



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Snelstudie

De doelen van participatie

#2

Inleiding

Het organiseren van een participatieproces is geen doel op zich. Het is het een middel om een achterliggend doel te bereiken. Wat kunnen deze achterliggende doelen zijn?

Deze snelstudie beschrijft de mogelijke doelen van een participatieproces. Daarbij is gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) literatuur. Deze snelstudie geeft geen pasklare methode om het achterliggende doel vast te stellen. In de wetenschappelijke literatuur is ook geen algemeen doel te vinden; het doel van een participatieproces wordt immers sterk bepaald door de lokale en tijdelijke omstandigheden.

Deze snelstudie heeft als praktische boodschap dat het belangrijk is om bij elk participatieproces samen na te denken over het doel van de participatie.

Waarom is het nadenken over een participatiedoel belangrijk?

Elke initiatiefnemer van een participatieproces heeft meestal een eigen doel. Het is belangrijk om dit doel vroegtijdig expliciet te maken, want dit heeft verstrekkende gevolgen voor o.a. wie, wanneer en onder welke voorwaarden kunnen deelnemen aan het participatieproces. (Visser, 2019)

Deze snelstudie beperkt zich tot de doelen van de initiatiefnemer. Echter, het doel van de participanten kan anders zijn dan die van de initiatiefnemer. Dit moet in het participatieproces expliciet aan de orde moeten komen. Als duidelijk wordt dat het doel van de initiatiefnemer anders is dan dat van een participant, kunnen verwachtingen over en weer realistischer worden.

Participatiedoelen in de (wetenschappelijke) literatuur

Er kunnen verschillende redenen zijn om een participatieproces te starten. In de wetenschappelijke literatuur worden die redenen op verschillende wijze ingedeeld. (Fiorino, 1990; Gregory, 2000; Stirling, 2006; Laurian and Shaw, 2008; Turnhout et al, 2010; Baker and Chapin, 2018)

Deze studies vellen geen oordeel of bepaalde doelen wel of niet geschikt zijn om met participatie te bereiken.

Alle redenen om met een participatieproces te beginnen hebben als uiteindelijke doel dat de samenleving er beter van wordt. In deze snelstudie wordt gekozen voor een indeling in normatieve, instrumentele en inhoudelijke redenen.

(Fiorino, 1990)

Normatieve redenen

Volgens normatieve redenen ('omdat het hoort') is participatie een doel op zich. Participatie is wenselijk want in een democratie heeft elke burger het recht om te spreken en gehoord te worden. Burgers verwachten in staat te zijn voldoende invloed uit te kunnen oefenen op collectieve beslissingen die op hen van invloed zijn; zelfs als ze er misschien niet voor kiezen die invloed uit te oefenen. De normatieve redenen gaan er van uit dat participatie democratische waarden ondersteunt door er naar te streven dat alle stemmen worden gehoord. Door daarbij stakeholders uit te nodigen die normaal gesproken weinig invloed hebben kan de gelijkwaardigheid onder de belanghebbenden worden vergroot. Deze reden heeft daarmee ook een emancipatoir doel: die groepen stakeholders ondersteunen waarvan de stem onvoldoende wordt gehoord ('empowerment'). Het vertrouwen van de bevolking in de overheid en het democratische systeem wordt daarmee vergroot. Bovendien bevordert het de legitimiteit van de overheid.

Instrumentele redenen

Instrumentele redenen zijn vaak meer pragmatisch. Zo is het is beter om goed om te gaan met conflicten in plaats van deze te proberen te vermijden. Dit geldt zowel bij beleid, planning als uitvoering. Als conflicten niet goed worden aangepakt leidt dit tot uitkomsten waarbij noch de conflictpartijen noch de samenleving in het algemeen beter af is met de uitkomst.

Voorbeelden van niet-productieve conflicten zijn conflicten die eindigen in langdurige juridische gevechten tussen belanghebbenden. Een participatieproces kan ruimte geven aan conflictpartijen waardoor kwesties vroegtijdig besproken kunnen worden. Participatie, het vergroten van de (publieke) inbreng in- en ondersteuning van beleidsbeslissingen, leidt volgens de instrumentele redenen dus tot een effectieve en efficiënte besluitvorming en implementatie.

