de noodzaak om verder onderzoek naar dit onderwerp te doen. Dit grote aantal partijen kan mogelijk verklaard worden door de noodzaak een niche te vinden om zichtbaar te blijven in de volle markt (Bherer & Lee, 2019). Wat ook opvalt is dat er onder de participatieconsultants die in meer steden genoemd worden geen eenmanszaken zijn en dat zes van de negen partijen zelfs meer dan tien werknemers hebben. Dit sluit aan op de notie dat grotere partijen vanwege hun grotere capaciteit sneller hun ideeën en modellen kunnen verspreiden (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b).

4.2 Interviews bij gemeenten

4.2.1 *Bestaand beleid bij gemeenten*

Ter voorbereiding op de interviews is een indruk opgedaan van het huidige beleid op burgerparticipatie van de gemeente waar de interviews plaatsvonden. Vervolgens is in de interviews gesproken over de visie en beleid van de gemeenten. Hoewel er geen uitgebreide analyse van beleidsstukken uitgevoerd is, kan een illustratie van vigerend beleid wel een indruk geven van de stand van zaken rondom burgerparticipatie binnen de gemeenten.

De gemeente Amsterdam heeft publiekelijk beschikbare documenten met daarin een visie op participatie en een leidraad voor de organisatie van participatie²³. In de leidraad is ook een afwegingskader te vinden dat ambtenaren moet helpen bij het bepalen van welke mate van participatie geschikt is. Het Beleidskader Participatie stamt uit september 2021 en is daarmee vrij jong.

²³ Gemeente Amsterdam – Participatie. Via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/invloed/participatie/> op 02/07/2022.

In de gemeente Eemsdelta wordt gewerkt aan de hand van gebiedsgerichte methodes, waarbij standaard afgewogen wordt of burgers betrokken kunnen worden. Volgens de respondent is er een interne werknootitie met een afwegingskader, maar via de site van de gemeente is het lastig om de precieze werkwijze te achterhalen. Het doel van het gebiedsgericht werken is “dichtbij de inwoners, ondernemers en partners staan”²⁴.

De gemeente Harderwijk werkt aan de hand van het beleidsstuk “‘Interactief Werken’ in Harderwijk”²⁵. In dit beleid wordt ingegaan op het belang van in contact blijven met de burger en is een afwegingskader te vinden voor de mate waarin participatie volgens de gemeente wenselijk is. Dit beleid stamt uit 2016, wat de verwachting schept dat het inmiddels een ingeburgerde manier van werken is. Het beleid laat zich lastig vinden zonder de exacte naam te kennen en wordt op de website van de gemeente niet getoond in het “overzicht van de belangrijkste beleidsdocumenten, visies en nota’s van de gemeente Harderwijk”²⁶. In dit overzicht is wel het visiestuk “Harderwijk zijn wij samen, visie op burgerschap” uit december 2013 vindbaar, dat mogelijk een fundament is voor “‘Interactief Werken’ in Harderwijk”. Volgens het visiestuk is burgerschap voor Harderwijk samen te vatten als: “de samenleving en de gemeente die samen een actieve, leefbare en betrokken stad en dorp maken. Elkaars rechten en plichten respecteren en zich verantwoordelijk voelen voor zichzelf en elkaar. Harderwijkers en Hierdenaren zijn loyaal en solidair met elkaar in sociale verbanden die zij zelf kiezen”²⁷. In deze visie van de gemeente komt duidelijk naar voren dat er meer initiatief en verantwoordelijkheid bij burgers moet komen te liggen: “De traditionele verzorgingsstaat verandert in een participatiemaatschappij. Harderwijk en Hierden geloven in de eigen kracht en een toenemend zelforganiserend vermogen van de samenleving”²⁸.

In de gemeente Gooise Meren bestaat sinds 2016 een document met een visie op en uitgangspunten voor burgerparticipatie²⁹, maar er is nog geen beleidskader of leidraad met een verdere invulling van de gepresenteerde visie. In het interview gaven respondenten aan dat er

²⁴ Gemeente Eemsdelta – Gebiedsgericht Werken. Via: <https://www.eemsdelta.nl/gebiedsgericht-werken> op 01/07/2022.

²⁵ Interactief werken in Harderwijk. Via: <https://docplayer.nl/27016940-Interactief-werken-in-harderwijk.html> op 02/07/2022.

²⁶ Gemeente Harderwijk - Beleid en beleidsdocumenten. Via: <https://www.harderwijk.nl/gemeentelijke-organisatie/beleid-en-beleidsdocumenten> op 02/07/2022.

²⁷ Gemeente Harderwijk – Harderwijk zijn wij samen (p. 10). Via: <https://docplayer.nl/130888287-Harderwijk-zijn-wij-samen.html> op 02/07/2022

²⁸ Gemeente Harderwijk – Harderwijk zijn wij samen (p. 9). Via: <https://docplayer.nl/130888287-Harderwijk-zijn-wij-samen.html> op 02/07/2022

²⁹ Gemeente Gooise Meren – Burgerparticipatie in de gemeente Gooise Meren. Via: https://bestuur.gooisemeren.nl/fileadmin/Beleidsnota_s/Burgerparticipatie/Visie_op_burgerparticipatie_gemeente_gooise_Meren.pdf op 02/07/2022.

wel gewerkt wordt aan een leidraad met afwegingskader voor de organisatie van burgerparticipatie.

De ambtelijke organisatie IStroom heeft een bijzondere positie, omdat ze twee gemeentes bedient. In de gemeente Westervoort wordt volgens de respondent gewerkt aan de hand van een wijkgerichte methode, maar is vooralsnog geen bredere visie op burgerparticipatie opgesteld. Wel wordt aangegeven dat het belangrijk is “de regels voor participatie en de wijze van samenwerking met inwoners vast te stellen om te voorkomen dat er verkeerde verwachtingen ontstaan”³⁰. De gemeente Duiven verwacht in de herfst een participatiebeleid vast te stellen³¹. Volgens de respondent zijn beide gemeenten niet “een-op-een met elkaar te vergelijken, maar het ligt wel redelijk dicht bij elkaar” met in beide gemeenten “veel aandacht voor participatie”. Er wordt momenteel gewerkt aan een uitgebreider beleidskader.

In alle gemeenten werd aangegeven dat beleid rondom burgerparticipatie niet expliciet op de uitgangspunten afkomstig van BZK gebaseerd is.

Dat de mate waarin gemeenten visie en beleid op burgerparticipatie hebben verschilt, is niet verwonderlijk. Hoewel in de wetenschap wordt geconstateerd dat burgerparticipatie niet vaart bij improvisatie, maar juist duidelijke kaders nodig heeft (Hurenkamp & Tonkens, 2020) en ook BZK het belang van een duidelijk en transparant proces onderstreept, komen deze adviezen voort uit het feit dat dit beleid nog niet overal bestaat. Dat in alle gemeenten waar nog geen uitgebreider beleid aanwezig is, hier wel aan gewerkt wordt, kan een indicatie zijn dat het belang van duidelijk beleid steeds meer gezien wordt.

4.2.2 Visie van gemeenten op participatieconsultants

Alle respondenten geven aan het belang in te zien van een overheid die in contact staat met de burgers en van gemeenten die zelf participatie te organiseren. In de woorden van de respondent uit de gemeente Amsterdam:

Kijk, goeie participatie organiseer je vanuit de inhoud en daar heb je beleidsmedewerkers voor nodig die weten waar de ruimte zit om te participeren. En participatiebureaus slash communicatiebureaus gaan vooral voor het proces. En het kan

³⁰ Gemeente Westervoort – Coalitieakkoord. Via: <https://www.westervoort.nl/coalitieakkoord> op 10/07/2022.

³¹ Gemeente Duiven – Uitvoeringsprogramma – Coalitieakkoord gemeente Duiven 2022-2026. Via: <https://www.duiven.nl/uitvoeringsprogramma> op 10/07/2022.

helpen bij het organiseren van een bewonersavond, of het vormgeven van dergelijke zaken, kan zeker een participatiebureau goed helpen, maar om goed echt die participatieruimte helder te krijgen heb je gewoon de ambtelijke organisatie nodig. En dat kan een participatiebureau nooit leveren. En daarbij vind ik dat responsief werken, zoals ik dat dan noem, in het DNA van elke ambtenaar zou moeten zitten.

Met 'ruimte' wordt hier bedoeld op hoeveel inbreng er vanuit burgers mogelijk is. Vaak wordt de 'ruimte' gekoppeld aan een participatieniveau op een (bewerkte) versie van de participatieladder van Arnstein (1969). Responsief werken legt de respondent uit als de verantwoordelijkheid om open te staan voor signalen uit de samenleving, omdat er met overheidsgeld gewerkt wordt. Overheden moeten dus niet alleen vanuit een expertise redeneren en burgers iets opleggen, maar ook de samenleving betrekken in het proces. Voor goede participatie is het nodig dat duidelijk aangegeven wordt in hoeverre burgers kunnen participeren (Hurenkamp & Tonkens, 2020) en daar hebben ambtenaren het beste zicht op volgens de respondent. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat gemeenten zichzelf sterk proberen te beperken in de inhuur van consultants. In de gemeente Harderwijk gaven de respondenten aan dat er bij hen in de laatste anderhalf jaar geen gevallen bekend zijn waarbij een externe partij ingehuurd werd voor het organiseren van een participatietraject. In Eemsdelta is inhuur vooral gericht op de inhoudelijke expertise van consultants op andere onderwerpen, zoals infrastructuur of watermanagement. In de uitvoering van een project kan participatie een rol spelen en deze (deels) verzorgd worden door de ingehuurde partij, hierbij maakt de gemeente duidelijke afspraken over de werkwijze en het feit dat het betrekken van burgers wezenlijk onderdeel uitmaakt van het beleid. Tegelijkertijd is niet iedereen in gemeentelijke organisaties zich altijd bewust van het nut dat burgerparticipatie kan hebben:

Ik schets het altijd een beetje gechargeerd, hè, is dat je een organisatie hebt met twee gezichten. De ene die echt doordrongen is van het feit dat we hier werken met overheidsgeld voor de samenleving. Dus dat je daarmee ook een verantwoordelijkheid hebt om responsief te zijn, dus open te staan voor signalen vanuit de buitenwereld. En je hebt een ander deel van organisatie, die redeneren vanuit een expertise. Die zijn opgeleid als verkeerskundige, of ehm, planoloog, die zeggen: 'Ja, ik heb hiervoor gestudeerd. Ik weet hoe dit moet.' En daar zit ook zeker waarde in, hè? Dus dat je die expertise ook meeneemt in je werk. Ehm, maar dat maakt het af en toe ook lastig om daar goeie gesprekken over te voeren intern.

De reden die vaak als eerste aan bod komt voor de inhuur van participatieconsultants is een tekort aan capaciteit en te weinig expertise op het gebied van participatie. Dit tekort aan kennis en capaciteit is tweeledig. Gemeenten lijken ten eerste verlegen te zitten om bekwame beroepskrachten als het aankomt op de organisatie van participatieprocessen en ten tweede zien gemeenten zich genoodzaakt om menskracht en expertise in te kopen om goed om te kunnen gaan met nieuw beleid en landelijke wet- en regelgeving waar participatie onderdeel van is, zoals de aanstaande Omgevingswet. Volgens de respondent uit de gemeente Amsterdam is dit tekort te wijten aan decentralisaties in het algemeen en verplichte participatie door nieuwe wet- en regelgeving in het bijzonder. Het tekort aan capaciteit zou er bovendien toe leiden dat gemeenten niet de tijd en middelen hebben om zelf goede participatietrajecten te organiseren en daarom consultants aantrekken: “Dan is het makkelijk om zo'n participatiebureau in te huren, hè? Die kan dat dan quick and dirty doen en dan kan je een mooi vinkje zetten, dat je participatie hebt georganiseerd.” Het beeld dat dit van participatiebureaus oproept, is dat van een partij die zich voornamelijk inzet voor de belangen van de opdrachtgever en minder aandacht schenkt aan het algemeen belang of waarden van een betrokken professional. De inhuur van consultants om tekorten op te vangen is een bekend fenomeen, met meerdere (nadelige) gevolgen (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019).

