



Ambtenaren zijn ook maar mensen

Een onderzoek naar factoren die de gedragskeuzes van ambtenaren in de context van burgerparticipatie beïnvloeden.

Eefje de Groot

Masterthesis • MSc. Bestuurskunde

Radboud Universiteit 2022

Ambtenaren zijn ook maar mensen

Een onderzoek naar factoren die de gedragskeuzes van ambtenaren in de context van burgerparticipatie beïnvloeden.

Eefje de Groot

MSc Thesis Bestuurskunde

Radboud Universiteit Augustus 2022

Master Bestuurskunde - Publiek Management

Faculteit der Managementwetenschappen

Begeleider en eerste lezer

dr. Peter Kruijven

Tweede lezer

dr. Berry Tholen

Inhoud

Inhoud.....	3
Voorwoord.....	5
1 Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	7
1.3 Theoretische vooruitblik.....	7
1.4 Methodologische vooruitblik.....	10
1.5 Vooruitblik op resultaten.....	11
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	12
1.6.1 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.6.2 Maatschappelijke relevantie.....	12
1.7 Leeswijzer.....	13
2 Theoretisch kader.....	14
2.1 Mensbeelden van ambtenaren.....	14
2.1.1 Het mensbeeld van het CPA.....	15
2.1.2 Het mensbeeld van het NPM.....	15
2.1.3 Het mensbeeld van het NPG.....	16
2.2 Introductie van de participatieladder.....	16
2.3 Verwachte aansluiting van mensbeeld met participatievormen.....	18
2.3.1 De burger als stemmer – informeren.....	18
2.3.2 De burger als klant – raadplegen en adviseren.....	19
2.3.3 De burger als samenwerkingspartner – samenwerken en meebeslissen.....	19
2.4 Het gedrag van de ambtenaar.....	20
2.4.1 Gedragsopties en verwachtingen.....	21
2.4.2 Gedragsoptie 1: Sabotage binnen beleidskaders.....	22
2.4.3 Gedragsoptie 2: Sabotage buiten beleidskaders.....	22
2.4.4 Gedragsoptie 3: Minder doen dan wordt verwacht binnen, binnen beleidskaders.....	23
2.4.5 Gedragsoptie 4: Minder doen dan wordt verwacht, buiten beleidskaders.....	23
2.4.6 Gedragsoptie 5: Doen wat wordt verwacht binnen beleidskaders.....	23
2.4.7 Gedragsoptie 6: Meer doen dan wordt verwacht, binnen beleidskaders.....	24
2.4.8 Gedragsoptie 7: Meer doen dan wordt verwacht, buiten beleidskaders.....	24
2.5 Alternatieve verklaringen.....	24
2.5.1 Public service motivation.....	25
2.5.2 Creativiteit.....	25
2.5.3 Loyaliteit.....	26
2.6 Conceptueel model.....	26
3 Methodologisch kader.....	28
3.1 Onderzoeksstrategie.....	28
3.2 Context beschrijving.....	29
3.2.1 Respondentselectie.....	30
3.3 Interviews.....	31
3.3.1 Het interviewproces.....	31
3.4 Analysestrategie.....	37
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid.....	38
4 Resultaten.....	40
4.1 Mensbeelden.....	40
4.1.1 Positieve thema's.....	42

4.1.2	Negatieve thema's	42
4.1.3	Neutrale thema's	43
4.1.4	Mensbeelden van ambtenaren van Provincie Noord-Brabant.....	44
4.2	Participatievormen	44
4.2.1	Voorkeuren voor participatievormen.....	45
4.2.2	Voorkeur afhankelijk van contextfactoren.....	47
4.2.3	Contextfactoren.....	48
4.3	Mensbeelden en participatievormen.....	49
4.4	Gedrag.....	50
4.5	Participatievormen en gedrag.....	53
4.6	Alternatieve verklaringen.....	54
4.7	Samenvatting van resultaten	55
5	Conclusie en discussie.....	57
5.1	Conclusie.....	57
5.1.1	Deelvraag 4.....	57
5.1.2	Deelvraag 5 en 6	58
5.1.3	Deelvraag 7 en 8	59
5.1.4	Deelvraag 9.....	61
5.1.5	Hoofdconclusie.....	62
6	Discussie.....	63
6.1	Theoretische discussie.....	63
6.2	Methodologische discussie.....	64
6.3	Praktische aanbevelingen	67
	Literatuurlijst	70
	Bijlage.....	75
	Bijlage 1: Tabel met thema's over mensbeelden	75
	Bijlage 2: Tabel met thema's over participatievormen	76
	Bijlage 3: Tabel met thema's over gedrag	77
	Bijlage 4: Tabel met thema's over alternatieve verklaringen	78

Voorwoord

In dit onderzoek wordt het gedrag van ambtenaren in de context van burgerparticipatie onderzocht. Factoren die worden onderzocht zijn het mensbeeld van de ambtenaar, zijn voorkeur voor participatievormen en de participatievorm die hij gevraagd wordt uit te voeren. Dit onderzoek heeft de vorm van een masterthesis voor de masteropleiding Bestuurskunde met de specialisatie Publiek Management van Radboud Universiteit. De dataverzameling heeft plaatsgevonden bij provincie Noord-Brabant.

Ik wil graag dank uitspreken aan de medewerkers en stagiaires van provincie Noord-Brabant die mijn stageperiode onvergetelijk hebben gemaakt. Speciale dank gaat uit naar het BrabantNEXT team en de collega's die vol enthousiasme deelname aan mijn interview. Zonder jullie had deze thesis hier niet gelegen. Tot slot wil ik mijn begeleider Peter Kruijven bedanken voor het meedenken en het eindeloze vertrouwen, ook als ik dat zelf even niet meer had.

Nijmegen, augustus 2022,

Eefje de Groot

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie is niet meer weg te denken uit de hedendaagse bestuurspraktijk van gemeenten en provincies in Nederland. Dit komt door de veelvuldige bevestiging van de voordelen van burgerparticipatie. Burgerparticipatie kan namelijk bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen in de overheid (Callahan, 2007; Lee & Schachter, 2018). Daarnaast kunnen overheden middels burgerparticipatie direct verantwoordelijk worden gehouden, waardoor de legitimiteit van publieke instituties verbetert (Roberts, 2015). Door een toenemend gevoel van eigenaarschap en gezamenlijke besluitvorming kan het draagvlak voor overheidshandelen groeien (Shi & Yao, 2019). Daarbij kan betekenisvolle burgerparticipatie leiden tot meer transparantie, stabiliteit en een verbeterde kwaliteit van besluitvorming (Callahan, 2007).

Provincie Noord-Brabant ziet ook de meerwaarde van burgerparticipatie. Ze wil burgers die vooralsnog onvoldoende worden gehoord beter en meer betrekken bij de werkzaamheden van de provincie (N. Banks, opdrachtingschrijving, 1 februari 2022). Vanuit deze opgave is een behoefte ontstaan naar meer inzicht in factoren die invloed hebben op burgerparticipatie. Dit vraagstuk maakt deel uit van de aanleiding voor dit onderzoek. In de initiële vraag van de provincie: ‘hoe zorgen we dat ongehoorde burgers gaan participeren?’ wordt de focus gelegd op de rol van de burger. Deze tendens is ook te zien in wetenschappelijk onderzoek naar burgerparticipatie. Veel onderzoek gaat over de rol, houding, motivatie en het gedrag van burgers in de context van burgerparticipatie (Curtus, 2016; Gaventa, 2002; Schreurs et al., 2018; Verba et al., 2013).

Naast de burger is ook de ambtenaar een belangrijke actor in het participatieproces. Ambtenaren hebben namelijk invloed op de inrichting en uitvoering van burgerparticipatietrajecten (Dreijerink et al. 2008). Het gedrag van ambtenaren is relevant voor succesvol uitvoeren van burgerparticipatie (Edwards, 2001). De rol en het gedrag van de ambtenaar in de context van burgerparticipatie is echter in wetenschappelijk onderzoek nog onderbelicht. De *unit of analysis* van dit onderzoek zijn daarom de ambtenaren die bij provincie Noord-Brabant werken in de context van burgerparticipatie. Dit onderzoek draagt bij aan een beter begrip van invloedfactoren op het gedrag van ambtenaren in de context van burgerparticipatie bij provincie Noord-Brabant.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van onderzoek is het achterhalen van de gedragskeuzes van ambtenaren in participatietrajecten.

Vraagstelling luidt: In hoeverre verklaren mensbeelden in combinatie met participatievormen het gedrag van ambtenaren in participatietrajecten?

De deelvragen worden als volgt geformuleerd:

- 1) Welke participatievormen vooronderstelt de literatuur?
- 2) Welke mensbeelden kunnen ambtenaren hebben volgens de literatuur?
- 3) Voor welke gedragsopties kunnen ambtenaren kiezen volgens de literatuur?
- 4) Welke mensbeelden hebben ambtenaren in de praktijk?
- 5) In hoeverre hebben ambtenaren een voorkeur voor participatievormen?
- 6) Welke invloed heeft het mensbeeld van ambtenaren op hun voorkeur voor participatievormen?
- 7) In hoeverre heeft de (mis-) match tussen mensbeeld en participatievorm invloed op het gedrag van ambtenaren?
- 8) In hoeverre heeft de gevraagde participatievorm invloed op het verband tussen de (mis-) match tussen mensbeeld en participatievorm op het gedrag van ambtenaren?
- 9) Welke alternatieve verklaringen zijn er voor het gedrag van ambtenaren?

Dit onderzoek is begonnen met de ontwikkeling van een model met basisverwachtingen. In paragraaf 1.3 wordt toegelicht hoe dit model op basis van theorie tot stand is gekomen. De vraagstelling van dit onderzoek is gebaseerd op dit basismodel.

1.3 Theoretische vooruitblik

Zoals in paragraaf 1.1 wordt besproken, is er weinig kennis beschikbaar over invloedfactoren op het gedrag van ambtenaren in de context van burgerparticipatie. Literatuurstudie heeft geleid tot een zestal verwachtingen die de basis vormen voor dit onderzoek.

Ten eerste wordt ter ordening van de gedragskeuzes van ambtenaren een gedragskader opgesteld. De gedragsopties van ambtenaren zijn geordend aan de hand van twee dimensies. De eerste dimensie gaat over de mate waarin de ambtenaar doet wat van hem wordt verwacht. De mogelijkheden bestaan uit sabotage, minder doen dan wordt verwacht, doen wat wordt verwacht en meer doen dan wordt verwacht. Deze

gedragsopties kunnen binnen of buiten beleidskaders plaatsvinden, dit is de tweede dimensie uit het gedragskader. Deze in een kruistabel geordende dimensies leiden zo tot zeven gedragsopties (zie tabel 1). In hoofdstuk 2 worden de gedragsopties verder uitgewerkt aan de hand van theorie.

Tabel 1 *Gedragskader*

	Sabotage	Minder doen dan wordt verwacht	Doen wat wordt verwacht	Meer doen dan wordt verwacht
Binnen beleidskaders	1	3	5	6
Buiten beleidskaders	2	4	*	7

*deze cel wordt buiten beschouwing gelaten omdat *doen wordt verwacht buiten beleidskaders* intern tegenstrijdig is.

Ten tweede wordt de impact van het mensbeeld van ambtenaren onderzocht. Vanuit de psychologie kan het mensbeeld omschreven worden als een combinatie van de onbewuste, impliciete beelden, aannames en gedachten die mensen hebben over mensen (Burger, 2019). Volgens de sociologie literatuur komt iemands mensbeeld voort uit onder anderen opvoeding, verwachtingspatronen en sociale normen (Kwant, 1973). Omdat ieders ervaring hiermee anders is, is ieder mensbeeld uniek. Toch kunnen patronen herkend worden omdat mensen naast unieke ervaringen ook veel gedeelde ervaringen hebben. Denk aan ervaringen die te maken hebben met de tijd, het land, de cultuur of de organisatie waarin men zich bevindt (Kwant, 1973). Daarom kan verwacht worden dat er een bepaalde samenhang bestaat tussen de mensbeelden van ambtenaren.

Ten derde kan verwacht worden dat er een verband bestaat tussen het mensbeeld van ambtenaren en hun voorkeur voor participatievormen. Een van de functies van een mensbeeld is het begrijpen van de wereld en het voorspellen van het gedrag van anderen om daar zelf op in te kunnen spelen (Kleinlugtenbelt, 2018). Hierom kan voorondersteld worden dat het mensbeeld van ambtenaren invloed heeft op de participatievorm die zij prefereren.

Ten vierde wordt verwacht dat deze link tussen mensbeeld en de voorkeur voor participatievorm invloed heeft op het gedrag van ambtenaren. Het mensbeeld van personen en implicaties hiervan, zoals voorkeuren en meningen, kunnen invloed hebben op het gedrag van personen (Kleinlugtenbelt, 2018). Dit is de reden voor de verwachting dat het mensbeeld van de ambtenaar in combinatie met voorkeur voor participatievorm invloed heeft op gedrag van ambtenaren.

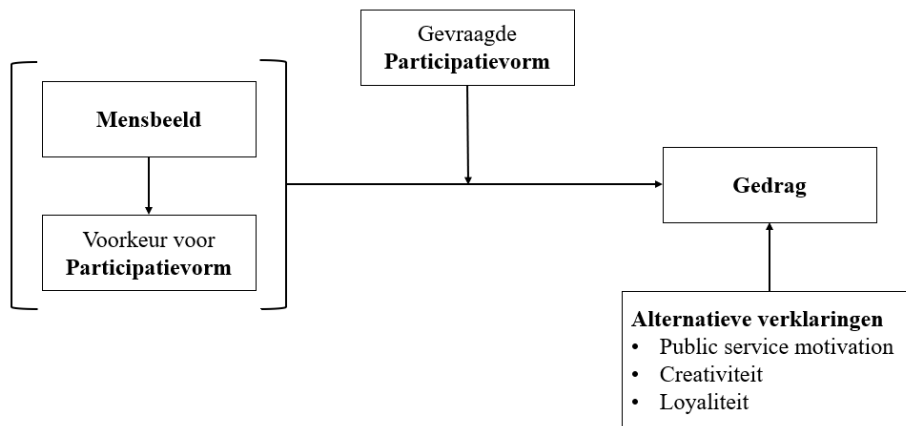
Ten vijfde wordt verwacht dat dit verband gemodereerd wordt door de participatievorm die de ambtenaar gevraagd wordt uit te voeren. Deze verwachting wordt ondersteund door de person-environment fit benadering. Deze benadering gaat uit van een verband tussen omgevingskenmerken en persoonskenmerken. Volgens Kristof-Brown et al. (2005) heeft een match tussen deze kenmerken een

positief effect op de houding en het gedrag van personen. Daarentegen heeft een mis-match tussen factoren een negatief effect op de houding en het gedrag (Kristof-Brown et al. 2005). Het mensbeeld en de voorkeur voor participatievorm kunnen aangeduid worden als persoonskenmerken van de ambtenaar. De participatievorm die de ambtenaar gevraagd wordt uit te voeren, is een omgevingskenmerk. Deze omgevingsfactor valt onder de categorie baankenmerken. Volgens de person-environment fit benadering kan voorondersteld worden dat een (mis-) match tussen deze factoren invloed heeft op het gedrag van ambtenaar.

In het kader van dit onderzoek betekent deze vooronderstelling dat de mogelijkheid bestaat dat ambtenaren gevraagd worden een andere vorm uit te voeren dan ze prefereren gezien hun mensbeeld. Een match tussen gevraagde vorm en geprefereerde vorm kan leiden tot gedragsoptie 5 of 6 uit het gedragskader. Een mismatch kan leiden tot gedragsopties 1, 2, 3, 4, 6 of 7. Empirisch onderzoek moet uitwijzen in hoeverre deze theoretische verwachtingen overeenkomen met de praktijk.

Ten zesde moeten alternatieve verklaringen voor gedrag bestudeerd worden. Belangrijke alternatieve verklaringen die worden onderzocht zijn: *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit.

Deze theoretische verwachtingen worden weergegeven in een conceptueel model (zie figuur 1). In het conceptueel model is te zien dat er een vooronderstelde link bestaat tussen mensbeeld en voorkeur voor participatievorm. Deze combinatie van factoren heeft mogelijk invloed op het gedrag van ambtenaren. Dit verband wordt naar verwachting gemodereerd door de gevraagde participatievorm. Tot slot noemt het conceptueel model alternatieve verklaringen voor het gedrag van ambtenaren. Het is belangrijk te benadrukken dat voorgenoemde verbanden de theoretische uitgangspunten van dit onderzoek zijn. Deze verwachtingen vormen de basis voor empirisch onderzoek. Er zijn geen empirische inzichten meegenomen in deze basisverwachtingen. Deze basisverwachtingen hebben geleid tot de doelstelling en vraagstelling die in paragraaf 1.2 zijn toegelicht.



Figuur 1: Conceptueel model op basis van theoretische verwachtingen

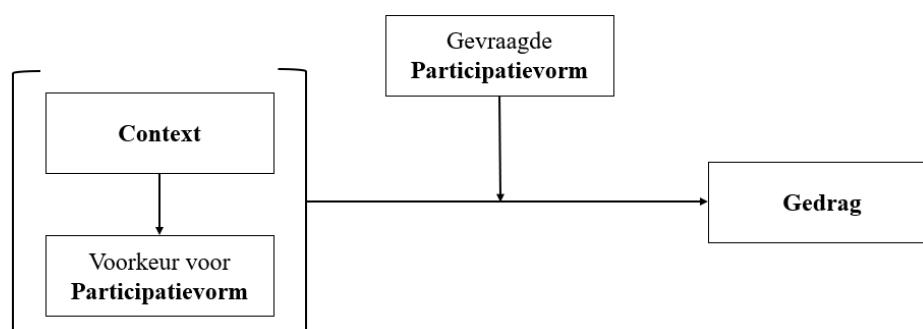
1.4 Methodologische vooruitblik

In het empirisch deel van dit onderzoek worden de theoretische assumpties nader onderzocht in de praktijk. De onderzoeksmethode van dit onderzoek is *template analysis*. Ter verzameling van empirische data zijn twintig interviews gehouden met medewerkers van provincie Noord-Brabant die werken met burgerparticipatie. De interviews zijn semigestructureerd van aard. Om met mensbeeld van ambtenaren te achterhalen, is gebruik gemaakt van associatiekaarten. Bij deze techniek worden associatiekaarten met een grote diversiteit aan afbeeldingen tentoongespreid. Het mensbeeld van respondenten is bevraagd aan de hand van deze afbeeldingen. De creatieve, visuele stimulans geeft respondenten de mogelijkheid vrij te associëren en open te spreken. Deze techniek komt voort uit *Graphic elicitation* en *art based research* en dient als gesprekstechniek met als doel een open en vrij gesprek te creëren. Door het interview te openen met deze techniek wordt de basis gelegd voor een open sfeer. Daarnaast is tijdens interviews ook de voorkeur voor participatievormen bevraagd en is aan de hand van fictieve scenario's ingegaan op gedragskeuzes van ambtenaren. Ook zijn de alternatieve verklaringen voor gedrag bevraagd. Interviews zijn getranscribeerd en gecodeerd volgens de methode *template analysis*. Na de eerste vijf interviews zijn de interviewvragen enigszins aangepast omdat tussentijdse bevindingen aan hebben getoond dat de vooronderstelde basisverbanden niet aansluiten op de praktijk, zie paragraaf 1.7 voor verdere toelichting over de aanpassingen.

1.5 Vooruitblik op resultaten

Tijdens de empirische dataverzameling van dit onderzoek is gebleken dat de basisverwachtingen van dit onderzoek niet overeenkomen met de werkelijkheid. Het is dan ook belangrijk te benadrukken dat de doelstelling, vraagstelling en het initiële conceptueel model van dit onderzoek zijn gebaseerd op deze basisverwachtingen. Omwille van de leesbaarheid en de transparantie van dit onderzoek worden een aantal bevindingen toegelicht waarna het nieuwe conceptueel model wordt weergegeven.

Mensbeelden uit de theorie blijken niet overeen te komen met mensbeelden van ambtenaren in de praktijk. De mensbeelden van de burger als stemmer, klant en samenwerkingspartner worden niet herkend bij de ambtenaren van provincie Noord-Brabant. Gedurende de interviews is duidelijk geworden dat het er geen verband bestaat tussen mensbeeld en de voorkeur voor participatievorm. In plaats daarvan lijkt de context waarin participatie plaatsvindt invloed te hebben op de voorkeur voor participatievorm. Voorbeelden van contextfactoren die invloed lijken te hebben op de voorkeur voor participatievorm zijn: tijdsdruk, de ruimte om input van burgers te verwerken, de aard en complexiteit van het vraagstuk en de fase waar het project zich in bevindt. De fase van het project waar de participatie plaatsvindt, wordt het vaakst genoemd als invloedfactor op de voorkeur voor participatievorm. Daarnaast lijken de alternatieve verklaringen voor gedrag, *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit geen invloed te hebben op gedrag van de ambtenaar in de bevraagde context. Het conceptueel model is aangepast op basis van deze bevindingen (zie figuur 2).



Figuur 2: Conceptueel model op basis van empirische bevindingen

1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

De person-environment fit benadering is vaak onderzocht. Onderzoek over implicaties van de benadering in de publieke sector is echter zeer beperkt (Vigoda & Cohen, 2006). Voornamelijk de implicaties van de person-environment fit voor het gedrag van medewerkers zijn nog onderbelicht (Steijn, 2008). Dit onderzoek biedt een eerste aanzet tot een kader dat vooronderstelde gedragsopties in de context van burgerparticipatie ordent. Dit gedragskader is een relevante toevoeging aan de wetenschappelijke theorievorming omtrent de implicaties van de person-environment fit benadering.

Volgens de methode *template analysis* is een template ontwikkeld aan de hand van voorkennis over de onderzoekfocus (Brooks & King, 2014). Dit template bevat het conceptueel model dat is ontwikkeld aan de hand van verzamelde literatuur uit verschillende wetenschappelijke disciplines. Mensbeelden worden voornamelijk onderzocht in de context van filosofie en sociologie (Markley & Harman, 1982). De person-environment fit benadering komt voort uit de organisatie psychologie (Steijn, 2008). Dit onderzoek brengt deze concepten in bestuurskundige context. Zo zijn de mensbeelden uit de literatuur gebaseerd op bestuurskundige overheidsparadigma's. Het initiële conceptueel model is aan de hand van empirische data verbeterd, waardoor het, volgens *template analysis*, de basis kan vormen voor verder onderzoek.

