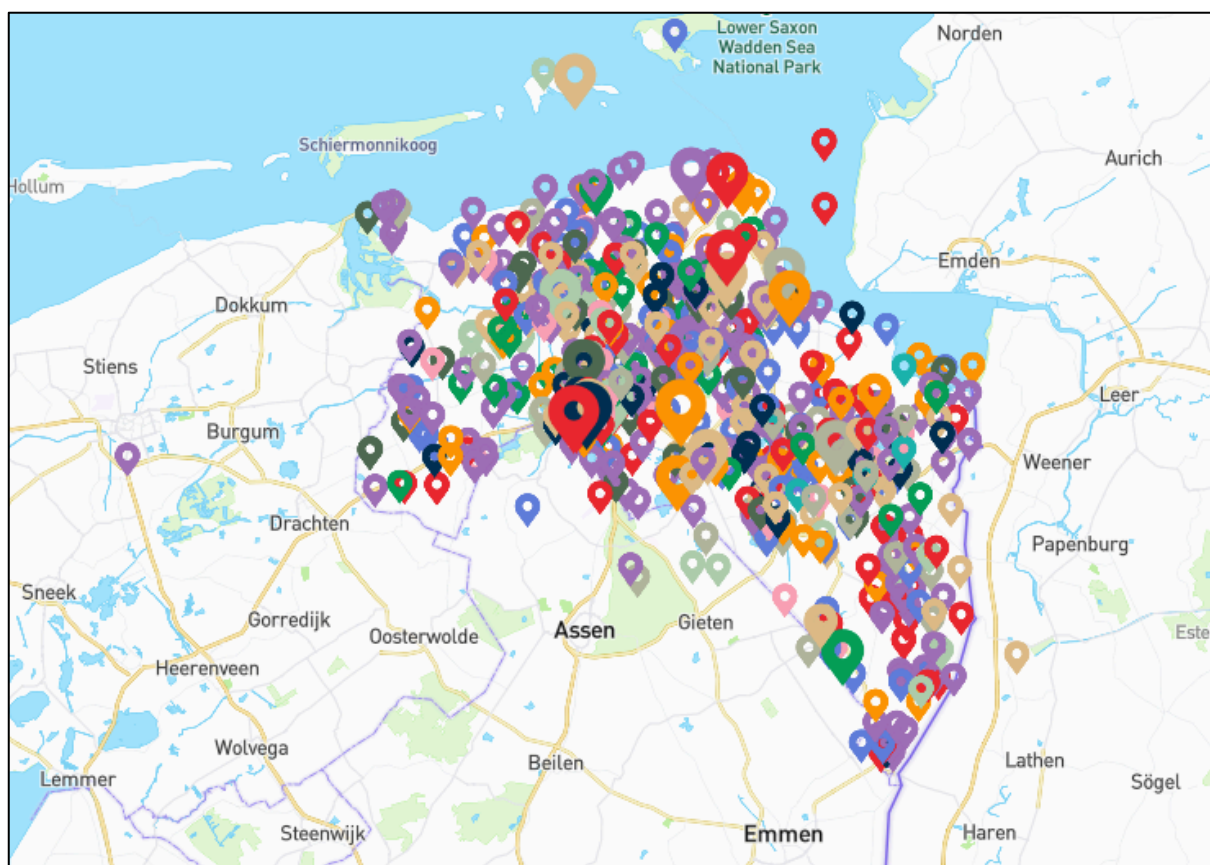




# Grootschalige Participatie

EEN ONTDEKKING VAN PARTICIPATIE OP GROTE SCHAAL

MEIJER TH, THIJS

**s321694 | Ruimtelijke Ontwikkeling | Hanzehogeschool Groningen**  
**Begeleider: Jaap Postma**

**Thijs Meijer**

Junior medewerker / Assistent-projectleider Toukomst  
Kenniscentrum NoorderRuimte | West 8 | Nationaal Programma Groningen  
Begeleiders: Elles Kazemier | Jasmijn Koelega

29 – 05 – 2020

**share your talent. move the world.**

## Voorwoord

Hier voor u ligt het afstudeerproject “Grootschalige Participatie” – “Een ontdekking van participatie op grote schaal” in opdracht van projectteam Toukomst, waar West 8, een ontwerp bureau voor landschapsarchitectuur en stedenbouwkunde gevestigd te Rotterdam, onderdeel van uitmaakt. Dit onderzoek is geschreven om af te studeren aan de studie Built Environment aan de Hanzehogeschool Groningen.

Het vierde jaar van mijn opleiding Built Environment aan de Hanzehogeschool Groningen staat in het teken van stage lopen en afstuderen. Hierbij staan stage-activiteiten, een beroepsproduct ontwikkelen en professionele en persoonlijke ontwikkeling in dit traject centraal. Via Alex van Spyk ben ik als stagiair (functie junior medewerker en assistent-projectleider) aangenomen bij het Kenniscentrum NoorderRuimte: lectoraat Ruimtelijke Transformaties, onder leiding van lector Rob Roggema. Hier werd ik gedetacheerd bij het projectteam Toukomst van het Nationaal Programma Groningen in samenwerking met West 8 en andere organisaties in Groningen. Een overheidsproject dat samen met de inwoners van Groningen naar een rooskleurige toekomst van stad en provincie Groningen toewerkt. In de periode van 21 oktober tot en met 24 april was ik actief lid bij het kernteam Toukomst en dacht ik mee over de invulling en uitvoering van project Toukomst. Daarnaast was ik bij het Kenniscentrum NoorderRuimte aanspreekpunt voor mijn collega-junior medewerkers die meewerken aan de uitvoering van project Toukomst. Hier was ik de ‘link’ tussen het projectteam Toukomst en het Kenniscentrum NoorderRuimte.

Ik ben tijdens mijn studieloopbaan altijd geïnteresseerd geweest in de psychologische kant van de ruimtelijke ontwikkeling. De dialoog tussen overheid en burger die belangrijk is om ruimtelijke plannen te ontwikkelen en beleid te vormen. Elk gebied dat (her)ontwikkeld wordt heeft immers te maken met de gebruikers van het gebied (de huidige bewoners) en zij worden naar mijn idee nog te weinig geconsulteerd bij het (her)ontwikkelen van gebieden.

Door mijn betrokkenheid bij Toukomst is deze interesse naar, met name ook de grootschaligheid, alleen maar groter geworden. Toukomst is een uniek participatieproject dat nog niet eerder op deze manier en op deze provinciale schaal is uitgevoerd in Nederland. In heel Nederland maar ook zeker in project Toukomst zijn burgers en overheden bezig de ‘kloof’ tussen beide partijen te verkleinen. Meer samenwerken aan de toekomst van hun leefomgeving is het doel.

Helaas verliep de afsluiting van mijn stage door de ontwikkelingen rond het coronavirus anders dan verwacht. Het project Toukomst stagneert en mijn deelname stopt plotseling waardoor ik het jammer vind om mijn stage op deze manier af te sluiten. Toch heb ik dit onderzoek ondanks de sociale onthouding, zonder vertraging kunnen uitvoeren.

