IN GESPREK OF UITGEPRAAT?

CHRISTINE BLEIJENBERG

OVER DE BETEKENIS VAN GESPREKKEN VOOR HET VERLOOP VAN LOKALE PARTICIPATIEPROCESSEN

IN GESPREK OF UITGEPRAAT?

De studies die in dit proefschrift worden beschreven zijn uitgevoerd vanuit het Lectoraat Crossmediale Communicatie in het Publieke Domein en vanuit het Lectoraat Communicatie in Digitale Transitie van de Hogeschool Utrecht. De uitvoering van het onderzoek is gefinancierd door de Hogeschool Utrecht.
Het drukwerk is tot stand gekomen met financiële steun van Radboud Universiteit Nijmegen en de Hogeschool Utrecht.

ISBN 9789081615440.

Vormgeving en opmaak: Textcetera, Esther Teunissen
Omslagfoto: joepjacobs.nl
Kunstwerk omslagfoto: Uncertain Journey, Chiharu Shiota

© 2021 Christine Bleijenberg. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form by any means without permission from the author.

IN GESPREK OF UITGEPRAAT?

Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.H.J.M. van Krieken,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen op
op woensdag 9 juni 2021
om 12.30 uur precies
door
Christine Elisabeth Bleijenberg
geboren op 29 december 1968
te Utrecht

Promotor
Prof. dr. M.N.C. Aarts

Copromotor
Dr. R.J. Renes (Hogeschool van Amsterdam)

Manuscriptcommissie
Prof. dr. J.M. Sanders (voorzitter)
Prof. dr. M.H. Leyenaar
Prof. dr. J.D.M. van Hal (Nyenrode Business Universiteit)
Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer (Wageningen University & Research)
Prof. dr. E.H. Tonkens (Universiteit voor Humanistiek)

Inhoudsopgave

1 Inleiding 11
Introductie 13
Diversiteit aan praktijken en vormen 14
Ambities van de overheid met burgerparticipatie 15
Factoren in succes of falen 16
Gesprekken als cruciaal onderdeel van participatieprocessen 22
Theoretische uitgangspunten 26
Gesprekken 26
Framing 27
Zelfreferentialiteit 29
Samenvatting en onderzoeksvragen 30
Methodologische uitgangspunten 32
Interpretatieve benadering 32
Casestudie-onderzoek 34
Introductie cases 36
Data-verzameling en -analyse 37

2 De betekenis van gesprekken tussen burgers en ambtenaren voor een lokaal participatieproces 39
Samenvatting 40
Inleiding 41
Theoretische benadering 42
Interactionele benadering van framing 43
Discursieve benadering van participatieprocessen 43
Methode 45
Casebeschrijvingen 45
Caseselectie 45
Dataverzameling en -analyse 46
Dataverzameling 46
Data-analyse 47

Resultaten 48
Beheergroep cultureel complex: langs elkaar heen praten 48
Beleving achteraf: beheergroep is vastgelopen 52
Beheergroep verslaafdenopvang: ruimte voor andere perspectieven 52
Beleving achteraf: beheergroep is minder nodig 57
Conclusie en discussie 58

3 De betekenis van de manifestaties van kritische burgers voor het verloop van een lokaal participatieproces 61
Samenvatting 62
Inleiding 63
Theoretische benadering 66
Omgaan met andersdenkenden 66
Zelfreferentialiteit 67
Framing 68
Dataverzameling en -analyse 69
Dataverzameling 69
Data-analyse 70
Resultaten 71
Beheergroep Cultureel Complex 71
Betekenis voor de beheergroep Cultureel Complex 76
Beheergroep Opvang voor Verslaafden 77
Betekenis voor de beheergroep Opvang voor Verslaafden 81
Conclusie en discussie 82

4 Verwachtingen van participanten van een stadsgesprek 85
Samenvatting 86
Inleiding 87
Theoretische benadering 88
Identiteitsframes 89
Karakterframes 90
Issue- en procesframes 90
Methode 91
Stadsgesprekken 94
Dataverzameling 95
Data-analyse 96

Resultaten 97
Verwachtingen van het stadsgesprek 97
Verwachtingen van het vervolg 99
Verschillen tussen stadsgesprekken 102
Conclusie en discussie 105

5 **Ervaringen van participanten in vier lokale participatieprocessen 109**
Samenvatting 110
Inleiding 111
Theoretische benadering 113
Ervaren procedurele rechtvaardigheid 113
Fair process effect 114
Dataverzameling en -analyse 117
Introductie van de cases 117
Methode 119
Dataverzameling 121
Data-analyse 122
Resultaten 123
Vertrouwen in de gemeente 123
Verschillen tussen de vier participatieprocessen 124
Verhouding tussen dimensies van procedurele rechtvaardigheid 125
Conclusie en discussie 127

6 **Conclusie en discussie 131**
Introductie 133
Beantwoording onderzoeksvragen 133
Theoretische implicaties 137
Verloop van gesprekken 137
Verwachtingen van burgers 139
Ervaringen van burgers 140
Betekenis van gesprekken voor burgerparticipatie 141
Praktische implicaties 142
Gesprekken: omgaan met verschillende perspectieven 142
Participatieproces: burgers serieus nemen 144
Leren van ervaringen in de praktijk 145
Beperkingen en vervolgonderzoek 146

Summary in English 149

Literatuur 159

Nawoord 169

Dankwoord 171

Curriculum Vitea 173

Tabellen en figuren

Lijst van tabellen

Tabel 1.1	Kenmerken cases	35
Tabel 2.1	Overzicht respondenten beheergroepen	46
Tabel 4.1	Kenmerken stadsgesprekken	92-93
Tabel 4.2	Respondenten per stadsgesprek	95
Tabel 5.1	Respons per project	121
Tabel 5.2	Gemiddelden procedurele rechtvaardigheid	123
Tabel 5.3	Correlaties procedurele rechtvaardigheid	124
Tabel 5.4	Verschillen in procedurele rechtvaardigheid	124
Tabel 5.5	Correlaties dimensies procedurele rechtvaardigheid met vertrouwen	125

Lijst van figuren

Figuur 2.1	Discursieve benadering van burgerparticipatie	44
Figuur 5.1	Conceptueel kader ervaren procedurele rechtvaardigheid	116

1

Inleiding

Introductie

Onze samenleving ziet zich in toenemende mate gesteld voor complexe, urgente en dikwijls omstreden vraagstukken die de overheid niet kan oplossen zonder burgers te betrekken (Rob, 2010; Termeer, Dewulf, Breeman & Stiller, 2015; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003; WRR; 2005). Samenwerking of samenspraak met burgers is nodig omdat zij een belangrijke rol spelen in de aanpak van dergelijke vraagstukken, zowel door mee te denken over het probleem als door bij te dragen aan de ontwikkeling en uitvoering van mogelijke oplossingen. Het betrekken van burgers door gemeenten is inmiddels de norm (Peters, Van Stipdonk & Castenmiller, 2014; Visser, Van Popering-Verkerk & Van Buuren, 2019).

In de meeste gemeenten is burgerparticipatie dan ook een speerpunt in het college- of raadsprogramma en is er participatiebeleid ontwikkeld (ProDemos, 2016 en 2018). Zeker als er sprake is van beleidsontwikkeling of -uitvoering met concrete gevolgen voor hun dagelijks leven is het gangbaar burgers te betrekken.

Ondanks goede bedoelingen draagt het betrekken van burgers bij maatschappelijke vraagstukken, zoals bijvoorbeeld het opstellen van beleid voor een aardgasvrije gemeente, de herinrichting van een buurt of de opvang van dak- en thuislozen, lang niet altijd bij aan het vinden van oplossingen en draagvlak hiervoor (Van Hal, 2016; zie ook Gemeente Utrecht, 2014).

Er wordt al decennialang geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Dat begon in de jaren zeventig met formele inspraak waarin burgers wettelijk de mogelijkheid kregen om te reageren op een voorgenomen besluit van de overheid. Formele inspraakprocedures bestaan nog steeds, maar zijn vanaf de jaren negentig uitgebreid met allerlei vormen van interactieve beleidsontwikkeling. Bij interactieve beleidsontwikkeling betrekt de overheid burgers vroegtijdig, namelijk bij de voorbereiding van beleid dus ruim voordat er een besluit wordt genomen. In de participatiesamenleving die de overheid sinds een aantal jaar propageert zijn de rollen tussen overheid en burgers zelfs omgedraaid. Bij overheidsparticipatie nemen burgers het initiatief om een vraagstuk aan te pakken en betrekken daar vervolgens de overheid bij (Peters et al., 2014; Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Tegenwoordig bestaan formele inspraak, allerlei vormen van interactieve beleidsontwikkeling, en overheidsparticipatie naast elkaar. Overheidsparticipatie is weliswaar in opkomst, maar in veruit de meeste gevallen neemt de overheid het initiatief voor participatie.

Kortom, burgerparticipatie is vooral een lokale aangelegenheid en het overgrote deel van de participatieprocessen wordt door een gemeente geïnitieerd.

De populariteit van burgerparticipatie hangt samen met wat de ontwikkeling van *government* naar *governance* wordt genoemd (Rhodes, 1997; Hajer & Wagenaar, 2003). Het besef dat het oplossen van complexe vraagstukken niet anders kan dan samen met anderen bracht de noodzaak voor een andere besturingsfilosofie van de overheid met zich mee. Vanuit een *governance* benadering is het niet langer de overheid die beleid bepaalt, maar gebeurt dit in overleg met stakeholders, waaronder ondernemers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgers. Burgerparticipatie wordt in deze benadering gezien als een manier om burgers te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Het experimenteren met burgerparticipatie is voorlopig ook nog niet ten einde. Veranderingen in de wetgeving met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken zullen naar verwachting leiden tot meer participatie. De invoering van de Omgevingswet moet bijdragen aan een manier van werken waarin vraagstukken integraal, vanuit verschillende disciplines, worden benaderd waarbij de omgeving, de behoeften en beleving van burgers en ondernemers, centraal staan (Van den Broek, 2017). Om aan te kunnen sluiten bij de behoeften en beleving van burgers en ondernemers is samenwerking tussen de overheid en haar omgeving nodig. In de Omgevingswet wordt participatie verplicht voor alle initiatiefnemers van een ruimtelijke ingreep, niet alleen voor overheidsorganisaties maar ook voor ondernemers en burgers (Van den Broek, Steenbekkers, Van Houwelingen & Putters, 2016). Dit geldt zowel voor de herinrichting van een buurtpleintje als voor het plaatsen van een windmolen of het ontwikkelen van een woonwijk. Met name in gemeenten zullen aanzienlijk meer initiatieven voor participatie moeten worden genomen, niet alleen door de gemeente zelf maar ook door burgers en ondernemers.

Diversiteit aan praktijken en vormen

Er zijn veel verschillende definities van burgerparticipatie in omloop. In deze studie wordt burgerparticipatie opgevat als een situatie waarin beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd of geëvalueerd in samenspraak of samenwerking tussen een overheid en burgers (ProDemos, 2010). Onder deze brede noemer vinden participatieprocessen plaats die op veel aspecten van elkaar verschillen (Fung, 2006). Zo verschillen participatieprocessen in aanpak dat wil zeggen in de wijze waarop het proces wordt georganiseerd en de participatievormen of -tools die

hierbij worden gebruikt (Ernst,2019). Op lokaal niveau kan burgerparticipatie verwijzen naar het eenmalig, *online* uitbrengen van je stem over bijvoorbeeld de toewijzing van het wijkbudget, maar het kan ook verwijzen naar het beheren van een buurtspeeltuin.

Hoewel burgerparticipatie verwijst naar zeer uiteenlopende praktijken worden twee categorieën participatie vaak onderscheiden, deliberatieve en toegepaste participatievormen (Broekhuizen & Michels, 2017). Bij deliberatieve vormen van participatie staat het praten over een bepaald vraagstuk en de doorwerking daarvan op de ontwikkeling of uitvoering van beleid centraal. Een voorbeeld zijn maandelijkse overleggen van een beheergroep over de opvang voor verslaafden in een wijk. Bij toegepaste vormen van participatie staat het uitvoeren van een concrete activiteit in de buurt centraal, zoals het opknappen van een verwaarloosd stuk groen in de buurt. Dit proefschrift concentreert zich op door de gemeente geïnitieerde deliberatieve vormen van burgerparticipatie.

Ambities van de overheid met burgerparticipatie

De overheid beoogt met burgerparticipatie de kwaliteit van beleid te verbeteren en daarmee de uitvoering ervan te vergemakkelijken (Aarts, Ruyssenaars, Steuten & Van Herzele, 2015; Cuppen, 2018; Edelenbos & Klijn, 2005). Verwacht wordt dat burgers praktijkkennis en ideeën inbrengen waar het ambtenaren aan ontbreekt. Uitwisseling van perspectieven tussen verschillende betrokkenen moet ertoe leiden dat beleid en de gevolgen daarvan vooraf beter worden doordacht. Verder verwacht de overheid dat burgerparticipatie bijdraagt aan draagvlak voor beleidsontwikkeling en -uitvoering ervan bij betrokken burgers doordat voorgestelde oplossingen beter aansluiten bij hun dagelijkse realiteit (Pröpper, 2013). Door een betere aansluiting bij de dagelijkse realiteit zou vertraging later in het besluitvormingsproces en bij de implementatie van beleid kunnen worden voorkomen. Tot slot zou burgerparticipatie op termijn moeten leiden tot een toename van het vertrouwen van burgers in de overheid (De Graaf, 2007; Kim & Lee, 2012; Rob, 2010; WRR, 2012). De participatieve democratie met haar diversiteit aan vormen wordt gezien als een noodzakelijke impuls voor de versterking van de democratie en als een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie (Rob, 2010; Schaap, Blijleven, Karsten, Van Ostaaijen & Wagenaar, 2018).

Hoewel de overheid hoge verwachtingen koestert van burgerparticipatie (Flinders & Dommett, 2013) en er in de loop der jaren veel ervaring mee is

opgedaan, is er nog weinig bekend over de concrete effecten van burgerparticipatie (Van Gool, 2008; Kim & Lee, 2012; Peters et al., 2014; Pröpper, 2013; Schaap et al., 2018). Participatieprocessen in gemeenten worden maar weinig systematisch geëvalueerd en de effecten zijn niet makkelijk vast te stellen, mede vanwege de complexiteit van vraagstukken waarin veel factoren een rol spelen (Van Houwelingen et al., 2014). De vraag in hoeverre burgerparticipatie in de praktijk daadwerkelijk bijdraagt aan de kwaliteit van beleidsontwikkeling en -uitvoering, aan draagvlak voor besluitvorming en aan meer vertrouwen in de gemeente is daarom moeilijk te beantwoorden (Bartels, 2015; Van der Bol & Van der Arend, 2007).

Duidelijk is wel dat participatieprocessen niet altijd succesvol verlopen (Edelenbos & Klijn, 2005; Van Gool, 2008; La Vos, Fliervoet, Van den Born & Aarts, 2019). Met enige regelmaat worden voorbeelden van vastgelopen participatieprocessen breed uitgemeten in lokale media. Bewoners van de K-buurt in Amsterdam-Zuidoost die opriepen tot een participatiestaking omdat zij het door de gemeente geïnitieerde participatieproces als schijnparticipatie ervaarden (Meershoek, 2018). Het buurtcomité dat in Almen meedacht over de locatie van een nieuwe school en over de participatie van de gemeente zei: 'Dit was een wassen neus' (Kramer, 2019). In Vught waar bewoners de gemeente betichtten van manipulatie toen na vele gesprekken over een plan voor een dorpstuin, duidelijk werd dat er wellicht toch huizen gebouwd gingen worden op de groenstrook in het dorp (Van Houtum, 2020).

Hoewel er dus al lange tijd geëxperimenteerd wordt met het betrekken van burgers bij vraagstukken op lokaal niveau, lukt het lang niet altijd om de verwachtingen van burgerparticipatie waar te maken. Er is, kortom, sprake van een kloof tussen de ambities van de overheid en het verloop van deliberatieve participatieprocessen in de praktijk (Aarts & Leeuwis, 2010; Bartels, 2013; Crompton, 2019; Van Gool, 2008).

Factoren in succes of falen

Om te begrijpen waarom het lastig is om de verwachtingen van de overheid van burgerparticipatie waar te maken is inzicht nodig in de problemen waarmee participatieprocessen in de praktijk gepaard gaan. Uit recente literatuurstudies komt een breed scala aan terugkerende factoren naar voren die een rol spelen in participatieprocessen (Ianniello, Iacuzzi, Fedele & Brusati, 2019; Luyet, Schlaepfer, Parlange & Buttler, 2012; Schafer, 2018; Visser et al., 2019; Verschuere, Brandsen & Pestoff, 2012). Voor een beter begrip van deze factoren

en de problemen die ermee samenhangen worden de factoren hieronder toegelicht. De veelheid aan factoren uit de literatuur zijn samengebracht in drie typen, te weten factoren die samenhangen met 1) de context, 2) het ontwerp, en 3) het verloop van participatieprocessen.

De context

Contextfactoren verwijzen naar de condities waarbinnen een participatieproces plaatsvindt. Er zijn drie contextfactoren die herhaaldelijk uit de literatuur naar voren komen (Schafer, 2018; Verschuere et al., 2012; Visser et al., 2019). De eerste betreft de structuur en cultuur van de organisatie die de participatie initieert. Verschillende studies laten zien dat het in hiërarchische en op interne besluitvorming gerichte organisaties die gemeenten vaak zijn, moeilijk is om recht te doen aan de uitkomsten van een participatieproces. In de interne besluitvorming wordt er bijvoorbeeld weinig gedaan met de inbreng van participanten (Lems, Aarts & Van Woerkum, 2013). Ook bij de politieke besluitvorming, door de gemeenteraad, is het in veel gevallen onduidelijk of en hoe de uitkomsten van participatie zijn meegenomen (Michels & Binnema, 2016; Van Houwelingen et al., 2014). Het gegeven dat gemeenten vaak op interne besluitvorming gerichte organisaties zijn, brengt met zich mee dat ambtenaren participatie regelmatig zien als een verplicht nummer (Innes & Booher, 2000). Participatie wordt dan gebruikt als 'draagvlakmachine', om draagvlak voor een reeds tot in detail uitgewerkt voorstel te bewerkstelligen (De Graaf, 2014; Edelenbos & Monnikhof, 1998; Van Houwelingen et al., 2014).

Een tweede contextfactor zijn de inhoudelijke motieven van burgers om mee te praten (Michels & Broekhuizen, 2017; Putnam, 2001; Schafer, 2018). Naast sociale en altruïstische motieven is het opkomen voor een eigen- of groepsbelang een belangrijk motief om te participeren. Als een selecte groep mondige burgers een participatieproces aangrijpt om op te komen voor een hun eigenbelang kan dat er toe leiden dat één perspectief dominant is (Swankhuisen & Pol, 2002). Dit kan tot gevolg hebben dat opvattingen van andere groepen burgers, bijvoorbeeld van de zogenoemde *silent majority*, niet naar voren worden gebracht (Van Gool; 2008; La Vos et al, 2019) en dus niet worden gehoord. Ook wanneer wantrouwen jegens de overheid het motief is om mee te praten kan dit het verloop van een participatieproces bemoeilijken (Bartels, 2013) omdat een negatief beeld van de overheid een drempel opwerpt voor het in samenspraak komen tot oplossingen.

De laatste contextfactor verwijst naar allerlei toevalligheden die een belangrijke rol kunnen spelen in het verloop van een participatieproces (Bartels, 2015;

Ianniello et al., 2019; La Vos et al., 2019). Zo kan het verloop van een participatieproces worden doorkruist door gemeentelijke besluitvorming over een ander onderwerp of door beslissingen van andere overheden. Ook op zichzelf staande maatschappelijke of politieke gebeurtenissen die door burgers met het onderwerp van het participatieproces in verband worden gebracht kunnen een rol spelen (De Graaf, 2007). Tot slot roept door de gemeente geïnitieerde participatie vaak reacties op van andere burgers, die het verloop van het participatieproces vervolgens kunnen beïnvloeden (Aarts & Leeuwis, 2010; Cuppen, 2019; Verloo, 2015). Kortom, de context waarbinnen een participatieproces plaatsvindt speelt een belangrijke rol in het verloop ervan (Bartels, 2015; Ianniello et al., 2019).

Het ontwerp

Ontwerpfactoren verwijzen naar de keuzes die ambtenaren maken bij het voorbereiden van een participatieproces. Bij het ontwerp van een participatieproces worden bijvoorbeeld keuzes gemaakt over de programmering, over de doorlooptijd, over de participatievorm of -tools die ingezet worden, over de frequentie van activiteiten en over het *offline* of *online* organiseren van programmaonderdelen. Twee factoren die samenhangen met het ontwerp van een participatieproces zijn belangrijk voor het verloop ervan: 1) het belang van een bij de situatie passend ontwerp en 2) het uitnodigingsbeleid, dat wil zeggen welke burgers mogen meepraten (Ianniello et al., 2019; Luyet et al., 2012; Schafer, 2018; Visser et al., 2019).

Voor een succesvol verloop van een participatieproces is het belangrijk dat het ontwerp past binnen de uitgangspunten van de gemeente voor participatie (Chettiparamb, 2007; Ianniello et al., 2019; Specht, 2012; Wagemans, 2002). De ruimte die er voor burgers is om invloed uit te oefenen wordt medebepaald door gemeentelijk beleid en wet- en regelgeving, met betrekking tot het onderwerp van de participatie. Wanneer de inhoudelijke uitgangspunten onvoldoende ruimte bieden om invloed uit te oefenen kan dit een participatieproces frustreren (Turnhout, Van Bommel & Aarts, 2010). Een ontwerp moet ook passen binnen de praktische uitgangspunten van een participatieproces waaronder de doorlooptijd, de ambtelijke ondersteuning en het budget. Wanneer er bijvoorbeeld in het perspectief van participanten te weinig tijd is voor de participatie kan dit het verloop van een participatieproces aanzienlijk bemoeilijken (Wolf, 2019).

Ook als een ontwerp niet aansluit bij de omstandigheden van een participatieproces kan dat gevolgen hebben voor het verloop ervan. Wanneer de

betrokkenheid van burgers bij een onderwerp laag is, heeft een participatieproces met een groot aantal bijeenkomsten en een lange doorlooptijd, weinig kans van slagen (Bleijenberg, Aarts & Renes, 2020). Zo levert brainstormen over een oplossing voordat de perspectieven van participanten op het probleem duidelijk zijn vaak niks op (Forester, 2006). Wanneer een participatievorm niet past bij wat nodig is op een bepaald moment in een participatieproces, leiden gesprekken nergens toe of lopen gesprekken vast (Bartels, 2015).

Een belangrijk onderdeel van het ontwerpen van een participatieproces is welke burgers worden gevraagd om te participeren. Wie wordt uitgenodigd en participeert en wie niet is een onderwerp waar in de literatuur en in de praktijk veel aandacht naar uitgaat (Ianniello et al., 2019; Luyet et al., 2012; Schafer, 2018). Inbreng van een brede groep burgers wordt gezien als voorwaarde voor een succesvol participatieproces (Fung, 2006; Michels & de Graaf; Tonkens, 2009) en verwijst naar de diversiteit van de ervaringen, opvattingen en ideeën van burgers die meepraten. Ambtenaren en politici benadrukken daarnaast vaak het belang van een representatieve groep deelnemers als voorwaarde voor de legitimiteit van de uitkomsten van participatie. Hoewel een gemeente met haar uitnodigingsbeleid invloed uit kan oefenen op de samenstelling van de deelnemersgroep, participeren sommige burgers vaak en andere burgers nooit (Fung & Wright, 2003; Michels & Binnema, 2016). Experimenten met loting laten zien dat, zelfs wanneer een dwarsdoorsnede van alle inwoners wordt uitgenodigd, oudere, autochtone en hoger opgeleide burgers oververtegenwoordigd zijn (Caluwaerts & Reuchamps, 2014; Michels, 2017; Michels & De Graaf, 2010; Smets & Vlind, 2017).

In de praktijk wordt dus lang niet altijd aan de voorwaarde van een brede of representatieve groep deelnemers voldaan (Fung, 2006; Peters et al., 2014; Peters & Van Stipdonk, 2016; Van Houwelingen et al., 2014; Tonkens, 2009). Het ontbreken van groepen burgers en hun inbreng, bijvoorbeeld de zogenaamde *silent majority*, kan het verloop van een participatieproces eveneens bemoeilijken (La Vos et al., 2019). Wanneer slechts een selecte groep burgers participeert, ontbreken er niet alleen opvattingen en ideeën, maar brengt dit het risico met zich mee dat de uitkomsten van een participatieproces door ambtenaren en politici eenvoudig ter discussie kunnen worden gesteld (Van Gool, 2018).

Het verloop

Naast context- en ontwerpfactoren spelen factoren die samenhangen met het verloop van een participatieproces een rol (Ianniello et al., 2019). Nadat een participatieproces is ontworpen wordt het uitgevoerd. Gedurende een participatieproces monitoren ambtenaren het verloop ervan en maken op basis hiervan keuzes voor de precieze invulling waaronder over de programmering van afzonderlijke bijeenkomsten. Gedurende een participatieproces is de wijze waarop ambtenaren participanten informeren en betrekken belangrijk (Ianniello et al., 2019; Renn, Webler & Wiedemann, 1995). Het gaat hierbij ten eerste om het beschikbaar maken en delen van inhoudelijke informatie die participanten nodig hebben om zinvol mee te kunnen praten. Dat participanten gelijkelijk toegang hebben tot inhoudelijke informatie wordt gezien als een voorwaarde voor een goed verloop van een participatieproces (Renn et al., 1995). Ten tweede is informatie over het doel van een participatieproces en de besluitvorming op basis daarvan belangrijk, alsmede de ruimte voor participanten om invloed uit te oefenen.

Problemen die tijdens een participatieproces ontstaan hangen vaak samen met het gebrek aan transparantie over onderliggende machtsverschillen tussen overheid en participanten (Aarts & Leeuwis, 2010; Hoppe, 2011). Vaak is onduidelijk wie uiteindelijk een besluit neemt over de uitkomsten en hoe dat gebeurt, waardoor participanten niet weten hoeveel ruimte er is om invloed uit te oefenen. Als participanten niet weten welke ruimte er is om invloed uit te oefenen kan dat makkelijk tot teleurstellingen leiden (Van Houwelingen et al., 2014).

Behalve het informeren en betrekken van deelnemers gedurende het participatieproces, komt het verloop van gesprekken uit de literatuur naar voren als belangrijke factor (Bartels, 2013; Fung, 2006; Ianniello et al., 2019). Het gaat dan om de kwaliteit van de interacties tussen participanten onderling en tussen hen en ambtenaren (Ianniello et al., 2019). Aan het verloop van deze gesprekken wordt richting gegeven door de keuzes die bij het ontwerp van het participatieproces zijn gemaakt. Hoe een gesprek verloopt hangt bijvoorbeeld af van het programma waarin wordt vastgelegd wie wat, wanneer en op welke wijze mag zeggen (Hajer, 2005). Maar ook de locatie (Specht, 2012), de setting waarin een gesprek plaatsvindt (Hajer, 2005; Specht, 2012) en de begeleiding door een moderator (Berner, Amos & Morse, 2011; Ernst, 2019; Forester, 2006) spelen een rol in het verloop van gesprekken. Als bijvoorbeeld van boze participanten wordt verwacht dat zij eerst luisteren naar een presentatie van de wethouder omdat hier aan het begin van een bijeenkomst tijd voor is ingeruimd, kan het

gebeuren dat een constructief gesprek daarna niet meer mogelijk is (Van Haperen, 2018).

Hoewel het programma, de setting en de moderator richting geven aan een gesprek, zorgen de interacties tussen gespreksdeelnemers ervoor dat elk gesprek een geheel eigen en onvoorspelbaar verloop kent. Groepsdynamiek die in de loop van een gesprek ontstaat en de daaruit voortkomende verharding van opvattingen kan ertoe leiden dat een participatiebijeenkomst uit de hand loopt (Swankhuisen & Pol, 2002; Van Haperen, 2018).

Samenvattend: context, ontwerp en verloop

Samengevat is er een breed scala aan factoren samenhangend met de *context*, het *ontwerp* en het *verloop* van een participatieproces, dat een rol speelt in het succes of falen ervan. Het valt op dat de factoren die uit recente literatuurstudies naar voren komen grotendeels overeenkomen met die uit studies van minder recente datum (Forester; 2009; Fung & Wright; 2003; Fung, 2006; Hajer, 2005; Innes & Booher, 2004; Renn et al., 1995). Het lijkt er op dat jarenlang experimenteren met participatie en onderzoek wel inzicht heeft opgeleverd in *hoe* deze factoren een rol spelen, maar vooralsnog niet heeft geholpen bij het oplossen van de problemen met burgerparticipatie in de praktijk. Participatie draagt niet altijd bij aan de kwaliteit van beleid en draagvlak hiervoor. In plaats daarvan is uitsluiting van groepen burgers en weerstand bij participanten regelmatig het onbedoelde gevolg.

De constatering dat tot nu toe weinig voortuitgang is geboekt leidt ertoe dat sommige onderzoekers, en ook ambtenaren en politici, de conclusie trekken dat de problemen met burgerparticipatie in het geheel niet oplosbaar zijn (Edelenbos, 2005; Van Gool, 2008; Hoppe, 2011). Dat het niet lukt om de problemen met burgerparticipatie op te lossen roept even zo goed de vraag op of er wel voldoende wordt geleerd van de ervaringen in de praktijk (Visser et al., 2019). Door te leren van ervaringen en deze lessen mee te nemen in het verbeteren van participatieprocessen, kunnen de ambities van de overheid met burgerparticipatie en de weerbarstige praktijk in gemeenten wellicht dichter bij elkaar worden gebracht.

Om burgerparticipatie in de praktijk te kunnen verbeteren zijn vooral die factoren van belang waar initiatiefnemers van participatie invloed op kunnen uitoefenen. Van de drie typen factoren die een rol spelen in burgerparticipatie is de context van een participatieproces min of meer een gegeven. Ook de inhoudelijke en praktische uitgangspunten waarbinnen een participatieproces wordt ontworpen en uitgevoerd, zijn binnen de context van

een participatieproces minder makkelijk te beïnvloeden. Het ontwerp en het verloop van een participatieproces zijn daarentegen wel te beïnvloeden omdat ambtenaren in gemeenten hier in elk participatieproces keuzes over maken.

Gesprekken als cruciaal onderdeel van participatieprocessen

Ondanks alle mogelijkheden voor *online* participatie maken *face to face* gesprekken en bijeenkomsten nog altijd onderdeel uit van de meeste lokale participatieprocessen (ProDemos, 2018). Jaarlijks initiëren gemeenten vele *face to face* stads-, dorps- of wijkgesprekken tussen burgers, ondernemers en ambtenaren over vraagstukken dichtbij huis. Ook wordt het belang van de wijze waarop de overheid met burgers in gesprek gaat voor het verloop van participatieprocessen breed onderschreven (Bartels, 2013; Escobar, 2009; Peters et al., 2014; Van der Bol & Van der Arend, 2007; WRR, 2012). In gesprekken komen de keuzes die bij het ontwerp en in het verloop van een participatieproces worden gemaakt tot uitdrukking. Of er één bijeenkomst met een groot aantal deelnemers in het gemeentehuis wordt georganiseerd of een serie keukentafelgesprekken bij mensen thuis, maakt een groot verschil voor wie er meepraten en voor hoe gesprekken verlopen.

Tegelijkertijd vormt het verloop van gesprekken een op zichzelf staande factor, onafhankelijk van de opzet en vorm van een gesprek. Gedurende een gesprek, in het moment, maken gespreksdeelnemers doorlopend keuzes die het verloop ervan beïnvloeden. Het gaat dan om wat er wordt gezegd en door wie, maar ook om hoe burgers en ambtenaren hun woorden kiezen en hoe hier door de ander op wordt gereageerd. Deze zogeheten gespreksstrategieën van burgers en ambtenaren en de betekenis hiervan voor het verloop van een gesprek vormen een belangrijk aandachtspunt in deze studie. Hoewel uit de literatuur naar voren komt *dat* gesprekken cruciaal zijn voor een participatieproces, is er nog weinig inzicht verkregen in *hoe* gesprekken een rol spelen in het verloop van participatieprocessen (Aarts, 2015; Van der Bol & Van der Arend, 2007; Bartels, 2013). Zo is vaak niet duidelijk of in een participatieproces vooruitgang wordt geboekt en oplossingen worden gevonden, dankzij of ondanks de gesprekken tussen burgers en ambtenaren (Bartels, 2015). Voor een beter begrip van de betekenis van gesprekken voor het verloop van participatieprocessen worden de functies van gesprekken voor burgerparticipatie hieronder toegelicht.

Functies van gesprekken

Gesprekken vervullen verschillende functies in een participatieproces. Stout & Love (2015) onderscheiden er vier: 1) het genereren van input met betrekking tot een vraagstuk, 2) het afstemmen van de doelen en aanpak van het participatieproces, 3) het voorkomen van conflicten, en 4) het genereren van draagvlak voor de uitkomsten bij participanten. In deze studie gaat de aandacht met name uit naar de laatste twee functies: hoe wordt er in gesprekken omgegaan met verschillende perspectieven op een kwestie met als doel het voorkomen van conflicten en, in samenhang hiermee, wat betekent de manier waarop in gesprekken met verschillende perspectieven wordt omgegaan voor het draagvlak van participanten voor de uitkomsten? Omgaan met verschillende perspectieven op een vraagstuk en mogelijke oplossingen maakt per definitie onderdeel uit van gesprekken in participatieprocessen. Of een participatieproces succesvol is hangt dus voor een belangrijk deel af van hoe er in een gesprek met een diversiteit aan perspectieven vooruitgang kan worden geboekt (Bartels, 2015).

Eerdere studies laten zien dat de manier waarop in gesprekken wordt omgegaan met verschillende perspectieven niet altijd bijdraagt aan het vinden van oplossingen die door de betrokken burgers worden geaccepteerd (Van Lieshout, Aarts & Van Woerkum, 2006; Aarts et al., 2015; Lems, et al., 2013). Vaak staat het streven naar consensus tussen participanten centraal in participatieprocessen (Cuppen, 2018; Innes & Booher, 2004; Turnhout et al., 2010; Wolf & Van Dooren, 2018). Consensus wordt dan een doel op zich vanuit de gedachte dat dit een belangrijke voorwaarde is om tot oplossingen te komen en draagvlak hiervoor te creëren. Het gevolg kan zijn dat ambtenaren geneigd zijn selectief te luisteren naar de inbreng van participanten en afwijkende opvattingen te negeren (Turnhout et al., 2010). Ook komt het voor dat de gemeente slechts luistert naar een bepaalde groep participanten, wat met zich meebrengt dat perspectieven van andere burgers niet worden gehoord (Wolf, 2019). Verder worden afwijkende opvattingen nogal eens geherformuleerd zodat ze wel passen in het perspectief van de overheid (Dewulf & Bouwen, 2012; Wagemans, 2002). Wanneer selectief wordt geluisterd naar wat participanten inbrengen of slechts naar een bepaalde groep burgers, komt dit het draagvlak bij participanten niet ten goede. Selectief luisteren door de overheid kan er toe leiden dat sommige burgers afzien van verdere participatie waardoor hun inbreng verloren gaat (Turnhout et al., 2010).

Het verloop van gesprekken kan het vinden van oplossingen en draagvlak hiervoor niet alleen moeilijker maken, maar kan er zelfs toe leiden dat tegenstellingen groter worden (Aarts et al., 2015; Van Herzele & Aarts, 2013; Dewulf & Bouwen, 2012; Cuppen, 2018). Wanneer mensen verschillende of tegengestelde perspectieven hebben op een vraagstuk, dan is de neiging groot om de ander te overtuigen van het eigen gelijk. Dit gaat vaak gepaard met het in twijfel trekken van het perspectief van de ander en met wederzijdse beschuldigingen. Studies naar het verloop van gesprekken laten zien dat dergelijke gespreksstrategieën er toe kunnen leiden dat standpunten van gespreksdeelnemers verharden, waardoor gemakkelijk conflicten kunnen ontstaan (Aarts et al., 2015; Klarenbeek, 2017; Van Herzele, Aarts & Casaer, 2015; La Vos et al., 2019).

Hoewel onderzoek laat zien dat gesprekken dus lang niet altijd bijdragen aan het voorkomen van conflicten en het vinden van oplossingen (Dewulf & Bouwen, 2012; Forester, 2009) is er nog weinig bekend over de precieze doorwerking van gesprekken op het verdere verloop van een participatieproces (Aarts, 2009; Turnhout et al., 2010). Deze studie richt zich op de doorwerking van gesprekken, in het bijzonder van de gevolgen van de wijze waarop in gesprekken met verschillende perspectieven wordt omgegaan voor het verdere verloop van het participatieproces.

Doorwerking van gesprekken

De doorwerking van gesprekken komt naar voren in de manier waarop burgers en ambtenaren spreken over het verloop ervan. De betekenis die gespreksdeelnemers toekennen aan een gesprek hangt mede samen met hun verwachtingen vooraf en komt tot uitdrukking in hun ervaringen achteraf. Hun ervaringen met gesprekken geven vervolgens richting aan hun verwachtingen voor het verdere verloop en de opvolging van het participatieproces (Flinders & Dommett, 2013; James, 2009). Inzicht in de verwachtingen en ervaringen van deelnemers draagt zo bij aan een beter begrip van de betekenis die burgers in de praktijk toekennen aan hun deelname aan een participatieproces.

Hoewel het perspectief van zowel burgers als ambtenaren belangrijk is voor de doorwerking van gesprekken op een participatieproces, wordt de betekenis van gesprekken in deze studie benaderd vanuit het perspectief van burgers. In veel studies naar burgerparticipatie staat het perspectief van de overheid centraal en veel minder vaak dat van participerende burgers (Escobar, 2009; Michels & de Graaf, 2010; Turnhout et al., 2010; Van der Bol & Van der Arend, 2007; Wagenaar, 2007). Echter, om te weten in hoeverre gesprekken bijdragen aan het vinden van oplossingen, het voorkomen van conflicten en het creëren

van draagvlak is inzicht nodig in de verwachtingen en de ervaringen van participerende burgers: vanuit welke motieven beginnen burgers aan een participatieproces en wat betekent dit voor hun verwachtingen van gesprekken? Hoe ervaren participerende burgers de manier waarop in deze gesprekken met verschillende perspectieven wordt omgegaan? Verwachten burgers dat een gesprek invloed heeft op het verdere verloop van het participatieproces en de uitkomst?

Verwachtingen en ervaringen

Hoewel wordt onderschreven dat het belangrijk is om meer inzicht te krijgen in de verwachtingen van en ervaringen met participatie van burgers (Gustafson & Hertting, 2016; Webler & Tuler, 2000) is er nog weinig over bekend (Bartels, 2015; Berner et al., 2011; Van Houwelingen et al., 2014). Er zijn indicaties dat burgers en ambtenaren verschillende verwachtingen koesteren van een participatieproces (Berner et al., 2011; Jong, Boon & Pröpper, 2014). Zo zouden burgers verwachten dat er ruimte is om invloed uit te oefenen en zijn ambtenaren tevreden wanneer een participatieproces een paar goede ideeën oplevert. Wanneer de verwachtingen van participanten en ambtenaren uiteenlopen, kan dit leiden tot verwarring en teleurstellingen. Verder lijkt het erop dat de verwachtingen van verschillende groepen participanten uiteenlopen (Webler, Tuler & Krueger, 2001). Burgers die meepraten uit betrokkenheid bij hun stad of dorp zouden bijvoorbeeld andere verwachtingen koesteren dan participanten die opkomen voor hun eigen belang. Verondersteld wordt dat burgers burgerparticipatie vooral zien als mogelijkheid om een individueel of groepsbelang naar voren te brengen (Michels & De Graaf, 2010) waarbij zij hoge verwachtingen koesteren van hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleid (Flinders, 2009). De waardering van burgers van een participatieproces zou vooral afhangen van de mate waarin de uitkomst ervan aan hun belangen tegemoetkomt en niet van hun ervaring van het verloop van het proces (De Graaf, 2007; Schrijver, 2008).

Doelstelling van deze studie

Om te kunnen leren van participatieprocessen in de praktijk en op basis daarvan een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren ervan richt dit onderzoek zich op de gesprekken tussen burgers en ambtenaren en de doorwerking hiervan op participatieprocessen. Centraal staat hoe in gesprekken wordt omgegaan met verschillende perspectieven en de betekenis die participanten hieraan toekennen voor het verdere verloop van een participatieproces.

De doorwerking van gesprekken wordt vanuit het perspectief van burgers onderzocht. Door de verwachtingen en ervaringen van participerende burgers te onderzoeken komt naar voren hoe de wijze waarop in gesprekken wordt omgegaan met verschillende perspectieven op een vraagstuk, in hun beleving bijdraagt aan het vinden van oplossingen en draagvlak hiervoor.

Theoretische uitgangspunten

Hieronder wordt een aantal concepten toegelicht die centraal staan in deze studie naar de doorwerking van gesprekken op het verloop van een participatieproces. Op basis van deze concepten zijn enkele theoretische uitgangspunten geformuleerd aan de hand waarvan de onderzoeksvragen zijn opgesteld.

Gesprekken

In deze studie worden participatieprocessen opgevat als een aaneenschakeling van formele en informele gesprekken over een onderwerp waarin betekenis wordt gegeven aan voorafgaande ervaringen en tegelijkertijd richting wordt gegeven aan toekomstige gebeurtenissen. In de gesprekken tussen burgers en ambtenaren geven zij betekenis aan hun ervaring van voorafgaande gebeurtenissen, hun verwachtingen van het verdere participatieproces en hun beleving van wat er gebeurt in het moment (Aarts & Van Woerkum, 2006; De Vries, Aarts, Lokhorst, Beunen & Oude Munnink, 2015). In de betekenis die burgers en ambtenaren achteraf toekennen aan een gesprek spelen hun verwachtingen vooraf en hun ervaringen met het participatieproces een rol. Gesprekken vormen geen op zichzelf staande gebeurtenissen zijn, maar maken onderdeel uit van een doorlopend proces van betekenisverlening (Aarts, 2009). Een voorbeeld om dit te illustreren is de situatie waarin buurtbewoners zich zeer kritisch opstellen tijdens een bijeenkomst over de aanleg van een skatebaan in het park vlakbij hun huis. In hun beleving is het namelijk niet voor het eerst dat de gemeente een besluit wil nemen zonder de buurt hierin te kennen. Het verloop van het gesprek bevestigt hun verwachting dat ze opnieuw niet serieus worden genomen. Vooruitlopend op een vervolggesprek met de gemeente nemen bewoners alvast contact op met de lokale krant om hun zorgen over de skatebaan naar voren te brengen.