De creatieve, visuele gesprekstechniek met associatiekaarten is een nieuw ontwikkelde techniek die ook in andere onderzoeken toegepast kan worden. Het inzicht dat dergelijke creatieve technieken bij kunnen dragen aan open en vrije gespreksvoering is een toevoeging aan het debat over de effectiviteit van interviewtechnieken. Dit alles maakt dit onderzoek een wezenlijke toevoeging aan het huidige wetenschappelijk debat.

1.6.2 Maatschappelijke relevantie

Burgerparticipatie kan bijdragen aan het vergroten van vertrouwen in de overheid, legitimiteit, transparantie, draagvlak, en kwaliteit van besluitvorming en uitvoering (Callahan, 2007). Hoewel de meerwaarde van burgerparticipatie keer op keer wetenschappelijk wordt bevestigd, laten geluiden uit de samenleving zien dat het contact tussen burger en overheid zich in een precare staat bevindt. Men hoeft maar te kijken naar de recente boerenprotesten om te zien dat de band tussen overheid en burgers op spanning staat (Hofs, 2022). Daarom dient de overheid zich verantwoordelijk te gedragen in het contact met burgers, zo ook in de context

van burgerparticipatie. Om het vertrouwen in de overheid, transparantie, draagvlak en de andere voordelen van burgerparticipatie tot hun recht te laten komen, moet bewustzijn gecreëerd worden van de rol van ambtenaren in het participatieproces. Ambtenaren staan namelijk aan de frontlinie wat betreft het contact met burgers. Dit onderzoek draagt bij aan het vergroten van het bewustzijn van de rol en het gedrag van ambtenaren in de context van burgerparticipatie.

1.7 Leeswijzer

Het startpunt van dit onderzoek zijn een aantal basisverwachtingen die uiteen zijn gezet in paragraaf 1.1 en 1.3. Zoals toegelicht in de vooruitblik op resultaten in paragraaf 1.5, blijken niet alle theoretische assumpties overeen te komen met de werkelijkheid. Dit gegeven vergroot de complexiteit van het vraagstuk. Het onderzoek is namelijk cyclisch van aard, wat inhoudt dat bevindingen die tijdens het onderzoek worden gedaan, meegenomen kunnen worden in het verdere verloop van het onderzoek. Deze leeswijzer geeft een overzicht van de onderdelen die worden besproken in de hoofdstukken van dit onderzoek.

Hoofdstuk 1 van dit onderzoek schetst de aanleiding, de basisverwachtingen en het initiële conceptueel model van dit onderzoek. Deze gegevens vormen de fundering voor de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek. Omdat niet alle basisverwachtingen overeenkomen met de praktijk, is een empirische vooruitblik geschetst met als doel het onderzoek transparant en duidelijk te presenteren. Aan de hand van de empirische bevindingen wordt in paragraaf 1.5 een aangepast conceptueel model gepresenteerd. Zo brengt hoofdstuk 1 de complexiteit van dit onderzoek onder de aandacht. In hoofdstuk 2 wordt de theoretische achtergrond van de basisverwachtingen toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethodiek uiteengezet. In deze uiteenzetting wordt aandacht besteed aan de bevindingen die niet overeen lijken te komen met de basisverwachtingen. Hier wordt toegelicht welke aanpassingen zijn gedaan in de vraagstelling van de interviews om recht te doen aan deze bevindingen. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de empirische dataverzameling gepresenteerd waarna het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie en discussie in hoofdstuk 5.

2 Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt een voorlopig antwoord geformuleerd op de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek. Eerst worden drie mensbeelden onderscheiden aan de hand van drie overheidsparadigma's. De participatieladder van Arnstein (1968) wordt geïntroduceerd waarna een koppeling wordt gemaakt tussen mensbeelden en participatievormen. Hierna wordt een gedragskader gepresenteerd aan de hand waarvan verschillende gedragsopties worden onderscheiden. Ook worden alternatieve verklaringen voor gedrag van ambtenaren, namelijk *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit besproken. Deze theoretische bevindingen leiden tot een conceptueel model dat in dit hoofdstuk wordt toegelicht.

2.1 Mensbeelden van ambtenaren

Ambtenaren zijn medewerkers van publieke organisaties en ondanks de onderlinge verschillen tussen ambtenaren delen zij in deze omgeving veel ervaringen. Voorbeelden van deze gedeelde ervaringen hebben te maken met het werken in een politiek bestuurlijke omgeving, de aard van de vraagstukken en andere restricties en mogelijkheden die uniek zijn voor de publieke sector. Samenhangende mensbeelden kunnen gedeeld worden binnen verschillende typen groepen zoals politieke systemen, religies, samenlevingen, of wetenschappelijke of sociale stromingen waarin gedeelde ervaringen worden opgedaan (Markley & Harman, 1982). Daarom kan ook samenhang verwacht worden in mensbeelden van ambtenaren, zeker ambtenaren die werken bij dezelfde organisatie. Maar binnen deze groepen kunnen ook variaties bestaan. Daarom wordt in dit onderzoek uitgegaan van drie mogelijke mensbeelden. Het is belangrijk te benadrukken dat de mensbeelden die in dit hoofdstuk worden besproken enkel gebaseerd zijn op theoretische assumpties en niet getoetst zijn aan de praktijk. Het is dan ook waarschijnlijk dat deze op literatuur gebaseerde mensbeelden een gestileerde, versimpelde versie van de werkelijkheid weergeven.

De mensbeelden die dit onderzoek gebruikt als theoretische basis zijn gebaseerd op drie bestuurskundige paradigma's, namelijk *Classical Public Administration* (CPA), *New Public Management* (NPM) en *New Public Governance* (NPG). De mensbeelden die aansluiten op deze bestuurskunde paradigma's zijn respectievelijk het beeld van de burger als stemmer, klant en samenwerkingspartner. In paragraaf 2.1.1 tot en met 2.1.3 wordt toegelicht hoe deze mensbeelden voortkomen uit de verschillende overheidsparadigma's.

2.1.1 *Het mensbeeld van het CPA*

Het CPA, ook wel het klassieke bestuurskundige paradigma, komt voort uit werken van klassieke bestuurskundige auteurs zoals Weber, Taylor en Wilson. Een belangrijk theoretisch principe van dit paradigma is de klassieke notie van bureaucratie beschreven door Weber (Katsamunskaja, 2012). Hiërarchie, rationaliteit, legaal-rationeel gezag, formele macht en controle staan centraal. Het democratieprincipe van het CPA is gebaseerd op het principe van representatieve democratie (Katsamunskaja, 2012). Directe burgerconsultatie past niet binnen deze democratieopvatting. Daarnaast is de scheiding tussen politiek en ambtenarij een belangrijk kenmerk van het CPA (Hoos et al., 2003). De ambtenaar wordt gezien als neutrale uitvoerder die politiek onafhankelijk is in zijn handelen om willekeur en corruptie te voorkomen.

Deze focus op representatieve democratie, scheiding tussen ambtenarij en politiek, bureaucratie en formele macht kunnen wijzen op het mensbeeld van de burger als stemmer. Binnen dit paradigma is namelijk weinig ruimte voor de rol van de burger bij besluitvorming. Deelname aan het verkiezingsproces is echter cruciaal voor de werking van het bureaucratisch systeem in een representatieve democratie. Om legitimiteit van besluitvorming te waarborgen, moeten burgers goed geïnformeerd hun stem uitbrengen (Campbell, 2010). Het mensbeeld van het CPA kan daarom als volgt worden omschreven:

*De burger wordt gezien als **stemmer** die juiste informatie nodig heeft om te kunnen stemmen.*

2.1.2 *Het mensbeeld van het NPM*

Het NPM is ontstaan als reactie op het bureaucratische karakter van het CPA. Het NPM is geïnspireerd door de private sector en de efficiënte, effectieve manier van werken die hier centraal staat. Kenmerken van het NPM zijn de gestandaardiseerde manier van werken, prestatie metingen, competitie en een focus op *output* en *control* (Rowe & Shepherd, 2002). Daarnaast spelen financiële overwegingen en klantgerichtheid een grotere rol dan binnen het CPA paradigma (Clarke en Newman, 1997). Ook het democratieprincipe verschuift ten opzichte van het CPA paradigma. Het NPM verlegt de focus van de representatieve democratie naar meer directe burgerconsultatie en directe belangenvertegenwoordiging. Een belangrijke focus van het NPM is dan ook het meer *consumer responsive* maken van de overheid door een meer bedrijfsmatige aanpak te hanteren (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Deze kenmerken van het NPM die uitgaan van een meer bedrijfsmatige en klantgerichte aanpak kunnen wijzen op het mensbeeld van de burger als klant. Burgers worden namelijk gezien als eindgebruikers

wiens klachten en wensen serieus genomen moeten worden (Osborne en Gaebler, 1992). De rol van de overheid is hierin responsief, van samenwerking met burgers is geen sprake (Vigoda, 2002). Het mensbeeld van het NPM kan daarom als volgt worden omschreven:

*De burger wordt gezien als gewaardeerde **klant** wiens wensen centraal staat.*

2.1.3 Het mensbeeld van het NPG

Het NPG is ontstaan uit kritiek op de bedrijfsmatige aanpak van het NPM. Het behandelen van de burger als klant past niet altijd bij de aard van overheidstaken. Wensen van klanten komen namelijk niet altijd overeen met het publieke belang (Korsten, 2001). Daarnaast kan een burger niet overstappen op een concurrent, zoals een klant van een privaat bedrijf dat wel kan doen (De Vries & Van Dam, 1998). Bij het NPG wordt de focus op de bedrijfsmatige werkwijze vervangen door een bredere opvatting van wat de overheid zou moeten doen; *governance* in plaats van *government*. Bij het realiseren van publieke doelstellingen speelt de overheid binnen het CPA en NPM een centrale rol, maar binnen het NPG veranderen de verhoudingen. In dit paradigma is de overheid niet de hoogste autoriteit die opdracht geeft en sancties oplegt, de overheid is een gelijkwaardige samenwerkingspartner (Rodes, 1996). Diensten en sectoren die binnen het NPM zijn verkokerd, worden binnen het NPG weer samengebracht en de grenzen tussen publiek en privaat vervagen door intensieve samenwerking (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Deze *governance* aanpak waarbij de overheid een samenwerkende en soms coördinerende rol inneemt bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken kan wijzen op een mensbeeld van de burger als samenwerkingspartner. Burgers missen soms de *know how* en organisatorische capaciteit om zaken voor elkaar te krijgen, waardoor een coördinerende rol van de overheid kan helpen bij het realiseren van initiatieven (Klijn & Koppenjan, 2000). Daarbij wordt de burger gezien als partner met wie op gelijkwaardige voet wordt samengewerkt.

*De burger wordt gezien als gelijkwaardige **samenwerkingspartner**.*

2.2 Introductie van de participatieladder

Arnstein (1969) ontwikkelt een model om vormen van burgerparticipatie te structureren aan de hand van de mate van burgerbetrokkenheid. In deze participatieladder worden acht vormen van participatie gestructureerd in een laddervorm waarbij vormen met de minste burgerbetrokkenheid onderaan de ladder staan en vormen met de meeste burgerbetrokkenheid bovenaan de ladder (Arnstein, 1969). Deze acht vormen, van laagste op

de ladder naar hoogste, zijn: manipulatie, therapie, informeren, consultatie, bemiddelen, partnerschap, gedelegeerde meebeslissen, direct meebeslissen.

Hoewel de participatieladder van Arnstein (1969) niet is weg te denken uit de bestuurskunde literatuur, is er ook kritiek. Zo suggereert de laddervorm een bepaalde logische progressie waar in de praktijk geen sprake van is (Connor, 1988). Een belangrijke nuance van de participatieladder is dan ook dat er niet een beste vorm van burgerparticipatie is (Callahan, 2017). Ook wordt het burgerperspectief maar minimaal meegenomen in dit model (Callahan, 2007) en is het model gebaseerd op achterstandswijken waardoor de toepassing op stedelijke gebieden niet altijd vanzelfsprekend is (Connor, 1988).

Om deze bezwaren in acht te nemen, wordt gezocht naar een nuance om het model toepasbaar te maken voor de huidige context van burgerparticipatie in Nederland. Onderzoek van Leyenaar (2009) in opdracht voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient voor Nederlandse overheden als inspiratie bij het kiezen van participatievormen. De participatieladder die dit onderzoek hanteert, bestaat uit: raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (Leyenaar, 2009). Leyenaar's (2009) specificering is gericht op actieve burgerparticipatie waardoor de meer passieve vormen worden weggelaten. Edelenbos & Monnikhof (2001) noemen dezelfde vormen en voegen informeren toe als onderste trede van de ladder. De onderzoeken van Leyenaar (2009) en Edelenbos & Monnikhof (2001) zijn toegespitst op de praktijk van burgerparticipatie in Nederland en daarom beter toepasbaar op deze casus dan het origineel van Arnstein (1969). Figuur 3 geeft de participatieladder die wordt gebruikt in dit onderzoek weer.



Figuur 2: De participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001)

2.3 *Verwachte aansluiting van mensbeeld met participatievormen*

In deze paragraaf wordt toegelicht welke participatievormen en mensbeelden op elkaar aansluiten. Volgens interpretatie van bestaande literatuur past het mensbeeld van de stemmer bij de participatievorm informeren. Het mensbeeld van de burger als klant past bij raadplegen en adviseren en het mensbeeld van de burger als samenwerkingspartner past bij samenwerken en meebeslissen.

2.3.1 *De burger als stemmer – informeren*

Het mensbeeld van de burgers als stemmer sluit het best aan op de participatievorm informeren. Informeren is volgens Arnstein (1969) een bijna symbolische vorm van participatie. Burgers mogen hun stem laten horen, maar in de praktijk wordt daar vaak niks mee gedaan. Het informeren van burgers over hun rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden is een belangrijke eerste stap van participatie, maar blijft nog erg eenzijdig (Leyenaar, 2009). Ambtenaren met het mensbeeld van de burger als stemmer vinden het belangrijk dat burgers goed geïnformeerd een weloverwogen stem uitbrengen bij verkiezingen (Katsunska, 2021). Hierbij is het eenzijdig zenden van informatie en het beantwoorden van vragen vaak voldoende. De democratieopvatting waar de representatieve democratie hoog in het vaandel staat, is bij het CPA namelijk leidend (Katsunka, 2021).

Actieve participatievormen waarbij de burger direct invloed uitoefent op besluitvorming wordt binnen dit paradigma dan ook niet gewaardeerd. Daarom past de vorm meebeslissen ook niet bij het mensbeeld van de burger als stemmer. Verder hebben CPA ambtenaren weinig vertrouwen in de kennis en kunde van ‘normale burgers’ waardoor weinig waarde wordt gehecht aan de input van burgers (Campbell, 2010). Omdat vertrouwen in burgers noodzakelijk is voor goede samenwerking, past dit mensbeeld niet bij de participatievorm samenwerken. Daarnaast willen CPA ambtenaren graag de controle in handen houden waardoor wederkerige vormen van participatie moeilijk van de grond komen (Moe, 1990). Hoewel raadplegen en adviseren geen gelijkwaardigheid tussen overheid en burger vereisen, is een bepaalde mate van wederkerigheid noodzakelijk. De enige participatievorm die bij het beeld van de burger als stemmer kan passen, is daarom informeren.

2.3.2 De burger als klant – raadplegen en adviseren

Het mensbeeld van de burger als klant sluit aan op de participatievormen raadplegen en adviseren. Raadplegen is volgens Arnstein (1969) participatievorm waarbij oppervlakkige informatie bij burgers wordt opgehaald zonder diep op de inhoud in te gaan. Er wordt informatie opgehaald over voorkeuren of kenmerken van burgers en hun omgeving. Bij adviseren krijgen burgers de mogelijkheid om te advies uit te brengen over de inhoud van plannen, deze vorm heeft meer diepgang dan raadplegen (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Bij beiden vormen ligt de volledige macht bij de overheid. Burgers participeren enkel op door overheid vastgestelde momenten over door overheid bepaalde thema's. Vanuit het NPM wordt participatie gezien als instrument om erachter te komen hoe de overheid het best recht kan doen aan de wensen van de burger die wordt gezien als klant (Rowe & Shepherd, 2002). Middels raadplegen en adviseren kunnen deze wensen en behoeften worden opgehaald. Het doel van de klantgerichte aanpak in de publieke sector is het efficiënt gebruik maken van publieke middelen en effectief behalen van publieke belangen (Rowe & Shepherd, 2002). Door het vroegtijdig ophalen van behoeften en bezwaren van burgers middels raadplegen of adviseren, wordt de kans op zienswijzen of bezwaren verkleind waardoor het proces efficiënter verloopt.

Raadplegen en adviseren is niet mogelijk zonder burgers informatie te verstrekken over de thema's waar ze over mogen meepraten. Informeren als participatievorm op zich is echter niet toereikend voor een klantgerichte aanpak waarbij een bepaalde wederkerigheid vereist is. Deze wederkerigheid heeft grenzen, er is geen sprake van gelijkwaardigheid. Burgers mogen gelimiteerd meebeslissen onder voorwaarden gesteld door de overheid (Arnstein, 1968). Samenwerken en meewerken vereisen gelijkwaardigere relatie tussen overheid en burger waardoor deze vormen niet aansluiten bij het mensbeeld van de burger als klant.

2.3.3 De burger als samenwerkingspartner – samenwerken en meebeslissen

Het mensbeeld van de burger als samenwerkingspartner past bij de participatievormen samenwerken en meebeslissen. Samenwerken is een participatievorm waarbij verschillende partijen samen de voorwaarden van hun samenwerking vaststellen (Edelenbos & Monnikhof, 2001) Hoewel de overheid vaak als initiatiefnemer burgers om zich heen verzamelt, kunnen ook burgers het initiatief nemen tot samenwerking. Meebeslissen gaat verder dan samenwerken. Bij meebeslissen kan de burger namelijk significante beslissingsbevoegdheid verkrijgen op specifieke thema's of binnen projecten (Leyenaar, 2009).

Bij het NPG gedachtegoed verschuift de rol van de overheid en daarmee ook de rol van de burger in het kader van participatie. De overheid ziet zichzelf niet meer als de autoritair leider van de samenleving en schrijven zichzelf een meer coördinerende rol toe (Runya et al., 2015). Bij het creëren van publieke waarde in een netwerk speelt de overheid een coördinerende rol of is één van de gelijkwaardige actoren in het netwerk (Runya et al., 2015). Coproductie is een vorm van participatie waarbij burgers samenwerken met de overheid bij het uitvoeren van publieke taken en kan gezien worden als kernelement van het NPG (Pestoff et al., 2012). De participatievorm samenwerken past daarom bij het mensbeeld van de burger als samenwerkingspartner. Binnen het NPG wordt autonomie en eigenaarschap bij burgers gestimuleerd en wordt gezamenlijke besluitvorming gewaardeerd (Runya et al., 2015). Ook de participatievorm meebeslissen past daarom bij het mensbeeld van de burger als samenwerkingspartner. De vormen informeren, raadplegen en adviseren missen gelijkwaardigheid in de relatie tussen overheid en burger en passen daarom niet bij het mensbeeld van de burger als samenwerkingspartner.

2.4 Het gedrag van de ambtenaar

De match of mismatch tussen mensbeeld, de voorkeur voor participatievorm en de gevraagde participatievorm kan invloed hebben op het gedrag van ambtenaren. Deze assumptie komt voort uit de person-environment fit benadering. Kristof-Brown et al. (2005) omschrijft de person-environment fit als “de oppassendheid tussen individu en zijn werkomgeving die ontstaat wanneer karakteristieken van beide goed met elkaar overeenstemmen” (p.18). Er zijn vier gebieden waar deze (mis-) match kan optreden, namelijk de combinatie van persoon met baan, organisatie, groep of leidinggevende (Kristof-Brown et al., 2005). Lewin (1935) schrijft voor het eerst over deze benadering waarna veel auteurs vervolgonderzoek doen naar de implicaties van de benadering (Steijn, 2008). Een belangrijke implicatie van de person-environment fit benadering heeft te maken met de invloed die een match of mismatch kan hebben op de houding en het gedrag van medewerkers (Kristof-Brown et al., 2005). Een match tussen omgevingskenmerken en persoonskenmerken kan positieve gevolgen hebben voor de houding en het gedrag van de medewerker (Kristof-Brown et al., 2005). Daarentegen kan een mismatch negatieve gevolgen hebben voor houding en gedrag. Daarom wordt in dit hoofdstuk een gedragskader opgesteld met gedragsopties die een ambtenaar kan vertonen bij het ervaren van een (mis-) match tussen baan- en persoonskenmerk. De

concrete kenmerken die worden onderzocht zijn participatievormen en mensbeelden van ambtenaren. Het gedragskader is ontwikkeld om gedragskeuzes van ambtenaren te structureren.

2.4.1 Gedragsopties en verwachtingen

Ambtenaren kunnen zich op verschillende manieren gedragen wanneer hun persoonskenmerken (mis-) matchen met omgevingskenmerken. Op basis van de literatuur kunnen zeven gedragsopties worden onderscheiden, deze zijn weergegeven in tabel 1. De gedragsopties bestaan uit twee dimensies. In de eerste kolom van tabel 1 staat de dimensie binnen beleidskader / buiten beleidskader weergegeven. In de eerste rij staat aangegeven in hoeverre de ambtenaar doet wat van hem wordt verwacht.

De zeven gedragsopties die voorkomen uit deze tabel zijn: 1. saboteren binnen beleidskaders, 2. saboteren buiten beleidskaders, 3. minder doen dan wordt verwacht binnen beleidskaders, 4. minder doen dan wordt verwacht buiten beleidskaders, 5. doen wat wordt verwacht binnen beleidskaders, 6. meer doen dan wordt verwacht binnen beleidskaders en 7. meer doen dan wordt verwacht buiten beleidskaders. In deze paragraaf worden de gedragsopties toegelicht aan de hand van gedragsliteratuur.

2.4.1.1 Verwachte invloed op gedrag

Een theoretisch uitgangspunt van dit onderzoek is de verwachting dat de match tussen mensbeeld, de voorkeur voor participatievorm en de gevraagde participatievorm invloed hebben op het gedrag van ambtenaren. De gedragsopties die in dit hoofdstuk worden besproken, kunnen optreden wanneer er een match of mismatch optreedt tussen deze factoren. Aan de hand van literatuur kan een verwachting worden uitgesproken over deze effecten op het gedrag van ambtenaren. Echter, deze verwachtingen zijn gebaseerd op literatuur die niet empirisch onderzocht. Het blijft daarom een verwachting die enkel als basis kan dienen voor de verdere loop van het onderzoek.

