

Waarom moeilijk doen als het samen kan?

Een onderzoek naar burgerparticipatie bij de Provincie Overijssel



Radboud Universiteit Nijmegen

Bron: www.ru.nl

Celine Gerritsen
Radboud Universiteit
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde: Publiek Management
Masterthesis
Mei 2022
Begeleider: dr. J.A.M. de Kruijf

Voorwoord

Met trots presenteer ik mijn masterthesis ‘Waarom moeilijk doen als het samen kan? *Een onderzoek naar burgerparticipatie bij de provincie Overijssel*’. Deze masterthesis is het sluitstuk van mijn master bestuurskunde Publiek Management aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In gesprek met de provincie kwam het onderwerp burgerparticipatie naar voren als onderwerp voor een eventueel onderzoek. De complexiteit van het onderwerp en de theorie over de veranderende overheid hebben mij getrokken tot het doen van dit onderzoek.

Tijdens de masterthesis heb ik alles vanuit huis moeten doen. Dit en persoonlijke omstandigheden hebben ertoe geleid dat het schrijfproces niet optimaal is geweest. Toen ik in februari ben gestart met werken, heb ik mogen ervaren hoe leuk het is om de kennis toe te passen in het dagelijkse werk bij de overheid. Ik heb weer energie gevonden om de scriptie verder op te pakken en ik ben blij dat ik een mooie tijd mag afronden om me verder te storten op het leren binnen de overheid.

Voor mijn stage bij de provincie Overijssel wil ik graag Anouk Ganseij en Anja Niewind bedanken. Zij hebben het mogelijk gemaakt om tijdens de pandemie een plek te creëren waarin ik heb mogen leren en heb mogen groeien. Daarnaast wil ik mijn begeleider dr. J.A.M. de Kruijf bedanken voor zijn expertise en de maandagochtend groep voor de steun en leuke gesprekken.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de steun en de afleiding die jullie hebben geboden tijdens het scriptieproces. In het bijzonder wil ik Jill en Brigitte bedanken voor het sparren tijdens het scriptieproces en voor de onvoorwaardelijke steun door de hele studie. Jullie zijn onvervangbaar.

Alvast veel leesplezier!

Celine Gerritsen
Diepenveen, mei 2022

Samenvatting

Inwoners herkennen zich steeds minder in gemaakt beleid. Deze onvrede leidt tot minder vertrouwen in de overheid omdat inwoners zich niet gezien of gehoord voelen. Met tegenmacht in de vorm van burgerparticipatie zet een deel van de inwoners zich in. Het fenomeen is de afgelopen jaren groeiende en bereikt alle overheidslagen, waaronder de provincie. Dit onderzoek is uitgevoerd voor de provincie Overijssel.

In dit onderzoek is de volgende hoofdvraag onderzocht: *Op welke werkdomeinen kan de provincie Overijssel burgerparticipatie betrekken bij beleidsontwikkeling/realisatie?*. Deze hoofdvraag is samen met de provincie Overijssel opgesteld. Vanuit de hoofdvraag heeft er deskresearch plaatsgevonden en daar is de theorie uit gevormd. Voor de resultaten en de conclusie is er gebruik gemaakt van zestien interviews die woordelijk zijn getranscribeerd en gecodeerd. Deze interviews zijn afgenomen bij vijf medewerkers verdeeld over drie werkdomeinen en met één inwoner.

Het antwoord op de hoofdvraag is dat op elk van deze drie werkdomeinen burgerparticipatie betrokken kan worden bij beleidsontwikkeling/realisatie. Alle respondenten staan open voor burgerparticipatie op een bepaalde trede van de participatieladder en er zijn geen onmogelijkheden ontdekt. De antwoorden zijn daarbij ook niet ontkracht in het counterinterview met de inwoner. Elk werkdomein heeft hierbij wel eigen positieve ervaringen en valkuilen die beschreven zijn in de resultatensectie van dit onderzoek. Bij elk werkdomein is er vraag naar een centraal punt binnen de provincie om burgerparticipatie in te borgen en is het wenselijk dat de directie en GS waar dit kan, een andere rol aannemen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Voorbeschouwing theorie en methoden.....	9
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 De burger.....	12
2.2 Participatie.....	14
2.2.1 Definitie en achtergrond	14
2.2.2 Burgerparticipatie: nut en noodzaak	15
2.2.3 Burgerparticipatie: valkuilen	16
2.2.4 Participatieladder	18
2.2.5. Veranderende rol overheid: het kwadranten model	22
2.3 Randvoorwaarden participatie	25
2.3.1 Intern verkennen: doel burgerparticipatie vaststellen.....	25
2.3.2 Legitimiteit waarborgen: kennis en kunde	26
2.3.3 Sleutelfiguren	28
2.3.4 Attitude richting inwoners	29
2.3.5 Evenwicht tussen sturen en loslaten	31
2.4 Vormen van burgerparticipatie	32
2.4.1 Beleidsagendering	33
2.4.2 Beleidsvoorbereiding.....	33
2.4.3 Besluitvorming	34
2.4.4 Beleidsuitvoering.....	35
2.4.5 Beleidsevaluatie.....	36
2.4.6 Alternatieven	37
2.5 Conceptueel model.....	38
2.6 Samenvatting theorie	39
3. Methodologie	40
3.1 Algemene uitleg	40
3.1.1 Respondenten	40
3.1.2 Vorm	41
3.1.3 Verwerking	41
3.2 Operationalisatie.....	41

3.3	Dataverzameling.....	44
3.4	Casusselectie	45
3.5	Data-analyse	47
3.6	Beperkingen	48
3.6.1	Betrouwbaarheid.....	48
3.6.2	Validiteit.....	49
3.6.3	Overige beperkingen.....	50
3.7	Samenvatting	51
4.1	Wegen en Kanalen.....	52
4.1.1	Kennis, kunde & houding ambtenaren.....	52
4.1.2	Kennis, kunde & houding inwoners.....	55
4.1.3	Kennis, kunde & houding organisatie.....	56
4.1.4	Houding bestuur	58
4.1.5	Subconclusie.....	59
4.2	Natuur voor Elkaar	61
4.2.1	Kennis, kunde & houding ambtenaren.....	61
4.2.2	Kennis, kunde & houding inwoners.....	63
4.2.3	Kennis, kunde & houding organisatie.....	64
4.2.4	Houding bestuur	65
4.2.5	Subconclusie.....	66
4.3	Omgevingsvisie	68
4.3.1	Kennis, kunde & houding ambtenaren.....	69
4.3.2	Kennis, kunde & houding inwoners.....	71
4.3.3	Kennis, kunde & houding organisatie.....	72
4.3.4	Houding bestuur	73
4.3.5	Subconclusie.....	75
4.4	Counterinterview: inwoner aan het woord.....	77
4.4.1	Kennis, kunde en houding ambtenaren	77
4.4.2	Kennis, kunde en houding inwoners	78
4.4.3	Kennis, kunde en houding organisatie	78
4.4.4	Subconclusie.....	79
5.	Conclusie en discussie	80
5.1	Conclusie	80
5.2	Discussie	82
5.2.1	Reflectie literatuur	82
5.2.2	Reflectie methodologie.....	82
5.2.3	Reflectie resultaten	83
5.2.4	Suggestie vervolgonderzoek en actie aanbevelingen	84

5.2.5 Betekenis voor de praktijk	84
Literatuurlijst.....	86
Bijlage 1: Interviewvragen	90
Bijlage 2: Codering	94

1. Inleiding

In de inleiding wordt de aanleiding besproken van dit onderzoek, waarna de probleemstelling wordt toegelicht. Hierna wordt een voorbeschouwing gegeven van het theoretisch kader en het methodologisch kader. Daarna volgen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en tot slot volgt de leeswijzer van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

‘De huidige Nederlandse verzorgingsstaat loopt vast in eenzijdige veronderstellingen over het leven en gedrag van burgers’. Dit is een conclusie uit een essay van de Raad van Volksgezondheid en Samenleving (RVS) die eind 2021 is gepubliceerd (RVS, 2021). In het essay wordt gesproken over bepaalde mensbeelden die in acht worden genomen bij het maken van wetten die erg sturend zijn op hoe de overheid mensen tegemoet treedt. Door een algemeen geldende standaard, herkennen inwoners zichzelf steeds minder ik het gemaakt beleid en dit leidt tot minder vertrouwen in de overheid. Inwoners voelen zich niet gehoord of gezien (RVS, 2021).

Om af te wijken van de standaard mensbeelden is tegenmacht nodig. Het is nodig dat politici en beleidsmakers niet alleen naar regels en wetgeving kijken, maar ook naar de mens erachter. Tegenmacht kan zorgen voor meer ruimte om flexibel om te gaan met regels en wetgeving in de praktijk (RVS, 2021). Deze tegenmacht kan worden georganiseerd door inwoners, bijvoorbeeld in de vorm van burgerparticipatie. Burgerparticipatie is de laatste jaren een groeiend fenomeen wat past in de beweging van passieve en reactieve verzorgingsstaat naar een meer activerende en proactieve verzorgingsstaat: de participatiesamenleving (Delsen, 2016, p.773). Er wordt meer teruggegrepen naar de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner, in plaats van de verantwoordelijkheid van de overheid (Hirsh Ballin, 2014, p.2). Deze eigen verantwoordelijkheid zorgt ervoor dat inwoners vaker actie gaan ondernemen in hun eigen omgeving. Om deze beweging te ondersteunen, is het belangrijk dat de overheid ook een andere rol inneemt dan zij voorheen deed. De overheid moet een meer ondersteunende rol gaan spelen, ook wel overheidsparticipatie genoemd (Van der Steen et al., 2014). De overheid beweegt mee en moet zich aanpassen om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke vraagstukken (Wolters, 2021, p.3). Zij moet meedenken met inwoners die steeds mondiger en kundiger worden. Een van de redenen dat inwoners mondiger worden is het gebruik van sociale media. Inwoners die hun mening durven te geven worden zichtbaarder en de overheid heeft hier nog

niet altijd een antwoord op. Om problemen effectiever en legitiemer aan te pakken, is de hulp van inwoners hard nodig (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.184-185).

De rol die de provincie Overijssel inneemt bij burgerparticipatie, ligt niet vast. Door de opzet van programma's zoals Studio Vers Bestuur is de provincie partner voor vele gemeenten, waterschappen, publieke dienstverleners en inwonersorganisaties om burgerparticipatie mogelijk te maken en hiermee te experimenteren (Leferink & Vinke, 2020, p.2). De provincie draagt hiermee bij aan het versnellen en verbinden van vernieuwing in het openbaar bestuur (Leferink & Vinke, 2020, p.1). Waar de provincie burgerparticipatie voor anderen helpt faciliteren, is zij zelf nog op zoek naar de beste manier om de vormen van burgerparticipatie passend in te zetten binnen de organisatie. Bij bepaalde onderwerpen wordt er al veel aandacht besteed aan burgerparticipatie. Een voorbeeld hiervan in de provincie Overijssel is het programma Natuur voor Elkaar. Dit programma verbindt mens en natuur waarbij veel inwonerinitiatieven worden opgepakt en uitgevoerd, zoals groene schoolpleinen (Wolters, 2021, p.8). Dit programma bouwt voort op de vermaatschappelijking van het natuurbeleid van de Provincie Overijssel (Kamphorst, Selnes & Nieuwenhuizen, 2015). Bij andere werkdomeinen komt burgerparticipatie nauwelijks tot niet aan de orde.

In dit onderzoek wordt er op drie werkdomeinen binnen de Provincie Overijssel gefocust om uitspraken te kunnen doen of deze werkdomeinen geschikt zijn voor het betrekken van burgerparticipatie in hun werkzaamheden. Er worden uitspraken gedaan over de praktijk van burgerparticipatie gedaan en er worden leerpunten genoemd om de implementatie van burgerparticipatie in de organisatie te versterken.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling die in dit onderzoek wordt gebruikt, sluit aan op het bovenstaande probleem wat meermaals is besproken met ambtenaren van de provincie Overijssel. De doelstelling die wordt gebruikt in dit onderzoek, luidt als volgt:

'Inzicht verkrijgen waar in de provincie Overijssel welke vorm van burgerparticipatie mogelijk is, ten einde aanbevelingen te kunnen doen over het versterken van de implementatie van burgerparticipatie in de provincie Overijssel'

Om deze doelstelling te kunnen bereiken, is de volgende ontwerpende onderzoeksvraag opgesteld:

Op welke werkdomeinen kan de provincie Overijssel burgerparticipatie betrekken bij beleidsontwikkeling/realisatie?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, wordt er gebruik gemaakt van en viertal deelvragen.

De eerste deelvraag betreft: *‘Wie is ‘de burger’ als het gaat om burgerparticipatie?’*. Deze beschrijvende deelvraag is nodig om een goede afbakening van het begrip burgerparticipatie te krijgen. Deze deelvraag wordt behandeld in het theoretisch kader.

De tweede deelvraag is: *‘Welke vormen van burgerparticipatie bestaan er?’*. Met deze beschrijvende deelvraag worden de vormen van burgerparticipatie inhoudelijk beschreven en in context geplaatst. Deze deelvraag wordt behandeld in het theoretisch kader.

De derde deelvraag die wordt behandeld is: *‘Welke soort vraagstukken waarbij burgerparticipatie gewenst is, spelen er bij de provincie Overijssel?’*. Deze beschrijvende deelvraag wordt gebruikt om te verkennen waar de kansen voor burgerparticipatie in de organisatie van de provincie Overijssel liggen. Deze vraag wordt beantwoord in het methodologisch kader.

Als laatste deelvraag, is er gekozen voor de ontwerpende deelvraag: *‘Welke vorm van burgerparticipatie past het beste in de werkdomeinen waar burgerparticipatie nu plaatsvindt bij de provincie Overijssel?’*. Bij deze deelvraag wordt er vanuit de afgenomen interviews gekeken naar de huidige situatie in de gekozen werkdomeinen omtrent burgerparticipatie. Deze vraag wordt beantwoord in de resultaten.

1.3 Voorbeschouwing theorie en methoden

Theorie

Als eerste is er in de theorie geschreven over ‘de burger’. Voor de duiding van een burger, in dit onderzoek vaak inwoner genoemd, is voornamelijk gebruik gemaakt van een rapport van de WRR (2012). In de paragraaf participatie is gebruik gemaakt van een aantal verschillende bronnen. Zo is er gebruik gemaakt van het wetenschappelijke artikel van Arnstein (1969) over de participatieladder, aangevuld met recentere artikelen en onderzoeken waarbij er een meer hedendaagse kijk wordt gegeven op burgerparticipatie zoals die van Pröpper & Steenbeek

(2009). Daarnaast is hierin de veranderende rol van de overheid beschreven door middel van informatie uit twee NSOB-rapporten. Als derde is er informatie getoond over de randvoorwaarden voor participatie uit eerdergenoemde bronnen en uit Van Buuren en Edelenbos (2008). Als laatste worden de vormen van burgerparticipatie besproken aan de hand van de beleidscyclus. Deze vormen van beleidscyclus worden afgeleid van diverse wetenschappelijke bronnen, zoals die van den Nieuwenhuijzen & Steur (2005) en eerdergenoemde bronnen die een beeld vormen van de meest voorkomende vormen.

Methoden

Na de theorie staan de methoden beschreven. Het onderzoek is een deductief, kwalitatief onderzoek. De theoretische verwachting wordt geschept door middel van deskresearch. Aan de hand van het theoretisch kader zijn interviewvragen opgesteld aan de criteria die gesteld worden door Gordon (1998). Deze interviewvragen zijn afgenomen bij 15 respondenten verdeeld over 3 werkdomeinen in een semi-gestructureerd interview. Daarnaast is er nog een interview afgenomen bij een inwoner met controlevragen. De interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en gecodeerd. Hieruit zijn de resultaten geschreven van het onderzoek en is uiteindelijk de conclusie getrokken.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijk

Dit onderzoek draagt in maatschappelijk oogpunt bij aan de verbetering van de mogelijkheid tot burgerparticipatie in en rondom het werk van ambtenaren van de provincie Overijssel. Het probleem binnen de provincie Overijssel is dat ambtenaren wel willen en moeten inzetten op burgerparticipatie (Provincie Overijssel, 2015) maar niet goed weten op welke manier waardoor burgerparticipatie stagneert. Door ambtenaren er bewust te maken van allerhande opties die er zijn binnen de vormen van burgerparticipatie en deze aan te bieden op een laagdrempelige manier, zorgt dit onderzoek voor een diverser aanbod van burgerparticipatie binnen de provincie Overijssel waarbij inwoners meer mee kunnen denken en doen.

Wetenschappelijk

Dit onderzoek vult ook een gat in de kennis die er op dit moment is. De provincie heeft een takenpakket die zich heel anders leent voor burgerparticipatie dan van bijvoorbeeld die van een gemeente. Waar er voor gemeenten relatief veel bekend is over burgerparticipatie, valt dit bij

provincies tegen. Dit onderzoek draagt bij aan het vergroten van de kennis van burgerparticipatie als het gaat om provincies.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding volg het theoretisch kader waarin de meest relevante theorie wordt geduid voor dit onderzoek. Daarna wordt de methodologie uiteengezet die wordt toegepast in dit onderzoek. Als vierde onderdeel volgen de resultaten. Hierin worden de resultaten uit de interviews beschreven. Als laatste volgen de conclusie en de discussie waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en waarin beperkingen van het onderzoek worden besproken.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt als eerst behandeld wie ‘de burger’ in burgerparticipatie is. Daarna volgt het begrip participatie en de verschillende modellen en rollen die daaraan gekoppeld kunnen worden. Als derde worden er randvoorwaarden geschetst die succesvolle burgerparticipatie beschrijven en die ook duiding kunnen geven aan welke plek op de participatieladder passend is. Tot slot komen de vormen van burgerparticipatie aan bod waarop het conceptueel model wordt getoond.

2.1 De burger

De burger is een breed begrip. In spreektaal kunnen er allerlei mensen mee bedoeld worden. In een staatrechtelijke zin is een burger lid van de bevolking van een staat (Van Dale, 2020). In de verhouding tussen overheid en bevolking, voelt de bevolking zich geen ‘burger’. De burger betekent voor een grote groep mensen ‘iedereen die niet tot de overheid behoort’ en heeft een negatieve lading in relatie tot de overheid omdat burgers weinig vertrouwen hebben in deze overheid (WRR, 2012, p.37) Om deze reden wordt er vaak gebruik gemaakt van het woord inwoners. In dit onderzoek staan dan ook inwoners van Overijssel centraal wanneer er wordt gerefereerd naar burgers in de zin van burgerparticipatie. Inwoners kunnen hierbij ook de rol van ondernemer bekleden of zelf deel uitmaken van de overheid. Hiervoor is gekozen, omdat de inwoners waar de provincie Overijssel mee samenwerkt of wil samenwerken, niet alleen de inwoners zijn die iets aan hun leefomgeving willen verbeteren. Het kan hierbij ook gaan om georganiseerde groepen, ondernemers en medeoverheden (Provincie Overijssel, 2020).

Om deze inwoners te bereiken met burgerparticipatie kan lastig zijn. Inwoners verschillen van elkaar, waardoor de aanpak om inwoners te bereiken ook kan verschillen. Om hier meer duiding aan te geven, is er binnen het onderzoek gekozen om inwoners te definiëren aan de hand van een van de vier burgerschapsstijlen die zij kunnen aanhangen: de plichtsgetrouwen, de structuurzoekers, de verantwoordelijken en de pragmatici. Deze burgerschapsstijlen volgen uit een onderzoek van Motivaction gericht op de sociaal-economische verschillen tussen inwoners en hun algemene waardenoriëntatie (WRR, 2012, p.233) en worden ook wel betrokkenheidsstijlen genoemd. Deze rollen brengen de behoeftes en motivaties van inwoners beter in kaart. Elke rol wordt hieronder kort toegelicht.

1. De eerste groep bestaat uit de *plichtsgetrouwen*. Deze groep is een minderheid van ongeveer 15% van de inwoners. Plichtsgetrouwen zijn bovengemiddeld positief over de politiek. De groep heeft een groot vertrouwen in gekozen politici omdat de groep

de eigen kennis en kunnen laag inschat waardoor het opkijkt tegen deze politici. Plichtsgetrouwen hangen traditionele waarden aan en zijn behouden. Plichtsgetrouwen dragen hierdoor weinig bij aan vernieuwing in de samenleving, (informele) inspraak of het kritisch aanspreken van politici (WRR, 2012, p.37).

2. De tweede burgerschapsstijl is die van *structuurzoekers*. Deze groep bestaat uit 25 tot 30% van de inwoners. Deze groep inwoners staat negatief en kritisch tegenover de politiek, soms zelfs cynisch. Er leeft onder deze groep een groot ‘wij tegenover zij’ gevoel. ‘Zij’ is de overheid waarin zij zich niet gehoord voelen. Net als de plichtsgetrouwen geloven zij ook niet in hun eigen kennis en kunnen. Daarbij wil deze groep ook niet, omdat de groepsleden denken dat zij er niet toe doen (WRR, 2012, p.37). Afzijdigheid, desinteresse en geen behoefte om te participeren zijn de kenmerken van deze groep (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.187).
3. Tot de derde deelgroep behoren de *verantwoordelijken*. Zij hangen de verantwoordelijke stijl aan als het gaat over betrokkenheid. Zij vertegenwoordigen rond de 30 tot 35% van de bevolking. Het is een groep van inwoners die erg positief tegenover de politiek staat en daarbij ook geïnteresseerd is in de politiek (WRR, 2012, p.37). Het algemeen belang is voor deze groep een focuspunt (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.187) Het is een groep die relatief vaak deelneemt aan burgerparticipatie. De groep beschikt over de kennis en de wil om effectief betrokken te zijn (WRR, 2012, p.37).
4. In de laatste groep zitten de *pragmatici*, die dan ook de pragmatische stijl aanhangen als het gaat over betrokkenheid. 25 tot 30% van de inwoners behoort tot deze groep (WRR, 2012, p. 37). Zij participeren vooral uit eigen belang (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.187) Deze groep staat niet erg positief tegenover de politiek en voelt zich hier niet gehoord. Deze groep neemt minder vaak deel aan informele politiek dan de verantwoordelijken, maar wanneer zij dit nodig achten nemen zij wel deel aan bijvoorbeeld burgerparticipatie. Wanneer zij dit doen, is de kennis wel aanwezig (maar de wil dus niet altijd) (WRR, 2012, p. 37).

Door de opkomst van de participatiesamenleving worden de groepen die een actieve burgerschapsstijl aanhangen groter. Vooral de groep van de pragmatici neemt toe. Nieuwe en actieve vormen van participatie worden steeds belangrijker en mogelijkheden tot inspraak en zeggenschap worden meer opgeëist door inwoners (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.187).

Wie niet onder de noemer ‘burger’ bij burgerparticipatie vallen zijn inwoners die een (subsidie)regeling of een een-op-een onderhandelingsrelatie aangaan met de provincie

Overijssel voor eigen gewin, die dus geen meerwaarde heeft voor de samenleving als geheel. Hierbij valt te denken aan de uitkoop van boeren in provinciaal verband. Dit is een zakelijke transactie, waarbij een boer geld ontvangt van de provincie om zich uit te laten kopen om zijn praktijken te stoppen. In dit soort situaties ontstaat een belangentegenstelling die veel individueler is dan deze die gewenst is bij burgerparticipatie. Burgerparticipatie draait om meerdere meningen en visies, waar deze casussen te individueel voor zijn.

2.2 Participatie

2.2.1 Definitie en achtergrond

Letterlijk betekent participatie deelname. De deelname van burgers staat in dit onderzoek bovenal centraal. Wanneer inwoners, georganiseerd of individueel, direct of indirect de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en/of evaluatie van beleid, wordt het gezien als burgerparticipatie (Van Den Bogaardt, 2018, p.4). Burgerparticipatie is te categoriseren aan de hand van generaties (Peters, Schalk, Meijneken, Mensinga & Voutz, 2012, p.3). De eerste generatie burgerparticipatie is wettelijk vastgesteld. De inwoner heeft recht op bezwaar en beroep en kan hiermee invloed uitoefenen op overheidsbesluiten (Peters et al., 2012, p.3). De tweede generatie burgerparticipatie is interactieve beleidsvorming (Peters et al, p.3). Inwoners worden hierbij in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid (Pröpper & Steenbeek, 2009). De overheid neemt hierbij initiatief en neemt ook de definitieve beslissing (Peters et al., 2012, p.3-4). De derde generatie burgerparticipatie is burgerinitiatief. De inwoner neemt hierin initiatief en de overheid kan hierop reageren en ondersteunen bij het uitvoeren (Peters et al., 2012, p.4). De rol van de overheid noemt men hier ook wel overheidsparticipatie. De overheid moet de energie van de samenleving benutten, aanboren en aanjagen om maatschappelijke doelen en publieke waarden te bereiken (Van der Steen et al, 2014, p.7). Meer over overheidsparticipatie en dus een veranderende rol voor de overheid is te lezen in 2.2.5.

Om de begrippen burger- en overheidsparticipatie meer vorm te geven, is het belangrijk om een achtergrond te schetsen waarin deze begrippen meer duiding krijgen. Deze duiding wordt gegeven aan de hand van een verschuiving in sturingsparadigma's. Het eerste sturingsparadigma is Public Administration (PA). Hierbij lag de focus op een top-down structuur en werd besluitvorming uitgevoerd door de overheid. Inwoners hadden weinig tot geen invloed op deze besluiten (Osborne, Radnor & Nasi, 2013). In de jaren '70 kwam het New Public Management (NPM) op als sturingsparadigma. In dit paradigma ligt de focus op efficiënt

werken, doelen bereiken en marktwerking (Koppenjan, 2012, p.9). Prestatiemanagement werd een belangrijk middel om controle te houden op werkzaamheden binnen de overheid en er was maar weinig oog voor de kwaliteit van publieke dienstverlening (Osborne, 2010; Koppenjan, 2012). Deze manier van sturing riep veel weerstand op en er kwam een ander sturingsparadigma opzetten, namelijk New Public Governance (NPG). In dit sturingsparadigma staat horizontale overeenstemming en interactie met inwoners centraal (Koppenjan, 2012, p.31-32). In vergelijking met NPM verplaatst de overheid zich van de centrale rol naar een meer gelijkwaardige rol in relatie in NPG en wordt de inzet van overheidsparticipatie belangrijk. Daarbij komt de interactie met inwoners centraal te staan wat raakt aan de burgerparticipatie. De ontwikkeling van dit sturingsparadigma is nog steeds gaande en zorgt dus ook voor de nodige obstakels binnen burger- en overheidsparticipatie waar in dit onderzoek over gesproken wordt.

2.2.2 Burgerparticipatie: nut en noodzaak

Wanneer er gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie, zijn er enkele voordelen te benoemen. De eerste is dat de kwaliteit van beslissingen omhooggaat (de Brauw, van Saane-van Amstel & Cock Buning, 2013, p.144) (ProDemos, z.d., p.5). Inwoners hebben een mogelijkheid tot participatie, wat concreet betekent dat zij kunnen inspreken of soms zelfs kunnen meebeslissen of meedoen, afhankelijk van hun positie op de participatieladder zoals te zien in figuur 1 en 2. Hoe meer inwoners er gebruik maken van dit recht, hoe meer belangen er kunnen worden afgewogen. Dit leidt ook weer tot meer draagvlak voor de genomen besluiten (ProDemos, z.d., p.5; VNG, 2021, p.16).

Het tweede voordeel van burgerparticipatie is dat het een middel is voor inwoners om hun democratische recht uit te oefenen. Inwoners kunnen in een bepaalde mate meepraten, meebeslissen of meedoen over besluiten of projecten die hen aangaan. Inspraak kan worden gefaciliteerd of inwoners kunnen er zelf gebruik van maken om hun recht af te dwingen (De Brauw et al, 2013, p.144-145; VNG, 2021, p.16).

Het derde voordeel van burgerparticipatie is dat besluiten die genomen worden, meer geaccepteerd worden. Inwoners kunnen door middel van een vorm van burgerparticipatie hun (digitale) stem laten horen. Wanneer inwoners deelnemen aan dit gesprek, ontstaat er wederzijds begrip voor de situatie en kunnen inwoners de negatieve consequenties beter inzien en accepteren. Wanneer er meer acceptatie is van het beleid, kan beleid ook sneller doorgevoerd worden omdat minder protest is (De Brauw et al, 2013, p.145; VNG, 2021, p.16).

Edelenbos (2000, p.89) sluit aan bij de vorig genoemde voordelen en noemt ook nog enkele andere voordelen zoals het dichten van de kloof tussen inwoner en bestuur en het vergroten van het probleemoplossend vermogen. De VNG (2021, p.16) vult hierover nog aan dat er financiële voordelen aan kunnen zitten en dat er een democratisch ideaal bereikt wordt.

Burgerparticipatie heeft niet alleen voordelen, maar het acteren op burgerparticipatie is ook noodzakelijk. Burgerbetrokkenheid is constant in beweging en kan onvoorspelbaar worden (WRR, 2012, p.44). Overheden zoals de provincie moeten zich aanpassen zodat burgerbetrokkenheid beheersbaar blijft. Het officiële beleid heeft beperkt ruimte voor burgerparticipatie. Beleidsmedewerkers zoeken de ruimte dan in en soms net buiten de geldende kaders. In deze ‘scharrelruimte’ kunnen er informele aanpassingen plaatsvinden die burgerparticipatie (beter) mogelijk maken. Deze informele aanpassingen zijn het gevolg van het feit dat fundamentele ingrepen uitblijven (WRR, 2012, p.44-45). Wanneer beleid niet fundamenteel wordt veranderd en de informele ingrepen niet volstaan, worden de tekortkomingen van het huidige beleid uitvergroot. Burgerparticipatie staat vaak laag op de agenda van de overheid waardoor deze fundamentele veranderingen dan ook uitblijven (WRR, 2012, p.45). Beleid en processen inrichten zodat inwoners hierop kunnen participeren moet de nieuwe standaard worden (WRR, 2012, p.46). Dit en vele andere onderzoeken trachten dan ook om hier een bijdrage aan te leveren, waar er in de praktijk nog veel moet gebeuren om een wezenlijk verschil te maken. Het gat tussen het ideale beeld van democratie en de werkelijkheid is groot. Het gat groeit ook zo hard dat overheden moeite hebben om dit bij te houden (WRR, 2012, p.45). Een ding is hierbij duidelijk: ophouden is geen optie en de inzet op burgerparticipatie alsmaar noodzakelijker.