Maar zijn tekorten dan de enige reden voor inhuur van consultants? In literatuur worden consultants ook omschreven als betrokken professionals (bijv. Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Bherer & Lee, 2019), die innoveren en zich afkeren van ‘gladde’ commerciële praktijken (Lee, McNulty & Shaffer, 2015). Volgens respondenten bestaan ook zeker consultants die met een betrokken houding te werk gaan en hun vak goed verstaan. In sommige gevallen misschien zelfs beter dan respondenten zelf, zo stelde de respondent van 1Stroom:

Ik doe dit nu acht jaar, dus op een gegeven moment heb je best wel zo'n groep mensen om je heen, in de externen, die je goed kent, waar je regelmatig mee werkt, maar waarvan je ook weet: 'Maar die zou dit echt héél goed kunnen.' Als je denkt van: 'Wat moet er gebeuren? God ja, weet je, ik kan zelf, maar die kan het twee keer zo goed.' Of: 'Ja, dit is echt iets voor die, want die kan dit echt fluitend en die brengt dat ook tot een prachtig resultaat, in de halve tijd.' Ja, weet je, dat kan ook een reden zijn om te zeggen: 'Ja, weet je, ik ga het toch gewoon bij die ander beleggen. Want zelf ben ik er A veel tijd aan kwijt en vind ik het niet zo leuk. En ja, ik doe liever wat anders met m'n tijd,

omdat ik nog tien andere dingen moet doen.' Dus dat kan ook wel een afweging zijn, dat je gewoon weet dat een ander meer talent heeft, ehm. Ja, daar kun je natuurlijk prima gebruik van maken.

De respondent heeft duidelijk oog voor de expertise en vakmanschap van participatieconsultants. Maar dat is niet de enige reden die hier genoemd wordt om externe hulp in te schakelen. Het argument om consultants in te schakelen vanwege hun expertise gaat in dit voorbeeld hand in hand met een tekort aan tijd van de respondent. In andere gevallen is dit ook zichtbaar. Zo worden in gemeente Gooise Meren consultants ingezet om de penvoering bij projecten te verzorgen en verslaglegging van bijeenkomsten met bewoners te doen vanwege hun creativiteit en kundigheid op het gebied van mensen verbinden, maar ook vanwege de tijd die het respondenten anders zou kosten dit zelf te doen:

Ja, die zijn echt gekozen ook om, ehm, ja, hun visie. En die hebben zich bijvoorbeeld ook, want die zien, ja, die voelen exact aan, de gelijkwaardigheid van partijen zeg maar. Ja, eigenlijk het gelijkwaardig samenspel met alle partijen. En ook de taal die je met elkaar spreekt en hoe je met elkaar in verbinding kunt komen. Welke stappen daarvoor genomen moeten worden, ook om omwonenden, ja, eigenlijk te prikkelen ook te komen. Dus daar zit ook een soort creativiteit in, en ook een creatieve geest, wat er ook in, nou, de woorden die gekozen worden. Wij zijn ambtelijk misschien nogal, hebben we de neiging om het, ja, toch wat te verzakelijken en zij zijn in staat om woorden te gebruiken die leiden tot verbinding.

Penvoering is ook ont-zet-tend belangrijk, die verslaglegging, direct na een bijeenkomst. Meteen, ja, terugleggen 'wat hebben we met elkaar besproken?' Hè, dat daar niet te veel tijd in zit, want dat kost ontzettend veel tijd. En ja, die penvoering wil je ook neutraal houden, want je bent met verschillende partijen in gesprek en dat het niet altijd weer de gemeente is die dat doet en dat het gewoon een neutrale partij is. En dat bevalt ontzettend goed, maar ja, dat kost ook allemaal veel te veel geld.

In het laatste citaat gaan wederom twee redenen om consultants in te huren met elkaar gepaard. Wat de respondent hier aanhaalt als neutraliteit sluit aan op het begrip onafhankelijkheid van Escobar (2019). Hierbij hebben participatieconsultants geen voorkeur hebben voor een bepaalde partij en zijn daarmee onafhankelijk, maar werken wel vanuit waarden die belang

hechten aan participatieve elementen van democratie en zijn dus niet neutraal. Onafhankelijkheid wordt hier als reden aangehaald om als overheid niet alles zelf te doen en ook andere respondenten noemen dit:

Dat kan bijvoorbeeld heel erg helpen om een gesprek te begeleiden. Dus daar zouden zeker participatie- of communicatiebureaus of desnoods dagvoorzitters, echt, die hebben daar echt toegevoegde waarde. [...] Want als je daar als ambtenaar aan het woord komt, van nou, we gaan deze bewonersavond organiseren, dan sta je soms al bij bewoners 1-0 achter, omdat je een ambtenaar bent.

Onafhankelijkheid wordt door alle respondenten benoemd als reden om af en toe externe partijen in te schakelen en wordt in literatuur genoemd als waarde die volgens een gedeelte van de participatieconsultants tot de kern van het vak gerekend wordt (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b). Bij het inschakelen van een participatieconsultant vanwege onafhankelijkheid hoeft deze niet per se verantwoordelijk te zijn voor een heel traject, het kan ook gaan om een (dag)voorzitter die optreedt als moderator of het verzorgen van de verslaglegging van een bijeenkomst.

Respondenten in de gemeente Gooise Meren geven aan dat ook op een andere manier geprofiteerd wordt van de inhuur van externe partijen: door de expertise en manier van werken die ze inbrengen te bestuderen en te verwerken in de eigen werkwijze. Dit betekent een (grote) investering op de korte termijn, maar stelt respondenten in staat op een langere termijn beter hun werk uit te voeren. Respondenten omschreven dit als “*learning by doing*”. Het lijkt een manier te zijn om innovatie in werkwijzen in te kopen, waarmee respondenten impliciet aangeven dat participatieconsultants een rol spelen in innovatie. Toch wordt innovatie in de meeste gevallen niet tot belangrijke reden gerekend om consultants in te schakelen. Respondenten geven aan dat hoewel consultants met vernieuwende ideeën kunnen komen over het inrichten van processen, deze ideeën ook via andere kanalen beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld door overleg met collega’s, samenwerkingsverbanden met andere gemeenten of congressen. Het is opvallend dat respondenten niet van mening zijn dat participatieconsultants per se van groot belang zijn voor innovatie, aangezien ze hier volgens literatuur juist een wezenlijke rol in spelen (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Bherer & Lee, 2019).

Respondenten gaven aan dat er bij de organisatie van participatieprocessen in principe gewerkt wordt vanuit de visie van de gemeente. Het is dus niet zo dat ze bij participatieconsultants op zoek zijn naar een visie op burgerparticipatie en hoe deze zich verhoudt tot de representatieve democratie. In de samenwerking zijn gemeenten de opdrachtgever en eindverantwoordelijk voor het proces en uiteindelijk hakken zij de knoop door als er besluiten over de werkwijze genomen moeten worden. Wel zijn er verschillen in opvatting over in hoeverre er ruimte is voor inbreng van de visie door een consultant. Als het aan de respondent uit de gemeente Amsterdam ligt, is deze beperkt:

Volgens mij moet je juist die participatiebureaus toetsen aan de visie die de gemeente heeft, van: 'Ja, hallo, wij hebben onze visie en daar hou je je niet aan'. Dus dan vind ik die visie die participatiebureaus hebben minder interessant. Het zijn gewoon uitvoerders. Wij geven een opdracht, je gaat dat doen en deze waarden horen erbij. [...] En dat is ook waar ik me over verbaas als een participatiebureau zegt dat ze de visie hebben om zeggenschap te vergroten. Ja, daar gaan zij helemaal niet over. Dat is democratische macht, die ligt bij het bestuur en daar hebben ze niets aan te schaffen.

Maar in een andere gemeente wordt nuance aangebracht:

Uiteindelijk bepalen wij natuurlijk de opdracht en in die zin zijn wij opdrachtgever en als er vragen zijn, of er moet koers bepaald worden, ja dan kijkt zo'n opdrachtnemer naar ons en zeggen wij 'Nou, dit lijkt ons de beste optie, of zullen we het zo doen?' Of dit, of dat, of maken we samen een afweging en kiezen we iets. Maar, het is een samenwerking, dus ja, we zitten altijd wel op de lijn, proberen het harmonisch te laten verlopen.

Hierbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat in de gemeente Amsterdam een uitgewerkt beleid op participatie ligt, terwijl dit niet voor alle gemeenten geldt. Het bepalen van de koers van een participatietraject en het toetsen van de visie van een consultant aan die van gemeente is een stuk gemakkelijker wanneer er beleid bestaat waarin een duidelijke visie verwoord is. Dit resultaat sluit aan op eerder onderzoek waaruit bleek dat consultants niet buiten hun opdrachtgever om besluiten nemen over de mate waarin belangen van burgers meegewogen worden bij participatie en nuanceert het beeld van een 'consultocratie' (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019).

De redenen om participatieconsultants in te huren zijn divers: capaciteitstekorten, tekorten aan expertise, creatieve inbreng en onafhankelijkheid worden genoemd, maar ook omdat ze als opdrachtnemer bereid zijn om participatie uit te voeren zoals de gemeente dat wil. Respondenten in de gemeente Gooise Meren gaven een voorbeeld van hoe een consultant omging met de eigen visie op participatie toen de gemeente besloot de werkwijze bij een lopend participatietraject aan te passen.

En dit bureau is heel goed in staat om zich te verplaatsen in de ander. En dat, ja dat zijn hele mooie processen. En ze hebben ook wel echt een visie en dat is dat ze ook daadwerkelijk ervoor kiezen het goeie gesprek met elkaar aan te gaan. En, nou ze hebben bijvoorbeeld, wij hebben laatst bijvoorbeeld een proces gehad rondom wijkagenda's en die moest versneld worden, vanuit het bestuur. Waarbij zij hebben gezegd van: 'Ja, dan zijn wij...' Zij hebben ons eerst een aantal overdenkertjes opgestuurd, van: 'Nou, oké, hè, de organisatie, is die klaar voor deze, voor zo'n wijkagenda?' En ja, nou een aantal écht essentiële, ook echt, ja, echt fundamentele vragen, van: 'Hoe sta je erin? Waarom doe je dit?' En zij hebben dat toen, toen die versnelling op een gegeven erbij kwam, van 'Nou, het moet versneld worden', toen hebben zij gezegd: 'Nou, dan zijn wij niet het bureau hiervoor', dus die zijn toen afgehaakt. En dat kon ik heel goed begrijpen. Toen zijn de [naam van andere consultant] gekomen en die hebben daar een versnelling ingebracht, die hebben eigenlijk ook een stapsgewijze, die hebben in eerste instantie ook gezegd 'Ja, eigenlijk hebben wij de neiging om eerst terug te gaan, waarom en eerst even een stap terug. Maar we zien dat er een versnelling moet plaatsvinden en we laten dat even los, we laten even die inhoud los en we gaan gewoon even puur dingen organiseren met deze en gene'.