Gezien de uitgangspunten van dit onderzoek zijn twee mogelijke scenario's denkbaar. Namelijk, dat de gevraagde participatievorm niet overeenkomt met de participatievorm die de ambtenaar gezien zijn mensbeeld preferereert (scenario 1) of dat deze wel met elkaar overeenkomen (scenario 2). Voorgenoemde gedragsopties kunnen gelinkt worden aan deze scenario's. Wanneer de gevraagde participatievorm dezelfde vorm is als de ambtenaar preferereert, is het mogelijk dat de respondent zich precies zo gedraagt als van hem wordt verwacht. Daarnaast kan hij meer doen dan van hem wordt verwacht, omdat hij bevestiging krijgt dat

zijn voorkeur uitgevoerd mag worden. Hij zal niet snel buiten beleidskaders treden of minder doen dan van hem wordt verwacht. Zijn voorkeur sluit namelijk aan bij zijn formele taak.

Een mismatch tussen gevraagde participatievorm en de participatievorm die de ambtenaar gezien zijn mensbeeld prefereert, kan leiden tot sabotage gedrag of minder doen dan verwacht wordt binnen dan wel buiten beleidskaders. Daarnaast is het mogelijk dat een ambtenaar juist meer gaat doen dan van hem wordt verwacht, omdat zijn opdracht niet overeenkomt met zijn voorkeur. Doorgaans vergen participatievormen die hoger op de participatieladder staan meer tijd, middelen en inspanning dan vormen lager op de ladder (Callahan, 2017). Daarom kan verwacht worden dat een ambtenaar die een participatieladder moet uitvoeren die hoger op de ladder staat dan de participatievorm van zijn voorkeur in de praktijk minder doet dan van hem wordt verwacht. Als de gevraagde participatievorm lager op de ladder staat dan de geprefereerde vorm, kan de ambtenaar juist meer doen dan van hem wordt verwacht. Daarnaast is het mogelijk dat een ambtenaar juist meer gaat doen dan van hem wordt verwacht, omdat zijn opdracht niet overeenkomt met zijn wens.

De gedragsopties uit het gedragkader worden verder besproken om duiding te geven aan de mogelijkheden.

2.4.2 *Gedragsoptie 1: Sabotage binnen beleidskaders.*

Een ambtenaar kan sabotagegedrag vertonen binnen beleidskaders. Sabotage is een vorm van afwijkend gedrag. Afwijkend gedrag druist in tegen de normen van de organisatie en kan een gevaar vormen voor het welzijn van de organisatie (Robinson & Bennett, 1995). Afwijkend gedrag kan getypeerd worden aan de hand van twee dimensies, de organisationele of interpersoonlijke dimensie en de dimensie die de ernst van het afwijkende gedrag aangeeft (Appelbaum & Shapiro, 2006). De ernst kan variëren van *minor* tot *serious*. Sabotage vindt vooral plaats in de organisationele dimensie omdat sabotage doorgaans niet gericht is op personen, maar op het systemen. *Minor* afwijkend gedrag in de organisationele dimensie kan inhouden dat een medewerker kleine taken verzaakt of bijvoorbeeld tijd en hulpbronnen verspilt (Appelbaum et al., 2005). De ernst van dit type sabotage is vaak gering en blijft binnen regels en kaders, dit is gedragsoptie 1.

2.4.3 *Gedragsoptie 2: Sabotage buiten beleidskaders*

Daarnaast kan sabotagegedrag buiten beleidskaders optreden. *Serious* organisationeel afwijkend gedrag kan sabotagegedrag inhouden waarbij bijvoorbeeld wordt gelogen of bedrijfseigendom wordt aangetast

(Appelbaum et al., 2005). Deze vorm van afwijkend gedrag wijkt expliciet af van regels en beleidskaders. Dit is gedragsoptie 2 in het gedragskader.

2.4.4 *Gedragsoptie 3: Minder doen dan wordt verwacht binnen, binnen beleidskaders*

Een ambtenaar kan minder doen dan van hem wordt verwacht en toch binnen beleidskaders blijven. Ambtenaren gedragen zich namelijk tot een bepaalde hoogte als onafhankelijke, individuele actoren (Denhardt et al., 2013). Dit is mogelijk door de discretionaire ruimte die ambtenaren krijgen om beleid naar eigen inzicht in te richten en uit te voeren (Hill, 1972). Omdat ambtenaren summier beschreven beleid naar eigen inzicht mogen invullen, is het mogelijk dat de intentie van beleid niet altijd goed wordt vertaald naar de uitvoering (Ringeling, 1978). Uit literatuur over *street level bureaucrats* blijkt dat ambtenaren bij gebrek aan hulpbronnen vaak terugvallen op een routinematige manier van werken (Lipsky, 1977). Een gedragsoptie voor ambtenaren is het minimale doen om aan de regels te voldoen, maar eigenlijk niet voldoen aan de verwachtingen of intenties die bij dit beleid horen. Dit is gedragsoptie 3 in het gedragskader.

2.4.5 *Gedragsoptie 4: Minder doen dan wordt verwacht, buiten beleidskaders*

Ambtenaren kunnen minder doen dan van ze wordt verwacht en daarmee buiten beleidskaders treden. Volgens Borry (2017) dragen regels bij aan de voorspelbaarheid van het gedrag van medewerkers en aan de accountability van publieke organisaties. Ondanks de noodzaak voor regels in de publieke sector vindt er op dagelijkse basis *rule bending* plaats (Borry, 2017). *Rule bending* houdt in dat ambtenaren een regel maar gedeeltelijk opvolgen of ervoor kiezen om (gedeeltelijk) af te wijken van de regel (DeHart-Davies, 2007). Er zijn verschillende gradaties van *rule bending*. Zo kunnen regels in verschillende gradaties worden omgebogen, verbroken of genegeerd. Een ambtenaar die minder doet dan van hem wordt verwacht, kan middels *rule bending* buiten beleidskaders treden. Dit is gedragsoptie 4.

2.4.6 *Gedragsoptie 5: Doen wat wordt verwacht binnen beleidskaders*

Een ambtenaar kan zich gedragen als neutrale actor die het beleid zo uitvoert als van hem wordt verwacht. Om deze gedragsoptie te duiden kan verwezen worden naar het ideaaltype ambtenaar van Weber. Vanuit dit beeld zijn ambtenaren neutrale uitvoerders van beleid dat wordt gemaakt door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers (Katsamunskaja, 2012). Dit beeld lijkt op de gedragsoptie waar ambtenaren hun

werkzaamheden uitvoeren zoals van ze wordt verwacht. Het gedrag is voorspelbaar en valt binnen beleidskaders, dit is gedragsoptie 5 in het gedragskader.

2.4.7 Gedragsoptie 6: Meer doen dan wordt verwacht, binnen beleidskaders

Discretionaire ruimte die is besproken bij gedragsoptie 3, kan verschillende implicaties hebben. Naast het terugvallen op routinematige manier van werken, is het mogelijk dat een ambtenaar juist extra inzet toont in de uitvoering van beknopt beschreven beleid. Het gebrek aan concrete aanwijzingen maakt dat ambtenaren naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan beleid (Hill, 1972). Zo krijgen zij de mogelijkheid om meer te doen dan het beleid van ze verwacht. Een ambtenaar met veel discretionaire ruimte kan dit doen zonder beleidsregels te overtreden. Dit is gedragsoptie 6.

2.4.8 Gedragsoptie 7: Meer doen dan verwacht, buiten beleidskaders

Een ambtenaar kan meer doen dan van hem wordt verwacht en kan hierbij buiten beleidskaders treden. Om duiding te geven aan dit gedrag kan gekeken worden naar de literatuur omtrent burgerlijke ongehoorzaamheid. Burgerlijke ongehoorzaamheid kan worden omschreven als het uitdagen van de gevestigde macht in de brede zin (Van der Burg, 1986). Burgerlijke ongehoorzaamheid kan in de publieke organisatie vertaald worden naar ambtelijke ongehoorzaamheid. De voorwaarden waar burgerlijke ongehoorzaamheid aan moet voldoen, kunnen ook toegepast worden op ambtelijke ongehoorzaamheid. Zo moet het gedrag een concrete en proportionele actie zijn die bijdraagt aan het rechtzetten van een specifiek publiek belang dat volgens de persoon geschonden wordt (Schuyk, 1972). Andere kenmerken van burgerlijke dan wel ambtelijke ongehoorzaamheid zijn dat er in alle openheid gehandeld moet worden en dat er geen eigen belang, maar een publiek belang gediend moet worden (Van Daele, 2005). Zo kan een ambtenaar buiten beleidskaders treden terwijl hij meer doet dan van hem wordt verwacht om een publiek doel te behalen, dit is gedragsoptie 7.

2.5 Alternatieve verklaringen

Naar verwachting beïnvloedt de (mis-) match tussen mensbeeld, de voorkeur voor participatievorm en de gevraagde participatievorm het gedrag van de ambtenaar. Het is echter noodzakelijk rekening te houden met alternatieve verklaringen voor gedrag. Om dat het niet mogelijk is iedere alternatieve verklaring te onderzoeken, worden drie belangrijke alternatieve verklaringen voor gedrag uitgelicht. Namelijk, *civil*

service motivation, creativiteit, loyaliteit. In paragrafen 2.5.1 tot en met 2.5.3 worden deze verklaringen uiteengezet en wordt toegelicht tot welk gedrag uit het gedragskader in tabel 1 deze verklaringen kunnen leiden.

2.5.1 *Public service motivation*

De eerste alternatieve verklaring voor gedrag die wordt onderzocht in dit onderzoek is *public service motivation*. Motivatie heeft invloed op gedrag van medewerkers (Lawler, 1973). Motivatie kan gedefinieerd worden als hetgeen dat mensen in beweging brengt en de manier waarop dit tot uiting wordt gebracht (Bloemers & Hagedoorn, 1997). Een vorm van intrinsieke motivatie die uniek is voor de publieke sector is *public service motivation* (Perry & Wise, 1990). Het is een altruïstische vorm van motivatie om het publieke belang te dienen (Rainey, 1997). Voor veel ambtenaren is deze vorm van motivatie een reden om te kiezen voor een carrière in de publieke sector. *Public service motivation* heeft invloed op “de richting, intensiteit en de duur van gedrag bij het willen bereiken van een bepaald doel” (Bloemers & Hagedoorn, 1997, p. 23). Daarom is het belangrijk te kijken naar deze vorm van motivatie als onderzoek wordt gedaan naar het gedrag van ambtenaren. Ambtenaren met *public service motivation* willen zich inzetten voor het publieke belang. De manier waarop dit tot uiting komt in het gedrag van ambtenaren is variabel. Het is mogelijk dat ambtenaren, die het gevoel hebben beleid het publieke belang onvoldoende dient, sabotagegedrag gaan vertonen. Het is ook mogelijk dat ambtenaren met *public service motivation* zich gehoorzaam opstellen en beleid neutraal uitvoeren.

Naar verwachting zal het gedrag van ambtenaren met *public service motivation* binnen beleidskaders vallen. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat deze ambtenaren minder doen dan van ze wordt verwacht. *Public service motivation* is namelijk een intrinsieke motivatie om bij te dragen aan het publiek belang, ambtenaren met deze vorm van motivatie willen zich inzetten. Daartegenover kan een gebrek aan *public service motivation* duiden op gedragsopties in de categorie minder doen dan wordt verwacht.

2.5.2 *Creativiteit*

De tweede alternatieve verklaring die wordt meegenomen in dit onderzoek is creativiteit. Creativiteit in de publieke sector wordt gedefinieerd als het bedenken van nieuwe, bruikbare ideeën voor innovatie (Houtgraaf, Kruijven & Van Thiel 2021). Creativiteit in de publieke sector kan verschillende vormen aannemen (Houtgraaf et. al., 2021). Creativiteit kan leiden tot gewenst gedrag maar ook tot ongewenst gedrag, zoals *rule breaking*.

Ambtenaren kunnen de ethische afweging maken om regels te breken met als doel innovatie te bewerkstelligen (Houtgraaf et al., 2021). Ook kunnen ambtenaren, zonder regels te breken, creatief gebruik maken van hun discretionaire ruimte (Rozendaal, 2005).

Creativiteit kan leiden tot een breed spectrum aan gedragingen. Zo is het mogelijk dat creativiteit leidt *rule breaking* en kan buiten beleidskaders worden getreden. Ambtenaren kunnen zowel meer als minder doen dan van ze wordt verwacht, beide gedragingen kunnen duiden op creativiteit. Daarnaast kan creativiteit ertoe leiden dat ambtenaren op een creatieve manier hun discretionaire ruimte gebruiken en dus binnen beleidskaders meer of minder doen dan van ze wordt verwacht. Een gebrek aan creativiteit kan duiden op het precies uitvoeren wat de bedoeling is.

2.5.3 *Loyaliteit*

De laatste alternatieve verklaring die wordt onderzocht, is loyaliteit. Ambtelijke loyaliteit is een belangrijk kenmerk van het Weberiaanse model (Steijn, 2009). In deze context gaat het over loyaliteit aan de organisatie, tegenover de meer progressieve notie van loyaliteit aan de publieke zaak (Tonkens, 2016). Loyaliteit aan de organisatie wordt gekenmerkt door langdurige betrokkenheid. Loyaliteit gaat dieper dan solidariteit, volgens Tonkens (2016) is het beter te vergelijken met een huwelijk dan met een solidariteitsbetuiging. Loyaliteit kan een indicatie zijn van het gedrag van ambtenaren (De Graaf, 2010). Zo zullen ambtenaren die loyaal zijn naar hun organisatie niet snel regels buigen of breken.

Loyaliteit kan leiden tot de gedragsoptie doen wat wordt verwacht. Een ambtenaar die loyaal is aan de organisatie waar hij werkt, zal niet snel buiten beleidskaders treden. Daarnaast kan loyaliteit ertoe leiden dat ambtenaren extra hun best doen. De gedragsoptie meer doen dan wordt verwacht binnen beleidskaders is hier van toepassing. Een gebrek aan loyaliteit kan leiden tot gedrag buiten beleidskaders of tot minder doen dan wordt verwacht.

2.6 *Conceptueel model*

De variabelen en verbanden die in dit hoofdstuk staan beschreven, leiden tot het conceptueel model dat wordt weergegeven in figuur 1. De overheidsparadigma's vooronderstellen drie mensbeelden, namelijk het beeld van de burger als stemmer, klant en samenwerkingspartner. De literatuur doet vermoeden dat de verschillende mensbeelden aansluiting vinden met verschillende participatievormen. De person-environment fit benadering suggereert dat een match of mismatch tussen mensbeeld en de voorkeur voor participatievorm en

de participatievorm invloed heeft op het gedrag van ambtenaren. De verschillende gedragingen die ambtenaren kunnen vertonen staan worden toegelicht in het ontwikkelde gedragskader, zie tabel 1. Het gedrag van ambtenaren kan beïnvloed worden door alternatieve verklaringen van gedrag, namelijk *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit.

3 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksmethodiek van dit onderzoek. De empirische dataverzameling en data analyse technieken worden toegelicht waarna wordt ingegaan op validiteit en betrouwbaarheid van de methode.

3.1 Onderzoeksstrategie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: In hoeverre verklaren mensbeelden in combinatie met participatievormen het gedrag van ambtenaren in participatietrajecten? Om deze vraag te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Hoewel kwalitatieve onderzoeksmethoden over het algemeen intensiever en minder generaliseerbaar zijn dan kwantitatieve methoden, hebben ze ook veel voordelen. Zo leiden kwalitatieve methoden tot meer diepgang en complexiteit in de analyse (Verschuren & Doordewaard, 2002). Bij theorievormend onderzoek als dit is het noodzakelijk gebruik te maken van kwalitatieve methoden (Van Thiel, 2015).

Het onderzoek vindt plaats in de context van de Provincie Noord-Brabant. De dataverzameling heeft plaatsgevonden middels twintig interviews met medewerkers van provincie Noord-Brabant. Interviews maken het mogelijk dieper in te gaan op ervaringen, motivaties en gedrag van respondenten (Weiss, 1998). De interviews zijn semigestructureerd van aard. Zo is het mogelijk om belangrijke onderwerpen te bevragen zonder het gesprek te veel te sturen (Van Thiel, 2015). Ter analyse van de kwalitatieve data uit interviews is gebruik gemaakt van *template analysis*. *Template analysis* is een analysetechniek die door King (2012) wordt omschreven als “a style of thematic analysis that balances a relatively high degree of structure in the process of analysing textual data with the flexibility to adapt it to the needs of a particular study” (p. 426). Een kernelement van deze techniek is het gebruik van een *template*. Dit *template* bevat gestructureerde thema's die initiële verwachtingen weergeven in de vorm van een lijst of ander figuur (King, 2012). In dit onderzoek is het conceptueel model, inclusief de definities van mensbeelden en gedragsopties uit de literatuur, het eerste *template*. Dit *template* maakt het mogelijk gericht te zoeken naar informatie die relevant is voor de onderzoeksvraag in tegenstelling tot volledig inductieve technieken waarbij ieder interview open wordt gecodeerd (Brooks & King, 2014). *Template analysis* hanteert een hiërarchische code structuur. In tegenstelling tot andere technieken heeft deze hiërarchische codering geen vaste structuur, *template analysis* biedt ruimte voor enige flexibiliteit (Brooks & King, 2014). Het aantal thema's en subthema's is variabel.

Thema's die relevant zijn voor de onderzoeksvraag kunnen zo worden uitgediept. Daarnaast kunnen thema's die minder relevant zijn, maar toch de moeite waard zijn te bekijken, oppervlakkig worden onderzocht (Brooks & King, 2014). Paragraaf 3.4 gaat in op praktische uitwerking van *template analysis* als analysetechniek.

3.2 Context beschrijving

De empirische dataverzameling van dit onderzoek heeft plaatsgevonden bij provincie Noord-Brabant. In deze paragraaf wordt de achtergrond van het participatiebeleid van provincie Noord-Brabant geschetst. Zo wordt duidelijk in welke beleidscontext de geïnterviewde ambtenaren zich bevinden.

In bestuursakkoord 'Samen, Slagvaardig en Slim: Ons Brabant' staat dat de provincie zich moet inzetten om 'een blijvende en constructieve dialoog met betrokken burgers' te creëren (Provincie Noord-Brabant, 2020). Verder beschrijft het bestuursakkoord dat de provincie gelooft in participatievormen op maat die het mogelijk maken voor betrokkenen om mee te denken (Provincie Noord-Brabant, 2020). Een doel van deze bestuursperiode is het experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie (Provincie Noord-Brabant, 2022). Het participatiekompas van provincie Noord-Brabant is een meer praktische invulling van de intenties die worden beschreven in het bestuursakkoord. Volgens dit kompas betekent burgerparticipatie voor de provincie het "betrekken van de Brabantse burger, bedrijven en organisaties bij het maken van beleid en de besluitvorming, en het luisteren naar de zorgen en ideeën van de Brabanders" (Provincie Noord-Brabant, 2020, p.7).

Het participatiekompas is een document dat medewerkers van provincie Noord-Brabant kan ondersteunen bij het uitvoeren van participatietrajecten (Provincie Noord-Brabant, 2022). In dit document worden de rollen van de overheid en de randvoorwaarden van participatie besproken. Dit zijn tijd en financiële ruimte, intensiteit participatie, betrokken deelnemers, commitment bestuur, juridische ruimte en beleidsruimte. De vijf participatievormen die worden onderscheiden in dit document zijn: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Ook worden vijf doelen van burgerparticipatie beschreven, deze corresponderen met de vijf niveaus en zijn respectievelijk: begrip, draagvlak, deskundigheid, eigenaarschap en verantwoordelijkheid (Provincie Noord-Brabant, 2022). De randvoorwaarden kunnen worden becijferd met een score van één tot en met vijf, de totaalscore correspondeert met een score die past bij één van de niveaus. Het participatiekompas is opgesteld in 2022 en

is dan ook nog weinig in de praktijk gebracht (T. Jutten, persoonlijke communicatie, 13 juni 2022). Toch kan het document helpen bij het begrijpen van de keuzes die ambtenaren moeten maken bij het starten van een participatietraject.

3.2.1 Respondentselectie

De respondenten zijn medewerkers van Provincie Noord-Brabant. Een voorwaarde voor deelname aan interviews is ervaring in minstens één participatieproject. Bij voorkeur hebben respondenten meer ervaring. Provincie Noord-Brabant heeft geen officieel verzamelpunt voor ambtenaren die ervaring hebben met participatie, zij bevinden zich verspreid over de verschillende programma's en afdelingen. Via de zoekbalk op BrainS, het intranet van provincie Noord-Brabant, is gezocht op zoektermen. Via de zoektermen 'participatie' en 'burgerparticipatie' is de BrainS groep 'participatie en draagvlak' naar voren gekomen. De vijf beheerders van deze groep zijn gecontacteerd. Dit zijn zogenoemde sleutelpersonen gebleken. Ze hebben overzicht van de onderzoekssituatie en kunnen zo andere respondenten aanwijzen die relevant zijn voor het onderzoek (Van Thiel, 2015). Middels de *snowball sampling* techniek zijn nieuwe respondenten gevonden (Van Thiel, 2015). De geselecteerde respondenten variëren in leeftijd, geslacht en functie en aantal jaren dat ze werkzaam zijn bij provincie Noord-Brabant. Om de anonimiteit van medewerkers te waarborgen is aan iedere respondent een nummer toegekend. Tabel 3 geeft het toegekende nummer, geslacht, functie en het aantal jaren werkzaam bij provincie Noord-Brabant van respondenten weer. Leeftijd is in dit overzicht achterwege gelaten om anonimiteit te garanderen.

Tabel 3 *Overzicht van respondentnummers met geslacht, functie en jaren werkzaam bij provincie Noord-Brabant*

Toegekend nummer	Man (M), vrouw (V), anders / onbekend (X)	Functie	Jaren werkzaam bij Provincie Noord-Brabant
1.	M	Beleidsmedewerker	20 tot 25
2.	V	Juridisch medewerker	25 tot 30
3.	V	Programmaleider	5 tot 10
4.	M	Beleidsmedewerker	20 tot 25 jaar
5.	V	Communicatieadviseur	<5 jaar
6.	M	Programmaleider	<5 jaar
7.	M	Beleidsmedewerker	5 tot 10 jaar
8.	M	Programmaleider	15 tot 20 jaar
9.	M	Omgevingsmanager	20 tot 22 jaar
10.	V	Omgevingsmanager	10 tot 14 jaar
11.	V	Communicatieadviseur	15 tot 20 jaar
12.	V	Omgevingsmanager	<5 jaar
13.	M	Projectmanager	10 tot 15 jaar
14.	M	Projectmanager	30 tot 35 jaar
15.	M	Omgevingsmanager	20 tot 25 jaar
16.	M	Communicatieadviseur	10 tot 15 jaar
17.	V	Omgevingsmanager	10 tot 15 jaar
18.	V	Beleidsmedewerker	5 tot 10 jaar
19.	M	Projectmanager	5 tot 10 jaar
20.	V	Communicatieadviseur	5 tot 10 jaar

3.3 Interviews

In deze paragraaf wordt het interviewproces toegelicht. Het interviewproces bestaat uit twee fases. Fase 1 bestaat uit vijf interviews en fase 2 bestaat uit de overige vijftien interviews. In de interviews zijn vijf onderdelen besproken, namelijk de introductie, mensbeelden, participatievormen, gedrag en de alternatieve verklaringen voor gedrag. De vraagstelling wordt toegelicht aan de hand van de fases en de interviewonderdelen.