2.2.3 Burgerparticipatie: valkuilen

Naast het feit dat burgerparticipatie nuttig en noodzakelijk is, zijn er ook bepaalde valkuilen te noemen. Hieronder worden valkuilen genoemd die betrekking hebben op participanten, ambtenaren en het proces. Deze valkuilen worden inzichtelijk gemaakt zodat deze zo goed mogelijk ondervangen kunnen worden in de randvoorwaarden die gesteld worden aan participatie.

Ten eerste zijn er valkuilen met betrekking tot de participanten, de inwoners. In 2.1 staat de uiteenzetting van inwoners en de verschillende burgerschapsstijlen. Hierbij is ook uitgelegd dat sommige inwoners geen interesse of tijd hebben om te participeren of hiervoor de kennis niet (denken te) hebben (WRR, 2012, p.37; Oude Vrielink, 2021, p.93). Inwoners die wel willen participeren zijn vaak man, hoog opgeleid, autochtoon en van middelbare leeftijd (SCP, 2014,

p.49-52). Hier speelt het probleem van de participatieparadox een rol: wanneer alleen één specifieke groep wordt gerepresenteerd, vallen andere groepen buiten het participatieproces. Door deze ongelijke participatie, vormt er ook meer sociale ongelijkheid omdat belangen niet evenredig worden behartigd (SCP, 2014, p.25). Het is in de randvoorwaarden belangrijk om het verschil in participatie te erkennen en ook rekening te houden met manieren waarop inwoners die normaal gesproken niet deelnemen aan participatie, toch willen deelnemen.

Ten tweede zijn er valkuilen met betrekking tot ambtenaren. Ambtenaren kunnen een onwenselijke afzijdige en niet-betrokken rol aannemen als het gaat om participatie. Zij kunnen deze rol aannemen omdat ze bang zijn om uitvoerings- en beslissingsmacht te verliezen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.200-201). Daarbij kunnen ambtenaren ook niet kundig genoeg zijn om burgerparticipatie op juiste wijze vorm te geven. Zij missen soms de kennis om de participatie op juiste wijze vorm te geven en toe te passen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p. 196-197). Hierbij past het voorbeeld dat ambtenaren inwoners soms te ver meenemen in hun ambtelijke belevingswereld. Hierdoor zwakken inwoners hun eigen mening af of internaliseren zelfs de ambtelijke zienswijze. De creativiteit van de deelnemers komt hierdoor in gevaar (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.196). Het is van belang om in de randvoorwaarden voor participatie rekening te houden met de houding en kunde van ambtenaren zodat deze het participatieproces niet verstoren.

Als laatste zijn er valkuilen met betrekking tot het proces. De grootste valkuil die hier valt te noemen heeft betrekking op bureaucrativering. De bureaucratische processen binnen een provincie zijn niet ingericht op participatie van inwoners. De standaardprocedures laten weinig ruimte voor processen die anders zijn dan gebruikelijk (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.190). Burgerparticipatie komt vaak niet tot bloei of er is na afronding van het proces geen oog meer voor de uitkomsten. De input-, throughput-, en outputlegitimiteit komt hierdoor in het geding (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.190). Het systeem van bureaucratie sluit niet meer aan bij wat er nu verwacht wordt van een overheid. Het systeem moet van sturend naar faciliterend om burgerparticipatie goed te kunnen begeleiden (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.190). Er moet een evenwicht zijn tussen loslaten en sturen (WRR, 2012, p.98-99). Dit vraagt ook om een andere houding van een ambtenaar. Het is belangrijk dat deze bekende beperkingen mee worden genomen in de randvoorwaarden zodat deze zo goed mogelijk ondervangen kunnen worden

2.2.4 Participatieladder

Om te duiden in welke mate er machtsoverdracht plaatsvindt, heeft Arnstein (1969) de participatieladder ontwikkeld. In de oorspronkelijke participatieladder heeft zij acht treden geschetst, waarmee de machtsoverdracht geduid wordt. De ladder is te zien in figuur 1.

Figuur 1: Participatieladder Arnstein (Arnstein, 1969, p.217)

<i>Treden van de ladder</i>	<i>Categorie</i>
Zelfbestuur	Burgermacht
Meebeslissen	
Coproductie	
Adviseren	Symboliek
Raadplegen	
Informereren	
Therapie	Non-participatie
Manipulatie	

De twee laagste treden zijn manipulatie en therapie. Deze treden vallen onder de categorie ‘non-participatie’. Hier vindt geen machtsoverdracht plaats. Wanneer er omhoog wordt bewogen op de ladder, is de derde treden informeren. Hierbij is de overheid zender van informatie maar heeft de inwoner geen mogelijkheid tot inspraak. Dit komt bij de vierde trede: raadplegen. Dit is een wisselwerking tussen informeren en inspraak. De vijfde trede is adviseren. Hierbij kunnen inwoners problemen aandragen en meedenken over oplossingen. Trede drie tot en met vijf vallen onder de categorie ‘symboliek’. Trede zes tot en met acht vallen onder de categorie ‘burgermacht’. De zesde trede is die van coproductie. Bij coproductie komen ambtenaren en inwoners samen tot besluitvorming. De zevende treden is meebeslissen. Hierbij kunnen inwoners zelf beslissingen maken en heeft de overheid een ondersteunende rol. Fundamentele beslissingen blijven hierbij wel liggen bij de desbetreffende overheid. De hoogste trede van de ladder is zelfbestuur. Bij zelfbestuur hebben inwoners zelf (een gedeelte van) de beleidscyclus in handen (Arnstein, 1969). De vormen van burgerparticipatie die worden bij 2.4 kunnen gekoppeld worden aan een van deze treden om duiding te geven aan hoeveel macht de inwoner heeft. Het is goed om hiervan bewust te zijn. Voor succesvolle burgerparticipatie is namelijk machtsoverdracht nodig (De Brauw et al, 2013, p. 146).

De participatieladder van Arnstein is uitgebreid door Pröpper en Steenbeek (2009). Deze participatieladder heeft zowel de rol van de participant (inwoner) opgenomen in het model als de rol van de bestuurder (provincie) zoals te zien in figuur 2. Deze ladder wordt in de provincie Overijssel zelf ook gehanteerd. De provincie moet bewust nadenken over welke

bestuursstijl zij kiest ten opzichte van een andere partij. De bestuursstijlen die in de participatieladder staan kunnen gematcht worden aan specifieke situaties (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.65). Dit kan aan de hand van een beslisboom te zien in figuur 3. Uit deze beslisboom kunnen zeven verschillende bestuursstijlen komen en deze worden hieronder een voor een besproken en gelinkt aan de participatieladder van Arnstein.

De eerste bestuursstijl is de gesloten autoritaire stijl. Bij deze bestuursstijl is er geen communicatie en dus ook geen participatie (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177-178). De provincie voert hier zelfstandig beleid en geeft hierover geen informatie (Pröpper & Steenbeek, 2009, p. 67). Dit is te koppelen aan de vormen van non-participatie (trede 1 en 2) van de participatieladder van Arnstein (1969), hetgeen de laagste categorie op de ladder betreft. Dit betekent dat er vanaf hier toenemende invloed van inwoners is en toenemende inhoudelijke openheid is vanuit de provincie (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.176).

De tweede bestuursstijl is de open autoritaire stijl. Bij deze trede is er sprake van eenzijdige communicatie. De provincie voert zelfstandig beleid en informeert inwoners hierover. Doelgroepen overtuigen of overreden is nodig om beleid te laten slagen. Inwoners hebben de rol van toeschouwer, ontvanger informatie en/of informant (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.67). Deze bestuursstijl is bij de ladder van Arnstein (1969) te koppelen aan de derde trede 'informereren'.

De derde bestuursstijl is de consultatieve stijl. Vanaf deze trede is er sprake van tweezijdige communicatie. De provincie raadpleegt een inwoner over een gesloten vraagstelling. Het is gesloten omdat de beleidsaanpak en de probleemomschrijving gegeven zijn en de inwoner hier geen invloed op heeft (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.67). Het beleid is van de provincie, de provincie beslist en de adviesrol voor inwoners ligt aan het einde van het traject (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177). De rol van de inwoner is hier dus adviseur eindspraak zoals hierboven beschreven en is te koppelen aan de vierde trede op de participatieladder van Arnstein, namelijk raadplegen (Arnstein, 1969).

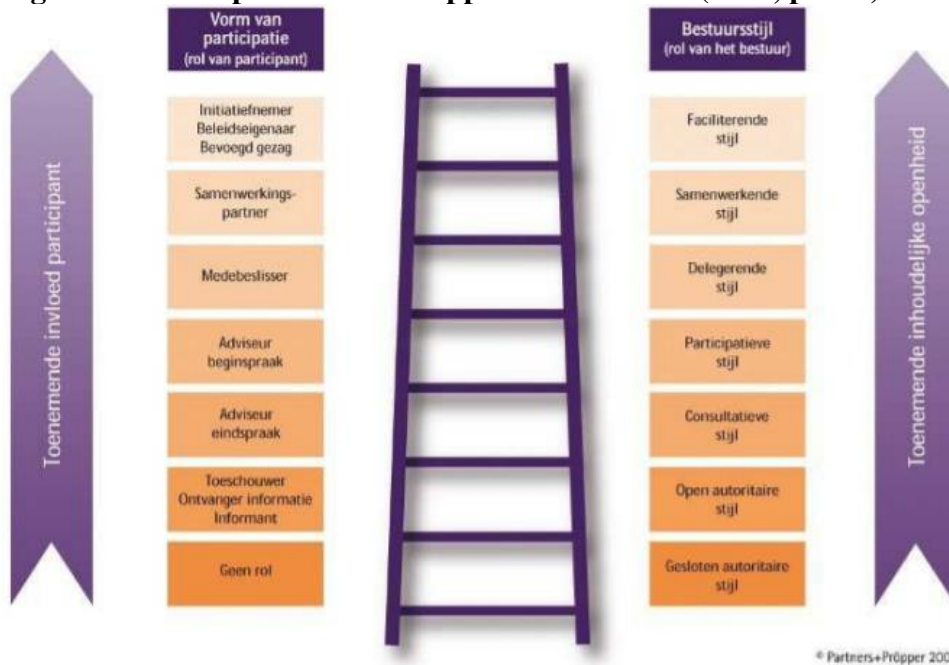
De vierde bestuursstijl is de participatieve stijl. Bij deze stijl vraagt de provincie om een open advies aan inwoners waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng. Een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan door inwoners worden aangedragen (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66). Het beleid is ook hier van de provincie en de provincie beslist nog steeds. Wel ligt de adviesrol van inwoners hier aan het begin van het traject. Inwoners die participeren hebben dus de rol van adviseur beginspraak, zoals hierboven beschreven (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177). Deze stijl is te koppelen aan de vijfde treden van Arnsteins participatieladder, namelijk adviseren (Arnstein, 1969).

De vijfde bestuursstijl is de delegerende stijl. De inwoners zijn medebeslisser en hebben de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66). Het beleid is nog van de provincie, maar inwoners die participeren, beslissen binnen de door de provincie gestelde kaders (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177). De inwoners hebben hier de rol van medebeslisser en deze rol kan gekoppeld worden aan de trede coproductie, genoemd in de participatieladder van Arnstein (1969).

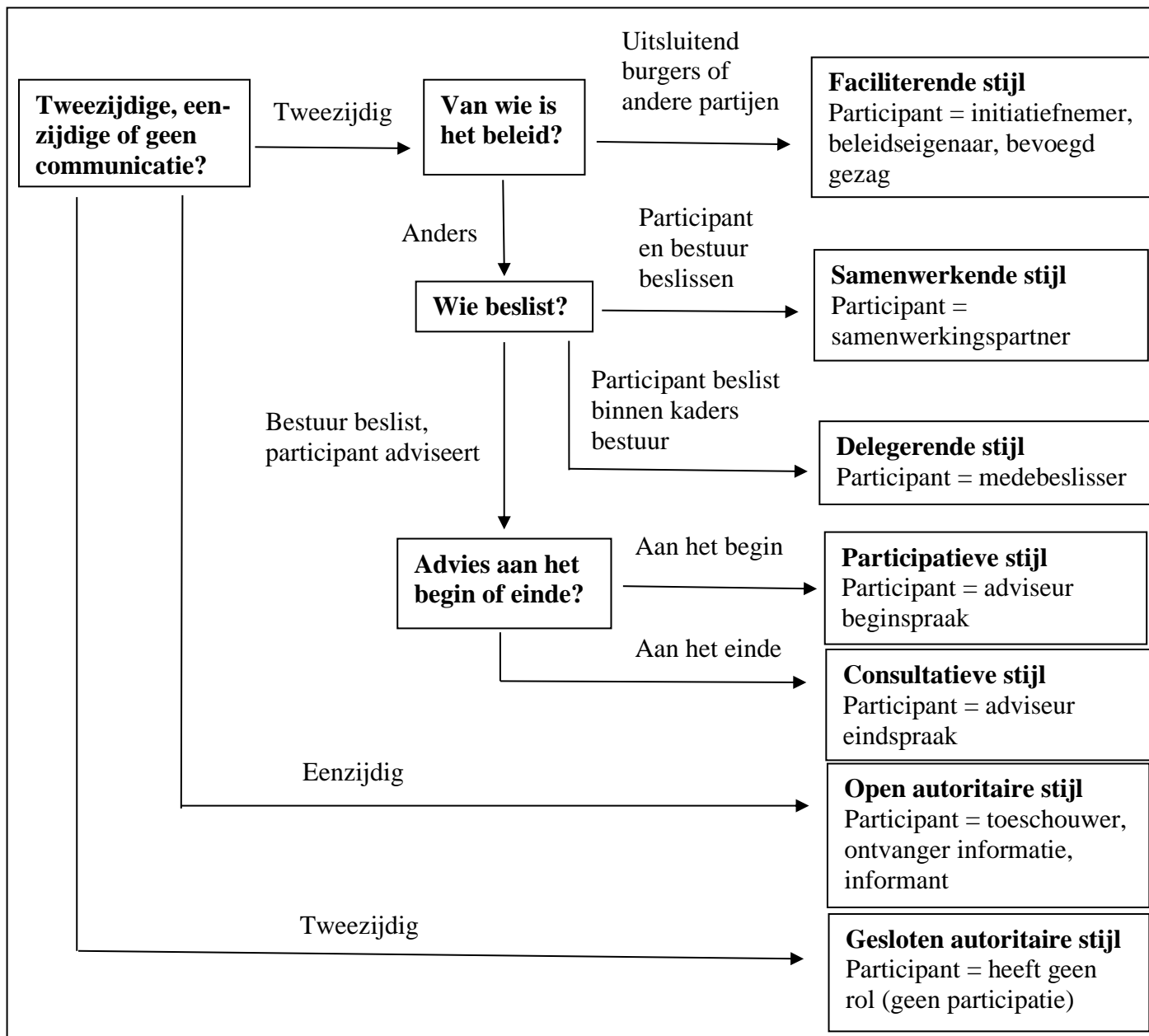
De zesde bestuursstijl is de samenwerkende stijl. Bij deze stijl worden inwoners gezien als samenwerkingspartners. De provincie werkt samen met inwoners of andere partijen op gelijkwaardige basis (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66). Het beleid is bij deze trede ook nog van de provincie, maar inwoners en de provincie maken samen beslissingen (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177). Inwoners bekleden dus de rol van samenwerkingspartner waarin zij op gelijkwaardige voet mogen meebeslissen. Dit sluit aan bij de zevende trede van de participatieladder van Arnstein, namelijk meebeslissen (Arnstein, 1969).

De zevende en laatste bestuursstijl is de faciliterende stijl. Dit is de trede waarbij de meeste inhoudelijke openheid wordt gegeven en waarbij de inwoners de meeste invloed kunnen uitoefenen (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.176). Dit komt doordat het beleid van de inwoners zelf is (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177). Inwoners zijn initiatiefnemer, beleidseigenaar of bevoegd gezag. De provincie biedt ondersteuning door middel van tijd, geld, deskundigheid en/of materiële hulpmiddelen (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66). Deze bestuursstijl is te koppelen aan de hoogste treden op Arnsteins participatieladder, namelijk zelfbestuur (Arnstein, 1969) en aan 'de responsieve overheid' in het kwadrantenmodel van der Steen et al (2015) zoals te zien in figuur 4.

Figuur 2: Participatieladder Pröpper & Steenbeek (2009, p. 176)



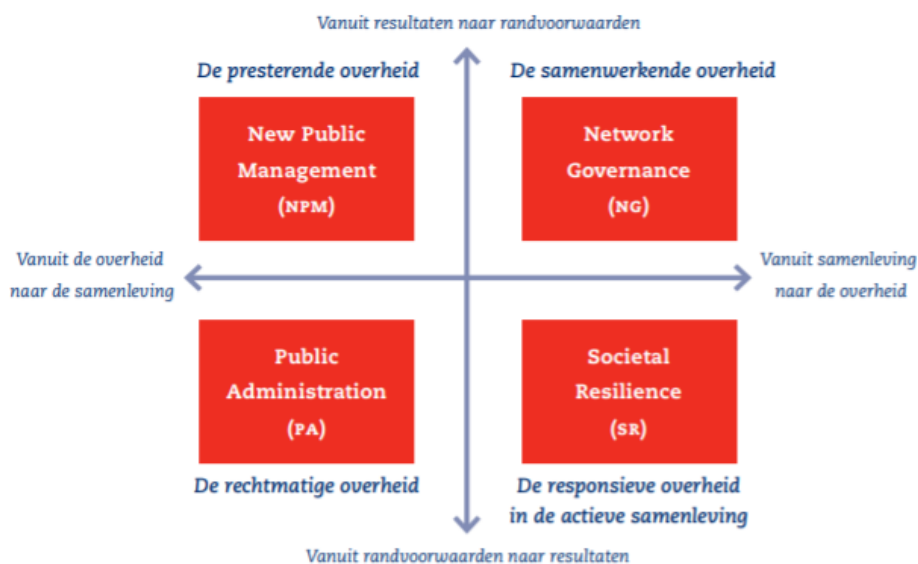
Figuur 3: Beslisboom bestuursstijl (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177)



2.2.5. Veranderende rol overheid: het kwadranten model

De rol van de overheid verandert constant. Er is een complexe en betrokken samenleving die andere eisen stelt aan overheidsinstanties. De eerdergenoemde veranderingen van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving en van PA naar NPM naar NPG beschrijven deze omslag. Deze veranderingen beschrijven niet een terugtrekkende overheid, maar vooral een omslag in de rol van de overheid en dus in de rol van een provincie. Op sommige onderwerpen is het gewenst dat een provincie dichterbij komt een meer sturend wordt, waar op andere onderwerpen meer afstand ontstaat en de provincie minder zelf aan zet is (Van der Steen et al., 2014, p.11). Dit hangt ook samen met het type taak die hieraan verbonden is. Taken gerelateerd aan de handhaving van de openbare orde worden door een overheid uitgevoerd, zodat de gewenste hiërarchische sturing op juiste wijze plaats kan vinden. Bij de uitvoering van andere taken kunnen horizontale verhoudingen meer passend zijn. De kern is dat er bij elke taak moet worden gekeken naar de lokale dynamiek en het doel of het vraagstuk waarop de sturing is gericht (Van der Steen et al., 2014, p.12). Alleen door lokale verschillen te erkennen, kan er een goede afweging worden gemaakt in de aanpak van burgerparticipatie op bepaalde taken en kan er worden gekeken naar de geschiktheid van de taak en naar de overheidssturing die hierbij past (Van der Steen et al., 2014, p.12). Daarbij ontstaat er een meervoudigheid in overheidssturing waarbij de provincie doelen heeft die zij probeert te behalen in interactie met inwoners. Er zijn vier vormen van overheidssturing te onderscheiden zoals te zien in figuur 4 (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015, p.23) en deze worden hieronder behandeld.

Figuur 4: Kwadrantenmodel overheidssturing NSOB (Van der Steen et al., 2015, p.23)



De eerste sturingsrol is die van de rechtmatige overheid. Deze rol wordt gelinkt aan het sturingsparadigma Public Administration, zoals kort besproken in 2.2.1. Dit paradigma hangt

een top-down structuur aan. Er wordt gewerkt vanuit de overheid naar de samenleving en van randvoorwaarden naar resultaten (Van der Steen et al., 2015, p.23). Daarbij bestaat er een duidelijke scheiding tussen de politiek en de ambtenaren. De politiek, in de provincie de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, vertaalt de publieke belangen naar concrete regels, procedures en inzet van middelen. Politieke doelen die zij opstelt moeten concreet, controleerbaar en afrekenbaar zijn. De ambtenarij voert beleid loyaal, zorgvuldig, onpartijdig en integer uit. In de sturingsrol van de rechtmatige overheid staat legitiem en rechtvaardig overheidshandelen dan ook centraal. Dit is ook te zien in de verhouding tussen de samenleving en de markt. Deze verhouding is verticaal en rechten en plichten worden bewaakt (Van der Steen et al., 2014, p.20). Deze sturingsrol staat in verhouding laag op de participatieladder doordat de inwoners een kleine rol spelen (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67). Het systeem is ingericht vanuit de overheid naar de samenleving waardoor er geen of eenzijdige communicatie vanuit de overheid is en daardoor past deze sturingsrol bij een gesloten of open autoritaire stijl (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177).

De tweede sturingsrol is de presterende overheid. Dit komt voort uit het gedachtengoed van het sturingsparadigma New Public Management, zoals besproken in 2.2.1. De overheid hecht in deze sturingsrol meer waarde aan het marktdenken maar blijft net als bij de rechtmatige overheid hiërarchisch haar rol vervullen (Van der Steen et al., 2014, p.20). In andere woorden, sturing is nog steeds vanuit de overheid naar de samenleving maar er wordt nu meer gewerkt vanuit resultaten naar randvoorwaarden (Van der Steen et al., 2015, p.23). De overheid stelt doelgerichtheid en doelmatigheid van interventies centraal, waardoor een gedeelte van de overheidstaken uitbesteed wordt aan private partijen die door middel van prestatieafspraken en transparantie worden gemonitord. De verhouding tussen de samenleving en de markt is nog steeds verticaal. De sturing en uitvoering van publieke waarden blijven in handen van de overheid. Dit wordt gedaan door ambtenaren die waarden zoals resultaatgerichtheid, klantbewustheid en doelmatigheid aanhangen. Door de marktwerking, worden inwoners gezien als klanten die zo goed mogelijk bediend moeten worden (Van der Steen et al., 2014, p.21). Doordat inwoners beter bediend moeten worden, wordt er ook meer geluisterd naar hun wensen. De inspraak stijgt, waardoor ook de plek op de participatieladder iets hoger is (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67). De communicatie is hier eenzijdig of tweezijdig waarbij inwoners nog weinig beslissingsmacht hebben. Dit betekent dat er sprake is van een open autoritaire stijl en soms een consultatieve stijl op de ladder van Pröpper en Steenbeek (2009, p.177).

De derde sturingsrol is de netwerkende of samenwerkende overheid. Dit is een redelijk recente verschuiving geweest waarbij de overheid afstapt van de verticale verhoudingen en meer op zoek gaat naar de horizontale verhoudingen en dus als samenwerkende partner wil optreden door te onderhandelen en compromissen te sluiten (Van der Steen et al., 2014, p.21). De overheid werkt van resultaten naar randvoorwaarden maar nu ook vanuit de samenleving naar de overheid (Van der Steen et al., 2015, p.23). In deze sturingsrol vindt doelbepaling plaats door middel van interactie met inwoners en andere actoren, waardoor publiek-private samenwerkingen, convenanten en samenwerkingsverbanden ontstaan. Ambtenaren zijn omgevingsbewust, responsief en samenwerkingsgericht. Contact met inwoners vindt vooral plaats via grote gevestigde partijen (Van der Steen et al., 2014, p.21) waardoor burgerparticipatie nog niet helemaal goed tot zijn recht komt. Wel zorgt de horizontale verhouding tussen inwoner en overheid een verschuiving naar boven op de participatieladder (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67). De communicatie is bij deze sturingsstijl tweezijdig maar de rol van de inwoner blijft als adviseur begin- of eindspraak wat past bij de consultatieve of participatieve stijl op de ladder van Pröpper en Steenbeek (2009, p.177).

De vierde en laatste sturingsrol is die van de participerende overheid. Dit is een sturingsrol waarin de overheid uitgaat van de veerkracht van de samenleving (Steenbeek et al., 2014, p.21). Dit komt sterk overeen met de derde generatie burgerparticipatie waarin de overheid de energie van de samenleving moet benutten, aanboren en aanjagen om maatschappelijke doelen en publieke waarden te bereiken (Van der Steen et al., 2014, p.7). In deze sturingsrol betreden samenleving en markt steeds meer het publieke domein en nemen hierbij taken over van de overheid. De overheid dient hierbij een ondersteunde rol te spelen en moet zich prudent en bescheiden opstellen. Ambtenaren dienen te kijken naar de vraag vanuit de inwoners en op basis daarvan te kiezen voor een hele actieve dan wel passieve houding (Van der Steen et al., 2014, p.22). Het verschil met de andere drie sturingsrollen is de essentie dat het initiatief van de burger uitgaat en niet meer van de overheid. Dit een wezenlijk verschil. Doordat inwoners direct invloed kunnen uitoefenen op beleid en soms zelfs taken kunnen overnemen (zelfbeheer) is deze sturingsstijl te koppelen aan de bovenste treden van de participatieladder (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67). De communicatie bij deze sturingsstijl is tweezijdig, waarbij de inwoner soms eigenaar is van het beleid maar in ieder geval beslissingsmacht bezit. Bij de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2009, p.177) is dit dan te koppelen aan de delegerende, samenwerkende of de participatieve stijl.

Elke sturingsrol is relevant voor burgerparticipatie. Vormen van burgerparticipatie die lager op de ladder staan, dienen anders gestuurd te worden dan vormen die hoger op de ladder staan. Het is belangrijk dat de provincie en haar medewerkers dit realiseren en meenemen in het proces van burgerparticipatie. Om deze reden wordt dit ook opgenomen in de randvoorwaarden die hieronder worden geschetst.

2.3 Randvoorwaarden participatie

Om participatie goed te kunnen laten verlopen, zijn er bepaalde randvoorwaarden nodig. De participatiemaatschappij vraagt om een andere houding, kennis en kunde van een provincie (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.205). Door randvoorwaarden op te stellen kunnen ambtenaren zich bewust worden van hun rol in burgerparticipatie en kunnen ze ervoor zorgen dat er een juiste vorm van burgerparticipatie wordt gekozen.

2.3.1 Intern verkennen: doel burgerparticipatie vaststellen

Voordat er gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie is het belangrijk dat er intern bepaalde verkennende stappen worden gezet. Een eerste stap is het doel vaststellen waarom burgerparticipatie ingezet gaat worden. Wanneer er een duidelijk doel is vastgesteld, worden er misverstanden voorkomen (Leyenaar, 2009, p.8). Als er geen doel is, kan men zich binnen de provincie ook afvragen of dit type vraagstuk wel geschikt is voor burgerparticipatie. Als burgerparticipatie geen doel dient, er niet genoeg ambtelijke ondersteuning kan zijn, er geen tijd is voor burgerparticipatie, er niet voldoende beleidsruimte is en/of het beleidsonderwerp niet geschikt is om te participeren kan hier beter van worden afgezien (ProDemos, z.d., p.2). Het doel van burgerparticipatie kan worden gedefinieerd als de meerwaarde die inwoners hebben binnen het proces. Hieronder in tabel 1 worden voorbeelden gegeven per beleidsfase van de meerwaarde die inwoners kunnen hebben (Leyenaar, 2009, p.8). Zo kunnen inwoners hun bijdrage leveren aan de beleidsagendering door een onderwerp op de agenda te laten zetten dat belangrijk wordt geacht of kunnen inwoners in de beleidsvorming meedenken over belangrijke onderwerpen in de buurt. Inwoners kunnen met creatieve ideeën en oplossingen bijdragen aan een beter passende beleidsvorming. Welk doel er dan ook gekozen wordt, burgerparticipatie is daarmee altijd een verrijking van het proces. De provincie kan ook meerdere doelen hebben met burgerparticipatie. Hoe meer doelen er zijn, hoe meer inwoners gaan participeren en hoe hoger op de participatieladder het bepaalde project of taak van de provincie staat (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67).