Door mee te doen en betrokken te zijn bij het kernteam Toukomst heb ik dit onderzoek naar grootschalige participatie kunnen definiëren en uitvoeren. Het resultaat van dit onderzoek, en daarbij het ‘beroepsproduct’, is een handreiking voor participatie op grote schaal. Stel dat de provincie Utrecht een dergelijk participatieproject zou willen starten dan zou, idealiter gezien, mijn beroepsproduct een handreiking met ideeën of overwegingen kunnen zijn.

Als laatste hoop ik dat de kennis die is opgedaan met dit onderzoek gebruikt kan worden voor de samenwerking tussen burger en overheid. Ik ben van mening dat participatie in de doorontwikkeling van ruimtelijke planvorming en beleidsvorming van cruciaal belang is.

Op het voorblad is het resultaat van fase 1 van project Toukomst in Groningen te zien: ideeën en initiatieven van de inwoners van provincie Groningen.

# Inhoudsopgave

|                                                       |           |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VOORWOORD .....</b>                                | <b>1</b>  |
| <b>INHOUDSOPGAVE .....</b>                            | <b>2</b>  |
| <b>1 INLEIDING .....</b>                              | <b>4</b>  |
| 1.1 TOUKOMST .....                                    | 5         |
| 1.2 PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING .....            | 5         |
| 1.3 HOOFD- EN DEELVRAGEN .....                        | 6         |
| 1.4 AFBAKENING .....                                  | 6         |
| 1.5 LEESWIJZER .....                                  | 7         |
| <b>2 AANPAK EN METHODE .....</b>                      | <b>8</b>  |
| 2.1 LITERATUURONDERZOEK .....                         | 8         |
| 2.2 EVALUATIE VAN CASESTUDIES .....                   | 8         |
| 2.3 OBSERVATIES UIT PROJECT TOUKOMST .....            | 9         |
| <b>3 LITERATUURSTUDIE .....</b>                       | <b>10</b> |
| 3.1 PARTICIPATIE .....                                | 10        |
| 3.1.1 <i>Bottom-up en top-down</i> .....              | 11        |
| 3.2 GESCHIEDENIS VAN PARTICIPATIE .....               | 12        |
| 3.2.1 <i>Draagvlak voor democratie</i> .....          | 13        |
| 3.2.2 <i>E-participatie</i> .....                     | 13        |
| 3.3 DE PARTICIPATIETREND UITGELEGD .....              | 13        |
| 3.4 DE PARTICIPATIELADDER .....                       | 15        |
| 3.4.1 <i>Participatieladder als onderlegger</i> ..... | 16        |
| 3.5 INSTRUMENTEN EN METHODEN VOOR PARTICIPATIE .....  | 17        |
| 3.5.1 <i>Het bereiken van burgers</i> .....           | 17        |
| 3.5.2 <i>Online participatie</i> .....                | 17        |
| 3.5.3 <i>Offline participatie</i> .....               | 19        |
| 3.5.4 <i>Mix van online en offline</i> .....          | 20        |
| 3.6 BURGERPANELS .....                                | 21        |
| 3.6.1 <i>Waarom burgerpanels?</i> .....               | 21        |
| 3.6.2 <i>Tweedeling</i> .....                         | 22        |
| 3.6.3 <i>Tijdelijke burgerpanels</i> .....            | 22        |
| 3.6.4 <i>Een toolkit loting</i> .....                 | 22        |
| 3.7 CONCLUSIE .....                                   | 23        |
| <b>4 CASUSSEN UIT DE PRAKTIJK .....</b>               | <b>24</b> |
| 4.1 BURGERTOP LIMBURG .....                           | 25        |
| 4.1.1 <i>Doel en uitwerking</i> .....                 | 25        |
| 4.1.2 <i>Uitkomsten evaluatie</i> .....               | 26        |
| 4.1.3 <i>Vervolg</i> .....                            | 27        |
| 4.1.4 <i>Conclusie</i> .....                          | 27        |
| 4.2 STEM VAN WEST - AMSTERDAM .....                   | 29        |
| 4.2.1 <i>Doel en uitwerking</i> .....                 | 29        |
| 4.2.2 <i>Uitkomsten evaluatie</i> .....               | 29        |
| 4.2.3 <i>Vervolg</i> .....                            | 30        |
| 4.2.4 <i>Conclusie</i> .....                          | 30        |
| 4.3 HART VAN HOLLAND .....                            | 31        |
| 4.3.1 <i>Doel en uitwerking</i> .....                 | 31        |
| 4.3.2 <i>Uitkomsten evaluatie</i> .....               | 32        |
| 4.3.3 <i>Vervolg</i> .....                            | 32        |
| 4.3.4 <i>Conclusie</i> .....                          | 33        |
| 4.4 CONCLUSIE CASUSSEN .....                          | 33        |

|          |                                                                            |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>5</b> | <b>TOUKOMST ALS CASESTUDIE .....</b>                                       | <b>34</b> |
| 5.1      | GRONINGEN .....                                                            | 35        |
| 5.1.1    | <i>Waarom Nationaal Programma Groningen, en waarom in Groningen?</i> ..... | 35        |
| 5.2      | TOUKOMST .....                                                             | 36        |
| 5.2.1    | <i>Geboorte project Toukomst</i> .....                                     | 36        |
| 5.2.2    | <i>Plan van aanpak</i> .....                                               | 37        |
| 5.3      | WERKWIJZE TOUKOMST .....                                                   | 38        |
| 5.3.1    | <i>De Toukomst campagne</i> .....                                          | 38        |
| 5.3.2    | <i>Het Toukomstspel</i> .....                                              | 40        |
| 5.3.3    | <i>Het Toukomstpanel</i> .....                                             | 43        |
| 5.4      | CONCLUSIE .....                                                            | 44        |
| <b>6</b> | <b>CONCLUSIE .....</b>                                                     | <b>45</b> |
|          | <b>NAWOORD .....</b>                                                       | <b>47</b> |
|          | <b>BIBLIOGRAFIE .....</b>                                                  | <b>49</b> |
|          | <b>BIJLAGEN .....</b>                                                      | <b>52</b> |

De belangrijkste begrippen uitgelegd:

**Overheid:** vat elke schaal van de bestuurlijke organisatie van de overheid samen: gemeente, provincie en Rijk.

**Participatie:** samenvattend begrip voor burger- en overheidsparticipatie zoals deze voorkomen in de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden.

**Participatietrend:** het product van: de bestaande shift van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, de wens vanuit de overheid voor de participatiesamenleving en de eis vanuit de omgevingswet om belanghebbenden (burgers) te betrekken bij het proces van de besluitvorming.

**Toukomst:** het participatieproject van Nationaal Programma Groningen.

**'Participatiesamenleving'  
verkozen tot Woord van het  
jaar 2013**

*Figuur 1: Kop van de Volkskrant*



*“Democratie is geen kijksport, het is een participerend evenement. Als we niet meer participeren houdt het op een democratie te zijn.” - Michael Moore*

## 1 Inleiding

Koning Willem Alexander, als woordvoerder van het kabinet, zei in de troonrede van 2013 het volgende:

*“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid<sup>1</sup> terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.”*

Een symptoom van de gewenste shift van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving is een katalysator voor de reeds bestaande shift van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. In de wereld van de ruimtelijke ontwikkeling betekent dat twee dingen: burgers nemen in de participatiesamenleving meer regie over hun eigen leefomgeving, maar nog belangrijker: overheden faciliteren dit.