3.3.1 Het interviewproces

Gezien de semigestructureerde vorm van de interviews is voorafgaand aan de interviews een interviewgide opgesteld. Bij inductief onderzoek komen interviewvragen vaak voort uit de hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek, deze geven namelijk aan naar welke informatie gezocht wordt (Van Thiel, 2015). Om te controleren of de vraagstelling duidelijk en ondubbelzinnig is geformuleerd, is een testinterview uitgevoerd. Resultaten van het testinterview zijn niet meegenomen in de resultaten. Bij inductieve vormen van onderzoek is vooraf niet duidelijk welke informatie respondenten tijdens interviews geven, pas na enkele interviews worden patronen zichtbaar (Van Thiel, 2015). De vraagstelling is iets aangepast na de eerste fase interviews.

Zo kon worden gegarandeerd dat de vraagstelling leidt tot antwoorden die relevant zijn voor beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen.

Respondenten zijn middels een datamanagement plan ingelicht over het doel van het onderzoek, dataverzameling, dataopslag en anonimisering. De respondenten hebben geïnformeerd toestemming gegeven voor het gebruiken van de interviewdata. Door de informele onderlinge sfeer bij provincie Noord-Brabant is tijdens interviews automatisch getutoyeerd. De interviewhandleiding heeft gediend als leidraad en er is doorgevraagd op een manier die past bij het gesprek. In paragraaf 3.3.11 tot en met 3.3.1.5 wordt uiteengezet welke vraagstelling per interviewonderdeel is gehanteerd en wordt toegelicht welke veranderingen zijn aangebracht in de verschillende fases.

3.3.1.1 Interviewonderdeel 1: Introductie

Het doel van de introductiefase is het inwinnen van basisinformatie en het op gang brengen van het gesprek. Na een voorstelronde is gevraagd naar de ervaring met burgerparticipatie. Deze vraag is gebruikt als bevestiging dat de respondent ervaring heeft met burgerparticipatie en wordt dus niet meegenomen in de resultatensectie. Om het gesprek over concrete ervaringen abstracter te trekken, is in de eerste fase doorgevraagd naar de visie van de respondent op burgerparticipatie. In de eerste fase is gebleken dat deze vraag automatisch uitmondde in een gesprek over het doel van burgerparticipatie. Als dit niet op natuurlijke wijze gebeurde, is in de tweede fase concreet gevraagd naar het doel van burgerparticipatie. Zie tabel 4 voor een overzicht van de vraagstelling per fase.

Tabel 4 *Overzicht interviewvragen introductie*

Fase 1	Fase 2
Kun je jezelf voorstellen?	
Wat kun je vertellen over jouw ervaring met burgerparticipatie?	
Wat kun je vertellen over jouw visie op burgerparticipatie?	
	Wat is volgens jou het doel van burgerparticipatie?
Wil je hier nog iets aan toevoegen?	

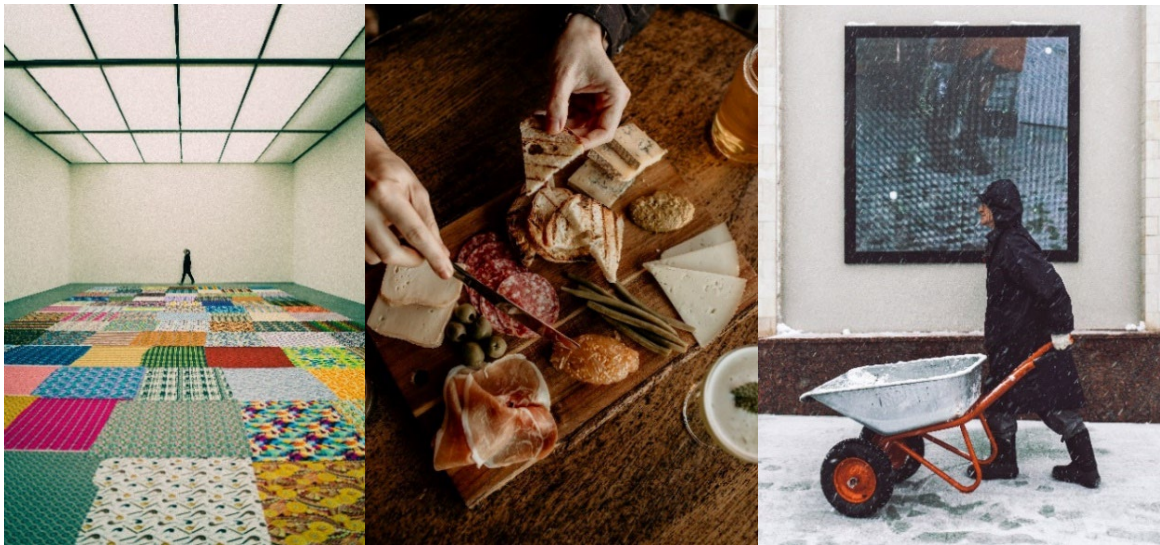
3.3.1.2 Interviewonderdeel 2: Mensbeelden

In het tweede interviewonderdeel is ingegaan op de mensbeelden van respondenten. Om mensbeelden van respondenten te achterhalen is gebruik gemaakt van associatiekaarten. Dit is een gesprekstechniek waarbij de respondent een set afbeeldingen te zien krijgt. Hierbij wordt de respondent gevraagd zijn visies, meningen of ervaringen omtrent een onderwerp toe te lichten aan een zelfgekozen afbeelding. Hierbij is het niet relevant

welke afbeelding wordt gekozen. Het doel van deze techniek is het op gang brengen van een dieper, vrijer, meer open gesprek.

De gesprekstechniek met associatiekaarten is gebaseerd op een combinatie van *graphic elicitation* en *art based research*. *Graphic elicitation* is een interviewtechniek waarbij gevisualiseerde diagrammen als basis dienen voor verdere en diepere communicatie tussen respondent en interviewer (Crilly et al., 2006). *Art-based research* is een verzamelterm van onderzoek waar kunst op één of andere manier een rol speelt. Vaak wordt creatieve expressie ingezet om respondenten op hun eigen manier duidelijk te laten maken welke motivaties en emoties zij ervaren (Bagnoli, 2009). Deze twee methoden werden gecombineerd door een creatieve, visuele stimulans te gebruiken om de respondent aan te sporen tot diepere communicatie, zoals bij *graphic elicitation*. In plaats van diagrammen is naar voorbeeld van *art-based research* een diverse set aan kunstige afbeeldingen gebruikt, waardoor de respondent de kans krijgt om zich uit te drukken op een manier die hem aanspreekt. Het mixen van technieken en het gebruik van visuele hulpmiddelen kan leiden tot een beter begrip van sociale contexten (Bagnoli, 2009).

De associatiekaarten zijn ontwikkeld door afbeeldingen te selecteren via de website unsplash.com, een website voor en door creatieve makers met een grote verzameling aan diverse afbeeldingen (Unsplash, 2022). Zo zijn zestig afbeeldingen geselecteerd met als doel een bonte, stimulerende verzameling te creëren. Op de afbeeldingen staan abstracte beelden, herkenbare taferelen, dieren en mensen. Het zijn beelden die diverse sferen uitstralen, afbeelding 1, 2 en 3 zijn voorbeelden van afbeeldingen die op de associatiekaarten staan. De zestig afbeeldingen zijn willekeurig verdeeld in groepen A, B, C en D. Een willekeurige combinatie van twee van de vier groepen is afwisselend gebruikt bij de interviews om te zorgen dat de afbeeldingselectie geen invloed zou hebben op de resultaten. Om dezelfde reden zijn de kaarten bij ieder interview op een willekeurige volgorde neergelegd. Tijdens de interviews zijn vragen voorgelegd aan de respondenten die beantwoord konden worden aan de hand van een zelfgekozen afbeelding.



Afbeelding 1, 2, 3 (Unsplash, 2022)

De gesprekstechniek met associatiekaarten is getest in een testinterview. De kaarten zijn zoals beschreven tentoongesteld, waarna aan de respondent is gevraagd welke kaart hij vindt passen bij de rol van de burger bij burgerparticipatie. De test respondent heeft afbeelding 3 geselecteerd. De afbeelding symboliseert volgens de respondent het harde werken en de doe-mentaliteit van de burger die met de deelname aan burgerparticipatie echt een verschil wil maken. Dit antwoord zegt iets over hoe de ambtenaar kijkt naar de burger. De vraagstelling in combinatie met de gesprekstechniek blijkt dus effectief. Ook geeft het antwoord aanleiding tot een open en dieper gesprek over het mensbeeld van de respondent, het doel is dus bereikt. Na de eerste fase interviews is gebleken dat de vraag naar de rol van de burger geïnterpreteerd kan worden als een vraag naar formele verhoudingen, in tegenstelling tot het beoogde gesprek over meningen en ervaringen. Daarom is de vraagstelling enigszins aangepast in fase 2. Het woord ‘rol’ is in de overige interviews niet meer genoemd. Ook is de relatie tussen ambtenaar en burger middels de associatiekaarten bevraagd. De associatiekaarten zijn op dezelfde wijze gebruikt als bij de vraag naar mensbeelden. In tabel 5 wordt een overzicht van de vraagstelling per onderwerp en fase gegeven.

Tabel 5 *Overzicht interviewvragen mensbeeld*

Fase 1	Fase 2
Welke afbeelding vind jij passen bij de rol van de burger bij burgerparticipatie?	Welke afbeelding doet jou denken aan de burger in de context van burgerparticipatie?
Welke afbeelding vind je passen bij jouw relatie met de burger?	
Wil je hier nog iets aan toevoegen?	

3.3.1.3 Interviewonderdeel 3: Participatieladder

De participatieladder is tijdens de interviews geïntroduceerd door een visuele weergave van de ladder te presenteren aan de respondent. Visuele ondersteuning kan respondent helpen om snel een totaaloverzicht van de context te krijgen (Bagnoli, 2009). In het test interview is direct de link gelegd tussen participatievormen en gedrag. Per participatievorm is gevraagd wat de testpersoon zou doen wanneer hij deze vorm uit zou moeten voeren. Deze vraagstelling heeft weinig informatie opgeleverd over participatievormen of gedrag en leidde tot verwarring. Daarom is in de eerste en tweede interviewfase eerst ingegaan op de visie en mening van de respondent omtrent de verschillende participatievormen waarna in een losstaand interviewonderdeel het gedrag van respondenten is bevraagd. De vragen die over de participatievormen zijn gesteld staan opgenomen in tabel 6.

Tabel 6 *Overzicht interviewvragen participatieladder*

Fase 1	Fase 2
Hoe denk je over de verschillende participatievormen die op deze ladder worden weergegeven?	
Als nog niet is benoemd: welke vorm heeft jouw voorkeur?	
Wil je hier nog iets aan toevoegen?	

3.3.1.4 Interviewonderdeel 4: Gedrag

Het vierde interviewonderdeel gaat over voorondersteld gedrag van respondenten. In het testinterview is gedrag bevraagd aan de hand van de vraag, ‘wat zou je doen?’ Deze vraag is beantwoord met een praktische informatie over de formele inrichting van het participatieproces. Dit is niet het type gedrag dat onderzocht wordt in dit onderzoek. Daarom is de vraagstelling in de eerste interviewfase aangepast naar, ‘hoe zou jij je gedragen?’ Na tussentijdse analyse van de interviews uit fase 1, bleken de resultaten niet overeen te komen met de verwachtingen uit de literatuur. Deze bevindingen worden toegelicht alvorens de nieuwe vraagstelling wordt gegeven.

Vanuit de literatuur is de assumptie ontstaan dat specifieke mensbeelden aansluiten bij verschillende participatievormen. Uit de eerste fase interviews is echter gebleken dat mensbeelden van ambtenaren vaak complexer zijn dan interpretatie van de literatuur vooronderstelt. Mensbeelden van ambtenaren blijken niet één op één aan te sluiten op de mensbeelden uit de literatuur. Ook is hun visie op participatie genuanceerd en lijkt de voorkeur voor participatievormen vaak contextafhankelijk te zijn.

De vraagstelling rondom gedrag van ambtenaren is aangepast om ruimte te bieden aan mogelijkheden die door de analyse van de interviews uit fase 1 duidelijk zijn geworden. De nieuwe bevraging

van vermeend gedrag biedt ruimte voor contextfactoren een complexiteit in verbanden. Als het vermeende verband tussen mensbeeld en voorkeur voor participatievormen geen rol blijkt te spelen, kan door de aangepaste vraagstelling toch iets gezegd worden over gedrag van de ambtenaar in de context van burgerparticipatie.

Gedrag is in fase 2 bevraagd aan de hand van twee scenario's. In beide scenario's wordt ervan uitgegaan dat de respondent in een situatie een bepaalde participatievorm het meest passend acht. Het maakt hierin niet uit of de respondent een algemene voorkeur heeft of dat zijn voorkeur afhankelijk is van bijvoorbeeld mensbeeld of contextfactoren. In het eerste scenario is de respondent gevraagd een andere participatievorm uit te voeren dan hij zelf prefereert. Daarbij is gevraagd hoe hij zich zou gedragen. Als respondenten aangaven dat ze in eerste instantie de opdrachtgever zouden proberen te overtuigen, is doorgevraagd naar een situatie waarin ze alsnog de participatievorm uit moeten voeren die niet hun voorkeur geniet. Zo is bij alle respondenten achterhaald welk gedrag ze zouden vertonen in een situatie waar zij een participatievorm moeten uitvoeren die ze niet prefereren.

In het tweede scenario mag de respondent de participatievorm die hij prefereert uitvoeren. Ook hier is de respondent gevraagd hoe hij zich zou gedragen in het proces. Zie tabel 7 voor een overzicht van de interviewvragen over het gedrag van ambtenaren.

Tabel 7 *Overzicht interviewvragen gedrag*

Pilot	Overige interviews
Stel je voor, je wordt gevraagd een participatieproject te doen met als vorm informeren / raadplegen / adviseren / coproduceren / meebeslissen. Hou zou jij je dan gedragen?	Stel, je vindt een bepaalde participatievorm het meest passend voor een project, maar je wordt gevraagd een andere vorm uit te voeren. Hoe zou je je dan gedragen?
	Stel, je vindt een bepaalde participatievorm het meest passend voor een project en je mag deze vorm ook uitvoeren. Hoe zou je je dan gedragen?
Wil je hier nog iets aan toevoegen?	

3.3.1.5 *Interviewonderdeel 5: Alternatieve verklaringen*

Tot slot zijn de alternatieve verklaringen van het gedrag van ambtenaren bevraagd. Deze zijn minder uitgebreid bevraagd dan de andere variabelen omdat ze minder relevant zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag. De vraagstelling is dan ook kernachtig geformuleerd. Daarbij werd de respondent gemotiveerd uitgebreid te antwoorden.

Om te achterhalen of respondenten *public service motivation* hebben, is motivatie in algemeenheid bevraagd. Zo is het antwoord zo min mogelijk gestuurd door de vraagstelling. Creativiteit is achterhaald door te vragen naar de mogelijkheden die de respondent voelt om zich creatief te uiten. Daarnaast is gevraagd of

de respondent zichzelf creatief vindt en op welke manier creativiteit tot uiting kan komen. Daarbij is benadrukt dat creativiteit uiteenlopende vormen kan aannemen. Om een gesprek over loyaliteit op gang te brengen, is in eerste instantie gevraagd naar het aantal werkzame jaren bij Provincie Noord-Brabant. Daarna is gevraagd in hoeverre de respondent zich loyaal voelt naar de provincie Noord-Brabant toe en hoe dit tot uiting komt. Zie tabel 8 voor een overzicht van de vragen omtrent alternatieve verklaringen voor gedrag.

Tabel 8 *Overzicht interviewvragen modererende factoren*

Fase 1	Fase 2
Wat motiveert jou in je werk?	
Voel je mogelijkheid tot creativiteit in je werk?	
Vind je jezelf creatief?	
Op welke manier uit die creativiteit zich dit zich?	
Hoe lang werk je al bij provincie Noord-Brabant?	
Voel je een bepaalde loyaliteit naar de provincie toe en hoe uit dit zich?	
Wil je hier nog iets aan toevoegen?	

3.4 Analysestrategie

De analysetechniek die is gebruikt om de interviews te analyseren is *template analysis*. De interviews zijn getranscribeerd en opgeslagen in Atlas.ti, een software voor kwalitatieve gegevensanalyse. Atlas.ti maakt het mogelijk transcripten systematisch te coderen. Coderen is "the process of attaching a label (code) to a section of text to index it as relating to a theme" (Brooks & King, 2014, p. 80). Codes bestaan bij *template analysis* meestal uit een tot een aantal zinnen, maar ook zinsdelen kunnen een code bevatten (Brooks & King, 2014). Tekstdelen kunnen meerdere codes bevatten, van overkoepelende thema's op een hoog level tot subthema's op een lager level. Bij het coderen is het originele template, dat wil zeggen het conceptueel model en de definities van de variabelen, bij de hand gehouden. Zo is bij ieder tekstdeel nagegaan of het aansluiting kan vinden bij een voorondersteld thema. Daarbij blijft de mogelijkheid bestaan dat een compleet nieuw thema wordt ontdekt, zo wordt het template steeds uitgebreid (Brooks & King, 2014).

De interviewonderwerpen zijn afgeleid van de onderzoeksvraag en het conceptueel model. Op basis van dit template is ook gecodeerd. De interviewonderdelen zijn hierdoor als hoge thema's bestempeld. Daaronder zijn subthema's ontstaan, deze zijn gebaseerd op van de inhoud van de interviews. Ter illustratie van de codeerstrategie wordt in tabel 9 een voorbeeld van een gecodeerd tekstdeel weergegeven.

Tabel 9 *Voorbeeld codeerstrategie*

Tekstdeel	Hoog level thema	----->			Lager level thema
"Samenwerken is mooi, maar mensen zijn daar vaak niet in geïnteresseerd. En, mijn angst zitten er een beetje in dat je zoals zo vaak een kleine club enthousiastelingen hebt	Participatievormen	Samenwerken	Samenwerken is op zich goed, maar	Samenwerken mist fundament en is daarom moeilijk	

<p>die met jou wel willen samenwerken, maar als er één uit treedt of denkt van nou, ik heb t gehad, dan stort meteen de hele samenwerking in elkaar. Je kan er niet van op aan. Wie neemt die rol dan over? Samenwerking heeft zo geen fundament.” (Respondent 1)</p>			heeft kanttekeningen
	<p>Mensbeeld</p>	Wie participeert	Kleine groep enthousiastelingen
		Negatief beeld van de burger	Onbetrouwbaar Ongeïnteresseerd

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Gedurende het onderzoek zijn verschillende maatregelen genomen om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Betrouwbaar onderzoek is consistent en nauwkeurig en validiteit betreft de geldigheid en generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2015).

De dataverzameling heeft plaatsgevonden bij provincie Noord-Brabant. Hierdoor levert het onderzoek rijke empirische data op over de context van provincie Noord-Brabant (Yin, 2013). De generaliseerbaarheid van de bevindingen is daarmee echter beperkt (Van Thiel, 2015). Toch is er een bepaalde mate van representativiteit binnen de populatie van Nederlandse provincies met een vergelijkbaar burgerparticipatiebeleid. Om de externe generaliseerbaarheid te vergroten zijn drie alternatieve verklaringen voor gedrag meegenomen in het onderzoek. De aanwezigheid van *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit verbreden het onderzoek.

Respondenten zijn verzameld doormiddel van *snowball sampling*, hierbij bestaat het risico dat er *sampling bias* optreedt (Van Thiel, 2015). Hierdoor hebben bepaalde leden van de te onderzoeken groep meer kans binnen het sample te vallen dan anderen. De sleutelpersonen zijn beheerders van de BrainS groep ‘participatie en draagvlak’, wat hen bindt is een interesse in burgerparticipatie. Hun positie in de organisatie is uiteenlopend, ze zijn werkzaam in verschillende afdelingen en programma’s. De respondenten die via sleutelpersonen zijn gecontacteerd, komen daarom ook uit diverse afdelingen. Ook is rekening gehouden met de verhouding ambtenaren die werken als omgevingsmanager, communicatieadviseur, beleidsmaker of projectmanager. Het risico op *sampling bias* is zo geminimaliseerd.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is de interpretatie van interviewvragen gecontroleerd in een testinterview, waarna de vraagstelling waar nodig is aangepast. Zo is uit het testinterview gebleken dat de gespreksmethode met associatiekaarten het gewenste resultaat oplevert. Daarnaast blijkt het bevragen van de participatieladder en gedrag in een vraag te leiden tot onduidelijke informatie over de beide onderwerpen. Naar aanleiding van dit testinterview zijn de twee onderwerpen in losse interviewonderdelen

verdeeld. Ook is de vraag over gedrag ‘wat zou je doen?’ geherformuleerd naar, ‘hoe zou jij je gedragen?’ Omdat de interviews plaats hebben gevonden in twee fases, was het mogelijk de interviews uit fase 1 tussentijds te analyseren. Op basis van deze analyse zijn de interviews in fase 2 worden aangepast, iedere aanpassing is vastgelegd. Door de vraagstelling enigszins aan te passen naar praktijkbevindingen is de interne validiteit van het onderzoek vergroot. De overzichtelijke weergave van de veranderende vraagstelling gedurende het interview proces draagt daarnaast ook bij aan de transparantie van de methode. Deze techniek past bij de cyclische methode *template analysis*.

Het onderzoeken van gedrag middels interviews heeft haken en ogen, het is namelijk een vorm van zelfrapportage (Van Thiel, 2015). Uitspraken over gedrag komen niet per definitie overeenkomt met daadwerkelijk gedrag. Daarom wordt gesproken van vooronderstelde gedragskeuzes, dat wil zeggen, de manier waarop respondenten verwachten zich te gedragen in een bepaalde situatie. Door de semigestructureerde opzet van de interviews zijn de respondenten gestimuleerd vrijuit te vertellen over hun ervaringen en meningen. Ook het gebruik van associatiekaarten heeft openheid en vrijheid in het gesprek gestimuleerd. Hierdoor is de sturing van het gesprek geminimaliseerd waardoor de betrouwbaarheid van resultaten wordt bewaakt.