Tabel 1 Meerwaarde burgerparticipatie per beleidsfase (bewerking van Leyenaar, 2009, p.8)

Beleidsfase	Doel
Beleidsagenda	Recht kunnen doen aan prioriteiten van burgers
Beleidsprioritering	Bepaalde (voorgenomen) beleidsacties krijgen meer prioriteit
Beleidsvraagformulering	Aanscherpen van de beleidsvraag
Beleidsvorming	Creatieve ideeën en oplossingen
Beleidsuitvoering	Meer bereidheid om regels na te leven
Beleidscommunicatie	Betere informatie, effectievere communicatie
Beleidsevaluatie	Meer duidelijkheid over gewenste rol van de overheid

2.3.2 Legitimiteit waarborgen: kennis en kunde

Bij burgerparticipatie is er sprake van drie soorten legitimiteit (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.187). Ten eerste is er de input legitimiteit. Hierbij is het van belang dat inwoners hun visies, belangen, waarden en inzichten kunnen inbrengen door middel van participatie. Ten tweede is er de throughput legitimiteit. De inbreng van inwoners wordt meegenomen en verwerkt in beleidsvoorstellen. Ten derde is er de output legitimiteit. Hierbij is het van belang dat inwoners die hebben geparticipeerd hun inbreng terug kunnen zien in de vaststelling en uitvoering van beleid. Wanneer deze inwoners dit terugzien, ontstaat er tevredenheid over de beslissing en kan men zich erin vinden (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.187). Wanneer het niet mogelijk is om een wens in de participatie te honoreren door tegenstrijdige belangen, is het daarom ook belangrijk dat dit wordt teruggekoppeld en zo alsnog recht wordt gedaan aan de participatie in de output. Om een van deze soorten legitimiteit te bereiken is de juiste kennis en kunde nodig. Deze worden hieronder uitgewerkt.

2.3.2.1 Kennis

Met de juiste kennis wordt bedoeld dat inwoners die participeren, een volwaardige rol moeten krijgen in het participatieproces (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Expertkennis wordt nu door beleidsmedewerkers vaak verkozen boven lokale kennis. Het ontbreken van goede communicatie en vertrouwen om tot een goede uitwisseling van informatie te komen tussen inwoner en experts leidt ertoe dat deze lokale kennis niet wordt meegenomen in de vormgeving van beleid (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.189-190). Inwoners herkennen zich dan niet in beleid en voelen zich niet gehoord waardoor beleid een lage legitimiteit heeft. Het is daardoor extra belangrijk dat de provincie durft te luisteren naar de contra-expertise vanuit de inwoners (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.189-190). Om dit goed te doen, is er goede communicatie nodig. Het is dan ook beter om hoger op de participatieladder te staan voor een goede uitkomst van burgerparticipatie, zodat tweezijdige communicatie wordt bereikt. Non-participatie en

informereren zijn namelijk geen vormen van tweezijdige communicatie wat betekent dat er weinig tot geen invloed is van inwoners (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177; Arnstein, 1969).

2.3.2.2 Kunde

Bij de juiste kunde worden er drie rollen weggelegd, namelijk die voor de inwoners, die voor de procesmanagers/ambtenaren en een voor de politici. Deze rollen worden hierna in deze volgorde besproken.

De juiste kunde van inwoners is een belangrijke bouwsteen om burgerparticipatie goed te laten verlopen. Het is belangrijk dat inwoners het nodige handelingsvermogen bezitten om deel te nemen aan participatie (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Het besluitvormingsproces is complex, waardoor het soms lastig is voor inwoners om het geheel goed te begrijpen. Om deze reden komt het participatieproces vaak niet goed van de grond of wordt er weinig met het eindresultaat gedaan (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.190). Om dit proces met inwoners zo goed mogelijk te begeleiden is het belangrijk dat inwoners continu en vroegtijdig worden betrokken bij het proces. Deel uitmaken van het gehele proces zorgt ervoor dat inwoners beter begrijpen wat er speelt en waarom keuzes gemaakt worden. De input van inwoners nemen ambtenaren serieus en wordt er geanticipeerd op eventuele tekortkomingen van inwoners in hun handelingsvermogen (De Brauw et al., 2013, p.146).

Inwoners vroegtijdig en continu betrekken vraagt ook een bepaalde kunde van een ambtenaar, in het participatieproces ook wel een procesmanager genoemd. Burgerparticipatie vraagt om een andere houding van een ambtenaar. Waar de overheid eerst meer sturend was, moeten ambtenaren van nu ook kunnen faciliteren om de verschillende vormen van burgerparticipatie mogelijk te maken (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Dit is ook terug te zien in de verschillende sturingsrollen van de overheid (Van der Steen et al., 2014, p.11). Een ambtenaar dient naast flexibiliteit in en bewust zijn van sturingsrollen ook andere kwaliteiten te bezitten op het gebied van kunde. Een ambtenaar die politiek sensitief is en een ordentelijk participatieproces kan opzetten draagt ook een belangrijke rol om een participatieproces met draagkracht tot een goed einde te brengen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Het hebben van deze competenties en deze goed inzetten is echter niet altijd even makkelijk. De provincie is ook een politieke organisatie, waardoor vijf belemmeringen zich regelmatig voordoen. Deze belemmeringen zijn de macht van de gevestigde belangen, risico-aversie en afrekencultuur, inrichting van de eigen interne organisatie, ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken en scepsis en normatieve kritiek (Van der Steen et al, 2014, p.36). Het managen van deze problemen betekent dat een ambtenaar moet kunnen omgaan met de botsing tussen interne en

externe systemen, specifiek de waardentegenstelling van deze systemen. Waar interne systemen bij de provincie vooral uitgaan van rechtmatigheid, gelijkheid, verantwoording en beperking, vragen inwoners buiten de organisatie om maatwerk, ruimte en mogelijkheden. Hier moet een goede balans in gevonden worden die per participatietraject verschilt, wat vraagt dat een ambtenaar kan schakelen tussen de eigen organisatie en de buitenwereld (Van der Steen et al., 2014, p.41). Daarbij moet wel gekeken worden naar de mogelijkheden per taak. Zoals eerder genoemd is burgerparticipatie bij het bewaken van de openbare orde minder wenselijk dan bij andere taken. Niet overal is maatwerk mogelijk of wenselijk (Van der Steen et al., 2014, p.12).

De rol van de politici valt eigenlijk buiten de scope van dit onderzoek. Toch is het van belang om te melden dat de politici bij burgerparticipatie in staat moeten zijn om hun rolopvatting aan te passen en ruimte te geven (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). De politici in de provincie Overijssel staan vrijwel allemaal positief tegenover burgerparticipatie en dienen hier zelf ook moties over in, met bijvoorbeeld de invoering van het uitdaagrecht als resultaat (Provincie Overijssel, 2020). Er is dan ook geen directe aanleiding om hier verdere acties op te ondernemen.

2.3.3 Sleutelfiguren

Burgerparticipatie hangt of staat bij inwoners die het verschil willen maken, zogenaamde sleutelfiguren (WRR, 2012, p.79). Sleutelfiguren kunnen opgedeeld worden in twee verschillende groepen. Aan de ene kant heb je de trekkers. Elk succesvol participatietraject heeft minimaal één trekker nodig. Hij of zij is bereid om aan een onderwerp of traject te trekken en is hier heel gedreven en vasthoudend in. Trekkers lopen vaak vooruit op ontwikkelingen in een omgeving die er nog niet klaar voor is. Doordat deze mensen er zijn en vasthoudend zijn in hun ideeën, raken steeds meer inwoners overtuigd en sluiten zich aan bij het idee waardoor het idee van de grond komt (WRR, 2012, p.79-81).

Naast trekkers is er ook een rol voor verbinders. Gerespecteerde verbinders zorgen voor het ontluiken van burgerbetrokkenheid. Zij zorgen voor verbinding tussen inwoners onderling en inwoners en de overheid, hier de provincie (WRR, 2012, p.81-82). Idealiter is een verbinder iemand binnen de groep inwoners. Wanneer dit niet het geval is, is het van belang om een frontlijnwerker van de provincie deze rol te laten vervullen omdat het noodzakelijk is voor het goede verloop van het participatieproces (WRR, 2012, p.81-82). Er zijn twee typen verbinders, namelijk interne en externe verbinders. Interne verbinders zijn door hun inzet, kennis en verbindende kwaliteiten in staat om effectief contact te hebben met (groepen) inwoners en ambtenaren. Zij verdienen deze positie en kunnen door hun opleiding, werk of netwerk meer

overzien (WRR, 2012, p.82-83). Wanneer er onverhoopt geen interne verbinders zijn, is het hebben van externe verbinders wenselijk. Externe verbinders zijn gerespecteerde frontlijnwerkers vanuit de gemeente of provincie, het welzijnswerk, de sport, de wooncorporaties, de politie en het onderwijs (WRR, 2012, p.83). Door veel aanwezigheid kunnen deze frontlijnwerkers een brug vormen tussen inwoners en instanties zoals een provincie. Doordat zij soms buiten de gebaande paden durven te treden voor inwoners worden zij gewaardeerd door deze inwoners en dat geeft vertrouwen. Dit vertrouwen is erg belangrijk om te hebben wanneer men participeert (WRR, 2012, p.83-84). Waar er minimaal één trekker nodig is voor een idee, zijn er vaak wel meerdere verbinders nodig om de kloof tussen inwoner en instantie te verkleinen en burgerbetrokkenheid te ontluiken (WRR, 2012, p.84-85).

2.3.4 Attitude richting inwoners

Wanneer de overheid een hogere trede op de participatieladder wil bereiken, waarbij de overheid de energie van de samenleving kan benutten, aanboren en aanjagen om maatschappelijke doelen en publieke waarden te bereiken, is het belangrijk dat er ook een juiste attitude gekozen wordt richting inwoners (Van der Steen et al., 2014, p.7). Waar er bij de trede informeren sprake is van eenzijdige communicatie, is dat vanaf de trede raadplegen tweezijdig (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177). De provincie krijgt vanaf deze trede steeds meer te maken met inwoners. Het is daarom belangrijk dat zij in haar houding naar inwoners bepaalde aspecten meeneemt waarin het respect voor inwoners voorop komt te staan. Zonder respect voor inwoners mag er geen betrokkenheid verwacht worden (WRR, 2012, p.88).

Ten eerste moeten inwoners serieus genomen worden. Inwoners willen dat ambtenaren goed luisteren, reageren op brieven en andere soorten van communicatie en dat besluiten met hen worden genomen, niet alleen over hen (WRR, 2012, p.88). Dit is helaas niet altijd het geval. Wanneer ambtenaren de tijd nemen om aan deze drie punten te voldoen, wordt dit uiteindelijk terugbetaald in minder protesten en verzet en voelen inwoners zich prettiger en meer gerespecteerd (WRR, 2012, p.89). Om de ideeën en wensen van inwoners serieus te nemen, is het van belang dat men inwoners ook vroegtijdig en continu betreft. Hoe beter dit wordt uitgevoerd, hoe meer inwoners effectief input kunnen leveren. Het continu betrekken betekent dat ambtenaren inwoners moeten ondersteunen met informatie waardoor zij kunnen bijdragen. Vroegtijdig en continu betrekken compenseert dus niet alleen het zoals eerdergenoemde handelingsvermogen van een inwoner, maar laat inwoners zich daarbij ook gerespecteerd voelen (De Brauw et al., 2013, p.146). Om inwoners het gevoel te geven dat zij serieus genomen worden, is het ook van belang dat er machtsoverdracht is en sprake is van inclusie (De Brauw

et al., 146-147). Inwoners willen zich begrepen voelen door de provincie en verlangen daar een stuk besluitvormende macht al hoeft dit geen vetorecht te zijn. Wanneer inwoners het idee hebben dat er weinig met hun visie gedaan wordt, zijn zij niet snel geneigd om weer te participeren. Dat terwijl participatie juist belangrijk en waardevol is. Daarbij is het belangrijk om zoveel mogelijk verschillende inwoners te bereiken met burgerparticipatie. Verschillende belangen zijn belangrijk om tot een uitkomst te komen waarbij alle kanten afgewogen kunnen worden (De Brauw et al., 146-147).

Ten tweede is het belangrijk dat er een scherpe focus is. Het is van belang dat er een concrete motivatie is op een concreet plan met concrete kaders (WRR, 2012, p.93). Door plannen concreet te houden, worden inwoners niet overvraagd. Dit werkt contraproductief. Moeilijke en grote vraagstukken kunnen bijvoorbeeld opgedeeld worden in meer concrete deel terreinen zodat inwoners alsnog kunnen participeren. Daarbij is het stellen van een concrete vraag belangrijk. Door deze vraag te stellen kunnen inwoners bijeenkomsten bijwonen die hen interesseert, waarna zij zichzelf vaak aanmelden als participant. Inwoners vinden het leuk om hun expertise in te zetten op onderwerpen die hen aan het hart gaan (WRR, 2012, p.94). Daarnaast betekenen concreet ook simpel. Een lage instap voor burgerparticipatie is cruciaal, zowel online als offline. Simpel moet ook het taalgebruik zijn, zodat inwoners begrijpen waartoe er wordt opgeroepen. Zorg daarbij ook voor een beknopt aantal woorden zodat inwoners tijd én zin hebben om de oproep te lezen (WRR, 2012, p.95). Als laatste is een scherpe focus op de locatie belangrijk. Kies laagdrempelige en diverse plekken zoals buurthuizen of scholen en bouw daarbij voort op de het netwerk die externe verbinders hebben in het gebied waar burgerparticipatie gerealiseerd moet worden (WRR, 2012, p.96). Daarbij kan er ook voor digitale middelen gekozen worden. Dit is niet plaatsgebonden. Wel bestaat hier een kans op een digitale kloof: een groep inwoners die wellicht minder digitaal onderlegd zijn dan andere groepen binnen de samenleving (Nationale Ombudsman, 2017). Daar moet een kanttekening bij gemaakt worden. Bij de inzet van niet-digitale middelen, heeft ook niet iedereen even gemakkelijk toegang. Totale inclusie bestaat niet en de digitale kloof is relatief klein waardoor digitale middelen, zeker in deze tijd, een redelijk alternatief bieden waar niet-digitale middelen niet mogelijk zijn (Ponsioen, De Veen, Baetens & Willemsen, 2020, p.34) wanneer de overheid oog heeft voor de principes verantwoordelijk, toegankelijk, oplossingsgericht en gebruiksvriendelijk zoals beschreven door de Nationale Ombudsman (2017). Als laatste betekent focus het stellen van duidelijke kaders. Het moet voor elke participant duidelijk zijn waar het over gaat, welk probleem er wordt behandeld, welke doelstelling daaraan verbonden is en welke rol inwoners hebben en de ruimte die zij in die rol hebben (WRR, 2012, p.97). Wees

duidelijk in welke fase participatie mogelijk is en zorg met duidelijke kaders voor een proces dat als onafhankelijk wordt ervaren en onderwerp is van evaluatie (De Brauw et al., 2013, p.145-146).

Als laatste is het van belang dat er een voortdurende informatie-uitwisseling is. Ook wanneer er niks is om te melden, is het belangrijk om iets te laten horen. Informatie kan het beste worden gebracht door een medium die aansluit bij de leefwereld van de doelgroepen. Waar jongeren meer geneigd zijn nieuws tot zich te nemen via sociale media, lezen ouderen vaak regionale bladen of kijken zij naar regionale omroepen. Om een inclusief participatieproces te bewerkstelligen kan dus gekeken worden naar de verschillende soorten media en welke mediasoort een van de vier burgerschapsstijlen het beste bereikt (WRR, 2012, p.37). Zoals eerder genoemd is het ook belangrijk dat de informatie simpel geschreven moet zijn: korter, duidelijker, in makkelijke woorden (WRR, 2012, p.91, p.95) en het liefst in een gestandaardiseerd format zodat de informatie makkelijk door software kan worden gelezen (WRR, 2012, p.92). Naast simpele informatie sturen is het ook belangrijk om informatie te verwelkomen. Dit kan bijvoorbeeld door een vraag met een hashtag durfgevragen via sociale media te versturen en antwoorden te verzamelen of via de weg van serious gaming waar mensen door een spelelement worden getriggerd om te participeren (WRR, 2012, p.92). Als laatste is goede informatie-uitwisseling belangrijk voor externe verbinders. Zij die het aanspreekpunt zijn voor de maatschappij voelen zich gesterkt met de juiste informatie en stralen hiermee ook vertrouwen uit naar de inwoners (WRR, 2012, p.92-93)

2.3.5 Evenwicht tussen sturen en loslaten

Als laatste randvoorwaarde een die ook betrekking heeft op de kennis en kunde van een ambtenaar en de attitude tegenover inwoners: evenwicht tussen sturen en loslaten (WRR, 2012, p.98). Om dit mogelijk te maken en te kijken welke sturingsrol (Van der Steen et al., 2015, p.23) er het beste gekozen kan worden, zijn er een paar belangrijke aspecten waar rekening mee moet worden gehouden.

Ten eerste is dit het aspect van ruimte. Ruimte geven aan inwoners maar ook aan ambtenaren om mee te denken en mee te doen. Inwoners willen graag ruimte om hun eigen inbreng te geven maar stuiten hier vaak op overheidspartijen die hun plannen al dichtgetimmerd klaar hebben liggen. Ruimte geven aan inwoners betekent dus flexibel zijn, een ambtenaar moet durven afwijken van de standaard en hij of zij moet vertrouwen hebben in inwoners dat zij daadwerkelijk bijdragen aan het participatieproces (WRR, 2012, p.99-100). Het is een gegeven dat niet iedere ambtenaar deze eigenschappen bezit, waardoor niet iedereen geschikt is als

procesmanager op de hoogste treden van de participatie ladder, daar waar loslaten erg belangrijk is (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67). Ambtenaren stuiten vaak op de beperkte ruimte die er is door wet- en regelgeving en door controle van bovenaf. Als zij iedere vraag hogerop moeten terugkoppelen, verloopt burgerparticipatie automatisch moeizaam en traag. Het is dan van belang dat ambtenaren ook vertrouwen krijgen van hogerop om naar eigen inzicht het beste participatieproces vorm te geven (WRR, 2012, p.99-100).

Ten tweede is er het aspect van eigenaarschap. Wanneer inwoners zich eigenaar van het probleem voelen, komen ze met creatieve plannen die zij zelf kunnen realiseren en dus haalbaar zijn. Denk als ambtenaar niet meer vanuit oplossingen die normaliter worden aangedragen, maar laat inwoners eigenaarschap ervaren en zelf met een voorstel komen. Ook hier moeten ambtenaren dit durven en moeten inwoners dit kunnen en willen (WRR, 2012, p.100-101). Wanneer een van de partijen dit niet kan of wil, komt de uitvoering automatisch op een lagere trede van de participatieladder te staan (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.66-67).

Als laatste aspect in het evenwicht tussen sturen en loslaten is ruggensteun. Hoewel ruimte en eigenaarschap belangrijk zijn voor dit evenwicht, hebben burgerinitiatieven vaak ook steun nodig. Bij de opstart is een initiatief vaak kwetsbaar en behoeven verschillende projecten verschillende soorten steun. De rol van de provincie, of eigenlijk de projectmanagers, is hier om te kijken welke ruggensteun passend is. Waar soms behoefte is aan informatie, tips of overlegruimte kan er bij een ander project behoefte zijn aan financiële prikkels (WRR, 2012, p.102). Tijdens het vervolg van een participatietraject blijven initiatieven afhankelijk van deze ruggensteun. Wat hierbij kan helpen is gericht voorwaardenscheppend beleid bieden en het gegeven dat inwoners terug kunnen vallen op verbinders in de samenleving die netwerken vormen en professionele infrastructuur waarborgen. Zo weten inwoners wat ze kunnen verwachten en bij wie ze terecht kunnen wanneer dit nodig is (WRR, 2012, 103-104).

2.4 Vormen van burgerparticipatie

Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie op de participatieladder. Deze vormen komen terug in verschillende momenten in de beleidscyclus. Er kunnen vijf verschillende fasen in het beleidsproces worden onderscheiden. De fasen zijn agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.10). Hieronder volgt een overzicht van de vormen van burgerparticipatie gelinkt aan het moment van het beleidsproces waarin de vorm wordt ingezet.

2.4.1 Beleidsagendering

Door participatie door inwoners toe te staan in de beleidsagendering, wordt er de kans geboden om onderwerpen vanuit de samenleving op de politieke agenda te zetten. Beleidsagendering door inwoners is erg uiteenlopend. Zo kan beleidsagendering door inwoners incidenteel zijn en worden er suggesties geboden, maar soms is er zelfs sprake van structurele en/of verplichte opname op de agenda (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.13). Dit ligt aan de vorm van beleidsagendering. Beleidsagendering door inwoners kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een agenderingskamer. Hierbij is een permanente, representatieve groep inwoners aan zet om onderwerpen en voorstellen op de agenda te plaatsen agenda (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.14-15). Ook kan het plaatsvinden in bijvoorbeeld een burger- of volksinitiatief. Bij een burgerinitiatief is de volksvertegenwoordiging verplicht om een standpunt in te nemen bij een minimaal aantal handtekeningen bij het voorstel agenda (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.17-18). Bij een volksinitiatief kan het voorstel nog afgewezen worden na genoeg handtekeningen, maar moeten inwoners hierover geïnformeerd worden door middel van een volksraadpleging waarbij voor- en tegenstanders de gelegenheid moeten krijgen om hun standpunt kracht bij te zetten (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.22-23). De kern van deze drie vormen van beleidsagendering is dus dat inwoners invloed kunnen hebben op de agenda en daarmee wordt er recht gedaan aan de prioriteiten van burgers (Leyenaar, 2009, p.8). De participatiegraad blijft laag, ondanks het stukje invloed. Er is sprake van inwoners die alleen input kunnen leveren waardoor beleidsagendering niet hoger komt dan raadplegen op de participatieladder (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177) (Arnstein, 1969). Na de beleidsagendering, kunnen inwoners ook een rol spelen in het volgende moment in de beleidscyclus.

2.4.2 Beleidsvoorbereiding

Het tweede moment in de beleidscyclus dat wordt besproken is de beleidsvoorbereiding met inwoners. In deze stap worden inwoners betrokken in de vormgeving van beleid (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.27). Vormen van burgerparticipatie die relevant zijn in deze fase, zijn: burgerjury, burgerpanel, deliberatieve polling, focusgroepen en zoekconferenties (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.27). De burgerjury en het burgerpanel hebben tot doel om meningen, opvattingen en wensen van inwoners te betrekken bij een bepaald onderwerp (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.28-35). De deliberatieve polling heeft

tot doel om inzicht te vergaren in hoe electoraat oordeelt over een bepaald onderwerp (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.36-38). Daarnaast hebben focusgroepen tot doel om aanwezige kennis en inzichten te activeren door middel van discussie en hebben zoekconferenties tot doel inzicht te vergaren over verschillende scenario's op de lange termijn (Gemeente Groningen, 2019, p.33; Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.39-43). Alle vormen van burgerparticipatie in de beleidsvoorbereiding komen op basis van hun doel en definitie niet hoger op de participatieladder dan raadplegen, gezien het feit dat een provincie in dit stadium alleen informeert en advies inwint bij inwoners (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177) (Arnstein, 1969). Naast deze meer traditionele vormen is ook het burgerforum in opkomst. Hierbij worden deelnemers ingeloot waarna zij invloed kunnen uitoefenen op de agenda, mee kunnen denken over alternatieven en concrete voorstellen doen (Adviescommissie Betrokken bij klimaat, 2021, p.5). Deze meer structurele manier van participeren kan inwoners in staat stellen om te adviseren maar zelfs ook om mee te beslissen (Adviescommissie Betrokken bij klimaat, 2021, p.18). Het is aan de provincie hoeveel macht zij hierin aan de groep inwoners zou willen overdragen, hoe hoog deze vorm van burgerparticipatie uiteindelijk op de ladder kan staan. Na de beleidsvoorbereiding, komt er een derde stap in de beleidscyclus.

2.4.3 Besluitvorming

Het derde moment in de beleidscyclus is de besluitvorming. Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie waardoor inwoners kunnen participeren in besluitvorming. Voorbeelden hiervan zijn een keuze-enquête, participatieve begroting, referendum (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.47) of een consensusconferentie (Gemeente Groningen, 2019, p.27). Als inwoners betrokken worden bij de besluitvorming door middel van een keuze-enquête, krijgen zij een enquête voorgelegd waarin enkele uitgewerkte alternatieven en de gevolgen hiervan worden weergegeven. Inwoners kiezen dus het beste alternatief en geven hiermee hun mening. Waar in Nederland een bindende keuze-enquête ongrondwettelijk is, komt de keuze-enquête zoals deze nu bestaat niet hoger dan de trede adviseren (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.47; Leyenaar, 2009, p.19). Daarentegen kan de participatieve begroting veel hoger op de participatieladder staan. Inwoners en maatschappelijke organisaties kunnen door dit instrument samen met de provincie beslissen waar een deel van het geld naartoe gaat. In hoeverre de provincie zich laat leiden door inwoners, maakt hoe hoog zij op de participatieladder eindigt. Zij kan zich alleen laten adviseren, maar kan er ook ingaan met de insteek dat de inspraak van inwoners leidend is. De inwoners kunnen dan meebeslissen, waarbij de provincie een adviserende rol vervult en hierbij meer macht afdraagt aan de inwoners (Van

den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.51; Leyenaar, 2009, p.21-22). Een vorm van burgerparticipatie die nog meer kan verschillen in plek op de participatieladder is het referendum. Er bestaan veel typen referenda, waarbij kiesgerechtigden hun mening kunnen laten horen over een bepaalde kwestie met als antwoord ja/nee of voor/tegen. In de provincie kan de Provinciale Staten initiatief nemen voor een raadplegend of consultatief referendum (Leyenaar, 2009, p.20) voortvloeiend uit artikel 143 van de provinciewet. Ieder PS-lid besluit individueel in hoeverre deze persoon zich aan de uitslag van het referendum zal binden (Broeksteeg & Van der Krieken, 2017; Kuik-Posthuma, persoonlijke communicatie, 31 augustus 2021). Het doel van een referendum is om de mening van de kiesgerechtigde bevolking te peilen op een bepaald onderwerp (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.55). Deze niet-bindende vorm van een referendum komt daarom de participatieladder uit op de trede 'raadplegen', omdat de stemgerechtigde inwoners adviseur eindspraak zijn (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177; Arnstein, 1969). Een bindend referendum is pas mogelijk op het moment dat er een wijziging van de Grondwet en organieke wetten plaatsvindt, waardoor dit referendum hier niet wordt behandeld (Kuik-Posthuma, persoonlijke communicatie, 31 augustus 2021). Het is daarbij belangrijk om te vermelden dat een referendum lokaal meer opties biedt dan nationaal. Provincies, gemeenten en waterschappen mogen op basis van hun autonome verordeningbevoegdheid adviserende referenda organiseren. Nationaal is dit niet mogelijk door wetgeving (Broeksteeg & Van der Krieken, 2017). Als laatste middel wordt de consensusconferentie besproken. In deze conferentie praten inwoners met verschillende meningen over een thema om uiteindelijk met tot consensus te kunnen komen. Deze overeenstemming wordt vastgelegd in een rapport en met behulp van professionals aangeboden aan wethouder en beleidsmedewerkers. Zij geven een terugkoppeling aan inwoners wat er met de adviezen is gedaan (Gemeente Groningen, 2019, p.27). Deze conferentie komt daarom uit op de trede 'adviseren', want inwoners mogen meedenken en hun problemen en oplossingen aandragen (Arnstein, 1969). Na de besluitvorming, wordt de rol van inwoners in de volgende stap concreter.

2.4.4 Beleidsuitvoering

Het vierde moment in de beleidscyclus is de beleidsuitvoering. Waar inwoners in de uitvoering op gemeentelijk niveau al erg actief zijn, is dit op provinciaal niveau vaak wat lastiger (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.63). De afgelopen jaren zijn er meerdere ontwikkelingen op het vlak van burgerparticipatie in de beleidsuitvoering geweest. Een vorm van burgerparticipatie in de beleidsuitvoering is het burgeruitvoeringsproject. Hierbij realiseren

inwoners en betrokken ambtenaren een specifiek project. De uitvoering wordt hierbij niet volledig uit handen gegeven waardoor het voor kortstondige projecten geschikter kan zijn (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.66). Dit past bij 'de samenwerkende overheid' uit het kwadrantenmodel van der Steen et al (2015) in figuur 4. Het burgeruitvoeringsproject valt onder de trede coproductie binnen de participatieladder omdat ambtenaren en inwoners samen tot besluitvorming komen (Arnstein, 1969). Een wat meer uitgebreide, permanente vorm van inwoners in de beleidsuitvoering is het burgerteam. Een burgerteam bestaat uit inwoners en betrokken ambtenaren die voor allerhande projecten of beleidsterreinen de uitvoering regelen. De groep inwoners is een representatieve en vaste groep voor de plek waar de uitvoering plaatsvindt. Het doel van het burgerteam is het betrekken van inwoners bij de uitvoering van projecten in hun eigen leefomgeving (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.64). Op de participatieladder is er hier sprake van coproductie, aangezien de provincieambtenaren dit samen met de inwoners op kunnen pakken (Arnstein, 1969). Als laatste kan ook het buurtfacetteam genoemd worden als vorm van inwoners in de beleidsuitvoering. Hierbij wordt een buurt betrokken bij de uitvoering van een bepaald beleidsterrein. Aangezien deze vorm zich erg richt op een buurt, heeft de provincie hier waarschijnlijk minder mee te maken (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.68). Deze vorm kan als coproductie worden gezien omdat beleidsambtenaren samen met inwoners in de uitvoering van een specifieke taak (Arnstein, 1969). Na de beleidsuitvoering is er ook een rol weggelegd voor inwoners in de laatste stap van de beleidscyclus.