In navolging van Ford (1999) worden gesprekken in deze studie opgevat als '*the speaking and listening that goes between and amongst people and their many forms of expression*' (Ford 1999: 484). Wanneer mensen spreken laten zij zien welke betekenis zij geven aan de wereld om zich heen. Tegelijkertijd wordt in gesprekken ook richting gegeven aan de werkelijkheid: '*Realities are constructed and maintained in and through conversations*' (Ford, 1999: 483). Betekenisverlening van een situatie of gebeurtenis vindt plaats in formele en informele settings, in gesprekken tussen verschillende groepen maar ook binnen groepen.

Om inzicht te krijgen in wat er gebeurt in de gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces wordt in deze studie gebruik gemaakt van een discursieve benadering. In een discursieve benadering staat het gebruik van gesproken en geschreven taal in het dagelijks leven van mensen centraal (Johnstone, 2018; Edwards & Potter, 2001). Er worden *real life* gesprekken onderzocht die deel uitmaken van de dagelijkse praktijk van burgerparticipatie in verschillende gemeenten. Een discursieve benadering is geschikt omdat het doel van deze studie is om meer inzicht te krijgen in de manier waarop gesprekken bijdragen aan het voorkomen van conflicten, het vinden van oplossingen en het creëren van draagvlak voor de uitkomsten van een participatieproces. Burgers en ambtenaren gebruiken bewust en onbewust bepaalde formuleringen om een bepaald doel te bereiken in een gesprek. In discourse-analytisch onderzoek staan deze formuleringen, zogenoemde discursieve strategieën, van gespreksdeelnemers centraal alsmede de gevolgen hiervan voor het verloop en het resultaat van een gesprek. Deze discursieve strategieën vormen een belangrijk aandachtspunt in deze studie.

Framing

Om inzicht te krijgen in de discursieve strategieën van burgers en ambtenaren en de doorwerking hiervan op een participatieproces, wordt in deze studie onderzocht welke frames worden geconstrueerd (Dewulf et al., 2009; Donohue, Rogan & Kaufman, 2011; Rein & Schön, 1994). Wanneer burgers en ambtenaren met elkaar of in eigen kring spreken kiezen zij uit een oneindig aantal mogelijkheden voor één bepaalde formulering. In deze formulering komt een bepaald frame, een bepaald perspectief op een gebeurtenis of kwestie naar voren. Wanneer een bepaald perspectief naar voren wordt gebracht brengt dit automatisch met zich mee dat dat andere perspectieven worden weggelaten of minder belangrijk gemaakt door de spreker. Welke frames mensen construeren

hangt af van de specifieke situatie, bijvoorbeeld met wie zij in gesprek zijn en welke doelen gespreksdeelnemers nastreven. Framing is daarmee per definitie een strategisch proces waarin sprekers bewust, maar veel vaker onbewust, een bepaalde kijk op gebeurtenissen naar voren brengen om hiermee bepaalde doelen te bereiken (Aarts & Van Woerkum, 2006; Dewulf et al., 2009; Entman, 1993; Rein & Schön, 1994).

Framing heeft verschillende functies voor een spreker. Entman onderscheidt vier belangrijke functies van framing: '*to select some parts of a perceived reality and make them more salient than others in a communicating text than others in such a way to promote 1) a particular problem definition, 2) causal interpretation, 3) moral evaluation and/or 4) treatment recommendation for the item described […].*' (1993: blz 52).

De definitie van Entman laat zien dat burgers en ambtenaren door middel van de frames die zij construeren niet alleen naar voren brengen hoe zij tegen een probleem aankijken, maar ook wat volgens hen de oorzaak is, wie zij hiervoor verantwoordelijk houden en wat gewenste oplossingen zijn. Zo kunnen buurtbewoners bijvoorbeeld klagen over geluid van jongeren 's avonds in het park (probleem). Ze zien de aanleg van een skatebaan als reden voor de aanwezigheid van jongeren in het park (oorzaak). Naar hun mening had de gemeente de skatebaan niet zo dicht bij de woningen moeten aanleggen en zijn hun zorgen niet serieus genomen (verantwoordelijkheid). Het liefst zien buurtbewoners dat de skatebaan wordt verplaatst naar een ander deel van het park (oplossing).

In de literatuur over framing worden twee verschillende, elkaar aanvullende benaderingen onderscheiden: de cognitieve en de interactionele benadering van framing (Dewulf et al., 2009). In de cognitieve benadering staan de *frames* zelf centraal en in de interactionele benadering van *framing* het proces waarin frames in interactie tussen deelnemers worden geconstrueerd. In de interactionele benadering worden frames opgevat als constructies die in interactie met anderen tot stand komen en daarom afhankelijk van de specifieke context kunnen variëren (Aarts & van Woerkum, 2006; Dewulf et al., 2009; Van Hulst & Yanow, 2016). In deze studie wordt de interactionele benadering van framing gebruikt om te begrijpen hoe burgers en ambtenaren in hun gesprekken met elkaar frames construeren en welke gevolgen dit heeft voor de voortgang en uitkomsten van een participatieproces.

Zelfreferentialiteit

Mensen observeren en interpreteren de wereld om zich heen op een geheel eigen wijze. De aanleg van een skatebaan in het park is een aanwinst voor jongeren, maar wordt door buurtbewoners als een potentiële bron van overlast gezien. Wanneer mensen vanuit verschillende achtergronden, belangen, waarden en normen met elkaar in gesprek gaan dan ontstaat een situatie waarin zelfreferentialiteit (Luhmann, 1995) een belangrijke rol gaat spelen. De neiging tot zelfreferentialiteit van individuen en groepen mensen duidt op het verschijnsel dat zij gebeurtenissen zien vanuit een geheel eigen idee over wat belangrijk is en wat niet, vaak zonder dat zij zich hier bewust van zijn (Aarts, Steuten & Van Woerkum, 2014; Luhmann, 1995; Van Woerkum & Aarts, 2008).

Gesprekken worden bij voorkeur in eigen kring gevoerd want mensen praten het liefst met mensen die op eenzelfde manier naar de werkelijkheid kijken. Hierbij gaan mensen er onbewust van uit dat anderen dezelfde kijk op gebeurtenissen hebben of zouden moeten hebben als zijzelf. Burgers en ambtenaren kunnen er zo een volstrekt eigen idee op na houden van wat het probleem is in een bepaalde situatie, wie hiervoor verantwoordelijk is en wat mogelijke oplossingen zijn. Wanneer zij spreken met gelijkgestemden wordt hun beeld van de werkelijkheid telkens bevestigd en versterkt (De Vries et al., 2015).

De overheid, maar ook groepen burgers functioneren als dergelijke naar binnen gekeerde, zelfreferentiële systemen (Van Herzele & Aarts, 2013). Wanneer burgers en ambtenaren met elkaar in gesprek gaan, komen verschillende zelfreferentiële systemen bij elkaar.

In een gesprek over het oplossen van de aangekaarte overlast van de skatebaan zullen buurtbewoners, skatende jongeren, de politie en de gemeente elk een eigen perspectief hebben op het gebruik van de skatebaan 's avonds en het geluid dat dit met zich meebrengt.

Zelfreferentialiteit komt niet alleen tot uitdrukking wanneer burgers en ambtenaren met elkaar spreken, maar ook in de manier waarop naar anderen wordt geluisterd. Zo heeft, wat burgers naar voren brengen, voor de overheid alleen betekenis wanneer dit past in hun perspectief, bijvoorbeeld binnen een bepaald beleidskader (Van Herzele & Aarts, 2013; Wagemans, 2002). Als burgers gehoord willen worden door de overheid dan zullen ze hun inbreng zo moeten formuleren dat deze past in het perspectief van de overheid. Of de gemeente en de politie klachten over geluidsoverlast van skatende jongeren serieus neemt, hangt er bijvoorbeeld vanaf of deze worden geformuleerd in termen van de overschrijding van de normen voor omgevingsgeluid uitgedrukt in het maximale aantal decibels.

Omgekeerd interpreteren burgers het handelen van de overheid veelal op grond van de betekenis die het voor hun dagelijkse leven heeft en niet vanuit de doelstellingen van de overheid (Van Herzele & Aarts, 2013). Zowel burgers als overheden luisteren selectief en zijn slechts ontvankelijk voor wat past in hun eigen perspectief. Scharmer (2018) noemt deze manier van luisteren *downloaden*. Bij *downloaden* pikken mensen alleen datgene op wat hun bestaande ideeën en opvattingen bevestigt. Downloaden is de meest voorkomende manier van luisteren (idem, 2018). Ook in de gesprekken tussen burgers en ambtenaren lijkt vooral sprake van *downloaden*; gespreksdeelnemers luisteren selectief naar de ander en zien vervolgens vooral hun eigen perspectief op een kwestie bevestigd (Aarts, 2015).

Voor het verloop van een participatieproces is de manier waarop er in gesprekken wordt omgegaan met verschillende perspectieven van burgers en ambtenaren cruciaal. De vraag is of en onder welke voorwaarden het lukt om tot oplossingen en draagvlak hiervoor te komen, wetende dat burgers en ambtenaren elk vanuit hun eigen perspectief, naar een vraagstuk en mogelijke oplossingen kijken.

Samenvatting en onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande kunnen de theoretische uitgangspunten van deze studie naar de betekenis die participerende burgers toekennen aan het verloop van gesprekken voor het verdere participatieproces als volgt worden samengevat:

- Participatieprocessen worden opgevat als een aaneenschakeling van formele en informele gesprekken tussen burgers en ambtenaren.
- In de frames die burgers en ambtenaren construeren in hun gesprekken geven zij betekenis aan hun ervaringen uit het verleden, beleving van het heden en verwachtingen voor het verdere verloop van het participatieproces.
- In deze gesprekken speelt de neiging tot zelfreferentialiteit van burgers en ambtenaren een belangrijke rol.
- De neiging tot zelfreferentialiteit komt tot uitdrukking in de frames die burgers en ambtenaren in interactie construeren.

Tegen de achtergrond van deze theoretische uitgangspunten zijn drie onderzoeksvragen opgesteld. Deze vragen hebben tot doel meer inzicht te krijgen in de betekenis van de wijze waarop in gesprekken wordt omgegaan met verschillende perspectieven voor het verdere verloop van een participatieproces. Voor deze studie zijn door de gemeente geïnitieerde deliberatieve participatieprocessen onderzocht over de ontwikkeling of uitvoering van beleid.

In de eerste onderzoeksvraag staan de frames centraal die burgers en ambtenaren in hun gesprekken construeren wanneer er sprake is van verschillende perspectieven op een vraagstuk. De eerste onderzoeksvraag luidt:

1. *Welke discursieve patronen kenmerken gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces over lokaal beleid wanneer sprake is van verschillende perspectieven op een vraagstuk en wat is de betekenis hiervan voor het verdere verloop?*

In de tweede onderzoeksvraag staat de rol die verwachtingen van burgers spelen in het verloop gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces centraal. De tweede onderzoeksvraag luidt:

2. *Hoe spreken burgers over hun verwachtingen van een participatieproces over lokaal beleid en over de opvolging ervan?*

In de derde onderzoeksvraag staat de ervaring van burgers met het verloop van gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces centraal. De derde onderzoeksvraag luidt:

3. *Welke betekenis kennen burgers toe aan hun ervaring met gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces over lokaal beleid?*

In de volgende paragraaf worden de methodologische uitgangspunten van waaruit de onderzoeksvragen zijn benaderd toegelicht en worden de deelstudies geïntroduceerd.

Methodologische uitgangspunten

Interpretatieve benadering

Om de doorwerking van het verloop van gesprekken op een participatieproces te onderzoeken is gebruik gemaakt van een interpretatieve onderzoekbenadering (Verschuuren & Doorewaard, 2007; Yanov & Schwarts-Shea, 2015). De interpretatieve onderzoekbenadering gaat ervan uit dat de werkelijkheid niet objectief is vast te stellen of te beschrijven omdat aan eenzelfde situatie, door verschillende personen en in verschillende situaties, verschillende betekenissen kunnen worden toegekend. Deze benadering is geschikt omdat in deze studie de betekenissen die burgers en ambtenaren in hun gesprekken met elkaar en in eigen kring toekennen aan lokaal beleid en de uitvoering hiervan centraal staan.

Deze studie wil bijdragen aan het leren van en verbeteren van participatieprocessen in de praktijk. Een interpretatieve onderzoekbenadering sluit daar goed bij aan, omdat het doel van deze vorm van onderzoek is de betekenissen die aan een bepaalde situatie worden toegekend te expliciteren zodat betrokkenen hierop kunnen reflecteren en ervan leren (Wagenaar, 2011; Yanov & Schwarts-Shea, 2015). Met interpretatief onderzoek wordt niet beoogd algemene uitspraken te doen of een definitieve conclusie te trekken over de kwestie die is onderzocht (Wagenaar, 2011; Yanov & Schwarts-Shea, 2015). Evenmin gaat het om het toetsen van vooraf opgestelde hypotheses. Interpretatief onderzoek heeft als doel het genereren van inzicht in een gebeurtenis of verschijnsel in een specifieke situatie, waardoor hetzelfde verschijnsel of dezelfde gebeurtenis ook in andere contexten beter kan worden begrepen (Flyvbjerg, 2006; Yanov & Schwarts-Shea, 2015).

Met de resultaten van deze studie wordt beoogd bij te dragen aan een beter begrip van het verloop van gesprekken in de praktijk en de betekenis die participerende burgers hieraan toekennen voor het verdere participatieproces. Hoewel generalisatie van de resultaten dus niet het doel is, kunnen de resultaten van de afzonderlijke casestudies en hun onderlinge vergelijking wel leiden tot relevante inzichten voor participatieprocessen in andere omstandigheden. Door een zorgvuldige selectie van cases en een heldere beschrijving ervan kan de lezer de resultaten vanuit zijn of haar eigen referentiekader toetsen in een wetenschappelijke context of de praktijk. Flyvbjerg (2006) spreekt in dit verband van de kracht van 'goede voorbeelden' waarmee hij wil zeggen dat de resultaten van casestudie-onderzoek dan wel niet generaliseerbaar zijn, maar wel degelijk waarde hebben voor vergelijkbare verschijnselen in andere contexten.

Kenmerken interpretatief onderzoek

De uitvoering van interpretatief onderzoek wordt gekenmerkt door 1) diepgaand kwalitatief onderzoek, 2) triangulatie en 3) doorlopende reflectie gedurende de uitvoering van onderzoek (Yanov & Schwarts-Shea, 2015). Deze uitgangspunten zijn gehanteerd bij de opzet en uitvoering van de studie. Er was sprake van *diepgaand kwalitatief onderzoek* waarin gesprekken zijn opgenomen, letterlijk uitgeschreven en geanalyseerd. Hierbij is gekozen voor een *worm's-eye view*: de onderzoeker heeft de gesprekken bijgewoond en het verloop ervan zelf ervaren. Dit heeft bijgedragen aan een diepgaand inzicht in het verloop van een gesprek zelf en in de wijze waarop burgers daar achteraf betekenis gaven. In de verschillende deelstudies is het verloop van gesprekken onderzocht vanuit verschillende onderzoeksvragen en verschillende theoretische benaderingen onderzocht. Op basis van literatuuronderzoek zijn voor elke deelstudie theoretische concepten geselecteerd die richtinggevend waren voor de ontwikkeling van onderzoeksvragen, voor de dataverzameling en voor de analyse. Daarbij was steeds sprake van een iteratief onderzoeksproces waarin theoretische verdieping en data-analyse werden afgewisseld.

Triangulatie heeft in de afzonderlijke deelstudies op verschillende manieren vorm gekregen. In deelstudie 1 en 2 zijn de transcripten van gesprekken van beide beheergroepen en interviews met de participerende burgers en ambtenaren geanalyseerd. Daarnaast zijn documenten met betrekking tot de onderzochte participatieprocessen geanalyseerd. Voor deelstudie 3 vond dataverzameling plaats door participanten vooraf en na afloop van het stadsgesprek te interviewen. Dataverzameling door middel van interviews is gecombineerd met het bijwonen van de betreffende bijeenkomsten en documentenanalyse. In deelstudie 4 is enquêteonderzoek onder deelnemers aan vier verschillende participatieprocessen gecombineerd met een analyse van antwoorden op open vragen en documentenanalyse.

Tot slot is in alle stadia van het onderzoeksproces sprake geweest van *reflectie* op de toepassing van de bij aanvang geformuleerde theoretische concepten. De gehanteerde werkwijze, de gemaakte keuzes en de gevonden inzichten zijn voortdurend onderwerp geweest van uitgebreide discussie in een reeks datasessies waar de onderzoeker en de beide begeleiders aan deelnamen. Alternatieven werden besproken waarna onderbouwde keuzes konden worden gemaakt voor vervolgstappen. Op basis van de analyses zijn patronen geïdentificeerd en nader onderzocht. Kortom, door de deelstudies uit te voeren volgens de criteria van interpretatief onderzoek – diepgaand

kwalitatief onderzoek, triangulatie en reflectie – is de betrouwbaarheid van het onderzoeksproces en daarmee van de gevonden resultaten geoptimaliseerd.

Casestudie-onderzoek

Voor deze studie zijn vier participatieprocessen in verschillende gemeenten onderzocht. Casestudie-onderzoek is een voor het doel van dit onderzoek geschikte methode, omdat met behulp hiervan diepgaand inzicht kan worden verkregen in een complex verschijnsel dat zich in een concrete situatie in het heden afspeelt (Flyvbjerg, 2006; Yin, 2014). Een bepaald vraagstuk, in deze studie het verloop van gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces, wordt in zijn natuurlijke omgeving wordt onderzocht. Door onderzoek te doen naar de details van wat wordt gezegd, naar wat er gebeurt in de gesprekken tussen burgers en ambtenaren en hoe dit door hen wordt ervaren, kunnen kenmerkende patronen worden gevonden.

Caseselectie

In gemeenten in Nederland vinden jaarlijks honderden participatieprocessen plaats. Het zorgvuldig en aan de hand van criteria selecteren van geschikte cases is een belangrijk onderdeel van het onderzoeksproces. Onder een case verstaan we een situatie, een verschijnsel of een probleem dat in een natuurlijke omgeving wordt onderzocht (Flybjerg, 2006; Yin, 2014).

Voorafgaand aan de selectie van de cases is een aantal voorwaarden opgesteld waaraan de te onderzoeken participatieprocessen moesten voldoen, te weten: 1) de gemeente is initiatiefnemer, 2) er participeren voornamelijk burgers, 3) deelname staat open voor alle burgers die zich bij het onderwerp betrokken voelen 4) het onderwerp is naar verwachting enigszins omstreden, 5) er is een mogelijkheid om participanten vooraf te informeren en om toestemming te vragen, en 6) de documentatie over het participatieproces is toegankelijk voor de onderzoeker. Diverse gemeenten zijn via het netwerk van de onderzoeker benaderd. Naast toestemming van de betrokken gemeenten, was ook toestemming vereist van de betrokken ambtenaren en van de participanten. Het bijwonen van bijeenkomsten en maken van geluidsopnames stuitte in een aantal gevallen op terughoudendheid bij de betrokken ambtenaren van een gemeente. Hierdoor is een aantal mogelijke cases in het selectieproces af gevallen.

In alle geselecteerde cases betrof het door de gemeente geïnitieerde deliberatieve participatieprocessen in (middel)grote gemeenten over de ontwikkeling

of uitvoering van lokaal beleid. De cases varieerden met betrekking tot aanpak van de participatie, waaronder de doorlooptijd (eenmalig tot enkele jaren), het aantal participanten en de gebruikte participatievorm. In tabel 1.1 is een overzicht te vinden van de kenmerken van de geselecteerde cases. Door een verschijnsel in verschillende contexten te onderzoeken, in deze studie het verloop van gesprekken in verschillende participatieprocessen, kunnen case-overstijgende patronen worden gevonden, als ook een diepgaander inzicht worden verkregen in de afzonderlijke cases.

Tabel 1.1 Kenmerken cases

Onderwerp	**Participatie-vorm**	**Aantal participanten**	**Doorlooptijd**	**Deel-studie**
Vestiging potentieel overlast gevende instelling 24 uurs opvang voor verslaafden en cultureel complex	Beheergroep	Circa 12 respectievelijk 15 vaste participanten	Meerdere jaren	1,2
Beleidsontwikkeling m.b.t. anti-discriminatie, integratie vluchtelingen, vestigingsbeleid vluchtelingen, sportbeleid, uitbreiding voetgangers-gebied binnenstad en ontwikkeling nieuw stadscentrum	Stadsgesprek	Variërend van 24 – 150	Eenmalige bijeenkomst (soms twee)	3
Ruimtelijke vraagstukken (pilots omgevingswet) m.b.t. herinrichting buurt, herontwikkeling gebied, opstellen omgevingsvisie, beleidsvoorbereiding lokale energietransitie	Mix van online en offline participatie-vormen	Variërend van 39 – 100	Variërend van twee maanden tot een jaar	4

Introductie cases

In dit onderzoek zijn drie cases bestudeerd, te weten: 1) gesprekken over de vestiging van een potentieel overlastgevende instelling in de wijk in beheergroepen in twee gemeenten, 2) stadsgesprekken over diverse onderwerpen in een derde gemeente, en 3) participatieprocessen in het kader van ruimtelijke vraagstukken in een vierde gemeente.

Beheergroepen
(onderzoekvraag 1, deelstudie 1 en 2)

Om inzicht te krijgen in de discursieve patronen in gesprekken tussen burgers en ambtenaren en de doorwerking hiervan op een participatieproces zijn data verzameld bij twee beheergroepen. In een beheergroep overleggen bewoners, ambtenaren en andere betrokkenen met elkaar met als doel de gemeente te adviseren over maatregelen die genomen kunnen worden om de kwaliteit van de directe leefomgeving op peil te houden. Een beheergroep is een voor dit onderzoek interessant onderzoeksobject omdat een kleine groep burgers en ambtenaren niet eenmalig, maar voor een langere periode in een vaste samenstelling met elkaar in gesprek zijn. Dit maakt het mogelijk om het verloop van bijeenkomsten te analyseren in de context van een meerjarig participatieproces.

In twee middelgrote gemeenten zijn beheergroepen geselecteerd die op belangrijke kenmerken overeenkwamen. Beide beheergroepen zijn ingesteld met het oog op voorgenomen ruimtelijke ingrepen in de nabije omgeving. In beide gevallen gaat het om de uitvoering van omstreden beleid, te weten een cultureel complex en de opvang voor verslaafden. Beide beheergroepen functioneren binnen de context van een door het college van Burgemeester en Wethouders vastgesteld beheerplan met eenzelfde doelstelling en een overeenkomstige werkwijze. Deelnemers zijn persoonlijk en via algemene kanalen geworven. Vanaf de planvorming was er bij een deel van de buurtbewoners aanzienlijke weerstand tegen de voorzieningen die op het moment van dataverzameling al geruime tijd in gebruik waren. Verder stond in beide cases een grote groep bewoners positief of onverschillig tegenover de komst van de instelling. Ook waren er in beide gevallen bewoners die niet (meer) participeren, maar hun onvrede met de situatie wel kenbaar maken door klachten en bezwaarschriften in te dienen. Tot slot wijzen de uitkomsten van leefbaarheidsonderzoek in beide wijken erop dat het verwachtte negatieve effect op

de omgeving meevalt. Beide gemeenten zien zichzelf als voorlopers op het gebied van burgerparticipatie.

Stadsgesprekken
(onderzoeksvraag 2, deelstudie 3)
In de derde deelstudie naar de betekenis van verwachtingen van burgers van het verloop van een participatieproces is onderzocht hoe participanten voorafgaande en na afloop spreken over hun verwachtingen van het stadsgesprek waaraan zij deelnemen. Een stadsgesprek is bedoeld om de kennis en ervaring van bewoners en andere belanghebbenden te benutten bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Stadgesprekken vormen een geschikte participatievorm om de verwachtingen van burgers te onderzoeken, omdat het een kortdurende vorm van participatie is waarmee wordt beoogd een grote groep burgers te betrekken. Er is onderzoek gedaan naar zeven stadsgesprekken in een gemeente. De onderwerpen van de stadsgesprekken liepen uiteen van de herinrichting van het voetgangersgebied in de binnenstad tot de integratie van vluchtelingen in de stad.

Participatieprocessen ruimtelijke vraagstukken
(onderzoeksvraag 3, deelstudie 4)
Om inzicht te krijgen in de rol die ervaringen van burgers met gesprekken spelen in hun beoordeling van het verloop van het participatieproces en de uitkomsten ervan zijn data verzameld bij deelnemers aan vier verschillende participatieprocessen over ruimtelijke vraagstukken in een gemeente. De participatieaanpak was in de vier projecten gelijk. De participatieprocessen verschilden wat betreft doorlooptijd, de schaal van het vraagstuk, het ontwerp van het participatieproces en de manier waarop burgers voor deelname zijn benaderd.

Data-verzameling en -analyse

In deelstudie 1 en 2 is gebruik gemaakt van dezelfde dataset. Er zijn data verzameld van gesprekken in beide beheergroepen op basis waarvan interviews zijn afgenomen bij participerende burgers en ambtenaren. In deelstudie 1 is met behulp van framing-analyse onderzocht welke discursieve patronen de gesprekken tussen burgers en ambtenaren kenmerken wanneer sprake is van verschillende perspectieven op een kwestie, hoe dit door gespreksdeelnemers wordt ervaren en wat zij zien als doorwerking hiervan voor het verdere

verloop van het participatieproces. In deelstudie 2 is eveneens met behulp van een framing-analyse onderzocht hoe de manifestaties van kritische burgers buiten het participatieproces worden ervaren en welke betekenis burgers en ambtenaren hieraan toekennen voor het verloop van het participatieproces.
In deelstudie 3 vond dataverzameling plaats door middel van interviews met burgers, voorafgaande en na afloop van hun deelname aan een stadsgesprek. De verwachtingen van participerende burgers zijn geanalyseerd in samenhang met het beeld dat zij naar voren brachten van de gemeente, het onderwerp van het stadsgesprek en hun inhoudelijke motieven om te participeren. Om inzicht te krijgen in de ervaringen van burgers is in deelstudie 4 enquêteonderzoek uitgevoerd. Voor een beter begrip van de context is een documentenanalyse uitgevoerd van alle voor de casestudie relevante beleidsnota's, onderzoekrapporten en correspondentie.
Data-analyses zijn in eerste instantie uitgevoerd door de promovenda. In datasessies, die regelmatig hebben plaatsgevonden zijn alle stappen in de analyse uitvoerig besproken met de promotor en met de copromotor en is kritisch gereflecteerd op de wijze waarop de analyses zijn uitgevoerd, alsmede de resultaten daarvan. Op basis hiervan zijn keuzes gemaakt voor verdiepende analyses en gezocht naar theoretische verklaringen voor gevonden patronen.

Leeswijzer
Dit proefschrift is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk worden in de hoofdstukken twee tot en met vijf de deelstudies gepresenteerd. In hoofdstuk zes, het afsluitende hoofdstuk, volgen na de beantwoording van de onderzoeksvragen en een weergave van de belangrijkste conclusies, de theoretische inzichten die deze studie heeft opgeleverd en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen voor de gemeenten. Het proefschrift wordt afgesloten met een reflectie op de beperkingen van deze studie en suggesties voor vervolgonderzoek.

2

De betekenis van gesprekken tussen burgers en ambtenaren voor een lokaal participatieproces

Dit hoofdstuk is gepubliceerd als: Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., & Renes, R.J. (2019). Hoe gesprekken een participatieproces maken of breken: Een vergelijkende casestudie naar de betekenis van gesprekken tussen burgers en overheid voor het verloop van een lokaal participatieproces. *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, 47(1), 22-47.

Samenvatting

In de eerste deelstudie staat het verloop van gesprekken tussen burgers en gemeenteambtenaren en de doorwerking hiervan op een meerjarig participatieproces centraal. In een vergelijkend casestudie-onderzoek zijn gesprekken in een beheergroep in twee verschillende gemeenten onderzocht. Hoewel de aard van het onderwerp en de omstandigheden van beide cases grote overeenkomsten vertonen, worden de gesprekken in beide beheergroepen gekenmerkt door volstrekt verschillende discursieve patronen.

De resultaten laten ten eerste zien dat wanneer er in het gesprek ruimte is voor verschillende perspectieven op een kwestie, en burgers en ambtenaren zich gehoord voelen in het gesprek, zij minder stellig worden in het formuleren van hun perspectieven. Wanneer participanten zich niet gehoord voelen, formuleren ze hun inbreng stelliger en worden tegenstellingen groter. Ten tweede laten de resultaten zien dat inhoudelijke kwesties gedurende het participatieproces naar de achtergrond schuiven terwijl de beleving van voorafgaande gebeurtenissen en wie hiervoor verantwoordelijk is belangrijker wordt. Wanneer deelnemers zich niet gehoord voelen legitimeren zij hun perspectief op wat speelt in het heden aan de hand van hun ervaringen in het verleden. De betekenis van voorafgaande ervaringen in gesprekken in het heden neemt daarentegen af wanneer deelnemers zich gehoord voelen.

Inleiding

De lokale overheid betrekt burgers steeds vaker bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Burgers worden gevraagd mee te denken over uiteenlopende onderwerpen waaronder over veranderingen in hun directe leefomgeving. Met burgerparticipatie beoogt de overheid bij te dragen aan kwalitatief betere oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die bovendien kunnen rekenen op draagvlak (Aarts, et al., 2014; de Graaf, 2007).

Face to face interacties maken vrijwel altijd onderdeel uit van lokale participatieprocessen (Prodemos, 2018). In dergelijke gesprekken komen de verschillende perspectieven van de overheid en belanghebbenden, waaronder burgers bij elkaar en wordt in interactie gezocht naar oplossingen. Of participatieprocessen bijdragen aan betere oplossingen en draagvlak hangt voor een belangrijk deel af van het verloop van de gesprekken die hier deel van uitmaken (Bartels, 2013). Gesprekken tussen overheid en belanghebbenden vormen kortom een cruciaal onderdeel van burgerparticipatie (Bartels, 2013; Escobar, 2009; WRR, 2012).

Onderzoek laat zien dat gesprekken tussen burgers en overheid oplossingen niet altijd dichterbij brengen (Aarts, 2015; Bartels, 2014; Lems et al., 2013). Het ligt voor de hand dat de verschillende kijk van deelnemers op een vraagstuk hiervan de oorzaak is, maar de manier waarop in gesprekken met onderlinge verschillen wordt omgegaan speelt even zo goed een rol (Forester, 2009; Sennett, 2012). Zo worden gesprekken die deel uitmaken van participatieprocessen vaak gekenmerkt door vaste discursieve patronen die niet helpend zijn om in de betreffende situatie voortgang te boeken en overeenstemming te bereiken (Bartels, 2014).

Hoewel het belang van gesprekken voor burgerparticipatie breed wordt erkend, is er nog weinig inzicht in de rol die deze gesprekken spelen in het verloop van participatieprocessen (Aarts, 2015; Van der Bol & Van der Arend, 2007; Bartels, 2012). Kortom, als de doelen van burgerparticipatie al worden behaald weten we niet of dit is dankzij of ondanks de gesprekken tussen de overheid en belanghebbenden (Bartels, 2014).

Het doel van deze exploratieve studie is om inzicht te krijgen in de discursieve patronen die de gesprekken tussen burgers en ambtenaren kenmerken en de doorwerking hiervan op het participatieproces. Hiertoe is een discourse-analyse uitgevoerd naar gesprekken die deel uitmaken van participatieprocessen in twee gemeenten. In beide cases was sprake van de implementatie van omstreden beleid met ingrijpende gevolgen voor de

leefomgeving van bewoners. Het eerste participatieproces betrof de vestiging van een culturele publieksvoorziening en in het tweede stond de komst van een 24-uurs opvang voor verslaafden centraal.

Theoretische benadering

In dit onderzoek maken we gebruik van *framing* om inzicht te krijgen in discursieve patronen en de doorwerking hiervan op het participatieproces. Een veel gebruikte definitie van framing is van Entman: 'to select some parts of a perceived reality and make them more salient than others in a communicating text than others in such a way to 1) promote a particular problem definition, 2) causal interpretation, 3) moral evaluation and/or 4) treatment recommendation for the item described […].' (1993: blz. 52). Framing is een strategisch proces waarin bewust maar veel vaker onbewust een bepaald perspectief op een kwestie naar voren wordt gebracht, wat met zich meebrengt dat andere perspectieven worden weggelaten of ondergeschikt gemaakt. Met behulp van framing geven deelnemers betekenis aan gebeurtenissen die deel uitmaken van het participatieproces.

In processen van framing spelen issue-, relatie- en procesframes een rol (Dewulf et al., 2009; Van Hulst & Yanow, 2014). Deelnemers aan beide participatieprocessen construeren *issueframes* om betekenis te geven aan wat in hun perceptie de aard van het vraagstuk is. Wanneer zij betekenis geven aan een issue duiden ze hierbij vaak ook wat volgens hen de oorzaak hiervan is en wie hiervoor verantwoordelijkheid is. Het gaat dan om *relatieframing;* deelnemers positioneren zichzelf in relatie tot anderen. Bewoners bijvoorbeeld geven zo invulling aan hun eigen identiteit en de rol van de gemeente in relatie tot een situatie die is ontstaan. Tot slot construeren deelnemers *procesframes* waarin tot uitdrukking komt hoe zij de interacties met anderen ervaren.
Zo zeggen bewoners bijvoorbeeld overlast te ervaren van bezoekers die het café-restaurant verlaten (issueframe) en houden de gemeente die ondanks eerdere toezeggingen (procesframe) heeft toegestaan dat een ingang dicht bij hun huis mag worden gebruikt, hiervoor verantwoordelijk (relatieframe). Issue-, proces- en relatieframes hangen met elkaar samen en vertellen gezamenlijk één verhaal, waarin door burgers en ambtenaren betekenis geven aan hun ervaringen gedurende het participatieproces.

Interactionele benadering van framing

In de literatuur over framing worden twee verschillende, elkaar aanvullende benaderingen onderscheiden: de cognitieve en de interactionele benadering (Dewulf et al., 2009). In de cognitieve benadering worden frames opgevat als mentale structuren die ons helpen om gebeurtenissen te interpreteren door nieuwe informatie in te passen in reeds bestaande frames. Frames worden in deze benadering gezien als min of meer vaststaand. In de interactionele benadering worden frames opgevat als constructies veranderlijk en afhankelijk van de specifieke context (Aarts & van Woerkum, 2006; Dewulf et al., 2009; Van Hulst & Yanow, 2014). Welke frames mensen construeren hangt af van met wie zij in gesprek zijn en welke doelen zij nastreven. In deze benadering van framing geven deelnemers aan een gesprek in interactie betekenis aan gebeurtenissen.

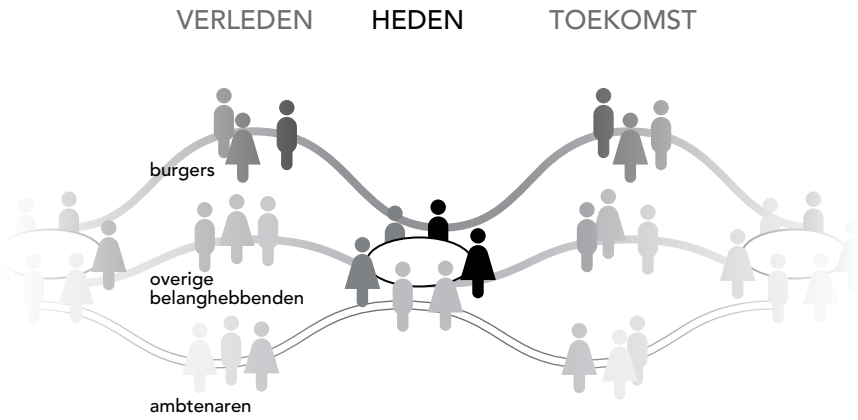
In gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces is de manier waarop met onderlinge verschillen wordt omgegaan cruciaal om voortgang te boeken en oplossingen te vinden (Mouffe, 2000, Verloo, 2015). Een interactioneel framing perspectief is daarom een bruikbare benadering voor deze studie naar de manier waarop in gesprekken wordt omgegaan met verschillende perspectieven van burgers en ambtenaren.

Discursieve benadering van participatieprocessen

Gesprekken worden in deze studie niet opgevat als opzichzelfstaande gebeurtenissen maar als onderdeel van een doorlopend proces van betekenisverlening (Aarts, 2009). In gesprekken geven mensen betekenis aan de wereld om hen heen. Tegelijkertijd wordt in gesprekken ook richting gegeven aan de werkelijkheid: '*Realities are constructed and maintained in and through conversations*' (Ford, 1999, blz. 483). Een participatieproces kan worden opgevat als een aaneenschakeling van formele en informele gesprekken waarin betekenis wordt gegeven aan voorafgaande ervaringen en tegelijk richting aan toekomstige gebeurtenissen. In de gesprekken met elkaar en in eigen kring verbinden deelnemers aan een participatieproces hun ervaringen uit het verleden, hun verwachtingen voor de toekomst en hun beleving van het heden (Aarts & Van Woerkum, 2006; De Vries et al., 2015). Betekenisverlening vindt plaats in formele en informele settings, in gesprekken tussen verschillende groepen maar ook binnen deze groepen en is afhankelijk van de context.

Een participatieproces bestaat uit formele en informele gesprekken tussen en binnen groepen deelnemers. In deze studie staat het gesprek in het

heden centraal tussen burgers, ambtenaren en overige belanghebbenden. Voorafgaand en na afloop van dit gesprek geven deelnemers in eigen kring betekenis aan ervaringen uit het verleden en hiermee tevens richting aan toekomstige gebeurtenissen. In figuur 2.1 is het theoretische kader dat voor deze studie is gebruikt schematisch samengevat.



Figuur 2.1 Interactionele benadering van burgerparticipatie

Vanuit deze theoretische benadering:

- Vormen gesprekken tussen bewoners, overige belanghebbenden en ambtenaren een doorlopend proces van betekenisverlening waarbij in interactie inhoud-, proces- en relatieframes worden geconstrueerd;
- geven deelnemers in hun gesprekken betekenis aan hun beleving van het heden, ervaringen uit het verleden en verwachtingen ten aanzien van de toekomst en
- ontstaan discursieve patronen die het verloop van deze gesprekken medebepalen.

De volgende hoofdvraag is geformuleerd:

Welke discursieve patronen kenmerken gesprekken die deel uitmaken van twee lokale participatieprocessen en wat is de doorwerking hiervan op het verloop van het participatieproces?

De hoofdvraag beantwoorden we aan de hand van twee deelvragen:

1. *Welke frames construeren deelnemers aan een lokaal participatieproces in hun gesprek met betrekking tot a) de komst van de instelling (inhoud), b) het participatieproces (proces) en c) de relatie tussen deelnemers (relatie)?*

2. *Hoe framen deelnemers achteraf hun beleving van het gesprek met betrekking tot a) de komst van de instelling (inhoud), b) het participatieproces (proces) en c) de relatie tussen deelnemers (relatie)?*

Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een vergelijkend casestudie-onderzoek uitgevoerd. Een vergelijking tussen twee participatieprocessen biedt de mogelijkheid om overeenkomsten en verschillen scherp te krijgen, wat leidt tot een verdiepend inzicht in de afzonderlijke casussen (Flyvbjerg, 2006).

Casebeschrijvingen

Het eerste participatieproces vond plaats in de context van de realisatie van een cultureel complex in een historisch gebouw aan de rand van een woonwijk. Het complex huisvest een aantal publieksvoorzieningen waaronder een pop-podium, muziekschool, theater en café-restaurant. Het tweede participatie-proces werd georganiseerd in verband met de komst van een 24-uurs opvang voor ongeveer 30 verslaafden met een psychische stoornis. De verslaafden-opvang is gevestigd in een woonwijk in het centrum van de stad.

Caseselectie

Beide participatieprocessen komen op belangrijke aspecten overeen. Beide gemeenten zien zichzelf als voorlopers op het gebied van burgerparticipatie. Beide beheergroepen functioneren binnen de context van een door het college van B&W vastgesteld beheerplan met eenzelfde doelstelling en een overeenkomstige werkwijze. Deelnemers zijn persoonlijk en via algemene kanalen geworven. Gedurende de beleidsontwikkeling was er in beide gemeenten een klankbordgroep actief.

Beide beheergroepen zijn ingesteld vanwege de uitvoering van beleid met naar verwachting negatieve gevolgen voor de bewoners. Bij een deel van de bewoners is vanaf de eerste planvorming aanzienlijke weerstand tegen de voorziening. Verder is er in beide wijken een grote groep bewoners die positief of onverschillig staat tegenover de voorziening. Ook zijn er bewoners die niet (meer) participeren maar hun onvrede kenbaar maken door het indienen van klachten en het starten van bezwaar- en beroepsprocedures. Tot slot zijn beide voorzieningen al geruime tijd in gebruik en wijzen de uitkomsten van leefbaarheidsonderzoek erop dat het verwachtte negatieve effect op de leefomgeving meevalt.

Dataverzameling en -analyse

Dataverzameling

In beide gemeenten is een bijeenkomst van de beheergroep bijgewoond. Van beide gesprekken zijn geluidsopnames gemaakt en getranscribeerd (40 respectievelijk 44 pagina's transcript). Kort na de bijeenkomst zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen met deelnemers die een actieve rol hebben gespeeld in het gesprek. Met behulp van deze interviews (1-1,5 uur) is inzicht verkregen in de beleving van de bijeenkomst. De geluidsopnames van de interviews zijn eveneens getranscribeerd (84 respectievelijk 105 pagina's transcript). In Tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de geïnterviewden.

Tabel 2.1 Overzicht respondenten beheergroepen

Totaal	Cultureel Complex (7)	Opvang voor Verslaafden (8)
	Twee ambtenaren Directeur cultureel complex Wijkagent Procesbegeleider Twee bewoners	Twee ambtenaren Manager verslaafdenopvang Wijkagent Procesbegeleider Drie bewoners

Voor een goed begrip van de context, is een documentenanalyse uitgevoerd van alle relevante beleidsnota's, onderzoeksrapporten, relevante e-mails en de notulen van beide beheergroepen. Deze analyse is gebruikt om verschillen en overeenkomsten tussen beide cases inzichtelijk te maken. Tevens is deze informatie gebruikt om het verloop van de gesprekken en de beleving hiervan te kunnen begrijpen en toetsen.

Data-analyse

Om inzicht te krijgen in de discursieve patronen die in de gesprekken in beide beheergroep een richtinggevende rol hebben gespeeld is een framing-analyse uitgevoerd. Framing-analyse wordt veelvuldig gebruikt om inzicht te krijgen in de wijze waarop in gesprekken wordt omgaan met verschillende perspectieven (Aarts & Lieshout, 2007; Dewulf & Bouwen, 2012; Gray, 2014). De transcripten van beide bijeenkomsten en de interviews zijn handmatig en met behulp van ATLAS.Ti geanalyseerd.

In de framing-analyse is door middel van codering onderscheid gemaakt tussen issue-, proces- en relatieframes. De gecodeerde relatieframes zijn vervolgens onderverdeeld in identiteits- en karakterframes (Dewulf et al., 2009). Identiteits- en karakterframes hangen met elkaar samen: wanneer een beeld van de ander wordt geconstrueerd (karakterframe) brengen mensen tegelijkertijd naar voren hoe zij hun eigen rol in relatie tot de ander zien (identiteitsframes).