4 Resultaten

In de resultatensectie van dit onderzoek wordt besproken welke kenmerken van mensbeelden ambtenaren in de praktijk van provincie Noord-Brabant tijdens interviews hebben benoemd. Daarnaast worden de resultaten omtrent de voorkeur voor participatievormen en het vooronderstelde gedrag van ambtenaren besproken. Ook worden de alternatieve verklaringen voor gedrag in kaart gebracht. De tabellen met resultaten bevatten als eerste regel een overzicht van de respondentnummers, de eerste kolommen bevatten thema's. Met een 'x' wordt aangegeven welke thema's herkend worden in welk interview. Weergave van alle thema's in een tabel levert een onoverzichtelijk beeld op. Daarom wordt in dit hoofdstuk een overzichtelijke, vereenvoudigde weergave van de resultaten gepresenteerd. Om de transparantie te waarborgen worden tabellen met alle thema's gepresenteerd in bijlage 1 tot en met 4.

4.1 Mensbeelden

Tekstdelen die kenmerken van mensbeelden bevatten zijn gecodeerd met het thema 'mensbeeld'. Tabel 10 geeft een overzicht van de resultaten weer. In bijlage 1 staat tabel 19 met alle thema's en subthema's die de basis vormt voor de overzichtstabel. Wat de mensbeelden van de onderzochte ambtenaren betreft, valt ten eerste op dat deze niet een-op-een overeenkomen met de drie mensbeelden uit overheidsparadigma's.

Deze mensbeelden van de burger als stemmer, klant en samenwerkingspartner vooronderstellen een bepaalde samenhang die niet te ontdekken is in de data. Deze samenhang kan bestaan uit meerdere thema's die wijzen op een van de drie mensbeelden. Een respondent zou een aantal van deze onderling samenhangende thema's moeten noemen, om een van deze drie mensbeelden toe te kunnen schrijven aan de respondent. Een dergelijke onderlinge samenhang tussen thema's is niet gevonden. Echter, het gebrek aan samenhang betekent niet dat de overheidsparadigma's helemaal niet te herkennen zijn in de data. Vier respondenten zien de burger namelijk als klant of als eindgebruiker van overheidsdiensten en producten. Een respondent zegt hierover: *"Je doet het uiteindelijk toch voor de burger. Zij zijn de eindgebruikers van wat jij als overheid doet, dan moet je toch zo goed mogelijk op hen in weten te spelen."* (Respondent 17). Dit kenmerk kan wijzen op het NPM mensbeeld van de burger als klant.

De vier respondenten die het kenmerk van de burger als klant noemen, noemen nog enkele overeenkomende thema's. Respondent 3 en 13 vinden beiden de burger als heel betrokken en denken dat de burger een negatief beeld van de overheid heeft. Respondenten 3, 13 en 17 vinden alle drie dat de burger veel

kennis heeft. Respondenten 3 en 17 hebben een negatief beeld van de burger. Zo vindt respondent 3 dat respondenten alleen aan hun eigen belang denken en vindt respondent 17 dat burgers veel klagen.

Hoewel een aantal thema's door meer dan een van deze respondenten genoemd zijn, kan geen duidelijke samenhang tussen genoemde kenmerken vastgesteld worden. De overlap die plaatsvindt bij de respondenten die de burger zien als eindgebruiker, kan namelijk berusten op willekeur. De mogelijkheid dat vier willekeurige respondenten overlappende kenmerken noemen, is net zo aanwezig als de mogelijkheid dat overlap bestaat tussen genoemde kenmerken de vier respondenten die de burger zien als eindgebruiker. Tot slot wijzen de andere kenmerken die door meer dan een van deze vier respondenten genoemd zijn niet eenduidig op het mensbeeld van de burger als klant.

De andere thema's die duiden op mensbeelden van ambtenaren, zijn niet duidelijk in te delen in de mensbeelden die voortkomen uit overheidsparadigma's. Daarom zijn deze codes op een andere manier gestructureerd. Kenmerken van mensbeelden kunnen namelijk duiden op een positief of negatief mensbeeld. Daarnaast zijn er ook codes die niet positief of negatieve lading hebben, deze worden neutraal genoemd in tabel 10. In paragraaf 4.4.4 tot en met 4.1.3 wordt toegelicht welke sub-thema's vallen onder de categorieën positief, negatief en neutraal. Voor een overzicht van alle thema's over mensbeelden, zie tabel 19 in bijlage 1.

Tabel 10 Overzichtstabel mensbeelden

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Positief	De burger is betrokken en dat wordt gewaardeerd		x	x				x	x	x		x		x				x			
	Burgers hebben veel kennis			x	x				x	x	x	x		x	x	x		x			
Negatief	Burgers begrijpen overheid niet		x	x								x	x							x	
	Burger heeft negatief beeld van overheid	x		x						x			x	x							x
	Negatief beeld van burger	x	x	x					x			x	x						x		
	Burger weet niet wat hij wil							x													
	Alleen burgers met extreme mening participeren, dat is niet goed							x							x						x
	Participeert alleen als het hem direct raakt	x																			
Neutraal	Samenleving is divers			x		x		x	x						x		x				
	Burger moet geholpen worden te participeren							x		x	x	x								x	x
	Burgers zijn eindgebruikers			x										x				x	x		

4.1.1 Positieve thema's

In deze paragraaf wordt toegelicht welke thema's kunnen wijzen op een positief beeld van de burger. Deze thema's worden toegelicht aan de hand van citaten van burgers. Burgers kunnen door respondenten gezien worden als initiatiefnemers en ondernemende types. Ook hebben burgers volgens respondenten goede intenties. Een respondent zegt hierover: *“Die mensen hebben ook gewoon het beste voor. Ze willen hetzelfde als wij. Het zijn ook gewoon ondernemende types.”* (Respondent 2). Daarnaast hebben burgers volgens respondenten interesse in de opgaven van de provincie en kunnen ze met hun bijdrage provinciale plannen verrijken. Een respondent zegt: *“Ik noem altijd het woord ‘verrijken’. We weten zelf hoe het moet, maar als we met burgers praten kunnen we onze plannen nog mooier maken.”* (Respondent 8).

Respondenten geven aan dat er veel kennis in de samenleving te vinden is. Burgers bezitten zowel specialistische kennis als kennis over hun eigen leefwereld. Een respondent benoemt dit als volgt: *“Volgens mij zit er zo veel specialistische kennis in de samenleving die je op een of andere manier kunt aanboren.”* (Respondent 4). Een andere respondent licht dit verder toe: *“Je hebt mensen die al decennialang in een buitendijks gebied wonen, die hebben al meerdere malen overstromingen meegemaakt. Ik kan wel vanuit mijn modellen beredeneren hoeveel centimeters waterstand stijging zal komen. Maar zij zeggen dan ‘ja nou, ik weet niet wat jouw modellen zeggen, maar hier staat de helder onder water, kom maar eens kijken’. Zij weten hoe hun leefwereld werkt.”* (Respondent 13).

4.1.2 Negatieve thema's

In deze paragraaf wordt toegelicht welke thema's kunnen wijzen op een negatief beeld van de burger. Deze negatieve thema's worden toegelicht aan de hand van citaten van respondenten. Respondenten geven aan dat ze het idee hebben dat burgers overheidsprocessen en beleid van de overheid niet begrijpen en dat burgers veel klagen. Een respondent zegt hierover: *“Mensen komen al snel met klachten, 90 procent van de tijd is dat alleen omdat ze niet snappen wat je aan het doen bent.”* (Respondent 12). Respondenten hebben het idee dat burgers een negatief beeld over de overheid hebben, een respondent legt uit: *“Kijk als je ergens een buslijn schrappt, dan komen er heel veel boze burgers naar het provinciehuis met zoveel handtekeningen. Terwijl, als ze gewoon in die bus waren gaan zitten hadden we hem niet hoeven schrappen. Dus je krijgt wel veel klachten en ze zijn heel negatief over de overheid.”* (Respondent 3).

Daarnaast vinden respondenten de burger onbetrouwbaar, ongeïnteresseerd en hebben ze het beeld dat de burger niet bereid is te participeren. *“Mijn beeld is dat de burger in principe niet bereid is te participeren, hij komt niet opdagen.”* (Respondent 1). Verder zouden burgers alleen aan hun eigen belang denken en weten ze, als het puntje bij paaltje komt, niet wat ze willen. Volgens respondenten zeggen burgers dat ze willen meebeslissen, maar willen ze dat eigenlijk alleen als het thema ze direct raakt. Een respondent vertelt hierover: *“De burger roept heel makkelijk van ‘ja wij willen meedenken en er wordt niet naar ons geluisterd’, maar als ze wordt gevraagd mee te denken dan zijn ze er niet.”* (Respondent 6). Ook geven respondenten aan dat ze het problematisch vinden dat alleen tegenstanders met een extreme mening participeren, een respondent licht toe: *“Het is zo jammer dat je alleen de tegenstanders met een extreme mening hoort. Want zo weet je nooit of je op de goede weg zit, de voorstanders laten niks van zich horen.”* – Respondent 19

4.1.3 Neutrale thema's

Thema's die niet als positief of negatief te bestempellen zijn, kunnen neutraal genoemd worden. Deze neutrale thema's worden in deze paragraaf toegelicht. Respondenten merken op dat burgers divers zijn en niet over een kam geschoren kunnen worden. Een respondent licht toe: *“Ja dé burger bestaat niet. ... mijn buurman is volledig anders dan ikzelf. Het is niet zo dat we een soort uniforme menigte zijn, iedereen is een individu.”* (Respondent 3). Een andere respondent zegt: *“Burgers zijn ook gewoon ondernemers, scholieren, boeren, natuurliefhebbers. Je komt ze allemaal tegen.”* (Respondent 8). Respondenten geven aan dat ingespeeld moet worden op de behoeften van de burger. Ze worden gezien als eindgebruikers of klanten. Een respondent merkt op: *“Je doet het uiteindelijk voor de burger, zij zijn je klanten.”* (Respondent 13).

Daarnaast geven respondenten aan dat iedere participerende burger een belang heeft. Een respondent legt uit: *“Als je geen belang hebt in een project, kom je niet naar een informatieavond bijvoorbeeld. Maar iedere burger heeft een belang. Er is geen inwoner van West-Brabant die in Oost-Brabant bij een inwoners avond komt voor een weg die daar wordt aangelegd.”* (Respondent 19). Tot slot geven respondenten aan dat participatie goed gefaciliteerd moet worden voor burgers die willen participeren. Een respondent vertelt: *“Burgers hebben ook een baan en een leven, ze hebben het druk. Dus ze moeten soms even geholpen worden om te participeren.”* (Respondent 20)

4.1.4 Mensbeelden van ambtenaren van Provincie Noord-Brabant

Tabel 10 geeft aan welke respondenten kenmerken van positieve, negatieve en neutrale mensbeelden noemen. Het is mogelijk dat respondenten alleen positieve, negatieve of neutrale kenmerken van mensbeelden noemt. Daarnaast is het ook mogelijk dat respondenten kenmerken van mensbeelden noemen die binnen meerdere categorieën vallen.

Een respondent noemt alleen positieve kenmerken, twee ambtenaren noemen alleen negatieve kenmerken en twee ambtenaren noemen alleen negatieve kenmerken. Daarnaast noemen twee ambtenaren negatieve en neutrale kenmerken. Vier ambtenaren noemen positieve en neutrale kenmerken. Opvallend is dat zes respondenten kenmerken noemen die binnen alle drie de categorieën passen. Zij noemen zowel positieve, negatieve als neutrale kenmerken van mensbeelden. In tabel 11 wordt weergegeven welke combinaties van kenmerken de respondenten van dit onderzoek vertonen. Aan de hand van deze resultaten zijn zes mensbeeldtypen te herkennen, namelijk: alleen positief, alleen negatief, alleen neutraal, positief-neutraal, negatief-neutraal en positief-negatief-neutraal.

Tabel 11 Mensbeeldtypen

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Alleen positief				x											x					
Alleen negatief	x					x						x								
Alleen neutraal					x											x		x		
Positief-neutraal		x					x			x				x						
Negatief-neutraal																			x	x
Positief-negatief-neutraal			x					x	x		x		x				x			

4.2 Participatievormen

Tabel 12 geeft een overzicht van de voorkeuren voor participatievormen die ambtenaren van provincie Noord-Brabant hebben gegeven tijdens interviews. Tabel 20 in bijlage 2 geeft een overzicht van de thema's die genoemd zijn in het kader van de voorkeur voor participatievormen.

Op basis van theorie kan worden verwacht dat ambtenaren een voorkeursvorm hebben die aansluit op hun mensbeeld. Echter, maar vijf respondenten geven aan de voorkeur te hebben voor een concrete participatievorm. De overige respondenten geven aan dat hun voorkeur voor participatievormen afhankelijk is van contextfactoren. Een overzicht van de voorkeuren voor participatievormen van de geïnterviewde ambtenaren en genoemde contextfactoren is te zien in tabel 12. In tabel 20 in bijlage 2 wordt een overzicht

gegeven van alle thema's die gaan over participatievormen. In paragrafen 4.2.1 tot en met 4.2.3 worden de resultaten toegelicht.

Tabel 12 De voorkeur voor participatievormen en relevante contextfactoren

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Voorkeur voor raadplegen of adviseren													x								
Voorkeur voor samenwerken					x					x											
Voorkeur voor meewerken						x															
Voorkeur afhankelijk van context	Volledig afhankelijk van context		x	x				x			x			x	x	x		x	x	x	
	Contextafhankelijk, liever hoger op ladder	x									x						x				x
Voorbeelden contextfactoren	Tijdsdruk																		x		x
	Met wie je werkt																	x			x
	Fase van project										x			x				x			x
	Ruimte om iets met input te doen																		x		
	Het vraagstuk							x													

4.2.1 Voorkeuren voor participatievormen

De voorkeuren die respondenten hebben voor de verschillende participatievormen worden in deze paragraaf toegelicht. Een respondent geeft geen voorkeur aan, deze respondent heeft een kritische houding tegenover burgerparticipatie op zich. Volgens deze respondent kan het belang van de burger ook meegenomen worden door vanuit de burger te redeneren, hij licht toe: *“Burgerparticipatie heeft voor mij een negatieve connotatie gekregen. Ik denk wel dat je de burger moet betrekken, of eigenlijk nee; je moet vanuit de burger redeneren, over hem nadenken. Maar de manier waarop burgerparticipatie afgelopen jaren gedaan is, ja dat werkt gewoon niet. Je schiet er gewoon niks mee op.”* (Respondent 6).

Er zijn geen respondenten die de voorkeur geven aan informeren. Veertien respondenten vinden het informeren van burgers belangrijk, maar geven daarbij aan dat informeren eigenlijk geen participatie is. Negen respondenten gaven aan dat ze informeren het beginpunt vinden waarop voortgebouwd kan worden met andere vormen van participatie. Een respondent zegt hierover: *“Informeren is het minimale, dat moeten we altijd naar behoren doen en soms is dat voldoende. Toch zou ik het niet participatie noemen, er mist een bepaalde wederkerigheid.”* (Respondent 7) Vijf respondenten noemen kanttekeningen bij raadplegen. Het is volgens hen onvoldoende, moet eerder in het proces, mist het wederkerigheid en het

voelt het voor respondenten als een ‘vinkje’. Een respondent licht toe: *“Bij raadplegen zie je volgens mij gewoon te vaak het risico dat het een soort van vinkje op een lijstje wordt. Zo van ‘we hebben het gevraagd.’”* (Respondent 4). Drie respondenten vinden adviseren op zich een goede participatievorm, maar zien wel kanttekeningen. Een respondent vertelt: *“Bij adviseren mogen mensen wel al iets vinden van wat je ze voorlegt. Maar toch mist er een bepaald evenwicht in de wederkerigheid.”* (Respondent 9). Een respondent geeft de voorkeur aan raadplegen of adviseren als participatievorm. Voor deze respondent zijn dit de vormen met de minste kanttekeningen, hij vertelt: *“Met raadplegen weet je meer draagvlak te creëren, en kun je nog wat met de feedback. Je geeft informatie maar vraagt ook aan de mensen die echt in het gebied wonen van he, hoe zien jullie dat.”* (Respondent 12)

Drie respondenten zijn positief over de vorm samenwerken, maar zien ook kanttekeningen. Zo zou samenwerken geen fundament hebben, wordt het te vaak gezien als doel op zich en is het alleen mogelijk in de uitvoering. Een respondent licht dit toe: *“Samenwerken is mooi, maar mensen zijn daar vaak niet in geïnteresseerd. En mijn angst zitten er een beetje in dat je zoals zo vaak een kleine club enthousiastelingen hebt die met jou wel willen samenwerken, maar als er één uit treedt of denkt van nou, ik heb t gehad, dan stort meteen de hele samenwerking in elkaar. Je kan er niet van op aan. Wie neemt die rol dan over? Samenwerking heeft zo geen fundament.”* (Respondent 1). Een andere respondent zegt hierover: *“Samenwerken is natuurlijk heel goed. Maar, we slaan onszelf erg op de borst dat we in Brabant zo fantastisch samenwerken. Maar in de praktijk lullen we vooral een hoop, en wordt er weinig concreet gedaan. Samenwerken moet geen doel op zich zijn, het moet een middel zijn om een doel te bereiken.”* (Respondent 14).

Twee respondenten uiten zich enthousiast over samenwerken, maar zouden het omschrijven als hun voorkeursvorm. Ze vinden namelijk dat samenwerken moet passen bij de context. Schaalgrootte wordt genoemd als bepalende factor, zo vertelt een respondent: *“Samenwerken is soms op grote schaal lastig, als het over openbaar vervoer ofzo gaat wordt de groep die je wil betrekken wel erg breed, dan krijg je al snel met belangengroepen te maken. Maar als je het op kleinere schaal doet, ja dan kun je echt iets samen doen.”* (Respondent 3). Twee respondenten geven de voorkeur aan samenwerken als participatievorm. Een respondent zegt hierover: *“Ja samenwerken doe ik het liefst. Ik word heel blij van samenwerken. Het gevoel dat je samen aan een opgave werkt waar je als maatschappij voor staat, daar word ik blij van.”* (Respondent 9)

Op de bovenste trede van de participatieladder staat de vorm meebeslissen. De participatieladder is tijdens de interviews gepresenteerd aan respondenten. Tijdens de interviews is verwarring ontstaan omdat in de participatieladder die de provincie hanteert de vorm meewerken op de hoogste trede staat. Daarom worden de resultaten van beide vormen gepresenteerd. Vier respondenten vinden meewerken de ideale vorm maar zien de praktijk te veel kanttekeningen om daadwerkelijk uit te voeren. Een respondent vertelt: *“In de ideale wereld ga je vol meewerken. Want je maakt gebruik van de kennis in de samenleving, en je hebt meteen draagvlak. Maar ja het is in de praktijk lastig, tijd en andere contextuele dingen maken het onmogelijk eigenlijk.”* (Respondent 1). Een respondent geeft de voorkeur aan meewerken als participatievorm, deze respondent vertelt: *“Meewerken vind ik gewoon helemaal top. Want dat brengt heel veel energie. Ja ik ga daar gewoon extra van werken, harder lopen.”* (Respondent 5). Meebeslissen is door niemand aangewezen als voorkeursvorm. Vier respondenten geven aan dat ze meebeslissen onmogelijk vinden omdat de democratisch gekozen bestuurder uiteindelijk bepaalt. Een respondent zegt hierover: *“Meebeslissen kan nou eenmaal niet, daar heb je bestuurders voor. In de uitvoering is wel soms iets mogelijk, maar de uiteindelijke beslissing ligt bij de democratisch gekozen bestuurder.”* (Respondent 4).

4.2.2 Voorkeur afhankelijk van contextfactoren

Vijftien respondenten geven aan dat hun voorkeur voor burgerparticipatie afhankelijk is van de context waarin de participatie plaatsvindt. Van deze vijftien respondenten geven elf respondenten aan dat de voorkeur voor participatievorm volledig contextafhankelijk is. Een respondent vertelt: *“Het ligt allemaal aan de context welke vorm het beste is. Ja de ene vorm past gewoon niet bij de ene situatie. Bij project x is informeren gewoon niet genoeg en bij een ander is dat alles wat je kan doen.”* (Respondent 2). Deze respondenten vinden de participatievormen gelijkwaardig, ongeacht hoe hoog ze op de participatieladder staan. Een respondent licht toe: *“Verder vind ik hoger op de ladder niet beter dan lager, of andersom. Ik vind ze allemaal gelijkwaardig aan mekaar. Als ze op een of andere manier maar logisch voortkomen uit het vraagstuk waar we mee te maken hebben en goed aansluiten bij de rol van de provincie.”* (Respondent 7). Een andere respondent vertelt: *“Het is gewoon heel divers wat wij doen. Soms willen we informatie ophalen van burgers, soms zijn we bezig met conditionerende dingen, een omleiding regelen, een klacht beantwoorden. Dus ik kan niet in algemene termen zeggen wat ik van de vormen vind. Het ene is niet goed en het andere is niet slecht.”* (Respondent 15).

Vijf van deze vijftien respondenten zouden liever een vorm hoger op de ladder uitvoeren, als dit gezien de context mogelijk is. De context blijft echter de hoofdreden voor de voorkeur voor een participatievormen. Een respondent vertelt: *“Ik vind het zaak dat je waar je dan ook beleid over maakt, ook op een of andere manier aan participatie doet. Dus meer betrokkenheid is beter, dat is dan hoger op de ladder. Maar het moet wel altijd blijven passen bij de situatie.”* (Respondent 11).

4.2.3 Contextfactoren

Context lijkt dus relevant te zijn voor de voorkeur van participatievormen van ambtenaren. Respondenten noemden verschillende voorbeelden van deze contextfactoren, deze worden toegelicht. Een respondent noemt de ruimte om iets met input van burgers te doen als contextfactor die bepalend is voor de voorkeur voor een participatievorm. De respondent licht toe: *“Je moet vooral de ruimte krijgen om daadwerkelijk iets met input te doen. Als je daar weinig ruimte voor hebt omdat je alles al hebt dichtgetimmerd, dan is lager op de ladder beter. Dus hoe hoger hoe meer ruimte je nodig hebt.”* (Respondent 18). Een respondent vindt de aard en complexiteit van het vraagstuk bepalend voor de voorkeur voor een participatievorm. Deze respondent vertelt hierover: *“Het hangt af van het vraagstuk. Kijk als ik een omleiding moet leggen, dan ga ik niet actief participeren. Dan kan informeren gewoon genoeg zijn.”* (Respondent 15). Twee respondenten vinden de tijd die beschikbaar is voor het participatietraject een belangrijke contextfactor. Een respondent zegt hierover: *“We hebben een keer met [naam project] een heel uitgebreid samenwerkingstraject gedaan, omdat we er ook echt de tijd voor kregen. Nu met [naam project] kan het niet, omdat het er qua tijd gewoon echt niet in zit.”* (Respondent 20).

