

# RAPPORT OVER UITGANGSPUNTEN VOOR PUBLIEKE PARTICIPATIE

23 september 2022

**Prof. Dr. Lorenzo Squintani, Dr. Edwin Alblas, Dr. Lu Liu en Dr. Goda Perlaviciute<sup>1</sup>**

## *Executive Summary*

Naar aanleiding van de motie 'Eenduidige beoordeling participatie en draagvlak' (M/1019), aangenomen door Provinciale Staten op 16 juni 2021, wil de Provincie Zuid-Holland uitgangspunten voor publieksparticipatie in kaart brengen om: 1) de kwaliteit en kwantiteit van participatie te ondersteunen en 2) het draagvlak onder omwonenden en betrokkenen te kunnen beoordelen.

Vanuit een wetenschappelijk perspectief is het zeer relevant om een koppeling te maken tussen enerzijds uitgangspunten voor publieksparticipatie op basis van bestaande wetenschappelijke inzichten, en anderzijds de voorkeuren van partijen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het organiseren en uitvoeren van publieksparticipatie. Deze koppeling ontbreekt nog grotendeels in de wetenschappelijke literatuur.

Gezien het bovenstaande is het doel van dit rapport om uitgangspunten voor publieksparticipatie te presenteren op basis van de wetenschappelijke inzichten over publieksparticipatie, rekening houdend met de culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland.

Om dit doel te bereiken hebben we interviews gehouden met ambtenaren en statenleden betrokken bij de totstandkoming en/of implementatie van de Regionale Energiestrategieën (RES'en) en gemeentelijke energieprojecten in Zuid-Holland. Daarnaast hebben we documenten over publieksparticipatie en energiebeleid en strategieën uit gemeenten in Zuid-Holland geanalyseerd.

---

<sup>1</sup> Met dank aan de volgende student assistenten voor hun assistentie bij dit project: Marissa Schouten, Maryëlle Hoogeveen en Celine Keuning.

We hebben gefocust op vier hoofdthema's die vanuit de literatuur naar voren komen, namelijk **doelen, dialoog, diversiteit en doorwerking (invloed)**.

Hieruit is allereerst gebleken dat de **doelen** van participatie (instrumenteel, inhoudelijk en normatief) een centrale rol spelen bij het opstellen en uitwerken van participatieplannen en participatietrajecten. Door respondenten wordt vooral veel aandacht gegeven aan *instrumentele* functies van publieke participatie, zoals het publiek informeren en draagvlak creëren. Daarnaast is er ook specifieke aandacht voor *inhoudelijke* doelen, zoals het beter maken van besluiten, en *normatieve* doelen, zoals mensen goed meenemen bij het besluitvormingsproces om hiermee de legitimiteit van besluitvorming te vergroten. Draagvlak creëren is wel veruit het meest genoemde doel van participatie. Dit is opvallend, omdat van de drie typen doelen van publieksparticipatie, draagvlak het verst uit de controlesfeer van de organiserende partijen ligt. Legitimiteit van de besluitvorming en het verbeteren van de inhoud van besluiten zijn namelijk minder afhankelijk van de percepties van het publiek dan draagvlak.

Verder zijn er elementen in de data die het theoretisch onderscheid tussen de drie functies van publieke participatie nuanceren. Zo werd draagvlak (instrumenteel doel) ook vertaald naar het bereiken van maatschappelijke verantwoording (normatief) of het bereiken van betere oplossingen (inhoudelijk). Instrumentele, normatieve en inhoudelijke functies vallen dus in grote mate samen in de beleving van de respondenten.

Met betrekking tot het thema **dialoog** (met elkaar in gesprek gaan) bleek uit de interviews en de geanalyseerde documenten dat het bieden van mogelijkheden voor organisatorische partijen en het publiek om met elkaar in *gesprek gaan* en *naar elkaar luisteren* een belangrijke factor is binnen de participatiecultuur in Zuid-Holland. Dit komt overeen met de wetenschappelijke inzichten over publieke participatie. Bovendien is het gebleken dat waar in de wetenschap ook het thema **deliberatie** (naar elkaar luisteren, afwegingen maken, eigen standpunt verantwoorden) naar voren komt, dit niet echt te onderscheiden is van het thema dialoog in de beleving van deelnemers. Voor het formuleren van uitgangspunten over publieke participatie zijn deze twee elementen hierom gezamenlijk geanalyseerd.

Verder blijkt dat het faciliteren van een constructieve dialoog sterk wordt geassocieerd met het inrichten van degelijke procedures, waarbij het bieden van transparantie en het professionaliseren van de procedures heel belangrijk werden bevonden. Deze wat meer procedurele benadering van dialoog en deliberatie komt duidelijk terug in de werkmethode die worden geboden om dialoog en deliberatie te waarborgen. Naast procedurele inzichten zijn ook duidelijk inhoudelijke aspecten naar voren gekomen met betrekking tot het waarborgen van een constructieve dialoog. In dit kader is het vooral interessant om op te merken dat behalve het betrekken van de rationele *argumenten* van het publiek, het ook zeer belangrijk werd gevonden om rekening te houden met de *emoties* van deelnemers aan participatietrajecten, en deze ook gebruiken als ‘katalysator’ om erachter te komen wat de motivaties zijn van inwoners en welke redenen liggen achter bepaalde emoties.

Zoals verder uit de participatieplannen en interviews is gebleken, staat het realiseren van een hoge mate van **diversiteit** van deelnemers aan participatieprocessen hoog op de agenda van de respondenten. Er is ook een duidelijk idee over welke maatschappelijke groepen en meningen over- dan wel ondervertegenwoordigd zijn in participatieve trajecten. Daarnaast zijn er meerdere ideeën naar voren gekomen over hoe ondervertegenwoordigde groepen beter kunnen worden bereikt en betrokken. Het was ook interessant om te zien dat naast demografische kenmerken en menselijke waarden ook specifiek aandacht werd gegeven aan het betrekken van de ‘stille midden’. Het blijkt dus dat in de beleving van respondenten het behandelen van deze categorie als aparte groep erg belangrijk is voor het bevorderen van diversiteit.

Met betrekking tot **doorwerking** (invloed), zijn er verschillende niveaus van macht voor burgers onderscheiden in de literatuur, van helemaal geen macht, tot inspraak kunnen hebben in de eventuele beslissingen, of zelf de beslissingen kunnen nemen. Als men wordt uitgenodigd aan een participatief proces maar uiteindelijk geen invloed kan hebben op de beslissingen, kan dit leiden tot schijnparticipatie, wat zelfs *meer* weerstand kan oproepen.

De mate van invloed die het publiek kan hebben in Zuid-Holland varieert sterk per proces. Over het geheel genomen vonden respondenten het belangrijk dat het publiek voldoende *echte* invloed krijgt, wat in de studie werd gekoppeld aan alle drie de functies die participatie kan hebben: inhoudelijk, normatief en instrumenteel. Over de *mate* van invloed die het publiek zou moeten

kunnen hebben verschillen de meningen echter wel sterk tussen respondenten. Ook in de overheidsdocumenten die we geanalyseerd hebben, zagen we dat er wordt gesproken over verschillende niveaus van invloed waaruit organisatorische partijen kunnen kiezen. Het kan ook verschillen per traject hoeveel *ruimte* er daadwerkelijk is voor de invloed van burgers, bijvoorbeeld als er veel beslissingen eerder zijn genomen in het hele heten van het besluitvormingsproces.

De vraag is natuurlijk wat het gekozen niveau van invloed betekent voor de mogelijkheid om de na te streven doelen van publieksparticipatie te bereiken. Uit de interviews bleek een sterk bewustzijn over de mogelijke impact van een lage mate van invloed voor het creëren van draagvlak, zeker wanneer aanvankelijk is gecommuniceerd dat burgers *wel* invloed kunnen hebben, maar dit uiteindelijk niet het geval blijkt te zijn. Hier werd ook regelmatig aan ‘verwachtingsmanagement’ gerefereerd, waarbij de reikwijdte van invloed vooraf duidelijk en transparant aan de deelnemers wordt gecommuniceerd.

De koppeling tussen theorie en de culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland heeft geresulteerd in het formuleren van **vier** uitgangspunten aan de hand van de besproken thema's:

**Doelen:** Vooraf wordt duidelijk gemaakt welke doelen worden nagestreefd en wat dat betekent voor de organisatie van participatie-momenten. Er bewustzijn is over het feit dat participatie meerdere doelen heeft.

**Dialoog:** Er is twee-richting communicatie, met ruimte voor zowel argumenten als emoties.

**Diversiteit:** Een zo breed mogelijke groep mensen en waarden wordt vertegenwoordigd in het participatieproces.

**Doorwerking (invloed):** Er wordt een bewuste keuze gemaakt t.a.v. de mate van invloed die burgers kunnen hebben in de besluitvormingsprocedure, rekening houdend met de voordelen en nadelen die verschillende maten van invloed kunnen hebben op de te bereiken doelen. Aan het begin van het participatieproces wordt duidelijk gemaakt aan burgers wat de ruimte is voor invloed. Het is duidelijk en transparant wat voor invloed de inbreng in het participatieproces al dan niet heeft gehad op het genomen besluit.

Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt en gepresenteerd samen met verschillende werkmethoden, of '*best practices*', die respondenten in de interviews naar voren brachten. Hoewel gedefinieerd in het kader van RES, zijn deze uitgangspunten breed van toepassing bij verschillende participatieve processen in het kader van omgevingsbeleid en energietransitie.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	7
1.1 Aanleiding en doel	7
1.2 Methode	8
1.3 Structuur	9
<b>2. Participatie ingekaderd</b>	10
2.1 Inleiding: de drie functies van publieke participatie: normatief, inhoudelijk en instrumenteel	10
2.2 Drie uitdagingen voor publieke participatie: uitsluiting, polarisatie en schijnparticipatie	11
2.2.1 <i>Uitsluiting</i>	12
2.2.2 <i>Polarisatie</i>	12
2.2.3 <i>Schijnparticipatie</i>	13
2.3 Vier uitgangspunten voor doeltreffend publieke participatie: Dialoog, Diversiteit, Deliberatie, Doorwerking (invloed)	14
2.3.1 <i>Dialoog</i>	15
2.3.2 <i>Diversiteit</i>	15
2.3.3 <i>Deliberatie</i>	17
2.3.4 <i>Doorwerking (invloed)</i>	18
2.4 Voorkeuren voor publieke participatie: of en wanneer deelnemen, wie doet mee, en hoe om te gaan met verschillende perspectieven	18
2.4.1 <i>Of en wanneer</i>	18
2.4.2 <i>Wie doet mee</i>	20
2.4.3 <i>Hoe om te gaan met verschillende perspectieven</i>	21
2.5 Conclusie op basis van wetenschappelijke inzichten: 3 functies en 4 uitgangspunten	22
<b>3. Naar op maat gesneden uitgangspunten voor publieke participatie: empirische bevindingen</b>	23
3.1 De drie functies van publieksparticipatie in het licht van de ambtelijke perspectieven	23
3.2 De vier wetenschappelijke uitgangspunten in het licht van de empirische bevindingen	28
3.2.1 <i>Ambtelijke perspectieven over dialoog en deliberatie</i>	28
3.2.1.1 Een beargumenteerd gesprek op gang brengen	28
3.2.1.2 De rol van emoties	32
3.2.1.3 Methoden om het dialoog te verbeteren	35
3.2.2 <i>Lokale perspectieven over diversiteit</i>	43
A. Wie wil je aan de tafel hebben?	44
B. Wie zijn over- of ondervertegenwoordigd?	45

C. Manieren om een representatieve groep deelnemers mee te laten doen	48
D. Hoe evalueer je of genoeg mensen hebben meegedaan: resultaat- versus inspanningsverplichting?	51
<i>3.2.3 Lokale perspectieven over doorwerking (invloed)</i>	53
3.2.3.1 Huidige mogelijkheden voor invloed	53
3.2.3.2 Hoeveel invloed zou het publiek moeten hebben op besluitvorming?	54
3.2.3.3 Hoe wordt invloed ingericht?	59
3.2.3.4 Wat is de ruimte voor het herzien van eerdere beslissingen?	61
<b>4. Uitgangspunten</b>	64
4.1 De bevindingen samengevat	64
4.2 Uitgangspunten geformuleerd	67
<b>5. Conclusie</b>	0
<b>Bibliografie</b>	1

# Uitgangspunten voor participatie in de energietransitie in Zuid-Holland

## 1. Inleiding

### *1.1 Aanleiding en doel*

Naar aanleiding van de motie 'Eenduidige beoordeling participatie en draagvlak' (M/1019), aangenomen door Provinciale Staten op 16 juni 2021, wil Provincie Zuid-Holland uitgangspunten voor participatie in kaart brengen om 1) de kwaliteit en kwantiteit van participatie te ondersteunen en 2) het draagvlak onder omwonenden en betrokkenen te kunnen beoordelen. Deze uitgangspunten zullen een bijdrage leveren aan de geactualiseerde module Energietransitie in het provinciaal omgevingsbeleid, die in de komende periode zal worden ontwikkeld.

Het Like!Me Living Lab onderzoeksteam van de Rijksuniversiteit Groningen heeft eerder in opdracht van de provincie Zuid-Holland een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd over de effectiviteit van publieksparticipatie in het ontwikkelen en uitvoeren van Regionale Energiestrategieën (MARET-RESPECT-project gefinancierd door NWO en provincies). Voortbouwend op deze samenwerking zijn de onderzoekers van het Like!Me Living Lab, onder de leiding van Prof. Dr. Lorenzo Squintani en Dr. Goda Perlaviciute, door de provincie gevraagd om een specifiek onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te verrichten om de beoogde uitgangspunten te ontwikkelen.

Vanuit een wetenschappelijke perspectief is het zeer relevant om een koppeling te maken tussen enerzijds uitgangspunten voor publieksparticipatie op basis van wetenschappelijke inzichten en anderzijds de voorkeuren van partijen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het organiseren en uitvoeren van publieksparticipatie. Deze koppeling ontbreekt nog grotendeels in de wetenschappelijke literatuur over publieksparticipatie, zoals hieronder ook nader toegelicht (paragraaf 2).

Gezien het bovenstaande is het doel van dit rapport om uitgangspunten voor publieksparticipatie te presenteren op basis van de wetenschappelijke inzichten over publieksparticipatie, rekening houdend met de culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland. De **onderzoeksvraag** die centraal staat in dit rapport is: welke uitgangspunten voor publieksparticipatie kunnen geformuleerd worden op basis van de wetenschappelijke inzichten



over publieksparticipatie, rekening houdend met de culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland?

## ***1.2 Methode***

Om de uitgangspunten voor publieksparticipatie te ontwikkelen zullen de onderzoekers in eerste instantie de *wetenschappelijke literatuur* over publieksparticipatie uit verschillende disciplines verzamelen, systematiseren, analyseren en synthetiseren.

Op basis van deze inzichten zullen we de ‘state of the art’ met betrekking tot wetenschappelijke uitgangspunten voor publieksparticipatie vaststellen. Om deze uitgangspunten te koppelen aan de culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland zullen we twee verschillende bronnen van empirische data gebruiken en onderzoeken:

- a) interviews met Statenleden en bevoegde ambtenaren van Provincie, RES-regio’s en van de 52 gemeenten;
- b) verzamelen en analyse van 24 bestaande leidraden en participatieplannen van Zuid-Hollandse RES-regio’s en gemeenten.<sup>2</sup>

Voor het uitvoeren van de interviews is er door de Provincie Zuid-Holland een lijst aangeleverd met contactpersonen vanuit 52 gemeenten en 7 RES-regio’s. Daarnaast bevatte de lijst ook enkele overheidsinstanties die RES-partners zijn en betrokken zijn bij publieke participatie in de energietransitie, namelijk omgevingsdiensten en hoogheemraadschappen. Alle instanties op de aangeleverde lijst zijn uitgenodigd en in de gelegenheid gesteld om mee te doen aan het onderzoek. Deelname aan de interviews was vrijwillig. Tussen december 2021 en februari 2022 zijn in totaal 36 interviews uitgevoerd onder 49 respondenten, verdeeld over:

- 7 RES-regio’s
- 25 gemeenten
- 5 Statenleden

---

<sup>2</sup> Na een intensieve zoektocht hebben we 24 participatieplannen en leidraden kunnen vinden, verspreid over de verschillende RES-regio’s en gemeenten in Zuid-Holland. Gezien na het bestuderen van de eerste 18 documenten geen nieuwe inzichten naar voren zijn gekomen hebben we geconcludeerd dat er een saturatiepunt was bereikt.

- 1 provinciaal medewerker
- 1 Hoogheemraadschap
- 1 Omgevingsdienst<sup>3</sup>

De interviews zijn uitgevoerd middels een ‘semigestructureerd’ format, waarbij de beoogde vragen vooraf met de respondenten zijn gedeeld. Op basis hiervan konden de respondenten zich eventueel nog voorbereiden of inlezen. De interviews vonden plaats door middel van online vergaderingen, bijvoorbeeld via Teams of Google Meets, afhankelijk van de voorkeur van de respondent(en). Van de interviews werd een audio opname gemaakt, die vervolgens zijn getranscribeerd door de onderzoekers. Er is gewerkt met een methodiek van pseudo-anonimisering, waarbij iedere respondent een uniek ID is gegeven. De naam en organisatie van de respondent zijn apart opgeslagen in de beveiligde omgeving van de RUG. Door deze methodiek wordt de anonimiteit van de respondent gewaarborgd en wordt tegelijk ook de functionaliteit van de interviews vanuit onderzoeks-oogpunt behouden. De data is vervolgens geanalyseerd door middel van de ‘*applied thematic analysis*’ methode, wat in het kort inhoudt dat de data op basis van thema’s en codes georganiseerd wordt en patronen worden onderzocht.<sup>4</sup>

Het dient te worden benadrukt dat deze methodologie in de eerste plaats dient om wetenschappelijke uitgangspunten af te kunnen stemmen op culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland ‘in de praktijk’. Het is niet het doel van deze studie om gaande praktijken en beleid te beoordelen aan de hand van de wetenschappelijke inzichten.

### ***1.3 Structuur***

In het licht van de hoofdonderzoeksvraag en aangegeven methodologie, zullen we in dit rapport ten eerste de wetenschappelijke inzichten in kaart brengen (paragraaf 2). Het theoretische kader wordt daarna getoetst aan de hand van praktijk uit Zuid-Holland. In paragraaf 4 zullen we de

---

<sup>3</sup> Ter aanvulling: Alle RES-regio’s zijn dus meegenomen in het onderzoek, en 53% van de gemeenten hebben meegedaan. Zeven gemeenten hebben zich te woord laten staan door hun RES-regio en deden daarom niet individueel mee. Zes gemeenten lieten de mogelijkheid om mee te doen voorbijgaan door gebrek aan capaciteit. Negen gemeenten hebben niet gereageerd na in totaal drie reminders.

<sup>4</sup> Zie, voor meer detail: G Guest, KM MacQueen and EE Namey, *Applied Thematic Analysis* (SAGE 2011).

bevindingen vertalen naar uitgangspunten voor de geactualiseerde module Energietransitie in het provinciaal omgevingsbeleid.

## 2. Participatie ingekaderd

### ***2.1 Inleiding: de drie functies van publieke participatie: normatief, inhoudelijk en instrumenteel***

In de wetenschappelijke literatuur is meerdere malen benadrukt dat er een sterke link is tussen weerstand tegen klimaat- en energiebeleid en het buitengesloten voelen bij besluitvormingsprocessen (Caratiniet et al., 2019; Gross, 2007). Publieke participatie wordt dan ook aangegeven als een mogelijke remedie voor publieke weerstand tegen energie- en klimaatbeleid. Er is met name gepleit in de literatuur voor het beter betrekken van burgers bij de planning, ontwikkeling en uitvoering van energie- en klimaatbeleid (Bidwell, 2016; Devine-Wright, 2005; Dietz & Stern, 2008; Wolsink, 2007), zoals ook verankerd in juridische kaders (Jendroska, 2005; Unnerstall, 2008; Macrory, 2008; Jendroška, 2009; Jendroška, 2012 and Akerboom, 2018).

Publieke participatie is een ruim begrip dat verschillende vormen en definities kent (Chilvers et al., 2021). Hier richten we ons op openbare publieke participatietrajecten, georganiseerd door verantwoordelijke partijen (zoals gemeenten of andere overheidsinstanties, dan wel andere organisaties in de publieke en private sector) om het publiek bewust te betrekken bij de besluitvorming over energie- en klimaatbeleid (Dietz & Stern, 2008). Publieke participatie betreft in deze definitie burgers die *rechtstreeks* deelnemen aan de besluitvorming en verschilt hiermee van *indirecte* participatie zoals het uitoefenen van stemrecht in een representatieve democratie. Laatstgenoemde wordt in de literatuur bekritiseerd vanwege de zogenaamde ‘top-down’ benadering die opgelegd wordt aan het publiek, wat vervolgens publieke weerstand zou kunnen voeden (Devine-Wright, 2005; Wolsink, 2007).

Naast bovengenoemde publieke participatietrajecten bestaan er ook andere vormen van publieke participatie, waaronder sociale bewegingen (bijvoorbeeld openbare protesten en demonstraties) en energiegemeenschappen (Chilvers et al., 2021). Deze vormen van directe participatie vallen buiten het bereik van dit rapport.

Publieke participatie wordt in de wetenschappelijke literatuur benaderd als een manier om het publiek te betrekken bij besluitvormingstrajecten, om hiermee onder andere het vertrouwen in de overheid te vergroten, de persoonlijke ontwikkeling van mensen te stimuleren, en de kwaliteit van procedures en genomen besluiten, evenals de legitimiteit hiervan, te verbeteren (Bándi, 2014). Dit zou dan vervolgens leiden tot minder conflict en een beter begrip van de genomen overheidsbesluiten door deelnemers aan participatietrajecten en de samenleving als geheel. Fiorino (1990) heeft de voordelen van publieke participatie in drie categorieën onderverdeeld:

- **Normatieve functie:** besluitvorming democratiseren en burgers in staat stellen hun recht uit te oefenen om invloed te hebben op beslissingen die hen aangaan;
- **Inhoudelijke functie:** verhogen van de kwaliteit van besluiten door gebruik te maken van de kennis en expertise van burgers, die anders gemist zou worden;
- **Instrumentele functie:** het besluitvormingsproces en de resultaten ervan legitiemer en acceptabeler maken voor de samenleving als geheel.

Met name de instrumentele functie verwijst naar de mogelijkheid om door middel van publieke participatie meer sociaal aanvaardbaar beleid te ontwikkelen, Toch zijn de drie functies sterk met elkaar verweven, aangezien mensen eerder beleid accepteren dat voortkomt uit eerlijke en rechtvaardige besluitvorming (normatieve functie) die resultaten van hoge kwaliteit oplevert (inhoudelijke functie; Fiorino, 1990).

## ***2.2 Drie uitdagingen voor publieke participatie: uitsluiting, polarisatie en schijnparticipatie***

In de wetenschappelijke literatuur is meerdere malen aangetoond dat mensen doorgaans een positievere opinie hebben over genomen besluiten wanneer burgers of maatschappelijke organisaties hebben kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces (Arvai, 2003; Bernauer et al., 2016; Bernauer & Gampfer, 2013; Hoen et al., 2019; Walker & Baxter, 2017). Een belangrijke factor lijkt hierbij te zijn dat door het participatietraject verschillende publieke belangen kunnen worden afgewogen, wat de publieke acceptatie van het beleid vergroot (Liu et al., 2020b). Niet alle inspraakprocedures worden echter als ‘eerlijk’ beschouwd door burgers, en soms worden ze gezien als niet voldoende transparant, niet inclusief genoeg, of voelen burgers zich niet serieus

genomen in hun publieke inbreng. Al deze factoren kunnen bij publiek weerstand oproepen (Colvin et al., 2016; Gross, 2007; Wamsler et al., 2020). Op basis van de bestaande wetenschappelijke literatuur identificeren wij drie grote uitdagingen bij de organisatie en uitvoeringen van participatietrajecten, namelijk: a) uitsluiting, b) polarisatie en c) schijnparticipatie, hieronder nader toegelicht.