In dit voorbeeld is duidelijk dat de in eerste instantie ingehuurde participatieconsultant vasthield aan de eigen visie. Hierbij lijkt deze partij zich opgesteld te hebben als 'democratisch professional' die aansluiting vindt bij de literatuur op meerdere gebieden: vanuit een positie van onafhankelijkheid proberen de opdrachtgever een andere houding aan te laten nemen en wanneer dit niet lukt de opdracht afslaan (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b). Toen de opdrachtgever toch een andere kant uit wilde, kwam er een participatieconsultant in beeld die meer bereid was de opdracht uit te voeren zoals de opdrachtgever dit voor ogen had en zo beter aansloot op de wensen van de representatieve democratie.

Respondenten geven aan dat er geen duidelijk beleid gevoerd wordt bij de selectie van participatieconsultants. Vaak wordt gewerkt met partijen die al bekend zijn bij de gemeenten, omdat ze in het verleden een opdracht uitgevoerd hebben. Anders worden ze gevonden via het netwerk van ambtenaren onder collega's, of via samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden. In een enkel geval doen participatieconsultants aan acquisitie door gemeenten actief te benaderen, maar respondenten geven aan dit niet op grote schaal mee te maken. Hoewel bij het uitgeven van opdrachten geen duidelijke richtlijnen opgesteld zijn, geven respondenten aan dat er in de praktijk wel op gelet wordt dat uitgangspunten van participatieconsultants overeenkomen met uitgangspunten van de gemeente.

Dat er geen duidelijke selectiecriteria gehanteerd worden bij het inhuren van participatieconsultants kan bijdragen aan een onwenselijke situatie waarin consultants niet gekozen worden op de kwaliteiten die ze hebben of omdat ze het beste aansluiten op de situatie, maar op basis van een 'gunfactor' of bestaande banden met ambtenaren of bestuurders. Het is mogelijk dat deze problemen (deels) ondervangen worden als in de praktijk wel gelet wordt op overeenkomende uitgangspunten. Maar aangezien niet alle gemeenten een duidelijk geformuleerde participatievisie in de vorm van bijvoorbeeld beleidsdocumenten hebben, blijft het selectieproces ondoorzichtig.

4.3 Enquête onder participatiebureaus

4.3.1 Visie op kenmerken van participatie van consultants

Om een beter beeld te krijgen van wat consultants belangrijke kenmerken van participatie vinden, is in de enquête gevraagd om een aantal verschillende kenmerken die te maken hebben met participatie te rangschikken op hoe belangrijk een kenmerk is (Tabel 2). Drie van de kenmerken richten zich op de impact van participatie op beleid: creëren van draagvlak voor beleid, verbeteren van beleid en benutten van expertise van burgers. Drie van de kenmerken richten zich op uitgangspunten die het democratisch gehalte van participatie vergroten: vergroten van invloed van burgers, representativiteit van burgers en inclusiviteit van burgers. Opvallend is dat 'vergroten van invloed van burgers' niet als belangrijkste kenmerk van participatie wordt gezien, terwijl in literatuur juist dit onderdeel van participatie als meest wezenlijk beschouwd wordt (bijv. Arnstein, 1969; Hurenkamp en Tonkens, 2020). Ook is over de hele linie te zien dat democratische doelen ondergeschikt zijn aan beleidsdoelen. Hoewel bekend is dat bij participatie verschillende doelen en belangen spelen die tegen elkaar

afgewogen dienen te worden (Hurenkamp & Tonkens, 2020), zijn participatieconsultants schijnbaar geneigd beleidsdoelen te verkiezen boven democratische doelen.

Tabel 2

Gemiddelde score door respondenten gerangschikte kenmerken burgerparticipatie

Kenmerk	Gemiddelde score
Benutten van expertise van burgers	2.62
Vergroten van invloed van burgers	2.92
Verbeteren van beleid	2.99
Inclusiviteit van burgers	3.82
Creëren van draagvlak voor beleid	3.84
Representativiteit van burgers	4.81

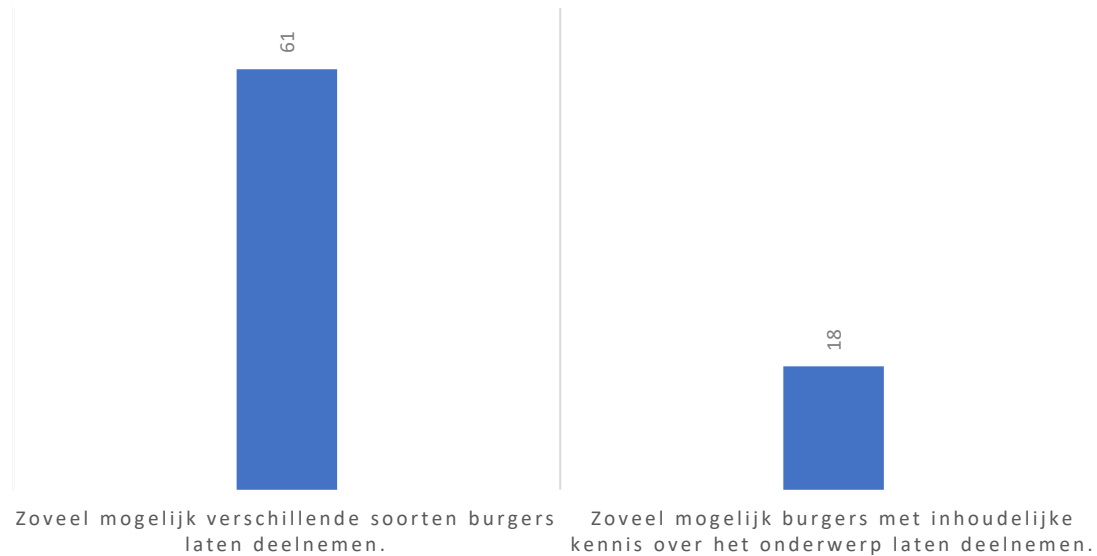
Noot. 1 is meest belangrijk, 6 is minst belangrijk.

Wat de uitkomst van de rangschikking nog opmerkelijker maakt, is dat later in de enquête een controlevraag gesteld is waarbij gekozen kon worden tussen de kenmerken ‘benutten van expertise’ en ‘representativiteit’ (Figuur 1). Hier is een omkering van de rangschikking van de kenmerken uit Tabel 2 zichtbaar. Wat de precieze verklaring is valt uit de cijfers niet af te leiden, maar er zijn wel mogelijke verklaringen te geven. Wanneer ervan uitgegaan wordt dat het bereiken van democratische doelen de voorkeur moet krijgen boven het behalen van beleidsdoelen, kan een grotere mate van sociaal wenselijk gedrag de verklaring bieden. Mogelijk wordt dit gedrag in de hand gewerkt door het scherpere contrast tussen twee doelen bij de controlevraag. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat participatieconsultants geen consequente visie op participatie hebben.

Figuur 1

Controlevraag gerangschikte kenmerken 'representativiteit' en 'benutten van expertise'

Bij burgerparticipatie zou ik het liefst:



Om een beter beeld te vormen van de afweging tussen kenmerken gericht op beleid en kenmerken gericht op het democratisch gehalte van participatie is een analyse gemaakt van de onderlinge relaties tussen de kenmerken (Tabel 3). Het is zichtbaar dat alle drie de kenmerken gericht op beleid negatief correleren aan meerdere kenmerken gericht op het democratische gehalte. Met andere woorden, wanneer een respondent het kenmerk gericht op beleid belangrijker vindt, vindt de respondent het kenmerk gericht op het democratische gehalte minder belangrijk en vice versa. In alle gevallen zijn beleidsdoelen negatief gecorreleerd aan het 'vergroten van invloed'. Dit is een indicatie dat er tenminste een tweedeling in visies bestaat: participatieconsultants die vergroten van invloed van burgers belangrijk vinden en participatieconsultants die meer voor beleidsdoelen kiezen. Hoewel het niet mogelijk is om op basis deze onderlinge correlaties een uitgewerkte achterliggende visie van respondenten te formuleren, bestaat de kans dat deze visies aansluiting vinden op de typeringen van consultants als burger-emancipatoren, balanceerders en proceduralisten (Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen, 2019).

Tabel 3*Onderlinge significante correlaties tussen gerangschikte kenmerken van burgerparticipatie*

Kenmerken	Samenhang
Creëren van draagvlak – Vergroten van invloed	Coëfficiënt: -.235 p = 0.037*
Creëren van draagvlak – Inclusiviteit	Coëfficiënt: -.465 p = 0.000**
Verbeteren van beleid – Vergroten van invloed	Coëfficiënt: -.301 p = 0.007**
Verbeteren van beleid – Inclusiviteit	Coëfficiënt: -.357 p = 0.001**
Benutten van expertise – Vergroten van invloed	Coëfficiënt: -.460 p = 0.000**
Benutten van expertise burgers – Representativiteit	Coëfficiënt: -.349 p = 0.002**

*Noot. *: correlatie is significant bij $p < 0.05$. **: correlatie is significant bij $p < 0.01$.*

4.3.3 Samenhang stellingen en kenmerken organisatie van respondent

H₀ en H₁ waren bedoeld om te onderzoeken of er een verband bestaat tussen de visie van participatieconsultants en het soort werkzaamheden dat ze uitvoeren. Aan de hand van de resultaten van de enquête bestaat geen reden om aan te nemen dat dit verband bestaat. Hiermee is H₁ verworpen.

H₂ en H₃ waren bedoeld om te onderzoeken of er een verband bestaat tussen de visie van participatieconsultants en het soort organisatie waar zij werkzaam zijn. Aan de hand van de resultaten van de enquête bestaat geen reden om aan te nemen dat dit verband bestaat. Hiermee is H₃ verworpen.

H₄ en H₅ waren bedoeld om te onderzoeken of er een verband bestaat tussen de visie van participatieconsultants en het aantal werknemers bij de organisatie waar zij werkzaam zijn. Er zijn meerdere significante correlaties gevonden tussen het aantal respondenten werkzaam bij een organisatie en de antwoorden gegeven op stellingen in de enquête (Tabel 4). De gevonden correlaties sluiten aan op het beeld dat er een samenhang bestaat tussen de visie van

organisaties en het aantal werknemers (bijv. Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Bherer & Lee, 2019; Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Hiermee is H₄ verworpen.

Het beeld dat aan de hand van samenhang tussen aantal werknemers en antwoorden op stellingen ontstaat, is dat respondenten werkzaam bij kleinere organisaties burgerparticipatie ‘serieuzer’ nemen. Hierbij kan wel een nuance aangebracht worden. Wanneer gekeken wordt naar de verschillen in antwoorden tussen respondenten van grotere en kleinere organisaties, liggen deze bij enkele stellingen niet heel ver uit elkaar. Bij stellingen 2, 3, 12 en 14 verschillen de antwoorden voornamelijk op keuzes tussen eens/helemaal eens en oneens/helemaal oneens. Wanneer deze antwoordcategorieën samengenomen worden, is bij deze stellingen niet langer een significante samenhang zichtbaar. Dit neemt niet weg dat er aantoonbare verschillen bestaan tussen respondenten werkzaam bij organisaties van verschillende grootte. Om van verschillende visies te kunnen spreken, hoeven visies niet op alle onderdelen sterk uiteenlopend te zijn. Het kan ook gaan om een combinatie van sterkere en meer genuanceerde verschillen in opvatting. Bovendien is zichtbaar dat respondenten van kleinere organisaties meer bereid zijn om burgers het laatste woord te geven en daarmee volksvertegenwoordigers buiten spel te zetten, en zijn ze meer bereid opdrachten af te slaan wanneer die niet bij hun visie op participatie passen. Dit zijn belangrijke elementen om op van mening te verschillen.