De meest genoemde contextfactor is de fase waar het project zich in bevindt. Respondenten geven niet expliciet aan welke participatievorm ze het best vinden passen bij welke fase. Vier respondenten noemen de fase waarin participatie plaatsvindt als contextfactor die invloed heeft op de keuze voor een participatievorm. Een respondent vertelt: *“De uitvoering van participatie en de manier waarop het gebeurt, is afhankelijk van bijvoorbeeld de fase waar je je in bevindt.”* (Respondent 14). Een andere respondent licht verder toe: *“Kijk ik je gaat in de planfase natuurlijk heel anders je participatietraject inrichten dan in de uitvoerig.”* (Respondent 17).

Respondenten die contextfactoren noemden, deden dit uit zichzelf. Omdat het belang van de contextfactoren pas bij de analyse van data duidelijk werd, is tijdens de interviews niet expliciet gevraagd naar de contextfactoren. De genoemde contextfactoren zijn daarom enkel voorbeelden.

4.3 Mensbeelden *en participatievormen*

In tabel 13 worden de mensbeeldtypen en de voorkeuren voor participatievormen tegen elkaar afgezet. Uit paragraaf 4.2.3 blijkt dat de voorkeur voor participatievormen voor vijftien van de twintig respondenten contextafhankelijk is.

De vier respondenten die een concrete participatievorm prefereren, hebben allemaal een ander mensbeeld type. Een van de respondenten die samenwerken prefereert, noemt alleen positieve kenmerken en de andere respondent noemt zowel positieve, neutrale als negatieve kenmerken van mensbeelden. De respondent die de voorkeur heeft voor meewerken noemt alleen neutrale kenmerken en de respondent die de voorkeur geeft aan raadplegen of adviseren noemt alleen negatieve kenmerken van mensbeelden.

Van de twaalf respondenten die een volledig contextafhankelijke voorkeursvorm hebben, noemen vier respondenten zowel positieve, neutrale als negatieve kenmerken van mensbeelden. Drie van deze twaalf respondenten noemen positieve en neutrale kenmerken. Een respondent noemt negatieve en neutrale kenmerken, een respondent noemt positieve kenmerken, een respondent noemt neutrale kenmerken en een respondent noemt negatieve kenmerken van mensbeelden.

Er is geen eenduidig verband te vinden tussen de mensbeeldtypen en voorkeur voor participatievormen. Dit komt voornamelijk omdat de voorkeur voor participatievormen voor vijftien van de twintig respondenten contextafhankelijk is. Omdat respondenten geen voorkeursvorm uiten, is het niet mogelijk deze in verband te brengen met een mensbeeldtype. Wat daarnaast opvalt, is dat zes van de respondenten een positief-negatief-neutraal mensbeeldtype hebben. Zij noemen kenmerken van alle drie de categorieën. Vijf van deze zes respondenten hebben een contextafhankelijke voorkeur voor participatievorm. Dit mogelijke verband kan echter ook op willekeur berusten gezien het grote aantal respondenten met een contextafhankelijke voorkeur voor participatievormen.

Tabel 13 *Overzicht van mensbeelden en participatievormen*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Alleen positief				x											x					
Alleen negatief	x					x						x								
Alleen neutraal					x											x		x		
Positief-neutraal		x					x			x				x						
Negatief-neutraal																			x	x
Positief-negatief-neutraal			x					x	x		x		x				x			
Voorkeur voor raadplegen of adviseren												x								
Voorkeur voor samenwerken				x					x											
Voorkeur voor meewerken					x															
Voorkeur afhankelijk van context	Volledig afhankelijk van context		x	x				x	x		x			x	x	x		x	x	x
	Contextafhankelijk, liever hoger op ladder	x									x					x				x

4.4 Gedrag

Tabel 15 geeft een overzicht van de empirische resultaten over het gedrag van de onderzochte ambtenaren van provincie Noord-Brabant weer. Tabel 21 bevat een overzicht van alle thema's omtrent van gedrag, zie bijlage 3. Omdat het opgestelde gedragskader (zie tabel 1) niet aansluit op het vooronderstelde gedrag van respondenten, is een nieuw gedragskader opgesteld (zie tabel 14). De resultaten over het gedrag van ambtenaren worden toegelicht waarna het nieuwe gedragskader wordt ingevuld aan de hand van deze data.

Tabel 14 *Aangepast gedragskader*

	Positief	Neutraal	Negatief	Niet uitvoeren
Ambtenaar heeft gezien de context een voorkeur voor een participatievorm, maar wordt gevraagd een andere uit te voeren.				
Ambtenaar heeft gezien de context een voorkeur voor een participatievorm, en mag deze ook uitvoeren				

De eerste notitie die gemaakt moet worden is dat de specifieke bevraging van twee scenario's nog niet gehanteerd werd in de eerste fase interviews. Toch zeiden drie van deze vijf respondenten iets over hun vooronderstelde gedrag in dezelfde context als de later opgestelde scenario's. De codes die iets zeggen over hun gedrag staan in tabel 21 in bijlage 3 beschreven om de transparantie van de onderzoeksmethode en data-analyse te vergroten. Echter, het vergelijken van resultaten die op een niet consistente wijze zijn verkregen, kan een vertekend beeld opleveren. Interviews uit de eerste fase worden daarom niet meegenomen in tabel

15 en 16. Er volgt een duiding van de resultaten van het voorondersteld gedrag van ambtenaren in twee scenario's.

Scenario 1 wordt als volgt geformuleerd: De ambtenaar vindt een participatievorm het meest passend voor een project, maar wordt gevraagd een andere vorm uit te voeren. Twaalf van de vijftien respondenten geven aan dat ze eerst de opdrachtgever met goed uitgedachte argumenten zouden proberen te informeren en overtuigen om toch de vorm te kiezen die de respondent de beste vindt passen bij de situatie. Een respondent vertelt: *“Nou dan zou ik in ieder geval eerst proberen te overtuigen om toch een andere optie op de ladder te doen, ik denk dat er dan wel vaak wordt geluisterd hoor.”* (Respondent 8). Een andere respondent zegt hierover: *“Ik zou wel eerst inhoudelijke argumenten geven waarom ik dat vindt, want ik vindt dat toch niet voor niks.”* (Respondent 20). Zoals besproken in paragraaf 1.3.1, is bij deze respondenten doorgevraagd naar een situatie waarin ze, nadat ze de opdrachtgever hebben proberen te overtuigen, alsnog zijn gevraagd de participatievorm uit te voeren die niet hun voorkeur geniet.

In scenario 1 zouden zes respondenten het participatieproces uitvoeren met een neutrale houding. Een respondent vertelt: *“Als de consequenties in kaart zijn gebracht, ja dan doe je gewoon wat wordt gevraagd. Dat hoeft geen probleem te zijn.”* (Respondent 20). Respondenten halen hierbij hun ambtelijke neutraliteit of de democratische beslismacht van het bestuur aan als belangrijkste argumenten voor hun houding. Een respondent licht toe: *“Als je daar niet mee om kan gaan, moet je niet in een politiek-bestuurlijke organisatie gaan werken. De kans dat er dingen worden besloten waar je het niet mee eens bent, is redelijk groot. Dat is ook niet erg, het hoort er gewoon bij.”* (Respondent 8). Een andere respondent vertelt: *“Je moet jezelf dan aan de kant kunnen zetten, want de bestuurder bepaalt. Jij doet wat hij jou vraagt en dat kan iets zijn waar jij niet helemaal achter staat. Dat is niet erg.”* (Respondent 15).

Zeven respondenten zouden de opdracht uitvoeren zoals van ze is gevraagd, maar ze zouden dit doen met een negatieve houding. Een respondent vertelt: *“Maar ja, als het van bovenaf besloten is, ja dan is dat zo. Eerst ben ik het er dan echt niet mee eens, maar ga het gewoon alsnog loyaal uitvoeren. Dat hoort er hier gewoon bij.”* (Respondent 10). Respondenten geven aan dat ze hier uit het participatieproces kunnen halen wat er in zit of dat ze gewoon afwachten tot hun gelijk wordt bewezen door tegenvallende resultaten. Een respondent licht toe: *“Dan ga ik wel in de weerstand, ik kan er zo niet alles uithalen. ... Maar ja, je zit toch in een politieke organisatie waar je moet doen wat je wordt gevraagd.”* (Respondent 8). Een andere respondent vertelt hierover: *“Dan denk ik wel een beetje, laat het maar eens fout gaan. Dan zie je dat ik*

gelijk had.” (Respondent 9). Twee respondenten geven aan dat ze in scenario 1 de opdracht terug zouden geven. Een respondent licht toe: *“Ik denk dat ik de opdracht dan terug geef, omdat wij te veel verschillen van inzichten over hoe dit succesvol kan.”* (Respondent 19).

Scenario 2 luidt: De ambtenaar vindt een participatievorm het meest passend voor een project en mag deze ook uitvoeren. Zeven van de vijftien respondenten zouden beleid uitvoeren met een neutrale houding, ze zouden zich niet anders gedragen dan normaal. Een respondent vertelt: *“Ik zou het gewoon zo uitvoeren zoals ik altijd doe, niet heel anders ofzo.”* (Respondent 10). Zeven respondenten zouden met een positieve houding de uitvoering ingaan. Ze krijgen er energie van of willen extra energie in de uitvoering steken om er alles uit te halen. Een respondent licht toe: *“Daar krijg ik enorm veel energie van. ... Als team kun je er dan echt mee aan de gang, dat is zo leuk om te kunnen doen.”* (Respondent 8). Een andere respondent vertelt: *“En als ze zeggen, 'als jij denkt dat dit het beste is om een opgave te realiseren, dan vertrouwen wij jou'. Nou, daar ga ik vliegen denk ik. Dan ga ik er alles uit proberen te halen.”* (Respondent 14).

Tabel 15 Overzicht gedrag

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Scenario 1	Eerst proberen te overtuigen met argumenten						x	x	x	x	x			x	x	x	x		x	x	x
	Uitvoeren met neutrale houding						x	x				x	x			x	x				x
	Uitvoeren met negatieve houding								x	x	x			x	x			x	x		
	Opdracht terug geven						x														x
Scenario 2	Uitvoeren met neutrale houding						x	x			x	x	x	x				x		x	
	Uitvoeren met positieve houding								x	x					x	x	x		x		x

De analyse van gedragsresultaten heeft implicaties voor het vooraf ontwikkelde gedragskader, dit nieuwe kader wordt gepresenteerd in tabel 16. De verwachtingen vanuit de literatuur omtrent het gedrag van ambtenaren bevat de mogelijkheid tot sabotage, doen wat wordt verwacht en minder of meer doen dan verwacht binnen of buiten beleidskaders.

Respondenten beschreven hun gedrag in de twee scenario’s als positief, neutraal, negatief of zouden ervoor kiezen de opdracht niet uit te voeren. Het nieuwe gedragskader houdt rekening met de gedragsopties die voorkomen uit empirische data. In tabel 16 worden de empirische resultaten weergegeven in het nieuwe gedragskader.

Tabel 16 Aangepast en ingevuld gedragskader

	Positief	Neutraal	Negatief	Niet uitvoeren
Ambtenaar heeft gezien de context een voorkeur voor een participatievorm, maar wordt gevraagd een andere uit te voeren.		8 respondenten	8 respondenten	3 respondenten
Ambtenaar heeft gezien de context een voorkeur voor een participatievorm, en mag deze ook uitvoeren	10 respondenten	8 respondenten		

4.5 Participatievormen en gedrag

Zoals besproken in paragraaf 4.3 lijkt geen duidelijk verband te bestaan tussen mensbeeldtypen en de voorkeur voor participatievormen. Daarom is het niet mogelijk gedrag te betrekken in dit vooronderstelde verband. Het is wel mogelijk om de voorkeur voor participatievormen als losstaande variabele in verband te brengen met voorondersteld gedrag van ambtenaren. In tabel 17 wordt het verband tussen gedrag in scenario 1 en 2 in verband gebracht met de voorkeur voor participatievormen van ambtenaren.

Tabel 17 Voorkeur voor participatievormen en gedrag

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Voorkeur voor raadplegen of adviseren													x								
Voorkeur voor samenwerken					x					x											
Voorkeur voor meewerken						x															
Voorkeur afhankelijk van context	Volledig afhankelijk van context		x	x					x	x		x		x	x	x		x	x	x	
	Contextafhankelijk, liever hoger op ladder	x										x					x				x
Scenario 1	Eerst proberen te overtuigen met argumenten						x	x	x	x	x			x	x	x	x		x	x	x
	Uitvoeren met neutrale houding						x	x				x	x			x	x				x
	Uitvoeren met negatieve houding								x	x	x			x	x				x	x	
	Opdracht terug geven						x														x
Scenario 2	Uitvoeren met neutrale houding						x	x			x	x	x	x					x		x
	Uitvoeren met positieve houding								x	x					x	x	x			x	x

Het gedrag van respondenten uit interview fase 1 wordt niet meegenomen in de analyse, omdat gedrag niet expliciet is bevraagd in deze interviews. Daarom gaat deze paragraaf enkel over de resultaten van de interviews uit fase 2. Dertien respondenten uit fase 2 hebben een contextafhankelijke voorkeur voor participatievormen. Twee van hen hebben een expliciete voorkeur, namelijk voor samenwerken en voor

raadplegen of adviseren. De respondent met een voorkeur voor samenwerken kiest in scenario 1 voor een neutrale gedragsoptie en in scenario 2 voor een positieve gedragsoptie. De respondent met de voorkeur voor raadplegen of adviseren kiest in zowel scenario 1 als in scenario 2 voor een neutrale gedragsoptie. Hier lijkt de het vooronderstelde gedrag in scenario 2 positiever te zijn bij de respondent die een participatievorm hoger op de participatieladder prefereert. Omdat het hier gaat over twee respondenten, kan geen conclusie verbonden worden aan deze observatie. Verder kunnen geen verbanden herkend worden tussen de voorkeur voor participatievormen en het gedrag van ambtenaren.

4.6 Alternatieve verklaringen

De thema's die gaan over de alternatieve verklaringen voor gedrag van ambtenaren van provincie Noord-Brabant, worden weergegeven in tabel 22 in bijlage 4. Een overzicht van de alternatieve verklaringen wordt in combinatie met het gedrag van respondenten gegeven in tabel 18.

Veertien respondenten hebben tijdens de interviews een vorm van motivatie genoemd die bestempeld kan worden als *public service motivation*. Drie respondenten noemen geen motivatiekenmerken die hierop duiden. Zeventien respondenten geven aan op welke manier zij creativiteit uiten in hun werk. Drie respondenten vinden zichzelf niet creatief. Elf respondenten gaven aan erg loyaal te zijn naar de provincie toe, zeven respondenten zijn gematigd loyaal. Een respondent is neutraal wat betreft loyaliteit en een respondent voelt zich niet loyaal naar de provincie als organisatie. Een respondent heeft zowel geen *public service motivation* als geen creativiteit en een respondent heeft zowel geen *public service motivation* als loyaliteit. De verdeling respondenten die geen *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit bezitten is buiten deze twee respondenten om onbestaand.

Het overgrote deel van de respondenten noemt tijdens interviews kenmerken van *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit. De variaties in gedrag binnen deze groep zijn dus weinigzeggend. Daarom wordt er gekeken naar de variaties in gedrag binnen de groep respondenten die geen kenmerken van *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit noemen gedurende de interviews.

Om de alternatieve verklaringen in verband te brengen met gedrag worden de resultaten van interviews uit fase 1 niet meegenomen. De twee respondenten die geen kenmerken van *public service motivation* noemen, kiest een respondent in scenario 1 voor een negatieve gedragsoptie en de andere respondent kiest ervoor de opdracht terug te geven. In scenario 2 hebben beide respondenten een neutrale

houding. Hiermee lijkt het gebrek een *public service motivation* te leiden tot neutraler of negatiever gedrag. Van de twee respondenten die zichzelf niet creatief vinden, kiest een respondent voor een negatieve en een respondent voor een neutrale houding in scenario 1. In scenario 2 kiest een respondent voor een neutrale houding en de andere respondent voor een positieve houding. Het gebrek aan creativiteit lijkt dus geen invloed te hebben op het gedrag van respondenten. De respondent die niet loyaal is, zou in scenario 1 de opdracht teruggeven. Het is mogelijk dat er een verband bestaat tussen beide factoren. Omdat het om enkel een respondent gaat, kan geen verband vastgesteld worden.

Tabel 18 Alternatieve verklaringen en gedrag

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Motivatie	Public service motivation	x	x	x	x	x			x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	
	Creativiteit																					
	Ruimte voor creativiteit in werk	x	x	x	x												x	x		x		
	Vindt zichzelf creatief					x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x		x	
	Vindt zichzelf niet creatief	x	x	x							x					x						
Loyaliteit	Mate van loyaliteit	Niet / neutraal loyaal		x																		
		Gematigd Loyaal			x				x					x	x	x				x	x	
		Erg loyaal	x			x	x			x	x	x	x				x	x	x			x
Scenario 1	Eerst proberen te overtuigen met argumenten							x	x	x	x			x	x	x	x		x	x	x	
	Uitvoeren met neutrale houding							x				x	x			x	x				x	
	Uitvoeren met negatieve houding								x	x	x			x	x				x	x		
	Opdracht terug geven							x													x	
Scenario 2	Uitvoeren met neutrale houding							x	x			x	x	x					x		x	
	Uitvoeren met positieve houding								x	x					x	x	x			x		

4.7 Samenvatting van resultaten

Zoals benoemd in paragraaf 4.2 heeft niet het mensbeeld maar de context invloed op de voorkeur voor participatievormen. Een match of mismatch tussen context en voorkeur voor participatievorm heeft invloed op het vooronderstelde gedrag van ambtenaren. Ambtenaren die gevraagd worden een participatievorm uit te voeren die gezien de context hun voorkeur geniet, kiezen namelijk voor neutraal of positief gedrag.

Ambtenaren die gevraagd worden om een vorm uit te voeren die zij gezien de context niet als voorkeursvorm zien, kiezen sneller voor neutrale of negatieve gedragsopties of weigeren uitvoering.

Op basis van deze resultaten dient het conceptueel model aangepast te worden. Het oorspronkelijke conceptueel model vooronderstelt namelijk een link tussen mensbeeld en participatievorm, maar uit empirische data blijkt een link te bestaan tussen context en de voorkeur voor participatievormen.

Het initiële conceptueel model vooronderstelt namelijk een link tussen mensbeeld en participatievorm, maar uit empirische data blijkt een link tussen context en participatievormen. In het conceptueel model kan 'mensbeeld' daarom worden vervangen door de 'context', het nieuwe conceptueel model is weergegeven in figuur 2. In het conceptueel model kan 'mensbeeld' daarom worden vervangen door 'context'. Daarnaast lijken de alternatieve verklaringen geen duidelijke invloed te hebben op het gedrag van ambtenaren.

5 *Conclusie en discussie*

Het doel van dit onderzoek is het achterhalen van factoren die invloed hebben op de gedragskeuzes van ambtenaren in de context van burgerparticipatie. Burgerparticipatie is onlosmakelijk verbonden met hedendaags overheidshandelen. Om recht te doen aan de voordelen die burgerparticipatie met zich mee kan brengen, moet bewust omgegaan worden met deze vorm van burgerbetrokkenheid. De ambtenaar is mede inrichter en uitvoerder van participatie, de rol van zijn gedrag mag daarom niet onderschat worden. Dit onderzoek biedt meer inzicht in factoren die invloed kunnen hebben op het gedrag van ambtenaren. In de conclusie worden de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord. De conclusies worden besproken aan de hand van een beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek. Zo wordt uiteindelijk een antwoord gevormd op de hoofdvraag: In hoeverre beïnvloedt de (mis-) match tussen het mensbeeld van de ambtenaar en de participatievorm het gedrag van de ambtenaar in participatietrajecten? Tot slot wordt in de discussie besproken welke implicaties deze conclusies kunnen hebben voor toekomstig onderzoek en de praktijk.

5.1 *Conclusie*

Deelvragen 1, 2 en 3 zijn gericht op theoretische uitgangspunten en zijn beantwoord in hoofdstuk 2 van dit onderzoek. Deelvragen 4, 5, 6, 7, 8 en 9 gaan over empirische resultaten en worden beantwoord in dit hoofdstuk.

5.1.1 *Deelvraag 4*

Deelvraag 4 luidt: Welke mensbeelden hebben ambtenaren in de praktijk? Uit literatuurstudie van de drie paradigma's CPA, NPM en NPG blijken drie mensbeelden, namelijk respectievelijk het mensbeeld van de burger als stemmer, klant en samenwerkingspartner. Tijdens de interviews hebben vier ambtenaren het kenmerk van de burger als eindgebruiker genoemd. Dit kenmerk kan duiden op het mensbeeld van de burger als klant. Echter is er geen onderlinge samenhang gevonden tussen de andere genoemde kenmerken van deze vier respondenten. Verder is geen samenhang in de data te vinden die kan duiden op een categorisering op basis van de vooraf opgestelde mensbeelden uit overheidsparadigma's.

Wel kunnen de kenmerken van mensbeelden op een alternatieve wijze gecategoriseerd worden. Kenmerken van mensbeelden kunnen namelijk wijzen op een positief, negatief of neutraal beeld van de burger. De mensbeeldtypen die hieruit voortkomen zijn, positief, negatief, neutraal, positief-neutraal,

negatief-neutraal en positief-negatief-neutraal. Drie respondenten noemen alleen positieve, negatieve of neutrale kenmerken. Vier respondenten noemen een combinatie van positieve en neutrale kenmerken en twee respondenten noemen een combinatie van negatieve en neutrale kenmerken. Opvallend is dat zes respondenten kenmerken van alle drie de categorieën noemen. Deze resultaten laten zien dat de mensbeelden van ambtenaren doorgaans niet alleen positief, negatief of neutraal zijn. De gecombineerde mensbeeldtypen impliceren dat ambtenaren genuanceerde mensbeelden hebben. Met name de combinatie van kenmerken uit alle drie de categorieën impliceert een genuanceerd mensbeeld.

5.1.2 Deelvraag 5 en 6

Deelvraag 5 luidt: In hoeverre hebben ambtenaren een voorkeur voor participatievormen? Deelvraag 6 luidt: Welke invloed heeft het mensbeeld van ambtenaren op hun voorkeur voor participatievormen? Het conceptueel model vooronderstelt de aanwezigheid van een match of mismatch tussen mensbeelden van ambtenaren en de voorkeur voor participatievormen. In de literatuurstudie is een verwachting over de samenhang tussen mensbeelden en participatievormen geuit. Omdat de mensbeelden uit de literatuur niet herkend zijn in de empirische data, bestaat geen theoretische verwachting over de aansluiting van de nieuwe mensbeeldtypen en de voorkeur voor participatievormen.