Dit is uit te leggen aan de hand van de twee begrippen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Beide gaan over de wisselwerking tussen burger en overheid als het gaat om beleidsvorming en de ruimtelijke invulling van de leefomgeving. Bij burgerparticipatie dragen burgers zelf ideeën en initiatieven aan bij de overheid. Bij overheidsparticipatie neemt de overheid het initiatief om ideeën en initiatieven te faciliteren. Dit is kort beschreven hoe de twee begrippen zich tot elkaar verhouden, en zal uitgebreider worden toegelicht. Dit komt in hoofdstuk 3 aan bod.

In de omgevingswet, die bestaande wetten bundelt die gaan over leefomgeving en naar verwachting in 2022 in werking treedt, staat het volgende over participatie beschreven: *‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.’*<sup>2</sup> Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Vanaf 2022 staat dus zelfs in de wet vastgelegd dat er vroegtijdig een actieve wisselwerking moet zijn tussen burger en overheid. De bestaande shift van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, de wens vanuit de overheid om de participatiesamenleving vorm te geven en de eis vanuit de omgevingswet om belanghebbenden (burgers) te betrekken bij het proces van de besluitvorming, hebben erin geresulteerd dat de laatste jaren veel wordt geëxperimenteerd met manieren om burger en overheid dichter bij elkaar te brengen.<sup>3</sup> Toch is de beste methode nog niet gevonden. Het blijft namelijk een lastig vraagstuk: hoe zorg je voor een actieve(re) dialoog tussen burger en overheid? En hoe zorg je daarmee ervoor dat de bestaande kloof tussen burger en overheid<sup>4</sup> wordt verkleind?

De bestaande participatietrend in de Nederlandse samenleving is een proces waarbij afgewogen moet worden wat het beste werkt in de praktijk. Dit onderzoek gaat dieper in op dit vraagstuk, exploreert instrumenten en methoden voor participatie en functioneert daarmee als handreiking voor het opzetten en uitvoeren van grootschalige ruimtelijke planvorming waarbij de burger en de overheid samen werken aan de toekomst van hun gebied.

---

<sup>1</sup> Het einde van de kredietcrisis van 2008 was in zicht in 2013, daardoor ‘het tekort van de overheid’.

<sup>2</sup> Opgehaald van: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/)

<sup>3</sup> Het product van de drie gebeurtenissen zoals beschreven, heet in dit onderzoek ‘de participatietrend’.

<sup>4</sup> De Nationale Ombudsman wijst op kloof in samenleving door de slecht bereikbare overheid (De Nationale Ombudsman, 2020).

## 1.1 Toukomst

In de provincie Groningen is de overheid hard bezig met een vorm van participatie op grote schaal: het project Toukomst (Gronings voor 'toekomst'). Dit project is een initiatief van het Nationaal Programma Groningen in samenwerking met West 8<sup>5</sup> en organisaties uit de provincie Groningen. Het Nationaal Programma Groningen is begin 2019 in het leven geblazen door het Rijk en de regio Groningen (provincie Groningen en (aardbevings)gemeenten in Groningen).

De uitvoerenden van project Toukomst gaan met inwoners van Groningen in gesprek over de toekomst van hun gebied en willen op deze manier toekomstbewustwording kweken bij de Groningers. Tegelijkertijd investeert het Nationaal Programma Groningen 100 miljoen euro in projecten die uit Toukomst voortkomen. Projecten die door de burgers zijn geopperd. Het doel van het project is: *'Dat we met elkaar over een paar jaar kunnen zeggen dat het wonen, leven en werken in onze provincie écht is verbeterd!'*<sup>6</sup> Daarmee hoopt de overheid met behulp van input van burgerinitiatieven samen met de Groninger te werken aan de toekomst van hun gebied, en om daarmee de bestaande kloof tussen burger en overheid te verkleinen.

Een interessant project waarbij de overheid een actieve rol speelt in het faciliteren van burgerinitiatieven, op provinciebrede schaal. Elke Groninger wordt gevraagd en uitgedaagd om mee te denken over de toekomst van zijn of haar provincie.

Project Toukomst is daarmee ook de primaire aanleiding geweest voor dit onderzoek naar participatie op grote schaal (naast de aanleiding beschreven in de inleiding). Daarbij richt de onderzoeksvraag zich op de wijze waarop grootschalige participatieprocessen in de literatuur worden beschreven en op eventuele voorbeelden in Nederland waaruit lessen geleerd kunnen worden, voor de uitvoerenden van het project Toukomst en voor toekomstige grootschalige participatieprojecten.

Gedetailleerde informatie over het Nationaal Programma Groningen en project Toukomst volgt in hoofdstuk 5, waar ook dieper wordt ingegaan op de context waarmee project Toukomst te maken heeft: Groningen. Een gebied met een bijzondere situatie dat op het moment niet te vergelijken is met een ander gebied in Nederland.

## 1.2 Probleemstelling en doelstelling

Vanuit de uitvoerders van Toukomst is behoefte om het project Toukomst te monitoren, te evalueren om zo te kunnen leren van dit grootschalige participatieproject.

Uit vooronderzoek blijkt dat er nog veel onwetendheid is in Nederland over de precieze invulling van burger- en overheidsparticipatie (van Houwelingen, Boele, & Dekker, 2014). Beiden komen namelijk in allerlei soorten en maten voor en alhoewel veel gemeenten aan het experimenteren zijn met verschillende manieren van participatie is de 'beste' manier nog niet uitgevonden. Daarbij heeft elk gebied, en daarmee elk participatieproject, te maken met verschillende uitdagingen, zoals demografische ontwikkelingen, geschiedenis van het gebied en beleidsvorming die het gebied heeft beïnvloed. Elk gebied vergt een andere manier van dialoog tussen burger en overheid.

**Doel:** Met behulp van het onderzoek beschreven in dit onderzoek wordt een **handreiking** geformuleerd voor diegenen die meer willen weten over participatie op grote schaal. In deze handreiking staan belangrijke afwegingen bij het opzetten en uitvoeren van een participatieproject.

---

<sup>5</sup> West 8 is een ontwerpbureau voor landschapsarchitectuur en stedenbouwkunde gevestigd in Rotterdam.

<sup>6</sup> Opgehaald van: [www.toukomst.nl/over-toukomst/toukomst-wat-is-dat/](http://www.toukomst.nl/over-toukomst/toukomst-wat-is-dat/)

### 1.3 Hoofd- en deelvragen

Naar aanleiding van het doel is de hoofdvraag als volgt geformuleerd:

***Welke afwegingen dienen gemaakt te worden bij grootschalige participatie?***

Met de kennis van project Toukomst zijn drie relevante thema's gekozen waarmee de hoofdvraag beantwoord wordt. Deze thema's zijn uitgewerkt via deelvragen in dit onderzoek.