Participatie kan ook als instrument worden ingezet om wederzijds aanvaardbare resultaten te behalen. Vaak wordt het woord 'draagvlak' hiervoor gebruikt. Participatie kan het draagvlak positief beïnvloeden door belanghebbenden actief te betrekken bij diverse stadia van het besluitvormingsvormingsproces; actief betrokken stakeholders voelen zich meer verantwoordelijk voor- en verbonden met- het uiteindelijke resultaat.

Dit is een belangrijk punt omdat de fase na de besluitvorming moeizaam kan verlopen als er weinig tot geen draagvlak voor de beslissing bestaat. Participatie kan dus de kans dus de kans dat sommige stakeholders gaan tegenwerken verminderen. Tenslotte kan participatie er ook voor zorgen dat er een meer geïntegreerd beleid ontstaat door het samenbrengen van aparte beleidssectoren. *(Edelenbos, 2000)*

Inhoudelijke redenen

Participatie kan ook de kwaliteit van de beslissing en van het participatieproces vergroten. Achterliggende gedachte bij deze reden is onder andere dat 'leken', experts in hun eigen problemen zijn *(Mitroff et al. 1983, in Fiorino, 1990)*; zij zijn vaak direct verbonden met de lokale context. Daardoor zien zij problemen, issues, oplossingen en sociale- en politieke waarden die anderen (experts) niet zien. Met participatie overstijgen de belanghebbenden daardoor hun eigen inzichten: er komen meer en betere inzichten; méér inzichten omdat de meningen en overwegingen van een grote groep mensen is meegenomen; betere inzichten omdat de redenen ontwikkeld worden in dialoog, discussie en uitwisseling vanuit verschillende invalshoeken, ervaringen en kennisdomeinen. Het gaat dus om veel soorten kennis. Participatie kan gebruikt worden om ontbrekende kennis aan te vullen of als externe kwaliteitscontrole op 'eigen' kennis.

Ook leren de deelnemers aan een participatieproces beter welke (on) mogelijkheden participatie biedt en welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn. Participatie kan dus ook tot doel hebben een transitie of wederzijdse leerprocessen te stimuleren of expertise-netwerken te creëren.

Andere redenen

Er zijn nog veel meer specifieke redenen om met een participatieproces te beginnen (o.a. *Dearden and Rizvi, 2008; Glucker et al., 2013; O'Faircheallaigh, 2010*)

zoals het verkleinen van kloof tussen overheid en burger, het verbeteren van het gemeenschapsgevoel en het verschuiven van de machtsbalans. Deze redenen vallen echter (grotendeels) onder de eerder genoemde participatiedoelen.

Participatiedoelen in de praktijk

In de praktijk stelt de initiatiefnemer meestal niet een (heel) duidelijk participatiedoel (*Selle, 2014; Visser, 2019*); Het kan ook zijn dat de participatie wettelijk verplicht of politiek gemotiveerd is ('omdat het moet'). Het niet van te voren vaststellen van een participatiedoel maakt het lastiger om te bepalen of het participatieproces een succes is. Bovendien neemt de initiatiefnemer vaak impliciet aan dat alle belanghebbenden dezelfde verwachtingen hebben van het participatieproces;

in de praktijk verschillen deze verwachtingen vaak. Dat betekent ook dat voor de initiatiefnemer een participatieproces succesvol kan zijn en tegelijkertijd voor een andere belanghebbende een teleurstelling. In de praktijk is er bovendien meestal sprake van een combinatie van alle eerder genoemde redenen: een participatieproces wordt niet alleen gestart vanwege bijvoorbeeld praktische redenen van effectiviteit en efficiëntie, maar ook vanwege democratische idealen. (*o.a Visser, 2019*)