Daarnaast blijkt de voorkeur voor participatievormen complexer dan verwacht, er is geen duidelijk patroon te vinden. Vijftien respondenten geven namelijk aan dat de voorkeur voor participatievormen contextafhankelijk is. Alvorens deze contextfactoren te bespreken, wordt het verband tussen mensbeeldtypen en de voorkeur voor participatievormen van de respondenten met een concrete voorkeur toegelicht.

Een respondent heeft geen voorkeur en vijf respondenten geven een concrete voorkeur voor participatievormen. Twee respondenten hebben een voorkeur voor samenwerken, een respondent heeft een voorkeur meewerken en een respondent heeft een voorkeur voor raadplegen of adviseren. De mensbeeldtypen van deze respondenten zijn ook afwijkend. De respondent met een voorkeur voor raadplegen of adviseren noemt alleen negatieve kenmerken van mensbeelden. Hier kan logica aan verbonden worden. Raadplegen en adviseren staan laag op de participatieladder, de mate van burgerbetrokkenheid is daarmee lager dan andere vormen op de ladder. Hier zou een negatief beeld van de burger op aan kunnen sluiten. Dit suggereert een bepaalde overeenkomst tussen de hoogte op de participatieladder van de participatievorm en het mensbeeldtype. Een van de respondenten die samenwerken prefereert, heeft een positief mensbeeldtype en

de andere heeft een positief-negatief-neutraal mensbeeld type. Samenwerken staat hoog op de participatieladder en heeft een grote mate van burgerbetrokkenheid. Het positieve mensbeeldtype en het genuanceerde positief-negatief-neutraal mensentype zou hier op aan kunnen sluiten. De respondent die meewerken als voorkeursvorm heeft, noemt alleen neutrale mensbeeldkenmerken. Meewerken is de hoogste vorm op de ladder. Volgens voorgenoemde logica zou een positief of genuanceerd mensbeeldtype hier beter op aansluiten dan een neutraal mensbeeldtype. Voorgenoemde aanwijzingen voor een verbanden zijn gebaseerd op de resultaten van vier respondenten. De resultaten van een van deze respondenten wijken af van de logica die ten grondslag aan het verband. De logica gaat ook niet op voor de overige zestien respondenten die een contextafhankelijke voorkeur voor participatievormen hebben. Daarom bestaat er onvoldoende aanleiding om een daadwerkelijk verband te zien in deze resultaten.

De overige vijftien respondenten geven aan dat hun voorkeur voor participatievormen contextafhankelijk is. Hun mensbeeldtype varieert tussen de zes genoemde opties. Hoewel, het valt op dat vijf van de zes respondenten met een positief-negatief-neutraal mensbeeldtype een contextafhankelijke voorkeur voor participatievormen hebben. Echter, door de grote hoeveelheid respondenten met een contextafhankelijke voorkeur kan worden verwacht dat dit verband berust op willekeur.

De conclusie dat de voorkeur voor participatievormen voor vijftien respondenten contextafhankelijk is, is interessant. Dit kan namelijk betekenen dat niet het mensbeeld van ambtenaren, maar context een bepalende factor is voor de voorkeur voor participatievormen. Figuur 2 geeft een nieuw conceptueel model weer waarin mensbeeld wordt vervangen door context. Contextfactoren die volgens respondenten invloed lijken te hebben op de voorkeur voor participatievormen zijn het type en de complexiteit van het vraagstuk, de tijdsdruk, de mogelijkheid om input van burgers te verwerken en de fase waar het project zich in bevindt. Deze laatste factor wordt het meest genoemd, namelijk door vier respondenten.

5.1.3 Deelvraag 7 en 8

Deelvraag 7 luidt: Welke invloed heeft de (mis-) match tussen mensbeeld en participatievorm op gedrag van ambtenaren? Deelvraag 8 luidt: In hoeverre heeft de gevraagde participatievorm invloed op het verband tussen de (mis-) match tussen mensbeeld en participatievorm op het gedrag van ambtenaren?

Het gedragskader dat is opgesteld aan de hand van literatuur vooronderstelt vijf gedragsopties. Deze zijn in het gedragskader beschreven aan de hand van twee dimensies, namelijk binnen of buiten beleidskaders

en sabotage, minder doen dan wordt verwacht, doen wat wordt verwacht en meer doen dan wordt verwacht. Dit gedragskader blijkt niet aan te sluiten op de empirische data die voortkomt uit interviews met ambtenaren van provincie Noord-Brabant.

Door gebrek aan expliciete voorkeuren voor participatievormen in interviewfase 1, is gedrag in fase 2 bevestigd aan de hand van fictieve scenario's die ruimte laten voor de invloed van andere factoren. Uit beantwoording van deelvraag 5 en 6 blijkt dat contextfactoren een belangrijke rol kunnen spelen in de voorkeur voor participatievormen. Daarnaast speelt in de bevestigde scenario's de modererende factor, de gevraagde participatievorm, een belangrijke rol. Deze scenario's zijn: Scenario 1: De ambtenaar vindt een participatievorm het meest passend voor een project, maar wordt gevraagd een andere vorm uit te voeren. En: Scenario 2: De ambtenaar vindt een participatievorm het meest passend voor een project en mag deze ook uitvoeren. Het vooronderstelde gedrag van ambtenaren in deze scenario's blijkt positief, neutraal, negatief of respondenten zouden de opdracht teruggeven. Deze keuzemogelijkheden voor gedrag van ambtenaren vormen daarom de basis voor het nieuwe gedragskader.

Zoals benoemd uit paragraaf 5.1.2 lijkt een verband te bestaan tussen mensbeeldtype en de voorkeur voor de verschillende participatievormen. Omdat gedrag in de vorm van twee scenario's pas bevestigd is in fase 2 van de interviews kunnen de resultaten van respondenten die in fase 1 een voorkeur voor participatievorm benoemen niet meegenomen worden in deze analyse.

Een respondent met het mensbeeldtype positief-negatief-neutraal heeft de voorkeur voor samenwerken. Zijn gedrag is in scenario 1 neutraal en in scenario 2 positief. Een respondent die enkel negatieve kenmerken van mensbeelden noemt, heeft de voorkeur voor raadplegen of adviseren. Zijn gedrag is in scenario 1 en in scenario 2 neutraal.

Zoals benoemd in paragraaf 5.1.2 lijkt een verband te bestaan tussen de hoogte van de voorkeursvorm op de participatieladder en mensbeeldtype. Vormen hoger op de ladder lijken aan te sluiten op meer positieve en genuanceerde mensbeelden en vormen lager op de ladder lijken aan te sluiten op meer negatieve mensbeelden. De resultaten over gedrag lijken er op te wijzen dat de respondent met een genuanceerd mensbeeldtype en de voorkeur voor samenwerken, in scenario 2 positiever gedrag kiest dan de respondent met een negatief mensbeeldtype en de voorkeur voor raadplegen of adviseren. Dit kan betekenen dat de combinatie van een genuanceerd mensbeeld en de voorkeur voor een participatievorm hoog op de participatieladder leidt tot positiever gedrag dan de combinatie tussen een negatief mensbeeld en de voorkeur

voor een participatievorm laag op de participatieladder. Hierbij moet nogmaals de kanttekening worden geplaatst dat deze resultaten slaan op twee van de twintig respondenten waardoor de resultaten geen representatief beeld geven, deze resultaten kunnen op toeval berusten. De resultaten omtrent het gedrag van respondenten zonder concrete voorkeur worden daarom ook besproken.

Uit tabel 15 blijkt dat respondenten in scenario 1 de opdracht niet zouden uitvoeren of dat hun houding tijdens de uitvoering neutraal of negatief zou zijn. Het vooronderstelde gedrag van respondenten is in scenario 2 neutraal of positief. Dit betekent dat respondenten die de participatievorm die zij passend vinden voor de context ook mogen uitvoeren, positiever gedrag zouden kiezen dan respondenten die een andere vorm uit moeten voeren. Ten eerste lijkt er dus een verband te bestaan tussen contextfactoren en de voorkeur voor participatievormen. Een combinatie van deze factoren lijkt invloed te hebben op gedrag van ambtenaren. Hierin speelt de gevraagde participatievorm een bepalende rol voor het de richting van het verband. Een overeenstemming van de geprefereerde participatievorm (die voortkomt uit contextfactoren) en gevraagde participatievorm lijkt namelijk te leiden tot positievere gedragskeuzes, dan een gebrek aan overeenstemming tussen deze factoren.

5.1.4 Deelvraag 9

Deelvraag 9 luidt: Welke alternatieve verklaringen zijn er voor het gedrag van ambtenaren? Na analyse van de empirische data lijken de alternatieve verklaringen minimaal invloed te hebben op het gedrag van respondenten. Opvallend is dat het merendeel van de respondenten *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit lijken te hebben. Zeventien respondenten hebben *public service motivation*, drie respondenten noemen geen thema's die kunnen wijzen op deze vorm van motivatie. Van deze drie respondenten zonder *public service motivation*, zou een respondent in scenario 1 de opdracht terug geven, een respondent zou de opdracht met een neutrale houding uitvoeren en een respondent zou de opdracht met een negatieve houding uitvoeren. In scenario 2 zouden deze drie respondenten de opdracht met een neutrale houding uitvoeren. Hieruit blijkt dat het gebrek aan *public service motivation* kan leiden tot meer neutrale of negatieve gedragskeuzes. Verder lijken de alternatieve verklaringen geen duidelijk effect te hebben op het gedrag van ambtenaren in de genoemde scenario's. Dit komt door het grote aantal respondenten dat kenmerken van *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit noemt tijdens interviews.

5.1.5 Hoofdconclusie

Mensbeelden van ambtenaren blijken genuanceerder dan verwacht werd op basis van literatuur over overheidsparadigma's. Mensbeelden kunnen ingedeeld worden in verschillende mensbeeldtypen die ruimte bieden voor een combinatie van positieve, negatieve en neutrale mensbeeldkenmerken. Daarnaast blijkt de voorkeur voor participatievormen complexer dan werd verwacht op basis van theorie. De voorkeur voor participatievormen blijkt niet afhankelijk te zijn van het mensbeelden van respondenten, maar van de context waarin de participatie plaatsvindt. Contextfactoren die invloed kunnen hebben op de voorkeur voor participatievormen zijn de aard en complexiteit van het vraagstuk, de tijdsdruk, de ruimte om de input van burgers te verwerken en de fase waar het project zich in bevindt. De fase van het project is de meest genoemde contextfactor. Echter, contextfactoren zijn gedurende interviews niet expliciet bevestigd waardoor de genoemde contextfactoren enkel als voorbeeld dienen. Als ambtenaren gevraagd wordt de participatievorm uit te voeren die ze zelf (gezien de context) prefereren, kiezen ze voor neutraal of positief gedrag. Als ze wordt gevraagd een participatievorm uit te voeren die ze niet vinden passen bij de context, kiezen ze voor neutraal of negatief gedrag of geven ze de opdracht terug. Hieruit blijkt de invloed van de voorkeur voor participatievorm (die beïnvloed wordt door contextfactoren) en de modererende factor, gevraagde participatievorm, op het gedrag van ambtenaren. Omdat een groot deel van de respondenten *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit bezitten, lijken de alternatieve verklaringen geen invloed te hebben op gedrag.

6 *Discussie*

6.1 *Theoretische discussie*

In de theoretische discussie worden theoretische limitaties en aanknopingspunten voor verder onderzoek besproken.

De toepassing van de person-environment fit benadering in dit onderzoek biedt ruimte tot theoretische discussie. In dit onderzoek is de focus gelegd op de (mis-) match tussen een baankenmerk en een persoonskenmerk, omdat deze match het meest relevant is in de context van de publieke sector (Leisink & Steijn, 2008). Echter, omgevingskenmerken zoals organisatie, groep of leidinggevenden zijn ook relevant in de person-environment fit benadering. Zo relevant dat een trade-off plaats zou kunnen vinden tussen persoon-baan en persoon-organisatie matches (Steijn, 2008). Dit betekent dat een mismatch tussen twee kenmerken teniet gedaan worden gedaan door een match tussen de andere kenmerken. Om een completer beeld van de person-environment fit benadering te krijgen, kan in vervolgonderzoek gekeken worden naar de andere type (mis-) matches.

Tijdens interviews is de participatieladder van Edelenbos & Monnikhof (2001) gepresenteerd aan respondenten. Respondenten herkenden de laddervorm uit het participatiekompas van provincie Noord-Brabant. Waar de participatieladder uit de literatuur als bovenste trede van de ladder 'meebeslissen' heeft staan, gaat het in de ladder van de provincie over 'meewerken'. Hierdoor ontstond verwarring bij respondenten. Sommige respondenten konden niks zeggen over meebeslissen, omdat ze deze vorm niet kennen uit de praktijk. Respondenten gingen automatisch over op het bespreken van de vorm meewerken. De keuze voor een participatieladder met meebeslissen als bovenste trede wordt ondersteund door literatuur. Deze keuze blijkt echter niet naadloos aan te sluiten op de voorkennis en belevingswereld van respondenten die een participatieladder kennen met meewerken als bovenste treden. Deze keuze heeft geen of weinig invloed gehad op de onderzoeksresultaten omdat het grootste deel van de respondenten geen voorkeursvorm aanwees. In vervolgonderzoek moet rekening gehouden worden met de distinctie tussen meewerken en meebeslissen. In vervolgonderzoek kunnen beide vormen aan respondenten worden gepresenteerd. Dit biedt niet alleen duidelijkheid voor respondenten, ook wordt zo inhoudelijk ingegaan op het verschil tussen beide vormen. Voor dit onderzoek is niet duidelijk hoe respondenten gereageerd zouden hebben als beide vormen aan ze gepresenteerd zouden worden. Wel lijkt meebeslissen meer weerstand op te wekken dan meewerken,

verschillende respondenten geven aan dat meebeslissen in de praktijk niet mogelijk is omdat de bestuurder uiteindelijk bepaalt. Meewerken lijkt minder weerstand op te wekken. Een respondent noemt meewerken het als voorkeursvorm en drie respondenten vinden het in theorie een goede vorm die in de praktijk niet goed werkt.

Het conceptueel model van dit onderzoek gaat over de invloed van een (mis-) match tussen mensbeeld en de voorkeur voor participatievormen op het gedrag van ambtenaren. Uit empirische data analyse blijkt dat mensbeeld in dit conceptueel model vervangen kan worden door context. De (mis-) match tussen context en de voorkeur voor participatievorm kan dus invloed hebben op het gedrag van ambtenaren. Een belangrijke modererende factor hierin is de gevraagde participatievorm. Daarnaast lijken de alternatieve verklaringen, *public service motivation*, creativiteit en loyaliteit, geen duidelijk invloed te hebben op gedrag van ambtenaren. Gedrag van ambtenaren is complex en kan worden verklaard door een veelheid aan factoren. Er zijn dan ook nog veel meer factoren die invloed kunnen hebben op gedrag. Als gekeken wordt naar de twee onderzochte scenario's kan bijvoorbeeld onderzocht worden wie de opdracht om een participatievorm uit te voeren geeft. De formele positie van de opdrachtgever kan van belang zijn. Zo kan een dergelijke opdracht gegeven worden door een leidinggevende of door een bestuurder. Ook de persoonlijke relatie met de opdrachtgever kan van belang zijn. In het verlengde hiervan kan onderzocht worden hoe de respondent omgaat met autoriteit.

6.2 Methodologische discussie

In de methodologische discussie wordt ingegaan op de mogelijkheid voort te bouwen op bevindingen uit dit onderzoek. Daarnaast worden methodologische keuzes en beperkingen besproken.

Op basis van literatuur is een gedragskader opgesteld dat gedragskeuzes van ambtenaren in de context van burgerparticipatie ordent. De gedragsopties uit dit kader blijken na analyse van de onderzoeksresultaten niet aan te sluiten op de gedragskeuzes van ambtenaren uit de praktijk. Daarom is een nieuw gedragskader opgesteld dat is gebaseerd op gedragskeuzes van respondenten in twee scenario's. Omdat deze scenario's gericht zijn op de focus van dit onderzoek geldt het gedragskader ook specifiek voor dit onderzoek. Vervolgonderzoek kan dan ook ingaan op een bredere toepassing van het gedragskader en de onderscheiden gedragsopties. In lijn met de methode *template analysis* kan het nieuwe gedragskader als startpunt dienen voor toekomstig onderzoek. Dit model kan verder uitgebreid en verbeterd worden. Zo kan

bijvoorbeeld onderzocht worden of het gedragskader toepasbaar is in een bredere context dan enkel die van burgerparticipatie. De scenario's in het gedragskader gaan over een situatie waarin de respondent al dan niet zijn geprefereerde participatievorm uit mag voeren. Vervolgonderzoek kan gaan over een breder begrip van het gedrag van ambtenaren bij het al dan niet naar eigen inzicht in mogen vullen van een taak.

Naast verwachtingen over de gedragskeuzes van ambtenaren is op basis van literatuur een verwachting geformuleerd over de mensbeelden van ambtenaren. Het theoretische uitgangspunt van de op overheidsparadigma's gebaseerde mensbeelden blijkt niet aan te sluiten op de empirische data. De mensbeelden van de burger als stemmer, klant en samenwerkingspartner worden niet herkend in de praktijk. Hoewel categorisering binnen het gestelde theoretisch kader niet mogelijk is, lijkt wel een bepaalde samenhang te bestaan tussen de kenmerken van mensbeelden. Om deze samenhang te duiden, wordt een alternatieve categorisering toegepast. Kenmerken van mensbeelden kunnen ingedeeld worden in positieve, negatieve en neutrale kenmerken. Hieruit volgen zes mensbeeldtypen, namelijk positief, negatief, neutraal, positief-neutraal, negatief-neutraal en positief-negatief-neutraal. De initiële categorisering die is ontwikkeld aan de hand van theorie is vervangen door een categorisering die voorkomt uit empirische data. Hoewel de nieuwe categorisering een belangrijke toevoeging is aan de theorievorming over de mensbeelden van ambtenaren is het voornamelijk een nieuw startpunt voor verder onderzoek naar het thema. Verdere uitwerking van de theorie kan leiden tot een beter, genuanceerder begrip van de complexiteit van mensbeelden. De nieuwe categorisering van mensbeelden kan als initieel template dienen bij verder onderzoek met als methode *template analysis*.

Na de eerste fase interviews leek geen duidelijk verband te bestaan tussen mensbeelden en de voorkeur voor participatievormen. Daarom is de vraagstelling aangepast om ruimte te bieden aan andere invloedfactoren op de voorkeur voor participatievormen van ambtenaren. Na analyse van alle interviews is gebleken context een belangrijke invloedfactor te zijn. Omdat dit pas duidelijk is geworden toen alle interviews gehouden waren, kon gedurende de interviews niet meer expliciet ingegaan worden op de vraag welke contextfactoren van belang zijn in dit vraagstuk. Een aantal respondenten hebben uit zichzelf contextfactoren genoemd. Ze noemden: de aard en complexiteit van het vraagstuk, de tijdsdruk, de ruimte om input van burgers te verwerken en de fase waar het project zich in bevindt. Omdat niet is bevraagd welke contextfactoren een rol spelen, is het mogelijk dat de genoemde voorbeelden een vertekend beeld geven. Toch kunnen de genoemde contextfactoren aanleiding bieden voor verder onderzoek. Het cyclisch verloop

van dit onderzoek suggereert een volgende fase waarin deze contextfactoren verder uitgediept kunnen worden. In dit onderzoek had een derde fase interviews plaats kunnen vinden om zo recht te doen aan het ogenschijnlijke belang van contextfactoren. Gezien de tijdplanning en de vorm van deze masterthesis was dit niet mogelijk. Vervolg onderzoek zal daarom verder in moeten gaan op de contextfactoren die invloed hebben op de voorkeur voor participatievormen van respondenten.

In paragraaf 5.1.2 wordt een aanwijzing gevonden voor een verband tussen mensbeeldtype en de voorkeur voor participatievormen. Er lijkt een link te bestaan tussen de hoogte van de geprefereerde participatievorm van de ambtenaar en de mate van positiviteit of nuance van het mensbeeldtype. Enkele resultaten suggereren: hoe hoger de geprefereerde participatievorm op de participatieladder, hoe positiever / genuanceerder het mensbeeldtype. Echter, deze aanwijzing is gebaseerd op vier respondenten waarvan de resultaten van een respondent niet overeenkomen met dit verband. De resultaten van zestien respondenten kunnen niet meegenomen worden in deze analyse omdat zij geen concrete voorkeur voor participatievormen uitspreken. Daarom blijft het bij een aanwijzing en kan niet gesproken worden van een daadwerkelijk verband. Gezien de theorievormende aard van dit onderzoek is het toch een interessante bevinding om te benoemen. In verder onderzoek waarin rekening gehouden wordt met de invloed contextfactoren op de voorkeur voor participatievormen, moet deze aanwijzing meegenomen worden. Vervolgonderzoek kan onderzoeken of de hoogte van de geprefereerde participatievorm daadwerkelijk aansluiting heeft met de mate van positiviteit of nuance van het mensbeeldtype.

De dataverzamelmethode betreft het houden van interviews. Dit is de meest passende methode gezien de tijdplanning en vormvereisten van een masterthesis. Echter, het is niet de meest effectieve methode voor het onderzoeken van gedrag van ambtenaren. Tijdens interviews vertellen respondenten hun eigen beleving van hun gedrag, dit hoeft niet per definitie overeen te komen met hun daadwerkelijke gedrag. Daarnaast blijkt gedrag in dit onderzoek moeilijk te bevragen door gebrek aan consistentie in ervaringen van ambtenaren. Daarom is ingegaan op fictieve situaties die respondenten niet eerder hebben ervaren. Om deze twee redenen zijn enkel vooronderstelde gedragskeuzes onderzocht. Om daadwerkelijk gedrag te onderzoeken, kan in vervolgonderzoek een andere methode worden gebruikt. Denk aan een dagboekstudie of intensieve observaties in de dagelijkse praktijk van ambtenaren.