Tabel 4

Significante correlaties tussen aantal werknemers en antwoorden bij stellingen

Stelling	Samenhang met aantal werknemers
2. Hoe meer maatwerk bij burgerparticipatie, hoe beter.	Coëfficiënt: -.253 p = 0.025*
3. Het is onvermijdelijk dat burgerparticipatie niet altijd alle burgers tevredenstelt.	Coëfficiënt: .366 p = 0.001**
4. Burgerparticipatie is een goede aanvulling, maar gekozen volksvertegenwoordigers moeten altijd het laatste woord hebben.	Coëfficiënt: .383 p = 0.000**
12. Burgers die deelnemen aan participatie vormen een dwarsdoorsnede van de lokale gemeenschap.	Coëfficiënt: -.229 p = 0.043*

14. De participatieprocessen waar ik bij betrokken ben leveren het gewenste resultaat in de ogen van de burgers die meedoen.	Coëfficiënt: -.273 p = 0.015*
20. We slaan wel eens opdrachten af die niet overeenkomen met onze visie op participatie.	Coëfficiënt: -.406 p = 0.000**

*Noot. *: correlatie is significant bij $p < 0.05$. **: correlatie is significant bij $p < 0.01$. Een positieve correlatie betekent dat respondenten van kleinere organisaties het meer oneens waren met de stelling dan respondenten van grotere organisaties. Voor een negatieve correlatie geldt het omgekeerde.*

Aan de hand van Spearman's rho is ook getoetst of een verband bestaat tussen het aantal werknemers en de kenmerken die respondenten in de enquête hebben gerangschikt (Tabel 5). De negatieve relatie zichtbaar betekent dat respondenten werkzaam bij kleinere organisaties het creëren van draagvlak voor beleid minder belangrijk vinden. Het creëren van draagvlak wordt soms opgevat als het 'verkopen van beleid'. Dat kleinere partijen hier minder waarde aan hechten sluit aan op het beeld van de betrokken professional. In Tabel 3 is zichtbaar dat respondenten die het creëren van draagvlak minder hoog waarderen, meer aandacht hebben voor vergroten het van invloed en de inclusiviteit van burgers. Zo hechten respondenten van kleinere partijen meer waarde aan deze democratische doelen, dan beleidsdoelen van participatie.

Tabel 5

Significante correlaties tussen aantal werknemers en gerangschikte kenmerken

Kenmerk	Samenhang met aantal werknemers
Creëren van draagvlak voor beleid	Coëfficiënt: -.375 p = 0.001**

*Noot. **: correlatie is significant bij $p < 0.01$.*

Het beeld van kleinere partijen die serieuzer omgaan met participatie komt duidelijk overeen met het beeld van participatieconsultants als 'professionals', die onafhankelijkheid een belangrijke waarde vinden (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Escobar, 2019) en proberen hun opdrachtgevers te beïnvloeden om burgers serieuzer te nemen en opdrachten afslaan als dit niet lukt (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b, p. 244). Het sluit ook aan op het beeld dat verschillende consultants verschillende ideeën hebben over de mate van invloed voor burgers

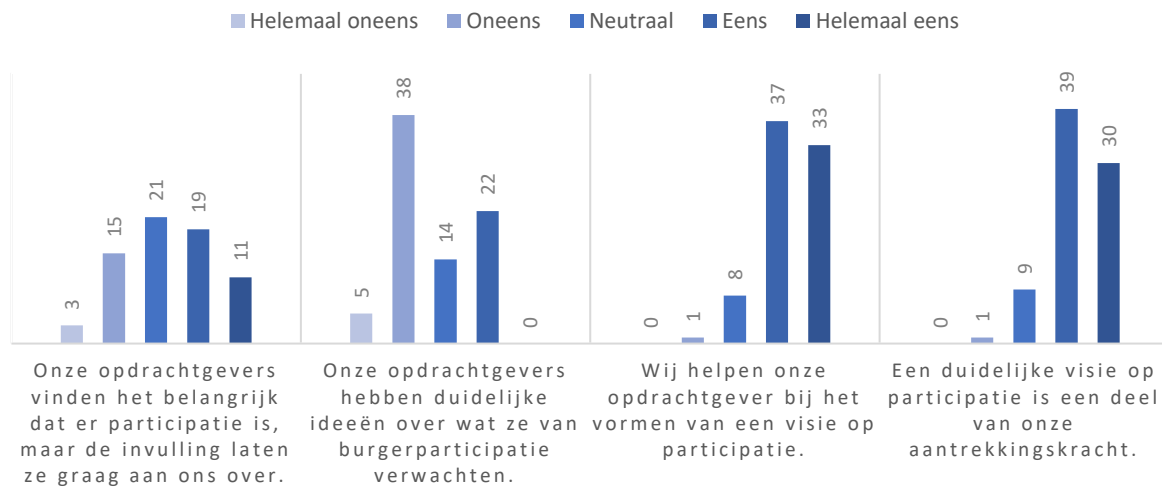
bij burgerparticipatie (Stapper, Van der Veen & Janssen-Janssen, 2019), waarbij kleinere partijen meer aansluiten op ‘burger-emancipatoren’ en grotere partijen meer op ‘proceduralisten’.

4.3.3 Inbreng visie door participatieconsultants

Bij de resultaten van de interviews werd duidelijk dat gemeenten zichzelf als opdrachtgever beschouwen en hun eigen visie op participatie als leidend zien. Respondenten van de enquête schetsen een genuanceerder beeld, wanneer gevraagd wordt naar de mate waarin zij denken dat opdrachtgevers leunen op hun visie op participatie. Respondenten van de enquête zijn enigszins verdeeld over de mate waarin opdrachtgevers de invulling van participatie aan hen over te laten, maar geven eensgezinder aan dat opdrachtgevers geen duidelijke ideeën hebben over wat ze van participatie verwachten, hulp nodig hebben bij het vormen van een visie op participatie en dat de aantrekkingskracht van participatieconsultants gedeeltelijk bestaat uit het feit dat zij wel een visie hebben (Figuur 2). Dat gemeenten momenteel niet altijd een vastgelegde visie en uitgewerkt beleid voor het organiseren van participatie hebben bleek eerder uit (de voorbereiding op) de interviews en wordt ook benoemd in onderzoek (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Dat een samenwerking tussen gemeenten en consultants bestaat waarbij ook inbreng vanuit participatieconsultants verwacht wordt, bleek ook uit de interviews. Het is onduidelijk hoeveel invloed participatieconsultants precies op de visie en beleid van gemeente hebben, maar dat ze een bepaalde mate van invloed hebben staat vast. Dit sluit aan op de door Stone, Pal en Porto de Oliveira (2021) beschreven ondoorzichtigheid en gevaar op ‘consultocratie’ die het gebruik van consultants met zich meebrengt. Er zijn legitieme vraagtekens te plaatsen bij de wenselijkheid van invloeden op overheidsbeleid vanuit marktpartijen, zeker wanneer de aard en mate van invloed ondoorzichtig zijn en het bovendien gaat om de inrichting van onze democratie.

Figuur 2

Antwoorden bij stellingen inbreng visie participatieconsultants (n=79)

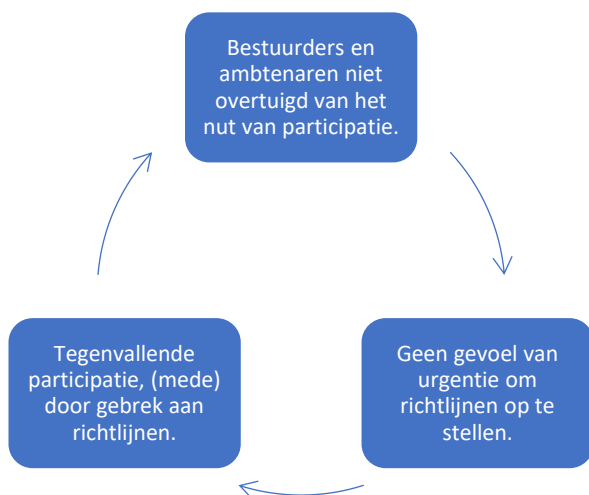


4.3.4 Mogelijke verbeteringen bij participatie

Vergissingen die de overheid maakt bij participatie zijn volgens respondenten hoofdzakelijk terug te voeren op één probleem: het ontbreekt aan een cultuur waarin participatie als serieuze aanvulling op de representatieve democratie gezien wordt. Nog te vaak wordt participatie ingezet zonder duidelijke richtlijnen, wat ertoe leidt dat de doelen van processen onduidelijk zijn en er geen ruimte is voor burgers om echte invloed uit te oefenen. De mogelijkheid bestaat dat de door respondenten ervaren problemen leiden tot een vicieuze cirkel, waarin participatie niet als nuttig gezien wordt (Figuur 3).

Figuur 3

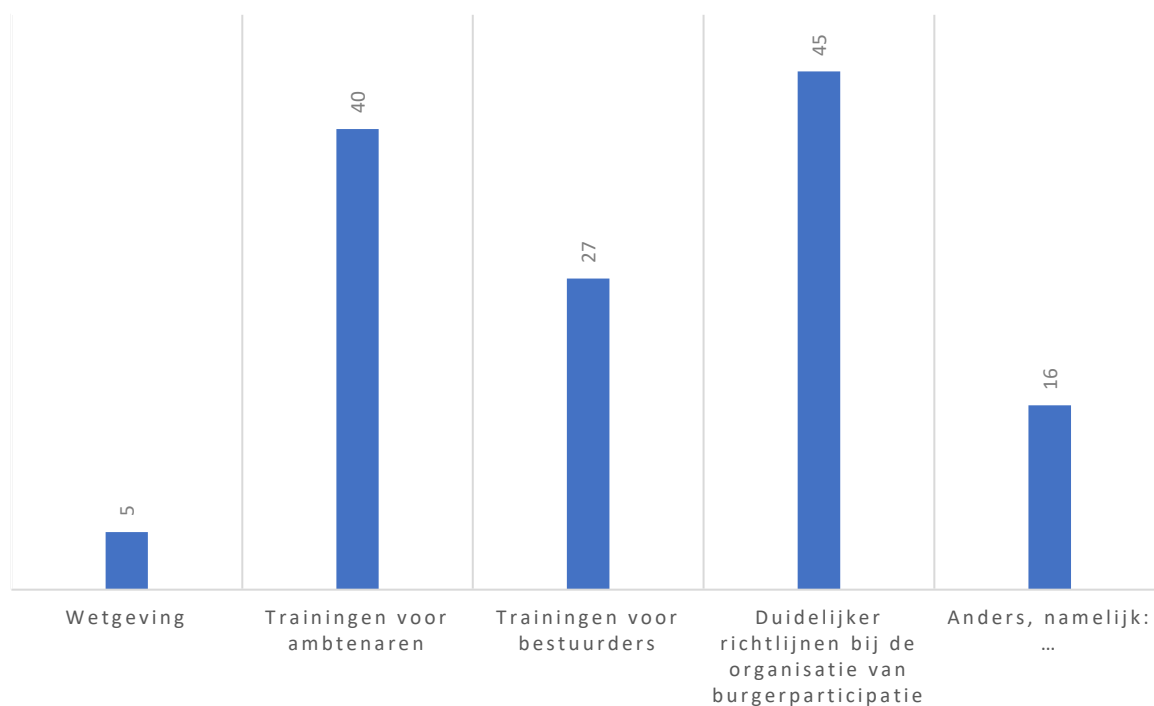
Vicieuze cirkel van vermeende participatienutteloosheid



De in de enquête benoemde problemen sluiten (deels) aan op de interviews. Niet alle gemeenten hebben heldere richtlijnen voor de organisatie van burgerparticipatie, zoveel is duidelijk. In interviews kwam ook aan bod dat nog niet altijd alle ambtenaren en bestuurders doordrongen zijn van de mogelijkheden van burgerparticipatie. In de enquête was ook de mogelijkheid om aan te geven met welke instrumenten deze problemen volgens respondenten het best verholpen kunnen worden (Figuur 4).