Uit de analyse van de gesprekken kwam een aantal met elkaar samenhangende discursieve patronen naar voren die richtinggevend waren voor het verloop van het gesprek. In de resultatensectie zijn fragmenten opgenomen die de gevonden patronen het best illustreren. In de meeste gevallen waren dit fragmenten waarin er sprake was van onderlinge verschillen tussen deelnemers.

Voor de analyse van de interviews zijn fragmenten geselecteerd waarin sprake was van inhouds-, proces- en relatieframing. Vervolgens zijn aan deze fragmenten labels toegekend. Er is een analyse gemaakt van terugkerende patronen binnen de drie groepen deelnemers en naar de verschillen tussen de frames die burgers, ambtenaren en overige belanghebbenden construeren.

Resultaten

Na een beschrijving van de bijeenkomst worden de belangrijkste discursieve patronen die uit de framing-analyse naar voren zijn gekomen toegelicht. Daarna volgt de beleving van het gesprek door deelnemers achteraf.

Beheergroep cultureel complex: langs elkaar heen praten

Drie bewoners, drie ambtenaren, de wijkagent en een vertegenwoordiger van de woningbouwcorporatie nemen deel aan het gesprek. De bijeenkomst duurt 2,5 uur en verloopt aan de hand van een agenda. De belangrijkste punten van bespreking zijn de uitkomsten van een leefbaarheidsonderzoek, klachtenoverzicht en de actielijst van de beheergroep. Er zijn veel kwesties waar deelnemers over van mening van verschillen. Drie, voor het verloop van het gesprek richtinggevende, terugkerende patronen komen in de bijeenkomst naar voren: 1) niet ingaan op het issue van de ander, 2) beschuldigen en negeren van beschuldigingen en 3) het onbespreekbaar maken van oplossingen.

Niet ingaan op het issue van de ander
Gedurende het gesprek kaarten bewoners inhoudelijke kwesties aan waar ambtenaren op reageren met een procedure en omgekeerd. Gespreksdeelnemers gaan niet in op wat de ander beoogt te zeggen.

Bewoner 1:	Beetje de laad- en lostaferelen bij [café-restaurant]. Laden en lossen van materieel, van voorraad, zo'n vrachtwagen staat daar met een loeiende motor gewoon anderhalf tot twee uur te loeien.
Gespreksleider:	Ik kan me herinneren dat je dit de volgende keer al hebt ingebracht.
Ambtenaar 1:	Ja, volgens mij is dit een oude melding.
Bewoner 1:	Nee, ik heb er al vaker voor gebeld.
Ambtenaar 1:	Je hebt het de vorige keer ook gezegd volgens mij.
Bewoner 2 (boos):	Ik stap een keer in die vrachtwagen en haal die sleutels er even uit! En dan bel ik wel op dat de sleutels bij ons liggen!

Een van de bewoners brengt de overlast van het laden en lossen bij het café-restaurant naar voren. Ambtenaren en de gespreksleider gaan niet inhoudelijk in op zijn punt ('het is een oude melding') en verwijzen naar de klachtenprocedure. De bewoner zegt dat de klacht nog niet is opgelost is ('ik heb er al vaker voor

gebeld'). Een tweede bewoner reageert boos: 'Ik stap een keer in die vrachtwagen en haal de sleutels er uit'. Terwijl bewoners over de overlast willen praten, reageren ambtenaren en de gespreksleider hierop met een verwijzing naar de procedure voor meldingen. Bewoners voelen zich niet gehoord en worden stelliger in het verwoorden van hun klacht en het uiten van een dreigement.

Beschuldigen en negeren van beschuldigingen

Het leefbaarheidsonderzoek wordt besproken. Een ambtenaar wijst erop dat het rapport laat zien dat de leefbaarheid in de buurt minder achteruit is gegaan dan bewoners vooraf hadden voorzien. Bewoners uiten beschuldigingen en construeren hiermee een negatief beeld van de gemeente. Ambtenaren negeren deze beschuldigingen.

Bewoner 1:	Is dat van bewoners of is dat een conclusie uit het rapport?
Ambtenaar 1:	Dat is een conclusie: 'De bewoners blijken veel positiever te zijn dan enzovoort enzovoorts er in 2013 werd gedacht'.
Wijkagent:	Ik zie hem.
Ambtenaar 1:	Nee, maar dat is dus tegenstrijdig met wat we nu net zeggen. In mijn beleving.
Bewoner 2:	Maar dat is net nou mijn opmerking over de opzet van het onderzoek en door de reacties die daaruit gehaald worden. Er wordt een heel mooi beeld geschetst op alle fronten, terwijl als ik gewoon zelf naar die figuur kijk en ga interpreteren met alle gegevens die ik heb, want ik heb hier niet alle gegevens hè, dan zeg ik van, ja ik zie andere dingen.
Bewoner 1:	Het is ook wel het rapport wat de gemeente wil zien natuurlijk.
Bewoner 2:	Ja, het past bij de hypothese.
Ambtenaar 2:	Ja dat is waar, maar aan de andere kant…
Ambtenaar 1:	We hebben het [onderzoeksopzet] vorig jaar afgesproken zo. (gelach)
Ambtenaar 2:	Ik heb er geen bezwaar tegen als we hier op een gegeven moment zeggen. We stoppen met het onderzoek. We gaan het op een andere manier doen. Dat vind ik allemaal ter discussie staan.
Bewoner 1 (boos):	Nee, dat hoeft voor mij allemaal niet! Ik denk gewoon dat je op dezelfde manier hetzelfde onderzoek moet laten doen, maar ik denk wel dat je eventjes in de gaten moet houden de manier waarop conclusies worden getrokken uit de gegevens die er liggen vind ik vrij eenzijdig!

Een ambtenaar kaart de inhoud van het rapport aan. Een bewoner reageert hierop door de betrouwbaarheid ervan in twijfel te trekken ('Is dat van *bewoners* of is dat een conclusie uit het *rapport*?'). In zijn formulering benadrukt hij het verschil tussen het perspectief van bewoners en de gemeente.

De ambtenaar wijst op de positieve resultaten in het onderzoek. Een tweede bewoner stelt hierop de interpretatie van de resultaten ter discussie ('als ik zelf naar die figuur kijk en ga interpreteren') en suggereert dat de gemeente niet open is ('want ik heb hier niet alle gegevens'). De bewoner zet zijn standpunt kracht bij door gebruik te maken van versterkend taalgebruik ('*heel* mooi beeld geschetst op *alle* fronten'). Hierop beschuldigen bewoners de gemeente van vooringenomenheid ('Het is ook wel het rapport wat de gemeente wil zien natuurlijk'). Ambtenaren negeren de beschuldigingen. De tweede ambtenaar verlegt de aandacht naar de onderzoeksopzet en maakt burgers hiervoor medeverantwoordelijk ('We hebben het vorig jaar afgesproken zo'). De eerste ambtenaar biedt zonder op de beschuldigingen in te gaan een opening ('We gaan het op een andere manier doen.)' De tweede bewoner wijst deze opening van de hand. Hij wordt stelliger in zijn beschuldiging naar de gemeente.

Door het onderzoek als zodanig ter discussie te stellen voorkomen bewoners dat de inhoud ervan wordt besproken. Bewoners zetten een negatief beeld neer van de gemeente als onbetrouwbaar, niet open en vooringenomen. Ambtenaren negeren deze beschuldigingen, waarop bewoners hun beschuldigingen stelliger formuleren. Net als in het vorige fragment gaan gespreksdeelnemers ook hier niet in op wat de ander beoogt te zeggen. Nu zijn het bewoners die niet ingaan op de inhoudelijke kwestie die een ambtenaar aan de orde wil stellen.

Onbespreekbaar maken van oplossingen

Ambtenaren brengen herhaaldelijk oplossingen naar voren. Door het probleem anders te benoemen maken bewoners oplossingen onbespreekbaar. Een van de ambtenaren vertelt dat hij maatregelen wil treffen tegen geluidsoverlast. Hij doet twee voorstellen om de overlast te verminderen van bezoekers die na afloop van een concert of voorstelling naar huis gaan.

Ambtenaar 2: 'Even twee dingen. Extra maatregelen. We zijn natuurlijk begonnen over dat bosje bamboe. Dat is te weinig dat bosje. Ik ben wel aan het kijken naar andere dingen die we kunnen doen. […].

	Ik kan een van de dingen wel noemen en dat is dat ik naar de uitvoerbaarheid van de *klankkast trapsingel* aan het kijken ben.
Bewoner 2:	Mmm
Ambtenaar 2:	Dus dat ik kijk of er mogelijkheden zijn om dat te verminderen.
Bewoner 1:	Skateborders.
Ambtenaar 2:	En dat zou kunnen in mijn simpele mening door het gebied met de trap met rubber te bekleden en om aan de woningkanten ook iets aan geluidsisolatie te doen. Maar… (wordt onderbroken)
Bewoner 2:	Specifiek tegen het doorklappen tegen de muur aan?
Ambtenaar 2:	Nee, maar ook het praten….
Bewoner 2 (boos):	Ja, sorry. Klankkast… voor mij is dat gebied geen *klankkast* maar een *geluidsdoorlaat* hè. Dus het schiet vanaf de molen bij ons de straat in en het schiet vanaf het [cultureel complex] de straat in. En het trekt mensen aan. En als ze er eenmaal staan… Je mag het proberen en doen hoor! Ik vind het goed…
Ambtenaar 2:	Ik wil kijken wat of ik dat soort maatregelen een behoorlijke demping van het geluid tot gevolg heeft. En of het ook betaalbaar is. Een paar van dat soort maatregelen heb ik dus.

De ambtenaar erkent dat een eerdere oplossing onvoldoende was en dat hij oplossingen onderzoekt om de geluidsoverlast te verminderen. Hij benadrukt zo de responsiviteit van de gemeente. Bewoners interpreteren zijn voorstel als een oplossing voor de geluidsoverlast van *skateborders* en niet van *bezoekers*. De ambtenaar legt uit dat de maatregel is bedoeld om geluidsoverlast van *bezoekers* tegen te gaan. Een bewoner onderbreekt hem en construeert een ander perspectief op het probleem ('geen *klankkast* maar een *geluidsdoorlaat*'). De voorgestelde oplossing veegt hij met een cynische opmerking van tafel ('Je mag het proberen en doen hoor. Ik vind het goed.'). Geen van de deelnemers vraagt wat de bewoner bedoelt of reageert op de inhoud of emotie van wat hij zegt. De ambtenaar licht een tweede maatregel toe.

Bewoners construeren een ander beeld van het probleem en blokkeren zo een gesprek over de oplossing. Andere deelnemers gaan niet in op wat bewoners zeggen. Er is geen sprake van enige uitwisseling, noch over de oplossing noch over het probleem. Bewoners voorkomen zo dat er overeenstemming over het voorstel kan worden bereikt.

Beleving achteraf: beheergroep is vastgelopen

In de interviews geven deelnemers, bewoners en ambtenaren, te kennen dat er in hun perceptie weinig vooruitgang is geboekt in het gesprek. Deelnemers hebben geen vertrouwen meer in de beheergroep. 'Er is gewoon geen vertrouwen meer…. Ja, dat is het eigenlijk.', zegt een bewoner. Een ambtenaar verwoordt het als volgt: 'Nou, eigenlijk heb ik het gevoel om heel eerlijk te zijn dat we het nooit goed doen daar. Nooit goed doen in de zin van dat we het nooit meer goed kunnen doen '. Tot slot zijn deelnemers pessimistisch over het vervolg van het participatieproces. Een van de ambtenaren zegt: 'Oh, dit suddert door… en straks is dat plein klaar […] en dan is er een avond te veel gedoe en dan zal er weer wat zijn.' Bewoner: 'Ik zie dit leegbloeden.'

Opvallend is dat alle deelnemers verwijzen naar het voorafgaande proces om het verloop van het gesprek te verklaren. Bewoners hebben geen vertrouwen in de gemeente omdat deze in hun ogen nooit naar hen heeft geluisterd. In de perceptie van bewoners is de gemeente bij herhaling afspraken niet nagekomen: 'Het wegvegen van al die afspraken! Alle tijd en energie die wij hebben gedaan om mee te denken en dat wordt gewoon niet gehonoreerd!'. Bewoners voelen zich unfair bejegend door de gemeente: 'Er zitten twee dingen aan. Het echte issue. Nou ja, als je heel erg gaat kijken dan… valt het me alles mee hoeveel last we ervan hebben. Waarom ik er echt zo actief nog in zit, is… het is een beetje een principekwestie geworden nou over de hele gang van zaken. Over hoe we behandeld zijn.'

Ambtenaren zien als belangrijkste verklaring voor het verloop van het gesprek dat het onmogelijk lijkt het negatieve beeld dat burgers van hen hebben te veranderen. Een ambtenaar: 'En als er dan weer iets is, dan is het de gemeente heeft weer niet gedaan wat ze beloofd had.' Ambtenaar twee: 'Alles blijft hangen. Op een gegeven moment hadden wij gehoopt (…), dat je daar weer een soort energie van kreeg om met een schone lei verder te gaan, maar dat kan dus niet.' De beleving van het verleden door burgers wordt telkens geactualiseerd ongeacht wat er in het heden gebeurt.

Beheergroep verslaafdenopvang: ruimte voor andere perspectieven

Vier bewoners, drie ambtenaren, vier medewerkers van de Opvang voor Verslaafden en de wijkagent nemen deel aan het gesprek. De bijeenkomst duurt 2,5 uur en verloopt aan de hand van een agenda. De belangrijkste agendapunten zijn de bespreking van het leefbaarheidsonderzoek en de

actielijst. Gedurende de bijeenkomst zijn er maar weinig onderwerpen waarover burgers en ambtenaren van mening verschillen.

Drie, voor het verloop van het gesprek richtinggevende, terugkerende patronen komen in de bijeenkomst naar voren: 1) het erkennen van een ander perspectief, 2) het creëren van gezamenlijkheid en 3) de zorg voor de ander gedurende het gesprek.

Erkennen van een ander perspectief

In het gesprek is er ruimte voor andere perspectieven op een kwestie. Onderstaande fragmenten uit een tienminuten durende bespreking over het delen van informatie illustreren dit patroon. Bewoners vinden dat er onvoldoende gegevens zijn over de overlast van de verslaafdenopvang. Toezeggingen over het beschikbaar stellen van politiegegevens zijn niet nagekomen. De kwestie speelt al sinds de instelling van de beheergroep. Als oplossing is besloten de notulen van het uitvoeringsoverleg tussen ambtenaren, de manager en de wijkagent beschikbaar te stellen. De manager wil deze afspraak ter discussie stellen.

Manager:	Ik had daar nog wel een… wat ik daar een beetje ingewikkeld aan vind dat is dat we… We hebben dat uitvoeringsoverleg met de politie en met de BOA's erbij. Ik zie dat zelf echt als een werkoverleg en om nou met naam en toenaam de dingen door te sturen die daar besproken worden dat lijkt mij nou niet de bedoeling.
Bewoner 3:	Nee, dat moet ook niet met naam…
Allen:	Nee, nee, nee…
Manager:	Dus ik weet niet in welke zin jullie dit hadden gezien?
Directeur:	Ik kon niet meer helemaal terughalen wat hier ook al weer de idee achter was.
Gespreksleider:	Nou het idee was volgens mij, die cijfers dat bleef maar gedoe. Wat betekent dat nou? Komen die nou of komen die nou niet? En het idee was: maar is het niet veel belangrijker dat het goed loopt en dat er goed overleg is? Geeft dat overleg niet veel meer inzicht in wat er nou eigenlijk gebeurt in de buurt? En daarvan was dan het resultaat van kunnen wij dan de notulen zien. En er staat nergens dat dat met naam en toenaam moet. Maar zouden die notulen ons een indruk kunnen geven van wat speelt er? Dat was het idee.

Directeur: Bij nader inzien brengt [manager] naar mijn mening idee terecht in dat er ook veel informatie in staat die privacygevoelig is en dan vraag ik me even af wat de meerwaarde is. Als die meerwaarde er zou zijn, of het misschien een idee is om mondeling in de beheergroep terugkoppeling te geven.

De manager formuleert haar punt omzichtig en legitimeert het door te wijzen op de privacy van cliënten. Ze checkt of deelnemers het belang van privacyregels onderschrijven en stelt vervolgens een open vraag ('dus ik weet niet in welke zin jullie dit hadden gezien?') De directeur brengt hierop de onderliggende kwestie naar voren ('wat hier ook al weer de idee achter was'). De gespreksleider legt uit wat het idee was. De directeur valt de manager bij en stelt ter discussie of de notulen daadwerkelijk voorzien in de behoefte van de bewoners. Direct daarna doet hij een voorstel voor een oplossing ('mondeling terugkoppeling') waarin hij probeert tegemoet te komen aan het perspectief van de manager (privacy en extra werk) én van de beheergroep (informatiebehoefte).

Wanneer deelnemers het niet met elkaar eens zijn wordt ruimte gecreëerd om vanuit verschillende perspectieven naar een kwestie te kijken. De inbreng van deelnemers laat ruimte aan andere opvattingen en er worden vragen gesteld. Er wordt een oplossing geformuleerd waarmee tegemoet wordt gekomen aan verschillende perspectieven van deelnemers.

Creëren van gezamenlijkheid

De gespreksleider en deelnemers benaderen kwesties vanuit de gezamenlijkheid van de beheergroep. Deelnemers formuleren als deelnemers van beheergroep in plaats van onderlinge verschillen te benadrukken. Het gesprek over de informatievoorziening gaat verder en de manager brengt nogmaals haar bezwaren naar voren. De directeur herhaalt zijn voorstel om mondeling terug te koppelen.

Gespreksleider: Ik zit even te kijken of de leden van de beheergroep dat voldoende… De beheergroep moet natuurlijk de vinger aan de pols houden. Vinden ze dat ze op deze manier voldoende pols hebben om vast te houden?

Bewoner 1: Ik wil het proberen, maar ik vind het heel lastig… We krijgen zo weinig te horen en je hebt helemaal geen politiecijfers. Het is ontzettend lastig om je dan een beeld te vormen.

De gespreksleider toetst of er steun is voor het voorstel van de directeur. De gespreksleider benadert de informatievoorziening als voorwaarde voor het functioneren van de beheergroep ('leden van de beheergroep') en brengt zo indirect het perspectief van bewoners naar voren ('de *beheergroep* moet natuurlijk de vinger aan de pols houden'). Bewoners nemen als enigen niet deel aan het uitvoeringsoverleg. Een van de bewoners laat zien van goede wil te zijn ('Ik wil het proberen') maar dat hij te weinig informatie heeft om te kunnen functioneren in de beheergroep ('Het is ontzettend lastig om je een beeld te vormen'). De bewoner brengt feiten naar voren ('je hebt helemaal geen politiecijfers') en laat achterwege dat het probleem al jaren speelt en wie hiervoor verantwoordelijk is.

Door kwesties vanuit de gezamenlijkheid van de beheergroep te bespreken voorkomen deelnemers dat onderlinge verschillen ontstaan of groter worden. Verder gaan deelnemers niet in op wie verantwoordelijk is voor de situatie waardoor tegenstellingen geen ruimte krijgen.

Zorg voor elkaar

Deelnemers houden tijdens het gesprek rekening met het perspectief van anderen. Het gesprek over de informatievoorziening wordt voortgezet. Opnieuw worden verschillende perspectieven op de kwestie belicht mogelijke oplossingen naar voren gebracht en weer terzijde geschoven. De manager brengt voor de derde keer haar bezwaren naar voren.

Ambtenaar 1: Nou ja, de vraag, of tenminste zoals die naar voren kwam de vorige keer, is wel de behoefte van de beheergroep om toch feeling te houden, en dan met name in de zomermaanden, met hoe het gaat.

Manager: Maar dat begrijp ik. Maar dat wordt hier ook besproken aan de hand van de klachten die er zijn. En ik kan alleen maar iets vertellen over de klachten binnen de beheergroep en als het gaat om cijfers binnen de hele straat dat is toch iets wat jij [wijkagent] zal moeten vertellen. Dus van ons…

De wijkagent legt uit dat het, vanwege het registratiesysteem, niet mogelijk is om informatie te genereren over de cliënten van de opvang.

Directeur: Dat blijft dus een blind spot. Alleen de behoefte om een gevoel te krijgen wat er zo ongeveer gebeurt dat kan ik me wel voorstellen. Daarom dacht ik misschien is het een probeersel om eerst eens een paar keer een terugkoppeling, een globale terugkoppeling, dat is ook bureaucratisch gezien is dat heel laag en zit daar weinig geregel bij, om dat te doen.

Bewoner 1: Dat is eigenlijk wat we willen. Veel meer hoeft het niet te zijn.

Allen: Ja…

Bewoner 1: Want als er dan iets bij zit dan kunnen we altijd nog vragen van…

Directeur: Ik kan me voorstellen dat je als bewoner gewoon af en toe het gevoel wilt hebben van wat gebeurt er nou precies. Welke dingen spelen er nou.

Bewoner 1: Je mag van een beheergroep verwachten dat ze dat vragen.

Een van de ambtenaren brengt het perspectief van bewoners onder woorden als behoefte van de beheergroep ('behoefte van de *beheergroep*'). Ze laat zo zien dat ze het perspectief van bewoners heeft gehoord en erkent. De manager toont eveneens erkenning voor het perspectief van de bewoners ('maar dat begrijp ik'). Ze wijst op de verantwoordelijkheid van de politie. De directeur verlegt het gesprek van de verantwoordelijkheid van de politie terug naar een voorstel voor een compromis ('globale terugkoppeling'). Hij voorkomt dat verwijten aan de politie onderwerp van gesprek worden en eenheid van de beheergroep in het geding raakt. Tot slot verplaatst hij zich in het perspectief van bewoners ('dat kan ik me wel voorstellen') waarmee de eenheid opnieuw wordt bekrachtigd.

Een van de bewoners reageert instemmend en benadrukt de bescheidenheid van de bewoners: ('Veel meer hoeft het niet te zijn'). Hij krijgt bijval van anderen. De directeur verplaatst zich nadrukkelijker in het perspectief van de bewoners in ('ik kan me voorstellen dat je als bewoner'). Deze bewoner legitimeert zijn standpunt door te verwijzen naar het functioneren van de beheergroep als geheel ('Je mag van een *beheergroep* verwachten').

Bewoner 1: Je zou eigenlijk na zo'n uitvoeringsoverleg een klein managementsamenvattinkje van vier regels moeten maken zodat je het niet vergeet. Wat hier dan besproken kan worden. Dat hoeven helemaal geen details te zijn maar wat je zegt: Is het een bewoner, zijn het er twee?

Manager: Maar dan gaat het erom dat je de hele zwik bij elkaar hebt. Dat kunnen we wel regelen dan toch?

Gespreksleider: OK?! Nou dan gaat ook [actiepunt] 85A ervan af. Dat is dan wel een positieve bijkomstigheid.
Bewoner 3: We hebben straks geen actie meer over! (gelach)

De betrokken ambtenaren, de directeur en de manager van de verslaafdenopvang verplaatsen zich in het perspectief van bewoners en tonen empathie. Bewoners op hun beurt zeggen oog te hebben voor het perspectief van de manager. Alle deelnemers waken ervoor dat de eenheid in de beheergroep niet in het geding komt.

Beleving achteraf: beheergroep is minder nodig

In de interviews vertellen deelnemers dat er steeds minder te bespreken valt. Bewoners zijn positief over de gemeente en de medewerkers verslaafdenopvang: 'Ik vind dat ze goed luisteren en we worden heel serieus genomen, maar je moet af en toe wel heel streng zijn.' en 'We hebben echt heel veel vertrouwen in dat team. Die zijn echt eerlijk en als we dat gevoel niet zouden hebben, dan hadden we natuurlijk een heel andere situatie gehad.' Een ambtenaar: 'Er wordt adequaat gereageerd als er bijvoorbeeld overlast is. Ik denk dat dit het belangrijkste is.' Ambtenaren benadrukken de afhankelijkheid van de beheergroep van bewoners: 'Je hebt elkaar nodig. Zij weten wat zich in die directe omgeving afspeelt en ja het is gewoon heel fijn dat ze zich ervoor willen inzetten.' Ambtenaren en bewoners brengen beiden het belang van verschillende perspectieven naar voren. Ambtenaar: 'We willen graag kritische mensen ook in die beheergroep hebben. Want op een gegeven ogenblik krijg je een soort blinde vlek.' Bewoner: 'We zouden beste eens een of twee mensen die van wanten weten erbij kunnen hebben.'

Bewoners en ambtenaren verwijzen beiden naar de dramatische start van het participatieproces. De eerste bijeenkomst trok veel meer bewoners dan de gemeente had verwacht. Bewoner: 'Daar stonden allemaal mensen van de gemeente […] en die hadden eigenlijk geen verhaal. De bewoners waren boos, verontwaardigd en niemand kon ze iets vertellen. Dan word je nog bozer.' Ambtenaar: 'Want deze reactie hadden ze [College B&W] niet voorzien, dat de mensen zo woedend waren… dat was echt een eyeopener zeg maar'. In hun perceptie is de situatie in de loop van de tijd vertrouwen ontstaan maar deelnemers vinden het lastig aan te geven hoe dat precies is gebeurd. Ambtenaar: 'Ik weet niet precies of zij [bewoners beheergroep] er faliekant tegen waren, maar gaandeweg zijn ze meer en meer ambassadeurs geworden'.

Conclusie en discussie

Beide bijeenkomsten worden gekenmerkt door verschillende discursieve patronen met een verschillende doorwerking op het participatieproces. De discursieve patronen in de beheergroep *cultureel complex* worden gekenmerkt door *langs elkaar heen praten*. Deelnemers geven aan dat de bijeenkomst in hun beleving niet heeft geleid tot enige voortgang en voorzien dat het participatieproces vastloopt. De discursieve patronen in de beheergroep *verslaafdenopvang* worden gekenmerkt door *ruimte voor verschillende perspectieven* op een onderwerp en leiden tot oplossingen. Deelnemers geven aan dat er steeds minder te bespreken is. In de beleving van bewoners in de beheergroep *cultureel complex* heeft de gemeente vanaf het begin niet naar hen geluisterd. Ambtenaren, de directeur van het complex en de gespreksleider zien het negatieve beeld dat bewoners van hen hebben als oorzaak voor de patstelling die is ontstaan. In de beheergroep *verslaafdenopvang* is er in de beleving van bewoners wel naar hen geluisterd en worden kritische perspectieven gewaardeerd. Bewoners wijzen op het belang van het vertrouwen dat in de loop van het participatieproces is gegroeid.

De resultaten van deze exploratieve casestudie laten zien *hoe* de discursieve ruimte in gesprekken wordt verruimd of vernauwd en wat de doorwerking hiervan is op een participatieproces. Hierbij is niet zo zozeer de aard van het vraagstuk van belang, een *cultureel complex* of *verslaafdenopvang*, maar de manier waarop hierover wordt gesproken en hoe deelnemers dat ervaren. Wanneer deelnemers zich *niet* gehoord voelen formuleren ze hun inbreng stelliger. Wanneer deelnemers zich daarentegen *wel* gehoord voelen worden zij minder stellig in het formuleren van hun perspectieven. Het participatieproces *cultureel complex* dreigt vast te lopen doordat onderlinge tegenstellingen groter worden. De beheergroep *verslaafdenopvang* wordt minder nodig omdat er voortgang wordt geboekt en oplossingen gevonden. In beide cases is de mate waarin deelnemers zich door anderen gehoord voelen cruciaal voor het verloop van het participatieproces.

Tevens geven deze resultaten inzicht in de betekenis van de beleving van het verleden voor de discursieve ruimte in gesprekken. In de loop van beide participatieprocessen raken inhoudelijke kwesties naar de achtergrond terwijl de beleving van voorafgaande gebeurtenissen en wie hiervoor verantwoordelijk is belangrijker wordt. Wanneer deelnemers zich niet gehoord voelen brengen zij

hun ervaring van het verleden naar voren om hun perspectief in gesprekken in het heden te legitimeren. De betekenis van het verleden in gesprekken in het heden neemt daarentegen af wanneer deelnemers zich gehoord voelen. Deze resultaten sluiten aan bij eerdere bevindingen. Forester (2006) laat bijvoorbeeld zien hoe onvrede over de bejegening van deelnemers door overheid in een eerder participatieproces doorwerkt in gesprekken over hetzelfde vraagstuk in het heden.

In beide participatieprocessen in deze studie komt naar voren dat de beleving van voorafgaande interacties wordt ingepast in bestaande cognitieve frames van deelnemers, welke vervolgens het vertrekpunt vormen voor de frames die in gesprekken in het heden worden geconstrueerd (Dewulf et al., 2009; de Vries et al., 2015). Zo ontstaat er meer of juist minder discursieve ruimte om in een gesprek tussen andersdenkenden voortgang te boeken en oplossingen te vinden. Aanvullend empirisch onderzoek in andersoortige participatieprocessen is nodig om diepgaander inzicht te krijgen in discursieve patronen in gesprekken waarin verschillende perspectieven van burgers en de overheid bij elkaar komen en de doorwerking hiervan op het participatieproces.

De resultaten laten zien hoe belangrijk de voorbereiding en uitvoering van gesprekken is in de context van burgerparticipatie (Aarts et al., 2015; Bartels, 2013; Bohm, 1990; Van Herzele & Aarts, 2013). Van de overheid vraagt dit luisteren naar de betekenis die deelnemers toekennen aan gebeurtenissen uit het verleden. De overheid kan van deelnemers niet verwachten met een schone lei te beginnen. Voor de discursieve ruimte in gesprekken zijn dus niet alleen de uitgangspunten, zoals beleidskaders, van de overheid bepalend (Chettiparamb, 2007; Wagemans, 2002), dit geldt evenzo goed voor de framing van voorafgaande gebeurtenissen.

Tot slot nog dit: de overheid verricht allerlei inspanningen om de diversiteit van deelnemers aan burgerparticipatie te vergroten (Broekhuizen & Michels, 2017) maar is er weinig oog voor hoe vervolgens met die verschillende perspectieven moet worden omgegaan. Meer aandacht is nodig voor het ontwikkelen van vaardigheden om gesprekken voor te bereiden en uit te voeren waarin constructief met verschil wordt omgegaan (Aarts, 2015; Sennett, 2012). Essentieel is hierbij dat de overheid luistert naar wat belanghebbenden, waaronder burgers daadwerkelijk beogen te zeggen. Beter leren omgaan met andersdenkenden is ook buiten de context van burgerparticipatie cruciaal om oplossingen te vinden voor actuele maatschappelijke vraagstukken.

3

De betekenis van de manifestaties van kritische burgers voor het verloop van een lokaal participatieproces

Dit hoofdstuk is gepubliceerd als: Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., & Renes, R.J. (2018). Waarderen of veroordelen? de betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 2018(2), 2-24.

Samenvatting

Deze tweede deelstudie gaat over de betekenis van uitsluiting van kritische burgers voor het verloop en de uitkomsten van participatieprocessen. Om de ambities van burgerparticipatie waar te kunnen maken is diversiteit van de deelnemers een belangrijke voorwaarde. Tegelijkertijd is uitsluiting van groepen burgers, waaronder kritische burgers, onlosmakelijk verbonden met burgerparticipatie. Middels twee empirische studies in verschillende gemeenten is onderzocht hoe deelnemers aan twee beheergroepen spreken over kritische burgers en hun manifestaties buiten het participatieproces om en welke betekenis zij hieraan toekennen. In beide cases nemen kritische burgers niet of niet meer deel aan het door de gemeente geïnitieerde participatieproces maar gebruiken andere methodes, waaronder beroep- en bezwaarprocedures, om hun opvattingen naar voren te brengen.

De resultaten laten zien dat met de manier waarop over kritische burgers wordt gesproken uitsluiting legitimeert dan wel kritisch ter discussie stelt. In beide beheergroepen wordt verschillend gesproken over de manifestaties van kritische burgers: kritische perspectieven worden als waardevol en nodig of als onredelijk en lastig geframed. Het legitimeren van uitsluiting doet afbreuk aan het draagvlak voor de uitvoering van het beleid van de gemeente. Het problematiseren van uitsluiting resulteert in een responsieve benadering van kritische burgers wat zowel het verloop van het proces als het draagvlak voor de uitvoering van het beleid ten goede komt.

Inleiding

In 2014 zette de gemeente Utrecht een streep door de ambitieuze plannen voor een windmolenpark op Lage Weide, een industrieterrein aan de rand van de stad. Dit besluit werd genomen na drie jaar van voorbereiding, waaronder het doorlopen van een participatieproces. Een groep kritische burgers weigerde deel te nemen aan het door de gemeente geïnitieerde participatieproces en manifesteerde zich op allerlei andere manieren, bijvoorbeeld in de media. In het besluit om de windmolens niet te plaatsen verwees de gemeenteraad naar het gebrek aan draagvlak onder burgers voor het windmolenpark (Gemeente Utrecht, 2014).

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Het komt vaker voor dat groepen burgers, in dit voorbeeld burgers die kritisch zijn over het beleid van de gemeente, afzien van deelname aan een door de overheid geïnitieerd participatieproces. Echter om bij te kunnen dragen aan de beoogde doelen van burgerparticipatie is diversiteit van de deelnemers een voorwaarde (Fung, 2006; De Graaf, 2007; Michels & de Graaf, 2010; Michels & Binnema, 2016; Tonkens, 2009). Een diverse groep deelnemers zorgt ervoor dat vraagstukken vanuit verschillende perspectieven worden benaderd, zodat hier bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid rekening mee gehouden kan worden (Aarts et al., 2014). Burgerparticipatie draagt zo bij aan kwalitatief beter beleid en aan draagvlak voor de uitkomsten ervan bij burgers.

Onvoldoende diversiteit van de deelnemers aan een participatieproces brengt het risico met zich mee dat het draagvlak voor de uitkomsten beperkt is. Opvattingen van burgers die niet meepraten kunnen op een later moment alsnog worden ingebracht met vertraging van de besluitvorming tot gevolg (Aarts et al., 2014). Een gebrek aan diversiteit van deelnemende burgers kan er ook toe leiden dat de uitkomsten ervan bij de politieke besluitvorming ter discussie worden gesteld. De waarde van burgerparticipatie als aanvulling op de representatieve democratie wordt op deze manier ondermijnd (Michels & Binnema, 2016).

In de praktijk is diversiteit van deelnemers echter een voorwaarde waar moeilijk aan kan worden voldaan. Met diversiteit wordt ten eerste verwezen naar de mate waarin deelnemers een *afspiegeling* vormen van alle burgers met betrekking tot leeftijd, sekse, opleiding en culturele achtergrond. Onder de deelnemers van burgerparticipatie is over het algemeen sprake van een oververtegenwoordiging van deelnemers die autochtoon, vijftig plus en hoger

opgeleid zijn (Peters et al., 2014; Peters & Van Stipdonk, 2016; Van Houwelingen et al., 2014). Vaak zijn het ook nog eens dezelfde burgers, de zogenaamde *usual suspects*, binnen deze groepen die deelnemen aan participatieprocessen (Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006; Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Smidt, 2015). Ten tweede wordt met diversiteit verwezen naar diversiteit van de inbreng in hoeverre belanghebbenden met verschillende opvattingen en standpunten deelnemen aan een participatieproces.

Onvoldoende diversiteit ontstaat doordat groepen burgers – bedoeld en onbedoeld – worden uitgesloten van deelname aan burgerparticipatie (Hajer, 2005; Leyenaar, 2009; Michels & de Graaf, 2016; Turnhout et al., 2010). Voor de oorzaken van in- en uitsluiting en het voorkomen ervan is veel aandacht (Van den Bovenkamp & Vollaard, 2017; Broekhuizen & Michels, 2017; Denters & Boogers, 2016; Smets & Vlind, 2017; Specht, 2012). Zo weten we dat selectie en zelfselectie van burgers een belangrijke rol spelen. Persoonlijk uitnodigen van deelnemers leidt tot selectie omdat burgers die niet in beeld zijn bij de overheid niet worden gevraagd. Om dit te voorkomen is, vaak geïnspireerd door het pleidooi voor meer directe democratie van David Van Reybrouck (2014), in een aantal gemeenten geëxperimenteerd met het aselect uitnodigen van deelnemers. Het willekeurig benaderen van burgers, door middel van loting uit de gemeentelijke basisregistratie, zou selectie vooraf kunnen voorkomen. Onderzoek naar de effecten van loting laat echter zien dat dit niet of nauwelijks leidt tot meer diversiteit onder de deelnemers (Michels & Binnema, 2016; Michels, 2011; Caluwaerts & Reuchamps, 2014). Zelfs als het gaat om burgerinitiatieven, waarbij niet de overheid, maar burgers het initiatief nemen voor een participatieproces, leidt loting niet tot meer diversiteit (Tonkens et al., 2015).

Naast selectie is er ook sprake van zelfselectie van burgers. Turnhout et al. (2010) onderscheiden twee groepen burgers die ervoor kiezen niet of minder vaak deel te nemen aan participatieprocessen: de zogenaamde onverschillige burgers en de kritische burgers. *Onverschillige burgers* hebben geen animo om te participeren omdat ze niet geïnteresseerd zijn om mee te praten over maatschappelijke vraagstukken of andere prioriteiten hebben (Turnhout et al., 2010; Verhoeven, 2009). *Kritische burgers* zijn wel betrokken maar maken veelal gebruik van kanalen buiten het participatieproces om zich te manifesteren. Voorbeelden hiervan zijn wettelijke mogelijkheden om bezwaar en beroep aan te tekenen of het in de media naar voren brengen van hun opvattingen. Vanuit het streven naar diversiteit van de inbreng zijn kritische burgers vanwege

hun afwijkende perspectieven op een vraagstuk van groot belang voor participatieprocessen.

Vervolgens kan ook het ontwerp van het participatieproces leiden tot zelfselectie van burgers (Chettiparamb, 2007; Hajer, 2005; Van Herzele & Aarts, 2013; Specht, 2012). Inhoudelijke en praktische keuzes in het ontwerp van een participatieproces kunnen eraan bijdragen dat bepaalde groepen burgers afzien van deelname. Zo kan de afbakening van het onderwerp tot gevolg hebben dat burgers niet mee willen praten. Sommige burgers willen wellicht wel praten over de vraag *of* het voetgangersgebied moet worden uitgebreid, maar niet over de vraag *hoe* de uitbreiding ingevuld moet worden. Ook de locatie, het tijdstip en de duur van een bijeenkomst brengen zelfselectie met zich mee.

Tenslotte kunnen ervaringen gedurende het participatieproces ertoe leiden dat deelnemers besluiten af te zien van verdere deelname (Van der Bol & Van der Arend, 2007; Tonkens et al., 2015; Turnhout et al., 2010). Verschillen in kennis en vaardigheden tussen deelnemers brengen met zich mee dat sommigen zich niet gehoord voelen (Fung, 2006; Tonkens et al., 2015; Wagemans, 2002). Ook kritische deelnemers met opvattingen die niet passen binnen de kaders van het participatieproces kunnen zich niet gehoord voelen en daarop besluiten niet langer mee te praten en zich op andere wijze te manifesteren (Verhoeven, 2009; Verloo, 2015).

Kortom, we weten wat oorzaken zijn van selectie en zelfselectie en dat deze moeilijk zijn weg te nemen, maar we weten niet wat het gevolg is van onvoldoende diversiteit voor het verloop en de uitkomst van participatieprocessen. Om inzicht te krijgen in de betekenis van onvoldoende diversiteit kijken we in deze studie naar de wijze waarop deelnemers, burgers, ambtenaren en overige belanghebbenden, aan een gemeentelijk participatieproces spreken over kritische burgers die niet deelnemen en zich buiten het participatieproces manifesteren. Hierbij zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. *Hoe spreken deelnemers aan een gemeentelijk participatieproces over kritische burgers die niet deelnemen?*

2. *Welke betekenis heeft de wijze waarop over kritische burgers wordt gesproken voor het verloop en de uitkomst van het participatieproces?*

In de twee gemeentelijke participatieprocessen rond de vestiging van een naar verwachting overlast gevende instelling uit deelstudie 1, is een framing-analyse

uitgevoerd. Deelnemers zijn ambtenaren, de directeur van de instelling, de wijkagent, een externe gespreksleider en een aantal burgers. In beide cases neemt een kleine groep kritische burgers niet (meer) deel aan het participatieproces en manifesteert zich op andere wijze. Het participatieproces in de ene gemeente is gestart vanwege het besluit van de gemeente om een aantal culturele instellingen, waaronder een poppodium en een café-restaurant te huisvesten op een locatie aan de rand van een woonwijk. In de andere gemeente is een participatieproces geïnitieerd vanwege de vestiging van een 24uurs opvang voor een groep van 29 verslaafden met een psychische stoornis in een woonwijk in het centrum van de stad.

Hierna volgt een uiteenzetting van het theoretisch kader, bestaande uit een aantal concepten die mee richting hebben gegeven aan het onderzoek. Daarna bespreken we de methodologie en de resultaten van het onderzoek. We eindigen met de conclusie en discussie waarin we de resultaten van het onderzoek bespreken binnen een breder wetenschappelijk en maatschappelijk verband.

Theoretische benadering

Omgaan met andersdenkenden

In onze samenleving zijn doorlopend maatschappelijke vraagstukken aan de orde waarover burgers van mening verschillen. In de gesprekken die deel uitmaken van participatieprocessen staat het bij elkaar brengen van die verschillende perspectieven centraal. Helaas verlopen dergelijke gesprekken niet altijd constructief en leiden ze niet altijd tot meer begrip tussen de betrokkenen, laat staan tot overeenstemming. Over het algemeen vinden mensen het namelijk lastig om een gesprek te voeren met mensen met afwijkende opvattingen (Sennett, 2012). We omringen ons – privé en op ons werk – liever met gelijkgestemden dan met andersdenkenden. Een constructief gesprek met andersdenkenden voeren de meesten van ons niet al te vaak en vereist vaardigheden die niet vanzelfsprekend aanwezig zijn (Sennett, 2012; Forester, 2009). Juist in participatieprocessen is omgaan met andersdenkenden cruciaal. Het is daarom belangrijk hoe deelnemers in gesprekken die deel uitmaken van participatieprocessen omgaan met verschillende perspectieven en reageren op afwijkende opvattingen.

Initiatiefnemers van participatieprocessen zijn in de meeste gevallen gericht op het bereiken van overeenstemming (Edelenbos, 2000; Forester, 2009)

waardoor afwijkende opvattingen als lastig of bedreigend kunnen worden ervaren. Turnhout et al. (2010) laten zien dat van deelnemers met opvattingen die afwijken al gauw wordt verwacht dat zij zich conformeren aan het dominante perspectief binnen het participatieproces of anders af te zien van deelname (Turnhout et al., 2010). Afwijkende opvattingen kunnen ook als een gegeven uitgangspunt worden opgevat. In een dergelijke benadering vormen tegenstellingen en conflict de kern van elke democratische samenleving (Mouffe, 2000; Van Gunsteren, 2006) en van burgerparticipatie. Het is een illusie om ervan uit te gaan dat er altijd oplossingen kunnen worden gevonden die aan de perspectieven van alle betrokkenen tegemoetkomen (Mouffe, 2000). In deze benadering wordt het streven naar consensus in participatieprocessen ter discussie gesteld en worden afwijkende opvattingen van kritische burgers niet als bedreigend, maar als waardevol gezien (Verloo, 2015).