### *2.2.1 Uitsluiting*

Uit de literatuur blijkt dat publieke participatie vaak gedomineerd wordt door bepaalde, homogene, bevoorrechte groepen, zoals blanke mannen met een relatief hoge opleiding en inkomen (Entradas, 2016; Hall, Wilson, & Newman, 2011; Squintani, 2017; Squintani & Schoukens, 2019). Zulke groepen maken namelijk vaker gebruik van uitgebreide participatiemogelijkheden, terwijl lagere sociaal-demografische groepen zich in veel mindere mate in staat voelen om deel te nemen, “participatie moeheid” ervaren en helemaal afzien van deelname (Kern & Hooghe, 2018). Als bepaalde groepen worden uitgesloten van de besluitvorming en hun belangen niet voldoende worden gereflecteerd in de uiteindelijk genomen besluiten, kan dit maatschappelijke weerstand aanwakkeren, vooral bij de ondervertegenwoordigden. Zo kwamen de Franse Gele Hesjesbeweging voort uit zwakkere sociaal-economische klassen, vooral in landelijke gebieden, die zich onevenredig benadeeld voelden door de stijging van de benzineprijzen. Een ander voorbeeld is verzet tegen duurzame energieprojecten door lokale plattelands- en/of inheemse gemeenschappen in ontwikkelingslanden. Zulke groepen worden vaak onevenredig getroffen door onder meer verlies van levensonderhoud en gedwongen hervestiging als gevolg van waterkrachtprojecten (Del Bene et al., 2018), landroof voor bio-energiegewassen (Hunsberger et al., 2017), grootschalige zonne-energie (Yenneti et al., 2016) en windenergieprojecten (Avila, 2018; Zárato-toledo, Patiño, & Fraga, 2019). Dit terwijl de voordelen van schone energie naar stedelijke en industriële contexten stromen in plaats van naar de lokale gemeenschappen (voor een overzicht, zie Temper et al., 2020).

### *2.2.2 Polariseratie*

Participatietrajecten bieden mogelijkheden voor overleg, waarbij deelnemers actief evenwichtige informatie kunnen verwerken, verschillende perspectieven kunnen afwegen en reflecteren, en hun eigen voorkeuren voor energie- en klimaatbeleid kunnen rechtvaardigen (Dryzek & Niemeyer,

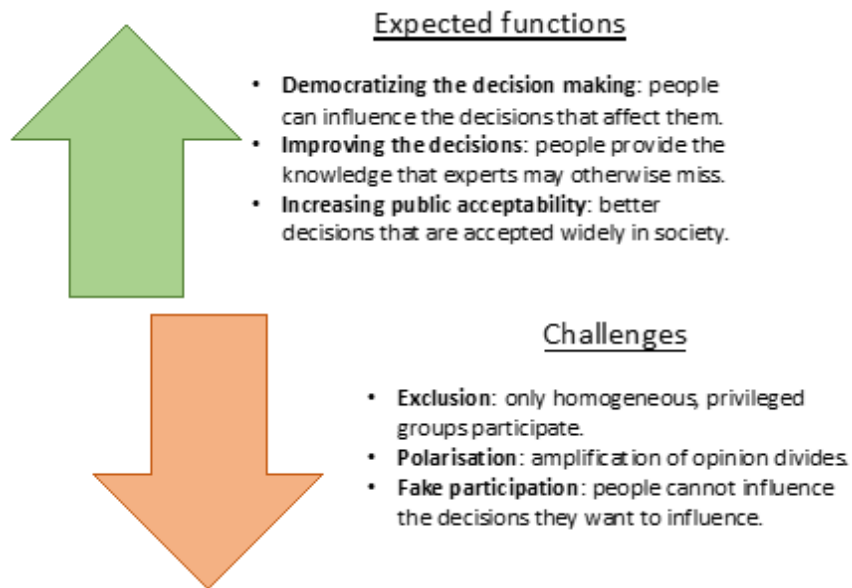
2019). Blootstelling aan verschillende perspectieven en het moeten verantwoorden van de eigen positie aan andere mensen kan mensen vervolgens motiveren om minder simplistische en meer op het algemeen belang gerichte oplossingen te accepteren (Fishkin, 1995), ook bij het maken van energie- en klimaatbeleid (Dryzek & Niemeyer, 2019). De achterliggende veronderstelling is dat mensen openstaan voor verschillende perspectieven en bereid zijn deze in hun eigen standpunten te verwerken. Het naar voren brengen van verschillende perspectieven in participatie procedures kan echter een groot risico met zich meebrengen: polarisatie. Polarisatie betekent dat de al bestaande meningen van mensen extremer worden en de meningsverschillen dieper worden tijdens publieke participatie (Sunstein, 2002). Literatuur over ontkenningen laat zien dat wanneer mensen zien dat anderen andere waarden hebben dan zijzelf, ze minder snel zullen onderhandelen en meer kans hebben om in een patstelling te eindigen (Harinck & De Dreu, 2004; Schuster, Majer, & Trötschel, 2020). Als zodanig kan publieke participatie botsingen tussen bijvoorbeeld voor- en tegenstanders van energie- en klimaatbeleid verergeren (bijv. Gross, 2007), waardoor de kansen om oplossingen te vinden die voor velen acceptabel zijn, worden belemmerd.

### 2.2.3 Schijnparticipatie

De baanbrekende participatieladder rangschikt procedures voor openbare participatie van non-participatie tot symbolisme tot *citizen control*, gebaseerd op hoeveel beslissingsmacht burgers hebben (Arnstein, 1969). Als mensen geïnformeerd zijn en hun mening en zorgen over energie- en klimaatbeleid kunnen uiten (d.w.z. tweerichtingscommunicatie), maar geen echte invloed hebben op definitieve beslissingen over dat beleid, kan dit worden ervaren als schijnparticipatie (Arnstein, 1969) en wakkert de weerstand van het publiek aan (Colvin, Witt, & Lacey, 2016; Gross, 2007; Reilly, O'Hagan, & Dalton, 2016; Terwel, ter Mors, & Daamen, 2012). Algemeen wordt aangenomen dat er altijd een bepaalde mate van invloed moet zijn om draagvlak voor beleid te creëren, ofwel in de vorm van 'partnerschap' (gedeelde beslissingsbevoegdheid tussen burgers en ontwikkelaars), 'delegatie' (burgers hebben gedelegeerde macht) of 'burgercontrole' (burgers nemen alle beslissingen) (Arnstein, 1969; Colvin et al., 2016; Gross, 2007; Rand & Hoen, 2017; Terwel et al., 2012).

Publieke participatie staat vaak hoog op politieke agenda's, vanuit het idee dat dit zal leiden tot meer democratisch, inhoudelijk beter en uiteindelijk meer sociaal acceptabel beleid. In de praktijk

blijkt publieke participatie echter geen wondermiddel en kan het worden geplaagd door uitsluiting, polarisatie, schijnparticipatie, die allemaal de potentiële functies van publieke participatie kunnen belemmeren (Figuur 1).



**Figure 1:** De belangrijkste verwachte functies en belangrijkste uitdagingen van publieke participatie in besluitvorming, G. Perlaviciute, 2021

### ***2.3 Vier uitgangspunten voor doeltreffend publieke participatie: Dialoog, Diversiteit, Deliberatie, Doorwerking (invloed)***

Op basis van een analyse van de publieke participatie literatuur uit verschillende disciplines, waaronder politieke wetenschappen, filosofie, rechten en sociologie, heeft Perlaviciute in 2021 vier categorieën van uitgangspunten geïdentificeerd met betrekking tot het organiseren van publieke participatie: a) dialoog, b) diversiteit, c) deliberatie, en d) doorwerking (invloed), hieronder nader toegelicht (zie figuur 2).



**Figure 2:** De vier D's van publieksparticipatie, G. Perlaviciute, 2021

### 2.3.1 Dialoog

In de praktijk beperkt publieksparticipatie zich vaak tot informatievoorziening, waaronder voorlichtingsbijeenkomsten, inloopsessies, openbare tentoonstellingen, websites en nieuwsbrieven (Aitken et al., 2016; Barnett et al., 2012; Devine-Wright, 2011 ). Hoewel open en transparante informatie een belangrijke basis is voor de publieke acceptatie van beleid (Bernauer et al., 2020; Firestone et al., 2012; Gross, 2007; Walker & Baxter, 2017), kwalificeert het nog niet als publieke participatie. Met name de informatievoorziening weerspiegelt eenrichtingscommunicatie, van ontwikkelaars naar het publiek. Om publieksparticipatie te krijgen, moet de communicatie beide kanten op gaan, van ontwikkelaars naar het publiek en andersom (Arnstein, 1969; Habermas, 1984). Onder dialoog wordt dus verstaan of de publieke participatie procedures een tweerichtingsverkeer in de communicatie tussen burgers en initiatiefnemers mogelijk maken.

### 2.3.2 Diversiteit

In de praktijk wordt publieksparticipatie zoals hierboven al aangestipt vaak gedomineerd door homogene bevoorrechte groepen, zoals blanke mannen met een relatief hoge opleiding en inkomen (Entradas, 2016; Hall e.a., 2011; Squintani, 2017; Squintani & Schoukens, 2019). Toch is het de



kern van de moderne democratie dat mensen met verschillende achtergronden in gelijke mate kunnen deelnemen aan beslissingen die hen aangaan (Dworkin, 2002). Bovendien heeft diversiteit de potentie om de kwaliteit van beslissingen te verbeteren, dankzij de toegenomen toegang tot meer veelzijdige informatie en de mogelijkheid om een groter scala aan perspectieven te integreren (Ellemers & Rink, 2016; Koontz & Johnson, 2004). Bijvoorbeeld, door laagopgeleide en inheemse volkeren te betrekken bij participatieve budgettering in Porto Alegre, Brazilië, werd meer geld toegewezen aan armere, achterstandswijken (Pateman, 2012).

Mensen evalueren besluitvorming ook positiever als ze het gevoel hebben dat alle relevante belangen zijn meegenomen bij de besluitvorming (Ernst, 2019). Dit is dus een dimensie van diversiteit die niet gekoppeld is aan demografische gegevens maar aan menselijke perspectieven. In de omgevingspsychologie wordt hierbij specifiek over menselijke *waarden* gesproken.

**Menselijke waarden** zijn algemene, situatie-overstijgende doelen of idealen die dienen als leidende principes in het leven van mensen, die de beslissingen, houdingen en gedragingen van individuen sturen (Schwartz, 1992). Met name energie- en klimaatbeleid kan gevolgen hebben voor de beleving van deze vier soorten waarden (Perlaviciute, Steg, Contzen, Roeser, & Huijts, 2018):

- biosferische waarden (zorg voor natuur en milieu),
- altruïstische waarden (zorg voor het welzijn van anderen en de samenleving),
- egoïstische waarden (zorg voor persoonlijke hulpbronnen),
- hedonistische waarden (zorg voor persoonlijk plezier en comfort).

De mate waarin mensen het energie- en klimaatbeleid als negatieve of positieve ontwikkeling voor hun kernwaarden beschouwen, beïnvloedt de publieke acceptatie van dat beleid (Perlaviciute & Steg, 2014, 2015). Zo hebben hernieuwbare energiebronnen doorgaans meer de voorkeur van individuen met sterkere biosferische waarden en zwakkere egoïstische waarden (Bidwell, 2013; Contzen, Handreke, Perlaviciute, & Steg, 2021; Perlaviciute & Steg, 2015). Dit komt waarschijnlijk omdat hernieuwbare energiebronnen worden gezien als nuttig in de strijd tegen klimaatverandering, maar kostbaar voor de consument. Omgekeerd is kernenergie acceptabeler

voor mensen met sterkere egoïstische en zwakkere biosferische waarden (De Groot, Steg, & Poortinga, 2013; Perlaviciute, Steg, & Hoekstra, 2015). Dit komt waarschijnlijk doordat mensen kernenergie associëren met een veilige levering van relatief goedkope energie, maar ook met mogelijke gevaren voor het milieu. Dit suggereert dat mensen eerder energie- en klimaatbeleid zullen steunen als ze dergelijk beleid associëren met voordelen voor hun kernwaarden; voorbeelden zijn onder meer verminderde CO<sub>2</sub>-uitstoot voor biosferische waarden, verminderde energiearmoede voor altruïstische waarden, lagere energiekosten voor egoïstische waarden en meer comfort en kwaliteit van leven voor hedonistische waarden. Gezien de centrale rol van waarden in de publieke aanvaardbaarheid van energie- en klimaatbeleid, lijkt het van cruciaal belang dat waarden worden opgenomen in participatie procedures (Perlaviciute, 2019). In overeenstemming met deze inzichten omvat diversiteit dus ook het betrekken van alle menselijke waarden.

### *2.3.3 Deliberatie*

Deliberatie omvat het actief verwerken van evenwichtige informatie, het afwegen en reflecteren op verschillende perspectieven, en het verantwoorden van de eigen voorkeuren van mensen (Dryzek & Niemeyer, 2019). Voorstanders van deliberatieve benaderingen beweren dat het leren over verschillende belangen en het moeten rechtvaardigen van de eigen positie de meningen van mensen verandert en hen motiveert om minder simplistisch en meer op het algemeen welzijn gericht beleid te accepteren (Fishkin, 1995). Deliberatie resulteerde inderdaad in een meer liberale houding ten opzichte van immigratie (Grönlund et al., 2015; Sanders, 2012) en leidde tot meer kosmopolitische (vs. nationalistische), egalitaire (vs. hiërarchische) en collectivistische standpunten over een reeks publieke kwesties (Gastil et al., 2010). In het kader van klimaatbesluitvorming verminderde deliberatie de scepsis van deelnemers over antropogene klimaatverandering (Hobson & Niemeyer, 2011) en vergrootte het hun steun voor maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan (Sanders, 2012), waaronder een stijgende gasbelasting (MacKenzie & Caluwaerts, 2021). Toch vergroot een deliberatief overleg niet altijd het draagvlak voor welk energie- en klimaatbeleid dan ook (Dietz et al., 2009; MacKenzie & Caluwaerts, 2021), bijvoorbeeld als de argumenten die mensen tijdens deliberatie ontdekken niet in het voordeel zijn van het voorgestelde beleid (Dietz et al., 2009).

#### 2.3.4 Doorwerking (invloed)

Als mensen kunnen participeren, maar de beslissingen zijn feitelijk al genomen, kan dit zoals gezegd worden ervaren als schijnparticipatie, wat vervolgens maatschappelijke weerstand kan verhogen (Colvin et al., 2016; Gross, 2007; Reilly et al., 2016; Terwel et al., 2012). Het vermogen om beslissingen over energieprojecten te beïnvloeden, lijkt inderdaad sterker en positiever geassocieerd met de aanvaardbaarheid van die projecten dan wanneer burgers alleen de mogelijkheid krijgen om informatie te ontvangen en mee te doen aan overleggen (Firestone et al., 2018; Walker & Baxter, 2017).

#### **2.4 Voorkeuren voor publieke participatie: of en wanneer deelnemen, wie doet mee, en hoe om te gaan met verschillende perspectieven**

De vier D's worden in de literatuur gebruikt als standaarden voor effectieve publieksparticipatie, uitgaande van *hoe meer hoe beter*: meer dialoog, meer doorwerking (invloed), meer diversiteit en meer deliberatie (Fishkin, 2018, p. 160). Toch lijken deze standaarden op zichzelf niet voldoende om effectieve publieke participatie volledig te begrijpen. In de literatuur wordt steeds meer erkend dat publieke participatie geen statisch, vooraf vastgezet proces is, maar eerder een dynamisch proces van co-creatie tussen *wie* er deelneemt, de kwesties *waarover* ze deelnemen en de manieren *waarop* ze deelnemen (Chilvers et al., 2018; Chilvers & Longhurst, 2016). Dit vraagt om een beter begrip van de interacties tussen deze factoren bij het vormgeven van procedures voor publieke participatie (Chilvers et al., 2018; Chilvers & Longhurst, 2016).

In lijn met deze nieuwe benadering, is het essentieel om te kijken naar een belangrijke factor die in dominante theorieën over participatie over het hoofd wordt gezien, namelijk, de publieke voorkeuren voor participatie. Zulke voorkeuren omvatten het *of*, *wanneer* en *hoe* mensen (verantwoordelijke partijen en het algemene publiek) willen deelnemen aan de besluitvorming over energie- en klimaatbeleid.

##### 2.4.1 Of en wanneer?

Mensen willen niet altijd en overal meedoen, en vaak komen ze niet naar participatie procedures (Irvin & Stansbury, 2004; Janhunen et al., 2018). Soms geven ze de voorkeur aan

informatievoorziening (bijvoorbeeld het bezoeken van websites) boven een dialoog (Langer et al., 2017). Bovendien, anders dan wat wordt geïmpliceerd door de traditionele participatieladder (Arnstein, 1969), is meer beslissingsbevoegdheid misschien niet (altijd) wat mensen willen. Als mensen bijvoorbeeld samen met verantwoordelijken konden beslissen over een windenergieproject, leidde het toevoegen van meer macht door mensen zelf de beslissingen te laten nemen niet tot een hogere acceptatie van het besluitvormingsproces noch van het windenergieproject (Liu et al., 2021). Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat mensen denken dat gewone burgers niet competent genoeg zijn om te beslissen over energie- en klimaatbeleid – een besluitvormingspanel dat alleen uit burgers bestaat, werd inderdaad beoordeeld als minder deskundig en minder in staat om hoogwaardige beslissingen te nemen dan een besluitvormingspanel bestaande uit zowel burgers als experts (Liu et al., 2021). De bevindingen onderbouwen een bredere kritiek op de aanname die ten grondslag ligt aan de Arnstein's ladder dat hoe meer besluitvormingsmacht, hoe beter (bijv. Hurlbert & Gupta, 2015).

Belangrijk is dat mensen meer willen participeren in de besluitvorming over specifieke lokale projecten (bijv. windenergieprojecten in hun buurt) dan over algemene strategieën en visies op gemeentelijk, provinciaal en – in ieder geval – landelijk niveau (bijv. hoeveel CO<sub>2</sub>-uitstoot een land moet verminderen en hoe; Perlaviciute & Squintani, 2020). Dit komt waarschijnlijk omdat algemeen beleid voor mensen abstract en ver weg lijkt, terwijl specifieke projecten tastbare gevolgen hebben, die mensen misschien willen vormgeven door middel van publieke participatie. Lokale projecten staan echter onderaan de besluitvormingsketen en worden voor een groot deel bepaald door beslissingen eerder in de keten. Een nationaal energiebeleid kan bijvoorbeeld bepalen welke energiebronnen waar komen, wat richting zal geven aan lokale projecten (Perlaviciute & Squintani, 2020; Squintani & Perlaviciute, 2020). Enerzijds vinden mensen projecten acceptabeler wanneer ze invloed kunnen uitoefenen op grote beslissingen (bijvoorbeeld hoeveel zonnepanelen waar komen) in plaats van kleine beslissingen (bijvoorbeeld het type en de kleur van zonnepanelen; Liu et al., 2019). Aan de andere kant geven ze er de voorkeur aan deel te nemen op het niveau van lokale projecten, wanneer ze die beslissingen echter niet altijd meer kunnen beïnvloeden (Perlaviciute & Squintani, 2020). Mensen kunnen publieksparticipatie dan als ‘schijn’ of nep ervaren, omdat ze de beslissingen die ze willen beïnvloeden niet meer *kunnen* beïnvloeden. Dit kan vervolgens de publieke weerstand kan aanwakkeren (zie figuur 3).

#### 2.4.2 *Wie doet mee?*

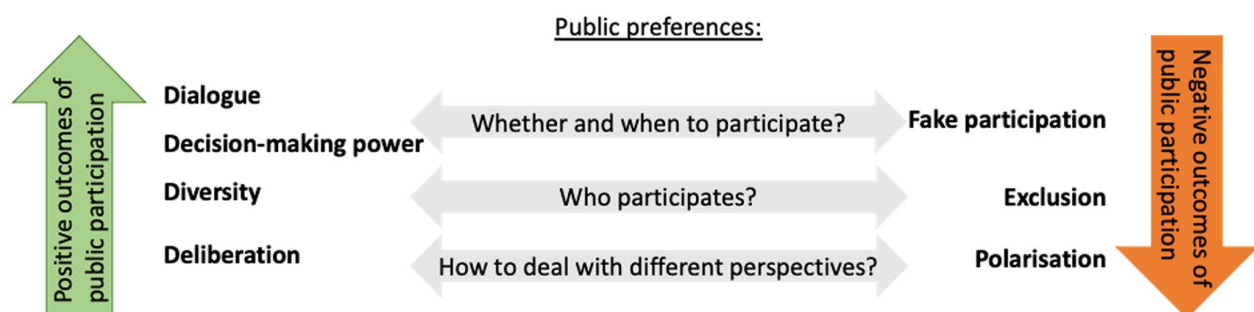
Er zijn verschillende strategieën geïdentificeerd om gemarginaliseerde groepen in staat te stellen deel te nemen, zoals willekeurige steekproeven uit de bevolking in representatieve groepen, doelgerichte steekproeven van bijzonder gemarginaliseerde groepen, toegankelijke deelname-evenementen op verschillende tijdstippen en op verschillende locaties, en informatievoorziening via verschillende kanalen en vormen die toegankelijk zijn voor verschillende maatschappelijke groepen (Dietz & Stern, 2008; Fishkin, 1995). Dergelijke strategieën zijn prijzenswaardig omdat ze verschillende mensen in staat kunnen stellen deel te nemen. Echter, ze zijn ook beperkt, omdat ze zelden rekening houden met wat mensen  *motiveert*  om deel te nemen - of wie er daadwerkelijk zullen deelnemen als de kans wordt geboden.

Mensen zijn risicomijdend en meer gemotiveerd door het vooruitzicht van verlies dan winst (Kahneman & Tversky, 1979). Daarom kunnen mensen meer gemotiveerd zijn om deel te nemen wanneer ze zich bedreigd voelen door – en ontevreden zijn over - een beleid dan wanneer ze er tevreden mee zijn (Bell et al., 2005; Perlaviciute, 2019). Dit zien we ook terug in de academische literatuur: mensen met een sterkere negatieve houding ten opzichte van kernenergie rapporteerden een sterkere intentie om deel te nemen aan de besluitvorming over nucleaire installaties (Turcanu et al., 2014) en de ontmanteling van kerncentrales (Hoti et al., 2021) dan voorstanders. Tegenstanders van kernenergie waren daarnaast meer bereid om actie te ondernemen tegen kernenergie dan voorstanders (De Groot & Steg, 2010). Als tegenstanders in grotere mate meedoen dan aanhangers, kan dit op twee manieren negatieve effecten hebben op de maatschappelijke aanvaardbaarheid van energie- en klimaatbeleid. Ten eerste kunnen tegenargumenten de besluitvorming domineren en het beleid vertragen, ondanks mogelijke goede redenen om ze te implementeren (Dryzek & Niemeyer, 2008). Ten tweede kan ongelijke vertegenwoordiging van tegenstanders en voorstanders als oneerlijk worden ervaren, en zo draagvlak verminderen (bijv. Gross, 2007). Er zijn dus meer dan gelijke kansen nodig om diversiteit te bereiken: zelfs als diverse groepen kunnen deelnemen, kan de paradox van uitsluiting blijven bestaan, als niet iedereen even gemotiveerd is om deel te nemen (zie figuur 3).

### 2.4.3 Hoe om te gaan met verschillende perspectieven?

Deliberatieve theorie (beraadslaging) berust op de veronderstelling dat wanneer verschillende mensen samenkomen, ze verschillende perspectieven zullen bespreken en deze zullen opnemen in hun uiteindelijke standpunten. Dit impliceert dat mensen open staan voor verschillende perspectieven, wat echter niet altijd het geval is. Blootstelling aan verschillende perspectieven op controversiële energie kwesties (bijvoorbeeld het uitfasen van fossiele brandstoffen, uitbreiding van kernenergie, meer hernieuwbare energiebronnen in de leefomgeving van mensen) brengt een risico met zich mee: polarisatie. Het betekent dat de al bestaande meningen van mensen extremer kunnen worden en dat de meningsverschillen groter kunnen worden tijdens publieke participatie (Sunstein, 2002).