2.4.5 Beleidsevaluatie

Om de beleidscyclus te voltooien volgt er nog een stap, namelijk de beleidsevaluatie. Sinds het sturingsparadigma New Public Management, is de overheid ook steeds meer bedrijfsmatig gaan nadenken (Koppenjan, 2012, p.9; Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.71). Evaluatie van producten en dienstverlening hoort hier ook bij en is sindsdien niet meer weg te denken uit de beleidscyclus. Inwoners kunnen door middel van verschillende instrumenten een bijdrage leveren in de evaluatie van producten en diensten van de overheid. Het burgerhandvest, de gebruikersgroepen, het kwaliteitspanel en de kwaliteitsschouw komen hieronder aan bod (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.71). Ten eerste is het burgerhandvest een instrument waarbij inwoners kunnen deelnemen aan de nominatie van excellente overheidsorganisaties om zo overheidsorganisaties te stimuleren hun dienstverlening te verbeteren (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.72). Daarnaast bestaat ook het kwaliteitshandvest, hetgeen veel lijkt op een burgerhandvest. Waar een kwaliteitshandvest vaak door de overheidsinstantie

zelf, of in samenspraak met inwoners wordt opgesteld, is dit bij een burgerhandvest niet zo. Een burgerhandvest gaat uit van de onafhankelijke wensen en eisen van inwoners zelf en beloont instanties die hieraan voldoen. In het geval het burgerhandvest als het kwaliteitshandvest hebben de inwoners als rol om een advies uit te brengen over wat de kwaliteitsstandaarden moeten zijn (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.75). Als hierdoor de desbetreffende overheidsorganisatie gehoor aan wordt gegeven, komt deze vorm van burgerparticipatie terecht op de vijfde trede 'adviseren' op de ladder van Arnstein (1969). Daarnaast zijn er de gebruikersgroepen. Deze vorm van burgerparticipatie kan ingezet worden wanneer de provincie gebruikersinformatie wil hebben van inwoners. Het instrument is incidenteel en specifiek inzetbaar (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.75). Inwoners geven hun mening en/of advies aan de provincie over dienstverlening of producten, waardoor dit instrument op de trede raadplegen of adviseren kan worden geplaatst op de participatieladder, afhankelijk van wat er met de feedback wordt gedaan (Arnstein, 1969). Als derde instrument voor inwoners in de beleidsevaluatie is er het kwaliteitspanel. Dit panel bestaande uit een representatieve groep inwoners, toetsen de kwaliteit van publieke diensten. Het panel toetst en aan de hand daarvan kan zij gaan praten met dienstverlenende organisaties over resultaten en aanbevelingen (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.77-78). Daarmee staat dit instrument op de trede adviseren op de participatieladder (Arnstein, 1969). Tot slot is er de kwaliteitsschouw. Bij dit instrument wordt er een fysieke rondgang gehouden waarbij in een gebied problemen worden gesignaleerd. De rondgang wordt gehouden met inwoners, ondernemers, professionals en ambtenaren die in een desbetreffend gebied op een bepaald onderwerp de problemen in kaart willen brengen. Op deze problemen kan een organisatie als de provincie dan actie ondernemen (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.81-83). Het concreet aanpakken van gefinaliseerde problemen die door inwoners worden ingebracht, valt onder de trede 'adviseren' in de participatieladder (Arnstein, 1969). Inwoners mogen namelijk hun eigen probleemdefinitie geven en mogen zij meedenken over oplossingen (Arnstein, 1969; Pröpper & Steenbeek, 2009, p.177)

2.4.6 Alternatieven

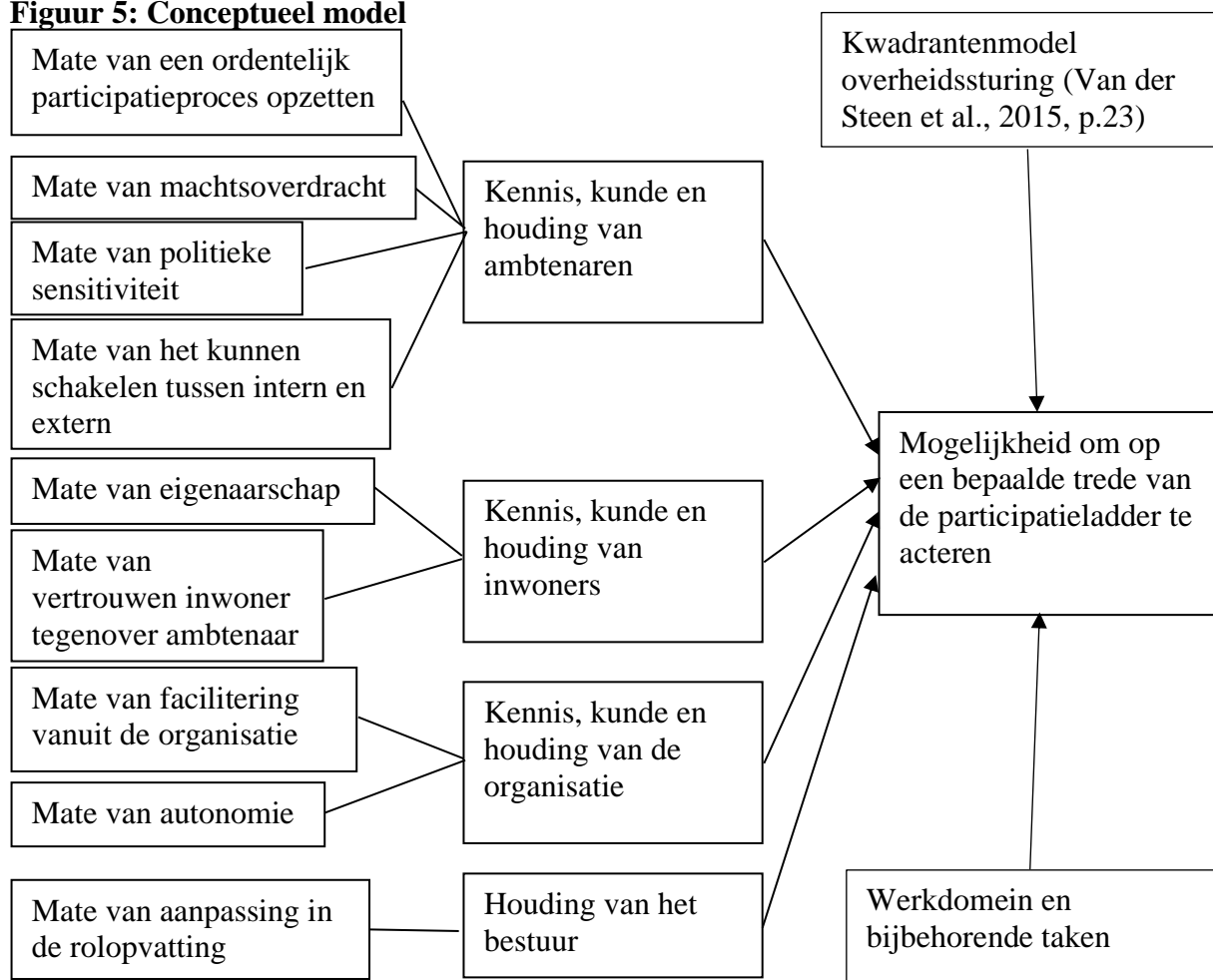
Er zijn naast de genoemde vormen van burgerparticipatie hierboven, natuurlijk nog meer vormen die ook geschikt kunnen zijn voor de provincie. De hierboven genoemde vormen zijn allemaal fysieke vormen van burgerparticipatie. Door de ontwikkeling van online platformen is het ook mogelijk om deze en andere vormen online aan te bieden. De keuze tussen fysieke of online bijeenkomsten raakt aan inclusie. Het is belangrijk dat de provincie hierbij een

afweging maakt tussen de doelgroep die zij wil aanspreken en welk middel hier het beste bij past (VNG, 2020, p.7). Dit kan ook een mengvorm van fysiek en online zijn. Tips en hulp bij digitale participatie zijn te vinden in de inspiratiegids digitale participatie van de VNG.

2.5 Conceptueel model

Om de hierboven geschetste verbanden duidelijk te maken, wordt hieronder een conceptueel model weergegeven in figuur 5. Vanuit de theorie hierboven zijn er enkele factoren die verklaren op welke trede van de participatieladder er kan worden geacteerd.

Figuur 5: Conceptueel model



Ten eerste zijn dit factoren die te maken hebben met de kennis, kunde en houding van ambtenaren. Daarnaast zijn het factoren die te maken hebben met de kennis, kunde en houding van inwoners. Ten derde zijn het factoren die te maken hebben met de kennis, kunde en houding van de organisatie. Daarbij is de houding van het bestuur ook een factor die invloed heeft. Naast deze vier factoren is ook het sturingsmodel en het werkdomein op invloed op de mogelijkheid

tot burgerparticipatie. Het sturingsmodel bepaalt de bereidheid rondom burgerparticipatie en het werkdomein met de daarbij behorende taken leent zich beter of minder goed voor burgerparticipatie.

2.6 Samenvatting theorie

Burgerparticipatie is een omvangrijk begrip. Zo heeft burgerparticipatie niet alleen met inwoners te maken, maar ook met georganiseerde groepen, ondernemers en medeoverheden. Burgerparticipatie is in ieder geval niet inwoners die een (subsidie)regeling of een een-op-een onderhandelingsrelatie aangaan met de provincie, omdat daar de belangentegenstelling veel individueler is dan gewent bij burgerparticipatie. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie, gaat dit vaak met vallen en opstaan. Er zijn vele voordelen te noemen, maar er zijn ook vele valkuilen omdat simpelweg elke casus anders is. Dit vraagt dus ook elke keer andere kennis, kunde en een andere houding van ambtenaren, inwoners en de organisatie. Daarbij speelt het bestuur als voorbereider en uitvoerder van besluiten een grote rol met hun houding tegenover burgerparticipatie. Het samenspel tussen ambtenaren, inwoners, organisatie en bestuur samen bepalen op welke treden van de participatieladder er geacteerd kan worden. Bij elke trede van de ladder horen andere gedragingen, die hierboven zijn besproken. Een belangrijk raamwerk hierbij is het sturingsmodel van de NSOB dat gekoppeld kan worden aan de bereidheid tot burgerparticipatie. Daarnaast is er ook voor elke trede een andere vorm van burgerparticipatie te noemen. Dit is meer de praktische invulling aan burgerparticipatie en deze vormen zijn te koppelen aan de vijf fasen die de beleidscyclus kent. Na dit theoretisch kader volgt het methodologisch kader waar er dieper wordt ingegaan op de methodologie die is gebruikt voor dit onderzoek.

3. Methodologie

Hieronder wordt het methodologisch kader besproken. Ten eerste wordt er een algemene uitleg gegeven over de gebruikte onderzoeksmethode. Daarna worden achtereenvolgens de operationalisatie, dataverzameling en de data-analyse behandeld. Tot slot wordt er afgesloten met enkele beperkingen die de onderzoeksmethode kent en hoe deze kunnen worden opgevangen.

3.1 Algemene uitleg

De onderzoeksstrategie die is gebruikt in deze thesis is een deductief, kwalitatief onderzoek. Het onderzoek is dus gedaan op basis van een duidelijke theoretische verwachting voorafgaand aan de dataverzameling en analyse (Bleijenbergh, 2016, p.102). Deze theoretische verwachting is gevormd door middel van het gebruik van deskresearch. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende documenten die geanalyseerd zijn en de inhoud daarvan is geïnterpreteerd om zo tot een theoretisch kader te komen. Aan de hand van het theoretisch kader zijn interviewvragen opgesteld. Er is gekozen voor interviews in plaats van een observatie omdat er voor de onderzoeksvraag moet worden gekeken naar de diepgang. Kwalitatieve interviews zijn geschikt om erachter te komen wat mensen weten, denken, voelen en willen als het gaat om een onderwerp zoals burgerparticipatie (Baarda, 2018, p. 167). Bij het opstellen van de vragen is de handleiding die Gorden (1998) heeft gemaakt voor het opstellen van juiste open vragen in acht genomen. De vragen zijn specifiek, helder, relevant, motiverend en concreet geformuleerd. Daarbij is bij het houden van de interviews rekening gehouden met de tips zoals het minimaliseren van het vergeten van chronologie en het maximaliseren van empathie en erkenning (Gorden, 1998).

3.1.1 Respondenten

Bij de selectie van de respondenten is er rekening gehouden met dat respondenten verschillende functies bekleden in verhouding tot het onderwerp. Het is belangrijk om op deze manier vanuit verschillende gezichtspunten de kennis over het onderwerp bij elkaar te brengen (Bleijenbergh, 2016, p.77). Bij WK zijn er vijf respondenten geïnterviewd. Er zijn twee programmamanagers, twee projectmanagers en één wegbeheerder geïnterviewd. Bij Natuur voor Elkaar zijn ook vijf respondenten geïnterviewd, namelijk één projectleider, twee beleidsmedewerkers uitvoering en twee beleidsontwikkelaars. Daarnaast zijn er ook vijf respondenten geïnterviewd bij de Omgevingsvisie. Hier zijn twee programmamanagers, twee communicatieadviseurs en één

beleidsontwikkelaar geïnterviewd. Daarnaast is er één inwoner geïnterviewd. Er waren door de coronamaatregelen en andere omstandigheden geen (geschikte) andere respondenten beschikbaar. Omwille van de kwaliteit van het onderzoek is er gekozen om alsnog deze ene inwoner te interviewen.

3.1.2 Vorm

De interviews die zijn gehouden zijn semi-gestructureerd. Hierbij worden vragen vooraf vastgelegd in een interviewprotocol, maar is er ook ruimte voor doorvragen als het wenselijk is om meer diepgang te creëren (Van Thiel, 2015; Bleijenbergh, 2016). Dit is een aantal keer per interview gedaan door te vragen naar voorbeelden en toelichting. Daarnaast worden er door het semi-gestructureerde interview vaste vragen gesteld aan de respondenten. Hierdoor ontstaat er duidelijkheid. Dit helpt ook bij het trekken van conclusies over de verschillende casussen en over de casussen tezamen.

3.1.3 Verwerking

De afgenomen interviews worden anoniem verwerkt. Dit is vooraf gemeld aan de respondenten. Dit draagt bij aan het verminderen van sociaal wenselijke antwoorden (Van Thiel, 2015, p.64). De verwerking geschiedt door een codering aan te brengen op de getranscribeerde teksten. Door de codering ontstaan er groepen van antwoorden die bij elkaar horen, waaruit een conclusie kan worden getrokken.

3.2 Operationalisatie

De hoofdvraag die wordt beantwoord in dit onderzoek is: *‘Op welke werkdomeinen kan de provincie Overijssel burgerparticipatie betrekken bij beleidsontwikkeling/realisatie?’*. Om deze vraag te kunnen beantwoorden op een manier waarop deze generaliseerbaar is en contextuele informatie behoudt, is het van belang om een duidelijke operationalisatie te tonen. Door deze begrippen meetbaar te maken, is het onderzoek ook beter te repliceren.

Ten eerste is het van belang om de factoren die invloed hebben op de mogelijkheid om op een bepaalde trede van de participatieladder te acteren te onderscheiden. Om te kijken op welke werkdomeinen burgerparticipatie betrokken kan worden, is het van belang om te kijken of er op één van de treden van de ladder geacteerd kan worden of niet. Waar in het theoretisch kader te zien is *hoe* de provincie moet acteren op elke trede van de ladder, zijn de factoren om te bepalen of en waar ze op de participatieladder kunnen acteren verdeeld over het theoretisch kader. Het valt op dat er vier groepen een belangrijke rol spelen in dit verhaal. Dit zijn de

ambtenaren, de inwoners, de organisatie en het bestuur. De kennis, kunde en houding van deze vier groepen bepaalt uiteindelijk wat er mogelijk is op het gebied van burgerparticipatie. In de operationalisatie is daarom vanuit de theorie gekozen voor een vierdeling van deze groepen als variabelen. Vanuit deze variabelen zijn dimensies, indicatoren en uiteindelijk items opgesteld die passend zijn om de variabele te meten.

Uit de theorie blijkt dat de kennis, kunde en houding van ambtenaren die invloed heeft op burgerparticipatie, vier duidelijke dimensies kent. De eerste dimensie is de mate van een ordentelijk participatieproces opzetten. Om een ordentelijk participatieproces op te zetten, is het belangrijk dat de rol als procesmanager wordt aangenomen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Deze rol wordt als item bevraagd in het interview. Daarbij is het belangrijk dat de ambtenaar een mate van machtsoverdracht aan kan. Hoe hoger er op de ladder geacteerd wordt, hoe meer machtsoverdracht er moet plaatsvinden van een ambtenaar naar een inwoner. Taken moeten uit handen durven worden gegeven en dit wordt bevraagd als item in het interview (De Brauw et al, 2013, p. 146). Als derde moet er sprake zijn van politieke sensitiviteit bij de ambtenaar om burgerparticipatie goed te laten verlopen. Burgerparticipatie kan gevoelig liggen bij de politiek met betrekking tot het imago en het is belangrijk om de politiek erin te betrekken (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Om de politieke sensitiviteit te bevragen is gekozen voor een open vraag naar de rol van de politiek in het bijbehorende item. Als laatste dimensie is er de mate van het kunnen schakelen tussen interne en externe systemen. Waar interne systemen bij de provincie vooral uitgaan van rechtmatigheid, gelijkheid, verantwoording en beperking, vragen inwoners buiten de organisatie om maatwerk, ruimte en mogelijkheden. Hier moet een goede balans in gevonden worden die per participatietraject verschilt, wat vraagt dat een ambtenaar kan schakelen tussen de eigen organisatie en de buitenwereld (Van der Steen et al., 2014, p.41). Deze omgang met belangen is opgenomen als item in de interviewgide.

Naast de kennis, kunde en houding van ambtenaren, is de kennis, kunde en houding van inwoners ook zeer belangrijk. Hierover zijn twee dimensies opgenomen die uit het theoretisch kader zijn afgeleid. Ten eerste is de mate van eigenaarschap die inwoners voelen voor het probleem een belangrijke dimensie. Hoe meer inwoners het probleem zelf op willen lossen, hoe hoger op de participatie ladder een (werkdomein van de) provincie kan staan (WRR, 2012, p.100-101). Hierover is een item gevormd in de interviewgide. Daarbij is het vertrouwen van een inwoner tegenover een ambtenaar erg belangrijk. Het is van belang dat inwoners de ambtenaar ook de ruimte geven om input te leveren om het proces van burgerparticipatie goed

te laten verlopen. In het item is om deze reden gevraagd naar de ruimte voor inspraak van de ambtenaar (WRR, 2012, p.99-100).

Na ambtenaren en inwoners speelt de kennis, kunde en houding van de organisatie ook een belangrijke rol in de bepaling op welke werkdomeinen burgerparticipatie kan worden ingezet. De eerste dimensie is de mate van facilitering vanuit de organisatie, waar vanuit de theorie twee indicatoren aan gekoppeld zijn. De eerste indicator is de beschikbare kennis over burgerparticipatie in de organisatie. Om als ambtenaar een (ordentelijk) participatieproces op te zetten, is het belangrijk om binnen de organisatie te kunnen sparren met collega's over stappen die worden gezet of om informatie te kunnen raadplegen waarin staat wat de juiste vervolgstap kan zijn. Burgerparticipatie vraagt vaak om maatwerk en waardenafwegingen, waarin het goed is om te reflecteren (Van der Steen et al., 2014, p.41). Of dit in de provincie aanwezig is wordt gevraagd in het bijbehorende item. Daarbij is bij de mate van facilitering in de organisatie, de steun van het management ook erg belangrijk. Er zijn vele beperkingen door de wet- en regelgeving maar ook door controle van het management. Als ambtenaren voor elk voorval toestemming moeten krijgen, verloopt het participatieproces moeizaam en traag. Door vertrouwen te krijgen vanuit het management kunnen ambtenaren sneller werken en gebruik maken van 'scharrelruimte' om meer mogelijk te maken omtrent burgerparticipatie waardoor het proces sneller verloopt en er een hogere trede op de participatieladder kan worden bereikt (WRR, 2012, p.99-100). De tweede indicator is de mate van autonomie binnen de organisatie. Het is belangrijk dat een ambtenaar als procesmanager ook daadwerkelijk het proces in handen kan hebben en zelf beslissingen kan nemen om de burgerparticipatie zo goed mogelijk tot uitvoering te brengen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Wanneer er zich veel andere actoren in de keten bevinden die inspraak eisen in het proces, bemoeilijkt dit de burgerparticipatie waardoor soms niet de gewenste trede van de participatieladder kan worden behaald. Een item hierover en een vervolgvraag is opgenomen in de interviewgide.

Als laatste variabele wordt er gevraagd naar de houding van het bestuur. Wanneer het bestuur (GS en de directie) een negatieve houding heeft of acties uitvoert die een negatieve werking hebben op burgerparticipatie, zoals het niet uit handen willen geven van macht, kan burgerparticipatie niet floreren in de provincie. Om deze reden is het belangrijk om een vraag te stellen over de rol van GS en de directie als het gaat op burgerparticipatie. PS wordt hier buiten de scope van het onderzoek gelaten om het politieke zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten en het onderzoek zo af te bakenen in omvang.

Als laatste zijn er voor de volledigheid van de interviewgide ook vragen toegevoegd over de achtergrond van de medewerker. Deze gaat over de sector en de functie waarin zij

werkzaam zijn. Daarbij is er gevraagd naar een eigen definitie van burgerparticipatie. De reden hiervoor is om te kijken welke zienswijzen geïnterviewden hebben als het gaat over burgerparticipatie.

Na de factoren te hebben besproken, is het van belang dat de werkdomeinen worden afgebakend. Niet alle werkdomeinen in de provincie zijn even geschikt voor burgerparticipatie. De afdeling bedrijfsvoering is voornamelijk intern gericht, waardoor burgerparticipatie hier minder aan bod komt. Dit is minder geschikt voor dit onderzoek omdat daar weinig te bevragen is over burgerparticipatie. Om deze reden is ervoor gekozen om in dit onderzoek te kijken naar drie werkdomeinen waar ze veel met burgerparticipatie bezig zijn, om zo een goede meting te kunnen doen. Deze werkdomeinen en de keuze hiervoor wordt hieronder besproken in de casusselectie.

3.3 Dataverzameling

De data die verzameld moet worden voor deze studie, is data die bijdraagt aan het beantwoorden van de hoofdvraag. Om de juiste data te selecteren die aansluit bij het onderzoek, worden enkele stappen doorlopen. Zo worden hieronder de tijd, taal en databases besproken die in dit onderzoek zijn gebruikt. Daarbij worden de gehouden interviews kort toegelicht.

Voor de dataverzameling is er gekeken naar de factoren die invloed hebben op de mogelijkheid om op een bepaalde trede van de participatieladder te acteren. Hiervoor is gezocht op Ruquest en Google Scholar naar relevante artikelen. Daarbij is er gebruik gemaakt van wetenschappelijke onderzoeken naar burgerparticipatie, in opdracht van het WRR, SCP, VNG of andere instanties, die vaak zijn uitgevoerd door adviesbureaus. Hierbij is een tijdspanne aangehouden vanaf het jaar 2000, met uitzondering van het originele artikel van Arnstein dat dateert uit 1969. De reden hiervoor is dat Arnstein's werk nog steeds centraal staat als er wordt gesproken over burgerparticipatie. Het jaar 2000 is gekozen als startpunt omdat er veel veranderingen en ontwikkelingen zijn geweest in burgerparticipatie de afgelopen 20 jaar, waardoor er ook vele interessante onderzoeken zijn gepubliceerd in deze tijdspanne. De literatuur is voornamelijk Nederlandstalig, maar er is ook gebruik gemaakt van Engelstalige literatuur.

De interviews die gebruikt zijn om data te verzamelen zijn afgenomen bij vijftien medewerkers en één inwoner. De gebruikte vragenlijst bevindt zich in bijlage 1. Per werkdomein zijn er vijf medewerkers geïnterviewd. De inwoner die is geïnterviewd doet aan burgerparticipatie bij één werkdomein. De interviews met de medewerkers zijn in tijdspanne

van 16 dagen afgenomen op doordeweekse dagen, van maandag tot en met maandag. Deze interviews hebben door de pandemie allemaal online plaatsgevonden via Teams. In deze tijdspanne heeft ook het interview met de inwoner plaatsgevonden. Deze heeft plaatsgevonden op het provinciehuis. Deze inwoner is geïnterviewd om te dienen als controle op de gegeven antwoorden van de 15 respondenten die werkzaam zijn bij de provincie. Één inwoner is wel erg weinig om uitspraken te kunnen conformeren of te kunnen ontkrachten. Door (corona)omstandigheden, zijn er geen andere geschikte inwoners gevonden om mee te praten. Toch is ervoor gekozen om de ander invalshoek terug te laten komen in het onderzoek omdat dit het onderzoek meer valide maakt. De inwoner werkt in een commerciële omgeving die geen directe banden heeft met de provincie Overijssel of met het project waarmee de inwoner aan burgerparticipatie doet bij de provincie.

3.4 Casusselectie

Om antwoord te geven op de hoofdvraag: *'Op welke werkdomeinen kan de provincie Overijssel burgerparticipatie betrekken bij beleidsontwikkeling/realisatie'* is het van belang dat er een casusselectie plaatsvindt. Er zijn vele werkdomeinen te noemen bij de provincie, maar niet elk werkdomein is relevant als er wordt gesprongen over burgerparticipatie. Daarnaast is er in dit onderzoek geen ruimte om alle werkdomeinen te onderzoeken vanwege de omvang. Om deze reden is er samen met de provincie (medewerkers) gekeken naar potentieel interessante casussen. Daar kwamen er vier uit naar voren. Wegen en Kanalen, Natuur voor Elkaar, de Omgevingsvisie en de Stadsbeweging. Voor alle vier de casussen heeft een gesprek plaatsgevonden. Daaruit kwam naar voren dat de Stadsbeweging in de pandemie alle activiteiten rondom burgerparticipatie stop heeft moeten zetten. Daarbij doet de Stadsbeweging veel met betaalde krachten in de samenleving en niet veel met de directe inwoner, waardoor deze casus uiteindelijk is afgevallen. De andere drie casussen werken juist wel veel met inwoners, waardoor deze uiteindelijk geschikter zijn bevonden. Hieronder een korte uitleg van de werkdomeinen en de keuze hiervoor.

Het eerste werkdomein is het domein van Wegen en Kanalen (WK). WK is een eenheid binnen de Provincie Overijssel die zich voornamelijk bezighoudt met allerlei taken rondom de provinciale infrastructuur. Door de eenheid WK worden diverse producten en diensten geleverd waar inwoners een rol bij (kunnen) spelen. Bij projecten dragen projectleiders een rol in het vervullen van de burgerparticipatie bij de projectopdracht (Looyé, 2019, p.5). WK ziet het belang in van burgerparticipatie en er is zelfs in 2017 door de Rekenkamer een onderzoek

uitgebracht naar burgerparticipatie bij infrastructurele projecten in Overijssel. Daaruit is lering getrokken voor een document dat is opgesteld voor het werken met burgerparticipatie bij WK die in oktober 2019 is gepubliceerd (Provincie Overijssel, 2019, p.4). Dit document is bedoeld als leidend document waardoor burgerparticipatie bij WK moet worden meegenomen. Hoewel burgerparticipatie belangrijk wordt geacht, is WK nog zoekende hoe burgerparticipatie per project een rol kan spelen en hoe ver op de ladder WK kan gaan staan. Het is daardoor interessant om te kijken of WK geschikt is als werkdomein om burgerparticipatie bij te betrekken en te kijken of adviezen kunnen helpen bij de uitvoering in combinatie met inwoners, die gewenst is.

Het tweede werkdomein dat is gekozen is Natuur voor Elkaar. Natuur voor Elkaar is een programma dat valt onder de eenheid Natuur en Milieu. Natuur voor Elkaar staat voor de uitvoering van het natuurbeleid van de provincie Overijssel. Dit beleid is vormgegeven door een mix van ondernemers, boeren, ecologen, vrijwilligers, ambtenaren, directeuren, natuurfans en actieve inwoners (Natuur voor Elkaar, z.d., p.2). De ambities, projecten en initiatieven die hieruit zijn voortgekomen, worden opgepakt door een groep enthousiaste werknemers van de provincie Overijssel die zich inzetten voor het beleven, benutten en het beschermen van de natuur (Natuur voor Elkaar, z.d., p.2). Niet alleen in de beleidsvorming, maar ook in de uitvoering van het beleid wordt hier veel gebruik gemaakt van burgerparticipatie. Natuur voor Elkaar ziet de kansen van burgerparticipatie en ervaart ook de vraag vanuit de samenleving. Het is om deze reden interessant deze casus te onderzoeken, om zo deze groep ook verder te kunnen helpen met de uitvoering in combinatie met burgerparticipatie.

Het derde en laatste werkdomein dat is gekozen voor dit onderzoek is het werkdomein van de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie valt onder de nieuwe Omgevingswet, welke ingaat op 1 januari 2023. Een belangrijk aspect in deze nieuwe wet is de verplichte participatie (Programma herziening Omgevingsvisie Overijssel, 2020a, p.9). In de opgestelde participatiestrategie staat de kern van het uitgangspunt als het gaat om de Omgevingsvisie: *Vanuit onze formele opdracht en de rol die de Omgevingswet van ons verlangt zien we het als onze taak om kaders te bepalen, waar we samen met onze partners in de regio verder invulling aan zullen geven. We informeren, consulteren en vragen ze om advies, maar uiteindelijk nemen we zelf de verantwoordelijkheid voor de besluiten in de Omgevingsvisie* (Programma herziening Omgevingsvisie Overijssel, 2020b, p.7). Hoewel de wens van PS was om zo hoog mogelijk op de participatieladder te staan, is het uitgangspunt hier in verhouding niet hoog op de ladder. Medewerkers die in de toekomst in gesprek gaan met inwoners omtrent de Omgevingsvisie of het proces begeleiden, zijn geïnterviewd voor het onderzoek. Het onderzoek geeft uitsluitel of

de Omgevingswet geschikt is voor burgerparticipatie en volgen de conclusies die daaraan verbonden zijn.