Zelfreferentialiteit

Omgaan met andersdenkenden zoals met kritische burgers, is dus niet eenvoudig. De natuurlijke neiging van mensen tot zelfreferentialiteit geeft inzicht in de oorzaken hiervan. Met zelfreferentialiteit wordt de neiging van mensen bedoeld om hun omgeving te bekijken vanuit een eigen idee over wat belangrijk is en wat niet, vaak zonder dat zij zich hiervan bewust zijn (Luhmann, 1995; Aarts & Van Woerkum, 2006; Van Woerkum & Aarts, 2008a en 2008b; Van Herzele & Aarts, 2013). Mensen en organisaties filteren informatie die op een of andere manier hun eigen perspectief bevestigt en die niet als bedreigend wordt ervaren.

De overheid is bij uitstek een zelfreferentiële organisatie (Van Herzele & Aarts; 2013; Wagemans, 2002), met als gevolg dat de inbreng van burgers vaak alleen wordt opgemerkt als deze zo wordt geformuleerd dat deze past in het perspectief van de overheid. In een door de overheid geïnitieerd participatieproces vormen de kaders van de overheid het uitgangspunt voor het ontwerp en de uitvoering. In de participatieprocessen in deze studie zal daarom het perspectief van de gemeente op het onderwerp naar verwachting dominant zijn (Wagemans, 2002). Afwijkende opvattingen van kritische burgers zullen pas worden opgemerkt als deze zijn geformuleerd als officiële klacht of bezwaarschrift, waarmee ze wel passen in de kaders van de overheid (Wagemans, 2002; Lems, et al., 2013).

Framing

De neiging tot zelfreferentialiteit komt tot uitdrukking in onze gesprekken. Wanneer we spreken construeren we frames om betekenis te geven aan de wereld om ons heen. Framing verwijst naar het proces waarin bepaalde aspecten van een situatie worden benadrukt en andere juist worden weggelaten (Aarts & Van Woerkum, 2006; Gray, 2003; Gray, 2004). De definitie van Entman (1993) is veel gebruikt en luidt als volgt: 'To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/ or treatment recommendation for the item described' (Entman, 1993: 52). Door het construeren van frames proberen we *ons* perspectief op een vraagstuk, de oorzaken en mogelijke oplossingen naar voren te brengen om zo bepaalde doelen te bereiken. De manier waarop betekenis wordt gegeven aan een situatie met behulp van frames, heeft vervolgens invloed op wat er daarna in de werkelijkheid gebeurt. Zoals Ford zegt: 'Realities are constructed and maintained in and through conversations' (Ford, 1999: 483).

Dewulf et al. (2009) maken onderscheid tussen de cognitieve en interactionele benadering van framing. In beide benaderingen staan verschillende, elkaar aanvullende aspecten van framing centraal. In de cognitieve benadering worden frames gezien als min of meer vaststaand en de weerslag van mentale voorstellingen van mensen. In de interactionele benadering worden frames opgevat als interactionele constructies, veranderlijk en afhankelijk van de context van het gesprek waarin ze naar voren worden gebracht (Aarts & Van Woerkum, 2006; Dewulf et al., 2009; Dewulf & Bouwen, 2012). De nadruk ligt in deze benadering op *framing*, het proces waarin frames tot stand komen (Hulst & Yanow, 2016). Om de wijze waarop over kritische burgers en hun manifestaties wordt gesproken te analyseren, maken we in dit onderzoek gebruik van een interactionele benadering van framing. Een analyse van de identiteits- en karakterframes die deelnemers in interactie construeren geeft inzicht in het beeld dat zij construeren, respectievelijk van zichzelf en van, in dit geval, kritische burgers en hun manifestaties (Aarts & Van Woerkum, 2006; Dewulf et al., 2009; zie ook Gray, 2003). Karakter- en identiteitsframes hangen met elkaar samen: door een beeld van de ander te construeren (karakterframe) laten mensen tegelijkertijd zien hoe zij hun eigen rol in relatie tot de ander construeren (identiteitsframes).

In dit onderzoek bestuderen we de manier waarop deelnemers aan een participatieproces spreken over kritische burgers die niet deelnemen. We

kijken allereerst hoe deelnemers kritische burgers en zichzelf door middel van framing karakteriseren en naar de wijze waarop zelfreferentialiteit hierbij een rol speelt. Daarna volgt een beschrijving van de betekenis van de manier waarop gesproken wordt over kritische burgers voor het verloop en de uitkomst van het participatieproces.

Dataverzameling en -analyse

Er is een vergelijkend casestudieonderzoek uitgevoerd van twee lokale participatieprocessen die op belangrijke aspecten overeenkomen. Dataverzameling vond plaats onder deelnemers van zogenaamde beheergroepen in twee middelgrote (circa 100.000 respectievelijk 200.000 inwoners) gemeenten. Beide beheergroepen zijn door de gemeenten ingesteld als participatie-instrument bij de implementatie van omstreden beleid. Beide beheergroepen zijn voor een langere periode ingesteld en komen een aantal keer per jaar in een vaste samenstelling bijeen.

In beide gemeenten neemt een kleine groep bewoners (3-5) deel aan de beheergroep. Het merendeel van de buurtbewoners staat positief of onverschillig tegenover de komst van de voorziening en houdt zich afzijdig. Desalniettemin is er in beide cases een kleine groep burgers zeer kritisch en boos over de voorziening. Deze burgers hebben zich vanaf het eerste moment verzet en praten niet (meer) mee in de beheergroep. Zij maken hun opvattingen kenbaar langs andere wegen, zoals door het indienen van klachten, bezwaar- en beroepsprocedures, genereren van media-aandacht en het leggen van contacten met gemeenteraadsleden en bestuurders.

Dataverzameling

Dit artikel is mede gebaseerd op secundaire analyse van de data die voor de studie in hoofdstuk 2 zijn verzameld. Dataverzameling vond plaats door 1) het afnemen van semigestructureerd interviews met deelnemers en 2) het bijwonen van bijeenkomsten van beide beheergroepen. In de interviews stonden de ervaringen van deelnemers met deze bijeenkomst als onderdeel van het participatieproces centraal. Ambtenaren en overige professionals vertelden uitgebreid over de kritische burgers en hun manifestaties buiten het participatieproces, terwijl burgers hier minder over spraken.

In totaal zijn 15 interviews (1-1,5 uur) afgenomen met deelnemers aan beide beheergroep: burgers, ambtenaren, de directeur of manager van de voorziening, de wijkagent en een externe procesbegeleider. In Tabel 2.1 (blz. 46) is het overzicht van de respondenten per beheergroep te vinden. Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Uit de interviews zijn fragmenten geselecteerd waarin geïnterviewden spreken over de kritische burgers en hun manifestaties. Deze zijn vervolgens geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti. Daarnaast zijn twee bijeenkomsten van de beheergroepen bijgewoond waarin wordt verwezen naar het gedrag van kritische burgers en hoe daar mee om te gaan. De bijeenkomsten (circa 2,5 uur) zijn opgenomen en getranscribeerd. Ook deze data zijn meegenomen in het onderzoek. Tot slot is een documentenanalyse uitgevoerd van relevante beleidsnota's, onderzoeksrapporten, notulen van beide beheergroepen en berichtgeving in de media.

Data-analyse

Om inzicht te krijgen in de constructie van frames door deelnemers zijn fragmenten uit de interviews waarin gesproken wordt over kritische burgers en hun manifestaties geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader. Met behulp van framing analyse kan diepgaand inzicht verkregen in de discursieve patronen die typerend zijn voor de wijze waarop deelnemers spreken over kritische burgers. Hiervoor is een analyse uitgevoerd van de karakter- en identiteitsframes. De betekenis van kritische burgers die niet deelnemen en hun manifestaties voor het participatieproces is gebaseerd op een analyse van de transcripten van de interviews en van de bijeenkomsten van beide beheergroepen. De documentenanalyse heeft inzicht gegeven in de context waarin beide beheergroepen functioneren.

Resultaten

Na een introductie per beheergroep volgt een beschrijving van de frames waarmee deelnemers zichzelf en kritische burgers karakteriseren. De resultaten worden afgesloten met een analyse van de betekenis voor het participatieproces van kritische burgers en hun manifestaties.

Beheergroep Cultureel Complex

De beheergroep Cultureel Complex komt eens in de twee maanden bij elkaar en is de opvolger van een klankbordgroep die gedurende de beleidsontwikkeling is ingesteld. Op de mailinglijst van de beheergroep staan de namen van ongeveer twintig burgers. De bijeenkomsten worden meestal bijgewoond door vier of vijf bewoners, drie ambtenaren, de directeur van het Cultureel Complex, de wijkagent en de beheerder van de woningbouwcorporatie. Een externe procesbegeleider zit de bijeenkomst voor. De bijeenkomst die is bijgewoond duurt, ondanks het voornemen om het kort te houden, 2,5 uur. De belangrijkste agendapunten zijn de uitkomsten van een leefbaarheidsonderzoek in de buurt, het klachtenoverzicht en de actielijst van de beheergroep. Of het nu over de verlichting rondom het nieuwe complex gaat, over mogelijke overlast van een festival of het uitdijen van het terras van het restaurant, ook in het gesprek van de beheergroep lopen de opvattingen van ambtenaren en burgers vaak uiteen. De inbreng van kritische burgers die niet meepraten klinkt duidelijk door in het overleg. De projectleider, wijkagent en een van de burgers die deelnemen aan de beheergroep zijn per mail en telefonisch benaderd door hen benaderd. In de meeste gevallen leidt het gesprek in de beheergroep niet tot overeenstemming, maar wordt afgesproken om er in een volgend overleg op terug te komen.

‘Kritische burgers zijn onredelijk en unfair’
Ambtenaren, procesbegeleider en directeur van het Cultureel Complex vertellen in de interviews na afloop van de bijeenkomst uitgebreid over kritische burgers. Wanneer ze spreken over kritische burgers framen ze hun gedrag als *onterecht* en *unfair*. De ambtenaren leggen uit waarom ze de bezwaren van kritische burgers tegen het Cultureel Complex *onterecht* vinden:

> ‘Je woont in de binnenstad en in de rand van de binnenstad kan zoiets gebeuren. Je zit tegen een wijk in ontwikkeling aan met een heel breed

bestemmingsplan, daar kunnen dingen gebeuren en dat blijkt nu ook te gebeuren. Dus je verwachtingen waren, zeg maar, onterecht wil ik niet helemaal zeggen, maar strookten niet helemaal met de werkelijkheid. Dat heb ik zelf ook een aantal keer tegen ze gezegd.' (projectleider)

'Zij stelden: "Onze huizen worden minder waard, en nu heb ik ineens dit en ik woonde in de buitenste stad en nu blijk ik ineens in de binnenstad te wonen". Maar dat was altijd al zo, alleen, ze hebben dat niet zo gevoeld, omdat daar een hele tijd niets gebeurde, want het stond gewoon leeg toen de kantoren eruit waren. […] Dus ik vind het in feite een oneigenlijk argument. Maar goed, dat is een heel persoonlijke, dat is voor mij heel persoonlijk. Ik ken genoeg mensen die zeggen: ik vind het heerlijk en ons huis wordt meer waard want… en we hebben de mooiste culturele voorziening van [de regio]. Dat is zo'n gevoel. Dat kan je bijna niet omschrijven.' (beleidsambtenaar)

De ambtenaren die hier aan het woord zijn brengen op voorzichtige wijze naar voren dat kritische burgers geen realistisch beeld te hebben van de situatie. De opvattingen van kritische burgers worden gerelativeerd door feiten ('maar dat was altijd al zo') tegenover persoonlijke ervaringen te stellen ('*alleen hebben ze dat niet zo gevoeld'*). Daarnaast wordt benadrukt dat er ook andere meningen zijn: '*er zijn immers genoeg mensen die zeggen, ik vind het heerlijk'*. Door gebruik te maken van een disclaimer *('onterecht wil ik niet helemaal zeggen'*) wordt indirect toch gezegd dat de verwachtingen van de kritische burgers onterecht zijn.

Ambtenaren en betrokken professionals in de beheergroep framen het gedrag van kritische burgers niet alleen als *onterecht* maar ook als *unfair*. Zo beschuldigt de procesbegeleider hen ervan klachten in te dienen terwijl die, volgens hem, ongegrond zijn:

'Dan komt de politie binnen en je ziet in de melding dat ze het alleen maar hebben over het verleden en niet meer over wat er op dat moment aan de hand is. […] Dus dan weet je op een gegeven moment niet meer. Waar moet ik op reageren? Wat gebeurt hier nou? Er is overlast. De politie komt. De politie ziet niet anders dan dat het druk is. Heeft geen reden om in te grijpen want het loopt eigenlijk gewoon. Het is alleen maar druk.' (procesbegeleider)

Beide ambtenaren vertellen op hun beurt dat kritische burgers hen ervan beschuldigen onbetrouwbaar en oneerlijk te zijn:

> 'Ze hebben natuurlijk vaak genoeg ook gezegd 'jij bent ook niet te vertrouwen. Jij zat er ook bij toen het over die deur ging.' Dan zeg ik, ja ik zat er ook bij. […] Dus voor mijn gevoel heb ik niet, zeg maar heb ik geen dubieuze rol gespeeld, maar dat kan je gemakkelijk in de schoenen geschoven worden.' (projectleider)

> 'Maar ze zijn echt bang dat we dingen achterhouden en dat vind ik wel naar. Dat vind ik een wantrouwen… Daar heb ik ook een keer wat over gezegd van, in het overleg. Je mag mij van alles betichten maar niet dat ik niet eerlijk ben. Als ik zeg dat ik het niet weet, dan weet ik niet. En als ik het niet heb, dan heb ik het niet. Want anders dan krijg je het van me, daar heb je recht op. Maar dat blijft wel ergens hangen.' (beleidsambtenaar)

Tot slot verwijt de directeur van het Cultureel Complex de kritische burgers dat zij met opzet een negatief beeld over hem verspreiden:

> '…die bewoner stuurt die reactie dan naar de gemeenteraad toe waarbij ze de zaken die, waarvan zij al wist dat ze niet klopten, toch kenbaar maakt aan de gemeenteraad. Ja als gesubsidieerde, als directeur van een gesubsidieerde instelling, gaat het ook over beeldvorming over mijn persoon. Dus ik vond dat echt te ver gaan. Je zou kunnen zeggen dat is smaad.' (directeur Cultureel Complex)

In het eerste fragment beschuldigt de procesbegeleider kritische burgers ten onrechte van het indienen van klachten en het opblazen ervan door er gebeurtenissen uit het verleden bij te halen. De procesbegeleider objectiveert zijn verwijt met de constatering van de politie *'het is alleen maar druk'*. Vervolgens vertellen ambtenaren dat kritische burgers hen ten onrechte beschuldigen van onbetrouwbaarheid en oneerlijkheid. We herkennen opnieuw een disclaimer (*'Je mag mij van alles betichten maar niet dat ik niet eerlijk ben')* waarmee de spreker een identiteitsframe construeert van een eerlijk persoon. De directeur van het Cultureel Complex, tot slot, bouwt zorgvuldig een karakteriserings-frame op waarmee hij de kritische burgers beschuldigt van smaad.

‘Kritische burgers willen geen gesprek’
Ambtenaren en betrokken professionals in de beheergroep vertellen in de interviews hoe zij hebben geprobeerd om contact te leggen met enkele van de kritische burgers, echter zonder succes.

> ‘We hebben een aantal keer ook geprobeerd om formeel, informeel met die mensen in contact te komen en dat lukt elke keer niet. ‘Ja wij willen wel komen praten’ Dan doen ze net alsof ze toenaderen, maar dan even later, dan laten ze het gewoon weer helemaal… Dan zeggen ze op deze basis, nu heb je je zo laten kennen, nu willen we niet meer praten. Wat was dat bijvoorbeeld? Toen zei ik bepalen jullie dan maar wie erbij komt. Toen zeiden ze ‘ja dan moeten wij ook nog bepalen wie erbij komt? Nou we hebben helemaal geen vertrouwen meer in dit gesprek’. Ja dat is dus eigenlijk een reden zoeken om het gesprek niet meer te willen.’ (projectleider)

> ‘Er gebeurden rare dingen. Je geeft op een gegeven moment aan van je wilt praten. […] Ik wil eigenlijk gewoon wel in gesprek. Ik wil jullie verhaal horen en kijken welke openingen er nou liggen. Ja, zei ze, maar dan wil ik ook dat je andere uitstappers erbij betrekt en zou je die dan persoonlijk willen benaderen. En dat werd heel lastig. Want dan ging ik met ze in gesprek en dan zeiden ze, dat wil ik helemaal niet. Of ze … conspiracy, ze zochten er wat achter van dat ik nog andere doelen en plannen had.’ (procesbegeleider)

Professionals zeggen machteloos te staan tegenover deze kritische burgers. De verantwoordelijkheid voor de situatie die is ontstaan leggen ze bij hen waarbij ze zichzelf framen als redelijk denkend en bereid tot praten (*‘We hebben een aantal keer ook geprobeerd om formeel, informeel met die mensen in contact te komen en dat lukt elke keer niet’*, … *‘Toen zei ik bepalen jullie dan maar wie erbij komt’),* en de kritische burgers als degenen die elk gesprek tegenhouden *(’ja dan moeten wij ook nog bepalen wie erbij komt’* en *‘dan wil ik ook dat je andere uitstappers erbij betrekt en zou je die dan persoonlijk willen benaderen?’)*

In de onderstaande fragmenten benadrukken de procesbegeleider en de directeur van het Cultureel Complex hun machteloosheid ten aanzien van de kritische burgers door hen te framen als lastige personen waarmee geen land te bezeilen is:

> ‘En misschien is het moeilijk om te zeggen, maar er zit natuurlijk ook een soort vasthoudendheid en gekte in. Er zijn mensen die van dit soort dingen hun hobby maken en dan is er ook niet zoveel aan te doen. Dan is er ook, dan is het duidelijk ze zullen altijd ergens iets zoeken. Dan moet je er eigenlijk geen olie meer op gooien. Dan moet je er geen aandacht meer aangeven, dan moet je het maar gewoon laten gaan. Dan merk je dat zo’n persoon op een ander vlak wel weer zijn brieven gaat schrijven en zijn zuur gaat strooien.’ (procesbegeleider)

> ‘Nou ja kijk hoe die mensen zich opstelden in het begin toen we net met elkaar kennismaakten. Toen had ik eigenlijk al de indruk: er is maar een hele kleine kans dat dit goed gaat komen. Mensen waren echt zo overspannen en de wensen die zij op tafel legden werden als een soort eis geformuleerd. Terwijl uiteindelijk is het samenwonen in een buurt toch een compromis en daar, ja waren deze mensen ook niet echt toe in staat. Het moet zus en zo, en anders zijn wij teleurgesteld. Ja dat is een ondoenlijke opgave.’ (directeur Cultureel Complex)

De procesbegeleider en directeur brengen de kritische burgers in diskrediet door hen te typeren als ‘overspannen’ of ‘gek’. Zij wijten de impasse die is ontstaan aan hen als persoon en trekken op basis hiervan de conclusie dat het een *‘ondoenlijke opgave’* is. Zo legitimeren zij hun besluit om de kritische burgers te negeren: *‘dan moet je er eigenlijk geen olie meer opgooien. Dan moet je er geen aandacht aan geven’*. De ambtenaren en betrokken professionals in de beheergroep zeggen kritische burgers verder te negeren. Kortom, wanneer professionals in de beheergroep spreken over kritische burgers en hun gedrag construeren ze negatieve karakter frames, onredelijk en unfair. Ze legitimeren hun frames door het gedrag én de kritische burgers als persoon in diskrediet te brengen en de verantwoordelijkheid voor de impasse die is ontstaan bij hen neer te leggen. De professionals schetsen een beeld waarin zij volkomen machteloos staan tegenover deze kritische burgers en legitimeren zo dat zij hen verder negeren.

Opvallend is dat burgers die deelnemen aan de beheergroep in de interviews aanmerkelijk minder vertellen over kritische bewoners en hun manifestaties. De frames die zij construeren wijken ook enigszins af van die van professionals, zoals onderstaande fragmenten illustreren:

> ‘Dus ook naar mijn buren toe ben ik dubbel. Want ik snap helemaal hoe ze zich voelen, maar voor een stuk heb ik ook zoiets van: je maakt het ook wel heel moeilijk om in gesprek te komen met jullie’. (bewoner 2)

> ‘Als iemand er zo fanatiek in gaat dan wil je zelf ook niet meer zo echt meebewegen. Ik heb ze weleens een paar keer getipt van “Buuf moet je er nou wel zo hard in gaan?’ (bewoner 1)

Deelnemende burgers hebben begrip voor de ambtenaren en overige professionals, maar ook voor de kritische burgers. Ze geven aan dat ze het gedeeltelijk met de kritische burgers eens zijn, maar geven de voorkeur aan een andere strategie, meepraten in de beheergroep.

Betekenis voor de beheergroep Cultureel Complex

Duidelijk is dat de inbreng van kritische burgers door deelnemers aan de beheergroep negatief wordt geframed. De ambtenaren en betrokken professionals zijn het erover eens de kritische burgers verder links te laten liggen. De procesbegeleider zegt hierover:

> ‘Zij hebben andere kanalen om hun grieven te uiten. Daarmee plaatsen ze zich eigenlijk buiten het participatieproces’. (procesbegeleider)

De uitsluiting van kritische burgers die niet deelnemen aan de beheergroep wordt door middel van framing geconstrueerd en gelegitimeerd. De kritische inbreng van burgers die wel deelnemen aan de beheergroep wordt volgens henzelf evenmin serieus genomen. Een van de deelnemers zegt hierover tijdens de bijeenkomst:

> ‘Ik word dus gewoon echt zuur van het feit dat wij hier een afvalcontainerproblematiek zitten te bespreken en de oplossing gaat zitten in de originele plannen, die ze gestreept en geschrapt hebben. Ondanks het feit dat wij hebben gezegd: doe dat nou niet, want dat gaat problemen geven’. En we krijgen gelijk. Nou dat is elke keer weer. Ik word daar zo moe van weet je.’ (bewoner 2)

De manier waarop afwijkende opvattingen worden geframed, binnen en buiten de beheergroep, draagt bij aan verdeeldheid. Een bewoner dreigt uit de beheergroep te stappen, een ander zegt zijn huis – vanwege de overlast – in de

verkoop te doen. Volgens de projectleider betekent hun vertrek dat het participatieproces is mislukt:

> 'Ik begrijp ook wel dat als niemand meer met ons wil praten, behalve meneer [naam], dat dat het einde is van de beheergroep.' (projectleider)

Het resultaat is dat kritische burgers zich niet gehoord voelen en andere manieren zoeken om hun opvattingen kenbaar te maken. Zo bereiden zij een rechtszaak voor om sluiting van een deel van het Cultureel Complex af te dwingen. Alles bij elkaar neemt het draagvlak voor het Cultureel Complex bij burgers binnen en buiten de beheergroep gaandeweg verder af.

Beheergroep Opvang voor Verslaafden

De beheergroep komt eens in de twee maanden bij elkaar en werd na het besluit over de vestiging van de Opvang voor Verslaafden ingesteld. Aan de bijeenkomst van de beheergroep die is bijgewoond nemen vier bewoners, drie ambtenaren, vier medewerkers van de opvanginstelling en de wijkagent deel. Een externe procesbegeleider leidt de bijeenkomsten. Drie bewoners komen op onregelmatige basis naar de bijeenkomsten, ze zijn deze bijeenkomst niet aanwezig.

De belangrijkste agendapunten van de bijeenkomst, die ruim 2,5 uur duurt, zijn de presentatie en bespreking van de uitkomsten van een leefbaarheidsonderzoek in de buurt en het doorlopen van de actielijst. Er zijn weinig onderwerpen waar de deelnemers over van mening verschillen. Wanneer dit wel het geval is wordt er uitgebreid over gesproken. Eénmaal komen de kritische burgers aan de orde. De onderzoekers melden dat zij, in aanvulling op het leefbaarheidsonderzoek, kritische burgers persoonlijk hebben gebeld om te vragen naar hun ervaringen de afgelopen tijd.

'Kritische burgers zijn waardevol'

Ambtenaren en betrokken professionals in de beheergroep Opvang Verslaafden vertellen in de interviews na afloop van de bijeenkomst eveneens uitgebreid over de kritische burgers en hun manifestaties. Zij framen het gedrag van kritische burgers als lastig, maar tegelijkertijd als waardevol.

> 'Daar ben ik ze eigenlijk wel dankbaar voor, die overburen, want dat hebben ze toch juist door het feit dat ze, toen was het niet leuk natuurlijk, maar juist door

> het feit dat ze er bovenop zaten, dat hield ons superscherp om het wel zo te doen en dan leer je heel goed je grenzen kennen en wat je wel en niet kan.' (manager Opvang Verslaafden)

> 'Maar goed, dan waren ze in de beheergroep nog vrij tolerant vond ik, erg tolerant vind ik. En dus wat helpt, dat zijn dus echt die buren die helemaal niet tolerant zijn, het is niet leuk, maar ze waren wel heel… Dus eigenlijk moeten die nog wel een keer een bos bloemen of zo. Maar ik vind het wel mooi om te zien dat het dan zo loopt want het was echt heftig.' (manager Opvang Verslaafden)

In beide fragmenten verwijst de manager naar de waarde van kritische burgers voor het functioneren van de beheergroep (*'dat hield ons superscherp om het wel zo te doen en dan leer je heel goed je grenzen kennen en wat je wel en niet kan'*). Ze stelt de waarde van de inbreng van kritische burgers zelfs boven die van de 'tolerante' bewoners in de beheergroep (*'dan waren ze in de beheergroep nog vrij tolerant vond ik, erg tolerant vind ik. En dus wat helpt, dat zijn dus echt die buren die helemaal niet tolerant zijn, het is niet leuk, maar ze waren wel heel…'*) Steeds benadrukken beide ambtenaren dat de inbreng van kritische burgers nodig is om te voorkomen dat belangrijke kwesties over het hoofd worden gezien, zoals in de volgende fragmenten:

> 'Nou, daar [deelnemen aan de beheergroep] hebben ze uiteindelijk voor bedankt, maar we willen graag gewoon kritische mensen ook in die beheergroep hebben. Want op een gegeven ogenblik krijg je een soort blinde vlek, dus we hebben ook de volgende beheergroep vergadering een evaluatie. En ja, even erboven hangen van goh, doen we de dingen die we doen wel goed of moeten we kritischer zijn, kunnen we daar andere mensen bij betrekken dus zo.' (beleidsambtenaar)

> 'We hebben een heleboel goede dingen gerealiseerd, maar dit is representatief voor zeventig of tachtig procent van de direct burgers, die hetzelfde gevoel heeft. Maar de grootste tegenstanders horen we nu niet. Ik vind dat er in de beheergroep nieuwe bloed of meer kritische geluiden mogen komen.' (projectmanager)

Ambtenaren laten hiermee zien dat zij zich bewust zijn van hun neiging tot zelfreferentialiteit: *'want op een gegeven ogenblik krijg je een soort blinde vlek'*. Kritische burgers en hun inbreng worden als waardevol gezien voor het

doorbreken van zelfreferentialiteit, juist omdat zij geen onderdeel uitmaken van de beheergroep. Professionals vertellen in de interviews hoe zij aankijken tegen klachten van kritische burgers:

> ‘Nou je moet er altijd vanuit gaan dat mensen niet voor niks klagen. Ze ervaren dit als overlast. Dus je kunt nooit zeggen van nou, het zijn zeurpieten. Want de buurman heeft nergens last van. De buurman had inderdaad nergens last van. Maar dat wil niet zeggen dat zij geen overlast kunnen ervaren. Dus je moet het altijd serieus nemen. En dat doet deze beheergroep ook. Die neemt echt klachten heel serieus.’ (beleidsambtenaar)

> ‘Het belang van dat je al die klachten super, super, super serieus neemt, al is het dat je denkt waar gaat het over? Gewoon niet over na denken, maar serieus nemen. Want als er bijvoorbeeld een nachtdienst een sigaretje stond buiten te roken dan werd er al gebeld van: dat hebben we niet afgesproken. Dus het was heel extreem.’ (manager Opvang Verslaafden)

> ‘Dus ik begrijp waarom bewoners zeggen: “Ik wil dit hele ding hier niet.” Iemand die een eigen woning heeft ziet zijn waarde dalen. Dat snap ik. […] Ik begrijp ook goed dat de stad zegt: “Maar we moeten wel ergens iets doen.” Ik snap ook dat mensen zeggen: “Waarom doe je het niet op een industrieterrein? Daar kunnen ze toch ook prima zitten. Dan hebben wij er geen last van. Of kan het niet in die stad verderop?’ Ik begrijp hen allemaal.” (procesbegeleider)

Ambtenaren en overige professionals in de beheergroep spreken met empathie over klachten van kritische burgers (‘*Je moet er altijd vanuit gaan dat mensen niet voor niks klagen*’ en ‘neem klachten ‘*super, super, super serieus*’). Ze erkennen dat er verschillende perspectieven mogelijk zijn op de opvanginstelling en de overlast die dat met zich mee kan brengen (‘*De buurman had inderdaad nergens last van. Maar dan wil niet zeggen dat zij geen overlast kunnen ervaren*’).

‘Luisteren naar kritische burgers’

Tot slot vertellen een ambtenaar en de manager van de Opvanginstelling wat het betekent om kritische burgers en hun inbreng serieus te nemen.

> ‘Dus het was echt supersnel schakelen, politie, met een club zijn we bij elkaar gekomen. Een soort crisisoverleg. En ja, toen bleek ook dat er ook intern veel

strakker aan de touwtjes nog moest worden getrokken. Dus waar ze eigenlijk in een soort proces zaten, moest dat in een enorme stroomversnelling komen. Er zijn toen ook nog weer overleggen geweest met die bewoners. Die dreigden toen met een rechtszaak van ja, ons huis is niks meer waard en wij hebben aanpassingen aan de woning gedaan.' (beleidsambtenaar)

'We hadden hiertegenover ook een paar buren zitten die erg geobsedeerd waren door wat er allemaal gebeurde hier en er ook een missie van hadden gemaakt om daarmee in gevecht te gaan, zal ik maar zeggen. Dus die alles werd ge… dat was echt een gedoe. Dus we zijn toen ook met die mensen apart nog in gesprek gegaan om afspraken te maken. En daar kwamen bijvoorbeeld nog wat verscherping van afspraken uit voort.' (manager Opvang Verslaafden)

'We hebben wel pogingen gedaan, zelfs ook de kunst er tegenaan gesmeten. Toen hadden we een dichter en een tekenaar. Toen hadden we bedacht: die gaan dan interviews doen bij mensen die ertegen zijn, die ervoor zijn en die gaan dan interviews doen. Die dichter gaat dan interviews doen en die maakt er een mooi gedicht van en de tekenaar die maakt… en dan kunnen we daar weer. Maar goed die kwamen niet eens binnen. Dat ging helemaal niet, dus dat was heel moeizaam. Terwijl we echt probeerden om te kijken hoe kunnen we het anders doen.' (manager Opvang Verslaafden)

Uit de fragmenten komt naar voren hoe is gereageerd op de inbreng van kritische burgers. Er is naar hen geluisterd en het beleid is op grond daarvan aangepast ('*En daar kwamen bijvoorbeeld nog wat verscherping van afspraken uit voort.*') Professionals tonen zich responsief: de inbreng van de kritische burgers wordt serieus genomen. Ze geven aan hoe ze actief en op creatieve wijze contact met hen hebben gezocht. Als pogingen daartoe mislukken, wordt de verantwoordelijkheid hiervoor niet bij de kritische burgers neergelegd, maar wordt een andere aanpak geprobeerd.

Kortom, wanneer professionals spreken over kritische burgers construeren zij positieve – 'waardevol en nodig' – karakter frames. Erkenning van verschillende perspectieven op de opvanginstelling en overlast vormen de legimitatie voor een responsieve benadering van kritische burgers en hun inbreng. Opvallend is dat ook in deze beheergroep het vooral de professionals zijn die zich uitspreken over kritische burgers en hun manifestaties. De frames die de deelnemende burgers construeren laten een iets ander patroon zien dan die van de professionals. Zij lijken zich enigszins gereserveerd op te stellen, zoals

de onderstaande uitspraak van een van hen over de aanwezigheid van kritische burgers laat zien:

> 'Toen dacht ik, dit klinkt veel positiever dan ze uit hun brieven en hun klagen hebben laten blijken hè. Nou hele vriendelijke mensen eigenlijk. Waarbij ik toen dacht wat mankeert er aan jullie dat je daar midden in de nacht video opnames gaat maken? Waarom doe je dat?'

Betekenis voor de beheergroep Opvang voor Verslaafden

De inbreng van kritische burgers wordt door de beheergroep verwelkomd en er wordt naar geluisterd. Zo worden er aanpassingen gedaan aan het gebouw en worden de regels voor bewoners van de Opvang voor Verslaafden aangescherpt. De responsiviteit van de beheergroep draagt bij aan toenadering tussen de beheergroep en de kritische burgers. Een van de ambtenaren vertelt hierover:

> 'Er was bijvoorbeeld een echtpaar woonachtig tegenover het hostel. Dit echtpaar heeft zich voor de zomer erg laten horen, ook met juridische procedures. Ze waren heel kritisch. [De procesbegeleider] heeft hen weten te verleiden een vergadering van de beheergroep bij te wonen. Dat hebben ze gedaan en dat verliep goed. Daar hebben ze ook kritische dingen gezegd. Maar ze wilden niet blijvend zitting nemen in de beheergroep. Hun naam kwam onlangs nog langs, omdat ze gezegd hadden: "Het gaat nu goed".'

Deelname aan de beheergroep wordt niet gezien als voorwaarde om gehoord te worden, aldus de procesbegeleider:

> 'Ik hoop dat dit [gesprekken die zijn gevoerd] een impuls geeft om de contacten steviger te maken. Zo weten we dagelijks wat er speelt. Als het niet goed gaat, dan bellen die mensen op. Dit vind ik een betere opzet [dan proberen kritische burgers deel te laten nemen aan de beheergroep].'

De waarderende benadering van kritische burgers draagt eraan bij dat hun inbreng wordt meegenomen in het participatieproces en dat het draagvlak voor de Opvanginstelling toeneemt.

Conclusie en discussie

Het onderzoek waar dit artikel verslag van uitbrengt laat zien dat de manier waarop gesproken wordt over kritische burgers belangrijke gevolgen heeft voor zowel het verdere verloop van het participatieproces. De aard van de ruimtelijke ingreep lijkt er minder toe te doen dan de manier waarop erover wordt gesproken. Wanneer burgers met afwijkende opvattingen die niet deelnemen aan het participatieproces serieus worden genomen neemt het draagvlak voor de voorziening toe, zo blijkt uit ons onderzoek.

Hoewel kritische burgers in beide gemeenten zich op vergelijkbare wijze manifesteren verschilt de betekenis die hieraan wordt gegeven. Ambtenaren en overige professionals in de beheergroep Cultureel Complex construeren frames waarin zij zichzelf presenteren als machteloos ten opzichte van het, in hun perceptie, onterechte en unfaire gedrag van kritische burgers. Hiermee legitimeren zij dat kritische burgers zoveel mogelijk worden genegeerd. Het gevolg is dat de inbreng van kritische burgers niet serieus wordt genomen en het draagvlak voor het Cultureel Complex ook binnen de beheergroep afneemt. Ambtenaren en overige professionals in de beheergroep Opvang voor Verslaafden framen kritische burgers en hun manifestaties als lastig, maar tegelijkertijd waardevol en nodig. Hiermee legitimeren zij een responsieve benadering van kritische burgers. Het gevolg is dat gehoor wordt gegeven aan de inbreng van kritische burgers en het draagvlak bij hen voor de opvanginstelling toeneemt.

De gevolgen van gebrek aan diversiteit van deelnemers door uitsluiting van kritische burgers voor een participatieproces hangen in deze studie samen met de wijze waarop over kritische burgers die niet meepraten wordt gesproken. In- en uitsluiting van burgers ligt niet vast maar wordt in gesprekken gelegitimeerd dan wel geproblematiseerd. Terwijl ambtenaren en overige professionals in de beheergroep Cultureel Complex overtuigd zijn van hun eigen perspectief, zijn de deelnemers van de beheergroep Opvang voor Verslaafden zich bewust van hun neiging tot zelfreferentialiteit en van het belang deze te doorbreken.

Opvallend is dat professionals in beide beheergroepen uitgesproken opvattingen hebben over kritische burgers. Deelnemende burgers daarentegen spreken aanzienlijk minder over hen. Bovendien wijken de frames van deelnemende burgers af van die van de professionals. In beide beheergroepen is het perspectief van professionals bepalend voor de manier waarop kritische burgers worden benaderd.

Ondanks het exploratieve karakter en de beperkte omvang heeft deze studie een aantal verrassende inzichten opgeleverd over uitsluiting van kritische burgers en de gevolgen hiervan voor participatieprocessen. In vervolgonderzoek kunnen preciezere vraagstellingen worden geformuleerd, die in andersoortige participatieprocessen in meer gemeenten empirisch kunnen worden onderzocht. Vervolgonderzoek zou zich verder kunnen richten op de rol die distributieve en ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Arndt, 2016; Maguire & Lind, 2003) spelen in de keuze van kritische burgers om niet (meer) deel te nemen aan een participatieproces. Er is namelijk nog weinig bekend over de ervaringen van (kritische) burgers met burgerparticipatie (Bartels, 2014 en 2015).

Deze studie levert ook voor ambtenaren en bestuurders in gemeenten relevante inzichten op. Allereerst laat dit onderzoek zien dat naast inspanningen om de diversiteit van deelnemers aan participatieprocessen te vergroten, een waarderende benadering van kritische burgers buiten het participatieproces hier even goed aan bijdraagt. Een participatieproces en wat in de context daarvan gebeurt, hangt met elkaar samen. Ten tweede laat deze studie zien dat een responsieve benadering van kritische burgers die niet meepraten op korte termijn meer inspanning vraagt, maar op langere termijn cruciaal is voor het succes van het participatieproces. Een responsieve benadering vraagt van ambtenaren bewustzijn van de eigen neiging tot zelfreferentialiteit. Dergelijk bewustzijn van de lokale overheid is een belangrijke voorwaarde om op een effectieve manier met kritische burgers in gesprek te kunnen gaan. Een responsieve benadering van burgers vraagt ook om *conversational responsibility* (o.a. Bohm, 1990; Ford, 1999; Isaacs, 1999; Aarts, 2015; Klarenbeek, 2017); de verantwoordelijkheid voor de wijze van spreken en luisteren van betrokkenen, zowel voor wat betreft hun motieven als de mogelijke gevolgen ervan. Dit betekent dat ambtenaren en bestuurders zich moeten realiseren welke frames zij construeren in hun gesprekken met burgers als ook van de gevolgen hiervan voor het contact met burgers.

Tot slot als het gaat om uitsluiting van andersdenkenden en de gevolgen hiervan voor burgerparticipatie zijn de participatieve en representatieve lokale democratie niet los van elkaar te zien. Bij de besluitvorming over de plaatsing van windmolens, zoals in de introductie van dit artikel, zien we hier met enige regelmaat voorbeelden van. Wanneer kritische burgers in een participatieproces rond een concreet issue niet serieus worden genomen heeft dit nogal

eens zijn doorwerking in de representatieve democratie. We zien dan dat kritische burgers kiezen voor een activistische aanpak die veel verder gaat dan het issue in de betreffende situatie, met soms verregaande gevolgen voor de politieke besluitvorming in andere situaties. Een responsieve benadering van kritische burgers draagt dus niet alleen bij aan het verloop en de uitkomst van een participatieproces maar heeft ook een doorwerking in de representatieve democratie.

4

Verwachtingen van participanten van een stadsgesprek

Dit artikel is gepubliceerd als: Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., & Renes, R.J. (2019). Meepraten schept de verwachting serieus genomen te worden: Hoe deelnemers aan stadsgesprekken spreken over hun verwachtingen. *Tijdschrift Voor Communicatie-wetenschap*, 47(3/4), 176-195.

Samenvatting

In de derde deelstudie is onderzoek gedaan onder deelnemers aan zeven stadsgesprekken in een gemeente. De aard van het onderwerp, concreet en dichtbij dan wel abstract en ver weg, van de onderwerpen van de (eenmalige) stadsgesprekken liep uiteen. Ook de inhoudelijke motieven van participanten, vanwege een belang of uit interesse, om mee te praten liepen uiteen.
De resultaten van een framing-analyse laten zien dat deelnemers vooraf weinig verwachtingen koesteren van het stadsgesprek. Verwachtingen die naar voren worden gebracht betreffen vooral het participatieproces, het verloop van de bijeenkomst en de follow up, en aanzienlijk minder de inhoudelijke kwestie of de door participanten gewenste uitkomst. Na afloop van het stadsgesprek zeggen deelnemers het belangrijker te vinden dat wat is gezegd serieus wordt genomen dan of de uitkomst tegemoetkomt aan hun eigen opvattingen. Wanneer in het stadsgesprek een concreet onderwerp met directe gevolgen voor het dagelijks leven van deelnemers centraal staat, letten zij scherper op een eerlijk verloop van het gesprek en gebruiken preciezere verwoordingen voor hun verwachtingen over de follow up ervan dan wanneer het onderwerp als abstract en ver weg wordt ervaren.

Inleiding

In gemeenten is het betrekken van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid inmiddels de norm (Prodemos, 2018; Van Houwelingen et al., 2014). Er is sprake van burgerparticipatie als de overheid het initiatief neemt om in samenspraak of samenwerking met burgers en andere stakeholders zoals bedrijven en belangenorganisaties beleid te ontwikkelen, uit te voeren of te evalueren (Peeters, 2012). De overheid verwacht veel van burgerparticipatie en de betekenis ervan voor de democratie (Flinders & Dommett, 2013; Hajer, Akkerman & Grin, 2001). Niet alleen verwacht de overheid dat participatie bijdraagt aan kwalitatief beter beleid en via die weg aan draagvlak (Aarts et al., 2015; Edelenbos et al., 2005), burgerparticipatie wordt ook een belangrijke rol toegedicht in het verbeteren van het contact tussen burgers en overheid (ROB, 2010; WRR, 2005).