Mensen hebben de neiging tot ‘*confirmatiebias*’, wat inhoudt dat ze typisch tot een conclusie komen waartoe ze hadden willen komen (Kunda, 1990). Dit betekent dat mensen bij deliberatie selectief kunnen vasthouden aan argumenten die hun oorspronkelijke positie ondersteunen, terwijl ze concurrerende opvattingen negeren of diskwalificeren (bijv. Corneret al., 2012). Vooral wanneer mensen zien dat anderen andere waarden hebben dan hun eigen waarden, zullen ze minder snel open staan voor andere meningen en eerder in een patstelling eindigen (Harinck & De Dreu, 2004; Schuster et al., 2020). Blootstelling aan verschillende perspectieven door middel van overleg kan daarom niet voldoende zijn om tot sociaal aanvaardbaar energie- en klimaatbeleid te komen, en kan zelfs conflicten verergeren en tot impasses leiden, als mensen meer polariseren dan dat ze openstaan voor verschillende perspectieven (zie figuur 3).



**Figuur 3:** Mogelijke positieve (pijl omhoog) en negatieve (pijl omlaag) uitkomsten van publieke participatie, beïnvloed door publieke voorkeuren voor participatie (zijwaartse pijlen) - G. Perlaviciute, 2021

## *2.5 Conclusie op basis van wetenschappelijke inzichten: 3 functies en 4 uitgangspunten*

Resumerend uit de analyse van de wetenschappelijke literatuur over publieksparticipatie uit verschillende disciplines, kunnen we drie functies en vier wetenschappelijke uitgangspunten identificeren in het kader van publieksparticipatie.

De drie functies geven aan wat het hoofddoel van publieksparticipatie is en dienen dus als maatstaf voor het kunnen evalueren of publieke participatietrajecten effectief zijn geweest. Deze drie functies of doelen zijn:

- **Normatieve functie:** de besluitvorming democratiseren en burgers in staat stellen om hun recht om invloed te hebben op beslissingen die hen aangaan uit te oefenen;
- **Inhoudelijke functie:** het verhogen van de kwaliteit van besluiten door het meenemen van kennis en expertise van burgers die experts anders zouden missen;
- **Instrumentele functie:** het besluitvormingsproces en de resultaten ervan legitiemer en acceptabeler maken.

Er is geen hiërarchie tussen deze functies of doelen. Ze worden alle drie als even belangrijk gezien in de literatuur. Om deze doelen te kunnen bereiken hebben we vier uitgangspunten kunnen destilleren uit de wetenschappelijke literatuur. Deze vier uitgangspunten zijn:

- **Dialog:** tweerichtingsverkeer communicatie;
- **Diversiteit:** het betrekken van verschillende maatschappelijke groeperingen en menselijke waarden;
- **Deliberatie:** het naar elkaar luisteren, afwegen van verschillende argumenten, eigen standpunten te verantwoorden, en bereid zijn om van mening te veranderen; en
- **Doorwerking (invloed):** het vermogen om de uitkomst van de besluitvorming te beïnvloeden of zelf te bepalen.

Deze vier uitgangspunten maken het mogelijk om de drie belangrijkste uitdagingen voor effectieve publieksparticipatie, namelijk uitsluiting, polarisatie en schijnparticipatie, aan te pakken om hiermee de drie *doelen* van publieksparticipatie te kunnen behalen.

Op basis van het hier geschetste theoretische kader zullen nu de culturele, politieke en regionale aspecten van publieksparticipatie in Zuid-Holland in meer detail worden onderzocht. In paragraaf 3 doen we dit aan de hand van interviews en aan de hand van de participatieplannen en andere overheidsdocumenten uit Zuid-Hollandse gemeenten en RES-regio's.

### **3. Uitgangspunten voor publieke participatie: empirische bevindingen**

#### ***3.1 De drie functies van publieksparticipatie in het licht van de ambtelijke perspectieven***

Zoals besproken in paragraaf 2 hierboven worden sinds het werk van Fiorino in 1991 drie doelen van participatie onderscheiden: a) normatief, b) inhoudelijk, en c) instrumenteel. In de empirische analyse is allereerst ingezoomd op de doelen die volgens de respondenten centraal staan bij publieke participatieprocessen, om deze vervolgens te spiegelen aan het werk van Fiorino.

Uit de geanalyseerde beleidsdocumenten blijkt allereerst dat er in Zuid-Holland een gevestigde praktijk is van het expliciet benoemen van doelen van publieksparticipatie in beleidsdocumenten over publieksparticipatie of de energietransitie. Slechts in enkele documenten was de aandacht voor de doelen van publieksparticipatie niet expliciet verwerkt.<sup>5</sup> Verwijzing naar functies van participatie gebeurt soms indirect, zoals bij de *Participatieopbrengst RES* van gemeente Oegstgeest, waarin staat: “Voor deze RES is draagvlak nodig bij onze inwoners”.<sup>6</sup> Dit soort referenties naar draagvlak zijn een uitwerking van de instrumentele functie van publieksparticipatie, ook al zijn ze niet gekoppeld aan het participatiebeleid, maar aan de RES als zodanig, in het eerste voorbeeld, en naar warmtebeleid, in het tweede voorbeeld.

---

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld: Gemeente Wassenaar, Een aardgasvrije Gemeente Wassenaar in 2050 - Participatieverslag. (2021)

<sup>6</sup> Gemeente Oegstgeest, Participatieopbrengt RES, (2021), p. 1. Een vergelijkbaar voorbeeld is te vinden in het Concept Energietransitieplan van gemeente Pijnacker-Nootdorp, waarin staat: “Zorg voor een breed draagvlak voor de keuzes die we maken.” Uit: gemeente Pijnacker-Nootdorp, Concept Energietransitieplan, (2021), p. 11.





mee kan doen. Hier zien we dus een koppeling tussen meenemen en de inhoudelijke functie van publieksparticipatie. Zoals een van de respondenten deelde:

*“Ik denk dat wat het doel zou moeten zijn is dat iedereen mee kan doen. Op wat voor manier dan ook. Dus daar of met ondersteuning of zonder... dat iedereen die mogelijkheid krijgt.”<sup>10</sup>*

Het is ook interessant om te zien dat het geven van beslissingsmacht aan het publiek soms als een doel op zichzelf werd gezien. Hierbij erkenden verschillende respondenten wel dat, hoewel gestelde doelen vaak uitgaan van meedenken of zelfs meebeslissen,<sup>11</sup> de lokale bestuurders hier vaak nog niet aan toe zijn.<sup>12</sup> Door verschillende gemeenten is ook expliciet gekozen om meebeslissen *geen* onderdeel uit te laten maken van de gekozen participatiestrategie, omdat het college en de raad uiteindelijk het besluit nemen.<sup>13</sup> Hierbij werd wel benadrukt het belang van de inhoudelijke functie van publieke participatie, met name *“het inzicht moet geven aan bestuurders van de ideeën, belangen en meningen die inwoners en andere betrokkenen hebben, zodat zij een goede afweging en een besluit kunnen maken”*.<sup>14</sup>

Naast de kernwoorden meedenken en informeren springt vooral ‘draagvlak’ uit de Wordcloud.<sup>15</sup> Dit benadrukt hoe belangrijk de instrumentele functie van participatie wordt gezien door verantwoordelijke partijen. De nadruk op draagvlak was ook te zien in de analyse van de overheidsdocumenten, waar draagvlak de meeste genoemde functie van participatie bleek. In sommige documenten gebeurt dit door middel van verwijzingen naar externe documenten. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Startnotitie Windenergie Noordzeeboulevard van de gemeente Westvoorne, waarin wordt gerefereerd naar de Handreiking Participatie in Duurzame Energieprojecten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

---

<sup>10</sup> Interview G18a.

<sup>11</sup> Interview G18a; S2.

<sup>12</sup> Interview R7b

<sup>13</sup> Interview G4.

<sup>14</sup> Interview G2; G6.

<sup>15</sup> Interview G4; G9; G12; G16a.

*“het is te kort door de bocht om te stellen dat participatie de heilige graal is voor draagvlak, maar het vergroot doorgaans wel de kwaliteit van de besluitvorming en de acceptatie, mits de omgeving tijdig en effectief wordt aangehaakt.”<sup>16</sup>*

Bij de interviews is dieper op dit thema ingegaan, waarbij gekeken is naar wat draagvlak in de praktijk behelst. Een van de respondenten vatte hierbij draagvlak als volgt samen:

*“Draagvlak, wat overigens niet hetzelfde is als dat iedereen in de omgeving het dan ook eens is met de ontwikkeling die plaats gaat vinden maar dat je het in ieder geval maatschappelijk verantwoord krijgt.”<sup>17</sup>*

Deze passage laat zien hoe de verschillende functies van participatie, zoals beschreven in de wetenschappelijke literatuur, niet als ‘losstaande eilanden’ worden gezien in de praktijk. In deze passage worden bijvoorbeeld draagvlak (instrumentele functie) en maatschappelijke verantwoording (normatieve functie) bij elkaar gebracht. Ook bij andere respondenten bleek het doel van participatie niet per se is dat iedereen honderd procent tevreden is met de *uitkomst*, maar wel dat inwoners *“tevreden zijn met hoe het proces in ieder geval is gegaan”* (normatieve functie);<sup>18</sup> en dat ze *“zijn meegenomen in het besluitvormingstraject, en dan het besluit kunnen accepteren”* (normatieve functie).<sup>19</sup> Ook werd benadrukt dat draagvlak niet alleen zou moeten gaan over het percentage wat voor of tegen is, maar dat in plaats daarvan samen met inwoners zou moeten worden gekeken naar wat in de lokale context de beste oplossingen zijn.<sup>20</sup> Hier zien we de samenhang tussen draagvlak (instrumentele functie) en de kwaliteit van de oplossing in de lokale context (inhoudelijke functie).

Deze inhoudelijke functie werd verder ook als doel op zichzelf genoemd. Verschillende respondenten benadrukten dat participatie een goede manier kan zijn om besluiten beter te maken, omdat je *“lokale kennis”, “andere invalshoeken”,<sup>21</sup>* en een *“enorme denkkraft tot je beschikking”*

---

<sup>16</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Handreiking Participatie in Duurzame Energieprojecten, p. 4.

<sup>17</sup> Interview G9.

<sup>18</sup> Interview G15b

<sup>19</sup> Interview G18c.

<sup>20</sup> Interview G11.

<sup>21</sup> Interview G15b.

hebt.<sup>22</sup> De kunst hierbij is volgens een van de respondenten om, vanuit vertrouwen in de kunde van de inwoners, te kijken hoe plannen concreter en beter gemaakt kunnen worden.<sup>23</sup>

Het valt wel op dat de aandacht op de normatieve functie van publieke participatie minder vaak naar voren komt dan instrumentele functie. Sterker nog, we hebben *geen* referenties gevonden naar de normatieve functie van publieke participatie in de geanalyseerde overheidsdocumenten. Participatie lijkt dus minder geassocieerd te worden met de democratisering van de besluitvorming of de mogelijkheid voor burgers om hun recht uit te oefenen om invloed te hebben op beslissingen die hen aangaan, dan wordt aangenomen in de wetenschappelijke literatuur. Bij de bespreking van de doelen van participatie wordt ook niet gerefereerd naar legitimiteit van besluitvorming of naar een rechtvaardigheidsgevoel van de bewoners. Wel wordt soms gesproken over “*eigenaarschap*” met betrekking tot besluitvorming, waarbij ook gerefereerd wordt naar ‘meebeslissen’ en ‘coproduceren’.<sup>24</sup>

Ten slotte is het interessant te zien dat de doelen van participatietrajecten niet per se statisch hoeven te zijn, maar kunnen veranderen over tijd. Zo vertelde een van de respondenten over een georganiseerde participatieavond met als doel om burgers mee te laten denken over een concreet windproject. Tijdens de sessie bleek dat burgers niet het benodigde kennisniveau hadden om op een effectieve manier te participeren aan de meedenksessie. Daarom werd besloten de opzet van de avond te veranderen, zodat eerst in een bepaalde informatiebehoefte kon worden voorzien, om vervolgens een tweede sessie in te plannen waarbij meedenken centraal stond.<sup>25</sup> Verder kan het ook zo zijn dat de doelen van participatietrajecten pas *later* worden bereikt. Zoals een van de respondenten constateerde over het draagvlak voor een bepaald windpark: “*daar staan al windmolens en dat blijkt dus dat mensen, als het er eenmaal staat, helemaal niet zo negatief zijn daarover*”.<sup>26</sup> Uiteraard kan het later ontstaan van draagvlak per geval zeer verschillen. Toch is het interessant om te zien hoe ook in de bestuurspraktijk binnen Zuid-Holland voorbeelden zijn van hoe zowel de doelen van participatie als het gezochte draagvlak kunnen veranderen over tijd.

---

<sup>22</sup> Interview S5.

<sup>23</sup> Interview G11.

<sup>24</sup> Gemeente Den Haag, Brief Participatie in de energietransitie inzichtelijk, 12 oktober 2021, p. 2.

<sup>25</sup> Interview G10b.

<sup>26</sup> Interview R3b.

### ***3.2 De vier wetenschappelijke uitgangspunten (4Ds) in het licht van de empirische bevindingen***

In paragraaf 2 hebben we aan de hand van wetenschappelijke literatuur vier wetenschappelijke uitgangspunten in kaart gebracht met betrekking tot het organiseren van publieke participatie: a) dialoog, b) diversiteit, c) deliberatie, en d) doorwerking (invloed). Bij het uitvoeren van de interviews is echter gebleken dat in de praktijk men weinig verschil ziet tussen dialoog en deliberatie. Om deze reden is ervoor gekozen om in de analyse en uitgangspunten deze twee elementen gezamenlijk te bespreken. Met andere woorden: in onze uitgangspunten zullen we spreken van 3D's: dialoog (inclusief deliberatie), diversiteit, en doorwerken (invloed).

#### *3.2.1 Ambtelijke perspectieven over dialoog en deliberatie*

##### **3.2.1.1 Een beargumenteerd gesprek op gang brengen**

Een belangrijk thema binnen het onderwerp 'dialoog' is het zorgen voor tweerichtingsverkeer, waarbij in beide richtingen niet alleen sprake is van informatie *zenden*, maar ook van *ontvangen*. Uit de analyse van de geanalyseerde overheidsdocumenten komt op verschillende wijzen aandacht voor dit onderwerp naar voren. Zo wordt in het de Basisdocument Energietransitie van gemeente Rijswijk beschreven:

*“Wat kunnen inwoners en ondernemers van ons verwachten? De eerste stap is het in kaart brengen van de opgaven voor de gemeente. Onderdeel daarvan is het gesprek voeren: welke vragen leven er, welke onrust en onduidelijkheid, maar ook: welke plannen en ideeën”<sup>27</sup>*

Tijdens de interviews zijn we dieper op deze onderwerpen ingegaan, waarbij allereerst is onderzocht hoe vanuit de organiserende partij beoogd wordt om een constructief gesprek plaats te laten vinden, waarbij zowel gefocust wordt op argumenten en emoties als op de wisselwerking daartussen. In deze paragraaf zal allereerst worden ingezoomd op het thema 'argumenten'. Waar

---

<sup>27</sup> Gemeente Rijswijk: Basisdocument Energietransitie van gemeente Rijswijk, (2019), p. 10. Een vergelijkbare boodschap staat beschreven in bijvoorbeeld de Transitievisie Warmte van gemeente Lansingerland. Zie: Gemeente Lansingerland, Transitievisie Warmte van gemeente Lansingerland, (2019), p. 8-9.

in de perceptie van verschillende respondenten het doel is dat de dialoog met de burgers “leidt tot iets gezamenlijks”,<sup>28</sup> en “dat mensen wél naar elkaar luisterden”.<sup>29</sup> Momenteel is het echter volgens een van de respondenten vaak nog zo dat: “iemand zegt iets, en iemand anders reageert, maar compleet vanuit het eigen perspectief”.<sup>30</sup> Ook voor de bestuursorganen ligt er volgens een van de respondenten een uitdaging in “dat je ook wel echt gaat luisteren in plaats van zenden”.<sup>31</sup>

Om dit te bewerkstelligen wordt volgens de respondenten zowel van organiserende partij als van burgers een bepaalde inzet verwacht: gemeenten zetten zich in om “participatie degelijk te laten verlopen, volgens bepaalde richtlijnen uit te voeren”,<sup>32</sup> en van burgers wordt dan ook verwacht dat ze een open opstelling hebben en op een constructieve manier deelnemen.<sup>33</sup> Zoals een van de respondenten uitlegde:

*“Als je dat echt vanuit je hart, vanuit je overtuiging, dat participatieproces wilt inzetten om dat eindresultaat beter te maken, dan moet je juist een poging bieden voor die discussie en dan moet je ook van mensen verwachten dat ze dat goed kunnen beargumenteren. Sterker nog, dan zou ik geen genoegen nemen met een: ‘ik ben gewoon tegen’. Dan wil ik weten: ‘maar wat maakt dan dat u tegen bent?’”<sup>34</sup>*

Tijdens het participatieproces is het dan de uitdaging om meer inzicht te verkrijgen in “wat zijn dan de argumenten daarbij en onder welke voorwaarden zou het eventueel wel kunnen?”<sup>35</sup> Dit betekent dat mensen in een zogenaamde “meestand” komen, oftewel een constructieve modus waarbij mensen samen tot een oplossing willen komen.<sup>36</sup> Het werd hierbij van belang gevonden om ja-nee tegenstellingen te voorkomen, omdat die “te statisch” zijn: “als jij als overheid zes keer harder nog ‘ja roept’, dan gaat die ander niet op gegeven moment ook van: ‘nee, oké’”.<sup>37</sup> Om deze reden werd het belangrijk gevonden om te zorgen dat er een bepaalde ruimte ontstaat om samen

---

<sup>28</sup> Interview G17.

<sup>29</sup> Interview G10b.

<sup>30</sup> Interview G17.

<sup>31</sup> Interview O3.

<sup>32</sup> Interview G8.

<sup>33</sup> Interview R2b.

<sup>34</sup> Interview S5.

<sup>35</sup> Interview G4.

<sup>36</sup> Interview R4a; S5.

<sup>37</sup> Interview G12.

in te kunnen bewegen.<sup>38</sup>

Daarnaast moet er ruimte worden gecreëerd voor het delen van verschillende opvattingen. Een respondent deelde bijvoorbeeld de ervaring van een deelnemer die *tegen* het aardgasvrij maken van een wijk was: “*de setting was dat iedereen positief was over het aardgasvrij maken en ik ga dan zeggen: ‘ja ik ben negatief’, maar ik durfde het niet te zeggen*”.<sup>39</sup> Dit is een gemis, omdat het gesprek tussen burgers onderling dan ook minder goed kan ontstaan: “*dat mensen op een gegeven moment zelf werden gecorrigeerd door andere leden... ‘ja ik vind dat het wel kan, want om die en die redenen’*”.<sup>40</sup>

De meningen verschilden wel over de mate waarin het mogelijk is om mensen open te laten staan voor nieuwe opvattingen. Een van de respondenten stelde bijvoorbeeld dat het participatieproces “*ertoe zou moeten dienen dat mensen ook over hun eigen standpunten gaan nadenken*”,<sup>41</sup> waar mensen geregeld al “*vastgeroest op hun standpunt binnen komen*” en het erg moeilijk kan zijn om ze “*open te laten staan voor nieuwe inzichten*”.<sup>42</sup> Hierbij werden verschillende uitdagingen gesignaleerd, waaronder wantrouwen richting de overheid:

*“Als je mensen oproept om naar zo'n bijeenkomst te komen, dan krijgen ze een vage uitnodiging van: ‘Hé, kom met ons praten over wind.’ En als je daarbij een stukje wantrouwen in de overheid erbij stopt, dan denken heel veel mensen van: ‘Ja, dit is al besloten’.*”<sup>43</sup>

Wat hier werd genoemd als bijkomende uitdaging is dat fervente tegenstanders soms ook de argumentatie en publieke opinie kunnen beïnvloeden door visuele “*spookbeelden*”, waar “*windmolens ingeplakt zijn*” op een manier “*dat je denkt, ja maar, dit is wel érg over de top*”.<sup>44</sup> Zulke beelden kunnen vervolgens zorgen voor veel angst, wat moeilijk weg te nemen is.<sup>45</sup> In een

---

<sup>38</sup> Interview G12.

<sup>39</sup> Interview G11.

<sup>40</sup> Interview G11.

<sup>41</sup> Interview S5.

<sup>42</sup> Interview S5.

<sup>43</sup> Interview G11.

<sup>44</sup> Interview S4.

<sup>45</sup> Interview S4.

van de interviews werd gedeeld hoe het door middel van *doorvragen* toch is gelukt om uit zulke negatieve sentimenten te komen:

*“...toen bleek het dus het sentiment gewoon te zitten in het lelijke uitzicht op de industrie van de haven. En daar kwamen dan nog eens windmolens bij. [...] dat is dan niet gelijk dat we het dan mooier kunnen maken, maar wat zou helpen? Weet je wel. En toen, daar was een dun bomenrandje tussen, dus stel dat we het opdikken hè, die bomenstructuur opdikken. Nou, dat zou misschien nog wel kunnen helpen. Je kan samen zoeken naar... waar zit het sentiment en waar kunnen we dan elkaar vinden, hoe kunnen we daar een plan voor bedenken. [...] Dat we in ieder geval acceptatie kunnen bereiken.”<sup>46</sup>*

Tegelijk werd betwijfeld in welke mate het participatieproces écht kan bijdragen aan een verhoogd draagvlak.<sup>47</sup> In de ervaring van een van de respondenten is namelijk niet iedereen die deelneemt aan participatietrajecten erop uit om hun input te geven, maar *“om te domineren”*.<sup>48</sup> Hierbij werd het als cruciaal gezien om het *“belang van de groep [te] behartigen, en dat betekent dat je ze dus niet meer aandacht geeft dan evenredig”*.<sup>49</sup>

Hierbij werd wel als uitdaging genoemd dat deelnemers aan een participatietraject geregeld het participatieproces evalueren op basis van puur en alleen de *uitkomst* van het traject. Zo werd het voorbeeld genoemd van een groep inwoners die door middel van verschillende argumenten weerstand uitte op het participatieproces, terwijl in de ervaring van de respondent de zorgen eigenlijk uit de hoek van emoties komen: *“dat ze het gevoel hebben dat hun argumenten misschien niet omhoog blijven en daarom maar het proces bekritisieren”*.<sup>50</sup> Zoals een van de respondenten stelde:

*“Ik heb heel vaak gehoord: ‘jullie luisteren niet’. Terwijl ik met die mensen al de meest lange, uitgebreide discussies heb gehad. Dat ik dacht van we luisteren echt wel, maar*

---

<sup>46</sup> Interview G5. Ook genoemd in interview R1.

<sup>47</sup> Interview R1; R4b.

<sup>48</sup> Interview R4b.

<sup>49</sup> Interview R4b.

<sup>50</sup> Interview G2.



*uiteindelijk wordt er gewoon een ander besluit genomen*".<sup>51</sup>

Zulke kritiek op het proces kan vervolgens wel grote gevolgen hebben, zo deelde een respondent het voorbeeld dat dorps overleggen kritiek uitten op "*de participatie die gedaan is*", waarna "*de raad het niet heeft aangedurfd*" om een besluit aan te nemen.<sup>52</sup> Hier zien we dus een sterke link tussen argumenten aan de ene kant, en emoties aan de andere kant. Hieronder zal op het tweede thema, namelijk emoties, verder worden ingezoomd.