Figuur 4

Instrumenten die kunnen helpen vergissingen die de overheid maakt bij participatie op te lossen.



De antwoorden in de categorie ‘anders’ sluiten veelal aan op de al gegeven antwoordmogelijkheden, maar bepleiten er een dieper aspect van. Bijvoorbeeld trainingen waar ook burgers en maatschappelijke organisaties bij betrokken worden of meer transparantie in het proces, wat geregeld zou kunnen worden via duidelijker richtlijnen.

Uit interviews is gebleken dat respondenten aangeven dat gemeenten bezig zijn met het opstellen van nieuwe visies en leidraden voor de organisatie van burgerparticipatie. Vaak hangt het geven van trainingen samen met het presenteren van nieuwe richtlijnen, waarbij ambtenaren

leren hoe ze deze nieuwe richtlijnen toe moeten passen. Mogelijk kunnen bestuurders, maar ook burgers en maatschappelijke organisaties, hier meer bij betrokken worden.

Bij deze antwoorden valt een kritische noot te plaatsen: wie moeten volgens participatieconsultants deze oplossingen verzorgen? Moeten overheden zelfstandig aan de slag met duidelijker richtlijnen en het geven van trainingen, of zien participatieconsultants hier ook een manier om hun diensten te presenteren als oplossing voor problemen die ze zelf opwerpen? En is daarmee het antwoord op die problemen volgens hen, zoals gegeven door een respondent in de categorie ‘anders, namelijk:’, “Ons vaker inhuren!”?

Hoofdstuk 5: Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen, worden eerst de deelvragen behandeld.

5.1 Deelvraag 1: In hoeverre komen visies op burgerparticipatie van participatieconsultants overeen met die van (lokale) overheden?

De visie van participatieconsultants op participatie is niet eenduidig en er lijkt in ieder geval een tweedeling gemaakt te kunnen worden. Aan de ene kant een visie die zich meer richt op beleidsdoelen van participatie en het uitvoeren van een opdracht zoveel mogelijk gericht op de wensen van de opdrachtgever. Daartegenover staat een visie die past bij het beeld van een betrokken professional, die werkt vanuit een normatieve opvatting over hoe de democratie ingericht moet zijn en zich hierbij inzet voor vergroting van invloed van burgers en democratische doelen van participatie. Aan de hand van de resultaten is het echter moeilijk om een verdere uitwerking van visies te maken dan deze (enigszins grove) tweedeling. De gevonden tweedeling lijkt al enige aansluiting te vinden op de ‘burger-emancipator’ en ‘proceduralist’ zoals gepresenteerd door Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019) en het is zeker niet ondenkbaar dat er een derde categorie bestaat die een middenweg tussen deze twee vormt en aansluit op de door hen beschreven ‘balanceerder’. Dat in het werkveld nog geen uitgekristalliseerde set normen en waarden gehanteerd wordt sluit aan op bestaande literatuur (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b).

De precieze visie op participatie verschilt per overheid, maar lijkt veelal terug te komen op dezelfde uitgangspunten die genoemd worden in de wetenschap (bijv. Hurenkamp & Tonkens, 2020) en uitgangspunten van de Rijksoverheid^{32,33}. In deze uitgangspunten is aan de ene kant ruimte voor doelen gericht op het verbeteren van beleid en aan de andere kant ruimte voor doelen gericht op het vergroten van het democratische gehalte van participatie. Tegelijkertijd kan een onderscheid aangebracht worden tussen wat overheden op papier als uitgangspunten nemen en hoe ze in de praktijk tegen participatie aankijken. Hoewel steeds meer sprake is van participatie en er in toenemende mate sprake lijkt van uitgewerkt participatiebeleid bij lokale

³² Rijksoverheid – Participatie in een meervoudige democratie. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> geraadpleegd op 08/02/2022.

³³ ParticipatieWijzer – Over de ParticipatieWijzer. Via: <https://www.participatiewijzer.nl/pagina/9> op 15/06/2022.

overheden, blijkt uit zowel de interviews als de enquête dat lang niet iedereen het nut van participatie inziet. Beleid is geduldig en zonder goede implementatie waarbij uitvoerders van het beleid overtuigd zijn van het nut, blijft het niet meer dan woorden op papier.

Het zal per geval verschillen welke participatieconsultant het beste aansluit op de visie van de (lokale) overheid. Als de overheid zich bij het vormgeven van beleid of organiseren van een participatietraject in wil zetten voor zinvolle participatie waarbij ruimte is voor reële invloed van burgers, kan een partij met een sterke visie op participatie en democratie uitkomst bieden. Wanneer een overheid meer controle wil houden over het proces zijn er ook partijen die zich vooral richten op beleidsdoelen en de wensen van opdrachtgever en minder waarde hechten aan participatie als onderdeel van de democratie.

5.2 Deelvraag 2: Zijn er aanwijsbare factoren die samenhangen met de visie op burgerparticipatie van participatieconsultants? Zo ja, welke en hoe?

Er is geen samenhang gevonden tussen de visie op participatie en het soort werk van een participatieconsultant. Hiermee is H_1 verworpen. Dit komt overeen met bevinden van Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019).

Er is geen samenhang gevonden tussen de visie op participatie en het soort organisatie waar een participatieconsultant werkzaam is. Hiermee is H_3 verworpen.

Er is wel een verband gevonden tussen de visie op participatie en de grootte van de organisatie. Participatieconsultants werkzaam bij kleinere organisaties lijken participatie als onderdeel van de democratie serieuzer te nemen. Hierbij werken ze vanuit een normatieve visie op participatie met ruimte voor reële invloed van burgers waarbij volksvertegenwoordigers niet altijd het laatste woord hoeven te hebben en minder ruimte voor participatie met als doel het creëren van draagvlak. Bovendien zijn ze meer bereid opdrachten af te slaan die niet met deze visie overeenkomen. Bij participatieconsultants werkzaam bij grotere organisaties is een tegengestelde tendens zichtbaar. Hiermee is H_4 aangenomen.

5.3 Deelvraag 3: Hoe verkrijgen participatieconsultants hun opdrachten?

Het blijft onduidelijk hoe participatieconsultants precies aan hun opdrachten komen. Gemeenten hebben geen geëxpliciteerde selectiecriteria voor wie ze inhuren en consultants

worden meestal gevonden via een (collegiaal) netwerk of opnieuw ingehuurd op basis van ervaringen uit het verleden. Uit interviews blijkt dat er in de regel wel gekeken wordt naar of de visie van een commerciële partij overeenkomt met die van de gemeente, maar dit is lastig te toetsen als een gemeente geen geëxpliciteerde visie heeft. Het ontbreken van selectiecriteria doet af aan de transparantie van het proces, een belangrijk onderdeel van participatie³⁴ en werkt een situatie in de hand waarbij consultants opdrachten krijgen op basis van een ‘gunfactor’, in plaats van heldere kwaliteitscriteria. Gebrekkig inzicht in de manier waarop consultants hun opdrachten verkrijgen en ideeën verspreiden kan bovendien leiden tot een toenemende mate van invloed van consultants, wat zou resulteren in een toenemende mate van ‘consultocratie’ (Stone, Pal & Porto de Oliveira, 2021). Er lijkt geen sprake te zijn van grootschalige acquisitiecampagnes van consultants, maar respondenten gaven wel aan af en toe via e-mail benaderd te worden.

5.4 Hoofdvraag: Hoe verhouden participatieconsultants zich tot lokale overheden en democratie?

De verhouding tussen participatieconsultants en de democratie is gespannen. Sommige consultants passen binnen het in internationale literatuur geschetste beeld van democratisch professional, die zich richt op democratische doelen van participatie en zich inzet voor de vergroting voor de invloed van burgers. Maar er zijn net zo goed consultants waar de waarschuwingen uit diezelfde literatuur van toepassing op zijn. Deze consultants focussen zich meer op de eigen belangen en die van de opdrachtgever.

Aan beide visies kleven voor- en nadelen. Wanneer participatieconsultants te veel gericht zijn op beleidsdoelen, het versterken van de reputatie van hun opdrachtgever en het verbeteren van de eigen marktpositie en zich weinig inzetten voor democratische participatie die de invloed van verschillende groepen burgers vergroot, dragen ze bij aan wat Arnstein (1969) typeerde als ‘non-participatie’ met als dieptepunt het manipuleren van burgers. Hierbij is de kans groot ze bijdragen aan het in stand houden of zelfs vergroten van bestaande sociale ongelijkheid in de samenleving. Hier staat tegenover dat wanneer een consultants zich meer laat leiden door de wensen van de opdrachtgever en minder door eigen waarden en de eigen visie op democratie, deze mogelijk betere aansluiting vindt bij de wensen van de representatieve democratie. Wat

³⁴ Rijksoverheid – Participatie in een meervoudige democratie. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/22/participatie-in-een-meervoudige-democratie> geraadpleegd op 08/02/2022.

deze visie op participatie extra problematisch maakt is dat waar overheden wellicht nog tegenwicht willen bieden aan non-participatie, private partijen bij het organiseren van participatie het vergroten van invloed niet tot hun hoofddoelen rekenen (Verheul, Heurkens & Hobma, 2021) en zo de democratische doelen van participatie uit het oog verloren raken.

Een meer betrokken houding van participatieconsultants kan er juist toe leiden dat burgers en hun ideeën serieuzer meegenomen worden, met meer inspraak in plannen die hun leven beïnvloeden. Maar wanneer participatieconsultants de tekortkomingen van participatie uit het oog verliezen en te gemakkelijk bereid zijn om representatieve volksvertegenwoordigers buiten spel te zetten, kan dit net zo goed toe leiden tot situaties waarin bestaande ongelijkheid vergroot wordt. Ook kunnen participatieconsultants te erg willen vasthouden aan hun eigen idee over participatie en bestaat de mogelijkheid dat de visie op participatie bepaald wordt door van een technocratische groep participatie-experts (Bherer, Gauthier & Simard, 2017b; Escobar, 2019).

In de praktijk komen participatieconsultants niet in een vacuüm tot hun visie op participatie. Ze geven invulling aan deze visie binnen een systeem waar door meerdere actoren op verschillende wijze een visie op participatie gevormd wordt. Er mag niet vergeten worden dat overheden grote invloed hebben op de wijze waarop over participatie wordt nagedacht en hoe processen worden ingericht. Zeker omdat participatieconsultants wel helpen bij het vormen van een visie van hun opdrachtgevers, maar door zowel overheden als consultants aangegeven wordt dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de opdrachtgever ligt. Wanneer gesproken wordt over hoe participatieconsultants zich verhouden tot de democratie, moet dus ook gekeken worden naar hoe zij tot bepaalde overtuigingen en visies op participatie en democratie komen. Overheden zoeken naar partijen die aansluiten op de eigen visie op burgerparticipatie en democratie. Wanneer bestuurders, beleidsmakers en ambtenaren, die volgens het beleid meer in contact moeten komen met burgers, het nut van participatie niet inzien en de uitvoering vooral gericht is op het ‘zetten van een vinkje’, is de kans groot dat ze kiezen voor een consultant die fungeert als echokamer. Het is de kunst voor de participatieconsultant om zich op te stellen als betrokken democratisch professional die zich inzet voor het algemeen belang en hierbij bovendien niet de democratische waarde van het representatieve stelsel uit het oog verliest of alleen probeert te bepalen wat het algemeen belang precies inhoudt. Hierbij moeten gemeenten bovendien nadenken over de wenselijkheid van het inkopen van een visie die raakt aan de inrichting van het democratische stelsel.