Voor grootschalige participatieprojecten is het van belang om te weten op welke manieren de inwoners van het participatiegebied benaderd kunnen worden. De methoden die gebruikt kunnen worden om burgers te laten weten dat er een participatieproject is, daarvoor de interesse willen wekken en uitdaagt om mee te doen met het participatieproject.

1. Met welke manieren bereik je zoveel mogelijk burgers om mee te denken over de toekomst van hun gebied?

Een algemenere vraag, maar ook erg relevant, is hoe invulling gegeven kan worden aan bijeenkomsten tijdens participatieprojecten:

2. Op welke verschillende manieren kun je mensen laten nadenken over de toekomst?

Een ander aspect van participatie is een keuzeronde van de projecten die uit het participatieproject komen. Hiervoor worden regelmatig burgerpanels geformuleerd. Interessant is hoe je ervoor zorgt dat een burgerpanel op een transparante en eerlijke manier geformuleerd kan worden, voor een zo effectief mogelijk resultaat:

3. Wat zijn de afwegingen die gemaakt dienen te worden bij het formeren van een burgerpanel?

De thema's zullen ook terugkomen in de handreiking over grootschalige participatie.

### 1.4 Afbakening

Dit onderzoek exploreert de instrumenten en methoden voor participatie op grote schaal, omdat Toukomst ook een grootschalig overheidsproject is. Aan de hand van voorbeelden in de praktijk (waaronder Toukomst), en de lessen die daaruit geleerd kunnen worden, geeft dit onderzoek inzicht in hoe overheden en overheidsinstanties grootschalige participatie kunnen uitvoeren in hun gebied. Daarmee beschrijft dit onderzoek niet 'de beste manier van grootschalige participatie', maar geeft het aan de hand van literatuuronderzoek en vier casestudies aan hoe grootschalige participatie in de toekomst uitgevoerd kan worden en welke afwegingen daarbij gemaakt dienen te worden.

De vragen zijn voor de burger. De antwoorden zijn voor overheidsinstanties. De uitkomsten van dit onderzoek biedt een handreiking voor overheden en overheidsinstanties als men wil beginnen met een participatieproject op grote schaal.

Het is een groot verschil als het gaat over het realiseren van bijvoorbeeld een speelterrein in de buurt of het realiseren van een beleidswijziging in een overheidsinstanties. In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt in de aard van de projecten die worden genoemd. 'Grote schaal' betreft in dit onderzoek namelijk de grootte van het gebied met het grote aantal mensen dat wordt gevraagd mee te doen bij participatieprocessen of -projecten, niet over de grootte van de projecten die daaruit voortvloeien (zoals speelterreinen of beleidswijzigingen).

'Grote schaal' is flexibel. Maar het gaat in ieder geval over een gebied dat groter is dan een provinciale gemeente. Dat kan dus een grote stad of stadsdeel zijn, een samenwerking van gemeenten of een samenwerking op provinciale schaal.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de methoden van dit onderzoek toegelicht. Langs welke manieren de hoofd- en deelvragen worden beantwoord.

In hoofdstuk 3 wordt met behulp van literatuuronderzoek dieper ingegaan op;

- waar de participatietrend precies vandaan komt en;
- wat het heeft betekend en betekent voor de Nederlandse democratie.

Daarbij wordt ook beschreven wat voor een invloed de participatietrend heeft gehad op beleidsvorming van (lokale) overheden binnen de wereld van de ruimtelijke ontwikkeling.

Ook wordt in hoofdstuk 3 de participatieladder beschreven. Dit is een belangrijk meetinstrument waarmee men van iedere burger kan vaststellen wat de mate van participatie is bij beleidsvorming door de overheid en daarmee diens mate van participatie in de samenleving.

In hoofdstuk 4 worden de projecten 'Burgertop Limburg', 'Stem van West' en 'Het Hart van Holland' toegelicht en geëvalueerd. Alle drie deze casestudies hebben te maken met grootschalige ruimtelijke planvorming.

In hoofdstuk 5 wordt door middel van empirische data beschreven hoe Toukomst is opgezet en uitgevoerd. Daarbij worden verschillende aspecten van het project besproken en geëvalueerd, met oog op de thema's met daarbij behorende deelvragen.

Hoofdstuk 6 is de conclusie. Hierin wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag, aan de hand van de informatie uit hoofdstukken 3, 4 en 5.

Het eindproduct bij dit document is een handreiking, dat als bijlage 6 zal worden toegevoegd. Hierin staat beknopt uitgelegd wat belangrijke overwegingen zijn bij grootschalige participatie.

## 2 Aanpak en methode

Dit onderzoek wordt door middel van drie onderzoeksmethoden uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de informatie gebruikt is om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden.

Literatuuronderzoek, evaluatie van casestudies en observaties uit het project Toukomst hebben de informatie gegeven om tot een handreiking te komen.

### 2.1 Literatuuronderzoek

Literatuuronderzoek (hoofdstuk 3) is een methode om bestaande kennis te verzamelen over de onderwerpen die besproken zijn in de inleiding.

Dit gebeurt in vier stappen:

1. Voorbereiding: Om een globaal beeld te krijgen van grootschalige participatie en de drie thema's verdeeld in deelvragen wordt georiënteerd op de onderwerpen. Daarbij is aan professionals in het werkveld (werknemers Kenniscentrum NoorderRuimte, West 8 en Nationaal Programma Groningen) gevraagd of zij literatuur beschikbaar hebben die informatie geeft over het onderwerp. Hieruit is een lijst met zoekwoorden gedefinieerd.
2. Literatuur verzamelen: Dankzij de voorbereiding en oriëntatie is doelgericht gezocht naar literatuur over de onderwerpen. Met de zoekwoordenlijst wordt ook gericht gezocht naar literatuur. Dit met behulp van Google, Google Scholar, ResearchNet en de Hanze bibliotheek (online catalogus van de Hanzehogeschool). In de literatuur wordt ook gekeken naar de bronnenlijst waardoor weer naar nieuwe relevante literatuur gezocht kan worden.
3. Literatuur beoordelen en selecteren: Gevonden literatuur wordt beoordeeld op relevantie en kwaliteit. De relevantie voor het onderwerp in dit onderzoek kan gevonden worden in de samenvatting van de literatuur. Vanuit daar kan ook gericht worden gezocht naar relevante stukken in de literatuur, zodat niet het gehele document gelezen hoeft te worden. Als er twijfel bestaat over de kwaliteit (doordat het alleen een internetpagina is en/of geen opleidingsinstituut aan verbonden) wordt gezocht of een tweede bron hetzelfde of vergelijkende informatie toont. In dat geval kan de informatie gebruikt worden.
4. Literatuur verwerken: Hierbij wordt de relevante informatie verwerkt, aangevuld en gekoppeld. Zie hoofdstuk 3. Aan de hand daarvan wordt een logische structuur gekozen waarin de informatie ingedeeld kan worden.

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.4 worden de onderwerpen verder toegelicht. In paragrafen 3.5 tot en met 3.7 worden bestaande instrumenten en methoden die gebruikt worden in grootschalige ruimtelijke planvorming verkend. Beide om een goed beeld te krijgen van de geschiedenis van participatie, hoe er in Nederland mee om wordt gegaan en hoe participatieprojecten uitgevoerd kunnen worden. Hierbij wordt ingezoomd op de theorie over participatie over de drie thema's zoals geformuleerd in paragraaf 1.3.