### 3.2.1.2 De rol van emoties

In de praktijk blijken emoties en argumenten moeilijk uit elkaar te trekken. Zoals een van de respondenten uitlegde: "*ik denk dat vanuit emotie de meeste reacties komen, en die worden wel op een bepaalde manier onderbouwd*".<sup>53</sup> Zo leken argumenten, zoals hierboven ook al aangestipt, vaak voort te vloeien uit een "*onderbuik gevoel*", gestoeld op emotie.<sup>54</sup> Emoties gaan in de ervaring van de respondenten verder vaak over "*niet krijgen wat je had willen hebben of botsende waarden*",<sup>55</sup> en als "*signaal*", van bijvoorbeeld machteloosheid, niet gehoord of begrepen worden.<sup>56</sup> Dit werd ook gelinkt aan draagvlak, wat volgens respondenten sterk afhankelijk is van emotie "*en dus niet alleen van de ratio*".<sup>57</sup> Emoties spelen daarom een belangrijke rol in publieke participatie, zo blijkt ook uit de data. Zoals een van de respondenten deelde: participatie dient "*niet alleen om rationele informatie op te halen. Maar ook gewoon het sentiment met elkaar te delen en te proeven*".<sup>58</sup> De meeste respondenten geven inderdaad aan dat er ruimte en begrip moet zijn voor emoties, waaraan aandacht moet worden besteed zodat mensen zich gehoord voelen.<sup>59</sup> Daarnaast is het volgens verschillende respondenten ook van belang om reële zorgen van burgers niet te "*bagatelliseren en weg te praten*", maar echt "*heel serieus mee te nemen*" en "*goed en eerlijk communiceren over wat de consequenties zijn in de leefomgeving*".<sup>60</sup> Een andere respondent concludeerde hierbij:

---

<sup>51</sup> Interview G2.

<sup>52</sup> Interview G1.

<sup>53</sup> Interview R3b.

<sup>54</sup> Interview G17.

<sup>55</sup> Interview R1.

<sup>56</sup> Interview G24b.

<sup>57</sup> Interview R6.

<sup>58</sup> Interview R6.

<sup>59</sup> Interview G4; G10a; G10b; G16a; G20; O3; S2; S3.

<sup>60</sup> Interview S4; R3b.

*“En emoties kan je niet voorkomen, want het betekent heel veel voor mensen [...] Wees gewoon ook eerlijk over de nadelen van iets en probeer daar juist het goede gesprek over aan te gaan in plaats van dingen te verzwijgen waarmee je juist die emotie oproept.”<sup>61</sup>*

Als er geen plek zou zijn voor emoties, stelde een respondent verder, *“ben je gewoon niet bezig met oprechte participatie en het oprecht horen en in gesprek gaan van je omgeving”*.<sup>62</sup> Ruimte laten voor emoties betekent dan ook dat er oog is voor de impact op de directe omgeving van mensen.<sup>63</sup> Een andere respondent gaf aan het zelfs ‘gek’ te vinden als er geen emoties zijn als het gaat over belangrijke onderwerpen, omdat dit zou betekenen dat óf niet alles besproken is, of dat de complete doelgroep niet bereikt is.<sup>64</sup>

Emoties werden daarnaast ook beschreven als *“katalysator”*, om vervolgens het gesprek aan te kunnen gaan en door te vragen: *“ja, maar wat zit daar achter die boosheid of dat verdriet of die.. Welke... Wat is er echt aan de hand?”*<sup>65</sup> Zoals een andere respondent stelde: *“als je het gesprek aangaat, dat je er achter kunt komen wat dan de motivatie is en waar de grootste angst zit”*.<sup>66</sup> Hiermee kun je vervolgens twee dingen bereiken: *“je kanaliseert de emotie ter plekke en mensen voelen zich gehoord en je komt uiteindelijk ook bij die argumenten die je eigenlijk wil”*.<sup>67</sup> Dit kan vervolgens ook een manier zijn om te zorgen dat een klein groepje wat heel hard schreeuwt, niet vervolgens een veel grotere club wordt.<sup>68</sup> Door de emoties *“te vangen”* krijgen gemeenten verder ook een duidelijker beeld van wat er speelt in de omgeving en wat de criteria en belangen zijn die meegewogen moeten worden in een besluit.<sup>69</sup> Ook kan worden geprobeerd emoties te *“vertalen naar oplossingen”*.<sup>70</sup>

Tegelijk kunnen hoog oplopende emoties ook wel leiden tot een situatie waarbij er een *“soort*

---

<sup>61</sup> Interview S3.

<sup>62</sup> Interview R2b.

<sup>63</sup> Interview G16a.

<sup>64</sup> Interview G24a.

<sup>65</sup> Interview G12. Ook genoemd in: G3; G5; G6; G7; G11; G13; R2b; S4; G24b.

<sup>66</sup> Interview O3.

<sup>67</sup> Interview G12.

<sup>68</sup> Interview O3.

<sup>69</sup> Interview G7.

<sup>70</sup> Interview G6.

*angst is om echt die discussie aan te gaan met mensen*".<sup>71</sup> Hierbij stelden verschillende respondenten dat het belangrijk is om "wel zakelijk" te blijven omdat er nu eenmaal een opdracht ligt vanuit het Rijk.<sup>72</sup> Veel respondenten zijn het erover eens dat emoties het proces dan ook niet te veel moeten beïnvloeden.<sup>73</sup> Zoals een van de respondenten stelde: "als wij de energietransitie op basis van de emoties van een heel kleine groep moeten doen, dan wordt het wel heel lastig om succesvol te zijn. En dan hebben we een veel groter probleem".<sup>74</sup> Emoties kunnen namelijk zeker een sturende invloed hebben op het participatieproces, aldus een van de respondenten:

*"Zodra die emoties collectief worden, en dan bedoel ik negatieve emoties, dus sentiment en weerstand, dat dan de praktijk is, ook in onze regio, dat dan besluitvorming opeens wel anders lijkt te gaan lopen. Dus dat volksvertegenwoordigers daar heel gevoelig voor zijn"*.<sup>75</sup>

Hierbij geldt volgens verschillende respondenten ook dat niet elke emotie even zwaar mee zou moeten wegen, bijvoorbeeld angst voor laagfrequent geluid of slagschaduw werd als een meer serieuze factor gezien dan iemand die simpelweg zegt "ik wil ze niet zien".<sup>76</sup> Zoals een respondent concludeerde: "[zulke emoties] die zouden eigenlijk niet zo 'n zware rol mogen spelen, omdat ja... Dat kunnen we ons niet permitteren".<sup>77</sup> Daarbij is het ook belangrijk te realiseren dat emoties zoals hierboven gegrond kunnen zijn op hele andere zaken dan wat er in een specifiek besluitvormingstraject op tafel ligt. Het gaat bijvoorbeeld over "onvermogen, het feit dat ze door energiearmoede ja, het huis niet meer kunnen verwarmen, in de steek gelaten voelen door de overheid. Ja, het zijn hele andere oorzaken dan."<sup>78</sup> Een van de respondenten concludeerde hierbij dat, waar tijdens het participatieproces expliciet ruimte moet zijn voor emotie, bij de uiteindelijke besluitvorming weer met meer objectieve blik naar het totaalplaatje gekeken moet worden.<sup>79</sup>

---

<sup>71</sup> Interview S5.

<sup>72</sup> Interview G4.

<sup>73</sup> Interview G11; S2.

<sup>74</sup> Interview R2b.

<sup>75</sup> Interview R2a.

<sup>76</sup> Interview G1.

<sup>77</sup> Interview G1.

<sup>78</sup> Interview G18a.

<sup>79</sup> Interview G9; G16b.

### 3.2.1.3 Methoden om het dialoog te verbeteren

Zoals hierboven beschreven, is er in een dialoog sprake van tweerichtingsverkeer waarin er ruimte bestaat voor zowel argumenten als emoties. Verschillende respondenten hadden, grotendeels op basis van eerdere (negatieve) ervaringen, ideeën en *best practices* over hoe de dialoog in de toekomst verbeterd zou kunnen worden. Hieronder zullen deze methoden worden besproken aan de hand van vier thema's: A) hoe wordt het proces ingericht, B) hoe wordt het gesprek gevoerd, C) hoe ga je om met weerstand en heftige emoties en D) wie leidt het gesprek?

#### A. Hoe wordt het proces ingericht?

Het begint bij het faciliteren van een constructieve dialoog volgens de respondenten al bij de starthouding: uitleggen “*waarom je komt doen wat je komt doen*”,<sup>80</sup> en duidelijk maken welke fase van het traject nú speelt.<sup>81</sup> Dit laatste dient ook om te voorkomen dat mensen afhaken omdat het bijvoorbeeld (nog) niet concreet genoeg is.<sup>82</sup> Hierbij is het zaak om mensen zo vroeg mogelijk actief betrekken, waarbij het einddoel helder is en samen wordt verkend hoe dat doel bereikt kan worden.<sup>83</sup> Ook kan het al helpen om vooraf heel duidelijk aan te geven waar een bijeenkomst over gaat en waar mensen over mee mogen denken: “*gewoon het eerlijke verhaal vertellen en afspraken maken over het proces*”.<sup>84</sup>

Om te zorgen dat een constructief, beargumenteerd gesprek op gang kan worden gebracht werd verder benadrukt dat het belangrijk is te zorgen dat het gesprek *kleinschalig* is.<sup>85</sup> Veel respondenten hadden namelijk de ervaring dat grote groepen niet werken.<sup>86</sup> Ook werd ingezet op ‘micro-communicatie’; “*dat je echt mensen ook hoort zeg maar*”.<sup>87</sup> Zoals een respondent stelde: “*als je alleen maar in een grote zaal achter een grote katheter staat, dan lukt dat niet*”.<sup>88</sup> Dit hangt ook samen met mensen benaderen op hun eigen niveau, en ruimte te bieden om op een eigen

---

<sup>80</sup> Interview G5.

<sup>81</sup> Interview R4b.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Interview G24b.

<sup>84</sup> Interview G11.

<sup>85</sup> Interview G15a.

<sup>86</sup> Interview G15a.

<sup>87</sup> Interview G15a.

<sup>88</sup> Interview G14.

manier te reageren en mee te doen.<sup>89</sup> Dit draagt er vervolgens aan bij dat iedereen de mogelijkheid krijgt om mee te doen, en dat het gesprek niet wordt gedomineerd door bepaalde “schreeuwers”.<sup>90</sup> Daarnaast kun je bij kleinschaligere gesprekken zorgen dat mensen een “goede uitlaatklep hebben”, en dat emoties “in de hand te houden” zijn.<sup>91</sup> In fysieke vorm kan dit bijvoorbeeld gebeuren door middel van tafelgesprekken. Ook tijdens digitale bijeenkomsten werd geprobeerd zulke kleinschaligheid te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door in ‘break out rooms’ uit elkaar te gaan.<sup>92</sup> Hoewel de oorzaak niet helemaal duidelijk is, bleek volgens verschillende respondenten wel dat “sinds we met Teams ook participeren naar de buitenwereld en die bijeenkomsten houden, lijkt het dat mensen wat constructiever zijn. Dat die schreeuwers, die hoor je bijna niet”.<sup>93</sup>

Bij de verschillende werkvormen werd gekeken hoe gezorgd kan worden dat iedereen de kans krijgt zijn of haar input te geven. Bijvoorbeeld tijdens digitale bijeenkomsten: “we nodigen mensen wel uit om vragen te stellen en die beantwoorden we ook allemaal. We hebben van alle gesprekken, van alle vragen, Q&A’s gemaakt. Dat was soms wel echt een enorme klus”.<sup>94</sup> Een ander voorbeeld wat hier genoemd werd is om mensen ook *na* bijeenkomsten de mogelijkheid te bieden om input te geven. Dit dient vooral om mensen die “misschien normaal hun mond zouden houden, om op een hele laagdrempelige en makkelijke manier, op het moment dat ze willen, ja, meepraten”.<sup>95</sup> Andere voorbeelden zijn bijvoorbeeld een participatieplatform waarbij mensen ook anoniem konden meepraten op een manier die “laagdrempelig [was] voor iedereen die wilde meedoen”.<sup>96</sup> Een andere respondent merkte op dat mensen dan wel weer misbruik kunnen maken van deze anonimiteit en ‘ongeventileerde’ meningen delen.<sup>97</sup> Verder werd opgemerkt dat, ondanks dat enquêtes door verschillende gemeenten worden ingezet om de meningen van inwoners in kaart te brengen,<sup>98</sup> bij deze werkvorm de duiding en kleuring nog wel eens mist.<sup>99</sup> Een voorbeeld waar dit verkeerd gegaan is, is een enquête waarbij mensen de keus kregen “wil je een windmolen van 150

---

<sup>89</sup> Interview S3.

<sup>90</sup> Interview G11.

<sup>91</sup> Interview G14.

<sup>92</sup> Interview G11.

<sup>93</sup> Interview G11; G16b.

<sup>94</sup> Interview G14.

<sup>95</sup> Interview G18a.

<sup>96</sup> Interview R4a.

<sup>97</sup> Interview O2.

<sup>98</sup> Interview R6.

<sup>99</sup> Interview R2a.

of 180 meter?”, terwijl de optie ‘*geen windmolen*’ - of niet op die locatie, maar wel ergens anders - niet gegeven werd.<sup>100</sup> Zo wordt mensen de ruimte ontnomen om “*hun mening te ventileren of om de argumentatie aan te geven*”.<sup>101</sup> Dit kan volgens een van de respondenten wel al deels verholpen worden als mensen bij enquêtes voldoende de mogelijkheid krijgen om een toelichting te kunnen geven op hun antwoorden.<sup>102</sup>

### B. Hoe wordt het gesprek gevoerd?

Bij het voeren van een dialoog staat zoals gezegd centraal dat er een bepaalde ruimte ontstaat om samen in te kunnen bewegen.<sup>103</sup> Het kan hierbij volgens een van de respondenten al helpen om na het stellen van een vraag mensen eerst in stilte even een paar minuutjes na te laten denken en wat punten op te schrijven: “*wat je merkt is dat je anders, dat de grootste roepers meteen beginnen te praten, en dat die daarmee eigenlijk het gesprek bepalen*”.<sup>104</sup> Ook het belang van de juiste toon vinden werd benadrukt: “*wees hartelijk en niet zakelijk. De toon zegt veel hoor*”.<sup>105</sup> De “*eigen emotie*” mag er verder óók zijn, aldus een van de respondenten: “*daar wordt het toch wel menselijker van en ik denk dat dat in veel gevallen toch goed werkt*”.<sup>106</sup> Ook het kwetsbaar opstellen als gemeente werd hierbij genoemd: “*we moeten het samen doen*” en “*wij zijn ook niet alwetend*”.<sup>107</sup> Anderen waren van mening dat het toch vooral loont om “*via de ratio te beantwoorden. En eigenlijk niet met tegen-emotie*”.<sup>108</sup>

Vervolgens werd in de interviews het belang van vraagstelling benadrukt voor het bevorderen van een constructief dialoog. Zoals een van de respondenten uitlegde: “*als je zegt: 'daar komt een windmolen,' dan zitten mensen al in actiestand*”.<sup>109</sup> Hierbij reflecteerden verschillende respondenten ook over eerdere processen en benoemden dat het in voorgaande gesprekken te veel is gegaan over “*locaties waar iets kan, in plaats van voorwaarden waarbinnen iets zou kunnen*”.<sup>110</sup>

---

<sup>100</sup> Interview S5.

<sup>101</sup> Interview S5.

<sup>102</sup> Interview R6.

<sup>103</sup> Interview G12.

<sup>104</sup> Interview S2.

<sup>105</sup> Interview G20.

<sup>106</sup> Interview G20.

<sup>107</sup> Interview G15a.

<sup>108</sup> Interview R3a.

<sup>109</sup> Interview G11.

<sup>110</sup> Interview G12.

In plaats daarvan kiezen verschillende gemeenten er nu voor om eerst het “*thema te laten landen*”, om vervolgens te vragen: “*als je dit thema aanhoort, waar maak je je zorgen over? Wat vind je belangrijk? Maar hoe wil je met mij samenwerken?*”<sup>111</sup> Zoals een andere respondent deelde: “*in de eerste instantie, de meesten zijn gewoon tegen*”.<sup>112</sup> Om mensen toch in een bepaalde constructieve modus te krijgen proberen organiserende partijen bijvoorbeeld eerst een open gesprek te voeren over “*wat vind je belangrijk?*”, om vervolgens aan de tekentafel met elkaar aan de slag te gaan.<sup>113</sup> Sommige gemeenten gaan hier relatief ver in, zoals een respondent uitlegde:

*“Ik ben heel blanco begonnen. Ik heb gezegd van: 'Ja, kom maar op. We hebben dit probleem. Dit is waar we invloed op hebben, de rest hebben wij geen invloed op, want die zitten bij het Rijk, of dat is bijvoorbeeld de provincie. Maar laten we praten over waar we invloed op hebben.’”*<sup>114</sup>

Ook proberen verschillende gemeenten het gesprek, zeker aan het begin, nog redelijk langs algemene lijnen te voeren, zoals “*wil je liever bepaalde projecten aan de snelweg of op een bedrijventerrein*”, om het los te trekken van “*is dit bij mij in de buurt of niet?*”<sup>115</sup> Uiteindelijk worden plannen of projecten echter toch concreet, en dan “*is het toch opeens weer anders*” - wat werd beschreven als een “*lastige balans*”.<sup>116</sup> Het is hierbij ook van belang om helder te zijn in de communicatie, bijvoorbeeld: “*er moet een gebied komen, en u mag mee doen met welk gebied. En als je zegt, dus: de optie nul is er niet*”.<sup>117</sup> Het helpt hierbij wel om te blijven spiegelen aan de leefwereld van verschillende inwoners, zo stelden diverse respondenten.<sup>118</sup> Een voorbeeld wat genoemd werd is dat van warm water boilers in wijken met veel lage inkomens: “*als we met aardgasvrij die boiler verwijderen, is dat super fijn zeg maar. Dat het ondertussen iets voor CO<sub>2</sub> en klimaat doet, dat staat voor deze mensen veel te ver van hen af, maar die boiler weg is wel top*”.<sup>119</sup>

---

<sup>111</sup> Interview G11.

<sup>112</sup> Interview R4a.

<sup>113</sup> Interview R4a.

<sup>114</sup> Interview G11.

<sup>115</sup> Interview G2.

<sup>116</sup> Interview G2.

<sup>117</sup> Interview G5.

<sup>118</sup> Interview G3; G15b.

<sup>119</sup> Interview G3.

Ten slotte werden nog verschillende manieren genoemd om het gesprek verder te brengen dan simpelweg “ja / nee”, zodat een beter afweging gemaakt kan worden.<sup>120</sup> Het belang werd ook benadrukt van het actief *sturen* op een goed, constructief gesprek: “*als [je] mensen de vrije loop [laat] [...] dan gaan ze toch dingen zeggen die ze uit hun omgeving horen. Dus dan krijg je meer van hetzelfde*”.<sup>121</sup> Ook werd het thema ‘verzadiging’ benoemd, waarbij soms uit drie sessies net zoveel gehaald wordt als uit tien, omdat steeds dezelfde opmerkingen terug komen.<sup>122</sup> Om dit uit de weg te gaan stelde een andere respondent voor om inwoners echt een structurele adviesrol te geven: “*dan voelen ze zich ook betrokken en nemen ze ook meer verantwoordelijkheid, denk ik, voor de uiteindelijke oplossing*”.<sup>123</sup> Dit in plaats van inwoners alleen vragen naar hun mening, “*want ja, dan krijg je ook een ongezoeten mening, daar vraag je naar*”.<sup>124</sup>

### C. Hoe ga je om met weerstand en heftige emoties?

Duidelijk is dat het dialoog faciliteren een behoorlijke uitdaging kan zijn, zeker wanneer de emoties hoog oplopen.<sup>125</sup> Zoals een van de respondenten toegaf: “*omgaan met weerstand, hè, is dat eigenlijk, vind ik persoonlijk een van de moeilijkste dingen*”.<sup>126</sup> Het volgende voorbeeld illustreert deze uitdaging:

*“Wij wilden wel dus de mogelijkheid bieden voor iedereen om iets positiefs in de energietransitie te zien. Dus wij organiseren dat bij windturbines of bij zonneparken dat er lokaal eigenaarschap is, financiële participatie, dat dat zeker mogelijk is. Maar zover zijn wij eigenlijk niet gekomen, om dat uit te leggen. Er was in één keer zoveel weerstand, dat dat hele gesprek eigenlijk niet meer die kant op is gegaan.”<sup>127</sup>*

Verschillende methoden werden gedeeld om de “*angel*” uit het gesprek te kunnen halen bij hoog

---

<sup>120</sup> Interview G4.

<sup>121</sup> Interview G17.

<sup>122</sup> Interview G17.

<sup>123</sup> Interview G6.

<sup>124</sup> Interview G6.

<sup>125</sup> Interview G5.

<sup>126</sup> Interview G5.

<sup>127</sup> Interview G1.



oplopende emoties, en te kijken: “*wat zit jou dwars, wat zit mij dwars*”.<sup>128</sup> Allereerst werd benoemd dat het belangrijk is het gesprek aan te gaan met “*de mensen met de emoties*” en “*niet met alles en iedereen erbij*”.<sup>129</sup> Een concrete methode die werd beschreven zijn zogenaamde ‘terugbelkaartjes’; wanneer burgers zorgen hebben die eigenlijk weinig tot geen betrekking hebben tot het onderwerp, kunnen ze deze hierop kwijt om hier later over teruggebeld te worden door de gemeente.<sup>130</sup> Zoals een van de respondenten beschreef: “*meestal is er weerstand [maar] heeft het niet per se heel veel te maken met het onderwerp zelf [...] gaat het over andere frustraties*”.<sup>131</sup> Door bijvoorbeeld zulke terugbelkaartjes kunnen randzaken worden geparkeerd en later worden opgevolgd.<sup>132</sup> Ook ‘hart lucht’ sessies werden genoemd, waarbij gedurende het eerste half uur “*iedereen gewoon alles wat ze dwars zat, waar ze zich zorgen over maakten, waar ze boos van waren of juist verdrietig, dat ze dat gewoon even kwijt konden*”.<sup>133</sup> Na een bijeenkomst nog persoonlijk contact zoeken met bepaalde individuen of groepen waarbij de emoties hoog opliepen werd ook genoemd als manier om toch het gesprek te kunnen (blijven) voeren.<sup>134</sup> Dit zijn allemaal manieren om te zorgen dat er *ruimte komt* voor het voeren van een inhoudelijk en constructief gesprek.<sup>135</sup> Zoals een respondent uitlegde: “*dan merk je dat mensen hun ei kwijt hebben gekund en dus dat gesprek makkelijker kunnen voeren*”.<sup>136</sup> Vervolgens kun je “*veel meer tot de kern komen om gericht te gaan praten over een daadwerkelijke oplossing*.”<sup>137</sup>

Als er echt veel sprake is van hoogoplopende emoties lijkt een mogelijke uitweg om in te zetten op persoonlijk, één-op-één contact, met “*mensen die ze vertrouwen*”.<sup>138</sup> Hier gaat echter “*wel veel tijd en aandacht in zitten*”.<sup>139</sup> Wat hierbij benadrukt werd is dat rationaliseren in ieder geval “*funest*” is: “*als iemand bang is, is hij bang. Ja, daar kan je niet zoveel tegenin redeneren [...] dan moet je mensen zelf tot inzicht laten komen*”.<sup>140</sup> Ook relativeren van angst werd als mogelijke

---

<sup>128</sup> Interview G18a.

<sup>129</sup> Interview R4a.

<sup>130</sup> Interview S2.

<sup>131</sup> Interview G18a.

<sup>132</sup> Interview S2.

<sup>133</sup> Interview S2.

<sup>134</sup> Interview G2; G5.

<sup>135</sup> Interview G12.

<sup>136</sup> Interview S2.

<sup>137</sup> Interview G18a.

<sup>138</sup> Interview G3.