Hoofdstuk 6: Discussie

In dit onderdeel wordt gereflecteerd op de gebruikte onderzoeksmethoden en het doorlopen proces en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

6.1 Reflectie op onderzoeksmethoden

6.1.1 Algemeen

De onderzoeksresultaten zijn verzameld tijdens een onderzoeksstage op de afdeling Democratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het leggen van contact met gemeenten en het uitzetten van de enquête is gebruikgemaakt van een e-mailadres van BZK en is duidelijk gemaakt dat dit onderzoek tot stand is gekomen als afstudeerproject met samenwerking tussen de Universiteit voor Humanistiek en BZK. Hoewel zo goed mogelijk onafhankelijk geopereerd is, is het mogelijk dat de onderzoeker beïnvloed is door de visie op participatie van BZK, of dat de samenwerking ertoe geleid heeft dat respondenten in interviews of de enquête antwoorden gaven waarvan zij dachten dat deze in de ogen van het ministerie sociaal wenselijk zouden zijn.

6.1.2 Interviews

Om gemeenten te selecteren voor interviews is vooraf geprobeerd te bepalen of ze actief zijn op het gebied van burgerparticipatie. Dit is gedaan aan de hand van activiteiten georganiseerd in het kader van Democratie in Actie. Door voor te sorteren op de mate waarin gemeenten actief zijn op het gebied van burgerparticipatie, zijn gemeenten die minder actief zijn buiten beschouwing gelaten. Op basis van dit onderzoek kan dus geen algemene visie van gemeenten op participatie, of participatieconsultants vastgesteld worden. Met het geringe aantal onderzochte gemeenten is het ook niet mogelijk om een algemene visie vast te stellen voor gemeenten actief op het gebied van burgerparticipatie. Daarbij komt dat door het beperkte aantal respondenten er ook geen algemene visie per gemeente opgesteld kan worden. Dit betekent niet dat de uitkomsten van dit onderzoek geen waarde hebben. Ze geven een indicatie van hoe ambtenaren betrokken bij beleid op burgerparticipatie, in gemeenten waar aandacht is voor het thema, zich tot burgerparticipatie en participatieconsultants verhouden en bieden een uitgangspunt voor vervolgonderzoek.

Voor de kwalitatieve diepte-interviews is een topiclist opgesteld op basis van concepten die in wetenschappelijke literatuur aan bod komen. De topiclist is gebruikt om in ieder interview op een gestructureerde wijze dezelfde thema's te behandelen. In de praktijk verloopt

geen enkel interview precies hetzelfde en is vanwege verschillende visies en uitgangspunten van gemeenten en respondenten op participatie in sommige interviews meer aandacht geweest voor bepaalde thema's dan in andere interviews. Dit kan ertoe geleid hebben dat thema's die minder aandacht hebben gekregen in sommige gevallen niet diepgravend genoeg onderzocht zijn en er bij nieuwe interviews nieuwe informatie naar boven komt.

De interviews zijn in sommige gemeenten bij twee respondenten tegelijk afgenomen. Dit kan ertoe geleid hebben dat respondenten geneigd waren antwoorden te geven die in de ogen van hun collega sociaal wenselijk waren. Ook betekent het dat de interviews niet in alle gemeenten op dezelfde manier afgenomen zijn en hierdoor minder goed vergelijkbaar zijn.

6.1.3 Enquête

De enquête is opgebouwd uit vragen gebaseerd op literatuur en vakkennis van deskundigen. Toch is het mogelijk dat er thema's over het hoofd gezien zijn die een vollediger beeld kunnen geven van de manier waarop participatieconsultants zich tot de democratie verhouden. Een van deze thema's is innovatie. Hoewel het in interviews bij gemeenten wel aan bod kwam, is nagelaten in de enquête te vragen in hoeverre participatieconsultants zichzelf als innovatoren van de sector beschouwen.

Wat de uitkomsten van de enquête vertekend kan hebben, is dat kort na het uitzetten bleek dat deze niet goed weergegeven werd voor ten minste twee respondenten die bij hetzelfde bedrijf werkten. Het ging hierbij om onvolledig weergegeven zinnen, of zinnen waarin woorden bij respondenten anders weergegeven werden dan in het dashboard van Qualtrics. Omdat van andere respondenten geen signalen ontvangen zijn dat de enquête niet goed weergegeven werd en vanwege het feit dat deze problemen zich niet bij de onderzoeker voordeden bij het invullen van de enquête, is besloten om de enquête online te laten. Om de data zo 'schoon' mogelijk te houden zijn onvolledige responses niet meegenomen in de data-analyse.

De uitkomsten van de enquête komen gedeeltelijk overeen met verwachtingen op basis van literatuur. Hoewel er geen relatie gevonden is tussen het soort werk of de soort organisatie en de visie op participatie, is deze wel gevonden tussen het aantal werknemers en deze visie. Daarbij lijkt ook het beeld gebaseerd op bestaande theorie van een splitsing tussen consultants die zich meer focussen op beleid en hun opdrachtgever en consultants die zich meer richten op democratische waarden in dit onderzoek bevestigd te worden. Harde conclusies over de precieze visie van consultants is op basis van dit onderzoek niet mogelijk. Daarvoor is de

steekproefgrootte te klein en bovendien is niet onderzocht wat verdere factoren zijn die samenhangen met de visie van participatieconsultants, of deze visie beïnvloeden. Dit onderzoek kan wel als indicatie voor de visie van participatieconsultants op democratie in Nederland dienen.

6.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Op basis van de invloed die de visies van gemeenten hebben op hoe participatie, al dan niet door participatieconsultants, georganiseerd wordt, is verder onderzoek om tot een beter beeld van visies op participatie onder gemeenten te komen wenselijk. Hiervoor is een bredere spreiding van onderzochte gemeenten, met meer respondenten nodig. In verder onderzoek kunnen ook de visies van bestuurders en gemeenten die minder actief bezig zijn met het thema burgerparticipatie verder onderzocht worden.

Wat onduidelijk blijft is hoe participatieconsultants precies aan hun opdrachten komen. Deels is dit te wijten aan een gebrek van harde selectiecriteria, maar via onderzoek kan wel een beter beeld gevormd worden van wat factoren zijn waarop opdrachtgevers selecteren.

Hoewel bij gemeenten in interviews aangegeven is dat zij de uiteindelijke besluiten nemen, geven respondenten in de enquête duidelijk aan dat gemeenten op zoek zijn naar een visie bij participatieconsultants. Dit maakt dat consultants een grote invloed hebben op de visie die gehanteerd wordt. Vanwege die invloed is verder onderzoek om de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijker te krijgen wenselijk.

Voor nu blijft het lastig om verschillende visies op participatie te duiden. De visies die opkomen op basis van dit onderzoek lijken aansluiting te vinden bij ten minste twee van de drie typen van Stapper, Van der Veen en Janssen-Janssen (2019), maar het is niet mogelijk een harde vergelijking te maken. Andere onderzoeksinstrumenten dan een online enquête bieden mogelijk betere handvatten om precieze visies in kaart te brengen.

Dit onderzoek heeft een verband gevonden tussen het aantal werknemers van een organisatie en de visie op participatie. Het is echter onduidelijk hoe deze twee precies verband houden: waarom lijken respondenten van kleine organisaties meer begaan met burgerparticipatie? Ook is in onderzoek maar een beperkt aantal factoren op samenhang met de visie op participatie getoetst. In andere onderzoeken kan wellicht het aantal factoren uitgebreid worden.

Literatuur

- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Van der Hulst, M. & Van Vianen, R. (2017). *Basisboek Methoden en Technieken. Kwantitatief praktijkgericht onderzoek op wetenschappelijke basis*. Groningen en Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bherer, L. & Lee, C.W. (2019). Consultants: the emerging participation industry. In Elstub, S. & Escobar, O. (Red.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pp. 196-208). Cheltenham (VK): Edward Elgar Publishing.
- Bherer, L., Gauthier, M. & Simard, L. (2017a). Introduction. The Public Participation Professional: An Invisible but Pivotal Actor in Participatory Processes. In Bherer, L., Gauthier, M. & Simard, L. (Red.) *The Professionalization of Public Participation* (pp. 1-14). New York, Abingdon: Routledge.
- Bherer, L., Gauthier, M. & Simard, L. (2017b). Conclusion: Do the Institutionalization and Professionalization of Public Participation and the Enthusiasm for Participatory Processes Guarantee Greater Democratization? In Bherer, L., Gauthier, M. & Simard, L. (Red.) *The Professionalization of Public Participation* (pp. 242-252). New York, Abingdon: Routledge.
- Buuren, A. van (2018). *Uitnodigend besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Cardullo, P & Kitchin, R. (2019). Being a 'citizen' in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland. *GeoJournal*, 84(1), pp. 1-13.
- Christensen, H.E. & Grant, B. (2020) Outsourcing local democracy? Evidence for and implications of the commercialisation of community engagement in Australian local government, *Australian Journal of Political Science*, 55(1), pp. 20-37.

- Dreijerink, L., Kruize, H. en van Kamp, I. (2008). *Burgerparticipatie in beleidsvorming*. Utrecht: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Dekker, P. (2019). From pillarized active membership to populist active citizenship: The Dutch do democracy. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(1), 74-85.
- Denters, S. A. H., Tonkens, E. H., Verhoeven, I. & Bakker, J. H. M. (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.
- Evers, J.C., & De Boer, F. (2007). Het kwalitatieve interview: kenmerken, typen en voorbereiding. In Evers., J.C. (Ed.), *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde* (pp. 23-69). Hoofddorp: LEMMA.
- Geurtz, C. & Van de Wijdeven, T. (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(4), 531-549.
- Hendriks, F. (2019). Democratic innovation beyond deliberative reflection: the plebiscitary rebound and the advent of action-oriented democracy. *Democratization*, 26(3), 444-464.
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 16(1), 54-63.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kwast, O. (2019). Een andere benadering van het right to challenge. De concessie als kern van een algemene regeling? *RegelMaat*, 34(6), 430-447.

- Lee, C. W., McNulty, K. & Shaffer, S. (2015). Civic-izing markets: Selling social profits in public deliberation. In Lee, C.W., McQuarrie, M. & Walker, E.T. (Red.) *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation* (pp. 27-45). New York en London: New York University Press.
- Nederhand, J., Bekkers, V. & Voorberg, W. (2015). Self-organization and the role of government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy?. *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.
- Ouden, W. den, Bogaard, G. & Driessen, E. (2018). *Right to Challenge. Een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Patton, M.Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). Thousand Oaks, London, New Delhi en Singapore: Sage Publications.
- Snel, E., Custers, G. & Engbersen, G. (2018). Ongelijkheid in de participatiestad: Stadsbuurten en burgerparticipatie. *Mens & Maatschappij*, 93(1), 31-57.
- Spit, N., Visscher, K., Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Trappenburg, M. (2021). Burgerinitiatieven in tijden van crisis: Onderzoek naar de factoren die de bestendigheid van burgerinitiatieven beïnvloeden. *Mens & Maatschappij*, 96(3), 441-460.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Stapper, E. W. & Duyvendak, J. W. (2020). Good residents, bad residents: How participatory processes in urban redevelopment privilege entrepreneurial citizens. *Cities*, 107.
- Stapper, E.W., Van der Veen, M. & Janssen-Janssen, L.B. (2019). Consultants as

intermediaries: Their perceptions on citizen involvement in urban development. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 38(1), 60–78.