Om inzicht te krijgen in de betekenis van burgerparticipatie voor de democratie zijn niet alleen de verwachtingen van de overheid van belang, maar ook die van burgers en andere stakeholders. Inzicht in de verwachtingen van deelnemers is nodig om participatieprocessen in te richten (Fung, 2015) die daadwerkelijk bijdragen aan het ontwikkelen van beter beleid en draagvlak hiervoor, en aan een beter contact tussen burgers en overheid. Te hoge verwachtingen van burgers, gevoed door de ambities van de overheid (Flinders, 2009) zouden teleurstellingen in de hand kunnen werken (Michels & De Graaf, 2010). Verder lijkt het erop dat burgers en ambtenaren verschillende verwachtingen koesteren (Berner et al., 2011; Jong et al., 2014). Participerende burgers en andere stakeholders zouden burgerparticipatie vooral zien als mogelijkheid om hun eigen belang naar voren te brengen en invloed uit te oefenen op beleid en uitvoering (Michels & De Graaf, 2010) terwijl ambtenaren veelal tevreden zijn als participatie een paar goede ideeën oplevert.

Zowel te hoge als verwachtingen die verschillen van die van ambtenaren kunnen uitmonden in teleurstellende ervaringen van deelnemers met burgerparticipatie. Teleurstellende ervaringen leiden tot frustratie en cynisme met als mogelijk resultaat het afhaken van deelnemers en een lagere bereidheid om een volgende keer opnieuw te participeren (Fung, 2015). Dergelijke ervaringen dragen zo onbedoeld bij aan uitsluiting van burgers terwijl diversiteit van de deelnemers juist een belangrijk aspect is van succesvolle burgerparticipatie (Crompton, 2019; Michels & Binnema, 2016).

Er wordt veel onderzoek verricht naar burgerparticipatie maar er is nog weinig bekend over het perspectief van deelnemers, burgers en andere

stakeholders die participeren (Bartels, 2015; Berner et al., 2011; Van der Bol & Van der Arend, 2007; Van Houwelingen et al., 2014). In wetenschappelijke studies wordt burgerparticipatie doorgaans benaderd vanuit het perspectief van de overheid (Bartels, 2015; Escobar, 2009; Turnhout et al., 2010; Wagenaar, 2007). In veel studies staan institutionele en procedurele vraagstukken van de overheid centraal en zijn ervaringen van deelnemers hieraan ondergeschikt.

Het doel van deze studie is om inzicht te krijgen in de verwachtingen van deelnemers voorafgaande en na afloop van een participatieproces. Een participatieproces wordt opgevat als een aaneenschakeling van formele en informele gesprekken tussen burgers, overheid en andere stakeholders, onderling en in eigen kring, over een afgebakend onderwerp (Bleijenberg, Aarts & Renes, 2019). Verwachtingen van deelnemers spelen gedurende dit gehele proces een belangrijke rol. Vooraf koesteren deelnemers bepaalde verwachtingen. Vervolgens doen burgers en overige stakeholders ervaringen op gedurende het participatieproces. Hun verwachtingen vooraf en ervaringen met het participatieproces geven vervolgens richting aan verwachtingen over wat na afloop met de uitkomsten van het participatieproces gebeurt (Bleijenberg et al., 2019; De Vries et al., 2015).

Om inzicht te krijgen in de verwachtingen en ervaringen van participanten is onderzoek gedaan onder deelnemers aan zeven stadsgesprekken in een gemeente. Een stadsgesprek is een participatievorm bestaand uit een of enkele bijeenkomsten waarin een grote groep burgers, ondernemers en andere belanghebbenden met elkaar in gesprek gaat over een vooraf bepaald beleids- of uitvoeringsvraagstuk.

Theoretische benadering

Wanneer participanten spreken over het stadgesprek geven ze betekenis aan wat erom hen heen gebeurt. Dit proces van *sensemaking* (Weick, Sutcliff & Obstfeld, 2005; Weick, 1995) krijgt vorm in de wisselwerking tussen wat mensen denken en hun eigen handelen, waarbij zij proberen een plausibel verhaal te maken van situaties die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn. In het proces van betekenisgeving construeren deelnemers frames waarin hun perspectief op het stadsgesprek naar voren komt. In deze frames komt naar voren hoe mensen bewust, maar veel vaker ook onbewust kijken naar bepaalde problemen,

verschijnselen of gebeurtenissen, inclusief oorzaken, gevolgen en eventuele oplossingen (Aarts & Van Woerkum, 2006; Entman, 1993).

Wanneer we een participatieve vorm van beleidsontwikkeling benaderen vanuit een framing perspectief ligt het accent niet op frames als vaststaande mentale constructen die strategisch kunnen worden, maar op de processen van framing waar in interactie frames worden geconstrueerd (Aarts & Van Woerkum, 2006; Van Hulst & Yanow, 2016). Om inzicht te ontwikkelen in de betekenis die participanten toekennen aan het stadsgesprek is het gangbaar om de processen van framing te benaderen met behulp van vier met elkaar samenhangende typen frames te weten karakter-, identiteits-, issue- en procesframe (Dewulf et al., 2009; Van Hulst & Yanow, 2016).

Identiteitsframes

Wanneer deelnemers spreken over hun deelname aan het stadsgesprek construeren ze *identiteitsframes* waarmee ze zichzelf positioneren ten opzichte van het issue, in dit geval het vraagstuk van de bijeenkomst. In literatuur over stakeholdermanagement wordt onderscheid gemaakt tussen groepen belanghebbenden op basis van hun directe of indirecte belang bij een vraagstuk (Cuppen, 2012; De Graaf, 2007; Edelenbos & Klijn, 2005). Naarmate het belang van een stakeholdergroep toeneemt krijgt deze een grotere rol toebedeeld in het participatieproces en omgekeerd. In deze studie waarin het perspectief van deelnemers centraal staat, wordt hun positionering ten aanzien van het onderwerp van het stadsgesprek bepaald op basis van hun motief om te participeren.

In deliberatieve participatieprocessen, zoals deze stadsgesprekken, waarin een uitwisseling van perspectieven centraal staat, zijn de meest voorkomende motieven van burgers om te participeren: 1) gevraagd worden, 2) een concreet probleem op willen oplossen, en 3) iets willen doen uit betrokkenheid bij de samenleving (Broekhuizen & Michels, 2017; Tonkens et al., 2015; Verba, Schlozman & Brady, 1995). Wanneer deelnemers meepraten om een concreet probleem op te lossen is dit meestal om op te komen voor een bepaald belang. Dit kan een individueel of een collectief belang zijn. Wanneer deelnemers meepraten uit betrokkenheid bij de samenleving dan duiden we hun motief om te participeren aan als uit interesse. In de identiteitsframes die deelnemers construeren wordt duidelijk wat hun motief is om te participeren en hoe dit motief, vanwege een belang of uit interesse, een rol speelt in hun verwachtingen.

Karakterframes

Deelnemers construeren *karakterframes* waarin hun beeld van de gemeente naar voren komt. Zoals bekend zijn er grote verschillen in het beeld dat burgers hebben van de overheid. Een aanzienlijke groep burgers heeft een positief beeld van de overheid, maar een deel ook niet (CBS, 2018; SCP, 2018). Burgers met een negatief beeld van de overheid legitimeren dit onder meer op basis van hun ervaringen met publieke organisaties die niet naar hen of andere burgers luisteren en waar hun belangen niet vertegenwoordigd worden (Van Wessel, 2011).

Bij controversiële onderwerpen, zoals het huisvesten van vluchtelingen, is de inbreng van kritische burgers met een negatief beeld van de overheid vaak volop aanwezig in het publieke debat (Aarts et al., 2015; Verhoeven, 2009). De manier waarop gesprekken rond controversiële onderwerpen verlopen draagt vaak bij aan de bevestiging van bestaande opvattingen, waaronder een negatief beeld van de overheid (Van Herzele et al., 2015; Aarts et al., 2015). Wanneer deelnemers karakterframes construeren wanneer zij spreken over hun verwachtingen komt hun positieve dan wel negatieve beeld van de gemeente in relatie tot het stadsgesprek naar voren. Hierdoor kan mogelijk ook inzicht worden verkregen in hoeverre de bijeenkomst heeft bijgedragen aan de bevestiging dan wel nuancering van dit beeld van de gemeente.

Issue- en procesframes

Deelnemers construeren *issueframes* om betekenis te geven aan hoe zij denken over het onderwerp van het stadsgesprek en de inhoudelijke uitkomsten. Middels *procesframes* komt tot uitdrukking wat zij verwachten van het gesprek en van het vervolgproces. De stadsgesprekken verschillen wat betreft de aard het onderwerp. Sommige stadsgesprekken gaan over abstracte vraagstukken die ver in de toekomst liggen, andere gaan over concrete onderwerpen met directe gevolgen voor het dagelijks leven van burgers. Volgens de *construal level theory* komt de afstand die mensen ervaren tot een onderwerp tot uitdrukking in de manier waarop zij erover spreken (Trope, Liberman & Wakslak, 2007; Trope & Liberman, 2010). Onderwerpen met een kleine psychologische afstand worden concreet, gedetailleerd en aan de hand van contextuele kenmerken gerepresenteerd. Onderwerpen met een grote psychologische afstand worden in algemene, abstracte en constante karakteristieken gerepresenteerd. In de literatuur worden vier factoren onderscheiden die een rol spelen in de psychologische afstand tot een onderwerp te weten 1) afstand in tijd, 2) fysieke

afstand, 3) hoe hypothetisch of reëel een kwestie is voor de betrokkene en 4) de sociale afstand tot het onderwerp. We vragen ons af of en welke issue- of procesframes deelnemers construeren wanneer zij spreken over hun verwachtingen, en of de aard van het onderwerp (concreet en dichtbij of abstract en ver weg) een rol speelt in de wijze waarop zij hierover spreken.

In deze studie identificeren we de frames die deelnemers construeren wanneer zij spreken over hun verwachtingen van het stadsgesprek. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop deelnemers betekenis geven aan hun verwachtingen is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Welke frames construeren deelnemers vooraf over hun verwachtingen van het stadsgesprek en achteraf over hun verwachtingen over het vervolg?

We onderzoeken hierbij 1) het beeld van de gemeente dat hieruit naar voren komt, 2) de inhoudelijke motieven om te participeren en 3) welke rol de aard van het onderwerp van het stadsgesprek speelt in de wijze waarop deelnemers erover spreken.

Methode

Burgerparticipatie kent vele verschijningsvormen. Allereerst zijn er deliberatieve en toegepaste vormen van participatie (Schaap, Hendriks, Karsten, Van Ostaaijen & Wagenaar, 2019). Verder kan de duur van een participatieproces uiteenlopen van eenmalig tot een meerjarig proces. Tot slot worden er verschillende niveaus van participatie onderscheiden die samenhangen met de ruimte om invloed uit te oefenen (Arnstein, 1969). Een stadsgesprek is een deliberatieve vorm van burgerparticipatie waarin een grotere groep deelnemers eenmalig of enkele keren wordt geconsulteerd over een beleids- of uitvoeringsvraagstuk.

Stadsgesprekken zijn door de gemeente ingezet als participatievorm om de kennis en ervaring van bewoners en andere belanghebbenden te benutten bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid (Gemeente Utrecht, 2014). In de raadsperiode 2014-2018 zijn enkele tientallen stadsgesprekken georganiseerd over uiteenlopende onderwerpen. Met de gekozen opzet (grootschalig en eenmalig) en de wijze van uitnodigen wordt een samenstelling van de deelnemersgroep nagestreefd die een afspiegeling vormt van de hele gemeente.

Bij zeven stadsgesprekken zijn data verzameld. De onderwerpen van deze stadsgesprekken liepen uiteen van abstract en in de toekomst (visie toekomstig stadscentrum, criteria voor toekomstige locaties voor de opvang van vluchtelingen) tot meer concreet en met directe gevolgen voor de leefomgeving van burgers (plaatsing van windmolens, uitbreiding van een voetgangersgebied).

Het ontwerp van de onderzochte stadsgesprekken kwam grotendeels overeen. De bijeenkomsten waren opgebouwd uit een plenair deel en gesprekken

Tabel 4.1 Kenmerken stadsgesprekken

Stadsgesprek	Anti-discriminatie	Sportnota	Voetgangersgebied binnenstad
Doelstelling	Input genereren voor de concept beleidsnota om discriminatie tegen te gaan.	Draagvlak voor de gekozen lijn creëren bij iedereen die bij sport is betrokken. Ophalen van aanvullende ideeën.	Input genereren voor besluitvorming over de uitbreiding van het voetgangersgebied in het centrum.
Vraagstelling	Wat zijn uw ervaringen met discriminatie? Welke ideeën heeft u om discriminatie tegen te gaan?	Wat vindt u van de concept sportnota? Heeft u aanvullingen of suggesties? Wie kan wat doen?	Waar kan het voetgangersgebied worden uitgebreid? Hoe doen we dat? Waar moeten we rekening mee houden?
Samenstelling deelnemersgroep	Burgers met ervaring met discriminatie en met een algemene betrokkenheid in het vraagstuk.	Voornamelijk bestuursleden van sportverenigingen of belangenorganisaties in de sport.	Mix van ongeveer gelijke groepen belanghebbenden, ondernemers, bezoekers van het centrum en belangenorganisaties.
Duur	2,5 uur	3 uur	2,5 uur
Wijze van uitnodigen	Aselecte steekproef van 2 x 1.000 inwoners uit de basisregistratie personen benaderd per brief en via verschillende netwerken.	Via bestaande netwerken van de gemeente sportsector.	Verschillende oproepen, o.a. bewoners die reactie achterlieten op voetgangers ideeënpunt en via verschillende netwerken.
Deelnemers	75 respectievelijk 65	120	60

in groepen (8-12 deelnemers). Het aantal deelnemers van de bijeenkomsten varieerde van 24 tot 150 deelnemers. De manier waarop deelnemers zijn uitgenodigd liep uiteen. Bij vijf stadsgesprekken is gebruik gemaakt van *loting* uit de gemeentelijke basisadministratie bij het uitnodigen. Deelnemers ontvingen vooraf een mail of brief met informatie over het doel en het programma van de bijeenkomst. Tabel 4.1 bevat een overzicht met de kenmerken van de stadsgesprekken. Hierna volgt een korte toelichting van de zeven stadsgesprekken.

Integratie vluchtelingen	Criteria opvanglocaties vluchtelingen	Nieuw stadscentrum	Duurzaam energiepark
Input genereren voor een visie op de integratie van vluchtelingen over vijf jaar.	Input genereren voor een advies aan de gemeenteraad over de kaders voor nieuwe opvanglocaties voor vluchtelingen.	Input genereren voor een structuurvisie voor de ontwikkeling van een nieuw stadscentrum.	Input genereren voor een startnotitie op basis waarvan scenario's worden uitgewerkt.
Wat is jullie droom voor de integratie van vluchtelingen in 2021? Welke maatregelen en acties zijn nodig en in welke volgorde?	Wat vindt u belangrijk bij de keuze voor opvanglocaties voor asielzoekers?	Stadslab on tour: in gesprek over het nieuwe centrum.	Hóe kunnen vormen van grootschalige duurzame energieopwekking in [locatie] worden gerealiseerd?
Burgers die zich vrijwillig en professioneel – inzetten voor vluchtelingen en burgers met een algemene betrokkenheid bij het vraagstuk.	Voornamelijk burgers met een algemene betrokkenheid bij het vraagstuk.	Burgers en professionals met belangstelling voor dit type ruimtelijke vraagstukken.	Mix van belanghebbenden, burgers met interesse in het vraagstuk, deelnemers van energieleveranciers en -coöperaties.
5 uur	3 uur	6 uur	3 bijeenkomsten van 6 uur
Aselecte steekproef van 2.000 Inwoners uit de basisregistratie personen benaderd per brief en via verschillende netwerken.	Aselecte steekproef van 1.000 Inwoners uit de basisregistratie benaderd per brief. Advertentie in huis-aan-huisblad.	Aselecte steekproef van 2.000 inwoners uit basisregistratie benaderd per brief. Uitnodiging verspreid via bestaande netwerken van de gemeente.	12.000 uitnodigingen, aan directbetrokkenen en belangenorganisaties. Aselecte steekproef van 3.000 inwoners uit basisregistratie benaderd per brief.
150	24	150	41

Stadsgesprekken

Anti-discriminatie
Er zijn twee stadsgesprekken op verschillende locaties georganiseerd over het tegengaan van discriminatie. Veel deelnemers, waaronder relatief veel jongeren, hebben zelf of in hun directe omgeving met discriminatie te maken gehad. Na een plenaire start is er in groepen ruimte om ervaringen te delen en ideeën te opperen voor de gemeentelijke anti-discriminatieagenda.

Sportnota
Aan het stadsgesprek over de sportnota hebben bijna uitsluitend vertegenwoordigers van verschillende sportverenigingen deelgenomen. Na een plenaire start wordt er in workshops gepraat over verschillende thema's uit de sportnota.

Voetgangersgebied binnenstad
Deelnemers zijn vier gelijke groepen betrokkenen: bewoners en ondernemers van de binnenstad, bezoekers en passanten en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Voorafgaand aan het stadsgesprek zijn verschillende locaties bezocht. Na een plenaire start wordt er in groepen gesproken over de locatie die is bezocht.

Integratie vluchtelingen
Dit stadsgesprek gaat over wat nodig is voor een succesvolle integratie van vluchtelingen. Het gesprek vindt plaats op een moment dat een maatschappelijke discussie over de opvang van vluchtelingen in volle gang is. Deelnemers zijn merendeel betrokken bij vluchtelingenopvang.

Criteria opvanglocaties vluchtelingen
Dit stadsgesprek gaat over de criteria waaraan toekomstige opvanglocaties moeten voldoen. Het gesprek vindt plaats op een moment dat een maatschappelijke discussie over de opvang van vluchtelingen in volle gang is. Op twee locaties wordt een stadsgesprek georganiseerd. De opkomst is lager dan beoogd en een bijeenkomst wordt gecanceld vanwege gebrek aan belangstelling.

Ontwikkeling nieuw stadscentrum
Dit stadgesprek maakt onderdeel uit van een event over de ontwikkeling van een nieuw stadscentrum. Deelnemers zijn voornamelijk burgers en professionals met expertise op het gebied van stedenbouw.

Ontwikkeling duurzaam energiepark
Dit stadsgesprek maakt onderdeel uit van drie bijeenkomsten een duurzaam energiepark. Na een plenaire start wordt in groepen verder gepraat. De groepen zijn samengesteld uit een vertegenwoordiger van een energieleverancier en een energiecoöperatie, bewoners uit het gebied en omliggende wijken en belangstellenden uit de stad.

Dataverzameling

Er zijn data verzameld door middel van interviews met deelnemers aan zeven verschillende stadsgesprekken. In totaal zijn 57 interviews afgenomen. Tabel 4.2 bevat een overzicht van de respondenten.

Tabel 4.2 Respondenten per stadsgesprek

Stadsgesprek		Anti-discriminatie	Sportnota	Voetgangers-gebied	Integratie vluchtelingen	Criteria opvang locaties opvang	Nieuw stadscentrum	Duurzaam energiepark
Motief	Interesse	4	1	3	4	5	7	2
	Belang	5	9	7			1	5
Totaal		9	10	10	8	5	8	7

De interviews vonden plaats in een informele setting bij de ontvangst en achteraf. Deelnemers zijn willekeurig benaderd voor deelname waarbij is gelet op spreiding in leeftijd en geslacht. Dezelfde deelnemers zijn vooraf en achteraf geïnterviewd. De interviews vooraf duurden enkele minuten en achteraf 10 tot 30 minuten. Wanneer respondenten vrijuit en in hun eigen woorden kunnen vertellen draagt dit bij aan de kwaliteit van de data (Weiss, 1995; Wagenaar, 2011). De interviewopzet had tot doel respondenten te stimuleren om hun eigen

verhaal te vertellen in reactie op een richtinggevende openingsvraag en met zo min mogelijk onderbrekingen door de interviewer.

Vooraf werd respondenten gevraagd naar hun verwachtingen, motieven en eerdere ervaringen met burgerparticipatie. De volgende vragen werden gesteld: 'Wat verwacht u van het stadsgesprek?', 'Waarom neemt u deel aan dit stadsgesprek?' en 'Heeft u al eens eerder deelgenomen aan een bijeenkomst door de gemeente georganiseerd?'. Na afloop werd respondenten gevraagd naar hun ervaringen met het stadsgesprek en hun verwachtingen over het vervolg. De openingsvraag was: 'Hoe kijkt u terug op de bijeenkomst?' Er werden vervolgens drie vervolgvragen gesteld over de inhoud, het verloop en de organisatie van de bijeenkomst en afgesloten met 'Hoe verwacht u dat er verder wordt gegaan met het onderwerp van dit stadsgesprek?'. Vervolgvragen werden uitsluitend gesteld wanneer de informatie niet al naar voren waren gekomen in het verhaal van de respondenten.

Bij drie stadsgesprekken was het niet mogelijk om deelnemers vooraf en achteraf te interviewen. In totaal zijn 24 van de 57 deelnemers uitsluitend achteraf geïnterviewd. Hen werd gevraagd om in retrospectief te spreken over hun verwachtingen vooraf. 'Welke verwachtingen had u vooraf van het stadsgesprek?'. De stadsgesprekken zijn door de onderzoeker bijgewoond. Voor een goed begrip van de werkwijze en de context van de verschillende stadsgesprekken, is kennisgenomen van de aanpak en het draaiboek, de uitnodiging van en de terugkoppeling aan deelnemers, alsmede het vervolgproces waaronder de gemeentelijke besluitvorming.

Data-analyse

De geluidsopnames van de interviews zijn getranscribeerd (ruim 330 pagina's transcript). Om inzicht te krijgen in de patronen in de frames die deelnemers construeren wanneer ze spreken over het stadsgesprek is een framing- analyse uitgevoerd. Framing-analyse wordt veelvuldig gebruikt om inzicht te krijgen in verschillende percepties op gebeurtenissen (Van Lieshout et al., 2006; Dewulf & Bouwen, 2012; Gray, 2004). De transcripten van de interviews zijn handmatig en met behulp van ATLAS. Ti geanalyseerd. Er is sprake van deductieve codering van vier typen frames issue-, identiteits-, karakter- en procesframes (Dewulf et al., 2009; Van Hulst & Yanow, 2016). Vervolgens zijn beschrijvende labels toegekend aan de gecodeerde fragmenten. Het theoretisch kader vormde het uitgangspunt voor de analyse van patronen waarbij is gekeken naar samenhang met het beeld dat respondenten naar voren brachten van de gemeente

(karakterframes), het onderwerp van het stadsgesprek (issueframes) en de motieven om te participeren (identiteitsframes). Terugkerende patronen binnen stadsgesprekken, alsmede tussen deelnemers met een verschillend motief om deel te nemen zijn geanalyseerd.

De analyses zijn uitgevoerd door de promovenda. In een serie datasessies tussen de promovenda, haar promotor en copromotor, is de selectie en codering van de data met betrekking tot de vier typen frames besproken en zijn inzichten uit de analyse bijgesteld en aangescherpt. In gezamenlijkheid zijn keuzes gemaakt voor aanvullende analyses, bijvoorbeeld het uitdiepen van de gevonden patronen. In alle stadia van de data-analyse hebben dergelijke datasessies plaatsgevonden.

Resultaten

De resultaten zijn onderverdeeld in terugkerende patronen die naar voren komen wanneer deelnemers vooraf en na afloop van het stadsgesprek spreken over hun verwachtingen.

Verwachtingen van het stadsgesprek

24 van de 57 geïnterviewde deelnemers motiveren hun deelname door te verwijzen naar hun interesse. Deze deelnemers vertellen deel te nemen uit *betrokkenheid bij de stad of interesse in het onderwerp*. Een aantal van hen voegt hieraan toe *persoonlijk* te zijn benaderd, of een aankondiging te hebben gelezen. Ook vertelt een aantal geïnterviewde deelnemers uitgenodigd te zijn na loting uit de gemeentelijke basisadministratie.

> ‘Wij zijn uitgenodigd door stichting [naam]. En ik ben heel nieuwsgierig: wat gaat er hier besproken worden en wat komt eruit.’ (disc R8-v)

> ‘Nou ik ben blij dat ik ook een keer mijn mening mag zeggen. Ik begrijp dat er 2.000 mensen random zijn uitgenodigd en daar zal lang niet iedereen van komen. Maar ik denk als dat zo gaat, er wordt gewoon geprikt van wie wil zijn mening geven dan vind ik dat beter dan wanneer er allemaal van die oproerkraaiers of zo een informatieavond komen verpesten.’ (int R6-v)

‘Ik voel wel maatschappelijke betrokkenheid. Dus ik kom hier uit interesse, nieuwsgierigheid en kijken of ik iets kan bijdragen.’ (duur R2-v)

‘Enerzijds ja ik vind het leuk om hierbij te zijn, omdat je dan de mogelijkheid hebt om zelf te participeren in de ontwikkelingen van de gemeente [naam]. Daarnaast ja ik ben student sociale geografie en planologie. Dus dit heeft, dus dat heeft wel raakvlakken voor mij. (centrum R8-a)

Een groter deel (33) van de geïnterviewden geeft aan deel te nemen vanwege het *belang* dat zij hebben bij het vraagstuk van het betreffende stadsgesprek.

‘Ik ben zelf woonachtig in [aangrenzende gemeente]. Dus dat is een belanghebbende partij hier in dit geval, want [naam] ligt een eind… vlakbij. En ik ben ook voorzitter van de wijkraad [aangrenzende gemeente]. En het gebied [naam] ligt in die wijk. (duur R6-A)

‘Ja, ik ben bestuurslid van een volleybalvereniging in […] en zodoende vinden we het sowieso belangrijk om hier aanwezig te zijn, deels om te horen wat er speelt deels om ons gezicht te laten zien. En waar mogelijk ook natuurlijk nog enige invloed uit te oefenen op de sportnota.’ (sport R10-A)

‘Omdat ik eigenlijk al 3,5 jaar al bezig ben om vluchtelingen te helpen. Dat doe ik gewoon meer vanuit mijn overtuiging en op vrijwillige basis. Dus ik ben niet aan een bepaalde instantie of ben ik niet verbonden. Dus is meer van om een verschil te maken om hun te helpen.’ (int R1-V)

Afgaande op wat deelnemers zeggen en ongeacht hun motief om mee te praten koesteren deelnemers weinig verwachtingen van het stadgesprek. Sommige deelnemers zeggen *niet te weten* wat ze moeten verwachten.

‘Ik vind dat heel moeilijk in te schatten wat ik ervan moet verwachten’ (sport R9-v)

‘En ik had meer zoiets… Ik ging er heel open in. Laat ik het zo zeggen.’ (loc R3-a)

Vaker zeggen deelnemers hoe ze denken dat de bijeenkomst zal *verlopen* (procesframing).

‘Ja, dat we begeleid samen gingen nadenken over een mogelijk plan en verwachtingen ook dat er best wel wat weerstand zou zijn.’ (duur R8-a)

‘Als ik mijn zegje kan doen dat vind ik al heel wat. Dat de organisatie zich daarvan bewust is en mee aan de gang gaat. Maar ik weet ook dat het een weg van een hele lange adem is, maar ja nogmaals ik vond gewoon dat ik mijn steentje moest bijdragen.’ (disc R3-v)

‘Eigenlijk dat de gemeente duidelijk zou maken wat ze van plan waren en dat je daar dus als publiek op zou kunnen reageren.’ (loc R4-v)

Kortom, ongeacht hun motief om deel te nemen zeggen de geïnterviewde deelnemers open en afwachtend aan het stadsgesprek te beginnen. Verder construeren deelnemers voornamelijk procesframes over hoe zij verwachten dat de bijeenkomst verloopt en praten zij niet zozeer over het onderwerp zelf of de gewenste uitkomsten (issueframing) of over hun beeld van de gemeente (karakterframing).

Verwachtingen van het vervolg

Na afloop van het stadsgesprek spreken de meeste deelnemers kort en in algemene bewoordingen over hun verwachtingen van het vervolg. Soms zeggen deelnemers *niet te weten* hoe het vervolgproces eruit zal zien.

‘Ik heb geen idee eigenlijk ik weet niet of ik heb er wel vertrouwen in dat er wel iets mee wordt gedaan. Dit is niet voor de lol of zo. Maar ik weet niet precies wat er zou worden gedaan wordt.’ (disc R6-a)

‘Ja wat gebeurt er met zo’n sportnota eigenlijk? Weet jij dat? Daar ben ik niet echt van op de hoogte. Geen idee.’ (sport R11-a)

Deelnemers vertellen hoe ze *denken* dat het vervolgproces eruitziet.

‘Nou in ieder geval een advies wordt geformuleerd en dat gaat eerst naar het college en die maken er een voorstel van dat gaat dan naar de raad.’ (loc R1-a)

‘Ik denk wel dat er nu goed op een rijtje wordt gezet wat de uitkomsten zijn van deze avond en dat er goed gekeken wordt wat is wel realiseerbaar en wat is

misschien iets te hoog gegrepen en dat dat op een rijtje wordt gezet en dat ze daarna gaan kijken hoe dat dan verder wordt aangepakt.' (sport R2-a)

'Nou, het lijkt me leuk als in ieder geval de mensen die meegedaan hebben een verslag ontvangen. Dus ik hoorde wel het komt op de website van de gemeente of zoiets. Dat ik dacht ja, hoe wordt het dan naar ons toe gestuurd?' (int R2-a)

Deelnemers geven ook aan hoe zij *hopen* dat met de uitkomsten zal worden omgegaan. Wanneer deelnemers aangeven hoe ze hopen dat het vervolg eruit zal zien doen de meeste van hen dit kort en in algemene bewoordingen.

'Nou ja, ik neem aan dat als jij zo'n gesprek gaat organiseren dat jij-. Dat een beetje het idee is dat je de intentie hebt om ernaar te luisteren. En niet alle ideeën zijn uitvoerbaar en niet alles kan, maar ik neem aan dat over zoveel tijd de dingen terug zouden moeten-. Ga ik vanuit dat we er wel iets van terug zien.' (voet R2-a)

'Dat je ook het gevoel hebt dat wat je zegt dat er naar je wordt geluisterd en dan hoeven ze niet altijd te doen wat ik heb gezegd-. Maar wel dat is een aandachtspunt daar gaan we nog eens even naar kijken.' (sport 6-a)

'Ja, nou, ik zou het gewoon heel ernstig vinden als niks van wat hier gezegd is, […] maar als er niks van wat er geadviseerd wordt, wordt meegenomen.' (loc R3-a)

'Nou ja, dat [een stadsgesprek] is dus heel goed. Maar het schept dus ook verwachtingen. En daar zal je toch echt iets mee moeten. En ook als je beslist om echt iets anders te doen, zal je op zijn minst moeten uitleggen waarom datgene wat ingebracht is niet kan. En dat moet heel goed uitgelegd worden.' (voet R3-a)

Tot slot zeggen deelnemers te *twijfelen* of de gemeente de uitkomsten van het stadsgesprek serieus zal nemen. Hun twijfels legitimeren deelnemers met het beeld dat zij van de gemeente hebben (karakterframing).

'Ja, omdat, ja het klinkt heel lullig, maar dat ben ik van de gemeente een beetje gewend dat er veel gezegd wordt maar weinig gedaan wordt. En het zou best kunnen dat ze iets doen in hun beleid. Maar ik zou het heel fijn ook vinden om

> voor de mensen die hier aanwezig waren gewoon ook te faciliteren dat ze verder kunnen praten als ze willen.' (int R9-a)

> 'Ik heb alleen geen zin, en dat is iets wat wethouders doen, die gaan uiteindelijk zeggen van joh, we hebben dit gerealiseerd en we hebben een stadsgesprek gehouden en dit is de uitkomst. Ja, en dan herken ik me daar helemaal niet in.' (voet R6-a)

Opvallend is dat de verwachtingen die deelnemers koesteren vooral gaan over het *vervolgproces* en minder over de beoogde *uitkomsten*. Deelnemers brengen aanzienlijk minder issueframes naar voren dan procesframes en wanneer dit wel het geval is spreekt hieruit dat de inhoudelijke uitkomsten voor hen niet leidend zijn in hun verwachtingen van het vervolg.

> 'Dus dat wij wel kunnen zeggen we willen liever wat kleinere AZC's omdat […] dat minder bedreigend voor een buurt is en dat je dan ook eerder misschien weer vrijwilligers uit die buurt krijgt, zodat mensen beter kunnen integreren. Ik kan me voorstellen dat de praktijk dat dat misschien niet zo haalbaar is.' (loc R2-a)

> 'Ik hoop dat er een goed functionerend iets uitkomt […] uiteindelijk de stad moet leefbaar blijven.' (voet R4-a)

Overigens spreken drie deelnemers aan verschillende stadsgesprekken spreken over de inhoudelijke uitkomst van het stadsgesprek. Twee keer gaat dit om het overnemen van een eigen idee en een keer over het tegengaan van discriminatie.

> 'Dat het [discriminatie] ophoudt! Ik hoop dat er, wat ik net aangaf eerder, ik hoop dat er heel veel veranderingen gaat komen op de werkplek! Iedereen moet gelijke kansen krijgen op de werkvloer! […] Stoppen met het discrimineren en haat zaaien en vooroordelen!' (disc R9-a)

Tot slot zien we dat wanneer deelnemers (14 geïnterviewden) naar voren brengen dat de besluiten die worden genomen over het vraagstuk van het stadsgesprek afhangen van factoren buiten het participatieproces.

> ‘Ik verwacht ook niet dat er vandaag op morgen al iets mee gebeurt. Dat heeft ook zijn tijd nodig.’ (disc R1-a)

> ‘Eerlijk gezegd weet ik dat niet. Ik heb niet zo veel kijk op hoe, nou ja, hoe de gemeente dit soort dingen zou kunnen vertalen naar uitvoerbaar beleid. Dat zal wel heel erg afhangen van het geld wat ze hebben en natuurlijk ook van hoeveel vluchtelingen er komen.’ (loc R4-a)

> ‘Nee, want wij zijn natuurlijk ook leken. Ik bedoel, ik snap heel goed dat dat niet-. Dat dat onmogelijk is. Maar soms kan, al is het maar een klein dunnetje, weet je, waar de ambtenaren net niet over gedacht hebben.’ (voet R10-a)

> ‘En het perspectief van de gemeente ken je natuurlijk niet helemaal. […] En daar heb ik ook begrip voor hoor dat dat…Ik bedoel, daarom zit ik zelf ook niet in de raad.’ (loc R2-a)

Deelnemers tonen zich bewust van de bescheiden rol van het participatie-proces in de besluitvorming vanwege de complexiteit van het vraagstuk, de (financiële) kaders en de rol van ambtenaren en de gemeenteraad.

Kortom, geïnterviewde deelnemers construeren vooral procesframes wanneer zij spreken over hun verwachtingen van het *vervolgproces* en aanzienlijk minder inhoudsframes. Wanneer deelnemers inhoudsframes construeren bevestigen deze dat de inhoudelijke uitkomsten niet leidend zijn voor hun verwachtingen van het vervolg. Terugkerend element is hun overtuiging, hoop of twijfel dat wat is gezegd serieus wordt genomen door de gemeente. Dit betekent volgens hen niet dat alles wat is gezegd of datgene wat zijzelf hebben ingebracht ook wordt overgenomen. Tot slot lijken deelnemers zich bewust van de bescheiden rol van het stadsgesprek in het vervolgproces.

Verschillen tussen stadsgesprekken

Er zijn geen opvallende verschillen tussen de frames die deelnemers construeren die samenhangen met hun motief om te participeren. Wel zijn er verschillen zichtbaar in de manier waarop deelnemers aan verschillende stadsgesprekken spreken. Bij vijf stadsgesprekken spreken deelnemers kort en in algemene bewoordingen over hun verwachtingen van het vervolg. Bij twee stads-gesprekken, het voetgangersgebied en het duurzaam energiepark, spreken

deelnemers uitgebreider en in preciezere bewoordingen over hun verwachtingen van het vervolgproces.

> 'Ze gaan het *allemaal* samenvatten en *wij krijgen al die informatie. We krijgen foto's van die oogst pamfletten*. Kijken wat iedereen gezegd heeft. Wat wel belangrijk is, dat vind ik, dat in die naloop, die nu gaat komen, goed geïnformeerd wordt van wat er gezegd is. Het liefst zo kort mogelijk, samenvattend. […] Nu ligt de bal weer bij u he. Want als ik alleen maar-. Nou ja, *ik wil wat terug kunnen zeggen weer*. […] En dan kijk ik ook wat de conclusie is en of er iets overgenomen is. En als er niets overgenomen is, maar er staat bij, nou, bijvoorbeeld geen goede ideeën, heb ik er vrede mee. […] Dus hetgeen wat gezegd is door onze tafel moet een beloning krijgen doordat de gemeente er iets mee doet. Kan ook afwijzen zijn. Dan hebben ze in ieder geval ernaar gekeken.' (voet R9-a)

> 'Ik hoop dat *alle aspecten* op de juiste manier meegenomen zijn. *Dat van alle dingen, waardes de meeste bolletjes bij neergezet zijn. Dat die een onderdeel uitmaken van het voorstel wat neergelegd gaat worden*. Dus al die aspecten waar heel veel mensen gewoon mee bezig zijn geweest, dat die daarop zichtbaar zijn. Dat niet opeens… […] want de meeste turbines werden aan de westzijde neergezet. Niet dat ze een voorstel hebben met het hele gebied vol met turbinezoekgebieden. Waarna dan ga je helemaal voorbij aan wat er vandaag allemaal besproken is.' (duur R1-a)

Deze geïnterviewden geven precies aan wat ze verwachten van de terugkoppeling van wat is gezegd. Opvallend is dat deelnemers aan deze twee stadsgesprekken ook gedetailleerder spreken over het verloop van de bijeenkomst. Zo bekritiseren deelnemers aan het stadsgesprek over het voetgangersgebied de *vraagstelling*:

> 'Als de vraagstelling is 'Hoe gaan we hier het voetgangersgebied uitbreiden'? Ja, dan is de uitbreiding van het voetgangersgebied. Ja dat is dus al besloten. Nou, dan moet je niet doen alsof je mensen om ideeën vraagt. Of in ieder geval niet in dit stadium dan. Want die beslissing is nog nergens formeel vastgelegd.' (voet R3-a)

> 'Ja, nu even situatie waar ik in zat, nu moest ik iets zeggen over de [straatnaam] en de [straatnaam]. Maar mij werd niet gevraagd van wat vind je nu in zijn algemeenheid van het voetgangersbeleid in de stad. En zie je daar ook oplossingen

in? En daar had ik ook wel wat-. Daar heb ik wat meningen over. Die had ik best willen vertellen. En die ruimte heb ik niet gehad.' (voet R9-a)

Deelnemers ervaren de vraagstelling als sturend en betwijfelen of het zinvol is om het vraagstuk te bespreken zonder het fietsverkeer hierin te betrekken. Ook deelnemers aan het stadsgesprek over de ontwikkeling van een duurzaam energiepark laten zich kritisch uit over de *vraagstelling*. Sommige deelnemers vinden deze te open, andere juist te sturend.

'Je moet uitgaan van meer zo van jongens dit is het doel, hier gaan we over praten en dit zijn de randvoorwaarden. Woningbouw daar gaan we het niet over hebben. En een keer zeggen aan het begin dat is dan te weinig. Maar de gespreksleider moet daar ook op hameren.' (duur R2-a)

'Nee, het is juist, het blijkt achteraf ook wel dat je een beetje een kant op wordt gestuurd. Dan denk ik je moet een mening geven over iets wat je eigenlijk niet wil. Het hele stadsgesprek wordt een beetje een kant opgeduwd naar mijn idee.' (duur R7-a)

Deelnemers aan het stadsgesprek over het voetgangersgebied betwijfelen of de manier waarop de uitkomsten van de tafelgesprekken zijn *samengevoegd* recht doet aan wat er is besproken.

'Maar waar ik bang voor ben, is dat ze gewoon, he, dat dat gewoon eigenlijk een reden is om te zeggen nou, we hebben het erover gehad en ja, het is eigenlijk wel een goed idee dat voetgangersgebied en dat je dan dus de nuance die jij met elkaar hebt, omdat je wordt gedwongen met zijn allen één A4 in te vullen, dat je daar als resultaat van hebt dat, dat je gewoon een soort mengelmoesje hebt waarmee je alle kanten op kan.' (voet R7-a)

'En ik vond ook lastig dat er één iemand het woord doet, in elk geval in mijn groep dat die zeg maar zijn mening heel erg ventileerde met de presentatie terwijl dat niet de consensus van de groep was. […] Die ging heel erg zijn eigen ding in een keer doordrukken.' (voet R1-a)

Deelnemers aan het stadsgesprek over een duurzaam energiepark zijn kritisch over de *samenstelling van de deelnemersgroep*, het *verloop* van de tafelgesprekken en de *samenvoeging* van de uitkomsten.

> '[…] En eigenlijk bleek dat zeg maar die vertegenwoordigers van Eneco en die [naam energiecoöperatie] die kregen verhoudingsgewijs een hele zware stempel, een hele zware stem in jouw tafelgroep als er acht mensen zitten en het zijn er twee dan praat je over 25% die eigenlijk een vrij gericht uh, en dan moet u denken aan in de richting van windmolens, bijdrage leverden aan het geheel.' (duur R3-a)

> 'Het is, het is een beetje vaag. Ja er komt, die meneer [dagvoorzitter] sprak daar sprong ik ook op in die had van 'ja er ligt nu een plan', er is helemaal geen plan. Er is gewoon wat gedachtenspinsels bij de mensen. En die zijn soms nog afgedwongen ook.' (duur R3-a)

> 'Ik vraag me dan af in hoeverre mensen dan denken: ja, zie je er wilden daar twee mensen een windmolen en die staat nu op die kaart dat die onderzocht moet worden, terwijl al die andere mensen hem niet wilden. Dus ik vraag me af of het… of het… of de mensen die meegedaan hebben het gevoel hebben dat ze gehoord zijn ook.' (duur R8-a)

Kortom, geïnterviewde deelnemers aan twee van de zeven stadsgesprekken spreken gedetailleerder over hun verwachtingen van het vervolg. Hierbij valt op dat zij eveneens niet spreken over de inhoudelijke uitkomsten, maar over een eerlijk vervolgproces waarin de inbreng van iedereen serieus wordt genomen. Tot slot spreken deze deelnemers kritischer over de opzet en het vermeende oneerlijke verloop van stadsgesprek.

Conclusie en discussie

Om inzicht te krijgen in het perspectief van participanten is onderzoek gedaan naar de frames die deelnemers aan een stadsgesprek construeren wanneer zij spreken over hun verwachtingen. De resultaten van deze exploratieve studie laten zien dat deelnemers vaker procesframes en aanzienlijk minder inhoudsframes en karakterframes construeren. Ongeacht hun motief om te participeren zeggen deelnemers *open en afwachtend* te beginnen aan het stadsgesprek. Na *afloop* spreken deelnemers vaak kort en in algemene bewoordingen over hun verwachtingen over wat er met de uitkomsten gebeurt. Een terugkerend procesframe is dat de gemeente recht moet doen aan wat

in het stadsgesprek naar voren is gebracht en niet dat de eigen inbreng van deelnemers wordt overgenomen.

De aanname dat deelnemers participatie vooral zien als mogelijkheid om hun eigen belang naar voren te brengen en tevreden zijn als dit uitmondt in de door hen gewenste uitkomst (Michels & de Graaf, 2010; Schrijver, 2008) zien we in onze resultaten niet terug. Ook de aanname dat burgers te hoge verwachtingen koesteren van burgerparticipatie wordt niet bevestigd. Deelnemers spreken regelmatig relativerend over de betekenis van het stadsgesprek in de besluitvorming.