3.5 Data-analyse

Om het onderzoek zo repliceerbaar mogelijk te maken worden hieronder te stappen besproken die er in de data-analyse zijn gezet.

De eerste stap die is gezet in de data-analyse is dat uit de theorie de variabelen zijn gehaald. Dit zijn vier variabelen met daarbij negen dimensies die invloed hebben op de mogelijkheid om op een bepaalde trede van de participatieladder te acteren. Deze zijn te zien in figuur 5, welke te zien is aan het einde van hoofdstuk twee.

Nadat deze variabelen en dimensies uit de theorie zijn gehaald, zijn deze meetbaar gemaakt. Het meetbaar maken van de dimensies draagt bij aan het kunnen meten van dimensies in de interviews en aan een juiste verwerking in de resultaten. Het meetbaar maken van de dimensies is gedaan aan de hand van verdere theoretische verklaring en andere voorbeelden. Daarbij is zijn er enkele concretisering en aangebracht in overleg met de opdrachtgever en de begeleider. Deze operationalisatie is te vinden onder 3.2.

Het meetbaar maken van de dimensies heeft ertoe geleid dat er interviewvragen opgesteld kunnen worden. Deze interviewvragen zijn te zien in bijlage 1. Over de negen dimensies zijn in totaal tien vragen gesteld. Daarnaast er nog drie andere vragen gesteld. Twee over de functie van de medewerker en één over de definitie van burgerparticipatie. De interviews zijn afgenomen over drie werkvelden. Dit zijn vijf interviews per werkdomein. Binnen dit werkdomein is er onderscheid gemaakt in verschillende functies. De functies van de respondenten zijn verder toegelicht in de resultatensectie. Daarnaast is er een soortgelijke vragenlijst opgesteld voor een inwoner die aan burgerparticipatie doet bij de provincie Overijssel. Dit is een controle interview zodat de uitspraken van medewerker en hun houding getoetst kunnen worden aan de ervaringen van de inwoner. Deze in totaal zestien interviews zijn hierna woordelijk getranscribeerd.

Als vierde stap zijn de transcripten gecodeerd. Deze codering heeft plaatsgevonden op basis van de negen dimensies. Op deze manier is het makkelijk om per variabele een uitspraak te doen over een werkdomein, maar is ook over de gehele organisatie iets te zeggen per dimensie. Op deze manier kunnen er ook uitspraken gedaan worden per variabele, waarin meerdere dimensies samenkomen. Deze informatie wordt verwerkt in de resultaten. Bij deze verwerking wordt er voornamelijk gekeken waar de knelpunten zitten als het gaat om

burgerparticipatie, omdat dit de redenen zijn waarom een werkdomein niet hoger op de ladder kan acteren. Er volgt nu een voorbeeld om dit te duiden. Waar de medewerkers wellicht heel welwillend zijn om macht af te staan, kan het zijn dat inwoners het probleem misschien helemaal niet zelf op willen lossen. Om deze reden kan een werkdomein niet hoger op de participatieladder acteren. Deze constatering draagt bij aan het beantwoorden van de hoofdvraag en kan een werkdomein ook zelf helpen om de grenzen inzichtelijk te krijgen. De codering is weergegeven in bijlage 2.

Als laatste stap wordt door middel van de resultaten antwoord gegeven op de hoofdvraag in de conclusie. De conclusie bevat naast het antwoord op de hoofdvraag ook andere belangrijke bevindingen van het onderzoek.

3.6 Beperkingen

Als laatste stap in het methodologisch kader, wordt er gekeken naar de beperkingen van dit onderzoek. Ten eerste wordt er gekeken naar de betrouwbaarheid, waarna de validiteit aan bod komt. Als laatste komen de overige beperkingen aan bod en hoe deze zijn ondervangen.

3.6.1 Betrouwbaarheid

In een kwalitatief onderzoek wordt er met de betrouwbaarheid van het onderzoek geduid op de mate waarin de data controleerbaar en navolgbaar is (Bleijenbergh, 2016, p.120). Daarbij is het van belang om te melden dat de reproduceerbaarheid van het onderzoek ook behoort tot de betrouwbaarheid (Bouter, Van Dongen & Zielhuis, 2005). Om de controleerbaarheid, navolgbaarheid en de reproduceerbaarheid te waarborgen, zijn er enkele stappen gezet. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviewguides. Dit betekent dat aan iedere respondent dezelfde vragen zijn gesteld. Dit verhoogt de betrouwbaarheid omdat de interviews grotendeels repliceerbaar zijn (Bleijenbergh, 2016, p.74). Daarbij zijn de interviews opgenomen en woordelijk getranscribeerd waardoor deze ook controleerbaar zijn. Daarbij is te achterhalen welke functies de respondenten hebben waardoor het onderzoek ook te repliceren is. Naast de interviews is er ook rekening gehouden met de betrouwbaarheid van de variabelen. Er is een volledige operationalisatie toegevoegd met een uitleg hoe er tot de operationalisatie is gekomen. Daarnaast zijn alle documenten die zijn gebruikt terug te vinden in de literatuurlijst en zijn de stappen die zijn genomen beschreven in dit methodologisch kader. Al met al hebben de verschillende stappen eraan bijgedragen de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen.

3.6.2 Validiteit

Naast de betrouwbaarheid is ook de validiteit van het onderzoek belangrijk om te benoemen. Met de validiteit wordt de mate waarin de manier van werken door de onderzoeker ons in staat stelt om waarheidsgetrouwe uitspraken te doen over het object van onderzoek bedoeld (Baarda, 2018, p.275). Ook wel, het meten wat we beogen te meten (Boeije, 2014). Hieronder worden de interne en externe validiteit besproken

Interne validiteit is het belangrijkste criterium wanneer er een kwalitatief onderzoek wordt uitgevoerd in een organisatie. De interne validiteit houdt in dat er wordt gemeten wat er wordt beoogd te meten (Bleijenbergh, 2016, p.120). Hiervoor is het belangrijk om systematisch te werken. Om deze reden zijn alle interviews opgenomen en woordelijk getranscribeerd, zodat de interpretatieruimte voor de onderzoeker zo beperkt wordt. In de semi-gestructureerde interviews is wel een potentieel gevaar voor de validiteit, namelijk dat er in de interviews voor een bepaalde richting wordt gezorgd. Door deze richting komen onverwachte zaken wellicht niet aan de orde (Bleijenbergh, 2016, p. 74-75). Dit is opgevangen door middel van het laten vallen van stiltes, het vragen of men nog opmerkingen heeft en na het interview nog ruimte te laten voor vrije opmerkingen met betrekking tot het onderwerp.

Naast de interne validiteit, moet er ook over de externe validiteit gesproken worden. De externe validiteit verwijst naar de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De vraag hierbij is dus of de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren zijn naar een grotere populatie (Bleijenbergh, 2016, p.120). In dit geval is er sprake van een casestudy naar in het specifiek de organisatie van de provincie Overijssel. De reden dat het moeilijk te generaliseren is voor andere organisatie of provincies is dat het onderzoek zich voornamelijk richt op gedragingen van mensen (ambtenaren, inwoners, organisatie en bestuur). Dit kan enorm verschillen per persoon per organisatie. Hierdoor liggen de knelpunten op het gebied van burgerparticipatie ook bij elke organisatie anders. Wel kan de gebruikte theorie en de methoden grotendeels worden overgenomen om hetzelfde onderzoek uit te voeren bij een andere provincie die tegen dezelfde problematiek aanloopt.

Het criterium bruikbaarheid is in tegenstelling tot de externe validiteit wel hoog. De provincie wil het onderzoek inzetten om zo vooruitgang te bewerkstelligen als het gaat om burgerparticipatie. De resultaten zijn zo toegankelijk mogelijk opgeschreven voor de medewerkers van de provincie die ermee gaan werken (Bleijenbergh, 2016, p.120). Ondanks de lage generaliseerbaarheid, is het wel een heel bruikbaar document voor specifiek de

provincie Overijssel. Dit is dus niet per definitie een tekortkoming, maar brengt ook een ander aspect met zich mee.

3.6.3 Overige beperkingen

Een mogelijke beperking die kan optreden bij het houden van interviews is het vertonen van sociaal wenselijk gedrag bij respondenten. De sociale interactie tussen de interviewer en respondent is enorm belangrijk in een interview. Wanneer een respondent zich comfortabel voelt, is het meer gemotiveerd om eerlijk en uitgebreid te antwoorden (Bleijenbergh, 2016, p.73). Wanneer dit niet het geval is, bestaat de kans op het geven van sociaal wenselijke antwoorden door de respondent. Het sociaal wenselijke beeld wat wordt gegeven, is niet de realiteit en brengt de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek in gevaar. Om dit goed te ondervangen is er aan de respondenten gemeld dat de interviews anoniem worden verwerkt. Daarbij zijn de interviews online via Teams afgenomen. De respondenten zaten tijdens het afnemen van de interviews in hun vertrouwde thuisomgeving wat het comfortabele gevoel ten goede komt. Wel is het via Teams lastig om te zien welke lichamelijke gedragingen een respondent uit bij het geven van een antwoord. Dit laat een stuk interpretatieruimte bij de onderzoeker.

Ten tweede is een beperking aan dit onderzoek dat bij een interview feitelijke informatie gevraagd wordt aan mensen die altijd een beperkt geheugen hebben. Met ‘beperkt’ wordt bedoeld dat mensen gebeurtenissen wel eens door elkaar halen, te vergeten of ze anders in te kleuren door de kennis van nu (Bleijenbergh, 2016, p.73). Dit probleem is ondervangen doordat er meerdere personen zijn geïnterviewd per werkdomein. Wanneer een respondent een verkeerde herinnering heeft, blijkt dit uit de andere antwoorden en kan er met die ene uitspraak anders worden omgegaan.

Als laatste is het een beperking dat er maar één inwoner wordt geïnterviewd. De keuze tussen enerzijds de beschikbare respondenten en anderzijds de kwaliteit van het onderzoek, heeft geleid tot de keuze voor één interview met een inwoner. Het is belangrijk dat het beeld van een inwoner tegenover de antwoorden van de ambtenaren kan worden gezet. Dit beeld kan wel relatief eenzijdig zijn. Het is door de coronamaatregelen en andere omstandigheden lastig geweest om meer (geschikte) inwoners te vinden die mee wilden werken aan het onderzoek. Daarom is er noodgedwongen gekozen om gebruik te maken van deze ene respondent, die een beeld heeft kunnen vormen over burgerparticipatie bij de provincie Overijssel.

3.7 Samenvatting

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een deductieve, kwalitatieve onderzoeksstrategie. Er is ten eerste een theoretisch kader opgesteld waaruit het conceptueel model is opgesteld. Dit conceptueel model is meetbaar gemaakt in de operationalisatie en van hieruit zijn ook interviewvragen opgesteld. De interviewvragen zijn voorgelegd aan vijftien medewerkers in allerlei functies binnen de drie werkdomeinen van Wegen en Kanalen, Natuur voor Elkaar en de Omgevingsvisie. Daarbij is er een interview gehouden met een inwoner die vergelijkbare vragen heeft gekregen als de medewerkers van de provincie Overijssel. Deze methode kent zijn beperkingen. Zo heeft het een lage externe validiteit, kan sociaal wenselijk gedrag optreden bij respondenten, worden mensen geïnterviewd met een beperkt geheugen en wordt er maar één inwoner geïnterviewd. Deze beperkingen zijn zo goed mogelijk ondervangen. Daarnaast zijn de interne validiteit en de betrouwbaarheid besproken. Na de uitleg van de onderzoeksmethode volgen hierna de resultaten in hoofdstuk vier.

4. Resultaten

In deze resultatensectie is de informatie uit de afgenomen interviews tegen de theorie aangelegd. Ten eerste is er per werkdomein gekeken naar de visie op burgerparticipatie waarna er per werkdomein een visie is omschreven over de kennis, kunde & houding van ambtenaren, inwoners en organisatie en de houding van het bestuur. Van belang is het kijken naar de struikelblokken die men ervaart in het werkveld, waardoor zij op een bepaalde trede van de participatieladder blijven staan. Na het bespreken van de drie werkdomeinen volgt een conclusie over de Provincie Overijssel als geheel, afkomstig van een opsomming van de drie werkdomeinen.

4.1 Wegen en Kanalen

Wegen en Kanalen (WK) is een eenheid die zich voornamelijk bezighoudt met allerlei taken rondom de provinciale infrastructuur. Bij veel van deze projecten kunnen inwoners een rol spelen in het proces. De vijf respondenten die zijn geïnterviewd voor WK hebben verschillende functies binnen de eenheid. Zo zijn er twee programmamanagers, twee projectmanagers en een wegbeheerder geïnterviewd. Alle vijf hebben zij een eigen kijk op burgerparticipatie. Waar de ene respondent burgerparticipatie omschrijft als ‘de omgeving meenemen op het juiste moment met het juiste doel (Respondent A)’, waar het initiatief meer vanuit de overheid komt, omschrijft een andere respondent van WK het als ‘bewoners zelf laten bepalen wat of waar zij aan willen werken en daar ze ook de mogelijkheden en ondersteuning voor bieden (Respondent B)’ waar het initiatief duidelijk meer vanuit de inwoners komt en de overheid ruimte maakt voor deze inbreng. De andere drie respondenten duiden in hun antwoord ook meer op het initiatief vanuit de inwoners en het ruimte maken van de overheid (Respondent C, D, E). Het valt direct op dat deze respondenten, bewust of onbewust, andere woorden gebruiken om het fenomeen te beschrijven. Deze vijf respondenten hebben ook hun visie gegeven over de onderwerpen die hierna volgen, namelijk: de kennis, kunde en houding van ambtenaren, inwoners, de organisatie en de houding van het bestuur.

4.1.1 Kennis, kunde & houding ambtenaren

Ten eerste is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van ambtenaren. Hierover zijn vier vragen gesteld aan de vijf respondenten. De eerste vraag die is gesteld, doelt op het vermogen om een ordentelijk participatieproces op te kunnen zetten. Het is van belang dat een ambtenaar de rol van procesmanager op zich neemt om het burgerparticipatieproces ordentelijk te laten verlopen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Uit de interviews blijkt dat de respondenten

zich in hun rol verantwoordelijk voelen als procesmanager. Respondent A geeft aan dat deze persoon zelf een keuze mag maken in de rol die een inwoner kan spelen (Respondent A), waarmee deze persoon het proces kan bepalen en dus procesmanager is. Als procesmanager kan hier de rol bepaald worden van de inwoner. Hierin heeft de ambtenaar een kans om te kiezen binnen de beleidscyclus wanneer (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.10) en in welke vorm burgerparticipatie wenselijk is zoals beschreven in hoofdstuk 2.4. Een andere respondent geeft aan ook procesmanager te zijn in de vorm van het aanjagen en organiseren van participatie bij projecten (Respondent B). Wat hier opvalt is dat er ook een stuk verplichting in zit om er mee bezig te zijn, maar respondenten zelf ook verantwoordelijkheid voelen om bezig te zijn met burgerparticipatie in hun werk (Respondent C, E). Het blijkt dat respondenten hun rol als procesmanager serieus nemen waardoor er een ordentelijk participatieproces op kan worden gezet. Dit is belangrijk voor een goed verloop van burgerparticipatie binnen WK.

De tweede vraag die is gesteld gaat in op een stuk machtsoverdracht naar de burger toe vanuit de ambtenaar. De participatieladder zoals geschetst door Arnstein (1969) eist een bepaalde houding van een ambtenaar. Een ambtenaar moet macht uit handen durven geven om zo vormen van burgerparticipatie mogelijk te maken (De Brauw et al, 2013, p. 146). Waar er bij informeren nauwelijks sprake is van machtsoverdracht, krijgen inwoners elke trede boven informeren meer macht in de vorm van zeggenschap of eigenaarschap (Arnstein, 1969). Door te vragen naar in hoeverre de respondenten taken uit handen durven te geven, is er een beeld ontstaan over de mate van machtsoverdracht bij WK. Dit beeld is dat niet iedereen ver durft te gaan, maar ook niet altijd kan gaan als het gaat om burgerparticipatie door de aard van het werk. Het werk is erg technisch, waardoor er bepaalde vereisten aan het werk zitten waar inwoners geen directe invloed op kunnen uitoefenen. Dat niet iedere respondent even ver durft te gaan blijkt uit de eerste reactie op de gestelde vraag. Een respondent vindt het lastig omdat deze persoon niet heel veel ervaring heeft met de hogere treden van de participatieladder (Respondent E). Respondent D gelooft dat er altijd een stukje 'samen' moet zijn. Een overheid moet altijd samen met een inwoner iets doen en afhankelijk van de mate van specialisme kan er gekeken worden wat. Zelfbestuur is voor deze respondent dus ondenkbaar (Respondent D). Daarnaast wordt er aangegeven dat door ervaringen in eerder werk een respondent zeker ver durft te gaan, maar dat de aard van het werk zich niet altijd leent voor burgerparticipatie (Respondent B). Dit is een reden waardoor burgerparticipatie soms niet goed kan floreren binnen WK. Deze respondent praat over wettelijke taken die worden uitgevoerd door de provincie waar hele duidelijke regels en kaders worden gesteld. Respondent A vult aan dat deze persoon vindt dat de werkzaamheden vaak erg technisch zijn, waardoor op hoofdlijnen geen

burgerparticipatie plaatsvindt zoals bij een renovatie. De burgerparticipatie zit dan meer in de randzaken. Deze persoon vult aan: ‘voor het project is het misschien randzaken, maar voor de burger kan het juist de kern zijn’ (Respondent A). Respondent C heeft de visie dat burgerparticipatie altijd ondergeschikt is aan het doel dat wordt nagestreefd, zoals de aanleg van een kruispunt. Deze respondent geeft aan wel een veranderende overheid te zien waarbij deze persoon zelf ook meewerkt aan ateliers voor coproductie, maar dat het vooral blijft haken op informeren en raadplegen in termen van het durven loslaten (Respondent C).

De derde vraag die is gesteld heeft betrekking op de mate van politieke sensitiviteit die een ambtenaar heeft. Burgerparticipatie kan gevoelig liggen met betrekking tot het imago van de politiek en het is belangrijk om de politiek goed mee te nemen in burgerparticipatie, waar politieke sensitiviteit een cruciale rol in speelt (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Er is gemeten of de ambtenaren politiek sensitief zijn door de rol van de politiek te bevragen. Alle vijf de respondenten hebben een duidelijk beeld over de rol van de politiek, de Provinciale Staten (PS), binnen de provincie. De politiek is een spreekbuis namens inwoners (Respondent A, D, E), is kaderstellend en moet dan weer loslaten (Respondent B). Respondent C stelt daarbij dat je PS niet los kan zien van het bestuur, Gedeputeerde Staten (GS). Het is een trits: GS legt verantwoording af aan PS en ambtenaren leggen verantwoording af aan GS. (Respondent C). Uit de interviews blijkt dat deze vijf respondenten zeker politiek sensitief zijn en de werking goed snappen.

De laatste vraag die in dit onderdeel is gesteld gaat over de omgang van belangen. Waar interne systemen bij de provincie vooral uitgaan van rechtmatigheid, gelijkheid, verantwoording en beperking, vragen inwoners buiten de organisatie om maatwerk, ruimte en mogelijkheden. Hier moet een goede balans in gevonden worden die per participatietraject verschilt, wat vraagt dat een ambtenaar kan schakelen tussen de eigen organisatie en de buitenwereld (Van der Steen et al., 2014, p.41). De vijf respondenten hebben het besef dat er botsende belangen kunnen ontstaan. Dat ze hiervan bewust zijn, blijkt ook uit de manier van werken. In het IPM-team (integraal projectmanagementteam) worden van alle disciplines de gevolgen in beeld gebracht en worden alle belangen dus afgewogen (Respondent E). Respondent D geeft aan dat de afweging wordt gemaakt afhankelijk van het project. In het ene project zoals een fietssnelweg is het heel goed dat er veel externe inspraak is waar deze persoon en collega's naar kunnen luisteren, maar bij andere taken zoals handhaving is de inspraak van buitenaf veel minder van belang en is de afweging beter te maken door de gestelde regels (Respondent D). Daarbij wordt er op plekken binnen WK eerst intern een beraad gevoerd om tot overeenstemming te komen en om met één verhaal naar buiten te treden. Inspraak door

inwoners wordt hierin dan afgewogen, maar niet altijd meegenomen (Respondent C). Respondent B voegt hieraan toe dat het belangrijk is op als provincie transparant te zijn over de belangen en waar de grenzen zijn (Respondent B) waarin de beleidscyclus (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.10) helpend kan zijn. Naast de manier van werken zijn medewerkers in het gesprek zelf ook heel bewust dat belangen intern en extern soms elkaar versterken maar dat ze soms ook tegenstrijdig zijn (Respondent A). Dat komt burgerparticipatie ten goede.

4.1.2 Kennis, kunde & houding inwoners

Ten tweede is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van inwoners. Hier zijn twee vragen over gesteld aan de respondenten van WK. De eerste vraag heeft betrekking op de mate van eigenaarschap die inwoners voelen in een burgerparticipatietraject. Hoe meer inwoners eigenaarschap voelen, hoe meer zij zelf willen oplossen, hoe hoger zij op de participatieladder kunnen staan (WRR, 2012, p.100-101). Volgens een respondent is de eigenaarschap die inwoners voelen gekoppeld aan de urgentie die wordt gevoeld omtrent het onderwerp. Een aanleiding, noodzaak of een uitnodiging is vaak het zetje wat inwoners nodig hebben waarna zij het stuk eigenaarschap zeker kunnen gaan voelen (Respondent B). Op sommige onderwerpen is de kans groot dat inwoners bij WK deze urgentie niet gaan voelen omdat de taken vaak erg technisch zijn, waardoor het niet begrepen wordt en het stukje urgentie ontbreekt (Respondent A). Het is hierdoor erg afhankelijk van het onderwerp waar een ambtenaar aan werkt of inwoners de eigenaarschap gaan voelen en daardoor ook open staan om het probleem zelf op te lossen waardoor er hoog op de ladder geacteerd kan worden. Het technische gedeelte kunnen inwoners vaak weinig aan bijdragen, maar andere zaken zoals snelheid op een weg, de aankleding van een rotonde of afval langs de weg worden inwoners wel tegemoet gekomen (Respondent C, D). Vaak wordt deze inbreng meegenomen als een klanteis en komt het bij de respondenten nog niet voor dat inwoners hele taken overnemen (Respondent E).

De tweede vraag heeft betrekking op de mate van vertrouwen die een inwoner heeft tegenover een ambtenaar. Het is van belang dat ambtenaren de ruimte krijgen om mee te denken en te doen, om zo het burgerparticipatieproces juist te kunnen laten verlopen (WRR, 2012, p.100-101). Respondenten geven aan dat zij genoeg ruimte hebben om input te leveren, omdat zij als het ware regisseur zijn van het participatietraject (Respondent A, C). Vaak leunen zij op een plan van aanpak, een budget en regels die nageleefd moeten worden. Hierin zoekt de ambtenaar ‘gaatjes’ die burgerparticipatie mogelijk maken (Respondent E). Het blijkt dus eigenlijk dat er genoeg vertrouwen is van de inwoner naar de ambtenaar toe, maar het komt wel

voor dat een ambtenaar door kaders maar een beperkte mogelijkheid heeft om inwoners te laten participeren en ze genoeg tegemoet te komen. Dit geeft een gevoel van machteloosheid, omdat er soms zeker sprake is van geur- of geluidsoverlast, maar dat de gestelde kaders voorkomen dat er (snel) een oplossing komt en het persoonlijke uit het werk verdwijnt (Respondent D). Dit kan zorgen voor een verslechterde relatie en dus vertrouwen tussen inwoners en ambtenaren op lange termijn. Naast dat er een machteloos gevoel is bij de medewerkers die graag met burgerparticipatie aan de slag willen, wordt er ook een kanttekening geplaatst bij collega's die een technische oplossing in hun hoofd hebben waarbij dat ook de oplossing moet worden. Zij nemen te veel ruimte in, in verhouding tot de inwoners. Deze groep medewerkers vindt het nog moeilijk om burgerparticipatie te benutten en dit wordt dan ook genoemd als een ontwikkelopgave binnen WK (Respondent C). Deze ervaring kan worden ondersteund door een casus van het uitdaagrecht die bij WK terecht kwam. In het gesprek met een interdisciplinaire groep vanuit de provincie Overijssel, vonden de collega's van WK dat er geen ruimte was voor het voorstel van zelfbestuur of andere vorm van participatie vanuit de groep inwoners. Dit zeer moeizame gesprek benadrukt de ontwikkelopgave die hier geschetst wordt en is ook een struikelblok op de participatieladder (Ganseij, A. & Gerritsen, C., persoonlijke communicatie, 3 juni 2021)

4.1.3 Kennis, kunde & houding organisatie

Ten derde is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van de organisatie. Om dit te meten zijn er drie vragen gesteld aan de respondenten. De eerste twee vragen zijn gebruikt om de mate van facilitering vanuit de organisatie te meten. De eerste vraag meet de beschikbare kennis over burgerparticipatie in de organisatie. Burgerparticipatie vraagt om maatwerk en waardenafwegingen waarbij reflectie en informatie van belang zijn om het proces in goede banen te leiden (Van der Steen et al., 2014, p.41). In de provincie Overijssel is er geen centraal punt dat aan te spreken is wanneer er problemen zijn bij burgerparticipatie. Er is ook geen punt waar de leerervaring collectief geborgd wordt binnen de organisatie, wat als een goed idee wordt gezien voor de toekomst (Respondent C). Studio Vers Bestuur (SVB), gespecialiseerd in burgerparticipatie, wordt gebruikt om te sparren maar niet zozeer om informatie op te halen en wordt maar door twee respondenten genoemd (Respondent B, C). Daarnaast wordt de hand-out genoemd (Respondent A, D, E) en overleggen alle respondenten met hun collega's als er vragen zijn (Respondent A, B, C, D, E). Hierbij valt op dat vooral de omgevingsmanagers genoemd worden als degene die respondenten aanspreken (Respondent A, B, C, E). Al met al is er wel beschikbare kennis binnen de provincie, maar is deze kennis enorm versplinterd.

De tweede vraag die is gebruikt om de mate van facilitering vanuit de organisatie te meten is de steun vanuit het management. Steun vanuit het management zorgt ervoor dat een ambtenaar een burgerparticipatieproces vlot kan laten verlopen en gebruik kan maken van ‘scharrelruimte’ wanneer dit nodig is. Bij veel steun vanuit het management, kan WK hoger op de participatieladder gaan staan (WRR, 2012, p.99-100). Alle vijf de respondenten geven aan dat zij veel steun voelen om aan de slag te gaan met burgerparticipatie. Er wordt door de directe manager gedeeld en gestimuleerd als het om burgerparticipatie gaat (Respondent A). Er wordt gestimuleerd om te kijken naar de mogelijkheden per project en er wordt opgemerkt dat de organisatie het ook hoog op de agenda heeft staan omdat er meer mee wordt gedaan en over wordt gesproken (Respondent B). De steun van het management wordt ook gemerkt op fysieke momenten zoals inloopavonden waarop één of meerdere managementleden aanwezig zijn om ruggensteun te bieden. (Respondent D). Wel zijn er twijfels of dit bij heel WK zo is. De vorige programmamanager trok er al veel minder aan dan de huidige programmamanager, waardoor het zo kan zijn dat er verschil zit in managers bij WK (Respondent E). Daarbij wordt er bij WK vaak nog burgerparticipatie gepromoot als het voorkomen van gedoe met inwoners (Respondent C), waarbij managers niet om de gewenste reden burgerparticipatie promoten. Inspiratie ophalen vanuit de omgeving is iets wat de intrinsieke motivatie van medewerkers kan stimuleren (Respondent C) en dus wat de motivatie moet worden van alle managers. Dit is een leerpunt die meegenomen moet worden.

De laatste vraag is gesteld om de mate van autonomie te meten van een medewerker binnen de provincie. Om burgerparticipatie mogelijk te maken, is er vaak een keten van verschillende actoren die invloed hebben op het proces. Het is van belang dat de medewerker van de provincie als procesmanager kan blijven werken om zo ook het gewenste doel en dus de gewenste trede op de participatieladder te behalen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Om deze reden is er gevraagd naar de grootte en de verhoudingen binnen de keten om te meten of de medewerker procesmanager kan zijn en dus autonoom genoeg is om het gewenste doel te behalen. Uit de interviews blijkt dat de keten waarin gewerkt wordt vrij groot is, natuurlijk afhankelijk van het project. Projecten rondom de provinciale infrastructuur raken veel mensen en dus veel belangen en regels. Deelnemers aan de keten zijn voornamelijk inwoners (al dan niet verenigd), de Provincie Overijssel als opdrachtgever, de aannemer, een adviesbureau, gemeenten en waterschappen (Respondent A, B, C, D, E). Afhankelijk van het project komen daar vaak (plaatselijke) belangen- en actiegroepen bij zoals dorpsbelang, LTO, Veilig Verkeer Nederland, Fietsersbond, winkeliersbelangen. Naast de belangen- en actiegroepen wordt er vaak ook gesproken met plaatselijke organisaties zoals ziekenhuizen, Rijkswaterstaat,

vervoersbedrijven, recreatieve voorzieningen, een lokale afdeling van de Nationale Politie en/of ProRail (Respondent A, B, C, D, E). Af en toe komen de gedeputeerden ook voor in de keten (Respondent B). Om de stakeholders in kaart te brengen wordt er vaak een omgevingsanalyse/stakeholderanalyse gemaakt (Respondent B, C). Hieruit blijkt hoe serieus bepaalde partijen genomen moet worden. Vaak blijkt dan toch dat de provincie als geldschietter uiteindelijk de stakeholder is die het meeste macht heeft. Als er een co-financier is van het project, gaat dit ook gepaard met meer zeggenschap. Daarbij hebben partijen die vergunningen moeten verlenen in het project ook een beter uitgangspunt aangezien zij daarmee ook inspraak kunnen afdingen (Respondent A). Dit zijn vaak andere overheden. Uit deze antwoorden blijkt dat de zeggenschap van de provincie in een project erg groot is, maar dat zij op sommige punten zeker afhankelijk zijn van andere stakeholders zoals een co-financiers of een bedrijf die toestemming moet verlenen. Een kanttekening wordt gemaakt door een Respondent die aangeeft dat alles verandert wanneer het plan is dat inwoners een hele taak overnemen (zelfbestuur). Dan moet de provincie loslaten, maar dit is nu nog niet aan de orde (Respondent A).