Stone, D., Pal, L. A. & Porto de Oliveira, O. (2021). Private consultants and policy advisory organizations: a blind spot on policy transfer research. In Porto de Oliveira, O. (Red.) *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation* (pp. 173-195). Cheltenham, VK: Edward Elgar Publishing.

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tonkens, E. (2016). *Roeping, gezag en loyaliteit. De publieke sector na het neoliberalisme*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Verheul, W. J., Heurkens, E. W. T. M. & Hobma, F. (2021). Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie: Participatie georganiseerd door private partijen. Den Haag: Platform31.

Verhoef, J., Ruitenburg, M., Luttmer, C., Heirweg, D. & Andric, S. (2018). *Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Vrooman, C., Van Noije, L., Jonker, J.J. & Veldheer, V. (2012). Responsabele burger, regisserende overheid. In Veldheer, V. Jonker, J.J., Van Noije, L. & Vrooman, C. (Red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (pp. 11-31). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Walker, E.T., McQuarrie, M. & Lee, C.W. (2015). Rising Participation and Declining Democracy. In Lee, C.W., McQuarrie, M. & Walker, E.T. (Red.) *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation* (pp. 3-26). New York en London: New York University Press.

Ylönen, M. & Kuusela, H. (2019). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 32(2), 241–258.

Bijlagen

Bijlage 1 – Interviewgide

Interviewgide kwalitatieve interviews gemeenten

Algemeen aandachtspunt voor alle interviews: altijd vragen ‘Wat was de laatste keer dat ...?’, om voorbeelden zo concreet mogelijk te maken.

Hoofdtopic	Subtopic(s)	Voorbeeldvragen	Aandachtspunten
<u>Introductie</u>	Voorstellen		
	Toelichting onderzoek		
	Persoonsgegevens + <i>informed consent</i> + toestemming opnemen		
<u>Visie van de gemeente op participatie</u>	Totstandkoming visie	Is er een visie op participatie? Waarom wel/niet?	Participatievisie gemeente (mits beschikbaar)
		Wat zijn uitgangspunten van participatievisie?	
		Waar komen uitgangspunten participatievisie vandaan?	Zelf ontwikkeld (op basis van)? Overgenomen (Rijks)overheid? Begeleid door commercieel bureau?
		Zijn jullie op de hoogte van andere visies van de overheid?	Visie BZK, advies participatieverordening VNG/Berenschot
		Is de visie op participatie met de jaren veranderd?	
<u>Samenwerking met externe partijen</u>	Selecteren externe partijen	Wanneer/waarom maakt gemeente gebruik van externe partijen? Wanneer/waarom niet?	Zijn er projecten waarvoor de gemeente niet naar een externe partij wil stappen, omdat het de gemeente beter lijkt om zelf alles te organiseren?
		Hoe komen jullie bij externe partijen terecht? Benaderen partijen ook zelf de gemeente?	Zijn er externe partijen die jullie niet benaderen (bijv. Omdat visie niet overeenkomt)?
		Op basis waarvan verlenen jullie een opdracht aan een partij? Wat zijn de selectiecriteria?	Kiest gemeente bewust voor grote of kleine partijen? Wordt er gelet op visie op participatie van commerciële partij? Aanbesteding?
		Hoe komt besluitvorming rondom de gang van zaken bij	Is gemeente ‘harde’ opdrachtgever die zelf controle houdt? Of

		participatieprocessen tot stand?	neemt het juist bureaus aan die onafhankelijk moeten opereren? Hoe zit het met het inschakelen van 'onafhankelijke moderatoren'?
--	--	----------------------------------	--

Bijlage 2 – Toestemmingsformulier

TOESTEMMINGSFOMULIER

Betreft: interview rol van commerciële partijen in lokale burgerparticipatie.

Over het onderzoek: voor een stageonderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt onderzoek gedaan naar de rol van commerciële partijen in lokale burgerparticipatie. Dit onderzoek heeft als doel inzicht te verschaffen in hoe participatieprocessen verlopen, zodat er een duidelijker beeld ontstaat van wie participatie organiseert, wat de basisprincipes zijn waar organisatoren zich op stoelen en wat de uitkomsten van participatieprocessen zijn. Door hier meer inzicht in te krijgen kunnen participatieprocessen in de toekomst verder winnen aan democratische legitimiteit en is verdere wetenschappelijke theorievorming mogelijk.

De duur van dit interview is +/- 45 tot 60 minuten. Er worden beeld- en/of geluidsopnames van het interview gemaakt. Alle gegevens worden anoniem en op een beveiligde schijf opgeslagen. Deelname is geheel vrijwillig en u kunt ieder moment stoppen met deelname zonder opgaaf van reden.

De data die dit interview oplevert worden opgeslagen voor een duur van 10 jaar, waarbij onderzoekers toegang hebben tot de data en deze gebruikt kan worden voor wetenschappelijke doeleinden, waaronder publicaties. U kunt op ieder moment een verzoek tot het verwijderen van de data indienen, zonder opgaaf van reden.

Ik verklaar hierbij op voor mij duidelijke wijze te zijn ingelicht over de aard, methode en doel van het onderzoek.

Ik begrijp dat:

ik mijn medewerking aan dit onderzoek kan stoppen op ieder moment en zonder opgave van reden;

gegevens vertrouwelijk worden verwerkt en geanonimiseerd, zodat ze niet herleidbaar te zijn tot de persoon.

Ik verklaar dat:

ik geheel vrijwillig bereid ben aan dit onderzoek mee te doen;

de uitkomsten van dit interview verwerkt kunnen worden in een verslag of wetenschappelijke publicatie;

ik akkoord ga met het maken van beeld- en geluidsopnames van het interview en het opslaan en bewaren van deze van deze opnamen.

Datum:

Naam en handtekening respondent:

Naam en handtekening interviewer:

Bijlage 3 – Activiteiten aangemerkt met thema ‘burgerparticipatie’ op basis van Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie

- **Democratische energietransitie:**
 - Leerlijn Democratie en Energie.
- **Lokale democratie Groningen:**
 - Handboek en leerkring VanOnderen door Groninger dorpen.
 - Opzet leernetwerk responsieve ambtelijke organisatie.
 - Quick Scan Groningen.
- **Lokale digitale democratie:**
 - Deelname aan Startup in Residence.
 - Impactanalyse van het potentiële gebruik participatietools.
 - Opschaling G5.
- **Quickscan:**
 - Quickscan uitgevoerd.
 - Rapport en verbeteragenda.
- **Uitdaagrecht:**
 - Gespreksrondes rondom lokale casus
 - Inzet expertpool die gemeenten en andere overheidsorganisaties kan ondersteunen.
 - Leerateliers uitdaagrecht
 - Ondersteuning gemeenten bij implementatie Routeplanner
 - Organiseren bijeenkomsten community of practice
- **Beter betrokken inwoners:**
 - Democratisch begroten
 - Spelregels democratisch processen
- **Responsieve ambtelijke organisatie:**
 - Leernetwerk Noord-Nederland.
 - Ontwikkeling leergang responsieve overheid.
- **Toegeruste politieke ambtsdragers:**
 - Maaltijdgesprekken rond DiA-thema's.

Bijlage 4 – Lijst gemeenten met drie of meer activiteiten met als thema ‘burgerparticipatie’ georganiseerd in het kader van Democratie in Actie

Definitie grootte van gemeente¹:

Klein: tot 30.000

Middelgroot: 30.000 tot 80.000

Groot: meer dan 80.000

Kaart:

<https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1a9byep1wUpVKiCILwHTHtsSvdsop5Sxe&usp=sharing>

38 gemeenten met drie of meer activiteiten:

Nr.	Gemeente	Aantal activiteiten	Grootte gemeente (2021) ²
1	Amsterdam	7	873.338 (groot)
1	's-Gravenhage	7	548.320 (groot)
2	Groningen	6	233.273 (groot)
2	Haarlem	6	162.543 (groot)
2	Alphen aan den Rijn	6	112.587 (groot)
3	Emmen	5	107.024 (groot)
3	Maastricht	5	120.227 (groot)
3	Berkelland	5	43.846 (middelgroot)
3	Oldambt	5	38.277 (middelgroot)
3	Leidschendam-Voorburg	5	76.433 (middelgroot)
4	Assen	4	68.836 (middelgroot)
4	Zwolle	4	129.840 (groot)
4	Duiven	4	25.066 (klein)
4	Harderwijk	4	48.726 (middelgroot)
4	Westervoort	4	15.014 (klein)
4	Utrecht	4	359.370 (groot)
4	Veenendaal	4	66.912 (middelgroot)
4	Roosendaal	4	77.200 (middelgroot)
4	Súdwest-Fryslân	4	89.999 (groot)
5	Heerenveen	3	50.650 (middelgroot)
5	Coevorden	3	35.317 (middelgroot)
5	Raalte	3	37.911 (middelgroot)
5	Culemborg	3	29.121 (klein)
5	Renkum	3	31.417 (middelgroot)
5	Zutphen	3	48.111 (middelgroot)
5	Heemstede	3	27.545 (klein)
5	Velsen	3	68.617 (middelgroot)
5	Capelle aan den IJssel	3	67.319 (middelgroot)
5	Gouda	3	73.681 (middelgroot)
5	Rotterdam	3	651.631 (groot)

5	Rijswijk (ZH.)	3	55.220 (middelgroot)
5	Schiedam	3	79.279 (middelgroot)
5	's-Hertogenbosch	3	155.490 (groot)
5	Gennep	3	17.035 (klein)
5	Lingewaard	3	46.822 (middelgroot)
5	Gooise Meren	3	58.524 (middelgroot)
5	Vijfheerenlanden	3	57.829 (middelgroot)
5	Eemdelta	3	345.587 (middelgroot)

Bijlage 5 – Lijst met genoemde participatieconsultants bij gemeenten

Nr.	Naam bureau	Aantal keer genoemd	Gemeente(n)
1	SIR communicatie en participatie (https://www.sir.nl/)	5	Duiven/Westervoort, Veenendaal, Culemborg, Gooise Meren, Vijfheerenlanden
2	De Wijde Blik (https://dewijdeblik.com/)	4	Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
3	Bureau Buhrs (https://www.bureaubuhrs.nl/)	4	Haarlem, Utrecht, Gooise Meren, Vijfheerenlanden (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
4	Berenschot (https://www.berenschot.nl/)	3	Heerenveen, Raalte, Renkum (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
5	Draad (https://draad.nl/) voor ontwerp + ontwikkeling OpenStad	3	Den Haag, Veenendaal, Heemstede