<sup>139</sup> *ibid.*

<sup>140</sup> Interview G17.

valkuil genoemd: “*iedereen is bang om dingen te verliezen [...] je kunt het niet weghalen, maar je kunt hem wel analyseren*”.<sup>141</sup> Soms kan het volgens een van de respondenten ook nodig zijn een traject even helemaal “*on hold*” te zetten en een stap terug te zetten.<sup>142</sup> Dit met als insteek om toch eerst het gesprek te kunnen blijven voeren met mensen die veel weerstand hebben, want: “*je wil het ook niet de mensen opleggen, want dan werkt het namelijk gewoon niet*”.<sup>143</sup> Dit betekent wel dat het participatietraject langer kan duren, maar het is “*wel een teken dat de gemeente [x] wel bereid is om naar de bewoners te luisteren*”.<sup>144</sup>

#### D. Wie leidt het gesprek?

Het belang van de gespreksleider werd verschillende keren benadrukt, die kan “*het succes maken door mensen echt serieus te nemen, aan het woord te laten*”.<sup>145</sup> Ook op de achtergrond kan een gespreksleider helpen om bijvoorbeeld “*irritaties weg te nemen*”.<sup>146</sup> Hierbij is het volgens de respondenten van belang dat de gespreksleider niet alleen op de inhoud kundig is,<sup>147</sup> maar ook sociaal sterk.<sup>148</sup> Ook is het van belang dat een goede gespreksleider zowel in staat is om de juiste vragen te stellen en door te vragen, als om te “*herkennen wat voor gedrag er aan de tafel wordt vertoond en daarop in te spelen*”.<sup>149</sup>

Het moge duidelijk zijn dat dit wel een “*vak apart*” is.<sup>150</sup> Zoals een van de respondenten uitlegde: “*er wordt soms van ons gevraagd alsof wij een schaap met duizend poten zijn. Je moet alles kunnen [...] het wordt soms ook een beetje houtje-touwtje voor mijn gevoel*”.<sup>151</sup> Verschillende gemeenten hebben er dan ook voor gekozen om een externe, onafhankelijke gespreksleider in te stellen.<sup>152</sup> Zo stelde een respondent dat de gemeente graag deelnemer wilde zijn aan het proces, wat niet te combineren valt met een gespreksleider rol.<sup>153</sup> Een ander stelde heel pragmatisch:

---

<sup>141</sup> Interview G17.

<sup>142</sup> Interview R7a.

<sup>143</sup> *ibid.*

<sup>144</sup> Interview G10a.

<sup>145</sup> Interview G11.

<sup>146</sup> Interview G11.

<sup>147</sup> Interview G11.

<sup>148</sup> Interview G24a.

<sup>149</sup> Interview S2.

<sup>150</sup> Interview R6.

<sup>151</sup> Interview G5.

<sup>152</sup> Interview R7b; S5.

<sup>153</sup> Interview G11.

*“Als gemeente kun je ook niet zeggen van: ‘nu moet u uw mond houden’, want dan staat morgen in de krant ‘ja ik mocht van de gemeente niets zeggen’, maar je wilt wel dat het in balans is en niet alleen de harde roepers”.*<sup>154</sup>

Ook angst voor stevige discussie kan volgens een van de respondenten een reden zijn voor bestuurders om *“dan een projectleider de hete kolen uit het vuur te laten halen”*.<sup>155</sup> Tegelijk werden ook wel kanttekeningen geplaatst bij een dergelijke aanpak: *“wellicht dat een bureau over een jaar weer gaat en je bent heel veel kennis weer kwijt”*.<sup>156</sup> Om die reden zou volgens een andere respondent *“een gemeente het natuurlijk wel moeten kunnen”*.<sup>157</sup> Een belangrijke manier om dit te realiseren zou zijn publieke participatie te ontwikkelen als specialisme voor (onder andere) ambtenaren, *“en dat hier gewoon mensen echt apart voor worden opgeleid om dit ook goed te begeleiden”*.<sup>158</sup>

Sommige gemeenten zijn hier al actief mee aan de slag gegaan. Zo is bij een van de ondervraagde gemeenten een opleidingstraject gestart waarbij ambtenaren worden opgeleid over *“hoe je het goede gesprek kan volgen en hoe je omgaat met emoties”*, dingen waar je *“niet altijd voor bent opgeleid of waar je tot op heden niet mee te maken hebt”*.<sup>159</sup> Ook cursussen om op B1 niveau te communiceren werden genoemd, en meer aandacht voor visuele communicatie.<sup>160</sup> Ten slotte deelde een van de respondenten het volgende over het organiseren van participatietrajecten:

*“We staan dan aan het begin daarvan, dus accepteer ook dat we aan het leren zijn hè, van ik heb zoveel boze raadsleden gezien met van ‘de participatie moet veel beter’ en ‘was echt slecht’. [...] Ja, ik worstel daar wel heel erg mee zeg maar. We doen allemaal ons best en we proberen allemaal die inwoners opgeroepen te krijgen, maar hè.. we kunnen ze ook niet vastpakken ‘kom hier!’ weet je wel van.”*<sup>161</sup>

---

<sup>154</sup> Interview G16b.

<sup>155</sup> Interview S5.

<sup>156</sup> Interview O3.

<sup>157</sup> Interview G6.

<sup>158</sup> Interview G5.

<sup>159</sup> Interview R7b.

<sup>160</sup> Interview G3.

<sup>161</sup> Interview G5.

Hier werd dus ook het belang van tijd nemen om met elkaar te groeien en te ontwikkelen op dit gebied benadrukt.

### 3.2.2 Lokale perspectieven over diversiteit

Diversiteit gaat zoals gezegd in de kern over het mogelijk maken dat mensen met verschillende achtergronden en waarden in gelijke mate kunnen deelnemen aan beslissingen die hen aangaan, wat vervolgens kan helpen de kwaliteit van beslissingen te verbeteren. Allereerst bleek in de geanalyseerde overheidsdocumenten maar sporadisch naar diversiteit gerefereerd te worden. In de meeste documenten wordt er wel *indirect* naar diversiteit gerefereerd door aan te geven dat “*alle burgers*” kunnen meedoen of dat “*iedereen*” mee kan praten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Participatieopbrengst RES van gemeente Oegstgeest, waarin staat: “*Ons uitgangspunt is dat iedereen mee moet kunnen praten over ons energielandschap van de toekomst.*”<sup>162</sup> In sommige gevallen wordt gerefereerd naar het belang van een “*representatief beeld*” over “*hoe er in de stad over de energietransitie gedacht wordt.*”<sup>163</sup>

Het belang van het betrekken van verschillende maatschappelijke groepen is in de geanalyseerde documenten vooral zichtbaar in combinatie met het bespreken van specifieke instrumenten en werkmethoden met betrekking tot publieke participatie. In het Basisdocument Energietransitie Rijswijk wordt bijvoorbeeld beschreven: “*We kiezen voor een stijl die toegankelijk is voor zo 'n groot mogelijk publiek en niet afschrikt met lange, ingewikkelde teksten.*”<sup>164</sup> Taal en schrijfstijl worden in dit document gebruikt om aan te geven dat een zo groot mogelijk publiek de participatieve proces toegankelijk moet vinden.

Een expliciete groep die genoemd wordt in het kader van het streven naar diversiteit zijn jongeren. Hier speelt de Jong RES organisatie een belangrijke rol, zoals te herkennen valt in het document ‘Analyse van de 1e Participatieronde over de Regionale Energiestrategie’ van gemeente Katwijk:

---

<sup>162</sup> Gemeente Oegstgeest, Participatieopbrengst RES, 2021, p. 1

<sup>163</sup> Gemeente Leiden, De omschakeling naar een aardgasvrij Leiden - Transitievisie Warmte 2021-2026, 2021, p. 57.

<sup>164</sup> Gemeente Rijswijk, Basisdocument Energietransitie Rijswijk, 2019, p. 24.

*“Jongeren enquête RES: Omdat is gebleken dat ouderen vaak beter vertegenwoordigd zijn in de meningsvorming over de energietransitie dan jongeren is contact gezocht met jongerenorganisaties. [...] Om deze ondervertegenwoordiging te corrigeren is, op basis van de vragen die gesteld worden in de RES-regio enquête, ook een verkorte enquête ontwikkeld gericht op jongeren. Hieraan hebben ruim 200 jongeren in de leeftijd 12- 23 uit de gemeente Katwijk deelgenomen.”<sup>165</sup>*

In dit document worden daarnaast ook andere doelgroepen beschreven die “*extra aandacht*” moeten worden gegeven in het vervolgtraject van de participatie rondom de RES, namelijk praktisch opgeleiden, leeftijdsgroepen tussen de 25-54 jaar, vrouwen, en ten slotte het ‘stille midden’.<sup>166</sup> De laatste groep refereert naar diegenen die niet een uitgesproken standpunt hebben over het beleid of besluit waarvoor een participatieve traject wordt georganiseerd, maar niet per se te karakteriseren is op basis van opleiding of andere kenmerken. Specifieke aandacht voor het ‘stille midden’ als een soort maatschappelijke groep die ondervertegenwoordigd kan zijn tijdens publieksparticipatie is een andere invulling van het begrip diversiteit dan dat beschikbaar in de bestaande wetenschappelijke literatuur over diversiteit, waar het stille midden niet echt besproken wordt.

In de interviews zijn we verder ingegaan op de vraag hoe wordt gedacht over het thema diversiteit in Zuid-Holland. We hebben de bevindingen onderverdeeld in vier thema’s: a) wie wil je ‘aan de tafel’ hebben?; b) wie zijn over- of ondervertegenwoordigd?; c) manieren om een representatieve groep deelnemers mee te laten doen; en d) hoe evalueer je of genoeg mensen hebben meegedaan?

#### *A. Wie wil je aan de tafel hebben?*

Respondenten zijn allereerst gevraagd *wie* ze idealiter ‘aan de tafel’ zouden willen hebben bij publieke participatieprocessen. De antwoorden zaten hierbij in de basis vaak op dezelfde lijn: iedereen, of in ieder geval iedereen die kan aantonen belanghebbende te zijn.<sup>167</sup> Hierbij werd wel de kanttekening geplaatst dat het belangrijk is om maatwerk te leveren en per project te kijken wie mogelijk geraakt worden door een bepaald plan of project, om hier vervolgens een participatieplan

---

<sup>165</sup> Gemeenten Katwijk, Analyse van de 1e Participatieronde over de Regionale Energiestrategie, 2021, p. 3.

<sup>166</sup> *ibid.*

<sup>167</sup> Interview G2; G3; G4; G16a; O3; S3.

voor op te stellen.<sup>168</sup> Centraal staat ook dat je “*echt een hele oprechte en zorgvuldige inspanning pleegt, bij iedere stap opnieuw, om de mensen op de hoogte te stellen*”.<sup>169</sup>

Het belang van diversiteit uit zich onder andere in het in kaart brengen van diverse perspectieven van inwoners om zo tot betere, gewogen beslissingen te komen. In algemene zin werd representativiteit hierbij als graadmeter genoemd: het betrekken van een brede afspiegeling van verschillende groepen in de samenleving, waarbij niet alleen gekeken wordt naar demografische gegevens zoals leeftijd of geslacht, maar ook bijvoorbeeld naar huizenbezitter versus huurder.<sup>170</sup> Een onderliggend thema is het zorgen dat een verscheidenheid aan *belangen* aan bod kan komen in een participatieproces. Hierbij dachten respondenten bijvoorbeeld aan “*betrouwbaarheid van levering en betaalbaarheid*”,<sup>171</sup> “*gezondheid van de mensen die in de buurt wonen*”,<sup>172</sup> en de “*leefkwaliteit van mensen*”.<sup>173</sup> Ook waren er volgens respondenten ook belangen die momenteel oververtegenwoordigd zijn in participatieprocessen, zoals horizonvervuiling: “*als je naar buiten kijkt, welke horizon dan ook, staan er altijd dingen die je storen. Nou windmolens staat daar absoluut niet bij mij bovenaan het lijstje.*”<sup>174</sup> Voorbeelden van belangen die momenteel echter niet altijd voldoende worden meegenomen zijn bijvoorbeeld “*lange termijn*”<sup>175</sup> en belangen die zichzelf niet kunnen vertegenwoordigen, zoals natuurwaarden, volgens respondenten.<sup>176</sup> Door een representatieve groep aan inwoners deel te laten nemen aan het besluitvormingstraject kunnen de verschillende individuele belangen die burgers meenemen gewogen worden en gespiegeld worden aan het algemeen belang.

### *B. Wie zijn over- of ondervertegenwoordigd?*

Daadwerkelijk een representatieve groep inwoners om de tafel krijgen is voor veel gemeenten echter nog wel een uitdaging, onder andere omdat sommige groepen moeilijk te bereiken zijn.<sup>177</sup>

---

<sup>168</sup> Interview G1; G9; G10a; G10b; G13; G15a; R2b; R7b.

<sup>169</sup> Interview R4b; R4a.

<sup>170</sup> Interview G3;

<sup>171</sup> Interview G8.

<sup>172</sup> Interview S4. Ook genoemd in S5.

<sup>173</sup> Interview S5.

<sup>174</sup> Interview G19. Ook genoemd in S5.

<sup>175</sup> Interview R6.

<sup>176</sup> Interview G15b; G16b; G18d; G19.

<sup>177</sup> Interview G4.

Om deze reden is aan de respondenten gevraagd wie er volgens hen precies *over-* al dan niet *ondervertegenwoordigd* zijn in participatieprocessen. Hierbij kwam het volgende beeld naar voren in de data, waarbij wordt beschreven hoe vaak respondenten verschillende categorieën noemden.

<b>Oververtegenwoordigd</b>		<b>Ondervertegenwoordigd</b>	
Duidelijke tegenstanders van de energietransitie	14	Jongeren	12
Duidelijke voorstanders van de energietransitie	9	Mensen die geen sterke mening hebben over de energietransitie (de middenmoot)	11
50+ mannen	9	Gezinnen	7
Mensen die zich verbonden voelen met het desbetreffende thema	5	Mensen die geen Nederlands spreken	5
Mensen gericht op techniek	3	Voorstanders van de energietransitie	3
Mensen die veel tijd hebben	3	Laaggeletterden	2
Hoogopgeleiden	3	Starters	1
Blanke mannen	3	Dorpsoverleggen	1
Nukkige mannen	1	Minderbedeelden	1
Mensen die ontkennen dat het klimaat verandert	1	Mensen die praktisch zijn opgeleid	1
Mensen die Nederlands spreken	1	Digitaal onhandige mensen	1

*Tabel 1: 'Wie zijn over- en ondervertegenwoordigd in publieke participatietrajecten?'*

Het patroon wat hieruit kan worden afgeleid is dat vooral voor- en tegenstanders van energieprojecten oververtegenwoordigd zijn, terwijl de middenmoot gemist wordt. Dit kan het participatietraject erg ontregelen: waar sommige bewoners “*heel erg de hakken in zand zetten*”,

zijn er anderen die “*roepen dat het veel harder en sneller en groter moet*”.<sup>178</sup> Het kan voor gemeenten erg moeilijk zijn om daar een middenweg in te vinden.<sup>179</sup> Het zijn volgens de respondenten ook steeds *dezelfde* type mensen die gezien worden; voornamelijk oudere mannen met een sterke kennisbasis en veel affiniteit met het thema. Dit is in lijn met de bestaande literatuur (Entradas, 2016; Hall e.a., 2011; Squintani, 2017). Naast dat hiermee de poel aan perspectieven en ideeën kleiner wordt, werd ook geregeld als risico genoemd dat “*harde roepers*” vaak veel meer aandacht krijgen dan de “*stille meerderheid*”.<sup>180</sup> Dit vertaalt zich ook in aandacht van de pers, en gemeenteraadsleden kunnen hier volgens een van de respondenten ook erg gevoelig voor zijn.<sup>181</sup>

Een belangrijke oorzaak voor een gebrek aan diversiteit is volgens een van de respondenten de wijze waarop participatieprocessen ingericht worden: inloopavonden geven een “*podium*” aan bepaalde groepen met een sterke mening, terwijl het gesprek “*in de bredere context met een breder deel van de omgeving*” vaak nog niet gevoerd wordt.<sup>182</sup> Twee groepen die er voor verschillende respondenten uitspringen zijn gezinnen en jongeren.<sup>183</sup> Hiermee wordt ook hun belang niet altijd even goed belicht, terwijl: “*het gaat om hun toekomst en hun aarbol, waar zij ook nog op moeten leven*”.<sup>184</sup> Daarnaast werden ook andere groepen genoemd, zoals mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn of die op een andere manier een taalachterstand hebben.<sup>185</sup>

Voor elk van de ondervertegenwoordigde groep geldt dat deze groep een kennisachterstand heeft vergeleken met de “*usual suspects*”.<sup>186</sup> Dit brengt ook uitdagingen met zich mee om iedereen op hetzelfde kennisniveau te krijgen tijdens participatieprocessen.<sup>187</sup> Zoals een van de respondenten uitlegde:

---

<sup>178</sup> Interview G3.

<sup>179</sup> *ibid.* Ook genoemd in interview G10.

<sup>180</sup> Interview R3a; R7b; G10a.

<sup>181</sup> Interview R2a; R3a.

<sup>182</sup> Interview R1.

<sup>183</sup> Interview G1; G4; G5; G6; G10a; G11; G12; G15b; R2a; R3b; R6; S2.

<sup>184</sup> Interview G1.

<sup>185</sup> Interview G1; G10a; G17; S1; S2.

<sup>186</sup> Interview G18a.

<sup>187</sup> Interview G10.



*“Wat wel een dilemma is, kijk er is de wens om juist unusual suspects om de tafel te krijgen, maar het is natuurlijk wel een redelijk hardcore beleidsdocument, waar de gemiddelde Nederlander misschien ook helemaal niet de wens heeft om daarin mee te denken”<sup>188</sup>*

Hiermee ligt er ook een uitdaging voor de organiserende partijen om te zorgen dat participatietrajecten toegankelijk zijn voor een brede groep. Wat hier ook belangrijk is te benoemen: het gaat niet alleen om mensen hun zegje te laten doen, maar ook om ze *erbij* te houden in een proces.<sup>189</sup> Zeker bij langere, ingewikkelde processen, is er in de ervaring van de respondenten namelijk een grote kans dat mensen met minder affiniteit ook snel weer afhaken.<sup>190</sup>

### *C. Manieren om een representatieve groep deelnemers mee te laten doen*

Respondenten zijn vervolgens gevraagd of ze ideeën en werkmethoden voor ogen hadden, of wellicht al hebben ingezet, om een representatieve groep mensen ‘om de tafel’ te krijgen en te houden. De eerste stap bij het behalen van een zekere mate van diversiteit is mensen *bereiken*. Respondenten geven aan dat er in hun ervaring meerdere middelen nodig zijn om de verschillende groepen bewoners aan te spreken.<sup>191</sup> Een respondent gaf als voorbeeld:

*“Zowel online als offline, laat de mensen naar jou toe komen, maar ga ook zelf naar de mensen toe. Ja, zorg dat mensen je zien, dus ga er niet vanuit dat iedereen de gemeenteberichten in de lokale krant leest of dat iedereen op de Facebook-pagina van de gemeente zit of iedereen de nieuwsbrief van de gemeente leest.”<sup>192</sup>*

Een aanpak die hierbij wordt gehanteerd is om breed te beginnen aan de hand van diverse middelen en online en offline kanalen,<sup>193</sup> om dit vervolgens aan te vullen met strategieën specifiek gericht op de doelgroepen die na metingen nog blijken te missen.<sup>194</sup> Dit kan dan bijvoorbeeld heel gericht via een brief aan bewoners in specifieke straten of wijken en door middel van persoonlijke

---

<sup>188</sup> Interview G18a.

<sup>189</sup> Interview G16b.

<sup>190</sup> *ibid*; Interview S5.

<sup>191</sup> Interview G5; G6.

<sup>192</sup> Interview G6.

<sup>193</sup> Interview G16a; G24a.

<sup>194</sup> Interview R3a.

gesprekken in die gebieden.<sup>195</sup> Eén van de respondenten werkt aan een “*tweesporenbeleid*”, waarbij de “*minder complexe gevallen*” die goed aansluiten op provinciaal beleid meer locatie-specifiek worden ingericht, waar grootschalige vraagstukken breder en meer gebiedsgericht worden benaderd.<sup>196</sup>

In algemene zin benadrukten respondenten dat het belangrijk is om de concrete relevantie van energieprojecten voor inwoners vanaf het begin van het participatietraject duidelijk te communiceren.<sup>197</sup> Verder werd ook het belang van persoonlijk contact benoemd, met het advies om als overheid actief aan de slag te gaan met het benaderen van mensen.<sup>198</sup> Dit lijkt kleinere, landelijke gemeenten beter af te gaan, omdat deze dichter bij hun inwoners staan, aldus een van de respondenten.<sup>199</sup> Verschillende gemeenten sturen verder aan op wijkregisseurs of andere lokale ‘schakels’ tussen gemeente en de bewoners.<sup>200</sup> Actieve deelnemers aan participatietrajecten worden ook gevraagd om hun mede-wijkbewoners te activeren, wat vervolgens kan leiden tot een hogere participatiegraad.<sup>201</sup>

Met betrekking tot werkvormen voor specifieke doelgroepen lijkt vooral bij (jonge) gezinnen de switch naar digitale werkvormen een positieve rol te hebben gespeeld, waarbij men “*vanuit huis gewoon kon kijken, kon inloggen*”.<sup>202</sup> Waar sommigen het fijn vinden fysiek met iemand in gesprek te gaan, kan het digitale format voor anderen weer veel toegankelijker zijn.<sup>203</sup> Voor jongeren worden verschillende middelen ingezet, waaronder leertrajecten op middelbare scholen, waarbij jongeren binnen hun studietraject de kans krijgen mee te denken en betrokken te worden.<sup>204</sup> Een andere vorm waarop de doelgroep jongeren werd bereikt is door middel van tussenpersonen, zoals een Jong-RES vertegenwoordiger die als brug tussen de overheid en jongeren kan optreden.<sup>205</sup> Ten slotte werd ook een op ‘Tinder’ gebaseerde app genoemd waarop o.a. jongeren door te ‘swipen’

---

<sup>195</sup> Interview R7a.

<sup>196</sup> Interview G7.

<sup>197</sup> Interview G9; G17; O3.

<sup>198</sup> Interview G17.

<sup>199</sup> Interview G16b.

<sup>200</sup> Interview G24a.

<sup>201</sup> Interview G11.

<sup>202</sup> Interview R7b; G10b.

<sup>203</sup> Interview G10b.

<sup>204</sup> Interview R7a.

<sup>205</sup> Interview R3b.

hun voorkeuren voor bepaalde energiestrategieën kunnen aangeven.<sup>206</sup> Hierbij werd wel de kanttekening geplaatst dat het experimenteren met deze ‘Swipocratie’ app in een ondervraagde gemeente leidde tot veel weerstand onder de raadsleden: “*die vonden het echt een belachelijk gedoe. Dat wij het in ons hoofd hebben gehaald om dat in te zetten.*”<sup>207</sup> Deze raadsleden wilden wel meer participatie, maar dan wel in de vorm van fysieke bijeenkomsten, waar je volgens deze respondent dan ook weer dezelfde geijkte groep mensen ziet.<sup>208</sup>

Diverse andere middelen worden ingezet om te zorgen dat andere moeilijk te bereiken doelgroepen alsnog bereikt worden, zoals beeldcommunicatie zonder gesproken tekst, om boodschappen toegankelijk te maken voor mensen die laaggeletterd of niet-Nederlandstalig zijn.<sup>209</sup> Veel gemeenten zijn zich ook steeds meer bewust van het belang van toegankelijk communiceren: “*alleen al het woord ‘energiestrategie, dat is een moeilijk woord’.*”<sup>210</sup> Een van de gemeenten gaf bij een lokale enquête de mogelijkheid aan mensen om te bellen als de taal een barrière was – een optie waar overigens geen gebruik van is gemaakt.<sup>211</sup> Voor het verder doorbreken van taalbarrières en het benaderen van niet-Westerse bewoners werd voorgesteld om zulke bewoners actiever op te zoeken, bijvoorbeeld in de buurt van moskeeën of in wijken waar veel mensen wonen die nu gemist worden bij participatietrajecten.<sup>212</sup> Mogelijk zouden hierbij ook andere bewoners ingezet kunnen worden om te helpen met het vertalen van informatie.<sup>213</sup> Een mooi voorbeeld uit een van de ondervraagde gemeenten zijn taalcoaches die bij mensen thuishkomen voor Nederlandse les, maar nu ook opgeleid zijn om zaken met betrekking tot bijvoorbeeld isolatie en ventilatie te signaleren en energieadvies op maat te geven.<sup>214</sup>

Ten slotte maken verschillende gemeenten ook gebruik van methoden waarbij een representatieve groep gecreëerd wordt op basis van selectie of loting. Voorbeelden zijn inwoners panels, waarbij een representatieve groep inwoners periodiek om hun mening wordt gevraagd, bijvoorbeeld met

---

<sup>206</sup> Interview G5.

<sup>207</sup> Interview G5.

<sup>208</sup> Interview G5.

<sup>209</sup> Interview G15a.

<sup>210</sup> Interview O3.

<sup>211</sup> Interview G2.