4.1.4 Houding bestuur

Als laatste is er gekeken naar de houding van het bestuur. Onder het bestuur vallen in deze vraag GS en de directie. Wanneer het bestuur stimulerend is op het gebied van burgerparticipatie, kan er een veel hogere trede op de participatieladder worden bereikt dan wanneer zij een blokkerende, negatieve houding hebben (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Om deze reden is er gevraagd naar de rol van het bestuur als het gaat om burgerparticipatie. Er komt uit de interviews naar voren dat GS en de directie veel willen doen aan burgerparticipatie. GS deelt het belang van burgerparticipatie intern als extern (Respondent E). De directie heeft bijvoorbeeld ontwikkelprogramma's waarin burgerparticipatie een belangrijk onderwerp is, maar waaruit ook blijkt dat zij nog zoekende zijn (Respondent B). Dat directie en GS zoekende zijn, blijkt ook verder in de praktijk. Wanneer er plannen zijn voor burgerparticipatie, wordt er soms vergeten hoeveel extra tijd, geld en ruimte daarvoor moet worden gegeven (Respondent A). Als het budget al zo onder druk staat, kan een ambtenaar eigenlijk meer slecht dan goed doen met burgerparticipatie, al wordt hier wel om gevraagd (Respondent B). Er wordt door ambtenaren gepleit voor een plan vanuit het bestuur met daarin op welke beleidsterreinen participatie ingezet kan worden, hoe dat moet worden gedaan en op welke treden ongeveer omdat ambtenaren nu ook niet altijd weten wat er van ze verwacht wordt (Respondent B). Daarbij wordt er een bepaalde ruggensteun verwacht van GS en de directie

wanneer er trajecten doorlopen worden. Als een ambtenaar ruimte geeft voor burgerparticipatie en er wordt tegen problemen aangelopen, verwachten ambtenaren dat het bestuur zich sterk maakt en zich schaart achter de ambtenaren van de provincie die in de uitvoering zitten (Respondent B, C). In de praktijk is hier vaak een schaarste aan doordat het bestuur ook erg druk is. De ondersteuning van het bestuur zou hier wellicht meer aandacht aan kunnen schenken (Respondent D). Al met al is de rol van GS en de directie als het gaat om burgerparticipatie positief stimulerend, maar laat de uitwerking hiervan nog vaak te wensen over zoals de ambtenaren van WK schetsen in hun aanbevelingen.

4.1.5 Subconclusie

In deze subconclusie wordt het bovenstaande samengevat. De eenheid WK houdt zich voornamelijk bezig met taken rondom de provinciale infrastructuur. Er zijn bij WK vijf respondenten interviews afgenomen waarin hele positieve ervaringen zijn gedeeld, maar waaruit ook leerpunten zijn te trekken omtrent burgerparticipatie. De kennis, kunde en houding van ambtenaren valt positief op. Ambtenaren kunnen de rol van procesmanager goed aannemen waardoor er een ordentelijk participatieproces uitgevoerd kan worden. Daarbij hebben de ondervraagde ambtenaren een duidelijk beeld van de rol van de politiek waardoor zij politiek sensitief kunnen worden bevonden. Als laatste kunnen de respondenten van WK goed omgaan met de belangen van enerzijds intern en anderzijds extern, al is dit niet altijd even makkelijk. Naast deze drie punten komt ook de mate van autonomie positief naar voren. WK, onderdeel van de provincie, heeft een sterke onderhandelingspositie omdat zij geldschietter zijn. Wanneer er een co-financier is of er moet een vergunning verleend worden, moeten zij deze sterke positie delen met andere partijen. De sterke positie stelt WK in staat om burgerinvloed toe te staan en mee te nemen in de onderhandelingen.

Naast deze positieve ervaringen, zijn er ook een aantal leerpunten. Het eerste leerpunt gaat over het uit handen durven geven van taken aan inwoners. Respondenten geven hier drie dingen aan. Ten eerste hebben zij weinig ervaring met meer uit handen geven, waardoor dit niet comfortabel is en zij dit dus liever niet doen. Ten tweede is het helemaal uit handen geven van taken ondenkbaar voor een respondent, waardoor een vorm van zelfbestuur onmogelijk wordt waarmee burgerparticipatie bemoeilijkt wordt. Als laatste leent de aard van het werk zich niet altijd voor burgerparticipatie. Wettelijke vereisten of technische taken zijn moeilijk om uit handen te geven.

Het tweede leerpunt richt zich op de mate van eigenaarschap voelen van de inwoners. Doordat de aard van het werk van WK technisch is, begrijpen inwoners dit vaak niet waardoor

zij geen eigenaarschap voelen en dus niet inspreken. Om inwoners toch het stuk eigenaarschap te laten voelen is het belangrijk dat zij een aanleiding of uitnodiging hebben om te participeren waardoor zij de noodzaak meer in gaan zien en daardoor eigenaarschap gaan voelen over het probleem waardoor burgerparticipatie hoger op de ladder kan plaatsvinden.

Het derde leerpunt gaat over het vertrouwen tussen inwoners en de ambtenaar. Zoals deze nu gemeten is, is het vertrouwen en daarmee de ruimte die een ambtenaar heeft om in te spreken nog goed. Op de lange termijn kunnen deze verhoudingen verslechteren doordat kaders beperkend zijn voor ambtenaren waardoor zij een gegronde klacht niet kunnen behandelen. Daarbij is het zo dat sommige medewerkers alle ruimte pakken om in te spreken en de inspraak van inwoners daarmee wegvegen omdat hun eigen plan volstaat. Dit kan in de toekomst ook leiden tot een veranderende verhouding tussen inwoner en ambtenaar wanneer dit niet verandert.

Het vierde leerpunt dat wordt aangehaald is het punt over de beschikbare kennis in de provincie over burgerparticipatie. Deze kennis is nu erg versplinterd over de provincie. Een groot deel van de kennis ligt bij Studio Vers Bestuur, waar maar twee respondenten naar verwijzen. Anderen werken met een hand-out en alle respondenten proberen met collega's (vooral met omgevingsmanagers) te sparren over het onderwerp. Iedereen geeft een andere draai aan burgerparticipatie waardoor er geen eenheid in werkwijze is. De facilitering vanuit de organisatie lijkt hiermee niet op orde en men vraagt dan ook om een centraal punt waar ook de leerervaring wordt bijgehouden.

Het vijfde leerpunt gaat over de steun van het management. De steun van het management wordt door de vijf respondenten zeker gevoeld. Er zijn enkele aanwijzingen dat dit niet geldt voor heel WK. De vorige projectmanager was al veel minder bezig met burgerparticipatie. Daarnaast steunen andere managers burgerparticipatie met een verkeerd argument: 'gedoe met inwoners voorkomen'. Wanneer iemand met een ander doel aan burgerparticipatie wil doen, kan het zo zijn dat deze persoon zich daar niet in gesteund voelt.

Het laatste leerpunt voor vanuit WK is gericht op de houding van het bestuur. De houding van het bestuur is positief en stimulerend tegenover burgerparticipatie en dit ervaart iedereen ook zo. De uitwerking daarvan valt daarentegen verkeerd. Wanneer er gesproken wordt over burgerparticipatie moet er ook extra tijd, geld en ruimte beschikbaar komen om de plannen uit te voeren. Dit is nu vaak niet zo. Daarnaast zijn de verwachtingen vanuit het bestuur rondom burgerparticipatie ook niet altijd duidelijk. Ambtenaren willen graag een plan met beleidsterreinen en beoogde treden van de participatieladder als leidraad voor hun werk. Als laatste is er soms een gemis aan ruggensteun wanneer ambtenaren tijdens een traject tegen

problemen aan lopen. Ambtenaren zouden het fijn vinden wanneer er problemen zijn, dat het bestuur achter hen komt staan en helpt met het oplossen van de problematiek, bijvoorbeeld door een actor aan te spreken op zijn/haar gedrag. Hierna wordt het werkdomein van Natuur voor Elkaar behandeld.

4.2 Natuur voor Elkaar

Natuur voor Elkaar (NVE) is een groep medewerkers die deel uitmaakt van de eenheid Natuur en Milieu (NM). Natuur voor Elkaar is een programma dat staat voor de uitvoering van het natuurbeleid van de provincie Overijssel. Dit beleid is vormgegeven door een mix van ondernemers, boeren, ecologen, vrijwilligers, ambtenaren, directeuren, natuurfans en actieve inwoners (Natuur voor Elkaar, z.d., p.2). De vijf respondenten die zijn geïnterviewd hebben verschillende functies binnen het programma. Een respondent is projectleider, twee respondenten zijn beleidsmedewerker uitvoering, een andere respondent is medewerker beleidsontwikkeling en realisatie en de vijfde respondent is beleidsontwikkelaar (Respondent F, G, H, I, J). Drie van de respondenten van beschrijven burgerparticipatie als een proces waar de overheid ruimte voor geeft. Zij omschrijven burgerparticipatie als een proces waarin inwoners samen met de provincie (Respondent F) meedenken en meedoen, het liefst vanaf het begin (Respondent I). Dit zodat het eindproduct iets is waarin het idee van inwoners is meegenomen (Respondent H). De twee overige respondenten zien burgerparticipatie als een initiatief wat komt vanuit de inwoner waarin zij voor het gemeengoed kunnen ontwikkelen, uitvoeren en onderhouden (Respondent G). Zij omschrijven burgerparticipatie als een proces waarbij inwoners verantwoordelijkheid nemen en eigenaarschap voelen voor hun leefomgeving (Respondent F). Direct valt op dat de respondenten al een andere definitie hebben van het begrip. Dit is ook te merken in de antwoorden die zijn gegeven op de interviewvragen die hieronder zijn uitgewerkt.

4.2.1 Kennis, kunde & houding ambtenaren

Ten eerste is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van ambtenaren. Hierover zijn vier vragen gesteld aan de vijf respondenten. De eerste vraag die is gesteld, doelt op het vermogen om een ordentelijk participatieproces op te kunnen zetten. Het is van belang dat een ambtenaar de rol van procesmanager op zich neemt om het burgerparticipatieproces ordentelijk te laten verlopen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Respondenten omschrijven hun rol in burgerparticipatie als verbinder tussen idee en mogelijkheden. Deze rol vervullen zij in gesprek

met inwoners over mogelijkheden in informatie, voorbeelden, expertise en financiën waarbij de eigen beleidsdoelen ook worden meegenomen (Respondent F, G, H, J). Respondenten omschrijven zichzelf als facilitator, enthousiasmeerder en helper (Respondent F, G, H, I) waarmee wordt aangegeven dat zij zich in het proces begeven als procesmanager. Als procesmanager hebben ambtenaren de kans om te bepalen wanneer in de beleidscyclus inwoners mogen participeren (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.10) en op welke manier, zoals beschreven in hoofdstuk 2.4. Door hun sturing wordt het proces ordentelijk en kan burgerparticipatie ook floreren.

De tweede vraag die is gesteld gaat in op een stuk machtsoverdracht naar de burger toe vanuit de ambtenaar. De participatieladder zoals geschetst door Arnstein (1969) eist een bepaalde houding van een ambtenaar. Een ambtenaar moet macht uit handen durven geven om zo vormen van burgerparticipatie mogelijk te maken (De Brauw et al, 2013, p. 146). Waar er bij informeren nauwelijks sprake is van machtsoverdracht, krijgen inwoners elke treden boven informeren meer macht in de vorm van zeggenschap of eigenaarschap (Arnstein, 1969). Door te vragen naar in hoeverre de respondenten taken uit handen durven te geven, is er een beeld ontstaan over de mate van machtsoverdracht bij NVE. Het beeld dat is ontstaan is dat respondenten taken en beslissingen uit handen durven te geven aan inwoners. Zij geven aan dat de energie bij inwoners zit en dat het daarom belangrijk is om los te laten (Respondent J). Hierbij wordt het Right To Challenge genoemd als voorbeeld (Respondent I). Het is van belang om te ondersteunen waar er vraag naar is (Respondent G) of waar de kwaliteit van het project te laag is (Respondent F). Waar respondenten zeker durven los te laten, zijn er soms wel beleidskaders die gevolgd moeten worden (Respondent H) waardoor helemaal loslaten soms onmogelijk is.

De derde vraag die is gesteld heeft betrekking op de mate van politieke sensitiviteit die een ambtenaar heeft. Burgerparticipatie kan gevoelig liggen met betrekking tot het imago van de politiek en het is belangrijk om de politiek goed mee te nemen in burgerparticipatie, waar politieke sensitiviteit een cruciale rol in speelt (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Er is gemeten of de ambtenaren politiek sensitief zijn door de rol van de politiek te bevragen. Alle vijf de respondenten hebben een duidelijk beeld over de rol van de politiek, de Provinciale Staten (PS), binnen de provincie. De rol van de politiek wordt vooral omschreven als kaderstellend (Respondent H, J) en het betrekken van inwoners bij burgerparticipatie (Respondent F, G). Daarbij wordt de provinciale politiek gezien als een gezonde mix van partijen die aan de ene kant burgerparticipatie aanmoedigen en aan de andere kant lange termijn opgaven het liefst zelf oplossen (Respondent I). Uit de gegeven antwoorden blijkt dat de

respondenten politiek sensitief zijn en hier omtrent burgerparticipatie rekening mee kunnen houden. Dit is van belang voor een goed verloop van het proces.

De laatste vraag die in dit onderdeel is gesteld gaat over de omgang van belangen. De vijf respondenten hebben het besef dat er botsende belangen kunnen ontstaan en handelen hier ook naar. Het gaat om maatwerk waar het kan (Respondent J), creatief nadenken (Respondent FG) en de regels en kaders uitrekken waar dat moet (Respondent F). Een goede balans zoeken tussen wens en haalbaarheid is belangrijk (Respondent H). Doen wat kan en uitleggen of alternatieven zoeken wanneer het niet kan (Respondent I). Sommige respondenten durven verder te vechten voor de belangen van inwoners dan anderen, maar iedere respondent ziet het belang van een goede balans hierin.

4.2.2 Kennis, kunde & houding inwoners

Ten tweede is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van inwoners. Hier zijn twee vragen over gesteld aan de respondenten van NVE. De eerste vraag heeft betrekking op de mate van eigenaarschap die inwoners voelen in een burgerparticipatietraject. Hoe meer inwoners eigenaarschap voelen, hoe meer zij zelf willen oplossen, hoe hoger zij op de participatieladder kunnen staan (WRR, 2012, p.100-101). NVE gaat voornamelijk aan het werk met initiatieven waarop inwoners moeten reageren of met initiatieven die uit inwoners zelf komen. De inwoners die reageren zijn hierdoor vaak enthousiast en voelen het stuk eigenaarschap (Respondent F). Regelingen waar inwoners op reageren zijn vaak zo ingestoken dat inwoners met een doordacht plan komen (Respondent J). Eigenaarschap dat komt vanuit initiatieven die inwoners zelf indienen, hangt vaak af van een aantal factoren. Wanneer inwoners zelf veel kennis hebben en de consequenties kunnen overzien, komen zij met een doordacht plan waar men eigenaarschap over voelt (Respondent I). Anderen komen met een idee en willen graag achterover hangen en kijken hoe de overheid het oplost (Respondent I). Daarnaast is er ook de groep die veel eigenaarschap voelt maar de consequenties niet goed kan overzien en advies nodig heeft (Respondent G, H). Het stuk eigenaarschap wat gevoeld wordt, hangt dus erg af van het initiatief en de initiatiefnemers.

De tweede vraag heeft betrekking op de mate van vertrouwen die een inwoner heeft tegenover een ambtenaar. Het is van belang dat ambtenaren de ruimte krijgen om mee te denken en te doen, om zo het burgerparticipatieproces juist te kunnen laten verlopen (WRR, 2012, p.100-101). Respondenten geven aan dat zij veel ruimte krijgen om mee te denken en te doen. Inwoners waarderen de input (Respondent J) en staan er ook erg voor open (Respondent H, I). De respondenten proberen om bewust met deze ruimte om te gaan (Respondent G). Aan de ene

kant zijn er randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden (Respondent F) of kan het initiatief wat meer body gebruiken waar de inspraak erg handig voor is (Respondent I). Daarnaast waken respondenten ook dat zij het initiatief daarmee niet ‘doodknuffelen’ (Respondent F) en het initiatief wel bij de inwoners laten (Respondent I). Er wordt wel opgemerkt dat natuur bij uitstek hier een geschikt onderwerp voor is. Er is veel onwetendheid bij inwoners over specifieke onderwerpen waardoor ze graag willen luisteren naar expertise (Respondent H).

4.2.3 Kennis, kunde & houding organisatie

Ten derde is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van de organisatie. De vijf respondenten hebben ieder hun eigen manier om kennis over burgerparticipatie te vergaren binnen de provincie Overijssel. Een respondent heeft geen idee waar in de organisatie deze kennis op te halen is (Respondent F). De vier andere respondenten leunen in de organisatie op de expertise van Studio Vers Bestuur voor kennis over burgerparticipatie. Diezelfde vier respondenten leunen ook op collega’s in de organisatie voor kennis omtrent het onderwerp (Respondent G, H, I, J). Respondenten geven aan dat je de wegen moet kennen binnen de organisatie en dat het dus voor nieuwe of externe medewerkers lastig is om aan de juiste informatie te komen (Respondent J). Er is dan ook geen vast protocol waarmee gewerkt wordt, wat dit extra lastig maakt (Respondent H). Wanneer het eigen netwerk binnen de organisatie niet meer voldoet, wordt er zelfstandig op internet verder gepioneerd of aangeklopt bij instanties zoals een universiteit (Respondent G). Andere voorbeelden die worden genoemd zijn de ontwikkelagenda (Respondent G) en een gevolgd traject bij Overijssel in beweging waar deze ambtenaar veel heeft kunnen sparren met collega’s over de inzet van burgerparticipatie en wat hierbij komt kijken, wat als enorm waardevol wordt geacht door de aangeleerde vaardigheden (Respondent F).

De tweede vraag die is gebruikt om de mate van facilitering vanuit de organisatie te meten is de steun vanuit het management. Steun vanuit het management zorgt ervoor dat een ambtenaar een burgerparticipatieproces vlot kan laten verlopen en gebruik kan maken van ‘scharrelruimte’ wanneer dit nodig is. Bij veel steun vanuit het management, kan NVE hoger op de participatieladder gaan staan (WRR, 2012, p.99-100). Alle vijf de respondenten geven aan dat zij veel steun voelen om aan de slag te gaan met burgerparticipatie. Een borging van steun zit in het programma zelf (Respondent I). Natuur voor Elkaar hoort het contact te stimuleren met inwoners (Respondent J). Er is een akkoord op burgerparticipatie, waardoor iedereen die ermee werkt ook zeker steun voelt vanuit het management (Respondent H). Naast de borging in het programma, wordt er ook gevraagd naar contact met burgers door

leidinggevend (Respondent G) en wordt er ook zeker steun verkregen vanuit het management wanneer het moeilijk wordt (Respondent F). Burgerparticipatie wordt beschreven als filosofie bij NVE (Respondent F). Er wordt wel betwist of dit in de hele organisatie zo is. Door de steun vanuit het programma voor burgerparticipatie, is er geen spanning voelbaar wanneer medewerkers met burgerparticipatie bezig zijn. Dit kan elders in de organisatie wel voelbaar zijn (Respondent J). Daarnaast heeft een andere respondent in het traject van Overijssel in beweging gemerkt dat het niet voor de hele provincie geldt dat men kan rekenen op steun vanuit het management wanneer het lastig wordt (Respondent F).

De laatste vraag is gesteld om de mate van autonomie te meten van een medewerker binnen de provincie. Om burgerparticipatie mogelijk te maken, is er vaak een keten van verschillende actoren die invloed hebben op het proces. Het is van belang dat de medewerker van de provincie als procesmanager kan blijven werken om zo ook het gewenste doel en dus de gewenste trede op de participatieladder te behalen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Om deze reden is er gevraagd naar de grootte en de verhoudingen binnen de keten om te meten of de medewerker procesmanager kan zijn en dus autonoom genoeg is om het gewenste doel te behalen. Respondenten geven aan dat de grootte van de keten per project kan verschillen. Bij een klein project of een project waarbij er strikte kaders zijn gesteld, zijn er vaak weinig deelnemers aan de keten. Hierbij zijn vaak alleen de provincie en de initiatiefnemer(s)/inwoner(s) betrokken (Respondent F, G, H, I, J). Wanneer het project omvangrijker is, dan nemen gemeenten (Respondent H, G, J), andere collega's binnen de provincie (Respondent H, G, J), groene partners, grondeigenaren, ondernemers en soms zelf gedeputeerden deel (Respondent I). Hoewel de verhoudingen in de keten als gelijkwaardig aanvoelen (Respondent F), wordt de provincie gezien als belangrijkste speler. Zij dient in veel initiatieven als hoofdcontactpersoon (Respondent J), financier (Respondent F, I) en ziet toe op regels (Respondent H). Hierdoor heeft de medewerker van de provincie genoeg ruimte om zelf beslissingen te nemen binnen de keten. Dit komt burgerparticipatie bij NM ten goede.

4.2.4 Houding bestuur

Als laatste is er gekeken naar de houding van het bestuur. De respondenten geven aan dat het bestuur niet zo sterk aanwezig is (Respondent F, I). Sommige respondenten kunnen daarom de rol van het bestuur niet goed beoordelen. Wel komt er naar voren dat de rol van het bestuur vooral kaderstellend is (Respondent J) en dat het aan NVE is om het goedgekeurde programma uit te voeren (Respondent F, G, I). Bij de uitvoering voelen zij zich gesteund door het bestuur (Respondent G). Een respondent maakt wel een duidelijk verschil tussen directie en GS. De

directie staat enorm open voor burgerparticipatie en staan er ook volledig achter. GS belijdt met de mond, maar vindt het lastiger om door te voeren (Respondent H). De respondent vermoedt dat dit komt door de hoeveelheid aan dossiers die ook aandacht verdienen. Daarbij merkt de respondent wel op dat ‘NuWijErbij’ is opgezet in opdracht van GS. In dit initiatief wordt de kloof tussen initiatieven vanuit de samenleving en de uitvoering gedicht (Respondent H). Hiermee laat GS zeker zien dat zij het ook een belangrijk onderwerp vinden, al lukt het doorvertalen hiervan dus niet altijd even goed. Dit is positief voor burgerparticipatie. Een respondent heeft nog een wens voor de directie, GS en ook voor PS. Deze respondent wil graag zien dat er meer aandacht besteed wordt aan het ophalen of stimuleren van initiatieven bij de zwijgende meerderheid (Respondent H). Voor het volledige beeld van wensen en opmerkingen, wordt deze wens aan dit stuk tekst toegevoegd.

4.2.5 Subconclusie

In deze subconclusie wordt het bovenstaande samengevat. Natuur voor Elkaar is een programma dat zorgt voor de uitvoering van natuurbeleid van de provincie Overijssel. Burgerparticipatie is écht onderdeel van dit uitvoeringsprogramma. Dit is ook te merken in de afgenomen interviews. Zo is de kennis, kunde en houding van de respondenten zeer positief te bestempelen. De respondenten nemen de rol als procesmanager op zich in het proces, durven los te laten aan inwoners, zijn politiek sensitief te noemen en kunnen heel erg goed maatwerk bieden aan de tegenstellingen tussen de belangen intern en extern. Daarnaast is het vertrouwen van inwoners in ambtenaren ook erg goed. Inwoners zijn vaak onwetend over het onderwerp natuur, waardoor zij open staan voor de inbreng van de ambtenaren. Hierin is het vertrouwen tussen boer en ambtenaar niet aan bod gekomen in de gesprekken. Een andere positieve ervaring die naar voren komt uit de interviews is de mate van autonomie die de respondenten hebben. Wanneer respondenten in de keten samen moeten werken om burgerparticipatie mogelijk te maken, worden zij gezien als cruciaal in de rol van hoofdcontactpersoon, financier en/of toezichthouder op regels. Hierdoor hebben respondenten veel macht om de gewenste richting en dus de gewenste treden op de participatieladder te bereiken. Naast de positieve ervaringen, zijn er ook enkele leerpunten te noemen voor NVE en/of de organisatie in het geheel.

Het eerste leerpunt gaat over het stuk eigenaarschap wat inwoners voelen. Inwoners hebben soms wel het stukje eigenaarschap dat zij voelen, maar niet genoeg expertise. Hierbij kan goed geholpen worden voor de medewerkers van NVE. Omgekeerd voelen sommige inwoners geen eigenaarschap, maar kloppen soms wel aan met een probleem. Wanneer een inwoner geen eigenaarschap voelt, kan met deze inwoner ook geen hogere stap op de

participatieladder worden behaald, wat een probleem kan worden omdat er dan niet verder ontwikkelt kan worden omtrent burgerparticipatie. Het is van belang om hier waakzaam voor te zijn en duidelijk te zijn over verwachtingen en mogelijkheden naar deze inwoners.

Een tweede leerpunt gaat over de kennis die in de organisatie op te halen is over burgerparticipatie. De kennis is enorm versplinterd over de organisatie, waardoor een respondent niet weet waar er kennis in de organisatie op te halen is. De ander respondenten halen kennis op bij SVB, collega's of zelfs buiten de organisatie omdat de expertise niet verwacht gevonden te worden binnen de organisatie. Daarnaast is er geen vast protocol waarmee gewerkt wordt. Dit maakt het dat medewerkers uitgaan van hun eigen lijnen binnen de organisatie en dat het voor nieuwe of externe medewerkers lastig is om deze kennis te achterhalen. Nieuwe medewerkers hebben dus moeite op de kennis te vinden en medewerkers die de provincie verlaten nemen waardevolle kennis mee die nergens worden opgeslagen omdat er geen protocollen voor zijn. Wanneer kennis moeilijk beschikbaar is en reflectie daardoor moeilijk wordt, komt het proces van burgerparticipatie in gevaar. Dit is een serieuze overweging voor de provincie om actie op te ondernemen.

Een derde leerpunt is er een die meer geldt voor de provincie in het algemeen. Bij NVE wordt de steun van het management enorm gevoeld als het gaat om burgerparticipatie. Er is zelfs borging van burgerparticipatie in het programma. Er wordt opgemerkt dat niet alle medewerkers deze borging hebben, waardoor er spanning kan ontstaan wanneer medewerkers met burgerparticipatie in aanraking komen. Daarnaast heeft een respondent een traject gevolgd omtrent burgerparticipatie waaruit blijkt dat niet alle managers steun bieden aan burgerparticipatie. Dit is helemaal lastig als het moeilijk wordt in een traject en een medewerker er niet in gesteund wordt en dus een punt waar over gesproken moet worden als er een wens is om burgerparticipatie meer in te zetten.

Het laatste leerpunt gaat over de houding van het bestuur. NVE voert een goedgekeurd programma uit. Het bestuur heeft dit goedgekeurd, waardoor de rol binnen het programma voor het bestuur klein is. Hierdoor kunnen niet alle respondenten een even duidelijk antwoord formuleren op de houding van het bestuur. Een respondent kan wel een duidelijk verschil noemen tussen de directie en het bestuur. Waar de directie enorm open staat voor burgerparticipatie, vindt GS het ook belangrijk, maar vinden het lastiger om het door te voeren. Verwacht wordt dat dit komt doordat dit onderwerp niet de volledige aandacht krijgt omdat er veel dossiers zijn waar gedeputeerden zich mee bezig moeten houden. Na dit leerpunt heeft een respondent ook nog een wens voor de verbetering van burgerparticipatie in de provincie. Deze respondent zou graag willen zien dat er meer aandacht besteed wordt aan het ophalen of

stimuleren van initiatieven bij de zwijgende meerderheid om een volledig beeld te krijgen van wat inwoners ervan vinden en zou graag zien dat hier meer mee gedaan wordt. Hierna wordt het laatste werkdomein behandeld, de omgevingsvisie.