Voorafgaande aan het stadsgesprek maar ook na afloop construeren deelnemers nauwelijks karakterframes waarin hun beeld van de gemeente naar voren komt. Het lijkt erop dat deze participatievorm, ook als er gebruik gemaakt is van loting, vooral burgers trekt met een neutraal of positief beeld van de gemeente. Deze bevindingen sluiten aan bij studies waaruit blijkt dat loting nauwelijks effect heeft op de diversiteit van participanten (Caluwaerts & Reuchamps, 2014; Michels & Binnema, 2016; Michels, 2011).

Opvallend is dat deelnemers aan twee van de zeven stadsgesprekken, de uitbreiding van het voetgangersgebied en het duurzaam energiepark, gedetailleerder spreken over hun verwachtingen. Ook deelnemers aan deze bijeenkomsten construeren weinig issueframes, maar spreken preciezer over een eerlijk verloop van het stadsgesprek en van het vervolg. Hoewel de onderwerpen van deze stadsgesprekken verschilden, gingen ze allebei over een vraagstuk met (op termijn) concrete gevolgen voor de leefomgeving van burgers. Deelnemers spreken kennelijk preciezer en uitgebreider over hun ervaringen en verwachtingen bij een vraagstuk dat zij als psychologisch nabij ervaren (Trope & Liberman, 2010). Ook suggereren de resultaten dat deelnemers kritischer kijken naar (on) eerlijkheid in de inrichting en het vervolg van een participatieproces wanneer de uitkomst ervan concrete gevolgen heeft voor het dagelijks leven van henzelf of anderen.

Deze exploratieve studie biedt een aantal nieuwe inzichten in het perspectief van deelnemers op burgerparticipatie, te weten: 1) deelnemers aan deze participatievorm koesteren geen torenhoge verwachtingen, 2) ongeacht hun motief om te participeren of de aard van het onderwerp gaan verwachtingen vooral over het proces en aanzienlijk minder over de beoogde uitkomsten, 3) deelnemers verwachten niet zozeer dat hun eigen inbreng, maar dat wat

in het stadsgesprek naar voren is gebracht serieus wordt genomen, en 4) bij onderwerpen die als concreet en dichtbij worden ervaren kijken deelnemers nauwkeuriger naar het verloop van het participatieproces dan bij onderwerpen die abstract en ver weg worden ervaren. Hoewel geen specifieke frames zijn geanalyseerd geeft deze analyse van vier typen frames en hoe deze zich tot elkaar verhouden een gelaagd beeld van de verwachtingen en ervaringen van participanten.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de resultaten zijn gebaseerd op dataverzameling bij bijeenkomsten met heel verschillende onderwerpen, maar bij slechts een specifieke participatievorm en in een gemeente. Om meer te kunnen zeggen over verwachtingen van deelnemers en generaliseerbaarheid van de gevonden patronen naar andere contexten is verdiepend onderzoek nodig in meer en andersoortige participatieprocessen in verschillende gemeenten.

Voor ambtenaren en andere initiatiefnemers van participatieprocessen levert deze studie een aantal aanbevelingen op. Het is belangrijk om zorgvuldig aandacht te besteden aan de inrichting de bijeenkomsten die deel uitmaken van een participatieproces. Bij de inrichting van participatieprocessen en het vervolg zou bieden van ruimte aan en serieus overwegen van de inbreng van deelnemers centraal moeten staan, alsmede de inrichting van een proces dat als eerlijk wordt ervaren. Het lijkt erop dat deelnemers een eerlijk proces belangrijker vinden dan de inhoudelijke uitkomst. Naarmate het onderwerp concreter is en meer dichtbij verwachten deelnemers meer en precieze uitleg over de inrichting van het participatieproces en de gemaakte keuzes met betrekking tot de inhoudelijke uitkomst na afloop.

Tot slot laat deze studie zien dat verwachtingen van deelnemers aan een participatieproces niet vooraf vastliggen, maar ontstaan gedurende het participatieproces. Deelnemers beginnen open en afwachtend aan deze stadsgesprekken. Duidelijkheid over het verloop van het participatieproces biedt hen houvast. Een uitnodiging om mee te praten schept de verwachting serieus genomen te worden, niet meer en niet minder.

5

Ervaringen van participanten in vier lokale participatie-processen

Dit hoofdstuk is gepubliceerd als: Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., Renes, R.J. & Moons, J. Het spel of de knikkers: Ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen. Bestuurswetenschappen (2020) 2, 51-87.

Samenvatting

Voor het ontwerpen en uitvoeren van participatieprocessen die zowel door gemeenten als burgers als zinvol worden ervaren is inzicht nodig in de beoordeling door deelnemers. In de vierde studie is de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid toegepast in de context van burgerparticipatie. Om inzicht te krijgen in het relatieve belang van de uitkomst en het verloop van het proces in de beoordeling door participanten zijn met behulp van enquête onderzoek data verzameld van vier verschillende participatieprocessen in een gemeente.

De resultaten van deze exploratieve studie laten zien dat de respondenten de participatieprocessen waaraan zij hebben deelgenomen als redelijk rechtvaardig beoordelen. In de onderzochte participatieprocessen weegt van de drie dimensies van procedurele rechtvaardigheid explanation iets zwaarder in de beoordeling van respondenten dan respect en voice. Explanation, het afleggen van verantwoording over het vervolgproces en de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt, is tevens de dimensie waar de gemeente gemiddeld het minst positief op wordt beoordeeld. Tot slot is er sprake van een fair process effect, wanneer respondenten het proces als rechtvaardig hebben ervaren neemt hun vertrouwen in de gemeente toe, zelfs als er sprake is van een voor hen ongunstige uitkomst.

Inleiding

Met enige regelmaat besluiten participanten de handdoek in de ring te gooien en, soms na jaren, hun samenwerking met de gemeente te beëindigen. Hoewel de aanleiding en context verschillen, vertellen teleurgestelde burgers in de media veelal dat zij zich niet gehoord voelen. Maar wat bedoelen participanten wanneer ze zeggen zich onvoldoende gehoord te voelen door de gemeente? Bedoelen ze dat hun opvattingen en ideeën niet zijn overgenomen? Of ervaren deelnemers te weinig ruimte om hun opvattingen kenbaar te maken dan wel dat hun inbreng niet serieus wordt genomen?

Gemeenten kiezen er steeds vaker voor om maatschappelijke vraagstukken in samenspraak of samenwerking met burgers en andere belanghebbenden aan te pakken (Peters, et al., 2014; ProDemos, 2018). Overheidsorganisaties beogen met burgerparticipatie bij te dragen aan kwalitatief beter beleid, draagvlak hiervoor bij de betrokkenen, en op deze manier het vergroten van het vertrouwen in de overheid (De Graaf, 2007; Rob, 2010).

Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau laat zien dat burgers, waarvan slechts een klein deel ervaring heeft met burgerparticipatie, een krappe voldoende geven voor de samenwerking met hun gemeente (Sociaal Cultureel Planbureau, 2018). Over de daadwerkelijke ervaringen van burgers met burgerparticipatie is minder bekend (Bartels, 2015; Berner et al., 2011; Michels & De Graaf, 2010; Van der Bol & Van der Arend, 2007). Participatieprocessen worden in gemeenten niet systematisch geëvalueerd vanuit het perspectief van deelnemers (Van Houwelingen et al., 2014). Uit incidentele evaluatieonderzoeken van participatieprocessen ontstaat het beeld dat deelnemers over het algemeen positief zijn over hun ervaringen (Van Houwelingen et al., 2014; Jong et al., 2014).

Om participatieprocessen te kunnen inrichten die bijdragen aan de beoogde doelen van burgerparticipatie is alleen een algehele beoordeling, het rapportcijfer, dat deelnemers geven voor hun hun ervaring met burgerparticipatie niet voldoende. Het is ook van belang te weten waar deze beoordeling op is gebaseerd.

In de praktijk en in wetenschappelijke studies wordt nogal eens verondersteld dat de beoordeling van deelnemers grotendeels afhangt van de mate waarin de *uitkomst* voor hen gunstig of ongunstig is (Forester, 2009; De Graaf, 2007). Burgers zouden participatie vooral zien als mogelijkheid om hun eigen belang naar voren te brengen en invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Hun beoordeling van een participatieproces zou

afhangen van de vraag in hoeverre de uitkomsten tegemoetkomen aan hun eigen belang en opvattingen (Berner et al., 2011; De Graaf, 2007; Schrijver, 2008) en hun ervaring met het verloop van het participatieproces zou hieraan ondergeschikt zijn. Tot slot zou ook het draagvlak voor de uitkomsten vooral afhangen van de tevredenheid van deelnemers met de uitkomst (De Graaf, 2007).

Eerdere studies waarin de ervaringen van deelnemers met het proces centraal staan (Renn et al., 1995; Smith & McDonough, 2001; Webler & Tuler, 2000; Webler et al., 2001) wijzen juist op het belang van de gang van zaken gedurende het participatieproces. Ook onderzoek van de Nationale Ombudsman (De Nationale Ombudsman, 2009) laat zien dat participanten vooral oog hebben voor het verloop van het participatieproces. Om te leren van de ervaringen van deelnemers en om toekomstige participatieprocessen te verbeteren is het van belang te weten waar deelnemers precies aan refereren wanneer ze een participatieproces beoordelen.

Om inzicht te krijgen in de beoordeling van deelnemers is in dit artikel de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Arndt, 2016; Lind & Tyler, 1988; Van den Bos, 2011) toegepast op enkele door de gemeente geïnitieerde participatieprocessen. Deze theorie laat zien dat burgers een eerlijke bejegening belangrijk vinden in hun contact met de overheid en wat het belang hiervan is voor hun tevredenheid met de uitkomst van een interactie. In verschillende contexten binnen en buiten het publieke domein is veelvuldig onderzoek gedaan naar ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Arndt, 2016; Lind & Tyler, 1988; Van den Bos, Van der Velden & Lind, 2014). Op enkele uitzonderingen na (Ernst, 2019; Lawrence, Daniels & Stankey, 1997; Maguire & Lind, 2003) zijn de principes van ervaren rechtvaardigheid nog niet toegepast in empirisch onderzoek naar de beoordeling van deelnemers van verschillende participatieprocessen in de praktijk (Lind & Arndt, 2016).

Kortom, het doel van deze studie naar het perspectief van participanten op burgerparticipatie is inzicht te krijgen in de rol die de uitkomst en het verloop van het proces spelen in hun beoordeling. Vanuit de principes van ervaren rechtvaardigheid is empirisch onderzoek verricht naar de ervaringen van deelnemers aan vier verschillende door de gemeente geïnitieerde participatieprocessen in een gemeente. Voordat de vier projecten worden geïntroduceerd volgt eerst de beschrijving van het conceptueel kader waarin de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid in de context van burgerparticipatie verder wordt toegelicht.

Theoretische benadering

In uiteenlopende contexten in het publieke domein is aangetoond dat '*perception of fairness of process and treatment are more powerfull in shaping social attitudes and behaviour than are distributive justice perceptions*' (Lind & Tyler, 1988, blz. 15). Het toepassen van de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid in de context van burgerparticipatie zou inzicht kunnen geven in het relatieve belang van een (on)gunstige uitkomst en het verloop van een participatieproces in de beoordeling door deelnemers.

Daarnaast biedt de toepassing van deze theorie ook inzicht in hoeverre participatieprocessen niet alleen bijdragen aan kwalitatief beter beleid maar ook aan draagvlak voor de uitkomsten en vertrouwen in de gemeente als initiator.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid

In de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Tyler, 1988) worden vier verschillende maar met elkaar samenhangende dimensies onderscheiden die een rol spelen:

1. *Respect:* de ervaring van participanten dat er op een beleefde en respectvolle manier met hen is omgegaan. Het gaat hier bijvoorbeeld om de manier waarop deelnemers worden aangesproken, maar ook om de duur van het proces, en het tijdstip of de locatie waarop bijeenkomsten worden georganiseerd.

2. *Voice:* de ervaring van participanten dat er voldoende ruimte is om hun mening te geven en dat hier serieus naar wordt geluisterd. Het gaat hierbij zowel om de mogelijkheid om hun mening te geven als om de ervaring dat wat wordt ingebracht door de gemeente wordt besproken en serieus overwogen.

3. *Explanation:* de ervaring van participanten dat er voldoende en open verantwoording wordt afgelegd over de totstandkoming van de uitkomst. Het gaat hierbij om begrijpelijke en eerlijke informatie over de inrichting van het participatieproces en het vervolgproces, en om de onderbouwing van inhoudelijke keuzes in de uitkomst.

De drie hierboven toegelichte dimensies van ervaren rechtvaardigheid vertonen veel overeenkomst met de voorwaarden voor wat Scharpf (1999) *throughput legitimacy* noemt. *Throughput legitimacy* verwijst naar 1) de transparantie van het participatieproces, 2) een eerlijk verloop van het participatieproces en 3) accountability, het afleggen van verantwoording over de uitkomst. Naast *respect, voice* en *explanation* spelen de professionaliteit en integriteit van de betrokken ambtenaren een rol in ervaren rechtvaardigheid.

4. *Competence & integrity*: de ervaring van participanten dat de ambtenaren betrokken bij het participatieproces deskundig, professioneel en integer zijn. Dit komt naar voren in de wijze waarop het participatieproces is ingericht en in de gedragingen van ambtenaren.

De betekenis die burgers toekennen aan het belang van deze vier dimensies van procedurele rechtvaardigheid hangt deels af van de context. Bij een gerechtelijke uitspraak hechten betrokkenen mogelijk meer aan integriteit. Bovendien wordt van een rechter ander gedrag verwacht dan van ambtenaren in een participatieproces. Om participatieprocessen in te kunnen richten die door deelnemers als zinvol worden ervaren is het van belang te weten welke betekenis deelnemers geven aan de verschillende dimensies en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Tot slot speelt in participatieprocessen mogelijk niet alleen de manier waarop deelnemers zelf worden bejegend maar ook hun perceptie van de bejegening van anderen mee in hun beoordeling van een participatieproces (Lawrence et al., 1997; Maguire & Lind, 2003; Smith & McDonough, 2001).

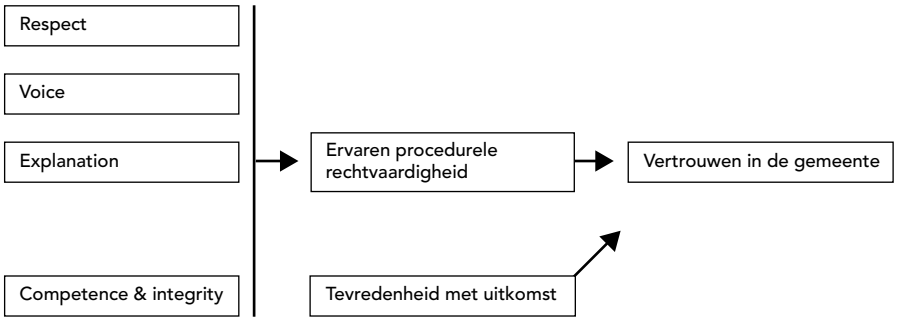
Fair process effect

Het resultaat van een rechtvaardige bejegening door de overheid wordt het fair process effect genoemd. Het *fair process effect* (Lind & Tyler, 1988) verwijst naar de reactie van burgers op het verloop van hun contact met de overheid. Rechtvaardige bejegening draagt bij aan 1) tevredenheid met en 2) acceptatie van de uitkomsten van een interactie. Belangrijker nog dan draagvlak voor de uitkomst is dat een rechtvaardige bejegening leidt tot 3) een toename van het vertrouwen in de betrokken overheidsorganisatie.

Een *fair process effect* is veelvuldig aangetoond, bijvoorbeeld in de rechtspraak, maar nog niet in de context van burgerparticipatie (Lind & Arndt, 2016). Het blijkt dat het *fair process effect* optreedt in situaties waarin de uitkomst positief is voor een betrokkene, maar ook wanneer deze negatief is (Lind & Tyler, 1988; Van den Bos, 2007; Van den Bos et al., 2014). Wanneer de uitkomst van een door een gemeente geïnitieerd participatieproces voor participanten ongunstig is, kan dus worden verwacht dat zij deze eerder accepteren wanneer zij zich rechtvaardig bejegend voelen. Een ongunstige uitkomst van een als fair ervaren proces draagt even zo goed ook bij aan vertrouwen in de betrokken overheidsorganisatie. Overigens is ook het omgekeerde het geval, een voor een deelnemer gunstige uitkomst van een als unfair ervaren proces leidt tot minder vertrouwen in de betrokken overheidsorganisatie.

Het *fair process effect* kan inzicht geven in het relatieve belang dat deelnemers hechten aan de uitkomst en het verloop van het participatieproces. Draagvlak voor de uitkomsten van een participatieproces zou, wanneer er sprake is van een *fair process effect*, vooral afhangen van een als eerlijk en fair ervaren proces en minder van de gunstige of ongunstige uitkomsten. Tevens laat het zien in hoeverre concrete ervaringen met participatie bijdragen aan draagvlak voor de uitkomst en vertrouwen in de gemeente als initiator van het participatieproces.

Een complicatie bij het toepassen van de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid in de context van burgerparticipatie is dat de uitkomst van een participatieproces vaak minder duidelijk is dan bij bijvoorbeeld een gerechtelijke uitspraak. De uitkomst is nogal eens een nota of advies waarvan de concrete gevolgen voor burgers (nog) niet duidelijk zijn. Het is lastig om participanten te vragen naar hun acceptatie van een uitkomst die niet duidelijk is. Hoewel tevredenheid met en acceptatie van de uitkomst indicatoren zijn voor een *fair process effect* gebruiken we in deze studie vertrouwen in de gemeente als belangrijkste indicator omdat de uitkomsten in de vier cases moeilijk objectief zijn vast te stellen door participanten. In figuur 5.1 worden de concepten die richting hebben gegeven aan het onderzoek, weergegeven in hun onderlinge samenhang.



Figuur 5.1 Conceptueel kader ervaren procedurele rechtvaardigheid

Conceptueel kader ervaren rechtvaardigheid in participatieprocessen
Op basis van het conceptueel kader en met als doel inzicht te krijgen in het relatieve belang van de (on)gunstige uitkomst en hun ervaring met het verloop van een participatieproces in de beoordeling van deelnemers zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *In hoeverre ervaren deelnemers het participatieproces waaraan ze hebben deelgenomen als rechtvaardig?*

2. *Hoe speelt de tevredenheid van deelnemers met de uitkomst en hun ervaring met het verloop van het participatieproces een rol in de beoordeling van deelnemers? Is er sprake van een fair process effect?*

3. *Hoe spelen de dimensies van ervaren rechtvaardigheid, te weten respect, voice, explanation en competence & integrity een rol in de beoordeling van deelnemers met het verloop van het participatieproces?*

De onderzoeksvragen worden beantwoord met behulp van dataverzameling bij deelnemers aan vier participatieprocessen in een gemeente. Hieronder worden de participatieprocessen kort toegelicht.

Dataverzameling en -analyse

Introductie van de cases

De onderzochte participatieprocessen vonden plaats om ervaring op te doen met een nieuwe participatieaanpak die de gemeente vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet heeft ontwikkeld. De Omgevingswet wordt in 2021 van kracht en vervangt tientallen wetten en honderden regels in één nieuwe wet met als doel ruimtelijke ontwikkelingen eenvoudiger te maken. Participatie, het betrekken van belanghebbenden bij ruimtelijke ontwikkelingen, is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet.

De onderwerpen van de vier participatieprocessen liepen uiteen. De projecten verschilden wat betreft doorlooptijd, de schaal van het vraagstuk, de opzet van het participatieproces en de manier waarop deelnemers werden betrokken. In de onderzochte processen werden naast bijeenkomsten ook *online* participatietools ingezet. In alle gevallen was de gemeente de initiatiefnemer van het participatieproces. Hieronder volgt een korte toelichting op de vier participatieprocessen.

Project 1: Herinrichting pleintje

Het project had een doorlooptijd van drie maanden en betrof de herinrichting van een plein en de omgeving ervan in de binnenstad. Bewoners, ondernemers en belangenorganisaties uit de buurt werden door middel van een brief uitgenodigd om *online* en/of *offline* te participeren. *Online* werd een korte vragenlijst uitgezet (284 reacties). Daarna werden er twee bijeenkomsten georganiseerd. Aan de eerste bijeenkomst nam een klein aantal belanghebbenden deel. Voor de tweede bijeenkomst werden alle bewoners en ondernemers uit de buurt benaderd (42 deelnemers). Mede op basis van de uitkomsten van het participatieproces werd een ambitiedocument opgesteld voor het plein en de omgeving waar het College van Burgemeester en Wethouders mee instemde.

Project 2: Omgevingsplan proeftuin duurzame innovaties

Voor een proeftuin voor duurzame innovaties van de universiteit wilde de gemeente in interactie met betrokkenen een omgevingsplan opstellen. Er werd een *online* vragenlijst uitgezet via Facebook (380 reacties) met behulp waarvan de voor betrokkenen belangrijke onderwerpen in het omgevingsplan werden bepaald. Deze onderwerpen stonden centraal in de uitnodiging en opzet van de daaropvolgende bijeenkomsten. Sommige betrokkenen werden persoonlijk uitgenodigd, andere deelnemers reageerden op een open oproep.

Het participatieproces bestond uit vijf bijeenkomsten, een rondleiding op de locatie en een *online* webinar en had een doorlooptijd van negen maanden. Aan de eerste bijeenkomst namen dertig mensen deel. De animo om mee te praten nam gedurende het participatieproces af. De slotbijeenkomst werd afgezegd omdat er geen aanmeldingen waren. Mede op basis van de uitkomsten van het participatieproces werd een omgevingsplan opgesteld ten behoeve van de besluitvorming door het College van Burgemeester en Wethouders.

Project 3: Herontwikkeling terrein voormalige gemeentewerf
Een voormalig terrein van de gemeentewerf werd her ontwikkeld tot een woonwerkgebied. Het participatieproces richtte zich op de eerste fase van de herontwikkeling waarin het project werd aanbesteed aan een ontwikkelaar. Er is een oproep om tips en aanvullingen te geven op Facebook geplaatst (99 reacties) en er zijn twee bijeenkomsten georganiseerd. Drie ontwikkelaars presenteerden hun voorstellen voor de herontwikkeling van het gebied tijdens de tweede bijeenkomst met als doel feedback op te halen en deze te verwerken in hun definitieve voorstel. De eerste bijeenkomst trok twintig deelnemers en aan de tweede bijeenkomst namen zestig mensen deel.

De input van participanten werd door de ontwikkelaars verwerkt in hun voorstellen voor de herontwikkeling. De gemeente vroeg de ontwikkelaars hierover verantwoording af te leggen in hun projectvoorstel voor de herontwikkeling. In de aanbestedingsprocedure was participatie opgenomen als een van de criteria voor de gunning van de opdracht. De tijd tussen beide bijeenkomsten bedroeg zes maanden.

Project 4: Beleidskaders aardgasvrije wijken
De gemeente vroeg bewoners mee te denken over de uitgangspunten voor de overgang naar een aardgasvrije gemeente in 2030. Deelnemers werden uitgenodigd via een aankondiging *online* en in diverse lokale media, en een aantal mensen werd persoonlijk uitgenodigd. De uitkomsten, uitgangspunten voor een aardgasvrije gemeente, zijn vastgelegd in een eindverslag waarbij per onderdeel is uitgelegd of en hoe de inbreng van participanten is overgenomen door de gemeente en op basis van welke argumenten. Dit eindverslag vond zijn weg naar het collegebesluit aardgasvrije wijken. Er hebben drie bijeenkomsten plaatsgevonden (veertig tot zestig deelnemers per bijeenkomst). Ook werd er via Facebook een vragenlijst verspreid om ideeën en suggesties in te zamelen (197 reacties). De doorlooptijd van het participatieproces bedroeg vijf maanden.

Methode

Om inzicht te krijgen in de beoordeling van deelnemers van deze vier participatieprocessen zijn vragenlijsten ontwikkeld. Een kwantitatieve aanpak met behulp van vragenlijsten bood de mogelijkheid om op een eenvormige manier data te verzamelen bij verschillende participatieprocessen waardoor de data onderling vergelijkbaar zijn (Verschuren & Doorewaard, 2007). Eerder is veelvuldig gebruik gemaakt van vragenlijsten om ervaren procedurele rechtvaardigheid in andere contexten te onderzoeken. De eerste stap was dan ook om op basis van beschikbare literatuur een vragenlijst op te stellen, passend binnen de context van burgerparticipatie. De vragenlijst werd niet ontwikkeld voor gebruik in een experimentele setting, maar moest geschikt zijn om data te verzamelen in andersoortige participatieprocessen in de praktijk. Voor de vier dimensies van procedurele rechtvaardigheid (onafhankelijke variabelen) zijn per variabele twee tot vijf items geformuleerd. De vier dimensies zijn gemeten met behulp van een zevenpuntschaal met waarden van 'helemaal oneens' tot 'helemaal eens'.

Om de dimensie *respectvolle en beleefde bejegening* te meten zijn vier items opgesteld te weten: 'Ik ben op een prettige manier benaderd door de gemeente', 'Het contact met de betrokkenen van de gemeente verliep prettig', 'Ambtenaren van de gemeente zijn met respect met mij omgegaan' en 'De ambtenaren van de gemeente zijn met respect met andere deelnemers omgegaan'. Om de dimensie *voice* te meten zijn vijf items opgesteld: 'Ik kon mijn mening geven', 'Andere deelnemers konden hun mening geven', 'Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd', 'Ik heb de indruk dat mijn inzet werd gewaardeerd' en 'Ik heb het idee dat mijn mening serieus werd genomen'. Voor de dimensie *explanation* zijn vier items opgesteld: 'De aanpak van het participatieproces was mij duidelijk', 'Er was voldoende informatie beschikbaar', 'De keuzes die zijn gemaakt in de uitkomst zijn goed uitgelegd', 'Er is duidelijk uitgelegd wat er met de mening van deelnemers is gedaan'. Om de dimensie *competence & integrity* te meten zijn de volgende vier items opgesteld: 'Ambtenaren van de gemeente waren deskundig', 'Ambtenaren van de gemeente kwamen professioneel op mij over', 'Afspraken die tussentijds zijn gemaakt zijn nagekomen. Of het was duidelijk waarom afspraken niet konden worden nagekomen', 'Ik heb de indruk dat het participatieproces eerlijk is verlopen'. Bij twee items van de dimensie *respect* respectievelijk *voice* is onderscheid gemaakt tussen hoe deelnemers zich persoonlijk bejegend voelen en hoe hun perceptie is van de bejegening van andere deelnemers.

Om inzicht te krijgen in het belang dat deelnemers toekennen aan de uitkomst van het participatieproces is een item geformuleerd: 'Ik ben tevreden met de uitkomst van het participatieproces'. Dit item is gebruikt als indicatie voor de tevredenheid met de objectieve uitkomst.[1] De uitkomst variabele *vertrouwen in de gemeente* werd gemeten met vier items: 'Ik vertrouw erop dat afspraken die zijn gemaakt zullen worden nagekomen', 'Ik heb er vertrouwen in dat de uitkomst zal worden gerespecteerd', 'Naar mijn idee is het contact met de betrokkenen van de gemeente verbeterd' en 'Ik heb meer vertrouwen gekregen in de aanpak van de gemeente'. De vragenlijst werd afgesloten met enkele vragen over de achtergrondkenmerken van respondenten, een open vraag over het motief om te participeren en ruimte voor opmerkingen en toelichting. Voor een algehele beoordeling is gevraagd het gehele participatieproces een rapportcijfer te geven.

De concept vragenlijst is besproken met ambtenaren uit de gemeente waar de dataverzameling heeft plaatsgevonden. Ook is een cognitieve pretest uitgevoerd van de concept-vragenlijst bij twee burgers welke ruime ervaring hadden met participatie in een andere gemeente. Op basis van de feedback van betrokken ambtenaren en de burgers is de formulering van enkele items aangepast.

De items over de deskundigheid van de betrokken ambtenaren ('Ambtenaren van de gemeente waren deskundig' en 'Ambtenaren van de gemeente kwamen professioneel op mij over') kwamen uit de pretest naar voren als moeilijk te beantwoorden omdat voor participanten niet altijd duidelijk is welke van de betrokken professionals bij gemeenteambtenaren zijn. Bij participatieprocessen zijn naast ambtenaren vaak ook externen betrokken. Door het schrappen van beide items over *competence* is deze dimensie gemeten op basis van twee items over de *integriteit* van ambtenaren.

1 Voor objectieve en subjectieve uitkomst waren aanvankelijk twee aparte items geconstrueerd. Uit de analyse bleek dat respondenten de vraag over hun beoordeling van de subjectieve uitkomst ('De uitkomst is zoals ik had gewild') en de objectieve uitkomst ('Ik ben tevreden met de uitkomst van het participatieproces') sterk overeenkomend beantwoordden (r=0,83). Daarom is de tweede vraag gebruikt als indicator voor beoordeling van de objectieve uitkomst.

Dataverzameling

Deelnemers aan de vier participatieprocessen werd gevraagd *online* een enquête in te vullen bestaande uit 28 gesloten vragen en 2 open vragen. Het invullen van de vragenlijst kostte tussen de vijf en acht minuten. Een voor de hand liggend moment voor de verspreiding van de enquête zou direct na de laatste bijeenkomst van het participatieproces zijn. Echter dan is de uitkomst van het participatieproces nog niet vastgesteld. Om een vergelijking te kunnen maken tussen de beoordeling van de uitkomst en het verloop van het participatieproces is de enquête afgenomen op het moment dat de uitkomsten waren vastgesteld. Het duurde twee maanden tot bijna een jaar na de laatste bijeenkomst voordat de uitkomsten van de vier participatieprocessen door de gemeente werden vastgesteld.

In Tabel 5.1 wordt de respons per project weergegeven. Het responspercentage onder de deelnemers aan de vier participatieprocessen was gemiddeld 26%, variërend van 13% bij project 2 tot 40% bij het eerste project.

Tabel 5.1 Respons per project

	Aantal deelnemers	Aantal respondenten
Project 1	39	16 (40%)
Project 2	45	6 (13%)
Project 3	60	10 (16%)
Project 4	100	31 (31%)
Totaal	244	63 (26%)

Om de uitkomsten van de enquête te kunnen duiden zijn de belangrijkste documenten van de vier participatieprocessen geanalyseerd, waaronder het participatieplan, te weten de uitnodiging, de verslagen en de uitkomst (beleidsnota, omgevingsplan of college-advies). Tot slot is om een indruk te krijgen van het verloop van het participatieproces minimaal een bijeenkomst bijgewoond van de vier participatieprocessen. De inzichten uit de analyse van de kwalitatieve data zijn gebruikt om de kwantitatieve data in de context van het betreffende participatieproces te kunnen begrijpen.

Data-analyse

We beschouwen dit onderzoek als beschrijvend en exploratief van aard. De kwantitatieve dataset is geanalyseerd met behulp van SPSS. De reikwijdte van de uitspraken beperkt zich daarom tot de steekproef, de respondenten. Er is dan ook geen significantietoetsing toegepast op de onderzochte verbanden. De vier dimensies van procedurele rechtvaardigheid (*respect, voice, explanation* en *integrity*) en de uitkomstmaat 'vertrouwen in de gemeente' zijn consistent en betrouwbaar gemeten met de ontwikkelde vragenlijst en in de context van de betreffende participatieprocessen. Uit een betrouwbaarheidsanalyse bleek dat het construct procedurele rechtvaardigheid en zijn dimensies, evenals het construct vertrouwen, intern consistent zijn[2].

De antwoorden op de twee open vragen te weten 'Wat is de reden dat u heeft deelgenomen aan het participatieproces?' en 'Hieronder kunt u al uw opmerkingen over het participatieproces kwijt' zijn handmatig geanalyseerd. Als eerste is bepaald in hoeverre de toelichting van respondenten de uitkomsten, het verloop van het participatieproces of beide betrof. Wanneer respondenten verwezen naar hun ervaringen met het proces is middels codering onderscheid gemaakt tussen *respect, voice, explanation & integrity*. Bij de documentenanalyse en observaties van de bijeenkomsten is genoteerd in hoeverre de vier dimensies van ervaren rechtvaardigheid tot uitdrukking kwamen in het ontwerp en verloop van de bijeenkomsten, alsmede in de communicatie na de afronding. Richtinggevende vraag voor de analyse van de uitnodiging, programmaopzet en verloop van de bijeenkomsten was: In hoeverre en op welke manier komen de dimensies van procedurele rechtvaardigheid naar voren in het ontwerp en verloop van de bijeenkomsten? De verslagen van de bijeenkomsten en de uitkomst (een nota of advies) van het participatieproces werden geanalyseerd aan de hand van de volgende twee vragen: Is er uitleg gegeven over het vervolgproces? Zijn de gemaakte keuzes in de uitkomsten onderbouwd waarbij is aangegeven waarom wat participanten hebben ingebracht wel of niet is overgenomen?

2 Cronbach's Alpha voor procedurele rechtvaardigheid was 0,95, voor de dimensies respect 0,92, voice 0,90, explanation 0,84 en integrity 0,78. Cronbach's Alpha voor de uitkomst variabele vertrouwen in de gemeente bedroeg 0,92.

Resultaten

Als eerste is voor de vier projecten samen geanalyseerd wat de gemiddelden zijn voor procedurele rechtvaardigheid en de uitkomstmaten. Het resultaat hiervan is te vinden in Tabel 5.2, waar de Likertschaal (helemaal mee oneens – helemaal mee eens) is omgezet naar een score van 1 tot 7. Gemiddeld hebben de respondenten het proces als redelijk rechtvaardig ervaren, waarbij zij de dimensies *respect* en *voice* hoger beoordeelden dan de dimensies *explanation* en *integrity*. Eerdere ervaringen met participatie hadden geen substantiële invloed op de ervaren rechtvaardigheid van de respondenten. Respondenten maakten geen onderscheid tussen hoe zij hebben ervaren zelf bejegend te zijn en hun perceptie van de bejegening van andere deelnemers.

Tabel 5.2 Gemiddelden procedurele rechtvaardigheid

	Gemiddelde (standaarddeviatie) Op schaal 1–7 (m.u.v. rapportcijfer)
Procedurele rechtvaardigheid	*5,1 (1,1)*
Respect	*5,6 (1,0)*
Voice	*5,3 (1,1)*
Explanation	*4,5 (1,3)*
Integrity	*4,7 (1,3)*
Tevredenheid met de uitkomst	*4,0 (1,7)*
Vertrouwen	*4,4 (1,3)*
Rapportcijfer	*6,1 (1,8)*

Vertrouwen in de gemeente

Er is een hoge correlatie tussen procedurele rechtvaardigheid enerzijds en vertrouwen in de gemeente anderzijds (zie Tabel 5.3). Ook wanneer we controleren voor de tevredenheid met de uitkomst, blijft er een redelijke correlatie (r=0,62) tussen procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen in de gemeente. Er is dus sprake van een *fair process effect*: zowel respondenten die tevreden zijn als respondenten die ontevreden zijn met de uitkomst van het participatieproces hebben gemiddeld meer vertrouwen in de gemeente, als zij het verloop van het proces positief hebben ervaren.

Tabel 5.3 Correlaties procedurele rechtvaardigheid

	Correlatie met rapportcijfer	Correlatie met vertrouwen in de gemeente
Procedurele rechtvaardigheid	0,80	0,82
Procedurele rechtvaardigheid (partiële correlatie, gecorrigeerd voor tevredenheid met uitkomst)	0,58	0,62

Verschillen tussen de vier participatieprocessen

Ondanks de verschillen in de inrichting en het verloop van de vier participatieprocessen wordt de procedurele rechtvaardigheid in alle projecten als voldoende beoordeeld (variërend van 4,8 tot 5,6, op een zevenpuntsschaal, zie Tabel 5.4). Ook bij het rapportcijfer voor het participatietraject als geheel en als het gaat om het vertrouwen in de gemeente wordt er door respondenten vergelijkbaar geoordeeld. Project 2 wordt het meest positief beoordeeld, terwijl de ervaren rechtvaardigheid in andere projecten, met name project 1 en 3, op alle aspecten lager worden beoordeeld.

Tabel 5.4 Verschillen in procedurele rechtvaardigheid[3]

	Project 1 (n=16)	Project 2 (n=6)	Project 3 (n=10)	Project 4 (n=31)
Ervaren procedurele rechtvaardigheid	4,9 (1,0)	5,6 (0,8)	4,8 (1,1)	5,2 (1,0)
Respect	5,6 (0,8)	6,1 (1,0)	5,1 (1,1)	5,6 (0,9)
Voice	5,2 (1,0)	5,8 (1,2)	4,5 (1,5)	5,5 (0,8)
Explanation	4,4 (1,4)	5,0 (1,7)	4,7 (1,0)	4,4 (1,3)
Integrity	4,3 (1,2)	5,3 (1,7)	4,5 (1,0)	4,9 (1,3)
Vertrouwen in de gemeente	4,2 (1,7)	5,0 (1,3)	4,3 (0,9)	4,5 (1,2)
Rapportcijfer (1-10)	5,9 (1,9)	6,8 (2,1)	5,9 (1,6)	6,1 (1,8)

De kwalitatieve analyse laat zien dat de dimensies van ervaren rechtvaardigheid op verschillende manieren naar voren komen in de vier projecten. In project 1

3 Gemiddelde en standaarddeviatie op een schaal van 1-7, m.u.v. het rapportcijfer

zijn respondenten kritisch over het gebrek aan ruimte voor genuanceerde inbreng van participanten en steun voor de gemeente in de bijeenkomst (*voice*). Zij brengen naar voren dat in hun perceptie het gesprek werd gedomineerd door een klein aantal deelnemers. Een analyse van de communicatie over de uitkomsten van het eerste en derde participatieproces laat zien dat hierin geen verantwoording is afgelegd over de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot de uitkomsten van het participatieproces (*explanation*). Bij project 4 is puntsgewijs uitgelegd wat er van de inbreng van deelnemers al dan niet is overgenomen. In het tweede participatieproces dat langzaam doodbloedde, kregen deelnemers ruimte om de inhoud en het proces bij te sturen. In de bijeenkomsten werd (anoniem met behulp van een digitale tool) feedback gevraagd en direct verwerkt.

Verhouding tussen dimensies van procedurele rechtvaardigheid

Opvallend is dat bij drie van de vier projecten, de dimensies *explanation* en *integrity* het laagste scoren. In deze projecten wordt de informatie over het vervolgproces en de onderbouwing van de inhoudelijke keuzes die de gemeente heeft gemaakt, alsmede de integriteit van ambtenaren minder goed beoordeeld. De vier dimensies van procedurele rechtvaardigheid correleren elk sterk met vertrouwen, en correleren ook nog redelijk na controle voor tevredenheid met de uitkomst (zie Tabel 5.5). Voor de respondenten lijkt *explanation* iets belangrijker te zijn voor het positieve effect op het vertrouwen in de gemeente.

Tabel 5.5 Correlaties dimensies procedurele rechtvaardigheid met vertrouwen[4]

	Correlatie met vertrouwen in de gemeente	**Correlatie met vertrouwen in de gemeente** (partiële correlatie, gecorrigeerd voor tevredenheid met uitkomst)
Respect	0,73	0,50
Voice	0,69	0,42
Explanation	0,79	0,56
Integrity	0,78	0,57

4 Correlatie uitgedrukt in Pearson's r

De kwalitatieve analyse van de toelichting op de beoordeling van respondenten van het participatieproces laat zien dat hun reflectie vooral het verloop van het participatieproces betreft en niet de uitkomsten. Met name worden opmerkingen gemaakt die samenhangen met de dimensies *explanation* en *integrity*.

Een van de respondenten geeft aan niet te weten welke inhoudelijke keuzes zijn gemaakt en hoe deze zijn onderbouwd (*explanation*):

> 'Participeren betekent deelnemen, inbreng hebben, conclusies ontvangen, afwijkingen van standpunten beargumenteren, verslagen ontvangen, merken wat er gedaan wordt met andere meningen etc. Er mag nu commentaar(enquête) gegeven worden op het proces. Wat er besloten is/wordt en waarom is volstrekt onduidelijk. Het enthousiasme om mee te denken verdwijnt zo als sneeuw voor de zon.' (respondent project 1)

Hoewel het betrekken van deelnemers doorslaggevend is geweest voor de gunning van de herontwikkeling (project 3) zegt deze respondent hiervan niet op de hoogte te zijn (*explanation*). Hierbij stelt de respondent tevens de integriteit van de gemeente ter discussie (*integrity*).

> 'Ik heb het idee niet van me af kunnen zetten dat van tevoren al was bepaald welke uitslag er zou komen. Het is het project geworden dat de gemeente het meest (financieel) oplevert en het minst rekening houdt met de buurtbewoners.' (respondent project 3).

Het volgende fragment illustreert de samenhang tussen de verschillende dimensies van ervaren rechtvaardigheid in een participatieproces.

> 'Hoewel ik keurig de uitnodigingen kreeg voor de volgende participatiebijeenkomst, voelde het elke keer weer als een ver van mijn bed show. Ik heb ooit eens een idee geopperd, zonder daar ooit een bedankje of inhoudelijke reactie op te krijgen. Sindsdien krijg ik wel elke keer de verslagen etc., maar ik word er niet wijzer van. […] De opzet, de vorm en de inhoud was zodanig geschreven dat alleen al daarmee mensen uitgesloten worden. Ik heb dit proces dus als negatief ervaren en zou de volgende keer niet meedoen.' (respondent project 4)

Voor deze respondent is het niet duidelijk wat er met zijn inbreng is gebeurd (*explanation*) en of deze serieus genomen is (*voice*). Hierbij geeft hij aan het uitblijven van een bedankje als weinig respectvol te hebben ervaren (respect).

Tot slot geeft hij aan de informatie van de gemeente niet te begrijpen (*explanation*), waarmee hij impliciet aangeeft dit als unfair te ervaren omdat niet iedereen gelijke kansen heeft om mee te praten (*voice*).

Conclusie en discussie

De resultaten van ons onderzoek onder deelnemers aan vier door de gemeente geïnitieerde participatieprocessen laten zien dat deze processen door de respondenten als redelijk rechtvaardig worden beoordeeld. De aanname dat de uitkomsten doorslaggevend zijn in de beoordeling van participanten zien we niet bevestigd in dit onderzoek. Zelfs in deze exploratieve studie en op basis van een beperkte dataset van verschillende participatieprocessen zien we een *fair process effect*; ongeacht de mate van tevredenheid of ontevredenheid met de uitkomst neemt het vertrouwen van respondenten in de gemeente toe wanneer zij ervaren rechtvaardig en eerlijk behandeld te zijn.

In de onderzochte participatieprocessen weegt van de drie belangrijkste dimensies van procedurele rechtvaardigheid *explanation* iets zwaarder in de beoordeling van respondenten dan *respect* en *voice*. Opvallend genoeg is *explanation*, het afleggen van verantwoording over het vervolgproces en de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt, tevens de dimensie waar de gemeente in drie van de vier projecten gemiddeld het minst positief op wordt beoordeeld.