<sup>212</sup> Interview G14, G15a, G15b

<sup>213</sup> Interview G15b.

<sup>214</sup> Interview G19.

enquêtes.<sup>215</sup> Burgerberaden werden ook vaak naar voren gebracht als mogelijke werkvorm, waarbij een groep burgers wordt geselecteerd op basis van bepaalde kenmerken zoals leeftijd, geslacht en opleiding, om hiermee te komen tot meer genuanceerde gesprekken.<sup>216</sup> Tegelijk worstelen verschillende gemeenten er ook wel mee dat dit kan leiden tot situaties waarin bepaalde mensen die wel mee *willen* doen, deze mogelijkheid niet meer hebben. Om deze reden blijft het belangrijk om een verscheidenheid aan werkvormen in te zetten.

*D. Hoe evalueer je of genoeg mensen hebben meegedaan: resultaat- versus inspanningsverplichting?*

Eerder in dit hoofdstuk werd ‘representativiteit’ op basis van de empirische data gelinkt aan de gedeelde opvatting onder respondenten over de te behalen diversiteit bij participatietrajecten. Sommige respondenten stelden hierbij een resultaatgerichte aanpak voor, waarbij kwantitatief, per doelgroep vooraf doelen worden gesteld die achteraf kunnen worden getoetst.<sup>217</sup> Bij uitgezette enquêtes gebeurt dit in sommige gevallen al, waarbij bijvoorbeeld de respons wordt geëvalueerd op basis van de demografische gegevens van respondenten.<sup>218</sup> Een andere methode die voorgesteld werd is het werken met een ringverdeling: in een straal van een kilometer om een bepaald project wordt een bepaald percentage deelname als doel gesteld, een ring verder een iets lager percentage, enzovoorts.<sup>219</sup>

Bij intensievere participatietrajecten lijkt een kwantitatieve aanpak verschillende respondenten niet passend, dan wel nuttig.<sup>220</sup> Hierover kan ook wel onenigheid bestaan tussen de verwachtingen van ambtenaren tegenover die van raadsleden of wethouders:

*“Voor de wethouder was dat best wel kwantitatief, de hoeveelheid mensen kwam heel erg duidelijk altijd naar voren. En ik denk ook dat het erg sterk wordt ingegeven door of er insprekers zijn en of die wel of niet tevreden zijn met het proces”<sup>221</sup>*

---

<sup>215</sup> Interview G4.

<sup>216</sup> Interview R3b; G17; G18a.

<sup>217</sup> Interview S2.

<sup>218</sup> Interview R6.

<sup>219</sup> Interview S3.

<sup>220</sup> Interview G5.

<sup>221</sup> Interview G2.

Vanuit de praktijk werd verder benadrukt dat er een verschil is tussen mensen *bereiken* en mensen die *meedoen*. Via bijvoorbeeld sociale mediakanalen is goed te meten hoeveel mensen een uitnodiging hebben gezien.<sup>222</sup> Ook wanneer mensen niet daadwerkelijk naar een bijeenkomst komen, kan wel al een stap zijn gemaakt in de informatievoorziening voor deze groep. Verder werd benadrukt dat je met een kleinere groep het voordeel hebt dat je meer de diepte in kan gaan, waarbij het belangrijkste doel is dat je “*de verschillende perspectieven vertegenwoordigd hebt*”.<sup>223</sup> Er kan wat dit betreft volgens respondenten ook wel een bepaalde verzadiging optreden: “*op het moment dat je 50 meningen hebt, dan heb je ze allemaal wel. Het is vaak niet zo dat de 51<sup>e</sup> persoon echt iets heel anders zegt.*”<sup>224</sup>

De vraag is dan wanneer je ‘tevreden kan zijn’ over de inspanning die geleverd is. Door verschillende respondenten werd gesteld dat er in voorgaande trajecten “*echt heel veel aan gedaan is*”,<sup>225</sup> terwijl de perceptie was dat andere gemeenten wellicht “*terughoudender*” zijn geweest in hun participatie inspanningen.<sup>226</sup> Zoals een van de respondenten deelde:

*“Ik denk dat je tevreden kan zijn als je alles uit de kast hebt gehaald als gemeente om iedereen te bereiken, en vervolgens maakt het niet zoveel uit. Want als je met wat minder mensen in gesprek gaat kan je veel dieper op de materie in, heb je veel betere gesprekken dan met zo'n enorm grote groep. Dus eigenlijk gaat het er ons om dat we gewoon stappen kunnen maken.”*<sup>227</sup>

In deze context waren veel respondenten terughoudend over een mogelijke resultaatverplichting, waarbij vooraf bindende doelen worden gesteld over hoeveel mensen mee moeten doen aan het traject. Tegelijk werd ook wel het belang erkend van het duidelijk hebben welke inspanning gepleegd is, en wat daarvan de opbrengst is geweest. Als bijvoorbeeld tijdens het proces blijkt dat groepen missen, kan de organisator op basis van een inspanningsverplichting laten zien dat hierop

---

<sup>222</sup> Interview R2b; R3b.

<sup>223</sup> Interview G12.

<sup>224</sup> Interview G3.

<sup>225</sup> Interview G1; G7.

<sup>226</sup> Interview R3b.

<sup>227</sup> Interview G7.

bijgestuurd is, om toch uiteindelijk een representatief beeld te krijgen van de groepen én hun belangen in een bepaald gebied.<sup>228</sup>

### 3.2.3 Lokale perspectieven over doorwerking (invloed)

#### 3.2.3.1 Huidige mogelijkheden voor invloed

In de interviews is ten slotte het thema ‘invloed’ in detail besproken. Allereerst is aan de respondenten gevraagd in hoeverre er *momenteel* sprake is van invloed die burgers uit kunnen oefenen op de uitkomsten van een besluitvormingstraject. Verschillende respondenten wezen hierbij op een verschil tussen invloed ‘op papier’ en in de praktijk. Zo deelde een gemeenteambtenaar dat, hoewel in een participatietraject naar de inwoners was gecommuniceerd dat er veel invloed uitgeoefend zou kunnen worden: “*mij is nou eigenlijk niet eens zo heel duidelijk in hoeverre dat echt is gebeurd*”.<sup>229</sup> Dit had volgens de respondent ook te maken met het schaalniveau van besluitvorming:

*“Omdat het natuurlijk een regionale kwestie is geweest, is het steeds moeilijker te zien wat jij als gemeente ook hebt gedaan. En dan is het nog moeilijk hoe dan weer die inwoners daar weer invloed hebben gehad.”*<sup>230</sup>

In andere gevallen werd die invloed veel duidelijker gezien. Een voorbeeld wat genoemd werd is een windmolenpark, waar bij de raad ook al twijfels waren over de locatie, en de mening van de inwoners uiteindelijk “*als doorslaggevend overgenomen [is] om het ook niet te doen*”.<sup>231</sup> Het moet ook een optie zijn om uiteindelijk te besluiten een project niet door te laten gaan, aldus een andere respondent: “*want anders kun je ook niet open het gesprek voeren*”.<sup>232</sup>

Tegelijk werden ook verschillende voorbeelden van participatieprocessen genoemd waarbij burgers in de praktijk geen betekenisvolle rol hebben kunnen spelen bij de totstandkoming van het uiteindelijke besluit. Zulke trajecten dienen, aldus een van de respondenten, alleen om een inwoner

---

<sup>228</sup> Interview S3.

<sup>229</sup> Interview G2.

<sup>230</sup> Interview G2.

<sup>231</sup> Interview G24a.

<sup>232</sup> Interview G13.

het “gevoel te geven dat die kan meedenken”.<sup>233</sup> In zulke gevallen kan wellicht beter worden afgezien van het organiseren van participatietraject, zoals een respondent stelde:

*“Tuig niet met een heel participatievoorstel iets op, met een grote bijeenkomst, en ga niet met z'n allen twee uur zitten praten als de uitkomst is; goed om te weten hoe jullie er in zitten, maar we doen het toch.”*<sup>234</sup>

Een andere gemeenteambtenaar deelde een vergelijkbaar sentiment: *“ik denk dat het uitgangspunt wel moet zijn is dat je het samen doet en niet dat je in achterkamertjes al dingen besluit en vervolgens voor de vorm nog om meningen vraagt, terwijl je toch al weet wat de oplossing is.”*<sup>235</sup> Dit is niet alleen voor het eigen traject desastreus, aldus een volgende respondent, *“maar ook voor alle toekomstige collega's die ook een keer ergens willen participeren. Dus als je van plan bent er niets mee te doen: blijf thuis en bedenk het zelf en val mensen er niet mee lastig.”*<sup>236</sup>

Hieruit blijkt dat het vraagstuk over ‘invloed’ geven aan de burgers sterk gepaard gaat met de vraag over het organiseren van een ‘dialogo’. Deze twee elementen zijn in de beleving van deze respondenten functioneel aan elkaar gekoppeld: een dialoog aangaan betekent invloed geven aan mensen. Met andere woorden: een gesprek waarin een van de partijen *geen* invloed heeft, is nog geen dialoog.

### 3.2.3.2 Hoeveel invloed zou het publiek moeten hebben op besluitvorming?

Uit de geanalyseerde overheidsdocumenten valt vooral op dat er verschillende niveaus van invloed denkbaar zijn in een participatieproces. Ook al worden verschillende termen gebruikt om de mate van invloed aan te duiden, deze termen relateren toch aan de bekende ‘trias’ van informeren, raadplegen en laten beslissen. Zo staat de volgende opsomming in de Participatie- en communicatiestrategie Energietransitie van gemeente Gouda:

*“1. Meebeslissen: De belanghebbende heeft een (formeel) beslissende rol.*

---

<sup>233</sup> Interview G6.

<sup>234</sup> Interview G24a.

<sup>235</sup> Interview G6

<sup>236</sup> Interview G12. Vergelijkbare opmerkingen werd gemaakt in interviews G4 en G24a.

2. *Meewerken: De belanghebbende werkt mee aan het opstellen van het beleid en heeft daarin een actieve rol.*

3. *Meedenken: De belanghebbende is een gesprekspartner bij het ontwikkelen van beleid. Als wordt gesproken van meedenken, wordt gesproken van een adviserende rol. De input wordt daadwerkelijk meegenomen in het beleid. Het is binnen deze trede ook mogelijk om een raadplegende rol (vrijblijvend input ophalen) in te zetten.*

4. *Meeweten: De belanghebbende wordt op de hoogte gebracht van het project. De belanghebbende heeft geen inbreng.”<sup>237</sup>*

In gemeente Den Haag wordt over 5 niveaus van invloed gesproken, die vervolgens worden gekoppeld aan verschillende rollen van de gemeente in het participatieproces:

*“Bij ieder project kijken we opnieuw naar op welk niveau van de participatieladder inwoners betrokken worden. De verschillende niveaus van participatie zijn bovendien vastgelegd in de huidige Inspraak- en participatieverordening (Den Haag, 2012). Het is bij de realisatie van de Energietransitie van groot belang zoveel mogelijk kansrijke projecten te laten slagen en mede-eigenaarschap bij inwoners te organiseren. Dit vergroot de kans op draagvlak en het zetten van steeds weer een nieuwe stap.”<sup>238</sup>*

De passage laat zien dat de mate van invloed per proces kan variëren. Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat over het geven van invloed aan het publiek niet wordt gedacht aan één niveau van invloed in het specifiek. Verder komt vooral naar voren dat er bewustzijn is over het belang van het bepalen van het niveau van invloed dat wordt gegeven aan het publiek, en dat er hierbij keuzes er moeten worden gemaakt.

Dit beeld resoneert ook met de interviews. Met betrekking tot de vraag hoeveel invloed het publiek in een *ideale wereld* zou hebben werd allereerst door respondenten vooropgesteld dat de mate van invloed “*heel erg afhankelijk [is] van het traject en hoeveel ruimte daarin zit*”.<sup>239</sup> Meer concreet bleken de perspectieven op invloed erg te verschillen onder de deelnemers. Zo stelden sommige

---

<sup>237</sup> Gemeente Gouda, Participatie- en communicatiestrategie Energietransitie, 2020, p. 5.

<sup>238</sup> Gemeente Den Haag, Participatie in de energietransitie inzichtelijk, 2021, p. 6.

<sup>239</sup> Interview G18a.



respondenten dat de invloed van burgers heel groot moet kunnen zijn, ook wanneer dit botst met *“het tempo waarmee we de energietransitie uitrollen”*.<sup>240</sup> De gedachte hierachter is dat de energietransitie een *“proces van ons allen”* is, en niet alleen van de overheid.<sup>241</sup> Ook het belang van invloed voor draagvlak werd benoemd: *“zoveel mogelijk [invloed], want alleen dan krijgen we een zo'n breed mogelijk draagvlak.”*<sup>242</sup> Tegelijk werd hierbij ook opgemerkt dat ook het algemene belang, en het belang van de energietransitie, in het vizier moet blijven, ook als dit betekent dat impopulaire beslissingen genomen moeten worden.<sup>243</sup>

Als voorbeeld voor het realiseren van een gezamenlijk besluitvormingsproces werd de methode van ‘co-creatie’ genoemd, waarbij burgers door het aandragen van hun argumenten en belangen bijdragen aan een goede besluitvorming.<sup>244</sup> Een andere respondent beschreef co-creatie als een proces waarbij samen een *“ontwerpend onderzoek”* wordt ingegaan: *“ga met elkaar boven die kaart hangen, ga kijken, ga met landschapsarchitecten erbij bijvoorbeeld. Wat zou je wel kunnen doen?”*<sup>245</sup> Tijdens dit proces kan ook actief van elkaar geleerd worden en essentiële informatie worden gedeeld: *“daar ligt misschien al een buisleiding met gevaarlijke stoffen, 'oh, oké, wist ik niet'. En zo ga je met elkaar in gesprek over het gebied”*.<sup>246</sup> Een andere respondent stelde verder dat, wanneer na een proces van co-creatie blijkt dat er *“gewoon echt geen draagvlak is”*, dit ook als uitkomst aanvaard moet worden door beleidsmakers.<sup>247</sup> Door verschillende andere geïnterviewden werd verder de gezondheid van de inwoners genoemd als belangrijkste reden om van een project af te zien en, waar nodig, te luisteren naar *“een kleine groep”*.<sup>248</sup> Groepen die een mindere mate van betrokkenheid hebben in een gebied, die daar bijvoorbeeld niet wonen, zouden volgens een andere respondent dan weer minder invloed moeten kunnen uitoefenen.<sup>249</sup> Wat verder belangrijk werd gevonden, is om rechtlijnig te zijn in hoe met co-creatie omgegaan wordt door de gemeenteraden. Wanneer er sprake is van een door de bevolking gedragen plan dat tot stand is

---

<sup>240</sup> Interview G8; G13.

<sup>241</sup> Interview G8. Ook benoemd in interview S5.

<sup>242</sup> Interview G1. Een vergelijkbaar antwoord werd gegeven in interview G4.

<sup>243</sup> Interview G1.

<sup>244</sup> Interview R1.

<sup>245</sup> Interview G5.

<sup>246</sup> Interview G5.

<sup>247</sup> Interview G13.

<sup>248</sup> Interview S4.

<sup>249</sup> Interview R4b.

gekomen op basis van co-creatie, waar vervolgens door de raad niets mee gebeurt, “*dan zijn we eigenlijk klaar*”, aldus een van de respondenten.<sup>250</sup>

Verschillende respondenten stelden zich een minder invloedrijke rol van burgers voor. Zo stelden verschillende respondenten dat, waar het bij publieke participatie nog weleens de vraag kan zijn in hoeverre een representatieve groep deelneemt, het democratische proces van verkiezingen in Nederland al in een “*representatief medium*” voorziet.<sup>251</sup> Zoals een andere respondent beschreef: “*invloed op klimaatakkoord zeg maar en de RES hebben ze kunnen hebben bij de verkiezingen, even als je het heel plat slaat*”.<sup>252</sup> Verschillende respondenten wezen ook naar de gemeenteraden, als lokale volksvertegenwoordigers, als entiteiten die de uiteindelijke knopen door moeten hakken.<sup>253</sup> De meningen van burgers moeten wel bekend zijn, waarna een democratisch gekozen orgaan het besluit neemt, zoals een van de respondenten stelde: “*een democratisch besluit nemen is toch enigszins tegemoet te komen aan bezwaren of plannen aan te pakken, om een middenvorm te kiezen. Enigszins polderen*”.<sup>254</sup> De overheid is dan het aangewezen orgaan om belangenafwegingen te maken: “*ieder belang moet meegenomen worden, maar als ik het alleen aan jou ga vragen, als burger, jij neemt één belang mee. Misschien twee, maar niet alle belangen*”.<sup>255</sup> Zoals een andere respondent stelde: “*Je kan niet bij iedereen langsgaan. Dus dat is een uitstekende rol voor de raden, om uiteindelijk op basis van wat is opgehaald vanuit de inwoners, de stakeholders, om daar een besluit op te nemen*”.<sup>256</sup>

In het verlengde hiervan stelde een van de respondenten dat het belangrijk is te realiseren dat, hoewel publieke participatie “*heel belangrijk is en dat je beleid er beter door wordt als je samenwerkingen aangaat en het gesprek voert*”, de input van het publiek niet het enige is wat een rol speelt bij besluitvorming.<sup>257</sup> Hier spelen bijvoorbeeld ook zaken als “*financiën, infrastructuur, beschikbare technieken en ja... Op basis van alle input moet het bestuur een keuze kunnen maken*

---

<sup>250</sup> Interview R7b.

<sup>251</sup> Interview G2.

<sup>252</sup> Interview G3.

<sup>253</sup> Interview G7.

<sup>254</sup> Interview G14.

<sup>255</sup> Interview O2.

<sup>256</sup> Interview G7.

<sup>257</sup> Interview G6.

*en ook uitleggen op welke wijze hij welke input heeft meegenomen en waarom*".<sup>258</sup> Ook andere respondenten benadrukten dat het besluitvormingsproces een *"samenspel tussen gemeente, burger, maar ook partijen die het uiteindelijk gaan doen"* is,<sup>259</sup> waar een andere respondent ook het belang van het maken van een *"integrale afweging"* benadrukte.<sup>260</sup> Om deze reden werd draagvlak en de meningen van omwonenden gezien als *"een heel belangrijke maar geen doorslaggevende factor"* voor het uiteindelijke besluit.<sup>261</sup> Zoals een andere respondent samenvatte: *"er is altijd wel iemand die het niet wil. Dus dan zal er niks doorgaan"*.<sup>262</sup>

Ten slotte waren er ook diverse respondenten die niet helemaal goed wisten wat de invloed van burgers zou moeten zijn. Zo stelde een van de respondenten er vrij *"tweeledig"* in te zitten: wanneer er een gedegen participatietraject is doorlopen, dan zou dat ook doorslaggevend moeten kunnen zijn op de besluitvorming, maar tegelijk hoort er ook nog wel een *"bepaalde mate van bestuurlijke afweging"* te zijn.<sup>263</sup> Een andere respondent had een vergelijkbare twijfel:

*"Als je alleen blijft steken in informeren dan neem je participatie niet serieus genoeg, dus je zult een verdiepende stap denk ik wel moeten maken. Hoe diep die stap gaat, gaat het over meedenken, meebeslissen of mee-creëren... Ik vind het lastig, want je gaat uiteindelijk ook uit van een bepaalde expertise die mensen die beslissingen moeten nemen hebben."*<sup>264</sup>

Ook andere vergelijkbare punten werden naar voren gebracht, zoals: *"de wens is dan wel dat ze er veel invloed op kunnen uitoefenen, maar als je zoveel wensen bij elkaar krijgt dan weet je ook gewoon dat er ook wensen haaks op elkaar staan."*<sup>265</sup> Ook werden verschillende *disclaimers* geplaatst; zo kan het geven van invloed ook botsen met bepaalde doelen die op gemeentelijk niveau gesteld zijn, of bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen.<sup>266</sup> Gemeenten hebben in het licht van overkoepelend beleid en doelen zelf *ook* niet altijd evenveel keuzevrijheid, *"dus dan kan je ze ook*

---

<sup>258</sup> Interview G6.

<sup>259</sup> Interview G18a.

<sup>260</sup> Interview G11.

<sup>261</sup> Interview G18c.

<sup>262</sup> Interview O2.

<sup>263</sup> Interview S2.

<sup>264</sup> Interview R3b.

<sup>265</sup> Interview R2b.

<sup>266</sup> Interview G4.

*niet aan inwoners geven, die keuzes*".<sup>267</sup> De ruimte voor invloed moet er dus wel daadwerkelijk zijn, aldus een andere respondent: *"als er opeens dubbel zoveel windmolens moet komen omdat het Rijk dat wil. Ja, dan moet je ze daar niet mee lastig vallen. Dan moet je gewoon zeggen: 'Zo gaat het gebeuren'."*<sup>268</sup>

### 3.2.3.3 Hoe wordt invloed ingericht?

In de voorgaande paragrafen is besproken wat volgens de respondenten *momenteel* de mate van invloed momenteel is, en wat deze idealiter *zou moeten* zijn. Door de deelnemers aan de interviews zijn daarnaast ook diverse inzichten gedeeld over hoe invloed ingericht zou kunnen worden.

Verschillende respondenten stelden allereerst dat de reikwijdte van invloed vooraf al duidelijk moet zijn, waarbij de verwachtingen van burgers actief gemanaged worden.<sup>269</sup> Zoals een van de respondenten stelde:

*"Het helpt om ook echt transparant te zijn waar de mensen over gaan. Dat is ook vooraf hè? [...] je moet volgens mij wel helder hebben wat hun inbreng in het totale plaatje gaat zijn, hoe dat wordt afgewogen."*<sup>270</sup>

Als dit niet gebeurt kunnen *"valse verwachtingen"* worden geschept, waarbij mensen het idee hebben dat ze veel invloed hebben en *"vervolgens doet de gemeente toch wat ze wil"*.<sup>271</sup> Een ander voorbeeld met betrekking tot verwachttingsmanagement wat genoemd werd is dat naar inwoners toe bijvoorbeeld gecommuniceerd wordt: *"er komt een zonneweide, daarover valt niet meer te discussiëren, dat is al besloten, maar we gaan wel met u om tafel zitten om te kijken hoe we dat het beste in kunnen kleden"*<sup>272</sup> Verder moet ook goed worden gekeken naar de voorkeuren van inwoners met betrekking tot invloed. In de ervaring van een van de respondenten willen bewoners

---

<sup>267</sup> Interview G17.

<sup>268</sup> Interview R6.

<sup>269</sup> Interview G16a.

<sup>270</sup> Interview G11.

<sup>271</sup> Interview G15b.

<sup>272</sup> Interview G10b.

vaak graag meepraten met “*het kleine in de buurt*”, en “*wat betekent het voor mij, en hoe zit het met de buurt?*”<sup>273</sup>

Ook de verwachtingen richting de gemeenteraden werden benoemd. Zoals een van de respondenten stelde: “*aan de voorkant roepen ze wel altijd: we moeten participeren, we moeten iedereen betrekken. Maar ik ben wel benieuwd, dat op het moment dat dat dan in het proces is gegaan, wat dan uiteindelijk het besluit wordt.*”<sup>274</sup> Om te zorgen dat ook de verwachtingen van het participatieproces duidelijk zijn, is het belangrijk om “*eerst de raad zover zien te krijgen dat ze zelf die ruimte voelen en bereid zijn om werkelijk samen met de inwoner een beslissing te nemen.*”<sup>275</sup> Zoals een van de respondenten ten slotte deelde met betrekking tot dit onderwerp:

*“Ik opteer écht voor veel meer samen kijken naar het gebied wat er zou moeten komen. Maar... ik werk in een politieke organisatie en de politiek is er nog niet klaar voor zeg maar. Althans, de hebben nog iets te doen, hun mindset.”*<sup>276</sup>

Hier werd ook het belang benadrukt van samenwerken met de raden om hierbij op een lijn te komen.<sup>277</sup> Hoewel de nadruk bij de bovenstaande observaties ligt op het van tevoren duidelijk maken van de reikwijdte van invloed, bleek dat dit van tevoren ook niet altijd helemaal goed te bepalen is. Zo gaf een respondent aan graag zo veel mogelijk ruimte te creëren om met burgers het gesprek aan te kunnen gaan, waarbij niet aan het begin al “*te veel dicht timmert*”.<sup>278</sup> Zoals een van de respondenten uitlegde:

*“Dat is juist de zoektocht in de gesprekken, dus je moet vooral organiseren dat die gesprekken goed kunnen plaatsvinden en dus niet alleen over de emoties gaan, maar ook over de achterliggende gronden en dat je dan in zo'n gesprek kunt kijken van: 'En waar zitten nog ruimtes?' Dat is ook de reden waarom dat gesprek zo vroeg mogelijk plaats moet*

---

<sup>273</sup> Interview G3.