4.3 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een werkdomein waarin burgerparticipatie bij de invoering een rol in gaat spelen. Uit de interviews blijkt of dit werkdomein hier ook geschikt voor is. De Omgevingsvisie bepaalt kaders rondom de fysieke leefomgeving waar met partners in de regio verdere invulling aangegeven wordt. Daarin is als uitgangspunt genomen dat de provincie zelf de verantwoordelijkheid voor besluiten gaat dragen (Programma herziening Omgevingsvisie Overijssel, 2020b, p.7). Centraal in deze omgevingsvisie gaat het stuk identiteit staan, waar veel burgerparticipatie op ingezet gaat worden (Respondent N). De vijf respondenten die zijn geïnterviewd hebben verschillende functies binnen de organisatie en ook met betrekking tot de Omgevingsvisie. Ten eerste zijn twee respondenten in de functie van programmamanager geïnterviewd, daarnaast hebben er twee communicatieadviseurs deelgenomen die zich richten op burgerparticipatie bij de Omgevingsvisie en is er een beleidsontwikkelaar met een expertise op communicatie en participatie geïnterviewd. Alle respondenten gaan deelnemen aan het proces waar ambtenaren direct informatie gaan ophalen bij inwoners. Deze respondenten is ook gevraagd een definitie te geven van het begrip burgerparticipatie. Hier worden kritische antwoorden op gegeven. Burgerparticipatie dekt de lading niet, het komt neer op inwoners die mee mogen doen aan iets wat al bestaat (Respondent O) en de opmerking dat geen enkele inwoner zichzelf kan vinden in het woord burger waardoor burgerparticipatie iets is van niet bestaande mensen (Respondent L). Wanneer respondenten antwoord geven naar wat het in een ideaalbeeld zou betekenen, gebruiken zij omschrijvingen zoals samen vanaf het begin dingen oppakken (Respondent K), inwoners vragen om mee te denken over bepaalde dilemma's en onderwerpen en daar iets mee doen (Respondent M) of de oprechte interactie tussen inwoners en overheid vanuit nieuwsgierigheid en vertrouwen (Respondent N). Uit de antwoorden van vier respondenten is te merken dat zij kritisch zijn over het begrip burgerparticipatie en begrijpen dat er een diepere complexiteit achter schuil gaat. Maar één respondent geeft een opmerking van waaruit burgerparticipatie iets is wat alleen vanuit de overheid komt. Hieronder worden de antwoorden van de respondenten weergegeven.

4.3.1 Kennis, kunde & houding ambtenaren

Ten eerste is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van ambtenaren. Hierover zijn vier vragen gesteld aan de vijf respondenten. De eerste vraag die is gesteld, doelt op het vermogen om een ordentelijk participatieproces op te kunnen zetten. Het is van belang dat een ambtenaar de rol van procesmanager op zich neemt om het burgerparticipatieproces ordentelijk te laten verlopen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Alle vijf de respondenten laten kenmerken zien dat zij in hun werk als procesmanager opereren. Dit is van belang om zo sturing te geven aan waar in de beleidscyclus inwoners mogen participeren (Van den Nieuwenhuijzen & Steur, 2005, p.10) en op welke manier zoals beschreven in hoofdstuk 2.4. Alle respondenten zijn veel bezig met het faciliteren en begeleiden van trajecten. Twee respondenten hebben dit als verantwoordelijkheid (Respondent N, O), één respondent doet dit meer gericht vanuit de specialisatie van communicatie (Respondent M), een andere respondent doet dit vanuit de ervaring die deze persoon heeft (Respondent K) en de vijfde respondent richt zich hierin meer op nieuwe manieren vinden om de kracht van de samenleving aan te boren en helpt hierin ook inwoners (Respondent L). Iedere respondent heeft een eigen invulling en specialisatie, maar elke respondent heeft wel het vermogen om een ordentelijk participatieproces op te zetten.

De tweede vraag die is gesteld gaat in op een stuk machtsoverdracht naar de burger toe vanuit de ambtenaar. De participatieladder zoals geschetst door Arnstein (1969) eist een bepaalde houding van een ambtenaar. Een ambtenaar moet macht uit handen durven geven om zo vormen van burgerparticipatie mogelijk te maken (De Brauw et al, 2013, p. 146). Waar er bij informeren nauwelijks sprake is van machtsoverdracht, krijgen inwoners elke treden boven informeren meer macht in de vorm van zeggenschap of eigenaarschap (Arnstein, 1969). Door te vragen naar in hoeverre de respondenten taken uit handen durven te geven, is er een beeld ontstaan over de mate van machtsoverdracht bij de Omgevingsvisie. Wat opvalt in dit werkdomein is dat alle respondenten taken en beslissingen aan inwoners in bepaalde mate over durven te laten. De ene respondent is hier stelliger in dan de ander. Een respondent wil de taken juist uit handen geven zodat inwoners leren zelfstandig hun problemen en taken op te pakken (Respondent K). Andere respondenten durven het wel, maar zetten bijvoorbeeld vraagtekens of inwoners wel genoeg kracht en zelfbewustzijn hebben om die rol goed op te pakken (Respondent L) of dat lange termijn opgaven hier wel geschikt voor zijn (Respondent M). Daarmee vragen zij zich af of de Omgevingsvisie hier altijd wel geschikt voor is. Ruimtelijke ordening is nooit een optelsom van individuele keuzes, het is juist van belang dat individuele belangen worden afgewogen tegen het publieke belang en dat de provincie goed let op welke groep zij dienen. Met burgerparticipatie kan het zo zijn dat dit niet goed gewaarborgd wordt als

men hoog op de ladder gaat werken (Respondent O). Ambtelijke opdrachtgevers zijn hierin dan ook vaak terughoudend, waar er soms meer mogelijkheden zijn. De groep van de Omgevingsvisie heeft er ook meer van heeft gemaakt door het thema identiteit centraal te stellen waardoor er meer mogelijk is op het gebied van burgerparticipatie (Respondent N, O). Naast de twijfel of de kern van hun eigen onderwerp altijd geschikt is voor burgerparticipatie, twijfelen respondenten ook aan het vermogen van collega's elders in de organisatie of zij taken en beslissingen uit handen durven te geven aan inwoners. Sommige collega's zien de beste vorm van burgerparticipatie als een formeel antwoord geven aan insprekers in een notitie (Respondent N) en het algemene beeld is dat niet veel collega's binnen de provincie durven los te laten (Respondent M). Een eerste stap om hierin verbetering in te krijgen is gelegd in het programma van de Omgevingsvisie zelf. Het gesprek over de identiteit wordt gevoerd door participatiepioniers, medewerkers van de provincie, die gaan doorleven hoe het is om direct contact te hebben met een inwoner in een gesprek dan vanuit hun expertise rol ergens op te reageren (Respondent N). Hierdoor komen meer medewerkers in aanraking met burgerparticipatie en wordt de drempel om een dergelijk instrument te gebruiken ook lager.

De derde vraag die is gesteld heeft betrekking op de mate van politieke sensitiviteit die een ambtenaar heeft. Burgerparticipatie kan gevoelig liggen met betrekking tot het imago van de politiek en het is belangrijk om de politiek goed mee te nemen in burgerparticipatie, waar politieke sensitiviteit een cruciale rol in speelt (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Er is gemeten of de ambtenaren politiek sensitief zijn door de rol van de politiek te bevragen. Alle vijf de respondenten hebben een duidelijk beeld over de rol van de politiek, de Provinciale Staten (PS), binnen de provincie. Ze zien PS als de schakel die het dichtste bij de inwoner staat (Respondent K, O) en het orgaan dat controleert, kaders stelt en het volk vertegenwoordigd (Respondent L). Deze rol wordt gezien als belangrijk (Respondent M) en cruciaal (Respondent N). Naast een formele taakomschrijving, komt er wel een duidelijke wens naar voren vanuit deze groep respondenten. Waar er begrip is dat er weinig tijd is voor PS-leden om hun taken te vervullen, is er de wens dat zij het stuk volksvertegenwoordiging actiever gaan uitdragen (Respondent K, L, M, N, O). Respondenten willen graag dat de kracht van de samenleving beter wordt ontvlamd (Respondent L) en dat de gewone inwoner eens meer gehoord wordt dan alleen de gebruikelijke kringen (Respondent O) en zien PS hier als geschikte aanvoerder voor (Respondent L). Uit deze kritische kanttekeningen blijkt des te meer dat de respondenten een duidelijk beeld hebben van de rol van de politiek en dus ook politiek sensitief zijn.

De laatste vraag die in dit onderdeel is gesteld gaat over de omgang van belangen. Waar interne systemen bij de provincie vooral uitgaan van rechtmatigheid, gelijkheid,

verantwoording en beperking, vragen inwoners buiten de organisatie om maatwerk, ruimte en mogelijkheden. Hier moet een goede balans in gevonden worden die per participatietraject verschilt, wat vraagt dat een ambtenaar kan schakelen tussen de eigen organisatie en de buitenwereld (Van der Steen et al., 2014, p.41). De vijf respondenten hebben het besef dat er botsende belangen kunnen ontstaan, maar zijn daarom extra alert op het gezamenlijke belang om de goede balans te vinden (Respondent K). Het gezamenlijke belang wordt gezocht door het bij elkaar brengen van belangen door bijvoorbeeld de Staten actief uit te nodigen bij bijeenkomsten met inwoners (Respondent M). Daarnaast wordt er goed geluisterd naar inwoners, zonder de expert in het gesprek te zijn (Respondent N). De kloof die bestaat tussen belangen, komt ook voort uit de inwoners die niet voelen dat de provincie er is namens hen. Een Respondent probeert om deze reden de democratische kloof te verkleinen om zo een balans te vinden (Respondent L). Voor de Omgevingsvisie wordt burgerparticipatie maar mondjesmaat toegelaten, waardoor de belangen van de inwoners hier specifiek worden ingebracht via de ‘zijweg’ van de identiteit (Respondent O). De belangen van inwoners worden hierdoor beter vertegenwoordigd, wat de balans ten goede komt en benadrukt dat deze groep ambtenaren doordacht omgaat met belangen.

4.3.2 Kennis, kunde & houding inwoners

Ten tweede is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van inwoners. Hier zijn twee vragen over gesteld aan de respondenten van de Omgevingsvisie. De eerste vraag heeft betrekking op de mate van eigenaarschap die inwoners voelen in een burgerparticipatietraject. Hoe meer inwoners eigenaarschap voelen, hoe meer zij zelf willen oplossen, hoe hoger zij op de participatieladder kunnen staan (WRR, 2012, p.100-101). Het algemene beeld is dat inwoners over het algemeen gemotiveerd zijn of gemotiveerd kunnen worden. Inwoners zijn gemotiveerd wanneer het onderwerp henzelf boeit (Respondent N), raakt (Respondent K) of wanneer ze er kennis over hebben (Respondent M). Inwoners kunnen ook gemotiveerd worden door wat bevoegd gezag, in dit geval de provincie, toestaat. Wanneer een organisatie hoog op de ladder wil gaan staan, worden inwoners ook enthousiast en vice versa (Respondent L). Dit is gunstig voor burgerparticipatie in het algemeen. Specifiek is er op de Omgevingsvisie weinig plaats voor inspraak. De kaders die gevolgd worden laten dit nauwelijks toe. Er is alleen inspraak via een zijweg van identiteit. Binnen de provincie ziet deze Respondent Natuur Voor Elkaar als enige geschikte plek voor burgerparticipatie, omdat er verder in de provincie veel beleid is maar weinig inspraakmogelijkheden (Respondent O). Dit wordt door respondenten dan ook gezien

als een gemiste kans voor de Omgevingsvisie omdat het stuk eigenaarschap er wel is vanuit de inwoner (Respondent N).

De tweede vraag heeft betrekking op de mate van vertrouwen die een inwoner heeft tegenover een ambtenaar. Het is van belang dat ambtenaren de ruimte krijgen om mee te denken en te doen, om zo het burgerparticipatieproces juist te kunnen laten verlopen (WRR, 2012, p.100-101). Respondenten geven aan dat zij genoeg ruimte hebben om input te leveren (Respondent K, M). Juist in een fase waarin burgerparticipatie soms nog een zoektocht is, wordt de inbreng van een ambtenaar erg gewaardeerd (Respondent L). Een goed gesprek komt daarin ook van twee kanten en ambtenaren stellen hierin scherpe vragen (Respondent N), maar luisteren ook heel goed naar de visie van inwoners (Respondent O). Hierin worden dan ook geen problemen voorzien wat betreft de Omgevingsvisie.

4.3.3 Kennis, kunde & houding organisatie

Ten derde is er gekeken naar de kennis, kunde en houding van de organisatie. Om dit te meten zijn er drie vragen gesteld aan de respondenten. De eerste twee vragen zijn gebruikt om de mate van facilitering vanuit de organisatie te meten. De eerste vraag meet de beschikbare kennis over burgerparticipatie in de organisatie. Burgerparticipatie vraagt om maatwerk en waardenafwegingen waarbij reflectie en informatie van belang zijn om het proces in goede banen te leiden (Van der Steen et al., 2014, p.41). Drie respondenten geven aan dat zij bij Studio Vers Bestuur aankloppen voor informatie of reflectie op burgerparticipatie (Respondent L, M, N). Daarnaast worden nog enkele andere personen genoemd, zoals collega's bij communicatie, NVE, Natura 2000 en communicatie (Respondent M, O). Er is hier veel kennis op te halen maar niet op één plek (Respondent K, L, O). Medewerkers die er al langer werken, kennen de paden. Wanneer de organisatie onbekend is zoals bij een nieuwe medewerker of inhuur dan weet deze persoon niet waar deze moet zijn (Respondent K). Een aanbeveling om mee te nemen vanuit een respondent is dan ook om een centraal punt in te richten voor burgerparticipatie, helemaal met de komst van de nieuwe Omgevingswet waar participatie verplicht wordt (Respondent O).

De tweede vraag die is gebruikt om de mate van facilitering vanuit de organisatie te meten is de steun vanuit het management. Steun vanuit het management zorgt ervoor dat een ambtenaar een burgerparticipatieproces vlot kan laten verlopen en gebruik kan maken van 'scharrelruimte' wanneer dit nodig is. Bij veel steun vanuit het management, kan het team van de Omgevingsvisie hoger op de participatieladder gaan staan (WRR, 2012, p.99-100). Alle vijf de respondenten geven aan dat zij veel steun voelen om aan de slag te gaan met

burgerparticipatie. Zij voelen dit vanuit het management en ook vanuit de Commissaris van de Koning (Respondent K). Naarmate van tijd komt er steeds meer steun, omdat men steeds meer te weten komt over burgerparticipatie en de inzet ervan. Hierdoor vindt de respondent dat deze persoon ook serieus genomen wordt (Respondent L). Managers kijken mee en houden respondenten een kritische spiegel voor (Respondent M). Naast deze positieve antwoorden, is er ook een ander geluid van managers buiten de Omgevingsvisie die burgerparticipatie te veel tijd, geld en uren vinden kosten (Respondent N). Er is sprake van een tweedeling in managers, met aan de ene kant diegene die burgerparticipatie toejuichen en het een verrijking vinden en aan de andere kant managers die er negatief tegenover staan. Het ligt eraan welke manager er wordt getroffen is de conclusie (Respondent O).

De laatste vraag is gesteld om de mate van autonomie te meten van een medewerker binnen de provincie. Om burgerparticipatie mogelijk te maken, is er vaak een keten van verschillende actoren die invloed hebben op het proces. Het is van belang dat de medewerker van de provincie als procesmanager kan blijven werken om zo ook het gewenste doel en dus de gewenste trede op de participatieladder te behalen (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Om deze reden is er gevraagd naar de grootte en de verhoudingen binnen de keten om te meten of de medewerker procesmanager kan zijn en dus autonoom genoeg is om het gewenste doel te behalen. De keten binnen de Omgevingsvisie kan erg groot worden. Binnen de provincie zijn GS en PS de organen die de beslissingen nemen. Het kernteam Omgevingsvisie en de participatiepioniers geven hier invulling aan (Respondent M). Zij werken vanuit hun rol met veel stakeholders. Collega's en teamleiders binnen de provincie met verschillende expertises, gemeenten, waterschappen, boeren, Staatsbosbeheer, belangenverenigingen, onderwijsinstellingen, lokale partners en natuurlijk inwoners wat vaak de usual suspects zijn (Respondent K, L, M, N, O). Deze lijst verschilt per traject (Respondent N) en is niet volledig. Zoals hierboven zichtbaar, zijn GS en PS de beslissende macht waarbij het kernteam en de participatiepioniers invulling geven aan wat is vastgesteld. De ambtenaren van de provincie hebben dus de mogelijkheid om de rol als procesmanager goed te vervullen en autonoom genoeg te werken om het gewenste en gestelde doel van GS en PS te behalen (Respondent M). Andere deelnemers aan de keten doen mee, maar er zijn geen antwoorden gegeven waaruit blijkt dat de autonomie van de provinciale ambtenaar in gevaar komt.

4.3.4 Houding bestuur

Als laatste is er gekeken naar de houding van het bestuur. Onder het bestuur vallen in deze vraag GS en de directie. Wanneer het bestuur stimulerend is op het gebied van

burgerparticipatie, kan er een veel hogere trede op de participatieladder worden bereikt dan wanneer zij een blokkerende, negatieve houding hebben (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). Om deze reden is er gevraagd naar de rol van het bestuur als het gaat om burgerparticipatie. GS vindt het spannend om een duidelijke rol aan te nemen binnen burgerparticipatie en houden zich hierbij erg vast aan het advies van het CMT (Centraal Management Team) (Respondent M). Waar de CdK en de bestuurlijke opdrachtgever enorm betrokken zijn (Respondent M), is het algemene beeld dat het nog spannend is om hoger op de ladder te gaan staan dan wat GS gewend is (Respondent N). Dit wordt bestempeld als een gemiste kans, omdat de benodigde eigenaarschap bij inwoners wel aanwezig is (Respondent M). Daarbij bestaat het beeld dat sommige leden van GS de voordelen van burgerparticipatie nog niet zien (Respondent O) en soms op tegenstand stuiten bij PS, wat het proces niet ten goede komt (Respondent M). Een wens vanuit respondenten is dat GS een duidelijkere rol inneemt waarbij burgerparticipatie actief wordt uitgedragen (Respondent K). Vanuit deze rol is er ook de wens dat leden van GS aansluiten bij inwonerbijeenkomsten over de Omgevingsvisie, waardoor burgerparticipatie als een olievlek kan uitspreiden over de provincie, projecten en programma's (Respondent M). Dit verzoek betreft alle leden van GS, omdat de Omgevingsvisie alle portefeuilles raakt (Respondent L, M). Als het gaat over de directie, geven respondenten aan dat het verschilt per persoon hoe er wordt omgegaan met burgerparticipatie. De directieleden die betrokken zijn bij de Omgevingsvisie staan heel erg open voor burgerparticipatie (Respondent N) en stimuleren ook een open houding met het Nieuw Overijssels Normaal (NON) (Respondent O). Waar de houding goed wordt bevonden, zijn de acties daar soms niet mee in lijn. Een deel van het personeel waar de directie voor verantwoordelijk is, neemt burgerparticipatie nog niet serieus. Daarbij worden de middelen voor burgerparticipatie soms niet beschikbaar gesteld bij een project waar dit wel mogelijk is (Respondent O). Een wens vanuit de respondenten is dan ook dat de directie burgerparticipatie intern meer gaat uitdragen en met een centraal plan komt hoe de provincie met burgerparticipatie om gaat (Respondent K).

Een provincie breed advies dat ter sprake kwam bij de rol van het bestuur wordt hieronder ook genoemd. Een respondent benadrukt de unieke rol van de provincie in burgerparticipatie. Geen enkele andere provincie heeft Studie Vers Bestuur, terwijl ze wel allemaal een kerntaak kwaliteit openbaar bestuur hebben en overal dezelfde worstelingen plaatsvinden. Zonder dat er veel geld weggegeven hoeft te worden, kan de provincie zich onmisbaar en geliefd maken. Er ligt hier een uitdaging om die rol steviger te maken. De respondent merkt dat gemeente, waterschappen, dorpen, wijken en coöperaties behoefte hebben

aan de provincie als strategisch partner, waar BZK en de VNG deze rol niet pakken en gemeenten en waterschappen deze rol ook niet (kunnen) oppakken. De bal ligt bij de provincie en daar kan nog een tandje bovenop (Respondent L).

4.3.5 Subconclusie

In deze subconclusie wordt het bovenstaande samengevat in positieve ervaringen en leerpunten. De Omgevingsvisie bepaalt kaders rondom de fysieke leefomgeving waar met partners in de regio verdere invulling aangegeven wordt. Burgerparticipatie komt terug als zoektocht naar identiteit. Als respondenten bezig gaan met burgerparticipatie blijkt het uit de interviews dat zij de rol als procesmanager goed kunnen aannemen, dat ze politiek sensitief zijn en dat de omgang met de verschillende belangen zeer zorgvuldig gebeurt. Vanuit de politieke sensitiviteit komt zelfs de wens naar voren om PS meer bezig te zien met de het actief uitdragen van burgerparticipatie. Daarnaast is er een erg positief beeld over de kennis, kunde en houding van inwoners. Inwoners kunnen gemotiveerd zijn of gemotiveerd worden waaruit blijkt dat zij een stuk eigenaarschap kunnen bezitten en het vertrouwen vanuit de inwoners naar een ambtenaar is groot in deze zoektocht zoals een respondent omschrijft. Een laatste positieve ervaring heeft betrekking op de positie van de organisatie en medewerker(s) in de keten van burgerparticipatie. Uit de interviews komt naar voren dat de medewerker het gevoel heeft zelf beslissingen te kunnen nemen. Hierdoor kan deze persoon de gestelde doelen en gestelde treden op de participatieladder behalen en dus de opdracht juist uitvoeren. Naast de positieve ervaringen, zijn er ook enkele leerpunten te noemen voor de Omgevingsvisie en/of de organisatie in het geheel.

Het eerste leerpunt heeft betrekking op machtsoverdracht naar inwoners toe. Respondenten durven in een bepaalde mate los te laten maar er zijn drie knelpunten benoemd. Ten eerste heerst er een vraag of de Omgevingsvisie geschikt is voor burgerparticipatie omdat het een lange termijn opgave is waar het publieke belang centraal moet staan in plaats van belang van een individuele participant. Daarnaast vragen respondenten zich af of inwoners de kracht en het zelfbewustzijn hebben om een hogere trede op de participatieladder aan te kunnen. Als laatste is er een organisatiebreed aandachtspunt wat gaat over andere collega's in de organisatie. Respondenten geven aan dat collega's formeel informeren de beste vorm van participatie vinden en dat het algemene gevoel is dat collega's niet durven los te laten. De Omgevingsvisie gaat in haar participatieproces wel werken met directe collega's door hen te laten praten met inwoners, waardoor aan dit leerpunt wordt gewerkt.

Het tweede leerpunt heeft betrekking op de aanwezige kennis in de organisatie over burgerparticipatie. Respondenten geven aan dat er veel kennis aanwezig is over burgerparticipatie, maar dat deze kennis versplinterd is over de organisatie. Nieuwe of externe medewerkers hebben hierdoor moeite met het vinden van de juiste informatie. Juist omdat de Omgevingsvisie vraagt om een gedeelte verplichte burgerparticipatie is deze juiste kennis hard nodig voor het goede verloop van het proces. Een respondent stelt dan ook voor om een centraal punt binnen de organisatie in te richten voor deze vragen om zo een positieve bijdrage te leveren aan burgerparticipatie.

Het derde leerpunt heeft organisatiebreed betrekking op de steun vanuit het management. Waar de respondenten zich allen gesteund voelen door hun management, worden er ook voorbeelden genoemd elders in de organisatie waar dit niet het geval is. Er zijn managers die burgerparticipatie te veel tijd, geld en uren vinden kosten. Het ligt er dus net aan welke manager getroffen wordt binnen de organisatie. Dit heeft een negatief effect op burgerparticipatie.

Het laatste leerpunt gaat over de rol van het bestuur. Ten eerste geven respondenten aan dat GS het spannend vindt om hoger op de ladder te staan dan zij gewend is. Daarnaast zien niet alle GS-leden de voordelen van burgerparticipatie en duidt men soms op tegenstand in PS wat wordt ervaren als lastig. Respondenten zien kansen om de rol van GS te verbeteren. Zij willen dat GS een duidelijkere rol aanneemt als het gaat om burgerparticipatie en zien GS-leden graag verschijnen bij de inwonersbijeenkomsten om de praktijk mee te maken. Opvallend is dat dit hier explicieter wordt genoemd, dan bij WK en Natuur voor Elkaar. Enkele respondenten hebben een expertise op burgerparticipatie, waardoor de leerpunten ook duidelijker genoemd worden. Naast GS is er ook gevraagd naar de directie. Waar de directie een open houding heeft tegenover burgerparticipatie, stellen zij soms de middelen niet beschikbaar voor burgerparticipatie. Daarnaast hebben respondenten het idee dat sommige leden van de directie burgerparticipatie niet serieus nemen. Respondenten zien ook kansen voor de directie om hun rol te verbeteren. Respondenten willen graag zien dat de directie burgerparticipatie meer intern gaat uitdragen en dat zij ook een centraal plan van aanpak bedenken voor burgerparticipatie zodat de provincie als één organisatie naar buiten kan treden met de aanpak van burgerparticipatie.

4.4 Counterinterview: inwoner aan het woord

Voor dit onderzoek is er ook een counterinterview gehouden met één inwoner. Dit is gedaan om niet een compleet eenzijdige visie te beschrijven in dit onderzoek. De inwoner heeft vragen gekregen die bijna gelijk zijn aan de vragen die de ambtenaren hebben gekregen, maar dan gericht op een inwoner. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 1. Deze inwoner doet aan burgerparticipatie bij de provincie Overijssel. Deze persoon werkt mee aan een project waarmee groene daken worden gerealiseerd binnen de provincie Overijssel (Respondent P). De inwoner wil hiermee bijdragen aan meerdere onderwerpen zoals verduurzaming, hitte, water, omgeving en economie. Bij dit initiatief is er uitgegaan van welwillende luie, niet-wetende inwoners die met een paar klikken hun daken kunnen vergroenen door een formulier in te vullen. Deze inwoner ziet burgerparticipatie als iets waar inwoners meehelpen en -werken aan projecten die niet persé in hun eigen portfolio zitten. Inwoners zien de urgentie van een probleem en springen in bij het portfolio van de overheid en semioverheid waarbij inwoners zelfs soms nog meer doen (Respondent P). Het interview met de inwoner is hieronder opgedeeld in vragen over de kennis, kunde en houding van ambtenaren, inwoner en organisatie. De houding van het bestuur is buiten beschouwing gelaten, gezien de vraag hier over de aanpassing van de interne rolopvatting gaat, hetgeen een inwoner geen zicht op heeft.

4.4.1 Kennis, kunde en houding ambtenaren

Als eerste is er gevraagd naar de rol van een ambtenaar in het participatieproces. Het is van belang dat een ambtenaar een ordentelijk participatieproces op kan zetten, voor het goede verloop van het proces (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). De inwoner geeft aan dat de grote organisatie kaders stelt en zo het proces beheert. Er wordt aangegeven dat het hierbij wel belangrijk is om rekening te houden met redelijkheid en billijkheid waarbij rechts over het lijntje wordt gegaan en links wordt gecompenseerd (Respondent P). Daarnaast is het van belang dat ambtenaren macht uit handen durven te geven en hierover is een vraag gesteld aan de respondent (De Brauw et al, 2013, p. 146). De provincie wil verduurzamen en stelt hiervoor geld beschikbaar aan inwoners. Hiermee geven zij de macht om eigen beleid te voeren uit handen aan inwoners. De derde vraag is gesteld met het oog op de rol van de politiek in burgerparticipatie. De rol van politiek binnen burgerparticipatie is volgens de inwoner het goede voorbeeld geven. Wanneer een grotere overheid zegt ‘nou jongens ga het maar doen met elkaar’, verwacht de respondent dat er in huizen, straten en wijken ook meer gaat gebeuren. De ene partij maakt zich wel harder voor burgerparticipatie dan een andere partij (Respondent P). De laatste vraag die is gesteld, gaat over de omgang van belangen tussen intern de provincie en

extern de inwoners. Er moet genoeg balans zijn hierin om burgerparticipatie mogelijk te maken (Van der Steen et al., 2014, p.41). De inwoner merkt het belang van deze balans ook direct op en merkt dit ook in de relatie tot de provincie. Soms moet er net buiten de lijntjes gekleurd worden om iets mogelijk te maken en dat is in deze relatie ook aan de orde. Dit is mogelijk omdat de medewerker van de provincie is overtuigd van de efficiënte impact van het project. Dit maakt dat er gedeelde belangen zijn, waardoor de balans makkelijker te vinden is (Respondent P). De gegeven antwoorden sluiten positief aan bij de bevindingen uit de interviews met ambtenaren.

4.4.2 Kennis, kunde en houding inwoners

Ten tweede is er gevraagd naar de kennis, kunde en houding van inwoners. De vragen zijn direct gericht aan de respondent omdat deze een inwoner betreft. Ten eerste is er gevraagd naar de mate van eigenaarschap door middel van twee vragen. Als eerste is er gevraagd wat er van de provincie verwacht wordt als het gaat om burgerparticipatie. Deze inwoner stelt dat wanneer inwoners komen met een initiatief dat aansluit bij eigen doelstellingen van de provincie, dat de provincie hier niet tussen moet gaan zitten. Wanneer een groep inwoners capabel wordt geacht, moet de provincie dit toejuichen (Respondent P). Hierna is er gevraagd naar de eigen rol in burgerparticipatie (WRR, 2012, p.100-101). De respondent geeft aan dat de rol die wordt aangenomen vooral faciliterend en motiverend is. Faciliterend omdat het mogelijk wordt gemaakt om een groen dak te krijgen, motiverend omdat de respondent er zelf enthousiast over is en dit graag wil overbrengen naar inwoners. Een goede balans in de verwachtingen van de provincie en de inbreng van inwoners zorgt hier voor een goede basis voor burgerparticipatie (Respondent P). Als laatste is er gevraagd naar de rol van de ambtenaar in het participatietraject om zo een uitspraak te kunnen doen of de ambtenaar vertrouwd wordt om een sturing te geven in het proces als dit nodig is (WRR, 2012, p.100-101). De ambtenaar helpt met het vormen van doelstellingen en om te kijken naar het budget en mag dus inhoudelijk betrokken zijn bij het proces, wat positief is voor burgerparticipatie (Respondent P). De antwoorden op de vragen over de kennis, kunde en houding van inwoners laten een beeld zien van eigenaarschap bij inwoners, vertrouwen jegens ambtenaren en schept een verwachting van de provincie. De gegeven antwoorden sluiten in positieve zin aan op de antwoorden die gegeven zijn door ambtenaren.