### 2.2 Evaluatie van casestudies

In hoofdstuk 4 staan de evaluaties van casestudies in de praktijk. Er worden drie Nederlandse casestudies gekozen die te maken hebben (gehad) met participatie op grote schaal. Deze casestudies zijn gekozen aan de hand van vooronderzoek zoals beschreven in punt 1 van de vorige paragraaf.

Deze casestudies zullen per case worden toegelicht. Hierbij wordt beschreven wat de aanleiding was van het participatieproject, wat het doel was en hoe het is uitgevoerd. Daarna zullen de belangrijkste punten uit beschikbare evaluatiedocumenten van de casussen worden genoteerd om eruit te kunnen leren.

Als casestudies zijn de projecten 'Burgertop Limburg', 'Stem van West' en 'Het Hart van Holland' gekozen. Deze casestudies hebben alle drie te maken met grootschalige ruimtelijke planvorming. De informatie die in hoofdstuk 4 is beschreven is voornamelijk gehaald uit evaluatiedocumenten van de projecten.

### 2.3 Observaties uit project Toukomst

Zoals in het voorwoord en de inleiding te lezen, is Toukomst één van de aanleidingen voor dit onderzoek naar grootschalige participatie. Als afstudeerstagiair was ik betrokken bij het project Toukomst van het Nationaal Programma Groningen. Omdat ik het project in levenden lijve heb meegemaakt weet ik veel over het project: de aanleiding, het doel, de uitvoering, de conclusies die al getrokken kunnen worden en de voor- en nadelen van bepaalde beslissingen die zijn genomen over de uitvoering van het project.

In hoofdstuk 5 wordt Toukomst als casestudie behandeld. De observaties die ik heb kunnen doen uit project Toukomst kunnen met informatie uit eerste hand geëvalueerd worden.

Door actief lid te zijn van projectteam Toukomst was het makkelijk waarnemingen over besluitvorming te verzamelen gekoppeld aan de drie thema's en deelvragen zoals beschreven in paragraaf 1.3.

Er zijn vier uitgangspunten geformuleerd om de verzamelde data uit waarnemingen zo objectief mogelijk te interpreteren:

- Universalisme: Beoordelen op inhoud in plaats van uiterlijk.
- Sceptis: Beoordelen op hele inhoud dus niet alleen op conclusie maar ook op de wijze waarop de conclusies worden getrokken.
- Belangloosheid: Zonder eigenbelang erbij te overwegen.
- Eerlijkheid: Geen data verzinnen, vervormen en dergelijke.

De waarnemingen zijn in de vorm van aantekeningen bijgehouden in notitieblok Toukomst. Zie figuur 2. De aantekeningen worden als informatie gebruikt bij het uitwerken van dit onderzoek.



Figuur 2: Notitieblok Toukomst

*“When we recognize the future as a cultural fact, the future can become a space for democratic design” - Appadurai, 2013*

### 3 Literatuurstudie

Om aan de behoeften van de steeds groeiende (CBS, 2019) bevolking te voldoen, is slimme ruimtelijke planvorming een noodzaak geworden. Terwijl experts overal hun best doen om de beste oplossingen te bedenken, maakt het betrekken van de daadwerkelijke gebruikers van het gebied bij het proces een enorm verschil (Geospatialworld, 2018): *‘Burgers zijn het leven en bloed van elk gebied en door hen te raadplegen wat verbeterd kan worden en hun stad slimmer te maken, kan de ontwikkeling worden ondersteund van productieve methoden en middelen voor ruimtelijke planvorming.’* Deze komen in dit hoofdstuk aan bod.

De laatste decennia is veel geëxperimenteerd. Verschillende instrumenten en methoden worden op steeds omvangrijkere schaal opgezet bij het ontwikkelen van steden en gebieden. (Lokale) overheden horen over het algemeen graag de mening van hun inwoners over de beleidsvorming of de plannen die zij in de toekomst willen gaan uitvoeren (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011).

De participatiekloof bestaat echter nog steeds (Reaymaeckers, Coene, & Hubeau, 2018) en daardoor lijkt het niet altijd zo dat overheden graag de stem horen van hun inwoners (van Bommel, 2018). Aan de ene kant gaan burgers ervan uit dat overheden niet het initiatief nemen om met hen in gesprek te gaan waardoor ze het ook niet verwachten in de toekomst. Aan de andere kant weten overheden nog niet precies hoe overheidsparticipatie het beste aangepakt kan worden.

Dit wordt ook onderstreept in het jaarverslag van de Nationale Ombudsman dat in maart 2020 is overhandigd aan het kabinet. Hierin staat dat de afstand tussen burger en overheid in 2019 groter is geworden: *‘Burgers zien en ervaren bovendien de vaak nodeloos ingewikkelde werkwijze van grote uitvoeringsorganisaties. Dat alles vergroot niet alleen de fysieke afstand, maar tast ook het onderlinge vertrouwen tussen burger en overheid aan. Burgers zien door de bomen het bos niet meer en vragen de (overheids)instanties om regie te regelen.’* (De Nationale Ombudsman, 2020).

Toch komt daar tegenwoordig verandering in. Steeds vaker zijn recente voorbeelden te vinden waarin overheden op zoek gaan naar de mening van hun inwoners. Er wordt geëxperimenteerd met verschillende instrumenten, middelen en methoden om een groot publiek te betrekken bij ruimtelijke planvorming. Instrumenten, middelen en methoden die de kloof tussen burger en overheid moet verkleinen. In dit hoofdstuk wordt daarop dieper ingegaan.

#### 3.1 Participatie

Maar wat houdt dit begrip eigenlijk in? Participatie in de breedste zin betekent letterlijk ‘deelnemen’. Dit begrip is afgeleid van de Latijnse woorden ‘pars’ (deel) en ‘cipere’ (nemen). Ofwel: ‘het ergens aan deelnemen’. Dit kan natuurlijk nog steeds op een erg brede manier worden opgevat, maar in de wereld van de ruimtelijke ontwikkeling wordt het woord participatie al een stuk specifiek. In de ruimtelijke ontwikkeling wordt bij participatie gesproken over de wisselwerking tussen burger en overheid (van Houwelingen, Boele, & Dekker, 2014). Vervolgens is participatie dus op te delen in twee onderdelen: burgerparticipatie en overheidsparticipatie.

Burgerparticipatie kent twee vormen: de zelfredzame vorm en de beleidsbeïnvloedende vorm (van Houwelingen, Boele, & Dekker, 2014). In het eerste geval gaat het om een vorm van participeren waarbij burgers zelf aan de slag gaan, omdat ze zich betrokken voelen bij hun directe omgeving en zich daarvoor vrijwillig willen inzetten. Voorbeelden hiervan zijn schoonmaakacties in de buurt, collectieve inkoop van zonnepanelen of het onderhoud van voorzieningen. Bij beleidsbeïnvloedende participatie gaat het over een proces dat inwoners de mogelijkheid biedt om de publieke besluitvorming te beïnvloeden, zoals stemmen, lobbyen of gebruik maken van inspraak en

medezeggenschap. Bij beide vormen van burgerparticipatie ligt het initiatief van 'deelnemen aan' bij de burger.