Ondanks het uiteenlopende karakter van de participatieprocessen zijn er geen grote verschillen gevonden in de beoordeling van de processen door de respondenten. Wel zijn twee participatieprocessen in hun geheel minder positief ervaren dan de andere twee processen. Een mogelijke verklaring hangt samen met de aard van het onderwerp van deze participatieprocessen, een herinrichtingsvraagstuk met concrete consequenties voor de leefomgeving van participanten. Onderzoek naar ervaren rechtvaardigheid in andere domeinen laat zien dat deelnemers meer belang hechten aan een eerlijk verloop van een proces wanneer de uitkomst consequenties heeft voor hun dagelijks leven (Lind & Arndt, 2016). Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag in hoeverre de aard van het vraagstuk, concreet of abstract, meespeelt in het belang dat deelnemers hechten aan een rechtvaardig verloop van het proces.

Hoewel ons onderzoek interessante inzichten heeft opgeleverd over het belang van een eerlijk en rechtvaardig proces in de beoordeling van deelnemers is deze studie, zoals gezegd, explorerend van aard. Allereerst moet worden opgemerkt dat de resultaten, als gevolg van de kleine steekproefgroottes,

weinig robuust zijn. Ten tweede was de respons gemiddeld 26 procent. Aangezien driekwart van de participanten niet heeft deelgenomen aan de enquête, moeten we rekening houden met non-responseffecten, bijvoorbeeld wanneer het wel of niet deelnemen aan de enquête zou samenhangen met de beoordeling ervan door deelnemers. Overigens is het niet aannemelijk dat het responspercentage invloed heeft op de gevonden resultaten met betrekking tot het *fair process effect* omdat dit effect onafhankelijk is van een positieve of negatieve beoordeling van het participatieproces.

De projecten waarvan voor deze studie data zijn verzameld waren alle vier door de gemeente geïnitieerde participatieprocessen. Vervolgonderzoek naar ervaren rechtvaardigheid bij overheidsparticipatie, waarbij burgers het initiatief nemen, zou eveneens interessant zijn. In de Omgevingswet die naar verwachting in 2022 van kracht wordt is participatie verplicht voor alle initiatiefnemers van een ruimtelijke ingreep; de overheid, bedrijven en burgers. Een belangrijke vraag is wat het voor de door burgers ervaren rechtvaardigheid betekent wanneer de gemeente de participatie niet initieert maar hiervoor wel de kaders stelt.

Deze studie brengt twee methodologische uitdagingen aan het licht bij het uitvoeren van enquêteonderzoek naar ervaren rechtvaardigheid in participatieprocessen in de praktijk. De uitkomsten van participatieprocessen zijn vaak niet eenduidig vast te stellen, waardoor het lastig is om twee van de aspecten van het *fair process effect* te meten, te weten het draagvlak (acceptatie en tevredenheid). Hierdoor is het onderscheid tussen de beoordeling van de objectieve en subjectieve uitkomst lastig voor deelnemers. Tegelijkertijd weten we dat juist in situaties waarin de uitkomst moeilijk te interpreteren is een *fair process effect* optreedt en een rechtvaardige benadering van groot belang is (Van den Bos, 2015). Vervolgonderzoek bij een participatieproces waarvan de uitkomst glashelder is en waarbij participanten redelijkerwijze vast kunnen stellen in hoeverre deze voor hen (on)gunstig is, zou inzicht kunnen geven in de betekenis van een rechtvaardig proces voor het draagvlak voor de uitkomst van een participatieproces.

Ten tweede hebben participatieprocessen de neiging langer te duren dan gepland. Hetzelfde geldt voor de tijd na de afronding van het participatieproces tot de vaststelling van de uitkomsten door het gemeentebestuur. De doorlooptijd van de participatieprocessen heeft ongetwijfeld invloed gehad op de hoogte van de respons waardoor het lastig is om betrouwbare uitspraken te doen over een project.

Ondanks genoemde beperkingen van deze studie kunnen een paar belangrijke aanbevelingen worden geformuleerd voor gemeenteambtenaren die actief zijn op het grensvlak tussen de gemeente en participerende gemeenschap (Blijleven, Van Hulst & Hendriks, 2019). Voor hen bieden onze bevindingen handvatten voor de uitvoering van hun werk. De bevinding dat het verloop van het proces belangrijk is voor de beoordeling van participanten nodigt uit om keuzes bij de inrichting en uitvoering van participatieprocessen zorgvuldig te overwegen en te onderbouwen. Participatieprofessionals kunnen de dimensies *respect, voice* en *explanation* hierbij hanteren als richtinggevende principes.

Ten tweede, regelmatig en (gedeeltelijk) gestandaardiseerd evaluatie-onderzoek onder deelnemers is nodig om effectieve participatieprocessen in te richten die aansluiten bij wat deelnemers belangrijk vinden. Met name in situaties waarin positief-kritische burgers deelnemen en de rol van belangengroepen beperkt is, kan ervaren rechtvaardigheid een waardevolle manier zijn om de ervaringen van deelnemers te onderzoeken (Maguire & Lind, 2003). Enquêteonderzoek met behulp van de dimensies van procedurele rechtvaardigheid is toepasbaar in participatieprocessen van verschillende opzet en omvang in verschillende gemeenten, waardoor vergelijking mogelijk is. Tezamen kan dit een betrouwbaar beeld opleveren van het perspectief van participanten op burgerparticipatie.

Tot slot lijkt *explanation*, uitleg over het (vervolg)proces en de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt door de gemeente, de dimensie waar op basis van deze studie verbetering te behalen valt. Gemeentelijke organisaties richten zich na de afronding van een participatieproces logischerwijze op interne besluitvormingsprocessen waardoor de communicatie met de omgeving nogal eens wordt vergeten. Als er intussen wel degelijk opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten is dit al helemaal een gemiste kans. Een blijvend aandachtspunt voor participatieprofessionals is om er op te letten dat de gemeente in contact blijft met participanten ook wanneer het participatieproces is afgerond en het verslag is verstuurd.

6

Conclusie en discussie

Introductie

Dit afsluitende hoofdstuk begint met de beantwoording van de onderzoeksvragen aan de hand van de resultaten van de vier deelstudies. Vervolgens worden de implicaties van het onderzoek nader geduid met behulp van een aantal theoretische noties. Aansluitend worden de praktische implicaties van de uitkomsten van dit onderzoek voor ambtenaren en andere professionals die zich met participatie bezighouden besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de beperkingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek.

Beantwoording onderzoeksvragen

De eerste twee deelstudies hebben tot doel inzicht te verkrijgen in de vraag hoe het verloop van gesprekken tussen burgers en ambtenaren die deel uitmaken van lokale participatieprocessen bijdraagt aan het vinden van oplossingen en draagvlak hiervoor bij participanten. Aan de hand van deelstudie 1 en 2 is de eerste onderzoeksvraag beantwoord:

Welke discursieve patronen kenmerken gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces over lokaal beleid wanneer sprake is van verschillende perspectieven op een vraagstuk en wat is de betekenis hiervan voor het verdere verloop?

De resultaten van de eerste deelstudie laten zien dat, hoewel zowel de aard van het vraagstuk als de participatieaanpak in beide participatieprocessen grote overeenkomsten vertonen, de gesprekken in twee beheergroepen over de implementatie van omstreden beleid worden gekenmerkt door verschillende discursieve patronen. Zo wordt in de ene beheergroep aanzienlijk meer aandacht besteed aan verschillen in perspectief en beleving van participanten dan in de andere. Deze studie laat zien dat, wanneer in de gesprekken in de beheergroep aandacht en ruimte is voor verschillende perspectieven, en burgers zich gehoord voelen, zij hun inbreng minder stellig brengen dan wanneer zij zich niet gehoord voelen. In het laatste geval worden tegenstellingen groter. In de beleving van de burgers en ambtenaren die deelnamen aan deze beheergroep leidt het verloop van gesprekken waarin deelnemers zich niet gehoord voelen tot stagnatie van het participatieproces.

Daarnaast laten de resultaten van de eerste deelstudie naar beide beheergroepen zien dat in de loop van het meerjarige participatieproces inhoudelijke kwesties naar de achtergrond verschuiven, terwijl de beleving van voorafgaande gebeurtenissen en wie hier voor verantwoordelijk wordt gehouden belangrijker wordt. Wanneer burgers en ambtenaren zich niet gehoord voelen, legitimeren zij hun perspectief op wat zich in het heden afspeelt aan de hand van hun ervaringen uit het verleden. Zo legitimeren burgers die meepraten in een van de beheergroepen hun gebrek aan vertrouwen in de gemeente met voorbeelden van voorafgaande gebeurtenissen, waarbij de gemeente in hun beleving keer op keer niet naar hen heeft geluisterd. De betekenis van voorafgaande ervaringen in gesprekken in het heden neemt daarentegen af wanneer gespreksdeelnemers zich gehoord voelen.

De resultaten van de tweede deelstudie laten zien dat de manier waarop in beide beheergroepen wordt gesproken over kritische opvattingen van burgers die zich buiten het participatieproces manifesteren, verschilt. In de ene beheergroep worden kritische perspectieven veelal als '*waardevol en nodig*' ervaren waardoor uitsluiting van kritische burgers wordt geproblematiseerd. In de andere beheergroep wordt vergelijkbaar gedrag geframed als '*onredelijk en lastig*' waardoor uitsluiting wordt gelegitimeerd. Het uitsluiten van kritische burgers wordt onder meer gelegitimeerd met het verwijt dat kritische burgers het aan zichzelf te danken hebben dat niet naar hen wordt geluisterd. Het problematiseren van uitsluiting daarentegen resulteert in een responsieve benadering van kritische burgers: er wordt rekening gehouden met hun opvattingen. Een responsieve benadering komt het verloop van het proces en het draagvlak voor de uitkomsten onder participerende én kritische burgers buiten het participatieproces ten goede.

De resultaten van deelstudie 1 en 2 suggereren dat gesprekken tussen burgers en ambtenaren bijdragen aan het succes van een participatieproces wanneer burgers zich gehoord voelen. In het perspectief van participanten betekent gehoord worden dat er ruimte en waardering is voor verschillende perspectieven. Dit geldt zowel voor afwijkende en kritische opvattingen van participanten in de beheergroep als voor de kritische opvattingen van burgers die zich buiten het participatieproces manifesteren.

Aan de hand van de derde deelstudie is de tweede onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe spreken burgers over hun verwachtingen van een participatieproces over lokaal beleid en over de opvolging ervan?

Voorafgaand aan hun deelname aan het participatieproces spreken burgers kort over hun verwachtingen. Ze vertellen open en afwachtend aan het stadsgesprek te beginnen. De verwachtingen die burgers naar voren brengen gaan vooral over het verloop van het gesprek en veel minder over het vraagstuk of de door hen gewenste uitkomsten. Wanneer deelnemers na afloop praten over hun verwachtingen van de opvolging, verwijzen zij veelvuldig naar hun ervaring met het verloop van het stadsgesprek. Niet zozeer de verwachtingen vooraf, maar de ervaringen met het stadsgesprek blijken richting te geven aan de verwachtingen van deelnemers over de opvolging van het participatieproces.

Na afloop spreken deelnemers uitgebreider over hun ervaringen met het stadsgesprek en in samenhang daarmee over hun verwachtingen van het vervolg. Een terugkerend element in de gesprekken achteraf is de behoefte van deelnemers dat wat in het gesprek is gezegd, door de gemeente serieus wordt genomen. Hierbij benadrukken participanten dat dit zowel voor hun eigen opvattingen geldt als voor de perspectieven die anderen naar voren brengen.

Tot slot komt uit deze studie naar voren dat in de wijze waarop participerende burgers spreken over hun verwachtingen van het stadsgesprek, hun motief om te participeren – vanwege een persoonlijk of groepsbelang of uit interesse – geen rol lijkt te spelen. Wel spreken deelnemers gedetailleerder over het verloop van het stadsgesprek en hun verwachtingen voor het vervolg wanneer het onderwerp concrete gevolgen zou kunnen hebben voor hun dagelijks leven, dan wanneer het een abstract onderwerp betreft.

In deelstudie 4 is onderzocht welke betekenis het verloop van gesprekken heeft voor de beoordeling door participanten van een participatieproces en de uitkomsten ervan. In de *vierde deelstudie* is de derde onderzoeksvraag beantwoord:

Welke betekenis kennen burgers toe aan hun ervaring met gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces over lokaal beleid?

De resultaten van deelstudie 4 laten zien dat de ervaring dat een participatieproces en de gesprekken die hier deel van uitmaken eerlijk is verlopen, belangrijk is voor de beoordeling door participerende burgers. Er lijkt sprake van een *fair process effect* (Lind & Arndt, 2016), dat wil zeggen dat het vertrouwen van participanten in de gemeente als initiator van het participatieproces toeneemt wanneer het participatieproces door hen als rechtvaardig wordt ervaren, ook als er sprake is van een voor hen ongunstige uitkomst. Participanten laten, met andere woorden, zien dat ze onderscheid maken tussen de inhoudelijke uitkomsten en een eerlijk verloop van het participatieproces, en dat ze een rechtvaardig proces belangrijker achten dan de uitkomsten.

De resultaten suggereren ook dat met name *explanation* een belangrijke rol speelt in de beoordeling van een participatieproces. Het gaat dan om het belang dat participanten hechten aan begrijpelijke informatie over het participatieproces, verantwoording over de inhoudelijke keuzes die de gemeente heeft gemaakt en hoe de uitkomsten van het participatieproces hierin terugkomen.

Samenvatting: belangrijkste inzichten

Samenvattend hebben de deelstudies geresulteerd in drie belangrijke inzichten over de gesprekken tussen burgers en ambtenaren en de doorwerking hiervan op een participatieproces. Ten eerste: Gesprekken dragen bij aan de doelen van burgerparticipatie, op voorwaarde dat er ruimte en waardering is voor verschillende perspectieven van zowel participerende burgers, als van kritische burgers die zich buiten het participatieproces manifesteren. Ten tweede: Wanneer participanten spreken over hun ervaringen met een participatieproces en hun verwachtingen van de opvolging hiervan, komt telkens terug dat zij graag zien dat de gemeente, dat wat is gezegd, serieus neemt. Ten derde: Als burgers het gevoel hebben dat het proces rechtvaardig is verlopen, dan kan deelname aan een participatieproces bijdragen aan hun vertrouwen in de gemeente.

Theoretische implicaties

De resultaten van deze studie dragen bij aan bestaande inzichten over de betekenis van gesprekken voor het verloop van door de gemeente geïnitieerde deliberatieve participatieprocessen over lokaal beleid. Achtereenvolgens worden de theoretische implicaties van dit onderzoek besproken met betrekking tot 1) het verloop van gesprekken, 2) verwachtingen van burgers en 3) ervaringen van burgers.

Verloop van gesprekken

Uit de literatuur komt naar voren dat de uitgangspunten van een participatieproces voldoende ruimte moeten bieden voor het aanpassen van beleid of de uitvoering ervan (Luyet et al., 2012; Specht, 2012; Turnhout et al., 2010). Ook weten we dat er in gesprekken ruimte moet worden geboden aan verschillende perspectieven op een kwestie (Forester, 2009; Turnhout et al., 2010; Verloo, 2015; Wolf & Van Dooren, 2018). De resultaten van deze studie voegen hieraan toe dat het er niet alleen om gaat dat gesprekken als onderdeel van een participatieproces voldoende ruimte bieden, maar dat ook waardering voor verschillende perspectieven cruciaal is. Dit houdt in dat ambtenaren afwijkende en kritische inbreng van burgers erkennen en de waarde hiervan inzien voor het participatieproces. Wanneer ruimte wordt geboden aan afwijkende perspectieven zonder in te gaan op wat belangrijk is voor de ander, praten burgers en ambtenaren langs elkaar heen, met als resultaat dat tegenstellingen groter worden en conflicten ontstaan (deelstudie 1).

Bekend is dat de neiging tot zelfreferentialiteit een belangrijke rol speelt in de gesprekken die deel uitmaken van een participatieproces (Luhmann, 1995; Aarts, 2009). Zelfreferentialiteit verwijst naar de neiging van mensen om gebeurtenissen vanuit een geheel eigen perspectief te bekijken en te interpreteren, vaak zonder dat zij zich daarvan bewust zijn. Dit betekent dat burgers en ambtenaren uit alle informatie die er op hen afkomt datgene selecteren wat hun eigen perspectief op gebeurtenissen bevestigt. Wat hiervan afwijkt wordt zoveel mogelijk genegeerd of zodanig geïnterpreteerd dat het alsnog aansluit bij het eigen perspectief. De neiging tot zelfreferentialiteit van burgers en ambtenaren komt naar voren in hun manier van spreken én luisteren (Van Herzele & Aarts, 2013; Wagemans, 2002). Deelnemers luisteren selectief naar datgene wat past in hun perspectief en gaan uitsluitend in op inbreng die aansluit bij hun eigen doelen.

De resultaten laten zien dat, wanneer ambtenaren zich bewust zijn van hun neiging tot zelfreferentialiteit, zij meer openstaan voor andere perspectieven en beter luisteren. Het bewustzijn van hun eigen zelfreferentialiteit blijkt daarmee een belangrijke voorwaarde om afwijkende en kritische perspectieven in een gesprek te erkennen. Het waarderen van afwijkende en kritische perspectieven gaat gepaard met een empathische manier van luisteren van ambtenaren (Scharmer, 2018). Anders dan wanneer er sprake is van *downloaden*, waarbij geselecteerd wordt wat past in het perspectief van de overheid, proberen ambtenaren die empathisch luisteren vanuit de perspectieven van burgers naar een kwestie te kijken.

De resultaten laten zien dat het erkennen en waarderen van verschillende perspectieven belangrijk is, ook als het gaat om de perspectieven van burgers die niet bij het participatieproces betrokken zijn. Een responsieve benadering van burgers die niet deelnemen aan een door de gemeente geïnitieerd participatieproces vraagt op korte termijn wellicht meer inspanning, maar is op langere termijn cruciaal voor het succes van het participatieproces (deelstudie 2). Deze studie bevestigt dat er een wisselwerking is tussen het verloop van een door de overheid geïnitieerd participatieproces en hoe in de omgeving daarvan over een vraagstuk wordt gesproken (Aarts & Leeuwis, 2010; Cuppen, 2018; La Vos et al., 2019). Een door de overheid geïnitieerd participatieproces roept regelmatig reacties op van burgers die hier niet aan deelnemen. Deze, veelal kritische, reacties hebben vervolgens invloed op het verloop van een participatieproces.

Doorgaans worden de manifestaties van kritische burgers die niet bij een participatieproces betrokken zijn al gauw gezien als lastig en bedreigend (Cuppen, 2012; Fung & Wright, 2003; Wolf & Van Dooren, 2018). Deze studie laat zien dat kritische perspectieven uit de omgeving van een participatieproces een waardevolle bijdrage kunnen vormen, mits er erkenning en waardering is voor een andere kijk op de zaak van deze burgers. Deze bevinding sluit aan bij de idee dat conflicterende perspectieven de kern zijn van een democratische samenleving en van burgerparticipatie (Cuppen, 2012; Mouffe, 2000; Verhoeven, 2009; Verloo, 2015). In onze samenleving kunnen lang niet altijd oplossingen worden gevonden waarmee aan de perspectieven van alle betrokkenen tegemoet wordt gekomen (Mouffe, 2000). Wanneer geen consensus kan worden bereikt over een oplossing zijn het doorgaans de opvattingen van de meerderheid die de doorslag geven. Dit geldt voor de besluitvorming in de representatieve democratie en vaak ook bij het maken van keuzes in de participatieve democratie. De gedachte dat ieder perspectief inzicht toevoegt

maakt het wenselijk om een vraagstuk vanuit verschillende en tegengestelde perspectieven te bekijken en bij het zoeken naar een oplossing de opvattingen van minderheden mee te nemen (Lewis, 2000).

Verwachtingen van burgers

Veelal wordt verondersteld dat burgers participatie vooral zien als een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op beleid en de uitvoering ervan, en hier hoge verwachtingen van koesteren (De Graaf, 2007; Flinders, 2009). Het uitgangspunt is dan dat de inhoudelijke motieven van burgers om te participeren een belangrijke rol spelen in hun verwachtingen en vervolgens in hun ervaringen met een participatieproces (Gustafson & Hertting, 2016; Webler et al., 2001). Zo laat de studie van Gustafson & Hertting (2016) zien dat de ervaring van burgers die participeren vanwege een eigen belang samenhangt met hun perceptie van de uitkomsten, dat wil zeggen, met de mate waarin de uitkomsten tegemoetkomen aan hun belangen.

De resultaten van de studie naar stadsgesprekken laten echter zien dat burgers vrij open en zonder hoge verwachtingen het gesprek aangaan. Inhoudelijke motieven van burgers om te participeren lijken geen rol van betekenis te spelen als het gaat om hun verwachtingen van het stadsgesprek en de opvolging ervan. Opvallend is dat participanten uitvoeriger en gedetailleerder spreken over het (on)eerlijke verloop van het stadsgesprek en hun verwachtingen van de opvolging ervan wanneer het gesprek over een concreet, nabij onderwerp gaat.

Een kanttekening bij de bevinding dat burgers in deze deelstudie allesbehalve hoge verwachtingen koesteren is dat een stadsgesprek een eenmalige vorm van participatie is met een groot aantal deelnemers. De open houding waarmee burgers aan het stadsgesprek beginnen zou kunnen worden begrepen vanuit dit specifieke participatieproces. Mogelijk brengt deelname aan een kortdurende, grootschalige vorm van participatie minder verwachtingen met zich mee dan deelname aan een meerjarig participatieproces met een klein aantal vaste deelnemers. Bij de suggesties voor vervolgonderzoek wordt verder op dit aspect ingegaan.

De resultaten van deelstudie 3 suggereren dat niet de inhoudelijke motieven om te participeren maar de aard van het onderwerp een rol speelt in hoe participanten spreken over het stadsgesprek en hun verwachtingen van de opvolging. Wanneer het onderwerp als concreet en dichtbij wordt ervaren spreken participanten hier uitvoeriger en gedetailleerder over. Deze bevinding

wijkt af van de aanname dat verwachtingen van burgers samenhangen met hun motief om te participeren (Gustafson & Hertting, 2016; Webler et al., 2001).

Een mogelijke verklaring voor de bevinding dat de aard van het onderwerp een rol speelt in de wijze waarop participanten spreken over een stadsgesprek kan worden gevonden in de *construal level theory* (Trope & Liberman, 2010). Volgens deze theorie klinkt de afstand die mensen ervaren tot een onderwerp door in de manier waarop zij erover spreken. Onderwerpen waartoe mensen een kleine psychologische afstand ervaren, worden concreet, gedetailleerd en met behulp van contextuele kenmerken gepresenteerd. Over onderwerpen met een grote psychologische afstand wordt in abstracte en algemene bewoordingen gesproken. Zo spreken deelnemers aan een stadsgesprek over de uitbreiding van het voetgangersgebied op tien plekken in de binnenstad (concreet en dichtbij) in preciezere bewoordingen over hun verwachtingen van de opvolging dan deelnemers aan een gesprek over de ontwikkeling van een nieuw stadscentrum waarin wordt gesproken over de maat en vorm van de stedelijkheid, de identiteit en de ontwikkelstrategie (abstract en ver weg). Deze bevinding suggereert dat de ruimte om in een gesprek tot oplossingen te komen wellicht kleiner is wanneer een onderwerp door participanten als concreet en dichtbij wordt ervaren dan wanneer een onderwerp abstract en ver weg wordt ervaren. Dit zou betekenen dat het eenvoudiger is om het eens te worden over abstracte vraagstukken die relatief ver van participanten afstaan dan over vraagstukken die concrete gevolgen hebben voor het dagelijks leven van burgers.

Ervaringen van burgers

Hoewel uit verschillende studies naar voren komt dat de waardering van burgers voor een participatieproces vooral afhangt van de uitkomsten (De Graaf, 2007; Forester, 2009; Michels & de Graaf, 2010; Schrijver, 2008; Van Gool, 2008) wijzen de resultaten van deze studie erop dat participanten het vooral belangrijk vinden dat ze door de gemeente serieus genomen worden. De betekenis die burgers in deze studie toekennen aan serieus genomen worden, sluit aan bij de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Tyler, 1988).

De resultaten laten zien dat de ervaring serieus genomen te worden, samenhangt met de wijze waarop ambtenaren luisteren naar participerende burgers. Ingaan op wat de ander beoogd te zeggen in plaats van selectief luisteren, is belangrijk voor het verloop van een gesprek maar ook voor hoe burgers het gesprek ervaren.

Verder laten de resultaten zien dat de ervaring serieus genomen te worden niet zozeer samenhangt met de uitkomst, maar met een eerlijk verloop van het participatieproces (deelstudie 4). Een eerlijk verloop betekent dat participanten het belangrijk vinden dat zijzelf en anderen worden gehoord. De ervaring serieus genomen te worden, betekent volgens participanten dat *'recht wordt gedaan aan wat is gezegd tijdens het stadgesprek'* (deelstudie 3).

Vanuit de overtuiging dat burgers vooral gericht zouden zijn op de door hen gewenste uitkomst (De Graaf, 2007; Michels & De Graaf, 2010; Van Gool, 2008) is het verrassend dat participanten er aan hechten dat ook anderen worden gehoord. Gelet op het belang dat participanten in deze studie toekennen aan een eerlijk verloop van het participatieproces is deze bevinding daarentegen wel te begrijpen. Eerder onderzoek laat zien dat de ervaring eerlijk bejegend te worden door de overheid nog belangrijker is wanneer burgers zich in een onzekere situatie bevinden (Lind & Arndt, 2016; Van den Bos & Lind, 2013). Deelname aan een participatieproces brengt onzekerheid met zich mee wanneer het voor participanten vooraf niet duidelijk is wat hen te wachten staat, zo laat deze studie zien (deelstudie 3).

Door eenzelfde, eerlijke bejegening van alle participanten wordt de belangrijkste spelregel van het participatieproces duidelijk. Dit biedt houvast gedurende het verloop van een participatieproces.

Betekenis van gesprekken voor burgerparticipatie

Tot slot werpen de resultaten van deze studie nieuw licht op de functies van gesprekken in participatieprocessen. Uit eerder onderzoek (Bartels, 2015; Stout & Love, 2015) komt naar voren dat gesprekken vier functies hebben voor het verloop van een participatieproces, te weten 1) het genereren van input, 2) het afstemmen van doelen en aanpak van het participatieproces, 3) het voorkomen van conflicten en, 4) het genereren van draagvlak voor de uitkomsten bij participanten. Op basis van de bevindingen in deze studie zou hier een vijfde functie aan toegevoegd kunnen worden: de erkenning van de behoefte aan eigenheid én aan verbondenheid van de participerende burgers. Gesprekken vervullen een belangrijke rol als het gaat om de fundamentele behoefte van mensen aan erkenning door en verbondenheid met anderen (Tannen, 2007; Baumeister & Leary, 1995; Deci & Ryan, 2000; Macnamara, 2017). Dat geldt ook voor gesprekken die deel uitmaken van participatieprocessen, zo laat deze studie zien. Wanneer burgers zeggen serieus genomen te willen worden, komt hun behoefte aan erkenning van hun eigenheid en hun verbondenheid

met andere participanten en de gemeente tot uitdrukking. Daarom is naast aandacht voor de inhoud, aandacht voor de relatie tussen gespreksdeelnemers cruciaal voor het verloop van gesprekken (Tannen, 2007). In gesprekken wordt informatie uitgewisseld, maar tegelijkertijd wordt gewerkt aan de onderlinge verhouding tussen burgers en ambtenaren. Dit gebeurt vooral door de manier waarop dingen worden gezegd: de toon, de woordkeuze en hoe daar op wordt gereageerd (Tannen, 2007). Wanneer ambtenaren gesprekstrategieën hanteren die maken dat burgers zich serieus genomen voelen, draagt dit bij aan een constructieve relatie. Serieus genomen worden in gesprekken met de gemeente voorziet, kortom, in de behoefte van burgers aan erkenning van hun eigenheid en hun verbondenheid met anderen.

Praktische implicaties

Voor de groeiende groep ambtenaren en andere professionals die zich in de praktijk bezighouden met participatie, biedt dit proefschrift een aantal concrete aanbevelingen voor het voorbereiden en (uit)voeren van gesprekken met burgers en voor de opzet van een participatieproces. De aanbevelingen hebben betrekking op twee praktische vragen die uit dit proefschrift naar voren komen: 1) hoe kan er in gesprekken worden gezorgd voor erkenning van en waardering voor verschillende perspectieven, en 2) hoe kan de behoefte van burgers om serieus genomen te worden als uitgangspunt worden gehanteerd bij het ontwerp van een participatieproces?

Gesprekken: omgaan met verschillende perspectieven

De resultaten van deze studie bevestigen (Bartels, 2013; Escobar, 2009; Peters et al., 2014; Van der Bol & Van der Arend, 2007; WRR, 2012) dat ongeacht het onderwerp, de manier waarop burgers en ambtenaren met elkaar spreken doorslaggevend is voor het verloop van participatieprocessen. Dit vraagt van ambtenaren om bij de voorbereiding van gesprekken goed na te denken, niet alleen over het programma, de locatie en de setting waarin een gesprek plaatsvindt, maar ook over de wijze waarop het gesprek wordt gevoerd en waarover gesproken moet worden. Voor de voorbereiding en het (uit)voeren van gesprekken leidt dit tot twee aanbevelingen met betrekking tot het erkennen en waarderen van verschillende perspectieven:

- Streef er bij het uitnodigen van burgers en andere betrokkenen naar dat zoveel mogelijk verschillende perspectieven op een vraagstuk in een gesprek kunnen worden ingebracht. Vaak worden de verschillende groepen betrokkenen met behulp van een stakeholderanalyse in kaart gebracht en uitgenodigd. Als niet alle betrokkenen ingaan op een uitnodiging, accepteren initiatiefnemers dit vaak als een gegeven: er is immers geprobeerd om breed uit te nodigen. Wanneer bepaalde groepen betrokkenen een uitnodiging afslaan zijn extra inspanningen nodig om deze burgers alsnog aan tafel te krijgen.
  Zelfs wanneer er allerlei inspanningen zijn verricht om participanten met verschillende perspectieven te betrekken, zal het voorkomen dat sommige burgers niet mee willen praten (Fung & Wright, 2003; Michels & Binnema, 2016). Dit brengt met zich mee dat sommige, veelal afwijkende en kritische perspectieven op een vraagstuk alsnog niet naar voren worden gebracht in gesprekken. Als er perspectieven ontbreken is het belangrijk om de consequenties voor het participatieproces hiervan goed te doordenken. Het is zaak bij de start van een participatieproces uitleg te geven over hoe er is uitgenodigd en wie er deelnemen.
  Het is belangrijk om een manier te vinden om perspectieven van burgers buiten het door de gemeente geïnitieerde participatieproces alsnog mee te nemen. Wat hier precies voor nodig is hangt af van aard en inhoud van een participatieproces. Er kan voor worden gekozen om de wijk in te gaan en informeel contact te leggen met kritische burgers om het gesprek aan te gaan. Maar ook het bespreken van de uitingen van kritische burgers in de lokale media of op sociale media is een manier om inbreng van buiten het participatieproces serieus te nemen.

- Wanneer burgers met verschillende perspectieven op een kwestie deelnemen aan een gesprek, moet worden gezocht naar een manier om hiermee op een constructieve manier om te gaan. Om verschillende perspectieven van deelnemers te kunnen erkennen en waarderen is een dialoog een geschikte gespreksvorm (Bohm, 2004; Isaacs, 1999). In een dialoog staat niet de oplossing centraal, zoals in participatieprocessen vaak het geval is, maar het bespreekbaar maken van verschillende perspectieven op een kwestie door aandachtig te luisteren zonder te oordelen. Erken dat er meerdere perspectieven op een kwestie bestaan en probeer inzicht te krijgen in achterliggende motieven, aannames, normen en verwachtingen die aan de opvattingen van burgers ten grondslag liggen. Een empathische manier van

luisteren helpt om te begrijpen wat burgers belangrijk vinden en waarom zij een bepaald perspectief op een kwestie hebben. Om een dialoog te kunnen voeren is het belangrijk dat ambtenaren verdiepende vragen weten te stellen, empathisch luisteren en laten zien dat de inbreng van burgers daadwerkelijk wordt gehoord.

Participatieproces: burgers serieus nemen

De resultaten van deze studie laten zien dat, wanneer participanten spreken over hun verwachtingen en ervaringen, de behoefte door de gemeente serieus genomen te worden centraal staat. Dit vraagt om het ontwerpen van een rechtvaardig participatieproces waarin burgers serieus worden genomen. Bij het maken van keuzes in het ontwerp en de uitvoering van een participatieproces kunnen de dimensies van de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Tyler, 1988) als richtinggevende principes worden gehanteerd:

- *Respect*: Burgers vinden een respectvolle bejegening in al hun contacten met de overheid belangrijk, ook in participatieprocessen. Een respectvolle bejegening speelt niet alleen een rol in de persoonlijke contacten tussen burgers en ambtenaren, maar ook in bijvoorbeeld de keuze voor een locatie of het tijdstip van een bijeenkomst.
  Wanneer een bijeenkomst na werktijd op een bekende locatie in een buurt wordt georganiseerd, laat de gemeente zien rekening te houden met burgers door het hen zo makkelijk mogelijk te maken.
- *Voice*: Bij het ontwerp van een participatieproces moeten ambtenaren rekening houden met de consequenties die keuzes hebben voor de ruimte die burgers wordt geboden om hun perspectief in te brengen. Keuzes die worden gemaakt over de afbakening van het onderwerp, de formulering van vragen, de samenstelling van tafelgroepjes, de gebruikte werkvormen en de samenvatting en terugkoppeling van de uitkomsten door de moderator, dragen eraan bij dat burgers zich gehoord voelen of niet.
- *Explanation*: Duidelijke informatie over de bedoeling en het verloop van het participatieproces en de opvolging daarvan is cruciaal. Het gaat om heldere informatie over het participatieproces en over de uitkomsten, inclusief de onderbouwing daarvan. Ervan uitgaande dat participanten zonder duidelijke verwachtingen aan een participatieproces beginnen, is het allereerst belangrijk om vanaf de start duidelijkheid te geven over de doelstelling en aanpak. Dit geeft participanten houvast in een voor hen onzekere

situatie. Na afloop gaat het erom duidelijke uitleg te geven over de keuzes die zijn gemaakt: Wat is er besloten op basis van de uitkomsten van een participatieproces en hoe is dat besluit tot stand gekomen?

Om tijdens de uitvoering van een participatieproces de principes van ervaren rechtvaardigheid te kunnen toepassen is het, tot slot, belangrijk om het verloop ervan voortdurend te monitoren: Hoe kijken participanten terug op voorgaande bijeenkomsten? Spelen er kwesties buiten het participatieproces die belangrijk zijn? Dergelijke vragen moeten doorlopend worden gesteld zodat de uitvoering van het participatieproces, zo nodig, kan worden aangepast aan de situatie.

Leren van ervaringen in de praktijk

Het succes of mislukken van een participatieproces wordt nogal eens toegeschreven aan case-specifieke factoren (Bartels, 2015; Ianniello et al., 2019). Een moeizaam verloop van een participatieproces wordt door een gemeente bijvoorbeeld geweten aan de 'lastige bewoners', een omstreden onderwerp of een andere kwestie die speelt in de buurt.

De resultaten van de voor dit proefschrift bestudeerde participatieprocessen over uiteenlopende onderwerpen, met verschillende participatievormen, een wisselend aantal deelnemers en doorlooptijden, en in verschillende lokale contexten, wijzen er elk voor zich op hoe belangrijk het is dat burgers zich serieus genomen weten.

Behalve case-specifieke, nauwelijks te beïnvloeden factoren, is een weloverwogen opzet en uitvoering van een participatieproces, waaronder een goede voorbereiding van te voeren gesprekken, van groot belang voor het succes van een participatieproces. Het gaat hier om onderdelen van een participatieproces waarover ambtenaren telkens opnieuw keuzes maken en waarvan geleerd kan worden. Door te leren van ervaringen met de uitvoering van participatieprocessen en verbeteringen door te voeren, kunnen ambities van de overheid en de praktijk van burgerparticipatie wellicht dichter bij elkaar worden gebracht.

Beperkingen en vervolgonderzoek

De uitkomsten van deze studie vormen een bevestiging van en een aanvulling op bestaande theoretische inzichten over de betekenis van gesprekken voor het verloop van participatieprocessen. Deze bevindingen en de beperkingen die voortkomen uit de opzet van dit onderzoek leiden tot een aantal vragen voor vervolgonderzoek.

Toetsend onderzoek

De belangrijkste beperking van dit onderzoek is dat de inzichten zijn gebaseerd op een beperkt aantal exploratieve studies. Dit betekent dat de inzichten uit deze studie moeten worden getoetst op hun bredere geldigheid. Dit kan bijvoorbeeld met onderzoek naar de doorwerking van gesprekken op het verloop van participatieprocessen in een groot aantal gemeenten.

Het gaat dan allereerst om het kwantitatief toetsen van de bevinding dat een eerlijk verloop van het participatieproces voor burgers belangrijker lijkt te zijn voor hun ervaring dan de uitkomsten. Zoals eerder is geconstateerd sluit de betekenis die burgers toekennen aan hun behoefte serieus genomen te worden nauw aan bij de dimensies van de theorie van ervaren procedurele rechtvaardigheid (Lind & Tyler, 1988). Kwantitatief onderzoek met behulp van de voor deze studie op basis van de dimensies van procedurele rechtvaardigheid ontwikkelde vragenlijsten maakt het mogelijk om op een eenvormige manier data te verzamelen van participatieprocessen die verschillen in aanpak, vorm en aantal deelnemers. De bevindingen uit deze studie kunnen zo niet alleen worden getoetst, er ontstaat ook inzicht in de verschillen tussen gemeenten op basis waarvan verdiepende vragen voor aanvullend onderzoek kunnen worden geformuleerd.

De nieuwe inzichten die uit deze studie naar voren zijn gekomen zullen getoetst moeten worden in onderzoek naar gesprekken die deel uitmaken van andersoortige participatieprocessen in meerdere gemeenten. De constatering dat, wanneer burgers een inhoudelijke kwestie aankaarten (*issueframe*) en ambtenaren reageren met verwijzing naar een procedure (*procesframe*), dit wordt opgevat als niet ingaan op wat de ander beoogd te zeggen (deelstudie 1), vraagt om toetsing in meer gesprekken. Dit roept namelijk de vraag op of het type frame – in dit voorbeeld een *proces- en issueframe* – waarmee ambtenaren op burgers reageren een rol speelt in de ervaring gehoord te worden.

Het gebruik van verschillende typen *frames* kan worden onderzocht aan de hand van discourse-analytisch onderzoek naar het verloop van gesprekken, *offline* en *online*.

Verbredend onderzoek

De bevindingen over verwachtingen van participerende burgers zijn louter gebaseerd op dataverzameling onder deelnemers aan een specifieke vorm van participatie: stadsgesprekken. Dit is een belangrijke beperking en vraagt om verbredend onderzoek naar de verwachtingen van burgers van participatieprocessen met andere kenmerken. Stadsgesprekken zijn een kortdurende vorm van participatie met een grote groep deelnemers. Wellicht gaat deelname aan een eenmalige, grootschalige vorm van participatie gepaard met lage verwachtingen, maar is dit anders wanneer het om een langer lopend participatieproces met een klein aantal vaste deelnemers. Aanvullend onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag in hoeverre verwachtingen van burgers samenhangen met de specifieke aard van een participatieproces. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar de verwachtingen van burgers bij participatievormen die een grote en langdurige inzet vragen, zoals deelname aan een dorps- of wijkraad. Of juist bij participatievormen die een geringe en eenmalige inzet vragen, zoals bijvoorbeeld *online* stemmen over de besteding van het onderhoudsplan van de buurt.

De bevindingen over verwachtingen van participerende burgers uit deze studie vraagt nog op een ander punt om aanvullend onderzoek. In deze studie zijn voornamelijk de verwachtingen en ervaringen onderzocht van burgers, die vanuit een persoonlijk of groepsbelang of uit interesse, deelnamen aan een participatieproces. Vertegenwoordigers van maatschappelijke belangenorganisaties en bedrijven speelden een kleine rol in deze participatieprocessen. Er zijn indicaties dat wanneer participanten meepraten vanuit een sterke inhoudelijke overtuiging zij meer gericht zijn op de door hen gewenste uitkomst (Lind & Arndt, 2017; Michels & De Graaf, 2010). Onderzoek naar participatieprocessen waaraan zowel burgers als vertegenwoordigers van maatschappelijke of commerciële belangen van een organisatie deelnemen, zou de in deze studie gevonden inzichten kunnen aanvullen en nuanceren. In participatieprocessen over de energietransitie bijvoorbeeld participeren naast burgers regelmatig ook belanghebbenden namens lokale energie-initiatieven en commerciële energiebedrijven.

Verdiepend onderzoek
Deze studie bevestigt dat gesprekken cruciaal zijn voor het verloop van participatieprocessen. Deze bevinding rechtvaardigt vervolgonderzoek naar factoren die een rol spelen in het verloop van gesprekken en waarop in de praktijk invloed uitgeoefend kan worden. Eén van die factoren is de wijze waarop gesprekken worden geleid (Berner et al., 2011; Ernst, 2019; Forester, 2006). Hoewel in deze studie de rol van de moderator geen centrale plek innam, laat het verloop van de onderzochte gesprekken zien dat de manier waarop moderatoren spreken en luisteren cruciaal is voor het verloop. Op basis van de inzichten uit deze studie zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op de discursieve strategieën van moderatoren wanneer zij 1) recht proberen te doen aan verschillende perspectieven op een kwestie en zo tot oplossingen proberen te komen, en 2) rekening houden met de behoefte van participanten aan erkenning en verbondenheid in gesprekken met gemeenten.

Deze studie laat zien dat er een wisselwerking is tussen het verloop van een door de overheid geïnitieerd participatieproces en wat er in de omgeving daarvan gebeurt. Dit roept, tot slot, de vraag op hoe door de gemeente geïnitieerde en de in reactie hierop door kritische burgers georganiseerde participatie zich verhouden tot de politieke besluitvorming in de gemeenteraad. Ambtenaren en andere professionals spelen een belangrijke rol als verbindende schakel tussen een participatieproces, wat er in de omgeving daarvan gebeurt en de politieke besluitvorming over de uitkomsten van de participatie. In aanvulling op studies waarin de rol van ambtelijke en politieke besluitvormingsprocessen in gemeenten centraal staat kan een discursieve onderzoekbenadering mogelijk een nieuw licht werpen op dit vraagstuk. Een belangrijke vraag in dit verband is: Welke discursieve strategieën passen ambtenaren toe wanneer ze met participanten, kritische burgers en politici praten over de uitkomsten van een participatieproces?