In de wetenschap lopen de meningen uiteen over of en in welke mate de genoemde redenen voor het inrichten van een participatieproces voldoende (wetenschappelijk) valide zijn (*Visser, 2019*). Leidt participatie altijd tot effectievere en kwalitatief betere uitkomsten? Vermoedelijk is de mate waarin beide aan elkaar gerelateerd zijn afhankelijk van de specifieke context en van de mate waarin aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. Zo zal bijvoorbeeld een participatieproces dat het gebrek aan middelen of capaciteiten negeert die mensen nodig hebben om daadwerkelijk deel te nemen, niet leiden tot betere beslissingen (*Dearden and Rizvi, 2008*)

Daarnaast is de mate waarin participatie bijdraagt aan de genoemde doelen uiteraard ook nog afhankelijk van tijd. Er is een verschil of gekeken wordt naar de onmiddellijk waarneembare en vaak beoogde effecten van een proces (output, bijvoorbeeld de kwaliteit van de gemaakte afspraken), de gevolgen die ontstaan gedurende en na het proces (outcome, bijvoorbeeld het ontstaan van vertrouwen en nieuwe samenwerkingsverbanden) en de lange termijn (impact, bijvoorbeeld minder conflict tussen stakeholders in de toekomst).
(Visser, 2019)

Samengevat

In onderstaande tabel staan de genoemde doelen nog eens samengevat.

Normatief

- Ondersteunen democratische waarden
- empowerment van stakeholders vergroten
- Vergroting legitimiteit besluitvorming
- Verkleinen kloof overheid en stakeholders
- Verschuiven machtsbalans tussen belanghebbenden

Instrumenteel

- Efficiënte en effectieve besluitvorming en implementatie
- Bouwen aan draagvlak
- Meer geïntegreerd beleid
- Vergroten Gemeenschapsgevoel

Inhoudelijk

- Kwalitatief betere beslissing nemen
- Leren over participatie
- Opbouwen Expertisenetwerk

Bronvermelding

- Baker, S., and F. Chapin, III. (2018).** Going beyond “it depends:” the role of context in shaping participation in natural resource management. *Ecology and Society*, 23(1), 20.
- Dearden, A., and Rizvi, H. (2008).** Participatory design and participatory development: a comparative review. In: *PDC’08: Experiences and Challenges, Participatory Design Conference*, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA, October 1-4, 2008.
- Edelenbos, J. (2000).** Proces in vorm. *Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. LEMMA, Utrecht.
- Fiorino, D.J. (1990).** Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms, *Science Technology & Human Values*, 15, 226-243.
- Glucker, A.N., Driessen, P.P.J., Kolhoff, A.J., and Runhaar, H.A.C. (2013).** Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 43, 104-111.
- Gregory, A. (2000).** Problematizing Participation: A Critical Review of Approaches to Participation in Evaluation Theory. *Evaluation*, 6(2), 179-199.
- Laurian, L., and Shaw, M. M. (2009).** Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 293-309.
- Mitroff, I.I., Quinton, H. & Mason, R.O. (1983).** Beyond contradiction and consistency: A design for a dialectical policy system. *Theory and Decision*, 15, 107-120.
- O’Faircheallaigh, C. (2010).** Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30 (1), 19-27.
- Schmidt, V. A. (2013).** Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput.’ *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Selle, K. (2014).** Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? *Analysen und Konzepte*, Edition Stadtentwicklung, Verlag Dorothea Rohn, Lemgo.
- Stirling, A. (2006).** Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis. *Land Use Policy* 23, 95-107.
- Turnhout, E., Van Bommel, S., and Aarts, N., (2010).** How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society*, 15(4), 26.
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J., and van Buuren, A. (2019).** *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen - Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*, GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Over deze snelstudie

Deze snelstudie is tot stand gekomen door van analyse van (wetenschappelijke) publicaties en gesprekken met (wetenschappelijk) onderzoekers en collega’s binnen de directie Participatie.

Dit is een publicatie van het kennisknooppunt Participatie, onderdeel van de directie Participatie.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX | Den Haag
T 070 456 8999
kennisknooppuntparticipatie@minienw.nl
www.kennisknooppuntparticipatie.nl

Mei 2020

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Auteursrecht is van toepassing op dit document. Citeren uit dit document is alleen toegestaan indien voorzien van een bronvermelding. Hergebruik en verspreiding van documenten in originele vorm is toegestaan.