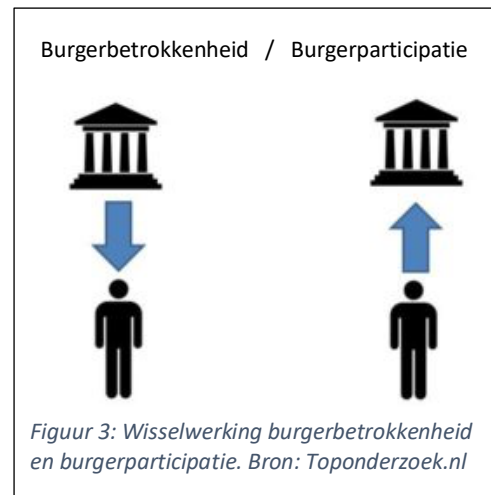
Overheidsparticipatie (soms wordt dit ook wel 'burgerbetrokkenheid' genoemd) lijkt veel op burgerparticipatie, maar het principe ligt net anders (Rijksoverheid, sd). Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief namelijk bij de overheid, waarbij 'initiatief' staat voor het mogelijk maken van burgerparticipatie door overheidsinstanties. Dit gebeurt bij zelfredzame- en beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie. Bij zelfredzame burgerparticipatie heeft de overheid een ondersteunende rol bij participatie in burgerinitiatieven. Bij beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie biedt de

overheid ondersteuning in daadwerkelijke inspraak in hun de leefomgeving. Die twee bij elkaar, de ondersteuning door de overheid van alle ideeën en plannen die de burgers hebben (ruimtelijke plannen tot plannen voor het beleid), heet overheidsparticipatie (Rijksoverheid, sd). Om dit mogelijk te maken stellen overheden voorzieningen of instrumenten beschikbaar voor burgers. Een lokaal voorbeeld hiervan is een wijkbudget, waarmee burgers eigen plannen kunnen uitvoeren in hun buurt, maar ook een burgerpanel, waarbij inwoners inspraak krijgen over beleidsvoering. Op nationale schaal kan dit bijvoorbeeld een referendum zijn.

Overheidsparticipatie vereist een 'actieve dialoog' tussen burgers en politieke besluitvormers, waarbij de overheid dus het initiatief neemt om burgerinitiatieven te ondersteunen.

Burgerbetrokkenheid (overheidsparticipatie) en burgerparticipatie hebben een gezamenlijk doel: het verbeteren van het overheidsbeleid, in dit geval in ruimtelijke planvorming. Daardoor lijken de twee op elkaar, maar toch zijn ze verschillend. In figuur 3 is het schematisch weergegeven en zo simpel mogelijk uitgelegd, waarbij de blauwe pijl staat voor 'geeft ondersteuning aan' (Toponderzoek, 2018).

De overheid lijkt nog niet goed in staat om met zijn besluiten over de publieke ruimte aan de verwachtingen van de burgers te voldoen. Daarnaast komt het voor dat burgers steeds minder binding voelen met politieke partijen (Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018). Er moet draagvlak gecreëerd worden bij burgers. Maar de vraag is dan op welke wijze dit in de praktijk het beste vormgegeven kan worden.



### 3.1.1 Bottom-up en top-down

Dat maakt ook dat overheidsparticipatie op twee manieren kan voorkomen. Dit is makkelijker uit te leggen met de begrippen top-down en bottom-up (van Schijndel, 2016). Top-down betekent dat de overheid een plan heeft en dat wil doorvoeren. Bottom-up betekent dat een burger een plan heeft en dat wil doorvoeren. Overheidsparticipatie kan worden ingezet voor beide: enerzijds faciliteert de overheid burgerinitiatieven (bottom-up) en anderzijds faciliteert de overheid dat burgers hun mening kunnen geven op plannen die zij hebben (top-down). Bij top-down zoekt de overheid de mening van de burger over bestaande plannen die vanuit de overheid zijn gemaakt. Bij bottom-up is de overheid juist op zoek naar plannen die de burger hebben.



### 3.2 Geschiedenis van participatie

De Franse filosoof Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) definieert als eerste zijn ideeën over de participatiesamenleving. In zijn boek 'Het Maatschappelijk Verdrag' dat tijdens De Verlichting in de 18<sup>e</sup> eeuw werd gepubliceerd, betoogt hij dat een samenleving zonder participatie niet mogelijk is. Tegelijkertijd zegt hij het volgende: *"de mens wordt vrij geboren, maar ligt overal in ketenen."* (IsGeschiedenis, sd). De mens evalueert van een vrij leven naar een wezen dat zich met tijd overgeeft aan de maatschappij. Daarbij vraagt Rousseau zich af hoe een mens kan samenleven zonder eigen vrijheid te verliezen. Het antwoord volgens hem: men stelt een maatschappelijk verdrag op, de mens moet zijn krachten bundelen om zichzelf in stand te houden. Hiervoor is de medewerking van elk mens nodig. De opvattingen van Rousseau over vrijheid en gelijkheid hebben Westerse samenlevingen diep beïnvloed. Ze worden gezien als de basis voor de huidige (liberale) democratie.

De participatiesamenleving kan worden verdedigd als een liberaal verschijnsel dat in de 18<sup>e</sup> eeuw tijdens de verlichting ontstond. De participatiesamenleving bestaat dus eigenlijk al heel lang maar de eerste daadwerkelijke verschijnselen van burgerparticipatie ontstonden uit de democratische rechtstaat die in Nederland aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw vorm kreeg. De invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 was een omslagpunt voor participatie in een democratische samenleving. (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011). De mannelijke burgers kregen in dat jaar het recht om te kiezen (actief kiesrecht) en het recht om gekozen te worden (passief kiesrecht). De vrouwelijke burgers kregen dit in 1919. Het democratische systeem dat toen is ontstaan, bestaat in de huidige Nederlandse samenleving nog steeds.

De participatietrend, zoals beschreven in dit onderzoek, heeft zijn intrede gedaan in begin jaren '70. Een tijd waarin veel nieuwe projecten in Nederland zorgden voor veel nieuwe ontwikkelingen. Dat zorgde er in het liberale Nederland ook voor dat burgers steeds mondiger werden en steeds vaker inspraak wilden in de ruimtelijke planvorming vanuit overheden. Steeds meer burgerinitiatieven zorgden ervoor dat overheden dat moest honoreren.