Ter afsluiting
Om vooruitgang te boeken bij het oplossen van allerlei complexe en urgente maatschappelijke uitdagingen waarvoor we ons als samenleving gesteld zien, is het nodig dat overheden en burgers op een constructieve manier met elkaar spreken. Het inzicht dat aandacht voor de wijze waarop gesprekken worden voorbereid en gevoerd substantieel kan bijdragen aan een voor alle betrokkenen bevredigend verloop van een participatieproces is in dit opzicht hoopgevend.

Summary in English

On speaking terms? About the meaning of conversations for the course of a local participatory processes

Introduction

Society today is increasingly finding itself confronted with urgent and complex issues that governmental organizations are unable to resolve without involving citizens (Rob, 2010; Termeer, Dewulf, Breeman & Stiller, 2015; WRR; 2005). It is necessary to collaborate with or consult citizens because of the important role they play when addressing issues, whether by sharing their thoughts and ideas on a particular problem or by actually contributing to the development and implementation of solutions.

Given this fact, particularly local governments are involving citizens more and more when seeking to address social issues. In municipalities in the Netherlands citizen involvement on local issues has become the norm (Peters, Van Stipdonk & Castenmiller, 2014; Visser, Propering-Verkerk & Van Buuren, 2019).

In this study citizen participation is defined as a situation in which policy is developed, implemented or evaluated in consultation or collaboration between citizens and a governmental organization (ProDemos, 2012). Citizen participation involves participatory processes, each of which may differ from each other in many different aspects: in terms of approach, for example, being the way in which a process is organised or the methods or tools used (Ernst, 2018). This study focuses on municipal-initiated deliberative forms of participatory processes.

By citizen participation governmental organizations aim to improve the quality of policy development and, by doing this, facilitate its implementation (Aarts et al., 2015; Cuppen, 2018; Edelenbos & Klijn, 2005). It is expected that citizens contribute practical knowledge and ideas that civil servants do not have. Governmental organizations also expect citizen participation to help

create support for policy development and implementation among the citizens involved (Pröpper, 2014). Finally, in time, citizen participation might improve the trust and confidence that citizens have in the government (De Graaf, 2007; Kim & Lee, 2012; Rob, 2010; WRR, 2012)

Although governmental organizations expect much of citizen participation (Flinders & Dommett, 2013), little is known about its effect yet (Van Gool, 2008; Van Houwelingen, Boelen & Dekker, 2014; Kim & Lee, 2012; Peters et al., 2014; Pröpper, 2014). Therefore, the question if and how citizen participation actually contributes to the quality of policy development and implementation in practice is difficult to answer. Little is known about the expectations and experiences of participants either.

In practice, participatory processes seem to be subject to a broad range of issues problems (Aarts & Leeuwis, 2010; Bartels, 2015; Van Gool, 2008). Recent literature studies reveal that a wide range of factors regarding the context, the design and the course of participation processes plays a key role (Ianniello et al., 2019; Luyet et al., 2012; Schafer, 2018; Visser et al., 2019; Verschuere et al., 2012). Recurring factors are for example the representativeness of the citizens involved, the municipalities' internal procedures, the way a process is organised and carried out.

This study focuses on conversations between citizens and civil servants and their meaning for the course of a participatory process. Conversations, which are defined as *face-to-face* interactions between citizens and civil servants, are virtually always a part of local participatory processes (ProDemos, 2018; La Vos et al., 2019). Conversations are crucial for the course and outcome of participatory process (Bartels, 2013; Escobar, 2009; Peters et al., 2014; Van der Bol & Van der Arend, 2007; WRR, 2012). Divergent and sometimes opposing perspectives that participants and civil servants have on an subject and possible solutions to it come together in these conversations and solutions are sought in interaction with each other. Furthermore the course of conversations is a factor the can be influenced by civil servants choices while designing a participatory process and while carrying it out. A better understanding of the course of conversations and their effect on a participatory process could help improve the design and course of the participatory process, including the conversations that are part of it.

Conversations fulfill several functions in a participation process (Stout & Love, 2015). This study focuses in particular on two of these functions: 1) how citizens and civil servants deal with divergent perspectives on an issue in

their conversations and, in connection with this, 2) how the way divergent perspectives are dealt with effects participants support for the outcomes.

Although literature shows that conversations are crucial for participatory processes, there is still little insight into how conversations play a role in the course of participation processes (Aarts, 2015; Van der Bol & van der Arend, 2007; Bartels, 2013). For example, often it is unclear whether it is thanks to or despite the conversations between citizens and civil servants that progress is made and solutions are found in a participation process, or not (Bartels, 2015).

Usually conversations are studied as subject on their own disregarding the context in which they take place. However, to gain an insight into the role of conversations in participatory processes, it is important to consider both the discursive patterns that characterise these conversations and the meaning participants attribute to them for the course of participatory processes. A better understanding of the course of conversations requires thought to be given to the expectations that citizens have of these conversations and how they experience their course and effect.

The objective of this study is develop our understanding into how conversations contribute to the course of a participatory process. The impact of conversations is examined from a citizens' perspective. By examining the expectations and experiences of participating citizens, we try to come to an understanding on the way in which divergent perspectives are dealt with contributes in their perception to finding solutions and support for this.

Theory

In this case study research, participatory processes are regarded as a series of formal and informal conversations. In conversations between citizens, other stakeholders and civil servants, with each other and amongst themselves, participants give meaning to their experiences of prior events, their expectations of the course the participatory process will take, its follow-up and their present experience of the participatory process itself (Aarts & Van Woerkum, 2006; De Vries, Aarts, Lokhorst, Beunen & Oude Munnink, 2015).

When participants and civil servants speak to each other or amongst themselves, they choose one particular formulation from an infinite number of formulation possibilities. In this formulation, a certain frame (in other words, a certain perspective on an event or issue) emerges. Framing is a strategic process in which speakers consciously or, far more often, unconsciously express their view on events in order to achieve certain objectives (Aarts & Van Woerkum, 2006; Dewulf et al., 2009).

In framing processes, the tendency people have to self-reference plays an important role (Luhmann, 1995). The natural tendency that individuals and groups of people have to self-reference causes them to see the world around them based on their own, personal ideas about what is important and what is not, often without being conscious that they are doing so (Van Woerkum & Aarts, 2008; Aarts & Van Woerkum, 2010). This tendency to self-reference explains why conversations do not automatically contribute to the goals of citizen participation. When citizens and civil servants enter into conversation with each other, different self-referential systems come together. Different perspectives on events, problems and solutions become clear and solutions are sought in interaction with each other.

The theoretical starting points above were used to formulate three closely linked research questions:

1. *Which discursive patterns characterise conversations between citizens and civil servants when they hold divergent perspectives on an issue, and how does this affect the course of a participatory process on a local level?*

2. *How do citizens speak about their expectations of a participatory process on a local level and its follow-up?*

3. *What meaning do citizens attribute to their experience of conversations that are part of a participatory process on a local level?*

Method

An *interpretive* research approach was used when designing and implementing this case study research (Verschuuren & Doorewaard, 2007; Yanov & Schwarts-Shea, 2015). This approach proceeds on the basis that it is impossible to determine or describe reality objectively, because different people may ascribe different meanings to the same situation. The creation of meaning is subjective and the same situation can be interpreted in a number of different ways. The interpretive approach focuses instead on the meanings that participants ascribe to a certain event or situation, including their own behaviour and the behaviour of others.

Four case studies were carried out on participatory processes involving various subjects and process designs in different municipalities. All four considered *deliberative* participatory processes that had been initiated

by a medium or large municipality. Besides similarities, there were several differences between the cases studies too. When selecting case studies, an effort was made to achieve variation in the way in which the participatory processes had been organised (Verschuren & Doorewaard, 2007; Yin, 2014). For example, the case studies varied from each other in terms of turnaround time (one-off to several years), the number of participants involved and the participatory method used. Different methods for data collection and analysis were employed.

Results

The *first* study focused on the course of conversations between citizens and municipal civil servants and their effect on a multi-year participatory process. In a comparative case study, conversations in a consultation group were studied in two different municipalities. Although the nature of the subject and the circumstances of both cases show many similarities, the conversations in both consultation groups are characterised by discursive patterns that are remarkable different. The outcomes show that citizens and civil servants are less rigid in the way they formulate their perspectives when there is scope for different perspectives on an issue and they feel that their voices are being heard in the conversation. Conversely, participants become more categorical in the way they formulate their contributions and opposition becomes more pronounced when they do not feel that their voices are being heard. The discursive patterns that characterise both of the cases, show that it is not the issue itself that is crucial for the course and outcomes of a participatory process but whether or not participants feel that their voices are being heard. When participants feel that their voices are not being heard, they legitimize their perspective on a current event based on past experiences. However, the significance of prior experiences for conversations in the present decreases when participants feel that their voices are being heard.

The *second* study looked at how the way in which critical citizens express their views outside a participatory process, is experienced and the meaning participants ascribe to them for the course of the participatory process. In the same cases as in the first study, critical citizens do not take part in a participatory process initiated by the municipality (anymore) and use other methods, including appeal and objection procedures, to express their views. Both consultation groups have different views on the opinions expressed by critical citizens: critical perspectives are framed as *valuable and necessary* or as *unreasonable and difficult*. We see that the views expressed about

critical citizens legitimizes their exclusion or raises exclusion for critical discussion. If exclusion is being legitimized, this affects support for the policy implementation. By contrast, the problematizing of exclusion results in a responsive approach to critical citizens, which benefits both the course of the process and support for policy.

In the *third* study, research was done among participants in seven community meetings in a municipality. The nature of the subjects handled in these (one-off) consultations (specific and close by versus abstract and far away) varied. The same applied for the reasons that participants had for participating, which could be for personal or organizational reasons or simply because of their interest in the subject in question. The results show that participants have few expectations of a community meeting in advance. The expectations expressed in advance relate particularly to the process, the course of the consultation and the follow-up and significantly less to the substantive issue at hand and the outcome envisaged by participants. Participants said that it is important to them that matters raised in the community meeting are taken seriously by the municipality.

The *fourth* and last study focused on how substantive outcomes and the course of the process affect the experience that participants have of their participation. The theory of *perceived procedural justice* (Lind & Tyler, 1988; Lind & Arndt, 2016) was applied in research on four different participatory processes in a municipality. The outcomes show that the experience of procedural fairness is more important to participants than the favourable/unfavourable outcome of a participatory process. A *fair process effect* applies. In other words, the trust and confidence that participants have in a municipality that initiates a participatory process increases if they experience the participatory process as fair, even if the outcome is not in their favour. In the participatory processes studied, *explanation* (which is defined as rendering account about the follow-up process and the substantive choices made) plays a more important role in the experience of respondents than the other dimensions of the fairness experienced.

Main conclusions

In summary, the sub-studies have resulted in three important insights. Firstly, conversations contribute to the goals of citizen participation, if there is room and appreciation for divergent perspectives of both participating and critical citizens who manifest themselves outside the participation process. Secondly, the results show that citizens in a participatory process expect to be taken

seriously by the municipality. Thirdly, if citizens experience a participatory process as fair, participating can contribute to trust in the municipality.

Implications for theory

In conversations, sufficient room must be provided for divergent perspectives on an issue (Forester, 2009; Turnhout et al., 2010; Verloo, 2015; Wolf & Van Dooren, 2018). The results of this study add to this that providing sufficient room is not enough: appreciating divergent perspectives is important as well. Recognition and appreciation of divergent perspectives is important, regardless of whether it concerns input from participating citizens or from critical citizens outside the formal participation process. Civil servants' awareness of their own self-referentiality (Luhmann, 1995; Aarts, 2009) appears to be a precondition for recognizing divergent and critical perspectives in a conversation.

The manifestations of critical citizens who do not participate are generally seen as difficult and threatening to a participation process (Cuppen, 2012; Fung & Wright, 2003; Wolf & Van Dooren, 2018). This study shows that their critical perspectives can make a valuable contribution, if there is recognition and appreciation for their perspective.

This study also adds new insights to what is known from research into the *expectations* of citizens. The results imply that expectations arise mainly during the participation process and not beforehand. Furthermore it is not the citizens' motives for participating (Gustafson & Hertting, 2016; Webler, Tuler & Kruger, 2001) but the nature of the subject that plays a role in how participants speak about their expectations of a meeting: when citizens experience the subject as concrete and nearby, this becomes evident in the detailed way in which they speak about the meeting.

Although various studies have shown that the appreciation of citizens for a participation process mainly depends on the outcomes (Michels & de Graaf, 2010; Schrijver, 2008), the results of this study indicate that this depends on the degree in which the municipality takes participants serious. The experience of being taken seriously depends on the way in which civil servants listen to all participating citizens. It is crucial to get into what citizens are trying to say instead of listening selectively. The results show that conversations play an important role in a participatory process when it comes to people's need for recognition by and connection with others (Baumeister & Leary, 1995; Deci & Ryan, 2000; Macnamara, 2017).

The success or failure of a participatory process is often attributed to characteristics of the participatory process in question like the subject or the specific context (Aarts & Leeuwis, 2010; Bartels, 2015; Crompton, 2018; Fung, 2006). The results of this case study research show that the way in which citizens and civil servants talk to each other is more important for the course and outcome of a participatory process than often assumed. Empathic listening and room for critical views are crucial for the success of a participatory process in all circumstances.

Implications for practitioners

An important starting point when preparing and engaging in conversations, regardless of their subject, approach and context, is that more consideration should be given to the way in which citizens and civil servants talk to each other. This research shows that a conversation can only be effective if as many different perspectives as possible are heard, including those of critical citizens. This makes it advisable for participation professionals to take seriously the contribution made by citizens outside a participatory process initiated by a municipality.

The results show that citizens are perfectly able to distinguish the outcomes and the course of a participation process. They consider a fair participation process more important than favorable outcomes for them. This requires a design of a participation process in which citizens are taken seriously. When designing meetings, participation professionals should take the dimensions underlying the *theory of procedural justice* (Lind & Tyler, 1988) as a starting point. Besides the importance of a respectful treatment in contacts between citizens and civil servants this study shows the importance of voice and explanation. The results reveal that especially two aspects can be improved: informing participants about the follow-up process and being accountable for the outcome.

Limitations and suggestions for further research

The insights obtained from this explorative research are based on a limited number of case studies in four municipalities. This means that the findings must be tested for their broader validity. To do this, it is necessary to conduct quantitative research in more municipalities in participation processes on a variety of subjects and with different characteristics.

The new insights that have emerged from this study will have to be tested in research into conversations that are part of other types of participation processes in more municipalities.

The findings prompt in-depth research on the expectations that citizens have of participatory processes. The insights that the current case study research has yielded about the expectations of participating citizens are based on data collection from participants in a particular form of participation: community meetings. Additional research could focus on the question of whether expectations differ depending on the form of participation.

Another point that needs to be addressed in additional research is the fact that citizens in the cases studied predominantly participated because of a particular interest on their part. There are indications that participants focus more on the outcome if a strong conviction has prompted them to take part (Lind & Arndt, 2017; Michels & De Graaf, 2010). Research on participatory processes in which participants are made up of citizens and stakeholders that are expressing the interests of their organizations could add to and refine the insights found in this research.

The results of this case study research confirm the importance of conversations for the course and outcome of participatory processes. This finding justifies follow-up research on factors that play a role in the course of conversations. One of the factors known to be of great importance for the course of a conversation is the way in which a conversation is led (Berner, Amos & Morse, 2011; Forester, 2006; Ernst, 2019). Follow-up research could focus on the discursive strategies used by moderators and how these effect the course of conversations.

Finally, the results show that there is an interplay between the course of a participation process initiated by the government and the manifestations of critical citizens outside a participatory process. This raises the question of how participation initiated by the municipality and the response to this by critical citizens relates to the political decision-making process. An important question in this context is: what discursive strategies do civil servants use when they talk with participants, critical citizens and politicians about the outcomes of a participation process?

Literatuur

Aarts, M.N.C. (2009). *Gesprek zonder einde, over strategische communicatie in een voortdurend veranderende omgeving*. Amsterdam: UVA.

Aarts, M.N.C. (2015). *The art of dialogue*. Wageningen: Wageningen Universiteit.

Aarts, M.N.C., & Leeuwis, C. (2010). Participation and power: Reflections on the role of goverment in land use planning and rural development. *Journal of Agricultural Education and Extension*, *16*(2), 131-145.

Aarts, M.N.C., Steuten, C., & van Woerkum, C.J.M. (2014). *Strategische communicatie, principes en toepassingen*. Assen: Van Gorcum.

Aarts, M.N.C., B. Ruyssenaars, Steuten, C., & van Herzele, A. (2015). *Natuur en beleid betwist: Een analyse van de aard en het verloop van online discussies over implementatie van natuurbeleid in Nederland. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*.

Aarts, M.N.C., & van Woerkum, C.J.M. (2006). Frame construction in interaction. In N. Gould (red.), *Multi-organisational partnerships, alliances and networks*. Pontypridd: University of Glamorgan, 229-237.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216-224.

Bartels, K.P.R. (2014). Communicative capacity: The added value of public encounters for participatory democracy. *The American Review of Public Administration, 44*(6): 656-674.

Bartels, K.P.R. (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration, 91*(2), 469-483.

Bartels, K. (2015). *Communicative capacity. Public encounters in participatory theory and practice*. Bristol: Policy Press.

Baumeister, R.F., & Leary, M.R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, *117*(3), 497.

Berner, M.M., Amos, J.M., & Morse, R.S. (2011). What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly*, *35*(1), 128-163.

Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., & Renes, R.J. (2019). Hoe gesprekken een participatie-proces maken of breken: Een vergelijkende casestudie naar de betekenis van gesprekken tussen burgers en overheid voor het verloop van een lokaal participatieproces. *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, *47*(1), 22-47.

Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., & Renes, R.J. (2018). Waarderen of veroordelen? de betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, *2018*(2), 2-24.

Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., & Renes, R.J. (2019). Meepraten schept de verwachting serieus genomen te worden: Hoe deelnemers aan stadsgesprekken spreken over hun verwachtingen. *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, *47*(3/4), 176-195.

Bleijenberg, C., Aarts, M.N.C., Renes, R.J., & Moons, J. (2020). Het spel of de knikkers: Ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, *2020*(2), 51-87.

Blijleven, W., van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs. Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap.* Tilburg: Tilburg University.

Bohm, D. (2004). *On dialogue*. New York: Routledge.

Boogaard, G., Michels, A.M.B., Cohen, M.J., Smets, P.G.S., Binnema, H.A., & Vlind, M. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen.* Den Haag: Boom.

Broekhuizen, G., & Michels, A. (2017). Non-participatie in de doe-democratie. *Bestuurswetenschappen, 71*(2), 22-38.

Caluwaerts, D., & Reuchamps M. (2014). Does inter-group deliberation foster inter-group appreciation? Evidence from two experiments in Belgium. *Politics, 34*(2), 101-115.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Statistische Trends. Vertrouwen op de kaart*. Geraadpleegd op 3 november 2019 van https//www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/18/vertrouwen-op-de-kaart.

Chettiparamb, A. (2007). Re-conceptualizing public participation in planning: A view through autopoiesis, *Planning Theory, 6*(3), 263-281.

Crompton, A. (2019). Inside co-production: Stakeholder meaning and situated practice. *Social Policy & Administration*, *53*(2), 219-232.

Cuppen, E. (2012). Diversity and constructive conflict in stakeholder dialogue: Considerations for design and methods. *Policy Sciences*, *45*(1), 23-46.

Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science, 2018*(38), 28-32.

De Graaf, L.J. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht,* Delft: Eburon.

De Nationale Ombudsman (2009). *'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Denters, S.A.H., & Boogers, M.J.G.J.A. (2016). Lokale democratie doorgelicht. *Bestuurswetenschappen*, *70*(4), 18-26.

De Vries, J.R., Aarts M.N.C., Lokhorst, A.M., Beunen R., & Oude Munnink, J. (2015). The dynamics of trust related dynamics in contested land use. A longitudinal study towards trust in intergroup conflicts in the Baviaanskloof, South Africa. *Journal of Forest Policy and Economics*, *50*, 302-310.

Dewulf, A., & Bouwen R. (2012). Issue framing in conversations for change. Discursive interaction strategies for 'doing differences'. *Journal of Applied Behavioral Sciences*, *48*(2), 168-193.

Dewulf, A., Gray, B., Putman, L., Lewicki, R., Aarts, M.N.C., Bouwen, R., & van Woerkum, C.J.M. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research. A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, *62*(2), 155-193.

Donohue, W. A., Rogan, R.G., & Kaufman, S. (2011). *Framing matters. perspectives on negotiation research and practice in communication.* New York: Peter Lang Publishing.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten.* Delft: Lemma.

Edelenbos, J., & Klijn, E. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(3), 417-446.

Edwards, D. & Potter, J. (2001). Discursive Psychology. In: A. McHoul & M. Rapley (red.), *How to analyse talk in institutional settings. A casebook of methods.* London: Continuum Interanational Publishing Group, 12-14.

Entman, R.M. (1993). Framing: Towards clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication, 43*(4), 51-58.

Ernst, A. (2019). How participation influences the perception of fairness, efficiency and effectiveness in environmental governance: An empirical analysis. *Journal of Environmental Management, 238*, 368-381.

Escobar, O. (2009). The dialogic turn: Dialogue for deliberation. *In-Spire Journal of Law, Politics and Societies, 4*(2), 42-70.

Flinders, M. (2009). Bridging the gap: Revitalising politics and the politics of public expectations. *Representation*, *45*(3), 337-347.

Flinders, M., & Dommett, K. (2013). Gap analysis: Participatory democracy, public expectations and community assemblies in sheffield. *Local Government Studies*, *39*(4),488-513.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry, 12(2)*, 219-245.

Ford, J.D. (1999). Organizational change as shifting conversations. *Journal of Organisational Change Management 14*(2), 480-500.

Forester, J. (2006). Making participation work when interests conflict: Moving from facilitating dialogue and moderating debate to mediating negotiations. *Journal of the American Planning Association, 72*(4), 447-456.

Forester, J. (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes.* Oxford: Oxford University Press.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, *66*(1), 66-75.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, *75*(4), 513-522.

Fung, A., & Wright, E. O. (red.) (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance.* Londen: Verso.

Gemeente Utrecht (2014, 30 januari) *Verslag vergadering gemeenteraad gemeente Utrecht*. Geraadpleegd van https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Utrecht/4c2d6d9b-ceef-4ed2-8fe8-06e1a7195f87

Gemeente Utrecht (2014, 7 oktober). Verder met de Stadsgesprekken [Commissiebrief Commissie Mens en Samenleving]. Geraadpleegd van https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/ef092176-ee31-4a06-a6f7-327916632eb4.

Gray, B. (2003). Framing environmental disputes. In R. Lewicki, B. Gray & M. Elliot (red.), *Making sense of intractable environmental conflicts. Concepts and cases*, (11-34). Washington, DC: Island Press.

Gray, B. (2004). Strong opposition. Frame-based resistance to collaboration. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, *14*(3), 166-176.

Gustafson, P., & Hertting, N. (2017). Understanding participatory governance: An analysis of participants' motives for participation. *The American Review of Public Administration, 47*(5), 538-549.

Hajer, M.A. (2005). Setting the stage, A dramaturgy of policy deliberation. *Administration & Society*, *36*(6), 624-647.

Hajer, M., Akkerman, T., & Grin, J. (2001). Interactief beleid en deliberatieve democratie. Kansen voor vernieuwing van het democratisch bestuur. *Openbaar Bestuur, 11*(3), 7-10

Hajer, M., & Wagenaar, H. (red.) (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society.*Cambridge: Cambridge University Press.

Healey, P. (1993). Planning through debate: The communicative turn in planning theory, in: F. Fischer and J. Forester (red.). *The argumentive turn in policy analysis and planning*. Londen: UCL Press, 233-253

Hoppe, R. (2011). *The governance of problems: Puzzling, powering, participation.* Bristol: Policy Press.

Hurenkamp, M., Tonkens E., & Duyvendak J.W. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam/Den Haag: UvA / NICIS Kenniscentrum Grote Steden.

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review. *Public Management Review, 21*(1), 21-46.

Innes, J.E., & Booher, D.E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice, 5*(4), 419-436.

Isaacs, W. (1999). *Dialogue and the art of thinking together.* New York: Doubleday.

James, O. (2009). Evaluating the expectations disconformation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(1), 107-123.

Johnstone, B. (2017). *Discourse analysis*. Oxford: John Wiley & Sons.

Jong, J., Boon, P., & Pröpper, I., (2014). *Jaarrapport Benchmark Burgerparticipatie 2014*. Amsterdam.

Kim, S., & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review, 72*(6), 819-828.

Klarenbeek, A. (2017). *Het gesprek. Gespreksbenadering voor communicatie in het publieke domein*, openbare les aan de Hogeschool Utrecht. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Kramer, G. (2019, 4 oktober). Burgerparticipatie? Welnee. *De Stentor*. Geraadpleegd van https://www.destentor.nl/.

La Vos, A., Fliervoet, J., Born, R. v. d., & Aarts, N. (2019). *Water door de waal: Een evaluatie van participatie en communicatie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Lawrence, L.L., Daniels, S.E., & Stankey, G.H., (1997). Procedural justice and public involvement in natural resource decision making. *Society & Natural Resources, 10*(6) 577-589.

Lems, P., Aarts, M.N.C., & van Woerkum, C.J.M. (2013). When policy hits the ground. an empirical study of the communication practices of project managers of a water board in conversations for collaborative governance. *Environmental Policy and Governance, 23*(4), 234-246.

Lewis, M. (2000). Inside the NO: Five steps to decisions that last. London: Indranet.

Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag.

Lind, E.A., & Arndt, C. (2016). *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Working papers.

Lind, E.A., & Tyler, T.R. (1988). *The social psyochology of procedural justice*. New York: Plenum.

Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford: Stanford University Press.

Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M.B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management, 111*, 213-219.

Macnamara, J. (2018). Toward a theory and practice of organizational listening. *International Journal of Listening, 32*(1), 1-23.

Maguire, L.A., & Lind, E.A. (2003). Public participation in environmental decisions. Stakeholders, authorities and procedural justice. *International Journal of Global Environmental Issues, 3*(2), 133-148.

Maslow, A.H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review, 50*(4), 370-96.

Meershoek, P. (2018, 10 september). K-buurt: onbetwist inspraakfenomeen. *Het Parool*. Geraadpleegd van https://www.parool.nl/.

Michels, A.M.B. (2011). Innovations in democratic governance. How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, *77*(2), 275-293.

Michels, A.M.B., & Binnema, H.A. (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000?. Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, *70*(1) 17-36.

Michels, A.M.B., & de Graaf, L.J. (2010). Examining citizen participation. Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, *36*(4), 477-491.

Monnikhof, R.A., & Edelenbos, J. (2001). Into the fog? Stakeholder input in participatory impact assessment. Impact *Assessment and Project Appraisal*, *19*(1), 29-39.

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. London: Verso Books.

Pearce, W.B., & Littlejohn, S. W. (1997). *Moral conflict: When social worlds collide*. London: Sage.

Peters, K., & van Stipdonk, V.P. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor?. *Bestuurswetenschappen*, *70*(4), 27-49.

Peters, K., van Stipdonk, V.P., & Castenmiller, P.G. (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Stichting Decentraal Bestuur.

ProDemos (2010). *Monitor Burgerparticipatie 2010. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: Prodemos.

ProDemos (2016). *Monitor Burgerparticipatie 2016. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: Prodemos.

ProDemos (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: Prodemos.

ProDemos. *Participatiewijzer*. Geraadpleegd van: http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer/Databank-methoden.

Pröpper, I.M.A.M. (2013). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone. the collapse and revival of american community*. New York: Simon & Schuster paperbacks.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen. naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Rob.

Rein, M., & Schön, D.A. (1994). *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

Renn, O., Webler, T., & Wiedemann, P. (red.) (1995). *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.

Rhodes, R.A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University.

Ryan, R.M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. New York: Guilford Publications.

Schaap, L., Blijleven, W., Hendriks, F., Jacobs, D., Karsten, N., & van Ostaaijen, J. (2018). *Ambitie & ambivalentie: Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.

Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. (2019). Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, *73*(2), 47-69.

Schafer, J.G. (2018). A systematic review of the public administration literature to identify how to increase public engagement and participation with local governance. *Journal of Public Affairs, 19*(2), 1-11.

Scharmer, O. (2018). *The essentials of theory U: Core principles and applications.* Berrett-Koehler Publishers.

Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schrijver, J.F. (2008). Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten? *Bestuurskunde*, *17*(2), 102-112.

Sennett, R. (2012). *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation.* Londen: Penguin Books.

Smets, P.G.S.M., & Vlind M. (2017). Deliberatieve democratie. Ervaringen met diversiteit in burgertop Amsterdam. *Beleid en Maatschappij, 44*(2), 122-137.

Smith, P.D., & McDonough, M.H. (2001). Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society & Natural Resources, 14*(3), 239-249.

Sociaal Cultureel Planbureau (2018). *Burgerperspectieven 2018(4).* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden* (dissertatie). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Stout, M., & Love, J.M. (2015). Integrative governance A method for fruitful public encounters. *The American Review of Public Administration,* 47 (1), 130-147.

Swankhuisen, C., & Pol, B. (2002). Wie draagvlak zoekt, zal weerstand oogsten – de paradox van de informatiebijeenkomst. *Holland Management Review* 85, 66-69.

Tannen, D. (2007). *Talking voices: Repetition, dialogue, and imagery in conversational discourse.* Cambridge: University Press.

Termeer, C.J.A.M, Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S.J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society 47(6), 680-710.*

Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN.

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

Trope, Y., & Liberman, N. (2010). Construal-level theory of psychological distance. *Psychological Review*, *117*(2), 440-463.

Trope, Y., Liberman, N., & Wakslak, C. (2007). Construal levels and psychological distance: Effects on representation, prediction, evaluation, and behavior. *Journal of Consumer Psychology*, *17*(2), 83-95.

Turnhout, E., van Bommel, S., & Aarts, M.N.C. (2010). How participation creates citizens. Participatory governance as performative practice. *Ecology & Society, 15*(4): 26-41.

Van Bueren, E.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13*(2), 193-212.

Van den Bovenkamp, H.M, & Vollaard J.P. (2017). De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, *71*(1), 5-22.

Van den Broek, A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over Randvoorwaarden Voor Burgerbetrokkenheid in Het Nieuwe Omgevingsbestel*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

Van den Bos, K. (2015). Humans making sense of alarming conditions: Psychological insight into the fair process effect. In: R.S. Cropanzano & M.L. Ambrose (red.), *Oxford Handbook of Justice in Work Organizations*: 403-417. Oxford: Oxford University Press.

Van den Bos, K., van der Velden, L., & Lind, A. (2014). On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts. *Utrecht Law Review, 10*(4), 1-26.

Van den Bos, K., & Lind, E.A. (2013). The social psychology of fairness and the regulation of personal uncertainty. In: Arkin, R.M, Oleson, K.C., & Carroll, P.J. (red.), *Handbook of the Uncertain Self*: 122-141. New York: Psychology Press.

Van den Bos, K. (2007). *Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur.* Den Haag: Boom.

Van den Broek, J. (2017). *Tekstuitgave omgevingswet, volledig geconsolideerde wettekst.* Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Van der Bol, N., & van der Arend, S. (2007). Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief. *Bestuurswetenschappen, 61*(2), 31-44.

Van Gool, S.M. (2008). Waarom beleidsparticipatie door 'gewone' burgers meestal faalt: Een reconstructie van de oorzaken van de oorzaken van participatieve verdamping. *Res Publica*, *50*(3), 247-274.

Van Hal, A. (2016). *The third success factor of renovations with energy ambitions. Regenerative and Resilient Urban Environments.* Toronto: SEB.

Van Haperen, S. (2018). De interactielogica van verzet: Een dramaturgische analyse van escalatie tijdens een inspraakavond. *B En M: Tijdschrift Voor Beleid, Politiek En Maatschappij, 45*(3), 268-287.

Van Herzele, A. & Aarts, M.N.C. (2013). "My forest, my kingdom!" Self-referentiality as a strategy in the case of small forest owners coping with government regulation. *Policy Sciences*, *46*(1), 63-81.

Van Herzele, A., Aarts, M.N.C., & Casaer, J. (2015). Wildlife comeback in Flanders: Tracing the fault lines and dynamics of public debate. *European Journal of Wildlife Research*, *61*(4), 539-555.

Van Houtum, M. (2020, 28 maart). Waarom is de gemeente niet gewoon eerlijk? *Brabants Dagblad*. Geraadpleegd van https://www.bd.nl/.

Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: SCP.

Van Hulst, M.J., & Yanow, D. (2016). From policy "Frames" to "Framing" theorizing a more dynamic, political approach. *The American Review of Public Administration, 46*(1), 92-112.

Van Lieshout, M., Aarts, M.N.C., & Van Woerkum, C.J.M. (2006). *De straat is van ons allemaal. een studie naar conflicten in de publieke ruimte en de rol van de overheid*. Wageningen: Wageningen Universiteit.

Van Lieshout, M., Dewulf, A., Aarts, N., & Termeer, C. (2011). Do scale frames matter? scale frame mismatches in the decision making process of a "mega farm" in a small dutch village. *Ecology and Society*, 16(1), 38.

Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen.* Amsterdam: Bezige Bij.

Van Wessel, M. (2011). *Hoezo luistert de overheid (niet)?*. Wageningen/Den Haag: Wageningen Universiteit / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Van Woerkum, C.J.M., & Aarts, M.N.C. (2008a). Staying connected. The communication between organizations and their environment. *Corporate Communications*, *13*(2), 197-211.

Van Woerkum, C.J.M., & Aarts, M.N.C. (2008b). The orientation of organizations to their environments. *Journal of Public Relations Research, 20*(2), 180-206.

Verba, S., Schlozman, K.L., & Brady, H.E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard: Harvard University Press.

Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid* (dissertatie). Amsterdam: University of Amsterdam.

Verloo, N. (2015). *Negotiating urban conflict. Conflicts as opportunity for urban democracy* (dissertatie). Amsterdam: University of Amsterdam.

Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 23*(4), 1083-1101.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.

Visser, V., van Propering-Verkerk, J., & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Wagemans, M. (2002). Institutional conditions for transformations. A plea for policy making from the perspective of constructivism. In C. Leeuwis & R. Pyburn (red.), *Wheelbarrow full of frogs. Social learning in rural resource management* (245-258), Assen: Van Gorcum.

Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*, *37*(1), 17-50.

Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action. interpretation and dialogue in policy analysis.* Armonk: M.E. Sharpe.
Webler, T., & Tuler, S. (2000). Fairness and competence in citizen participation: Theoretical reflections from a case study. *Administration & Society, 32*(5), 566-595.
Webler, T., Tuler, S., & Krueger, R. (2001). What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental Management, 27*(3), 435-450.
Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Londen: Sage.
Weick, K.E., Sutcliff, K.M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, *16*(4), 409-421.
Weiss, R.S. (1995). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. New York: Simon and Schuster.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Wolf, E., & Van Dooren, W. (2018). Conflict reconsidered: The boomerang effect of depoliticization in the policy process. *Public Administration*, 96(2), 286-301.
Wolf, E. E. A. (2019). Dismissing the "Vocal minority": How policy conflict escalates when policymakers label resisting citizens. *Policy Studies Journal, 1-24*
Yanow, D., & Schwartz-Shea, P. (2015). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. New York: Routledge.
Yin, R.K. (2012). *Case study research: Design and methods*. London: Sage.

Nawoord

Lange tijd heb ik als professional in de praktijk gewerkt aan het versterken van het contact tussen burgers en de lokale overheid. In al die jaren ben ik bij heel wat debatten, dialogen en andersoortige bijeenkomsten betrokken geweest. Bijeenkomsten waarin burgers, ondernemers, vertegenwoordigers van belangengroepen, ambtenaren en bestuurders met elkaar zochten naar oplossingen voor allerlei kwesties die in gemeenten spelen: van de herinrichting van een speelplaats tot het tegengaan van segregatie in het onderwijs.

Soms droegen dergelijke bijeenkomsten bij aan het vinden van oplossingen en overeenstemming, zelfs als het complexe en gevoelige vraagstukken betrof. Andere keren droeg het verloop van gesprekken eraan bij dat de tegenstellingen tussen participanten onderling of tussen hen en de gemeente groter werden en oplossingen verder weg, zelfs als het een schijnbaar eenvoudige kwestie betrof.

Wanneer ik collega's vroeg naar een verklaring voor een moeizaam verlopen bijeenkomst, brachten zij meestal factoren naar voren die buiten hun eigen invloedssfeer lagen: Het was bijvoorbeeld een 'lastige buurt' of 'de projectleider had weinig gevoel voor participatie'. De suggestie dat het succes van bijeenkomsten louter afhing van toevalligheden, wakkerde mijn nieuwsgierigheid naar gesprekken als veelvoorkomend onderdeel van burgerparticipatie aan.

Dit promotieonderzoek is voortgekomen uit mijn behoefte om meer te weten en te begrijpen van voor het verloop en de uitkomsten van gesprekken die deel uitmaken van lokale participatieprocessen. Ik hoop dat de inzichten uit deze studie zullen bijdragen aan betere gesprekken tussen burgers en de overheid in de praktijk.

Dankwoord

In 2012 begon ik als onderzoeker bij het Lectoraat Crossmediale Communicatie in het Publieke Domein. Met Reint Jan Renes, destijds lector, raakte ik in gesprek over de mogelijkheden om onderzoek te doen naar de praktijk van burgerparticipatie. De ruimte die de Hogeschool me vervolgens bood voor dit promotieonderzoek heb ik als een groot cadeau ervaren. Het was heel waardevol maar ook uitdagend om met een rugzak vol ervaring uit de praktijk als wetenschappelijk onderzoeker aan de slag te gaan.

Ik ben dankbaar voor alle steun die heb gekregen in de periode die ik nu afsluit. Een aantal mensen wil ik hier graag persoonlijk bedanken voor hun betrokkenheid. Allereerst wil ik mijn begeleiders Noëlle Aarts en Reint Jan Renes bedanken. Met hen heb ik de afgelopen jaren met grote regelmaat inspirerende gesprekken gevoerd over mijn onderzoek. Uit enthousiasme en betrokkenheid buitelden de nieuwe invalshoeken, concrete suggesties en confronterende vragen vaak over elkaar heen in onze gesprekken, waarna ik geïnspireerd en soms wat confuus naar huis ging.

Noëlle, gaandeweg ben je mijn wetenschappelijk geweten geworden. Ik denk dit ook na de promotieplechtigheid niet zal veranderen. Het geeft me een goed gevoel dat jij ook in de toekomst over mijn schouder mee blijft kijken. Reint Jan, je positieve blik en vermogen om kansen te zien, ook in situaties die daar weinig aanleiding voor geven, is bewonderenswaardig en gaf onze samenwerking een lichte ondertoon.

Jullie betrokkenheid was er tot het einde. Ook nadat Reint Jan lector aan de Hogeschool van Amsterdam was geworden en Noëlle een functie als directeur bij het Instituut voor Science in Society aan de Radboud Universiteit Nijmegen had aanvaard.

Het type onderzoek waarvan in dit proefschrift verslag wordt gedaan, kan uitsluitend in nauwe samenwerking met de praktijk tot stand worden gebracht.

Ik wil alle participanten en professionals bedanken voor hun bereidheid om deel te nemen aan een interview of voor het invullen van een vragenlijst. Een aantal mensen wil ik bedanken omdat ze zich hard hebben gemaakt voor mijn onderzoek binnen hun organisaties: Paul van Vilsteren, Cocky Kester, Esther Bunnik, Jori de Saint Aulaire en Daniella van Gastel. Dank jullie wel voor jullie hulp en de prettige samenwerking. Natasha Viering en Lars Schotel wil ik in het bijzonder bedanken omdat ik met plezier terugdenk aan onze gesprekken over de weerbarstige praktijk en mijn onderzoek. Ook wil ik mijn Publab collega Jonas Moons bedanken voor de soepele samenwerking bij de uitvoering van de laatste deelstudie.

Natuurlijk ben ik ook dank verschuldigd aan mijn vrienden en (schoon)familie. In het bijzonder de vanzelfsprekende support van mijn 'draadjes': Betty, Arie, Lia en Els. Dank ook aan Annelies en Mathieu mijn paranimfen, vrienden sinds vele jaren, voor jullie steun bij de allerlaatste stap, de promotieplechtigheid.

Janne, Joost en Judith, op sommige momenten hebben jullie mijn onverdeelde aandacht moeten missen. Tegelijkertijd hoop ik dat ik jullie heb laten zien dat het de moeite waard is om je eigen keuzes te maken, ook als je met die keuzes afwijkt van de gebaande paden. Jullie groeien op in een tijd van grote maatschappelijke tegenstellingen en ik gun het jullie om volwassen te worden in een samenleving waarin we hebben geleerd daar iets beter mee om te gaan.

Als laatste wil ik Erik bedanken. Toen ik overwoog aan dit promotieonderzoek te beginnen, had je zo je aarzelingen. Als geen ander wetend wat mij drijft en overtuigd van mijn kwaliteiten, vroeg je je af of ik er wel wijs aan deed een rol te kiezen op enige afstand van de samenleving. Mijn dank is groot dat je me ondanks je, zo bleek gaandeweg, terechte aarzelingen van harte en door dik en dun hebt gesteund de afgelopen jaren!

Curriculum Vitea

Christine Bleijenberg (1968) is geboren in Utrecht. Na haar studie maatschappij-geschiedenis heeft ze jarenlang in de praktijk gewerkt aan het versterken van de relatie tussen burgers en andere stakeholders, gemeenteambtenaren en lokale politici. Ze heeft als onderzoeker, procesbegeleider en trainer bijgedragen aan een breed scala aan projecten en initiatieven op het gebied van burgerbetrokkenheid, burgerparticipatie en communicatie.

Christine werkte onder andere als teammanager Bestuur & Organisatie bij het onderzoeksbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Voordat ze bij de Hogeschool Utrecht als onderzoeker startte, was ze een aantal jaar directeur van Stichting LOKAAL Rotterdam. LOKAAL heeft tot doel de betrokkenheid van Rotterdammers bij de lokale politiek te vergroten door het organiseren van debat- en dialogenactiviteiten, en trainingen voor volwassen en scholieren.

In 2012 werd Christine onderscheiden met de Erasmusspeld, een onderscheiding van het bestuur van de gemeente Rotterdam voor haar professionele en vrijwillige inzet voor de stad.

Sinds 2012 is Christine als onderzoeker en docent verbonden aan de Hogeschool Utrecht. De focus in haar werk ligt op de gesprekken tussen burgers, ambtenaren, bestuurders en andere stakeholders wanneer zij in samenwerking of samenspraak proberen tot oplossingen te komen voor maatschappelijke vraagstukken.

Naast haar proefschrift werkte ze onder meer aan twee door SIA-RAAK gesubsidieerde onderzoeksprojecten: ‘Online of Offline? Ontwikkeling van een strategie-instrument voor online en offline participatie’ (2020) en ‘Betrokkenheidsprofielen en communicatiestrategie’ (2018). Christine blogt met enige regelmaat over haar onderzoek.