<sup>274</sup> Interview R7b.

<sup>275</sup> Interview G17.

<sup>276</sup> Interview G5.

<sup>277</sup> *ibid.*

<sup>278</sup> Interview G24a.

*vinden, want dan heeft ook de ontwikkelaar nog de ruimte en heeft hij niet al zijn hele...  
Nou ja, alles dichtgetimmerd zal ik maar zeggen.*"<sup>279</sup>

Hiermee leek er dus ook wel een bepaalde behoefte te zijn om ruimte over te laten om de ruimte voor invloed al te veel te bepalen aan het begin van een participatieproces. Dit heeft ook raakvlakken met het laatste onderwerp binnen dit thema, namelijk de mogelijkheid voor inwoners om invloed uit te oefenen op besluiten die in eerdere fasen van het traject genomen zijn.

#### 3.2.3.4 Wat is de ruimte voor het herzien van eerdere beslissingen?

Zoals ook blijkt uit de literatuur willen mensen vaak pas actief deelnemen aan een participatieproces wanneer een plan of project een zekere mate van concreetheid heeft. Daarbij geldt: hoe dichter op de omgeving van de inwoner, hoe meer de inwoner betrokken wil zijn. Een uitdaging bij publieke participatie bestaat eruit dat ook eerder in het besluitvormingstraject besluiten worden genomen, die later niet altijd meer terug te draaien zijn. Voor burgers die later aanhaken kan dit soms voelen als schijnparticipatie; hun invloed is daarmee namelijk beperkt. In de interviews hebben we om deze reden gevraagd aan de respondenten wat zij vinden dat de ruimte zou moeten zijn om besluiten nog te kunnen herzien later in het participatietraject.

Allereerst gaf het overgrote deel van de respondenten aan dit probleem te herkennen, maar het een lastige kwestie te vinden.<sup>280</sup> Zoals een van de respondenten beschreef:

*"Enerzijds wil je je inwoners zo goed mogelijk betrekken, maar is er dan nog geen animo voor, omdat het niet concreet genoeg is. En als je dan op een later punt komt van: "Ja, we hebben dit dan uitgewerkt." dan krijg je te horen: "Ja, maar jullie hadden ons eerder moeten betrekken." Dus het is heel lastig om dat goed te doen."*<sup>281</sup>

Een andere uitdaging die hierbij werd beschreven is als volgt: *"stel dat iemand nu in die latere fase echt gewoon een ontzettend steekhoudend argument inbrengt wat je nog niet hebt*

---

<sup>279</sup> Interview G16b.

<sup>280</sup> Interview G1; G3; R6; G5; G16b.

<sup>281</sup> Interview G1.

gewogen.”<sup>282</sup> Drie respondenten gaven in deze context aan dat er standaard ruimte moet zijn om eerdere beslissingen te herzien op ieder moment van het traject.<sup>283</sup> Een van de respondenten legde hierbij uit dat, hoewel het gerechtvaardigd kan zijn om latere input niet meer mee te nemen “*als je ze de kans hebt gegeven om in een eerdere fase te reageren en het is niet gebeurd*”, dit in de praktijk niet altijd effectief is.<sup>284</sup> Zoals werd uitgelegd, als dit als gevolg heeft dat “*de emoties zo hoog op [laaien] dat je ook niks meer gaat bereiken. Dan kom je ook niet vooruit.*”<sup>285</sup> Tegelijk werd ook wel de kanttekening geplaatst dat bij het herzien van besluiten snel een “*not in my backyard*” discussie aangewakkerd kan worden, waarbij wel altijd de algemene belangen afgewogen moeten worden.<sup>286</sup>

Andere respondenten gaven aan dat zij ook die ruimte willen bieden, maar alleen als er iets fundamenteels fout is gegaan in het voorafgaande proces, zoals fouten een gebrekkige informatievoorziening, waarbij mensen “*redelijkerwijs gewoon niet goed in staat zijn gesteld om iets te kunnen vinden van die eerdere fase*”.<sup>287</sup> Eén respondent gaf expliciet twee voorwaarden aan:

*“Nou ja, in mijn beleving kan dat alleen maar op basis van twee punten of in twee gevallen: als er tijdens een eerder besluitvormingsproces geen participatie is ingezet, dus als er besluiten zijn gemaakt waar je mensen niet bij hebt betrokken die wel betrokken hadden willen zijn [...] of als er echt nieuwe ontwikkelingen zijn die eerder niet bekend waren.”*<sup>288</sup>

Over het geheel genomen waren de meeste respondenten van mening dat, hoewel het fijn zou zijn als latere inspraak nog meegenomen kan worden, dit vaak niet realistisch is.<sup>289</sup> De genoemde redenen verschillen. Zo werd genoemd dat het bestaande instrumentarium daar niet aan voldoet,<sup>290</sup>

---

<sup>282</sup> Interview G12.

<sup>283</sup> Interview G1; G8.

<sup>284</sup> Interview G1.

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> Interview G2.

<sup>287</sup> Interview G9. Ook benoemd in interview S3; G6.

<sup>288</sup> Interview G6; G9; O3; R4b; R6.

<sup>289</sup> Interview O3.

<sup>290</sup> Interview R6.

dat de inwoners er vanaf het begin al bij hadden moeten zijn,<sup>291</sup> of dat bestuurders standvastig moeten blijven in hun besluit.<sup>292</sup> Eén respondent stelt zelfs:

*“Nee, want dan blijf je bezig. Dan blijf je bezig met praten, dan kom je geen steek verder. Uiteindelijk moet je gewoon een besluit nemen, en dan ga je op naar het volgende vraagstuk. Je moet wel een beetje ballen hebben.”*<sup>293</sup>

Een andere deelnemer verwees hierbij ook naar het thema draagvlak: *“als je terug gaat in het proces dan denk ik dat je ontzettend veel draagvlak voor de energietransitie ook weer vernietigd. Als er eenmaal besloten is, moet je daar als bestuurder en als ambtenaar echt aan vasthouden”*.<sup>294</sup> Zoals een andere respondent uitlegde: *“uiteindelijk dan zit je in een soort trechter en je kan niet... Als je die opening maakt, dan kom je nooit tot een resultaat”*.<sup>295</sup> Verder werd ook genoemd dat er sprake is van complexe besluitvormingstrajecten met veel verschillende betrokken partijen, waarbij de ruimte om later nog aanpassingen te maken beperkt is.<sup>296</sup> Hierbij kan ook worden gedacht aan bindende overeenkomsten op basis van het aanbestedings- en contractenrecht.<sup>297</sup> Ook werd benadrukt dat voorgaande besluiten als algemene regel door middel van een zorgvuldig proces tot stand zijn gekomen, waarbij mensen al de kans hebben gekregen om input te geven.<sup>298</sup> Als je daar vervolgens weer op terugkomt *“dan kan je geen land besturen”*.<sup>299</sup>

De vraag is dan hoe toch gezorgd kan worden dat inwoners ook in latere fasen op een betekenisvolle manier betrokken kunnen worden bij de besluitvorming. Soms kan het volgens een van de respondenten al helpen om het participatieproces vanaf het begin echt zo toegankelijk mogelijk te maken, zodat ze echt de kans hebben gehad om mee te doen.<sup>300</sup> Daar kun je respondenten dan later ook op wijzen.<sup>301</sup> Als basisprincipe werd verder genoemd om in *in ieder*

---

<sup>291</sup> Interview G6; R4b.

<sup>292</sup> Interview G19; O3.

<sup>293</sup> Interview G7.

<sup>294</sup> Interview G19.

<sup>295</sup> Interview S5.

<sup>296</sup> Interview R7; G20.

<sup>297</sup> *ibid.*

<sup>298</sup> Interview R4b.

<sup>299</sup> Interview R4b.

<sup>300</sup> Interview G19.

<sup>301</sup> Interview G8; G19.



geval niet zomaar te zeggen “ik hoef niet meer naar u te luisteren, want u bent gewoon te laat”.<sup>302</sup> Zoals een andere respondent stelde: “dat is in zo ’n proces wel killing”.<sup>303</sup> Hier werd ook het belang van steeds in gesprek blijven benadrukt, en ook ruimte laten voor “andere alternatieven die gelijkwaardig zijn”.<sup>304</sup> Verschillende respondenten benadrukten verder het belang van duidelijk communiceren aan de inwoners wat er al beslist is, en waarover ze dus geen invloed meer kunnen uitoefenen.<sup>305</sup> Ook het doorlopend en herhaald communiceren van informatie werd genoemd:

*“Het blijft continu nodig om eigenlijk bij elke stap die je zet, je zet nu stap 4, dan moet je dus 1, 2, 3 en 4 uitleggen. In stap 5, moet je 1, 2, 3, 4, 5 uitleggen. Ja, en ook de balans daarin vinden, omdat je ook niet de mensen die wel 1 tot en met 5 hebben meegemaakt wilt verliezen omdat ze 1 en 4 inmiddels wel weten.”*<sup>306</sup>

Besluiten die zijn genomen kunnen dan ook gemarkeerd worden: “nu nemen we een besluit en als we dat besluit voor dat aspect hebben genomen dan kunnen we niet meer terug daarop”.<sup>307</sup> Ten slotte werd ook opgemerkt dat er voor burgers nog formele inspraakmogelijkheden liggen, bijvoorbeeld door het indienen van zienswijzen of het bezwaar maken tegen een besluit.<sup>308</sup> Ook de rol van de gemeenteraad werd genoemd, die uiteindelijk op basis van een meerderheid een besluit maakt.<sup>309</sup>

## 4. Uitgangspunten

### 4.1 De bevindingen samengevat

In deze paragraaf worden eerst de belangrijkste resultaten van dit onderzoek samengevat, waarna uitgangspunten in het kader van publieksparticipatie zullen worden geformuleerd. Hoewel gedefinieerd in het kader van RES, zijn deze uitgangspunten breed van toepassing bij verschillende participatieve processen in het kader van omgevingsbeleid en energietransitie.

---

<sup>302</sup> Interview G16b.

<sup>303</sup> Interview G14.

<sup>304</sup> Interview G14.

<sup>305</sup> Interview G17.

<sup>306</sup> Interview G16b.

<sup>307</sup> Interview S5.

<sup>308</sup> Interview S3.

<sup>309</sup> Interview G4; G14.

Zoals allereerst uit de interviews en de geanalyseerde documenten is gebleken, spelen de **doelen** van participatie een centrale rol in een participatieplan of -traject in de perceptie van de respondenten. Ook wordt veel aandacht gegeven aan de instrumentele functie van publieke participatie: informeren en draagvlak creëren. Daarnaast is er ook specifieke aandacht voor inhoudelijke doelen, zoals het beter maken van besluiten, en normatieve doelen, zoals een het proces verbeteren. Draagvlak is wel veruit het meest genoemde doel van participatie. Dit is opvallend, omdat van de drie typen doelen van publieksparticipatie, draagvlak het verst uit de controlesfeer van de organiserende partijen ligt. Legitimiteit van de besluitvorming en het verbeteren van de inhoud van besluiten zijn namelijk minder afhankelijk van de percepties van het publiek dan draagvlak.

Verder zijn er elementen in de data uit de interviews die een wat genuanceerder accent plaatsen op een te strikt onderscheid tussen de drie functies van publieke participatie. Zo werd draagvlak (instrumenteel doel) ook vertaald naar het bereiken van maatschappelijke verantwoording (normatief) of in het bereiken van betere oplossingen (inhoudelijk). Instrumentele, normatieve en inhoudelijke functies vallen dus samen in de beleving van diverse respondenten.

Met betrekking tot het thema **dialogoog** bleek uit de interviews en de geanalyseerde documenten dat het bieden van mogelijkheden voor organisatorische partijen en het publiek om *met elkaar in gesprek te gaan* en *naar elkaar te luisteren* een belangrijke factor is binnen de participatiecultuur in Zuid-Holland. Dit komt overeen met de wetenschappelijke inzichten over publieke participatie. Ook is gebleken dat een te strikt onderscheid tussen de begrippen dialoog en deliberatie, een wat te theoretisch onderscheid lijkt vanuit een praktisch oogpunt. Voor het formuleren van uitgangspunten over publieke participatie zijn deze twee elementen gezamenlijk geanalyseerd.

Verder blijkt dat het faciliteren van een constructieve dialoog sterk wordt geassocieerd met het bieden van degelijke procedures, waarbij het bieden van transparantie en het professionaliseren van de procedures heel belangrijk werden bevonden. Deze wat meer procedurele benadering van dialoog en deliberatie komt duidelijk terug in de werkmethoden geboden om dialoog en deliberatie te waarborgen. Naast procedurele inzichten zijn ook duidelijk inhoudelijke aspecten naar voren

gekomen met betrekking tot het waarborgen van een constructieve dialoog. In dit kader is het vooral interessant om op te merken dat naast het betrekken van de rationele argumenten van het publiek het ook zeer belangrijk werd gevonden om rekening te houden met de emoties van deelnemers aan participatietrajecten, en deze ook gebruiken als ‘katalysator’ om erachter te komen wat de motivaties zijn van inwoners en welke redenen liggen achter bepaalde emoties.

Zoals verder uit de participatieplannen en interviews is gebleken, heeft **diversiteit** een hoge plek op de agenda van respondenten. Er is ook een duidelijk idee over welke maatschappelijke groepen en meningen over- dan wel ondervertegenwoordigd zijn in participatieve trajecten. Daarnaast zijn er meerdere ideeën naar voren gekomen over hoe ondervertegenwoordigde groepen beter kunnen worden bereikt en betrokken. Het was ook interessant om te zien dat naast demografische kenmerken en menselijke waarden ook specifiek aandacht werd gegeven aan het betrekken van het ‘stille midden’. Het blijkt dus dat in de beleving van respondenten het behandelen van deze categorie als aparte groep erg belangrijk is voor het bevorderen van diversiteit.

Met betrekking tot **invloed**, ten slotte, bleek dat de mate van invloed die het publiek kan hebben in Zuid-Holland sterk varieert per proces. In de bestaande wetenschappelijke literatuur over publieksparticipatie wordt echter vooral aangegeven dat de invloed van het publiek naar de *hoogste* tredes van de ladder van Arnstein moet gaan (‘zelf beslissen’). Hier bestaat dus een zekere discrepantie tussen de academische literatuur en de bestuurspraktijk in Zuid-Holland. We hebben een duidelijk bewustzijn kunnen zien over het belang van invloed geven aan het publiek, wat in de studie werd gekoppeld aan alle drie de functies die participatie kan hebben: inhoudelijk, normatief en instrumenteel. De mening over de mate van invloed die het publiek zou moeten kunnen hebben verschilt echter wel sterk tussen respondenten. Ook in de overheidsdocumenten die we geanalyseerd hebben, zien we dat er wordt gesproken over verschillende niveaus van invloed waaruit organisatorische partijen kunnen kiezen. Het begrip ‘zo veel mogelijk invloed geven’ aan het publiek krijgt dan een relatief karakter: zo veel mogelijk binnen een gekozen kader wat de reikwijdte van invloed vastlegt. Soms is er ook geen ruimte om een keuze te maken omdat ‘het kader’ wordt bepaald door hogere lagen van het Rijk.

De vraag is natuurlijk wat het gekozen niveau van invloed betekent voor de mogelijkheid om de nagestreefde doelen van publieksparticipatie te bereiken. Uit de interviews bleek wel een sterk bewustzijn over de mogelijke impact van een lage mate van invloed op het creëren van draagvlak, zeker wanneer eerder is gecommuniceerd dat burgers invloed zullen kunnen hebben maar dit uiteindelijk niet het geval is. Hier werd ook regelmatig aan ‘verwachtingsmanagement’ gerefereerd, waarbij de reikwijdte van invloed duidelijk en transparant aan de deelnemers wordt gecommuniceerd.

#### *4.2 Uitgangspunten geformuleerd*

Op basis van de wetenschappelijke literatuur en het empirische onderzoek zijn de onderstaande uitgangspunten geformuleerd. Hierbij is het belangrijk te benoemen dat er geen specifieke, juiste vorm van publieksparticipatie is. Er kunnen verschillende keuzes gemaakt worden bij elk traject. De hier gegeven uitgangspunten zijn bedoeld om de initiatiefnemers te helpen om *bewuste* keuzes te maken rondom publieksparticipatie. Deze uitgangspunten kunnen dus verder uitgewerkt worden aan de hand van de ervaring van de verantwoordelijke partijen met de gemaakte keuzen op basis van de nu aangeboden uitgangspunten. De uitgangspunten worden gepresenteerd samen met verschillende werkmethoden, of ‘*best practices*’, die respondenten in de interviews naar voren brachten. Deze kunnen als voorbeelden worden gebruikt maar zijn geen richtlijnen. De uitgangspunten kunnen de initiatiefnemers wel helpen om hun eigen ‘best practices’ te ontwikkelen.

Uitgangspunt	Uitwerking	Werkmethoden & <i>best practices</i> <sup>310</sup>
<p><b>Doelen:</b></p> <p>Wees bewust over het feit dat participatie drie doelen heeft: normatief, inhoudelijk en instrumenteel. Draagvlak vergroten is niet het enige doel van participatie.</p> <p>Een goed participatieproces geeft ruimte om samen tot de oplossing te komen die acceptabel is (dit kan ook betekenen dat het bedachte plan of project niet door gaat)</p> <p>Vooraf wordt duidelijk gemaakt welke doelen worden nagestreefd en wat dat betekent voor de organisatie van participatie-momenten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bewust:</b> wees bewust over de bestaande doelen en of ze worden nagestreefd.</li> <li>• <b>Onderbouwd:</b> Zorg voor onderbouwde doelstellingen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen procesdoelen, inhoudelijke doelen en resultaatdoelen.</li> <li>• <b>Expliciet:</b> Maak je doelen expliciet en zo goed mogelijk kwalitatief of kwantitatief meetbaar om het hiermee goed bij te kunnen sturen tijdens het proces.</li> <li>• <b>Dynamisch:</b> Doelen kunnen veranderen over tijd. Benoem momenten waarop je deze evalueert en indien nodig aanpast.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelen waar mogelijk vooraf in kaart brengen in participatieplannen en deze ook goed afstemmen met de volksvertegenwoordigers;</li> <li>• Helder communiceren naar de inwoners toe wat de doelen zijn;</li> <li>• Doelen waar nodig herzien op basis van het kennisniveau en de behoefte van de inwoners.</li> </ul>
<p><b>Dialoog:</b></p> <p>Er is sprake van tweerichtingscommunicatie, waarbij ruimte is voor zowel rationele argumenten als emoties.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Faciliteren:</b> Het voeren van een constructief gesprek wordt gefaciliteerd door een gespreksleider die kundig, sociaal sterk en onafhankelijk is t.a.v. de uitkomst van het besluitvormingsproces.</li> <li>• <b>Ruimte:</b> zorg dat deelnemers voldoende ruimte krijgen om zowel voor- en tegenargumenten naar voren te kunnen brengen, en ook met elkaar in gesprek te kunnen gaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleinschalige gesprekken, zoals fysieke tafelgesprekken of online <i>breakout rooms</i>;</li> <li>• Brede en langdurige mogelijkheden geven voor mensen om input te geven;</li> <li>• Zorgen dat er altijd ruimte is om antwoorden toe te lichten; en mensen tijd geven om te denken voordat ze een antwoord geven;</li> <li>• Burgers een actieve rol geven tijdens de procedure;</li> <li>• Ja-nee tegenstellingen proberen te voorkomen en meer focus leggen op <i>waarom</i> van een plan of project;</li> </ul>

<sup>310</sup> De in deze column gepresenteerde werkmethode zijn zo veel mogelijk letterlijk overgenomen uit de interviews.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Emoties als katalysator:</b> in het gesprek wordt niet alleen gekeken naar standpunten, maar ook naar de onderliggende argumenten, waarden, en emoties. Elk standpunt is op zichzelf waardevol, maar het is ook belangrijk om te begrijpen <i>waarom</i> iemand een bepaald standpunt heeft; emoties kunnen als katalysator dienen om het gesprek verder te brengen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ‘Hart lucht sessies’ om emoties bespreekbaar te maken;</li> <li>● Emoties behandelen op een zo klein mogelijk schaal, dus niet tijdens een plenaire sessie met iedereen erbij, om zo emoties makkelijker te kunnen bespreken;</li> <li>● Emoties waar nodig even ‘parkeren’, bijvoorbeeld door ‘terugbelkaartjes’, om ze makkelijker te kunnen bespreken;</li> <li>● Het proces pauzeren en eventueel stappen terug nemen waar nodig;</li> <li>● Sociaal sterke, kundige en onafhankelijke gespreksleiders inzetten;</li> <li>● Professionalisering en training van het ambtelijke apparaat om publieke participatie te kunnen leiden en organiseren.</li> </ul>
<p><b>Diversiteit:</b></p> <p>Een zo breed mogelijke groep mensen en warden wordt vertegenwoordigd in het participatieproces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Doelgroepen:</b> Definieer vooraf welke doelgroepen idealiter meedoen aan het participatieproces. Hanteer hierbij niet alleen demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, etc.) als criteria, maar ook andere gegevens zoals woningeigenaar-huurder of het geografische gebied waarbinnen je actief betrokkenen benaderd, waaronder het ‘stille midden’.</li> <li>● <b>Inspanning en resultaat:</b> Geef aan bij initiatiefnemers welke inspannings- of resultaatverplichting je verbindt aan het bereiken van de verschillende doelgroepen. Maak dit bekend aan het publiek. Ga aan de hand hiervan gedurende het proces na wat het resultaat is.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Communicatie breed starten met online en offline middelen, dan aanvullende strategieën voor groepen die nog missen;</li> <li>● Tweesporenbeleid; brede communicatie voor grote vraagstukken, lokale communicatie voor kleinere casussen;</li> <li>● Wijkregisseurs inzetten om buurtbewoners te ‘activeren’;</li> <li>● Specifieke middelen voor jongeren, o.a. schooltrajecten, mini-enquêtes en <i>Swipocratie</i>.</li> <li>● Taalcoaches inzetten als ‘energiecoach’;</li> <li>● Op steekproef gebaseerde burgerberaden om te komen tot representatieve deelname;</li> <li>● Deelname zo toegankelijk mogelijk maken, offline en online.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Faciliteren:</b> het gesprek wordt gevoerd via een platform of meerdere platformen die voor een brede doelgroep beschikbaar zijn.</li> <li>● <b>Waarden:</b> Breng in kaart welke verschillende waarden naar voren zijn gekomen in de gesprekken en hoe deze zich verhouden tot het algemeen belang. Ga bewust na of alle waarden die aangetast zouden kunnen worden door het project worden besproken tijdens het participatieve proces.</li> </ul>	
<p><b>Doorwerking (Invloed):</b> Om schijnparticipatie te voorkomen, is het nodig dat burgers een bepaald niveau van invloed kunnen hebben op de eventuele beslissingen. Echter, het kan per traject variëren hoeveel invloed er überhaupt mogelijk is. Aan het begin van het participatieproces wordt duidelijk gemaakt aan burgers wat de ruimte is voor invloed. Achteraf wordt gecommuniceerd wat voor invloed de inbreng in het participatieproces al dan niet heeft gehad op het besluit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Kaders:</b> Van tevoren worden duidelijke kaders gesteld voor de reikwijdte van invloed van burgers op besluitvorming. Zorg dat er een goede afstemming is met de (gemeente)raad over de gekozen mate van invloed.</li> <li>● <b>Fasen en reikwijdte:</b> Bij elke fase van het participatieproces wordt duidelijk gemaakt aan de deelnemers wat de reikwijdte is van invloed en in hoeverre invloed (nog) kan worden verwerkt in het besluit.</li> <li>● <b>Inzichtelijk:</b> Het wordt inzichtelijk gemaakt welke resultaten zijn meegenomen uit de verschillende participatie-activiteiten en in hoeverre deze hebben geleid tot aanpassingen.</li> <li>● <b>Meegewogen:</b> In de besluitvorming wordt meegewogen in hoeverre de verschillende doelen uit het participatieplan zijn gerealiseerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Transparant zijn over de reikwijdte van invloed en dit zowel aan het begin van het proces als doorlopend duidelijk maken aan de burgers;</li> <li>● Doorlopend onderzoeken wat de ruimte is voor invloed en hoe hierbij zorgen van burgers weggenomen kunnen worden;</li> <li>● Schijnparticipatie voorkomen – geen verwachtingen wekken dat er ruimte voor invloed is als er geen ruimte is;</li> <li>● Nauw met de volksvertegenwoordigers samenwerken om te zorgen dat de volksvertegenwoordigers de ruimte voor publieksparticipatie geven en bereid zijn burgers invloed te geven;</li> <li>● Bij invloed met betrekking tot eerder genomen beslissingen goed blijven kijken of er nog ruimte is, en of plannen bijgesteld kunnen, dan wel moeten, worden op basis van nieuwe inzichten.</li> </ul>

## 5. Conclusie

In deze studie hebben we de wetenschappelijke literatuur over publieksparticipatie getoetst aan de hand van de perspectieven van ambtelijke en bestuurlijke cultuur in Zuid-Holland.