Sindsdien zien burger- en overheidsparticipatie er als volgt uit (Berenschot):

- 1<sup>e</sup> generatie burgerparticipatie: inspraak en informeren (jaren '70 & '80)  
Door de steeds mondiger wordende burgers is de mogelijkheid van inspraak op beleid afgedwongen. Deze mogelijkheid werd vervolgens wettelijk vastgelegd.
- 2<sup>e</sup> generatie burgerparticipatie: interactieve beleidsvorming (jaren '80 en '90)  
In eerdere stadia krijgen burgers de mogelijkheid om mede het beleid vorm te geven.
- 3<sup>e</sup> generatie burgerparticipatie: burgerinitiatieven (jaren '00)  
Burgers hebben en nemen eigen verantwoordelijkheid en de overheid faciliteert. Het initiatief en de aanpak komt hierbij nog van de burgers zelf en dus nog steeds van onderop.
- 1<sup>e</sup> generatie overheidsparticipatie: zelforganisatie van burgers: faciliterende overheid (nu)  
De overheid neemt een andere rol aan. Als inwoners zelf ideeën hebben ondersteund de overheid dit. Hierbij nemen overheden dus het initiatief om ideeën te ondersteunen.

De overheid ondersteunt dus steeds meer burgerinitiatieven, waardoor de ideeën en initiatieven van de burger centraal komen te staan. Niet andersom, waar eerder sprake van was.

### 3.2.1 Draagvlak voor democratie

De democratie in Nederland verandert door de jaren heen. De zoektocht naar de 'beste vorm' van participatie staat op de agenda van veel overheidsinstanties. David van Reybrouck<sup>7</sup> verwoordt die zoektocht in zijn boek *'Tegen Verkiezingen'* (van Reybrouck, Tegen Verkiezingen, 2013). Volgens hem heeft elk politiek stelsel een evenwicht te zoeken tussen efficiëntie en legitimiteit. Efficiëntie gaat over de vraag: hoe snel kan een overheid succesvolle oplossingen vinden voor de problemen die zich voordoen? Legitimiteit gaat over de vraag: hoezeer kunnen inwoners zich vinden in die oplossingen? In hoeverre erkennen zij het gezag van de overheid? Efficiëntie gaat over daadkracht. Legitimiteit over draagvlak (van Reybrouck, Tegen Verkiezingen, 2013). Dit is doorgaand een erg lastige afweging. Als overheid is het wenselijk de beste middenweg te vinden tussen beide. Zie figuur 4.



Figuur 4: Efficiëntie en legitimiteit tussen burger en overheid

Daarbij staan de laatste decennia meer in het teken van de legitimiteit (Berenschot). Burgers worden meer bij het beleid betrokken. Het doel hiervan is namelijk om participatie (en daarmee legitimiteit) te vergroten (Özgül, 2014). Dit heeft tegelijkertijd een causaal verband met betrekking tot de verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

### 3.2.2 E-participatie

De digitalisering van de maatschappij in de laatste decennia heeft ook effect gehad op burgerparticipatie. Burgers discussiëren bijvoorbeeld online met elkaar over het nieuws en delen filmpjes via sociale media. Het voordeel is dat het toegankelijker is voor burgers om mee te denken via online platforms en dergelijke, maar tegelijkertijd is de valkuil daarbij dat burgers die minder zijn meegegaan in de digitalisering worden uitgesloten.

Nieuwe technologie zorgt voor nieuwe mondigheid. Uit gegevens van E-stadslab blijkt dat 84% van de Nederlanders het liefst digitaal meedenkt. Deze bottom-up-beweging verlangt naar open data en een groeiende informele democratie. De overheden spelen hierop in door de zogenoemde e-participatie. Enerzijds zie je dus dat meer burgers online methoden gebruiken en het antwoord van overheden is het faciliteren van online methodes via e-participatie. Open data komen terecht op online platforms en dat bevordert de informele democratie, hetgeen weer resulteert in een meer transparante, effectieve en legitieme overheid.

## 3.3 De participatietrend uitgelegd

De bestaande shift van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, de wens vanuit de overheid voor de participatiesamenleving en de eis vanuit de omgevingswet om belanghebbenden (burgers) te betrekken bij het proces van de besluitvorming komen samen in de participatietrend die afgelopen decennia in Nederland voorkomt.

Zoals het kabinet in 2013 benoemde: *“Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.”*

<sup>7</sup> David van Reybrouck is Belgisch cultuurhistoricus, archeoloog en schrijver.

Wat de Koning, als woordvoerder van het kabinet, met de eerdergenoemde passage uit de Troonrede, bedoelt met de participatiesamenleving is dat mensen hun eigen regie moeten nemen over hun gebied. Dit zou een succes worden omdat het voldoende ruimte biedt om naar eigen kleur in te vullen. De participatiesamenleving zou de vrijheid van de burgers moeten bevorderen (politiek rechts), het maatschappelijk middenveld versterken en mensen meer naar elkaar doen omzien (politiek midden) en burgers zouden geprikkeld worden om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de noden om hen heen (politiek links) (Movisie, 2015).

Minister-president Mark Rutte onderstreept dit door een aantal initiatieven in de samenleving te benoemen waarbij burgers en organisaties betrokken zijn. Hierbij geeft hij wel de nuance aan dat de overheid een faciliterende rol moet spelen, de overheid mag immers niet in de weg staan als burgers hun leven naar eigen inzicht willen inrichten (de Hoog, 2016).

Er ontstaat echter opbouwende kritiek tegen de participatiesamenleving. Uit onderzoek in opdracht van de NOS blijkt dat de participatiesamenleving een elitair karakter heeft. De burgers met initiatieven zijn vooral blanke, hoogopgeleide Nederlanders. Daardoor dreigt een tweedeling te ontstaan. Het gaat vooral om hippe initiatieven – moestuinen voor de wijk, speeltuinen voor stadskinderen – die een enorme uitsluitende werking hebben ten opzichte van andere groepen die bijvoorbeeld niet hoogopgeleid zijn (ook wel de ‘usual suspects’), legt ook William Voorberg<sup>8</sup> uit in een interview met Erasmus Magazine. *‘Het zijn stevast dezelfde mensen die aan de slag gaan met dit soort burgerinitiatieven’* (Erasmus Magazine, 2017). Burgers die zelf goed kunnen meedenken met de politiek en daardoor beter handen en voeten kunnen geven aan de opties voor eigen inspraak geven. Dit sluit de burgers uit die hier minder weet van hebben maar toch regie willen in eigen leefomgeving.

De participatiesamenleving is een mooi ideaal, maar de uitvoering ervan blijkt nog niet helemaal te voldoen aan het originele principe. Bij de participatiesamenleving blijkt in de praktijk dat werkelijk vernieuwende ‘participatie’ enkel kan ontstaan als overheidsinstanties en burgerinitiatieven samenwerken. “Formele instituties blijven cruciaal,” vertelt Evelien Tonkens<sup>9</sup> in een artikel met interview van de krant Trouw (Dijk, 2014). De overheid kan dus eigenlijk niet zeggen dat de burger met het initiatief moet komen voor een betere leefomgeving zonder daarbij een helpende hand te bieden. De overheid en overheidsinstanties moeten juist zo veel mogelijk faciliteren.

Zo blijkt uit onderzoek dat manieren van burgerparticipatie wel degelijk kunnen werken. Rutger Bregman<sup>10</sup> beschrijft dit in zijn boek ‘De Meeste Mensen Deugen’. Hierin staat een aantal voorbeelden waarbij manieren van de participatiesamenleving goed hebben gewerkt (Bregman, 2019). Er zijn zelfs onderzoeken die uitwijzen dat juist de ‘onderkant’ van de samenleving oververtegenwoordigd is bij processen van participatie.