De gesprekstechniek met associatiekaarten blijkt een effectieve methode om een dieper en meer open gesprek te voeren met respondenten. Het gebruik van creatieve stimulans laat een eventueel muurtje tussen

respondent en onderzoeker afbrokkelen. De visuele stimulans zorgt ervoor dat de hersenen van respondenten op een alternatieve manier geprikkeld worden (Crilly et al., 2006). Respondenten waren merkbaar verrast door de kaarten en reageerden minder formeel dan ze deden voor de kaarten op tafel kwamen. De gesprekstechniek met associatiekaarten is voor dit onderzoek ontwikkeld. Vervolgonderzoek kan ingaan op de validiteit en het belang van dergelijke technieken. Ook kunnen dergelijke creatieve, visuele gesprekstechnieken vaker gebruikt om een open en vrijere sfeer te creëren tijdens interviews. De ontwikkelde gesprekstechniek met associatiekaarten kan als voorbeeld dienen in vervolgonderzoek. Hierbij wordt aangeraden de techniek in te zetten bij interviewvragen die baat hebben bij vrije associatie. De techniek zal beantwoording van vragen over feitelijkheden niet bevorderen of zelfs belemmeren.

De person-environment fit benadering kan op verschillende manieren worden toegepast in onderzoek (Kristof-Brown et al. 2005). Zo kunnen persoonskenmerken en omgevingsfactoren als geheel worden onderzocht. Hierbij wordt gekozen voor een categorie omgevingsfactoren, bijvoorbeeld baanfactoren. Daarnaast is het mogelijk om een persoonskenmerk en een omgevingskenmerk tegen elkaar af te zetten. Dit onderzoek hanteert de tweede methode, mensbeelden en participatievormen zijn de specifieke persoons- en omgevingskenmerken die worden onderzocht. Een zogenoemde *'one-item'* meeting maakt onderzoek zeer gericht en concreet waardoor de resultaten rijk en betekenisvol zijn (Steijn, 2008). Echter, deze gerichtheid resulteert in resultaten die moeilijk kunnen leiden tot brede conclusies. Vervolgonderzoek naar de (mis-) match tussen baan- en persoonskenmerken kan daarom, in tegenstelling tot de *'one-item'* benadering, een bredere invulling van de kenmerken hanteren.

6.3 Praktische aanbevelingen

Ambtenaren hebben grote invloed op de praktijk van burgerparticipatie. Zij zijn immers degenen die in contact staan met burgers en de participatie uitvoeren. De rol van ambtenaren bij participatie wordt door overheden nog vaak onderschat door de focus die wordt gelegd op de rol van burgers (Röell, 2020). Dit onderzoek draagt bij aan het creëren van een beter begrip van de ambtenaar en zijn gedrag. De resultaten van dit onderzoek wijzen erop dat de context van burgerparticipatie invloed heeft op de voorkeur voor participatievormen van ambtenaren. Een mismatch tussen context en participatievorm kan leiden tot negatiever gedrag dan wanneer deze factoren matchen. In de praktijk betekent dit dat er meer aandacht uit

mag gaan naar de kennis, ervaringen en inzichten die ambtenaren door de jaren heen hebben opgedaan over contextfactoren en de match met participatievormen.

Een manier om hiermee om te gaan, is luisteren naar de voorkeuren die ambtenaren uitspreken in verschillende contexten. Dit betekent niet dat de voorkeur van de ambtenaar altijd overgenomen moet worden. Het is goed mogelijk dat er voldoende reden is om een andere participatievorm te kiezen. Daarom kan ook gekozen worden voor het bijsturen of aanpassen van contextfactoren. Niet iedere contextfactor is gemakkelijk bij te sturen, politiek bestuurlijke verhoudingen zijn bijvoorbeeld niet zomaar aangepast. Andere factoren, zoals tijdsdruk of fase van het project waarin de participatie plaatsvindt, zijn wel bij te sturen. Daarom moet het gesprek met de ambtenaar aangegaan worden om pijnpunten en eventuele oplossingen te bespreken.

Voorgenoemde bevindingen roepen vragen op over leiderschap en sturing in de publieke sector. Een onderdeel van effectief leiderschap is het stimuleren van positief gedrag van medewerkers (Riaz et al., 2020). Hierbij moet ingespeeld worden op condities die kunnen leiden tot bepaald gedrag. Dit onderzoek suggereert dat context en de voorkeur voor participatievormen invloed kunnen hebben op gedrag. Leiders moeten daarom rekening houden met deze factoren in de aansturing van ambtenaren.

Daarnaast roepen de bevindingen uit dit onderzoek vragen op over de mate van discretionaire ruimte die ambtenaren behoren te hebben. De onderzoeksresultaten suggereren dat een gebrek aan discretionaire ruimte leidt tot negatieve gedragskeuzes. Een situatie waarin ambtenaren voldoende discretionaire ruimte hebben om het participatietraject in te richten zoals zij passend vinden, kan leiden tot neutrale of negatieve gedragskeuzes. Echter, een overdaad aan discretionaire ruimte kan machtsmisbruik en willekeur in de hand werken (Sossin, 2005). Daarom is het belangrijk dat in de praktijk een balans wordt gezocht in de mate van discretionaire ruimte die ambtenaren mogen uitoefenen.

Het is duidelijk dat burgerparticipatie een steeds grotere rol speelt in de dagelijkse praktijk van beleidsvorming en uitvoering van Nederlandse overheden. Dit is een positieve ontwikkeling gezien de voordelen die burgerparticipatie met zich mee kan brengen. Legitimiteit, verantwoordelijkheid en draagvlak kunnen groeien en het vertrouwen in de overheid kan toenemen (Callahan, 2007). Des te belangrijker, dat factoren die invloed hebben op de uitvoering van burgerparticipatie in kaart worden gebracht. De ambtenaar staat aan de frontlinie van burgerparticipatie, zijn gedrag is dus cruciaal voor de uitvoering ervan. Uit dit onderzoek blijkt dat de voorkeur voor participatievormen en gevraagde participatievormen invloed hebben

op het gedrag van ambtenaren bij burgerparticipatie. Daarnaast hebben verschillende contextfactoren zoals het vraagstuk, de tijdsruk, de ruimte om input te verwerken en de fase van het project invloed op de voorkeur voor participatievormen van ambtenaren. Ondanks deze theoretische en praktische toevoegingen aan het debat is verder onderzoek nodig om het vraagstuk beter te begrijpen. Het vraagstuk over ambtenaren en hun gedrag in de context van participatie is namelijk, net als ieder gedragsvraagstuk, complex en genuanceerd. Want, geloof het of niet, ambtenaren zijn ook maar mensen.

Literatuurlijst

- Appelbaum, S. H., & Shapiro, B. T. (2006). Diagnosis and Remedies for Deviant Workplace Behaviors. *Journal of American Academy of Business*.
- Appelbaum, S. H., Deguire, K. J., & Lay, M. (2005). The relationship of ethical climate to deviant workplace behaviour. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 5(4), 43-55. <https://doi.org/10.1108/14720700510616587>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bagnoli, A. (2009). Beyond the standard interview: the use of graphic elicitation and arts-based methods. *Qualitative Research*, 9(5), 547-570. <https://doi.org/10.1177/1468794109343625>
- Bloemers, A., & Hagedoorn, E. (1997). *Management, organisatie en gedrag*. De Tijdstroom.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002003>
- Brooks, J., & King, N. (2014). *Doing Template analysis: Evaluating an End of Life Care Service*. SAGE Publications.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burger, Y. (2019). Mensbeeld. *Tijdschrift voor coaching*, 1, 63.
- Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179-1196. <https://doi.org/10.1080/01900690701225366>
- Chametzky, B. (2016). Coding in Classic Grounded Theory: I've Done an Interview; Now What? *Sociology Mind*, 06(04), 163-172. <https://doi.org/10.4236/sm.2016.64014>
- Clarke, J. H., & Newman, J. E. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare* (1ste editie). SAGE Publications Ltd.

- Crilly, N., Blackwell, A. F., & Clarkson, P. J. (2006). Graphic elicitation: using research diagrams as interview stimuli. *Qualitative Research*, 6(3), 341–366.
<https://doi.org/10.1177/1468794106065007>
- Curtis, V. (2015). Motivation to Participate in an Online Citizen Science Game. *Science Communication*, 37(6), 723-746. <https://doi.org/10.1177/1075547015609322>
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2013). *Public Administration: An Action Orientation* (7de editie). Cengage Learning.
- Dreijerink, L., Kruize, H., & Van Kamp, I. (2008). *Burgerparticipatie in beleidsvorming. Resultaten van een verkennende literatuurreview*. RIVM.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequentie van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Edwards, A. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Gaventa, J. (2002). Exploring Citizenship, Participation and Accountability. *IDS Bulletin*, 33(2), 1-14.
<https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2002.tb00020.x>
- Glaser, B. (1978). Theoretical Sensitivity. *Mill Valley, CA: Sociology Press*.
- Glaser, B. (1998). *Doing Grounded Theory: Issues and Discussions*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Graaf, G. (2010). De loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren. *Bestuurswetenschappen*.
- Hill, M. J. (1972). *The sociology of public administration*. New York: Crane, Russak.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction* (3de editie). Palgrave Macmillan.
- Hughes, O., & Hughes, T. (2012). *Public Management and Administration* (4de editie). Palgrave Macmillan.
- Hughes, O., & Hughes, T. (2012). *Public Management and Administration* (4de editie). Palgrave Macmillan.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2018). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21-46.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>

- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2018). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21-46.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>
- Kleiman, F., Meijer, S., & Janssen, M. (2020). A Systematic Literature Review on the Use of Games for Attitude Change. *International Journal of Electronic Government Research*, 16(4), 1-20.
<https://doi.org/10.4018/ijegr.2020100101>
- Kleinlugtenbelt, D. (2018). *Mensbeelden en levenskunst I* (1ste editie). Uitgeverij Damon Vof.
- KOLB, D. (2000). The Process of Experiential Learning. *Strategic Learning in a Knowledge Economy*, 313-331. <https://doi.org/10.1016/b978-0-7506-7223-8.50017-4>
- Koopmans, T. (1982). Ambtenaren: neutraal en gehoorzaam? *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, 113-115.
- Korsten, A. (2001). New public management. *Arno Korsten*.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmer, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work. A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58(2), 281-342. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2005.00672.x>
- Kwant, R. C. (1973). Sociologie en mensbeeld. *Sociologie en mensbeeld*, 20(3).
- Lawler, E. (1973). Motivation in work organisations. *Book/Cole Publishing Co.*
- Lee, Y., & Schachter, H. L. (2018). Exploring the Relationship between Trust in Government and Citizen Participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 405-416.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465956>
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 35-52.
<https://doi.org/10.1177/0020852308099505>
- Lewin, K. (1935). A dynamic theory of personality. *Personnel Psychology*, 85, 281-342.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production* (1ste editie). Taylor & Francis.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform* (4de editie). Oxford University Press.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform* (4de editie). Oxford University Press.
- Provincie Noord-Brabant. (2020). *Samen, Slagvaardig en Slim: Ons Brabant*.
- Provincie Noord-Brabant. (2022a). *Het Brabants Participatie Kompas*.
- Provincie Noord-Brabant. (2022b). *Samen bouwen aan de kwaliteit van Brabant*.
- Riaz, S., Townsend, K., & Woods, P. (2020). Understanding HRM philosophy for HPWS and employees' perceptions. *Personnel Review*, 50(3), 812-828. <https://doi.org/10.1108/pr-11-2019-0640>
- Richardson, A. (1983). *Participation*. Routledge and Kegan Paul.
- Ringeling, A. B. (1978). Beleidsvrijheid van ambtenaren. *Samsom Uitgeverij*.
- Robinson, S. L., & Bennett, R. J. (1995). A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling Study. *Academy of Management Journal*, 38(2), 555-572. <https://doi.org/10.5465/256693>
- Röell, E. (2020). Het vertrouwen van ambtenaren in burgers. *Bureau Nationale ombudsman*.
- Rosener, J. B. (1978). Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness? *Public Administration Review*, 38(5), 457. <https://doi.org/10.2307/975505>
- Rowe, R., & Shepherd, M. (2002). Public Participation in the New NHS: No Closer to Citizen Control? *Social Policy & Administration*, 36(3), 275-290. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00251>
- Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21. <https://doi.org/10.3968/7354>
- Schreurs, W., Kerstholt, J. H., De Vries, P. W., & Giebels, E. (2018). Citizen participation in the police domain: The role of citizens' attitude and morality. *Journal of Community Psychology*, 46(6), 775-789. <https://doi.org/10.1002/jcop.21972>
- Schuylt, K. (1972). *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*. Universitaire pers.
- Shi, X., & Yao, L. (2019). Prospect of China's Energy Investment in Southeast Asia under the Belt and Road Initiative: A Sense of Ownership Perspective. *Energy Strategy Reviews*, 25, 56-64. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100365>
- Sossin, L. (2005). From Neutrality to Compassion: The Place of Civil Service Values and Legal Norms in the Exercise of Administrative Discretion. *University of Toronto Law Journal*, 55(3), 427-447. <https://doi.org/10.1353/tlj.2005.0028>

- Steijn, B. (2008). Person-Environment Fit and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 13-27. <https://doi.org/10.1080/10967490801887863>
- Steijn, B. (2009). Over de competenties van de “nieuwe” ambtenaar. *Rijksambtenaren van de toekomst*, 30-45.
- Tholen, B. (2015). Citizen participation and bureaucratization: the participatory turn seen through a Weberian lens. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 585-603. <https://doi.org/10.1177/0020852314548152>
- Tonkens, E. (2016). *Roeping, gezag en loyaliteit. De publieke sector na het neoliberalisme*. Universiteit voor Humanistiek.
- Van Daele, E. (2005). Over burgerlijke ongehoorzaamheid. *Filosofiedag 2005*.
- Van de Wijdeven, T. (2012). Doe democratie. Over actief burgerschap in stadswijken. *Eburon Delft*.
- Van der Burg, W. (1986). Een andere visie op burgerlijke ongehoorzaamheid. *Post Scriptum Reeks*.
- Van Kemenade, J. A. (1999). De kwetsbare overheid. *WBS*.
- Van Meter, E. C. (1975). Citizen Participation in the Policy Management Process. *Public Administration Review*, 35, 804. <https://doi.org/10.2307/974624>
- Verba, S., Schlozman, K. L., Brady, H., & Nie, N. H. (2013). Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say? *American Political Science Review*, 87(2), 303-318. <https://doi.org/10.2307/2939042>

Bijlage

Bijlage 1: Tabel met thema's over mensbeelden

Tabel 19 Resultaten mensbeelden

			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Positief	De burger is betrokken en dat wordt gewaardeerd	Burgers zijn initiatiefnemers		x																			
		Burgers zijn erg ondernemend									x			x									
		Burgers hebben interesse in vraagstukken van provincie			x					x													
		Burgers kunnen beleid verrijken									x	x				x						x	
	Burgers hebben veel kennis	Specialistische kennis				x																	
		Kennis over leefwereld			x	x				x	x	x	x		x	x	x				x		
Negatief	Burgers begrijpen overheid niet	Snappen beleid niet			x								x	x								x	
		Snappen processen niet		x																			
	Burger heeft negatief beeld van overheid	Denkt dat overheid niet luistert	x												x	x							x
		Denkt dat overheid ze niet begrijpt	x																				
		Teleurgesteld in overheid	x		x							x											
	Negatief beeld van burger	Onbetrouwbaar	x																				
		Ongeïnteresseerd	x																				
		Vragen geen nut, zijn toch wel tegen			x						x												
		Burgers klagen veel			x						x			x								x	
		Denkt alleen aan eigen belang		x	x											x							
	Burger weet niet wat hij wil	Burger weet niet wat hij wil, hij denkt van wel							x														
Burgers zeggen dat ze willen meebeslissen, maar puntje bij paaltje willen ze niet		x						x															
Voorwaarde participatie		Participeert alleen als het hem direct raakt	x																			x	
Neutraal	Samenleving is divers	Dé burger bestaat niet			x				x							x							
		Burgers zijn heel divers					x			x									x				
	Burger moet geholpen worden te participeren	Burgers zijn druk, moeten gefaciliteerd worden								x		x											x
		Heeft interesse als er een plan is, daarop inspelen											x										x
		Iedere burger heeft een belang, helpen te uiten											x	x								x	x
	Burgers zijn eindgebruikers	Burgers zijn eindgebruiker														x							
		Inspelen op behoeften van burger																			x	x	
		De burger is je klant			x												x						
We doen het uiteindelijk voor de burger															x								
Wie participeert	Je bereikt vooral oude witte man											x					x						
	Kleine groep enthousiastelingen								x					x									
	Komen alleen burgers met extreme mening							x														x	
	Stille minderheid blijft thuis							x							x								
	Tirannie van minderheid moet voorkomen worden														x								
Overig	Burger moet verantwoordelijkheid nemen		x			x							x										

Bijlage 2: Tabel met thema's over participatievormen

Tabel 20 Resultaten participatievormen

			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Informereren	Informereren moet gebeuren, maar is geen participatie	Informereren is geen participatie	x					x			x						x					x	
		Soms informeren voldoende mits goed verwachtingsmanagement					x						x					x					
		Informereren is het beginpunt	x	x	x		x			x	x				x		x					x	
		Informereren is randvoorwaarde								x													
		Informereren is schijn participatie: lijkt alsof inbreng mogelijk is, maar is niet zo																				x	
Raadplegen	Negatief over raadplegen	Raadplegen vaak onvoldoende		x																			
		Raadplegen in de praktijk vaak een 'vinkje'		x		x																	
		Raadplegen mist wederkerigheid										x											
		Raadplegen moet veel eerder												x	x								
Adviseren	Adviseren op zich goed, maar heeft kanttekeningen	Adviseren op zich goed, maar vaak geen tijd	x																				
		Adviseren verwachtingsmanagement belangrijk				x																	
		Adviseren prima, maar mist wederkerigheid										x											
Samenwerken	Samenwerken op zich goed, maar heeft kanttekeningen	Samenwerken is moeilijk, heeft geen fundament	x							x													
		Samenwerken vaak doel op zich															x						
		Samenwerken alleen mogelijk in uitvoering																					x
	Positief over samenwerken	Samenwerken kan alleen kleinschalig			x																		
		Samenwerken kan alleen op individueel niveau			x																		
	Samenwerken goede optie										x		x										
Meewerken	Meewerken goed, maar heeft in de praktijk kanttekeningen	Meewerken is de ideale vorm, maar in praktijk niet mogelijk	x			x												x					
		Meewerken kan alleen kleinschalig			x																		
Meebeslissen	Meebeslissen onmogelijk, bestuurder bepaalt		x						x	x	x										x		
Voorkeur voor participatie-vorm	Voorkeur voor raadplegen of adviseren													x									
	Voorkeur voor samenwerken					x					x												
	Voorkeur voor meewerken						x																
	Voorkeur afhankelijk van context	Volledig afhankelijk van context		x	x				x	x		x			x	x	x		x	x	x		
		Contextafhankelijk, liever hoger op ladder	x											x					x				x
	Voorbeelden contextfactoren	Tijdsdruk																				x	x
		Met wie je werkt																			x		x
Fase van project													x		x					x		x	
Ruimte om iets met input te doen																					x		
	Het vraagstuk								x														
Overig	Alle vormen zijn gelijkwaardig								x														
	Alle vormen hebben kanttekeningen				x			x															
	Hoe hoger op de ladder, hoe moeilijker													x								x	

Bijlage 3: Tabel met thema's over gedrag

Tabel 21 Resultaten gedrag

Situatie 1		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Eerst proberen te overtuigen	Overtuigen met argumenten		x				x		x													
	Afwegen of het belangrijk genoeg is				x																	
	Eerst samen participatiekompas bekijken							x														
	Adviseren andere vorm te kiezen									x							x					
	Eerst gesprek aangaan										x									x		
	Inhoudelijke argumenten geven														x	x		x				x
	Consequenties in kaart brengen																				x	
Uitvoeren met neutrale houding	Neutraal uitvoeren													x								x
	Gewoon uitvoeren, bestuurder bepaalt		x									x										
	Gewoon uitvoeren, participatie is middel om doel te behalen																x					
	Politiek bestuurlijke organisatie moet je af en toe gewoon doen wat je wordt gevraagd								x													
	Afwachten tot volgende mogelijkheid om vakmanschap te laten zien								x													
	Gewoon uitvoeren, met neutraal energieniveau																x					
	Uitzondering: principiële zaken zoals toelagen affaire								x													
Uitvoeren met negatieve houding	Uitvoeren met tegenzin, je kan er niet uithalen wat je eruit wil halen								x	x				x								
	Gewoon uitvoeren, ze komen er vanzelf wel achter dat het fout was				x						x											
	Onder protest loyaal uitvoeren														x					x		
	Wel uitvoeren, maar erg in de weerstand																		x			
Oprichting terug geven	Oprichting terug geven						x														x	
	Als respondent er niet achter staat kan hij het niet uitvoeren					x																
Uitvoeren met neutrale houding	Neutrale houding, zou niks anders doen dan normaal				x	x		x			x	x	x	x					x		x	

Bijlage 4: Tabel met thema's over alternatieve verklaringen

Tabel 22 Resultaten alternatieve verklaringen voor gedrag

			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
Motivatie	Public service motivation	Interesse in openbaar bestuur en politiek	x	x																				
		Bijdragen aan publiek belang		x											x	x								
		Iets bijdragen in de wereld / samenleving						x	x			x	x			x		x			x		x	
		Iets willen doen voor Brabander			x							x	x											
		Maatschappelijk nuttig werk doen																x					x	
	Ander vormen van motivatie	Professionaliteit kwijt kunnen																	x					
		Lol hebben																	x					
		Achter je eigen werk staan											x		x									
		Concreet werk doen									x	x	x								x		x	
		Goed werk leveren					x																	
		Met mensen werken				x			x	x						x					x			
		Ingewikkelde vraagstukken oplossen			x	x																		
		Positieve reacties		x																				
Creativiteit	Ruimte voor creativiteit in werk	Is ruimte voor	x																	x			x	
		Veel vrijheid in het werk	x	x												x	x							
	Vindt zichzelf creatief	Innovatieve plannen maken en uitvoeren			x															x				
		In het contact met mensen				x									x									
		Wegen anders behandelen					x					x												
		Nieuwe manieren van werken						x	x														x	
		Nieuwe manieren van werken															x							
		Is een creatief persoon											x	x				x						x
	Vindt zichzelf niet creatief	Dingen voor elkaar krijgen											x	x									x	
		Beperkt creatief	x								x						x							
Loyaliteit	Mate van loyaliteit	Niet loyaal						x																
		Neutraal		x																				
		Een beetje loyaal			x					x					x	x	x					x	x	
		Erg loyaal	x			x	x				x	x	x	x				x	x	x				x
	Andere vormen van loyaliteit	Loyaal naar publiek belang								x													x	
		Loyaal naar collega's																						
		Loyaal op eigen beleidsterrein																					x	
	Reden voor loyaliteit	Goede werkgever			x	x					x										x			x
		Veel vrijheid	x																					x
		Veel ontwikkelkansen					x																	
		De loyaliteit is wederkerig										x												
		Trots op de organisatie												x										
																	x							