Deze exercitie heeft geleid tot een herijking van de theorie aan de ene kant, en tot het formuleren van uitgangspunten die zo veel mogelijk aansluiten bij de nu geldende ambtelijke en bestuurlijke cultuur in Zuid-Holland, aan de andere kant. De resultaten zijn vertaald in vier uitgangspunten:

**Doelen:** Er bewustzijn is over het feit dat participatie meerdere doelen heeft. Vooraf wordt duidelijk gemaakt welke doelen worden nagestreefd en wat dat betekent voor de organisatie van participatie-momenten.

**Dialoog:** Er is twee-richting communicatie, met ruimte voor zowel argumenten als emoties.

**Diversiteit:** Een zo breed mogelijke groep mensen en waarden wordt vertegenwoordigd in het participatieproces.

**Doorwerking (invloed):** Er wordt een bewuste keuze gemaakt t.a.v. de mate van invloed die burgers kunnen hebben in de besluitvormingsprocedure, rekening houdend met de voordelen en nadelen die verschillende maten van invloed kunnen hebben op de te bereiken doelen. Aan het begin van het participatieproces wordt duidelijk gemaakt aan burgers wat de ruimte is voor invloed. Het is duidelijk en transparant wat voor invloed de inbreng in het participatieproces al dan niet heeft gehad op het genomen besluit.

*Beperkingen:* De hier gepresenteerde bevindingen en uitgangspunten zijn tot stand gekomen op basis van intensief literatuuronderzoek en kwalitatief empirisch onderzoek. De laatstgenoemde methode heeft als grootste beperking dat het niet makkelijk na te gaan is of de input van diegenen die mee hebben gedaan aan de interviews representatief is, ook omdat in onze studie deelnemers onderdeel zijn van complexe organisaties zoals gemeenten, RES-regio's en de Provincie. Daarnaast geldt dat het beeld dat hier gepresenteerd is over tijd kan veranderen en zich verder kan ontwikkelen. Het is dus aan te raden om deze studie over tijd te herhalen.



## Bibliografie

Aitken, M., Haggett, C., & Rudolph, D. (2016). Practices and rationales of community engagement with wind farms: Awareness raising, consultation, empowerment. *Planning Theory and Practice*, 17(4), 557–576. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1218919>

Applegate, J.S. (1998). Beyond the Usual Suspects: The Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decision-making. *Indiana Law Journal* 73(3), 903-957.

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>

Arvai, J. L. (2003). Using risk communication to disclose the outcome of a participatory decision-making process: Effect on the perceived acceptability of risk-policy decisions. *Risk Analysis. An Official Publication of the Society for Risk Analysis*, 23(2), 281–289.

Barnett, J., Burningham, K., Walker, G., & Cass, N. (2012). Imagined publics and engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21(1), 36–50. <https://doi.org/10.1177/0963662510365663>

Beierle, T.C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review* 16(3/4).

Blackburn, J., & Bruce, W.M. (1995). *Mediating environmental conflict: theory and practice*. Quorum Books.

Bell, D., Gray, T., & Haggett, C. (2005). The ‘social gap’ in wind farm siting decisions: Explanations and policy responses. *Environmental Politics*, 14(4), 460–477. <https://doi.org/10.1080/09644010500175833>

Bergquist, M. (2020). Most People Think They Are More Pro-Environmental than Others: A Demonstration of the Better-than-Average Effect in Perceived Pro-Environmental Behavioral Engagement. *Basic and Applied Social Psychology*, 42(1), 50–61. <https://doi.org/10.1080/01973533.2019.1689364>

Bernauer, T., & Gampfer, R. (2013). Effects of civil society involvement on popular legitimacy of global environmental governance. *Global Environmental Change*, 23(2), 439–449. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.01.001>

Bernauer, T., Gampfer, R., Meng, T., & Su, Y. S. (2016). Could more civil society involvement increase public support for climate policy-making? Evidence from a survey experiment in China. *Global Environmental Change*, 40,1–12. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.06.001>

Bernauer, T., Mohrenberg, S., & Koubi, V. (2020). Do citizens evaluate international cooperation based on information about procedural and outcome quality? *Review of International Organizations*, 15(2), 505–529. <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09354-0>

Bidwell, D. (2016). Thinking through participation in renewable energy decisions. *Nature Energy*, 1(5), 16051. <https://doi.org/10.1038/NENERGY.2016.51>

Bliuc, A. M., McGarty, C., Thomas, E. F., Lala, G., Berndsen, M., & Misajon, R. (2015). Public division about climate change rooted in conflicting socio-political identities. *Nature Climate Change*, 5(3), 226-229.

Bouman, T., Steg, L., & Zawadzki, S. J. (2020). The value of what others value: When perceived biospheric group values influence individuals' pro-environmental engagement. *Journal of Environmental Psychology*, 71(July), 101470. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101470>

Box, R.C. (1998). *Citizen governance: leading American communities into the 21st century*. Sage Publications.

Carattini, S., Kallbekken, S., & Orlov, A. (2019). How to win public support for a global carbon tax. *Nature*, 565(7739), 289–291. <https://doi.org/10.1038/d41586-019-00124-x>

Chilvers, J., & Longhurst, N. (2016). Participation in transition(s): Reconceiving public engagements in energy transitions as co-produced, emergent and diverse. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 18(5), 585–607. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1110483>

- Chilvers, J., Pallett, H., & Hargreaves, T. (2018). Ecologies of participation in socio-technical change: The case of energy system transitions. *Energy Research and Social Science*, 42 (October 2017), 199–210. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.03.020>
- Colvin, R. M., Witt, G. B., & Lacey, J. (2016). How wind became a four-letter word: Lessons for community engagement from a wind energy conflict in King Island, Australia. *Energy Policy*, 98, 483–494. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.09.022>
- Corner, A., Whitmarsh, L., & Xenias, D. (2012). Uncertainty, scepticism and attitudes towards climate change: Biased assimilation and attitude polarisation. *Climatic Change*, 114(3–4), 463–478. <https://doi.org/10.1007/s10584-012-0424-6>
- De Groot, J. I. M., & Steg, L. (2010). Morality and nuclear energy: Perceptions of risks and benefits, personal norms, and willingness to take action related to nuclear energy. *Risk Analysis*, 30(9), 1363–1373. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2010.01419.x>
- De Groot, J. I. M., Steg, L., & Poortinga, W. (2013). Values, Perceived Risks and Benefits, and Acceptability of Nuclear Energy. *Risk Analysis*, 33(2), 307–317. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2012.01845.x>
- Demski, C., Butler, C., Parkhill, K. A., Spence, A., & Pidgeon, N. F. (2015). Public values for energy system change. *Global Environmental Change*, 34, 59–69. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.06.014>
- Devine-Wright, P. (2005). Beyond NIMBYism: Towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *WindEnergy*, 8(2), 125–139. <https://doi.org/10.1002/we.124>
- Devine-Wright, P. (2011). Public engagement with large-scale renewable energy technologies: Breaking the cycle of NIMBYism. *Wiley Inter-disciplinary Reviews: Climate Change*, 2(1), 19–26. <https://doi.org/10.1002/wcc.89>
- Dietz, T. (2013). Bringing values and deliberation to science communication. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110(Supplement\_3), 14081–14087. <https://doi.org/10.1073/pnas.1212740110>

Dietz, T., & Stern, P. C. (2008). Public participation in environmental assessment and decision making. National Academy Press.

Dietz, T., Stern, P. C., & Dan, A. (2009). How deliberation affects stated willingness to pay for mitigation of carbon dioxide emissions: An experiment. *Land Economics*, 85(2), 329–347. <https://doi.org/10.3368/le.85.2.329>

Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2008). Discursive representation. *American Political Science Review*, 102(4), 481–493. <https://doi.org/10.1017/S0003055408080325>

Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2019). Deliberative democracy and climate governance. *Nature Human Behaviour*, 3, 411–413. <https://doi.org/10.1038/s41562-019-0591-9>

Dworkin, R. (2002). *Sovereign Virtue*. Harvard University Press.

Ellemers, N., & Rink, F. (2016). Diversity in work groups. *Current Opinion in Psychology*, 11, 49–53. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2016.06.001>

Ely, R. J., & Thomas, D. A. (2001). Cultural diversity at work: The effects of diversity perspectives on work group processes and outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 229–273. <https://doi.org/10.2307/2667087>

Entradas, M. (2016). Experimenting with distributed approaches—Case study: A ‘national level’ distributed dialogue on bioenergy in the United Kingdom. *Public Understanding of Science*, 25(4), 490–498. <https://doi.org/10.1177/0963662514556207>

Ernst, A. (2019). How participation influences the perception of fairness, efficiency and effectiveness in environmental governance: An empirical analysis. *Journal of Environmental Management*, 238 (February), 368–381. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.03.020>

Fiorino, D. J. (1990). Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 15(2), 226–243. <https://doi.org/10.1177/016224399001500204>

Firestone, J., Hoen, B., Rand, J., Elliott, D., Hübner, G., Firestone, J., Hübner, G., & Pohl, J. (2018). Reconsidering barriers to wind power projects: Community engagement, developer transparency and place. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(3), 370–386. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1418656>

Firestone, J., Kempton, W., Lilley, M. B., & Samoteskul, K. (2012). Public acceptance of offshore wind power: Does perceived fairness of process matter? *Journal of Environmental Planning and Management*, 55(10), 1387–1402. <https://doi.org/10.1080/09640568.2012.688658>

Fishkin, J. S. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. Yale University Press.

Fishkin, J. S. (2018). *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford University Press.

Frieling, M. A., Lindenberg, S. M., & Stokman, F. N. (2014). Collaborative communities through coproduction: Two case studies. *American Review of Public Administration*, 44(1), 35–58. <https://doi.org/10.1177/0275074012456897>

Fox, J. (1996). How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico, *World Development* 24(6). 1089-1103.

Gastil, J., Bacci, C., & Dollinger, M. (2010). Is deliberation neutral? Patterns of attitude change during “the deliberative polls™.” *Journal of Public Deliberation*, 6(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.107>

Grönlund, K., Herne, K., & Setälä, M. (2015). Does enclave deliberation polarize opinions? *Political Behavior*, 37(4), 995–1020. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>

Gross, C. (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy*, 35(5), 2727–2736. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.013>

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society*. Beacon Press.

Hall, T. E., Wilson, P., & Newman, J. (2011). Evaluating the short- and long-term effects of a modified deliberative poll on Idahoans' attitudes and civic engagement related to energy options. *Journal of Public Deliberation*, 7(1) Retrieved from <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-80455168767&partnerID=40&md5=b9b9202175d4c8d9cbb742f30f8c3647>

Harinck, F., & De Dreu, C. K. W. (2004). Negotiating interests or values and reaching integrative agreements: The importance of time pressure and temporary impasses. *European Journal of Social Psychology*, 34(5), 595–611. <https://doi.org/10.1002/ejsp.218>

Hille, S., Weber, S., & Brosch, T. (2019). Consumers' preferences for electricity-saving programs: Evidence from a choice-based conjoint study. *Journal of Cleaner Production*, 220, 800-815.

Hobson, K., & Niemeyer, S. (2011). Public responses to climate change: The role of deliberation in building capacity for adaptive action. *Global Environmental Change*, 21(3), 957–971. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.05.001>

Hoen, B., Firestone, J., Rand, J., Elliot, D., Hübner, G., Pohl, J., Wiser, R., Lantz, E., Haac, R., & Kaliski, K. (2019). Attitudes of U.S. Wind turbine neighbors: Analysis of a nationwide survey. *Energy Policy*, 134, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.110981>

Homan, A. C. (2019). Dealing with diversity in workgroups: Preventing problems and promoting potential. *Social and Personality Psychology Compass*, 13(5), 1–15. <https://doi.org/10.1111/spc3.12465>

Hoti, F., Perko, T., Thijssen, P., & Renn, O. (2021). Who is willing to participate? Examining public participation intention concerning decommissioning of nuclear power plants in Belgium. *Energy Policy*, 157 (July 2020), 112488. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112488>

Howard, C., Lipsky, M. & Marshall, D.R. (1994). Citizen Participation in Urban Politics: Rise and Routinization. in Peterson, G.E. (ed.). *Big-City Politics, Governance, and Fiscal Constraints*, Urban Institute Press.

Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science and Policy*, 50, 100–113. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.01.011>

IEA. (2021). Net zero by 2050 a roadmap for the global energy sector. Retrieved from [www.iea.org/t&c/IPCC](http://www.iea.org/t&c/IPCC). (2018). Global warming of 1.5 C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change. Retrieved from <https://www.ipcc.ch/sr15/>

IPCC, 2021: Climate Change 2021: The *Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press.

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>

Janhunen, S., Hujala, M., & Pätäri, S. (2018). The acceptability of wind farms: The impact of public participation. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20(2), 214–235. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1398638>

Jendroska, J. (2005). Aarhus Convention and Community Law: the Interplay. *J for Eur Environmental & Planning L*, 2(1), 12

Jendroska, J. (2009). Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention. *J for Eur Environmental & Planning L*, 495;

Jendroska, J. (2012). Citizen's Rights in European Environmental Law: Stock-Taking of Key Challenges and Current Developments in Relation to Public Access to Information, Participation and Access to Justice. *J for Eur Environmental & Planning L*, 71.

- Jendrośka, J., Reese, M., & Squintani, L. (2021). Towards a new legal framework for sustainability under the European Green Deal. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 19(2), 87–116. <https://doi.org/10.25167/osap.4274>.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292.
- Keeney, R. L., von Winterfeldt, D., & Eppel, T. (1990). Eliciting public values for complex policy decisions. *Management Science*, 36(9), 1011–1030. <https://doi.org/10.1287/mnsc.36.9.1011>
- Kenter, J. O., Reed, M. S., & Fazey, I. (2016). The deliberative value formation model. *Ecosystem Services*, 21(November), 194–207. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.09.015>
- Kern, A., & Hooghe, M. (2018). The effect of direct democracy on the social stratification of political participation: Inequality in democratic fatigue? *Comparative European Politics*, 16(4), 724–744. <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0093-y>
- Koontz, T. M., & Johnson, E. M. (2004). One size does not fit all: Matching breadth of stakeholder participation to watershed group accomplishments. *Policy Sciences*, 37(2), 185–204. <https://doi.org/10.1023/B:OLIC.0000048532.94150.07>
- Kovacheff, C., Schwartz, S., Inbar, Y., & Feinberg, M. (2018). The problem with morality: Impeding Progress and increasing divides. *Social Issues and Policy Review*, 12(1), 218–257. <https://doi.org/10.1111/sipr.12045>
- Kunda, Z. (1990). The case for motivated reasoning. *Psychological Bulletin*, 108(3), 480–498. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.108.3.480>
- Langer, K., Decker, T., & Menrad, K. (2017). Public participation in wind energy projects located in Germany: Which form of participation is the key to acceptance? *Renewable Energy*, 112, 63–73. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2017.05.021>
- Liu, L., Bouman, T., Perlaviciute, G., & Steg, L. (2019). Effects of trust and public participation on acceptability of renewable energy projects in The Netherlands and China. *Energy Research & Social Science*, 53(March), 137–144. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.03.006>



Liu, L., Bouman, T., Perlaviciute, G., & Steg, L. (2020b). Public participation in decision making, perceived procedural fairness and public acceptability of renewable energy projects. *Energy and Climate Change*, 1(May), 100013. <https://doi.org/10.1016/j.egycc.2020.100013>

Liu, L., Bouman, T., Perlaviciute, G., & Steg, L. (2021). The more public influence, the better? The effects of full versus shared influence on public acceptability of energy projects in The Netherlands and China. *Energy Research & Social Science*, 81, 102286. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102286>

MacKenzie, M. K., & Caluwaerts, D. (2021). Paying for the future: Deliberation and support for climate action policies. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 23(3), 317–331. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.1883424>

Macrory, R. (2008). Public Consultation and GMO Policy. A Very British Experiment. *J for Eur Environmental & Planning L*, 5(1) 97

Martiskainen, M., Axon, S., Sovacool, B. K., Sareen, S., Furszyfer Del Rio, D., & Axon, K. (2020). Contextualizing climate justice activism: Knowledge, emotions, motivations, and actions among climate strikers in six cities. *Global Environmental Change*, 65,1–18. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102180>

Oldfield, A. (1990). *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. Routledge.

Pateman, C. (2012). *Participatory democracy revisited*, Cambridge University Press, 10(1), 7–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>

Perlaviciute, G. (2019). Public participation in decision making on energy projects: When does it lead to better and more acceptable energy projects? In L. Squintani, J. Darpö, L. Lavrysen, & P.-T. Stoll (Eds.), *Managing facts and feelings in environmental governance* (pp. 10–21). Edward Elgar Publishing.

Perlaviciute, G., & Squintani, L. (2020). Public participation in climate policy making: Toward reconciling public preferences and legal frameworks. *One Earth*, 2(4), 341–348. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.03.009>

- Perlaviciute, G., Steg, L., Contzen, N., Roeser, S., & Huijts, N. M. A. (2018). Emotional responses to energy projects: Insights for responsible decision making in a sustainable energy transition. *Sustainability*, 10(7), 1–12. <https://doi.org/10.3390/su10072526>
- Perlaviciute, G., Steg, L., & Sovacool, B. K. (2021). A perspective on the human dimensions of a transition to net-zero energy systems. *Energy and Climate Change*, 2(April), 100042. <https://doi.org/10.1016/j.egycc.2021.100042>
- Postmes, T. (2015). Climate change and group dynamics. *Nature Climate Change*, 5(3), 195–196.
- Rand, J., & Hoen, B. (2017). Thirty years of North American wind energy acceptance research: What have we learned? *Energy Research and Social Science*, 29(May), 135–148. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.019>
- Reilly, K., O'Hagan, A. M., & Dalton, G. (2016). Moving from consultation to participation: A case study of the involvement of fishermen in decisions relating to marine renewable energy projects on the Island of Ireland. *Ocean and Coastal Management*, 134, 30–40. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.09.030>
- Ruostetsaari, I. (2017). Stealth democracy, elitism, and citizenship in Finnish energy policy. *Energy Research and Social Science*, 34, 93–103. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.06.022>
- Sabatier, P.A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences* 21(2/3).
- Sanders, D. (2012). The effects of deliberative polling in an EU-wide experiment: Five mechanisms in search of an explanation. *British Journal of Political Science*, 42(3), 617–640. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000494>
- Sargisson, R. J., de Groot, J. I. M., & Steg, L. (2020). The relationship between socio demographics and environmental values across seven European countries. *Frontiers in Psychology*, 11(August), 1–13. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.02253>

Schneider, M., Teske, P., & Marschall, M. (1997), Institutional Arrangement and the Creation of Social Capital: The effects of public school choice. *American Political Science Review* 91(1), 82-93.

Schuster, C., Majer, J. M., & Trötschel, R. (2020). Whatever we negotiate is not what I like: How value-driven conflicts impact negotiation behaviors, outcomes, and subjective evaluations. *Journal of Experimental Social Psychology*, 90, 103993.

Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. M. Zanna (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 1–65. [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60281-6](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6)

Slovic, P. (1993). Perceived Risk, Trust and Democracy. *Risk Analysis* 13(6), 675-682.

Stivers, C. (1990). The Public Agency as Polls: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society* 22(1), 86-105.

Squintani, L. (2017). The Aarhus paradox: Time to speak about equal opportunities in environmental.Governance,14,3–5. <https://doi.org/10.1163/18760104-01401002>

Squintani, L. (2021). Is Aarhus still a progressive force? *Journal for European Environmental and Planning Law*, 18(1), 4–7. <https://doi.org/10.1163/18760104-18010002>

Squintani, L., & Perlaviciute, G. (2020). Access to public participation: Unveiling the mismatch between what law prescribes and what the public wants. In M. Peeters & M. Eliantonio (Eds.), *Research handbook on EU environmental law* (pp. 133–147). Edward Elgar Publishing.

Squintani, L., & Schoukens, H. (2019). Towards equal opportunities in public participation in environmental matters in the European Union. In L. Squintani, J. Darpö, L. Lavrysen, & P.-T. Stoll (Eds.), *Managing Facts and Feelings in Environmental Governance* (pp. 22–52). Edward Elgar Publishing.

Steg, L. (2018). Limiting climate change requires research on climate action. *Nature Climate Change*,8(9), 759–761. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0269-8>

Steg, L., & de Groot, J. I. M. (2012). Environmental values. In S. Clayton (Ed.), *The Oxford handbook of environmental and conservation psychology* (pp. 81–92). Oxford University Press.

Sunstein, C. (2002). The law of group polarization. *Debating Deliberative Democracy*, 10(2), 80–101. <https://doi.org/10.1002/9780470690734.ch4>

Terwel, B. W., ter Mors, E., & Daamen, D. D. L. (2012). It's not only about safety: Beliefs and attitudes of 811 local residents regarding a CCS project in Barendrecht. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 9, 41–51. <https://doi.org/10.1016/j.ijggc.2012.02.017>

Trötschel, R., Hüffmeier, J., Loschelder, D. D., Schwartz, K., & Gollwitzer, P. M. (2011). Perspective taking as a means to overcome motivational barriers in negotiations: When putting oneself into the opponent's shoes helps to walk toward agreements. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(4), 771–790. <https://doi.org/10.1037/a0023801>

Turcanu, C., Perko, T., & Laes, E. (2014). Public participation processes related to nuclear research installations: What are the driving factors behind participation intention? *Public Understanding of Science*, 23(3), 331–347. <https://doi.org/10.1177/0963662513476405>

United Nations. (1998). *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters* (Aarhus, Denmark, 25 June 1998, UN Treaty Series, 2161. p. 447.

Unnerstall, H. (2008). *Public Participation in the Establishment and Management of the Natura 2000 Network. Legal Framework and Administrative Practices in Selected Member States*. UFZ-Diskussionspapiere

Valadez, J.M. (2001). *Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-Determination in Multicultural Societies*. Westview Press.

Wates, J. (2005). The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy. *J for Eur Environmental & Planning L*, 2(1), 3-11.

Walker, C., & Baxter, J. (2017). Procedural justice in Canadian wind energy development: A comparison of community-based and technocratic siting processes. *Energy Research & Social Science*, 29 (February), 160–169.

Wallis, H., & Loy, L. S. (2021). What drives pro-environmental activism of young people? A survey study on the Fridays for future movement. *Journal of Environmental Psychology*, 74(June 2020), 101581. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2021.101581>

Wamsler, C., Björn, H., Falck, H., Hanson, H., & Oskarsson, T. (2020). Beyond participation: When citizen engagement leads to undesirable outcomes for nature-based solutions and climate change adaptation. *Climatic Change*, 158, 235–254.

Wolsink, M. (2007). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy*, 35(5), 2692–2704. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.002>

Zárate-toledo, E., Patiño, R., & Fraga, J. (2019). Justice, social exclusion and indigenous opposition: A case study of wind energy development on the Isthmus of Tehuantepec Mexico, 54 (February), 1–11.