4.4.3 Kennis, kunde en houding organisatie

Als laatste onderwerp is er gevraagd naar de kennis, kunde en houding van de organisatie. Ten eerste is er gevraagd naar de kennis die ambtenaren hebben over burgerparticipatie (Van der

Steen et al., 2014, p.41). De inwoner geeft aan dat zij heel duidelijk uit hebben gelegd wat hun plan was, waardoor ambtenaren ook goed wisten wat er van hen verwacht werd. Of de ambtenaar ook een goede kennis heeft over burgerparticipatie, is daar niet uit af te leiden (Respondent P). Daarnaast is er gevraagd naar de steun in de omgeving. Het draagvlak voor dit specifieke initiatief is groot en groeiende. De inwoner noemt het initiatief een schoolvoorbeeld van burgerparticipatie. Alle arbeid van groene daken is vrij van subsidie en op de materialen zit wel subsidie. Het initiatief is zelfs zo groot dat er twee inwoners betaald worden om een kerntaak op zich te nemen. Deze twee inwoners zijn gekozen uit meer dan tien reacties, wat aangeeft hoe groot het draagvlak is. De inwoner denkt dat het gekoppeld is aan waar de passie van een inwoner ligt. Wanneer dit verduurzaming is, is dit initiatief geschikt (Respondent P). Als laatste concept zijn er twee vragen gesteld over de mate van autonomie. De eerste vraag gaat het over het aantal partijen die er betrokken zijn bij dit participatietraject (Van Buuren & Edelenbos, 2008, p.188). De provincie, het waterschap, de gemeente, de hoveniers en de trekkers van het initiatief zijn de deelnemende partijen (Respondent P). De tweede vraag over de positie van de respondent in het netwerk, werd ook direct beantwoord. De respondent is de trekker en kan faciliterend, motiverend en coördinerend te werk gaan. Hierbij bestaat er wel afhankelijkheid van de overheden, gezien zij het geld hebben en er verantwoordelijkheid moet worden afgelegd voor dit geld. De provincie is dus in staat om zelf invloed te hebben op het proces wat positief is binnen burgerparticipatie (Respondent P). Ook bij de laatste vragen is er geen discrepantie te melden met de antwoorden van de ambtenaren, afgezien van het feit dat de ambtenaren ook leerpunten aandragen. Daarin is het bijvoorbeeld duidelijk te zien dat de provincie een sterke rol heeft als het gaat om burgerparticipatie en zij daar ook gebruik van kan maken.

4.4.4 Subconclusie

Al met al geeft de inwoner geen antwoorden die sterk afwijken van de gegeven antwoorden van de ambtenaren. Bepaalde punten worden juist versterkt. De ambtenaar waarmee de inwoner werkt durft macht uit handen te geven, inwoners kunnen sterk eigenaarschap voelen en de provincie heeft een sterke positie binnen burgerparticipatie. Wat opvalt is dat de inwoner ook vraagt om redelijkheid en billijkheid vanuit de ambtenaar, om zo meer mogelijkheden. Hiervoor moeten ambtenaren genoeg steun voelen vanuit hun management, iets wat niet altijd aanwezig is. Na deze vierde subconclusie volgt het laatste hoofdstuk. Hierin wordt de conclusie en de discussie getoond.

5. Conclusie en discussie

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusie en discussie uiteengezet. In de conclusie wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag en deelvragen die in het theoretisch kader uiteen zijn gezet. In de discussie volgt een kritische reflectie op het onderzoek, toegespitst op de verschillende onderdelen.

5.1 Conclusie

In de conclusie wordt er eerst antwoord gegeven op de hoofdvraag, waarna de deelvragen ook beantwoord worden. De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt: *‘Op welke werkdomeinen kan de provincie Overijssel burgerparticipatie betrekken bij beleidsontwikkeling/realisatie?’*. Voor de beantwoording op deze vraag, zijn er interviews gehouden met medewerkers bij drie verschillende werkdomeinen, namelijk met Wegen & Kanalen, Natuur voor Elkaar en de Omgevingsvisie. Het antwoord op de hoofdvraag is dat op elk van deze drie werkdomeinen burgerparticipatie betrokken kan worden bij beleidsontwikkeling/realisatie. Alle respondenten staan open voor burgerparticipatie op een bepaalde trede van de participatieladder en er zijn geen onmogelijkheden ontdekt. De antwoorden zijn daarbij ook niet ontkracht in het counterinterview met de inwoner. Elk werkdomein heeft hierbij wel eigen positieve ervaringen en valkuilen die beschreven zijn in de resultatensectie van dit onderzoek. Deze valkuilen worden hieronder uitgezet als aanbevelingen om zo de implementatie van burgerparticipatie in de provincie Overijssel te versterken.

Bij het werkdomein van Wegen & Kanalen zijn er enkele punten te benoemen die verbeterd kunnen worden ten aanzien van burgerparticipatie. Het eerste punt is dat de taken waar dat kan, meer uit handen moeten worden gegeven. Hiervoor is meer ervaring met burgerparticipatie en omslag in het denken over de relatie overheid-inwoner gewenst. Punt twee stipt aan dat het werk bij WK vaak technisch is, waardoor inwoners weinig eigenaarschap voelen. Door inwoners uit te nodigen om mee te denken kan dit gevoel van eigenaarschap aangewakkerd worden. Het derde leerpunt gaat over beperkende kaders die voor zowel ambtenaren als inwoners negatieve gevolgen kunnen hebben op de lange termijn. Punt vier gaat over de versplinterde kennis over burgerparticipatie in de organisatie van de Provincie Overijssel. De facilitering vanuit de organisatie lijkt hiermee niet op orde en er wordt door medewerkers gevraagd om een centraal punt van waaruit ook de leerervaring wordt bijgehouden. Het vijfde leerpunt betreft de steun van het management. Deze wordt door de respondenten gevoeld, maar er zijn aanwijzingen dat dit niet geldt voor heel WK waarmee het zeker een aandachtspunt betreft. Als laatste leerpunt wordt de houding van het bestuur

aangehaald. Deze houding is goed, maar wanneer er plannen met burgerparticipatie worden goedgekeurd moeten er ook extra tijd, geld en middelen beschikbaar worden gesteld. Dit gebeurt niet altijd en wanneer ambtenaren dan tegen problemen aanlopen, wordt de ruggensteun ook niet altijd beleefd.

Bij het werkdomein Natuur voor Elkaar zijn er vier leerpunten die opvallen. Het eerste leerpunt gaat over eigenaarschap bij de inwoners. Sommige inwoners voelen eigenaarschap, maar hebben te weinig expertise, andere inwoners dragen een probleem aan maar voelen hierbij weinig eigenaarschap. Het is van belang dat medewerkers van NVE duidelijk zijn over de verwachtingen en mogelijkheden naar deze inwoners, om zo het proces goed te laten verlopen. Een tweede punt betreft de kennis in de organisatie over burgerparticipatie. De kennis in de organisatie is versplinterd en soms niet voldoende. Het is moeilijk voor externen en nieuwe medewerkers om deze informatie te verkrijgen, waardoor het voor de Provincie Overijssel een serieus punt is om actie op te ondernemen. Punt drie gaat over de steun vanuit het management m.b.t. burgerparticipatie. Waar er vanuit NVE een duidelijke borging is voor burgerparticipatie, geldt dit niet voor elk ander werkdomein. Hierdoor kan spanning ontstaan, waardoor dit een punt is om in overweging te nemen. Als laatste leerpunt is de houding van het bestuur genoemd. Door volle agenda's raakt het onderwerp soms ondergesneeuwd en krijgt het niet de aandacht dat het verdient. Een suggestie door een medewerker is dat bestuurders meer tijd kunnen besteden aan het ophalen of stimuleren van initiatieven onder de zwijgende meerderheid.

Het laatste onderzochte werkdomein is de Omgevingsvisie, ook met vier leerpunten. Het eerste leerpunt is dat medewerkers van de Omgevingsvisie soms meer los moeten durven laten, in achtneming van de drie benoemde knelpunten. Dit leerpunt wordt ook al verwerkt in het traject. Punt twee stipt aan dat er verbetering nodig is in de nu nog versplinterde kennis over burgerparticipatie in de organisatie. Deze verbeteringen sluiten aan bij de verbeteringen die ook worden genoemd bij WK en NVE. Het derde leerpunt is dat niet iedere manager achter burgerparticipatie staat in de organisatie, waardoor niet elke medewerker zich gesteund voelt in dit werk. Dit is een punt van zorg. Het laatste leerpunt vanuit de Omgevingsvisie is voor het bestuur. GS kan een duidelijkere rol aannemen en vaker verschijnen bij inwonersbijeenkomsten om de praktijk mee te maken. De directie kan burgerparticipatie meer intern gaan uitdragen en een centraal plan van aanpak opstellen over burgerparticipatie, zodat de provincie Overijssel als één organisatie naar buiten kan treden met de aanpak van burgerparticipatie.

5.2 Discussie

In deze discussie worden achtereenvolgend de reflectie op de literatuur, methodologie en de resultaten besproken. Hierna volgen enkele suggesties voor vervolgonderzoek en wordt de betekenis voor de praktijk geschetst.

5.2.1 Reflectie literatuur

In de literatuur is er gebruik gemaakt van veelgebruikte literatuur omtrent het onderwerp burgerparticipatie. Deze literatuur is vrij algemeen. Specifiek over de provincie als bestuurslaag met betrekking tot burgerparticipatie is er weinig te vinden. Het beleidsterrein van natuur is wel een enkele keer iets over geschreven waarbij de provincie aan burgerparticipatie doet, in dit geval zelfs specifiek burgerparticipatie. Dit is dan ook een tip bij vervolgonderzoek. Zoek meer themagericht naar literatuur dan naar vaktermen die te maken hebben met burgerparticipatie. De verwachting is dat er meer van dit soort onderzoeken in omloop zijn of worden gemaakt en dat een vervolgonderzoek daardoor kwalitatief nog beter kan worden.

Daarnaast is er in de literatuur al voor gekozen om het woord burger te vervangen door het woord inwoner. Na enkele gesprekken te hebben gevoerd binnen de provincie, vooral na het gesprek met Ferenc van Damme (Studio Vers Bestuur), werd duidelijk dat inwoners zich niet aangesproken voelen met het woord ‘burger’ en dit woord binnen de provincie dan ook niet gebruikelijk is. Hierdoor is er gekozen voor de term inwoner.

5.2.2 Reflectie methodologie

Een beperking op de methodologie is dat de generaliseerbaarheid van dit onderzoek laag is. Elke provinciale organisatie lijkt wellicht op elkaar, maar omdat dit onderzoek vooral gericht is op de gedragingen van mensen is dit niet één-op-één te vergelijken. Doordat er zo specifiek onderzoek is gedaan binnen deze organisatie, is de bruikbaarheid wel hoog. De opdracht is specifiek afgestemd, waardoor de provincie actie kan ondernemen waar dit nodig wordt geacht. Een lage generaliseerbaarheid betekent hier een hoge mate van bruikbaarheid.

Naast de lage externe validiteit is er een hoge interne validiteit. Door systematisch te werken en de interviews te transcriberen, is de interpretatieruimte voor de onderzoeker verkleind. Daarnaast zorgen semi-gestructureerde interviews voor richting, maar dit is opgevangen door stiltes te laten vallen en door ruimte te laten voor vrije opmerkingen over het onderwerp. Als laatste zijn de respondenten op dezelfde manier benaderd voor deelname, waardoor ook hier systematisch is gewerkt.

De betrouwbaarheid is ook een belangrijk punt waar rekening mee is gehouden. Semi-gestructureerde interviews maken de interviews grotendeels replicerbaar (Bleijenbergh, 2016,

p.74). Daarbij worden de interviews opgenomen en woordelijk getranscribeerd waardoor deze controleerbaar zijn en hiermee is ook te achterhalen welke functies de respondenten hebben binnen de provincie. Dit komt de repliceerbaarheid ten goede. Het laatste punt is dat de betrouwbaarheid van de variabelen is geborgd in de operationalisatie, de literatuurlijst met de gebruikte documenten en in het methodologisch kader waar de doorlopen stappen zijn beschreven.

De spreiding in functie van respondenten is een aandachtspunt in dit onderzoek. Hoewel de verschillende functies goed vertegenwoordigd zijn binnen het onderzoek per werkdomein, heeft de onderzoeker hier weinig invloed op gehad. Voor een volgend onderzoek is het beter om aan de voorkant te selecteren op functie, dan om respondenten op basis van totale vrijwilligheid deel te laten nemen.

Als laatste is het van belang dat de keuze voor interviews nader wordt toegelicht. Voor de onderzoeksvraag is het belangrijk om diepgang in de antwoorden te krijgen. Interviews zijn erg geschikt om erachter te komen wat mensen weten, denken, voelen en willen en dus om diepgang te creëren (Baarda, 2018, p.167). Een observatie of vragenlijst zijn hiervoor minder geschikt als instrument, waardoor is gekozen voor dit instrument.

5.2.3 Reflectie resultaten

Het eerste punt van reflectie op de resultaten is dat de resultaten mogelijk een vertekend beeld geven voor alle medewerkers van de provincie. Waar bijna alle respondenten enorm enthousiast zijn over het werken met burgerparticipatie, blijkt de praktijk weerbarstiger. Bij een proefcasus voor het uitdaagrecht waren er enkele ambtenaren aanwezig die de meerwaarde niet inzagen van burgerparticipatie en graag vast wilden houden aan hun eigen regels en kaders zoals zij dit al jaren deden. In de resultaten zijn deze mogelijke vertekening ondervangen door deze kanttekening te maken en door ook door te vragen op respondenten of hun enthousiasme gedeeld werd. Dit bleek niet altijd zo te zijn.

Daarnaast moet er gereflecteerd worden op het controle-interview. Met de visie van één inwoner is het niet mogelijk om beweringen te conformeren of juist te kunnen ontkrachten. Meer inwoners interviewen was beter geweest, maar is omwille van de omvang van het onderzoek niet haalbaar. De onderzoeker heeft gekeken naar de meerwaarde voor dit enkele interview. De meerwaarde is dat één inwoner altijd een controlebeeld kan schetsen en er toch een controle plaatsvindt. Dit is altijd beter dan geen controle, waardoor beweringen niet getoetst kunnen worden.

Als laatste punt van reflectie op de resultaten is dat het resultaten zijn op basis van vijftien respondenten. Op 750 medewerkers (Provincie Overijssel, 2021) lijken vijftien respondenten weinig. Op het geheel van de medewerkers die zich in meerdere of mindere mate bezig houden met burgerparticipatie is het getal aanzienlijk beter. Naarmate het onderzoek vorderde kreeg de onderzoeker zicht op het werkdomeinen wonen en economie, waar ook met burgerparticipatie gewerkt wordt. Deze zijn niet meegenomen in dit onderzoek, maar dienen in een vervolgonderzoek zeker als optie te worden aangemerkt.

5.2.4 Suggestie vervolgonderzoek en actie aanbevelingen

Het onderzoek geeft bepaalde leerpunten weer, waar verder onderzoek naar kan worden gedaan. Dit kan op alle punten gedaan worden, maar twee leerpunten zijn hierin het meest frequent. Het eerste leerpunt is dat de versnipperde kennis bij elkaar moet worden gebracht en moet worden beheerd. Respondenten kaarten aan dat zij graag een centraal punt in de organisatie willen zien waar ook de leerervaring kan worden opgeslagen. Hoe dit het beste kan worden vormgegeven, is het onderwerp voor nader onderzoek.

Ten tweede is houding van het bestuur een veelgenoemd leerpunt. Een nieuwe manier van denken vraagt om een nieuwe manier van handelen. Met de leerpunten in de hand, kan er onderzoek gedaan worden naar hoe deze leerpunten bereikt kunnen worden. De tips die gegeven zijn door respondenten zijn hier een eerste aanzet toe.

Als laatste is de onderzoeker tijdens het onderzoek aangelopen tegen een gat in de literatuur wat nu als suggestie kan dienen voor vervolgonderzoek. Er kan onderscheid gemaakt worden in verschillende groepen inwoners door middel van burgerschapsstijl. Er zijn bepaalde kenmerken die ook staan omschreven in dit onderzoek. Wat nog onbekend is, is hoe deze verschillende groepen inwoners het beste te bereiken zijn. Inwoners die cynisch en kritisch zijn, zijn in praktijk moeilijker te bereiken dan de inwoners die juist heel positief staan tegenover een overheid. Om dit probleem aan te pakken, is het van belang om vervolgonderzoek uit te voeren.

5.2.5 Betekenis voor de praktijk

Met dit document kunnen medewerkers, bestuurders, directieleden en leden van PS werken aan een organisatie die positief staat tegenover burgerparticipatie (en inwoners) en waarin dit ook blijkt uit het handelen van eenieder. Het is niet zo dat er één complicerende factor is binnen de provincie Overijssel. Het is een opeenstapeling van meerdere factoren die het minder goed mogelijk maken om gebruik te maken van burgerparticipatie. Wanneer elke betrokken persoon zich inzet voor de genoemde leerpunten, kan dit in de praktijk betekenen dat de Provincie

Overijssel een hoofdrol gaat spelen in de ontwikkeling van burgerparticipatie. Deze kennis kan dan ook gedeeld worden met haar gemeenten en met de rest van Nederland.

Literatuurlijst

- Adviescommissie Betrokken bij klimaat. (2021). *Adviesrapport betrokken bij klimaat*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080%2F01944366908977225>.
- Baarda, D.B. (2018). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (4^e druk). Noordhoff Uitgavers.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2^e druk). Boom uitgevers.
- Boeijs, H.R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (2^e druk). Boom Lemma uitgevers.
- Bongaardt, T. van den. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018*.
<https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/05/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>.
- Bouter, L.M., van Dongen, M.C.J.M., & Zielhuis, G.A. (2005). *Epidemiologisch onderzoek*. (5^e druk). Springer Uitgeverij.
- Brauw, C. de, Amstel- Van Saane, M. van. & Cock Buning, T.J. de. (2013). Burgerparticipatie in omgevingsrecht. *Tijdschrift voor omgevingsrecht*, (4), 143-153. <https://doi.org/10.5553/TO/156850122013013004003>.
- Broeksteeg, J.L.W. & Krieken, K.H.J. van der., (2017). Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing. *Rechtsgeleerd magazine Themis* (4). <https://www-uitgeverijparis-nl.ru.idm.oclc.org/nl/reader/200274/1001334347>.
- Buuren, M.W. van, & Edelenbos, J. (2008). *Kennis en kunde voor participatie*.
<http://hdl.handle.net/1765/13398>.
- Delsen, L.W.M. (2016). Realisatie van de participatiesamenleving. Hervorming van de verzorgingsstaat in Nederland 2010-2015. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2015(4), 767-797. ISSN: 0775-0234.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* [Proefschrift]. Technische Universiteit Delft.
- Gemeente Groningen. (2019). *Groninger Participatiewerkboek*.
<https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/Groninger-Participatiewerkboek.pdf>.
- Gorden, R.L. (1998). *Basic interview skills*. Waveland Press.
- Hirsch Ballin, E. M. H. (2014). *Participatiesamenleving en overheidsbeleid*.

- <http://www.instituutgak.nl/wordpress/wpcontent/uploads/2014/06/jaarverslag2013.pdf>.
- Kamphorst, D.A., Selnes, T.A. & Nieuwenhuizen, W. (2015). Vermaatschappelijk natuurbeleid: een verkennend onderzoek bij drie provincies. <https://edepot.wur.nl/364597>.
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknipte bestuur*. Eleven International Publishing.
- Leferink, S. & Vinke, M. (2020). *Vers van de pers*.
<https://onderzoektraining.nl/onewebmedia/Evaluatiekrant.pdf>.
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*.
https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf.
- Motivaction. (2021). *Burgerschapstijlen: inzicht in drijfveren van burgers*.
<https://www.motivaction.nl/onderzoeksmethoden/burgerschapstijlen>
- Nationale Ombudsman. (2017). *Ombudsvisie digitale overheid: overheid, communiceer met burgers op het netvlies*.
<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/ombudsvisie-digitale-overheid-overheid-communiceer-met-burgers-op-het-netvlies>.
- Natuur voor Elkaar. (z.d.) *Magazine Natuur voor Elkaar*.
<https://natuurvoorelkaar.maglr.com/natuur-voor-elkaar/cover>.
- Nieuwenhuijzen, G.J. van den. & Steur, B.F. (2005). *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*.
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2005/05/01/burgers-betrekken>.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Osborne, S., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135– 158.
- Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C. & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers: een verkenning van de VSO-netwerkgroep. *Beleidsonderzoek Online*, p.1-10.
<https://doi.org/10.5553/Beleidsonderzoek.000010>.
- Programma herziening Omgevingsvisie Overijssel. (2020a). *Samen maken we ons Overijssel. Totstandkoming participatiestrategie herziening Omgevingsvisie*. [Bijlage B4a].
- Programma herziening Omgevingsvisie Overijssel. (2020b). *Samen maken we ons Overijssel. Participatiestrategie herziening Omgevingsvisie*. [Bijlage B4].
- Ponsioen, A., Veen, L. de, Baetens, T. & Willemsen, K. (2020). *Inspiratiegids digitale*

- participatie*. <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/inspiratiegids-digitale-participatie.pdf>.
- ProDemos. (z.d.). *Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid*. https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2017/12/ProDemos-afwegingskader_brochure.pdf.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* (3e herziene druk). Coutinho.
- Provincie Overijssel. (2015). *Overijssel Werkt! Verbinden, versterken en vernieuwen*. <http://www.overijsselsfilmhuisoverleg.nl/files/Overijssel-werkt.pdf>.
- Provincie Overijssel. (2019). *Burgerparticipatie en provinciale infrastructuur*. [Notitie burgerparticipatie]
- Provincie Overijssel. (2020). *Statenvoorstel nr. 2020/1105378*. <https://overijssel.notubiz.nl/document/9601234/1#search=%22uitdaagrecht%22>.
- Provincie Overijssel. (2021). *Over Overijssel*. <https://www.overijssel.nl/over-overijssel/#:~:text=Bij%20provincie%20Overijssel%20werken%20ruim%20750%20medewerkers%20samen%20aan%20een%20mooiere%20provincie>.
- RVS. 2021. *Essay: Machtige mensbeelden zetten burgers klem*. <https://www.raadrvs.nl/actueel/nieuws/2021/12/13/machtige-mensbeelden>.
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in de burgerparticipatie*. Den Haag, Nederland: SCP.
- Steen, M. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerven, O. van, & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Leren-door-doen.pdf>.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J. & Twist, T. van. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf>.
- Thiel, S. van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek* (3^e druk). Coutinho.
- Van Dale. (2020). *Betekenis 'burger'*. <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/burger#.YFr88K9KhPY>.
- VNG. (2020). *Inspiratiegids digitale participatie*. <https://www.lokal-democratie.nl/kennisbank/de-inspiratiegids-digitale-participatie>.
- VNG. (2021). *Aan de slag met participatie*. https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf.

Wolters. I. (2021). *Ontwikkelagenda: Aansluiting bij de omgeving* [Plan van Aanpak].

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. (WRR-rapport nr. 88). <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>.

Bijlage 1: Interviewvragen

Interviewvragen medewerkers provincie Overijssel			
Variabele	Dimensies	Indicatoren	Items
Burgerparticipatie	Interpretatie	Eigen definitie	Wat is volgens jou de definitie van burgerparticipatie?
Achtergrond medewerker	Omschrijving functie medewerker	Soort sector	Wat is de sector waarin je werkt?
		Soort functie	Welke functie bekleed jij in deze sector?
Kennis, kunde & houding ambtenaren	Mate van een ordentelijk participatieproces opzetten	Rol van procesmanager op je nemen	Wat is jouw rol als het gaat om burgerparticipatie? (sturend, faciliterend, stimulerend..)
	Mate van machtsoverdracht	Uit handen durven geven van taken	In hoeverre durf je taken en beslissingen aan inwoners over te laten?
	Mate van politieke sensitiviteit	Machtsverhoudingen zien in burgerparticipatie	Wat is volgens jou de rol van de politiek in burgerparticipatie?
	Mate van het kunnen schakelen tussen intern en extern	Omgang met belangen	Hoe ga je om met de belangen van intern, de provincie, enerzijds en de belangen van extern, de inwoners, anderzijds?
Kennis, kunde & houding inwoners	Mate van eigenaarschap	Inwoners staan open om het probleem zelf op te lossen	In hoeverre willen inwoners het onderwerp wat centraal staat in een burgerparticipatietraject zelf oplossen?
	Mate van vertrouwen inwoner tegenover ambtenaar	Ruimte om een ambtenaar ook mee te laten denken en doen	Is er in burgerparticipatie genoeg plek voor de input van jou als ambtenaar?
Kennis, kunde & houding organisatie	Mate van facilitering vanuit de organisatie	Beschikbare kennis burgerparticipatie	Is er ergens in de organisatie kennis op te halen over burgerparticipatietrajecten?
		Steun management	Voel jij steun vanuit het management om aan de slag te gaan met burgerparticipatie? (programmaleiders, managers)

	Mate van autonomie	Gevoel zelf beslissingen te kunnen nemen	Hoe groot is de keten waarin je samen moet werken om burgerparticipatie mogelijk te maken? <i>Vervolgvraag: Hoe liggen de verhoudingen in deze keten?</i>
Houding bestuur	Mate van aanpassing in de rolopvatting	Faciliteren, stimuleren of sturen, of werken ze tegen	Hoe ziet de rol van GS en de directie eruit als het gaat om burgerparticipatie?

Interviewvragen inwoner

Variabele	Dimensies	Indicatoren	Items
Burgerparticipatie	Interpretatie	Eigen definitie	Wat is volgens u de definitie van burgerparticipatie?
Achtergrond inwoner	Omschrijving relevante achtergrond informatie burgerparticipatie	Algemene achtergrond	Wie bent u en wat doet u in het dagelijks leven?
		Relatie met overheid	Met welk programma of project bent u betrokken bij burgerparticipatie in de provincie Overijssel?
		Beweegreden om te participeren	Waarom participeert u in dit project bij de provincie?
Kennis, kunde & houding ambtenaren	Mate van een ordentelijk participatieproces opzetten	Rol van procesmanager op je nemen	Hoe ziet u de rol van een ambtenaar bij het participatieproces? (sturend, faciliterend, stimulerend..)
	Mate van machtsoverdracht	Uit handen durven geven van taken	In hoeverre krijgt u taken en beslissingsbevoegdheden vanuit de provincie?
	Mate van politieke sensitiviteit	Machtsverhoudingen zien in burgerparticipatie	Wat is volgens u de rol van de politiek in burgerparticipatie?
	Mate van het kunnen schakelen tussen intern en extern	Omgang met belangen	Hoe vindt u dat er wordt omgegaan met de belangen van intern, de provincie, enerzijds en de belangen van extern, u als inwoner, anderzijds?
Kennis, kunde & houding inwoners	Mate van eigenaarschap	Inwoners staan open om het probleem zelf op te lossen	Wat verwacht u van de provincie als het gaat om burgerparticipatie?
			Wat is uw eigen rol in het participatietraject, ook als het traject is afgelopen?
	Mate van vertrouwen inwoner tegenover ambtenaar	Ruimte om een ambtenaar ook mee te laten denken en doen	Welke functie heeft een ambtenaar in uw participatietraject?
Kennis, kunde & houding organisatie	Mate van facilitering vanuit de organisatie	Beschikbare kennis burgerparticipatie	In hoeverre hebben ambtenaren die u heeft gesproken kennis van het proces van burgerparticipatie?

(vervolg)		Steun omgeving	Wat is het draagvlak onder inwoners voor burgerparticipatie? <i>Vervolgvraag: Waar blijkt dit uit?</i>
	Mate van autonomie	Gevoel zelf beslissingen te kunnen nemen	Hoeveel partijen zijn er betrokken bij uw participatietraject?
			Hoe is uw positie in dit netwerk met betrokken partijen?
Houding bestuur	Mate van aanpassing in de rolopvatting	Faciliteren, stimuleren of sturen, of werken ze tegen	Hoe ziet de rol van GS en de directie eruit als het gaat om burgerparticipatie?

Bijlage 2: Codering

15 interviews ambtenaren:

Geel: Functieomschrijving

Heldergroen: Definitie burgerparticipatie

Turkoois: Rol van de respondent in burgerparticipatie

Lila: Beslissingen aan inwoners over durven te laten

Blauw: Rol van de politiek

Rood: Omgang belangen intern vs. extern

Groenblauw: mate van vertrouwen inwoner tegenover ambtenaar

Groen: kennis in de organisatie over burgerparticipatie

Violet: steun vanuit management

Donkergeel: grootte en verhoudingen binnen de keten van burgerparticipatie

Grijs -50: Houding bestuur

1 interview inwoner:

Geel: Functieomschrijving

Heldergroen: Definitie burgerparticipatie

Turkoois: Rol van de ambtenaar in burgerparticipatie

Lila: Beslissingen aan inwoners over durven te laten ambtenaar

Blauw: Rol van de politiek

Rood: Omgang belangen intern vs. extern

Groenblauw: eigen rol in burgerparticipatie.

Groen: Mate van vertrouwen inwoner - ambtenaar

Violet: kennis ambtenaren burgerparticipatie

Donkergeel: draagvlak omgeving

Grijs -50%: gevoel zelf beslissingen te kunnen nemen