6	+Anderen (https://www.plusanderen.nl/)	3	Den Haag, Zwolle, Vijfheerenlanden (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
7	CitizenLab (https://www.citizenlab.co/nl-nl) ontwikkeling van online participatieplatforms	3	Harderwijk, Utrecht, Culemborg
8	Tertium (https://www.tertium.nl/)	2	Amsterdam, Haarlem
9	Rode Wouw / Joop Hofman (https://www.rodewouw.nl/)	2	Groningen, Westervoort/Duiven
10	Luisterrijk (http://www.luisterrijk.nu/ ?)	1	Amsterdam
11	Amir Nazar (https://www.amirnazar.nl/)	1	Amsterdam
12	Zeewaardig (https://zeewaardig.com/)	1	Den Haag
13	Being a designer (https://beingadesigner.com/home/)	1	Den Haag
14	Stad&co (https://stadenco.nl/)	1	Den Haag
15	Bureau de Hamvraag (https://bureaudehamvraag.nl/)	1	Den Haag
16	Just common people (https://www.justcommonpeople.com/)	1	Den Haag
17	Jennig (http://jennig.nl/)	1	Den Haag
18	Humankind (https://www.humankind.city/)	1	Den Haag
19	Frans Soeterbroek/De ruimtemaker (https://deruimtemaker.nl/)	1	Groningen
20	Nieuwe Helden / Lucas de Man (www.companynewheroes.com)	1	Groningen (groter bedrijf: "12 jaar, 120 projecten, 22 landen, 200 makers)
21	Antea (https://www.antea.nl/)	1	Haarlem (redelijk groot bedrijf)

22	Beaumont communicatie (https://beaumontcommunicatie.nl/)	1	Haarlem (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
23	Procap (https://www.procap.nl/) “denkers en doeners in ruimtelijke projecten”	1	Maastricht
24	WarmteTransitieMakers (https://warmtetransitiemakers.nl/)	1	Westervoort/Duiven
25	Groene Alliantie (https://www.groeneallianties-deliemers.nl/)	1	Westervoort/Duiven
26	Harmsen procesmanagement (https://www.harmsenprocesmanagement.nl/)	1	Westervoort/Duiven
27	And The People (https://www.andthepeople.org/)	1	Utrecht (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
28	VINU (https://vinu.nl/)	1	Utrecht (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
29	Buro De Steeg (http://www.burodesteeg.nl/)	1	Utrecht (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
30	METT (https://mett.nl/) digitale participatie	1	Veenendaal (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
31	Stichting G1000 (https://g1000.nu/)	1	Heerenveen (meerdere plaatsen waar G1000 iets georganiseerd heeft)

32	Synthetron (https://synthetron.com/nl/) bedrijf dat specialiseert in het in gesprek gaan met stakeholders	1	Culemborg (groot, internationaal bedrijf)
33	Over Morgen (https://overmorgen.nl/) breed adviesbureau, Arcadis aandeelhouder	1	Renkum
34	OpZoom (https://opzoom.nl/) architectenbureau dat ook participatie organiseert	1	Renkum
35	Moventem (https://www.moventem.nl/) voor inwonerspanel ingehuurd in Renkum	1	Renkum
36	Marije van den Berg/Democratie in Uitvoering (https://www.democratieinuitvoering.nl/)	1	Heemstede
37	Debora Timmerman/Groener Gras (https://www.groener-gras.nl/home)	1	Heemstede
38	I&O research (https://www.ioresearch.nl/)	1	Capelle aan den IJssel (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
39	Ontwerpwerk (https://www.ontwerpwerk.nl/)	1	Rotterdam
40	E:M+MA (https://www.emma.nl/)	1	Rotterdam (lijkt groot bedrijf, 50+ medewerkers)
41	0 to 9 (https://0to9.nl/) communicatiebureau	1	Rotterdam
42	Roos & Van de Werk (https://roos-vandewerk.nl/) communicatiebureau	1	Rotterdam
43	Zootz (https://zootz.nl/) marketing en communicatie	1	Rotterdam
44	Awareness (https://www.awareness.nl/)	1	Rotterdam
45	Bruis advies (https://www.bruisadvies.nl/)	1	Schiedam
46	7 zebra's (https://www.7zebras.nl/home)	1	Gooise Meren (op site ook te zien dat

			bureau in veel andere gemeenten actief is, ook DiA als opdrachtgever)
47	VastgoedDialog (https://vastgoeddialog.nl/)	1	Vijfheerenlanden (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
48	KAW (https://www.kaw.nl/)	1	Eemsdelta (op site ook te zien dat bureau in veel andere gemeenten actief is)
49	Buro Goeie Grond (http://www.burogoeiegrond.nl/ → lijkt niet te werken? → https://www.facebook.com/BuroGoeieGrond/)	1	Eemsdelta

Bijlage 6 – Enquête participatieconsultants

Enquête participatieconsultants

Welkom bij deze enquête over burgerparticipatie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is zeer geïnteresseerd in kennisontwikkeling op dit terrein, daarom is samen met de Universiteit voor Humanistiek is in het kader van een afstudeeronderzoek deze enquête ontwikkeld. Bent u op enige wijze werkzaam op het gebied van burgerparticipatie? Dan kunnen uw inzichten ons verder helpen! De enquête duurt slechts enkele minuten. Bij voorbaat dank voor uw medewerking.

De gegevens die u invoert worden anoniem verwerkt. Verzamelde gegevens kunnen worden gebruikt voor toekomstige (wetenschappelijke) publicaties. Als u vragen heeft over dit onderzoek, kunt u die richten aan: kasper.boer@minbzk.nl.

NB In deze enquête wordt met participatie bedoeld op beleidsbeïnvloedende participatie en aanverwante processen. Dit onderzoek is niet gericht op de Participatiewet of Wmo.

1. Gaat u akkoord met het anoniem opslaan en verwerken van uw gegevens?
 - Ja
 - Nee

2. Hoe zou u uw organisatie zelf omschrijven?
 - Communicatiebureau
 - Advies-/consultancybureau op het gebied van burgerparticipatie
 - Advies-/consultancybureau op meerdere terreinen
 - Onderzoeksbureau
 - Rijksoverheid
 - Provincie
 - Gemeente
 - Universiteit of overige onderwijsinstelling
 - Anders namelijk: ...

3. Bent u betrokken bij het vormgeven van intern beleid van uw eigen organisatie?
 - Ja
 - Nee

4. Bent u financieel (mede)verantwoordelijk voor uw organisatie?
 - Ja
 - Nee

5. Wat omschrijft uw werk het beste?
 - Adviseren bij het organiseren van burgerparticipatie
 - Burgerparticipatie (helpen) organiseren
 - Anders, namelijk: ...

6. Voor wie doet u dit werk voornamelijk?
 - Overheden
 - Woningbouwcorporaties
 - Projectontwikkelaars
 - Welzijnsinstellingen
 - Anders, namelijk: ...

7. Hoe belangrijk vindt u deze kenmerken van participatie? Orden de kenmerken door ze te slepen. Zet het belangrijkste kenmerk bovenaan, op nummer 1.
- Creëren van draagvlak voor beleid
 - Verbeteren van beleid
 - Vergroten van invloed van burgers
 - Benutten van de expertise van burgers
 - Representativiteit van burgers
 - Inclusiviteit van burgers
8. Deze stellingen gaan over uw visie op burgerparticipatie in het algemeen. In hoeverre bent u het met deze stellingen eens? [5-punts Likertschaal → helemaal oneens, oneens, neutraal, eens, helemaal eens]
1. Inspraak is belangrijk, wie er inspreekt is net wat minder belangrijk.
 2. Hoe meer maatwerk bij burgerparticipatie, hoe beter.
 3. Het is onvermijdelijk dat burgerparticipatie niet altijd alle burgers tevreden stelt.
 4. Burgerparticipatie is een goede aanvulling, maar gekozen volksvertegenwoordigers moeten altijd het laatste woord hebben.

Deze stellingen gaan over uw visie op burgerparticipatie voor Nederland. In hoeverre bent u het met deze stellingen eens?

5. Wij lossen problemen op die de overheid niet op kan lossen.
6. Wij lossen problemen op die de overheid niet op moet lossen.
7. De representatieve democratie kan de ontwikkelingen in de maatschappij niet bijbenen.

Deze stellingen gaan over uw visie op burgerparticipatie in lokale context. In hoeverre bent u het met deze stellingen eens?

8. Burgers die wat te zeggen hebben zijn meestal goed op de hoogte.
9. Burgers doen graag mee aan een inspraakavond.
10. Burgers die inspreken zorgen voor betere resultaten van het beleid.
11. Burgers die inspreken zorgen voor beleid dat geloofwaardiger is.
12. Burgers die deelnemen aan participatie vormen een dwarsdoorsnede van de lokale gemeenschap.

Deze stellingen gaan over ervaringen vanuit uw eigen organisatie. In hoeverre bent u het met deze stellingen eens?

13. De participatieprocessen waar ik bij betrokken ben leveren het gewenste resultaat in de ogen van de opdrachtgever.
14. De participatieprocessen waar ik bij betrokken ben leveren het gewenste resultaat in de ogen van de burgers die meedoen.
15. De participatieprocessen waar ik bij betrokken ben leveren het gewenste resultaat in de ogen van burgers die niet meedoen maar er wel een belang bij hebben.
16. Onze opdrachtgevers vinden het belangrijk dat er participatie is, maar de invulling laten ze graag aan ons over.

17. Onze opdrachtgevers hebben duidelijke ideeën over wat ze van participatie verwachten.
 18. Wij helpen onze opdrachtgever bij het vormen van een visie op participatie.
 19. Een duidelijke visie op participatie is een deel van onze aantrekkingskracht.
 20. We slaan we wel eens opdrachten af die niet overeenkomen met onze visie op participatie.
9. Bij het organiseren van projecten moeten soms lastige afwegingen gemaakt worden. Er worden telkens twee opties geboden, kies steeds een van deze twee opties.
 1. Bij burgerparticipatie zou ik het liefst:
 - Het traject zo goed mogelijk op de verlangens van de opdrachtgever afstemmen.
 - Zorgen voor een zo divers mogelijke groep deelnemers.
 2. Bij burgerparticipatie zou ik het liefst:
 - Zorgen dat gepresenteerde plannen op brede steun onder burgers kunnen rekenen.
 - Gepresenteerde plannen wijzigen om enkele burgers tegemoet te komen.
 3. Bij burgerparticipatie zou ik het liefst:
 - Zoveel mogelijk verschillende soorten burgers laten deelnemen.
 - Zoveel mogelijk burgers met inhoudelijke kennis over het onderwerp laten deelnemen.
 10. Heeft u voorbeelden van vergissingen die de overheid maakt bij participatie? [Open, 100 woorden max]
 11. Welke instrumenten kunnen deze problemen volgens u verhelpen? Kies er maximaal 2.
 - Wetgeving
 - Trainingen voor ambtenaren
 - Trainingen voor bestuurders
 - Duidelijker richtlijnen bij de organisatie van participatie
 - Anders, namelijk: ...
 12. Welke vormen van burgerparticipatie zijn volgens u de beste aanvullingen op de representatieve democratie? Kies er maximaal 2.
 - Bindend referendum
 - Raadgevend referendum
 - Burgerforum
 - Burgerbegroting
 - Inspraakavonden
 - Anders, namelijk: ...

Tot slot enkele vragen over uw achtergrond.

13. Wat is uw hoogst behaalde opleidingsniveau?
 - Mbo
 - Hbo
 - Wo
 - Zeg ik liever niet
14. Hoeveel mensen zijn er werkzaam bij uw organisatie?

- Ik werk als zelfstandige
- 2 - 5
- 6 - 10
- 11 - 25
- 26 - 50
- Meer dan 50

15. In welke plaats is uw organisatie gevestigd? [Open]

Dank voor uw deelname aan deze enquête.

Als u de mogelijkheid ziet om de link met anderen te delen, binnen of buiten uw organisatie, wordt dit zeer op prijs gesteld!

Zodra u op de onderstaande pijl klikt, worden uw antwoorden opgeslagen en de enquête afgesloten.