De studies gaan echter niet volledig uit van de participatiesamenleving zoals de Koning in zijn speech bedoelt. De basisprincipes zijn in beide gevallen hetzelfde: burgers hebben zeggenschap en inspraak over hun gebied, wat ook de bedoeling is van een democratie. Het verschil is daarbij dat de overheid in deze studies een actievere rol hebben gespeeld bij het opzetten van de participatiesamenleving, een fenomeen wat Evelien Tonkens ook benadrukt.

Dat maakt de participatiesamenleving een middel, in plaats van het einddoel. Een middel om betrokkenheid te vergroten, de legitimiteit van de overheid te vergroten en de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Tijdens het proces van de participatiesamenleving moet worden afgewogen wat het beste werkt in de praktijk.

---

<sup>8</sup> William Voorberg is bestuurskundige en als post-doc verbonden aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.

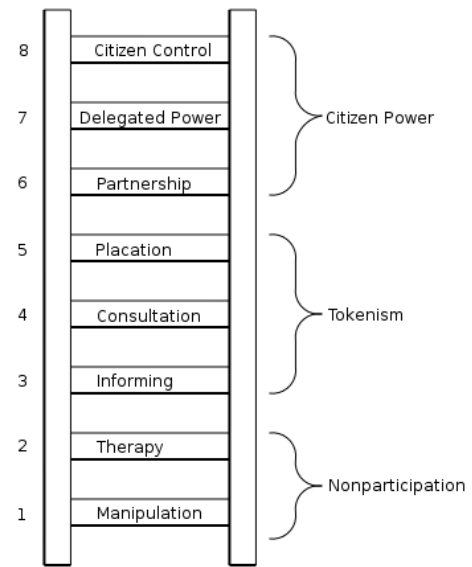
<sup>9</sup> Evelien Tonkens is socioloog en voormalig politicus.

<sup>10</sup> Rutger Bregman is historicus en opiniemaker, o.a. bekend van De Correspondent.

### 3.4 De participatieladder

De verschillende lagen van participatie worden onderbouwd door de participatieladder van Sherry R. Arnstein. Zij publiceerde in 1969 een boek waarbij de verschillende manieren van burgerparticipatie kunnen worden onderverdeeld in drie groepen, met daarbij 8 stappen op de ladder (Journal of the American Planning Association, 1969). Zoals te zien in figuur 5. Arnstein is daarmee grondlegger voor veel participatieladders die bedrijven en overheden op hun eigen manier gebruiken.

Arnstein ziet de ladder als een gids om te zien wie de macht heeft wanneer er belangrijke beslissingen worden genomen. Het heeft zo lang standgehouden omdat mensen doorgaan met processen die weigeren om verder te kijken dan de onderste rangen (The Citizen's Handbook, 1995), daardoor blijft het classificeren van burgerparticipatie van belang. Des te hoger de burger wordt geplaatst, des te groter de burgerkracht wordt. Hoe hoger, hoe dichterbij de idealen van de participatiesamenleving, des te gewenster in een democratie. Zie figuur 5.



Figuur 5: Participatieladder door Sherry Arnstein, bron: JAPA

- Non-participation staat voor het 'niet deelnemen' aan, wat betekent dat het lijkt dat burgers in staat zijn deel te nemen aan het plannen of uitvoeren van programma's, maar in de werkelijkheid een manier is om burgers alleen te voorzien van informatie.
- Tokenism is een begrip dat voor het eerst werd geïntroduceerd door Martin Luther King in 1963, en omschrijft het beleid en de uitvoering daarvan omtrent het betrekken van burgers bij participatieprocessen, gezien vanuit een plichtmatig oogpunt.
- Bij 'citizen power' hebben burgers in toenemende mate inspraak in besluitvorming. Burgers hebben hierbij toegang om te onderhandelen met de besluitvormers en zelfs het besluit uit handen nemen van de originele gemachtigden in de politiek.

De participatieladder van Arnstein is vaak overgenomen en op nieuwe manieren ingevuld, waarbij het principe van de ladder wel hetzelfde bleef. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft de ladder ook overgenomen en er een draai aan gegeven zodat het actueel toepasbaar is in de Nederlandse samenleving. Omdat in Nederland er weinig sprake is van 'non-participation' zijn de onderste twee treden van Arnstein hier niet noemenswaardig. Het SCP deelt de ladder als volgt in: <sup>11</sup>

1. **Informeren:** Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol participant: toehoorder.
2. **Raadplegen:** Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. Rol participant: geconsulteerde.
3. **Adviseren:** Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol participant: adviseur.

<sup>11</sup> Overgenomen van [www.pleio.nl/file/download/554826](http://www.pleio.nl/file/download/554826).

4. **Coproduceren:** Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. Rol participant: samenwerkingspartner.
5. **(Mee)beslissen:** Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol participant: medebeslisser.
6. **Zelfbeheer:** Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.

#### 3.4.1 Participatieladder als onderlegger

De participatieladder wordt in de literatuur over participatie vaak gebruikt als onderlegger voor instrumenten, methoden en projecten van participatie. Daarom zal de toepassing van de participatieladder in de rest van de hoofdstukken ook aan bod komen. Dit betekent dat kernwoorden genoemd zullen worden om te kunnen toetsen welke vorm van dialoog tussen burger en overheid bestaat.

Elk instrument en elke methode, die in het tweede deel van dit hoofdstuk worden besproken, kunnen hun eigen plek innemen op de participatieladder. Elk instrument of methode heeft namelijk zijn eigen mate van actieve dialoog tussen overheid en burger. Aan de hand hiervan zullen de instrumenten en methoden dan ook worden gelinkt aan de participatieladder van het SCP.

Dit geeft een overzicht van de mate van de participatie en hoe de participatiemethode (participatietraject) wordt uitgevoerd. In de rest van dit onderzoek zal worden verwezen naar de treden van de participatieladder zodat kan worden nagegaan in hoeverre actieve dialoog aantoonbaar of vereist is.



Figuur 6: Mensen. Bron: Toolkit Loting

### 3.5 Instrumenten en methoden voor participatie

In de paragrafen 3.5 tot en met 3.7 wordt ingezoomd op verschillende instrumenten en methoden voor participatie. Per thema wordt met behulp van de literatuur verkend welke instrumenten en methoden bestaan en waarvoor de verschillende instrumenten en methoden worden gebruikt.

#### 3.5.1 Het bereiken van burgers

De kloof tussen gemeente en bewoner staat in contrast met de communicatie- en samenwerkingskansen die de netwerksamenleving te bieden heeft (Netwerk Democratie, Handreiking Digitale Democratie, 2017). Overheden kunnen hun rol pakken door platformen te creëren waarin alle burgers de gelegenheid krijgen deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Hieronder vallen zowel offline als online platformen. Deze paragraaf gaat voornamelijk in op de instrumenten en methoden voor online participatie maar beschrijft ook waarom het nog steeds van groot belang is dat offline participatie ook moet (blijven) gebeuren.

Deze paragraaf gaat over de eerste drie treden van de participatieladder: informeren, raadplegen en adviseren. De drie treden die overheden als doel hebben wanneer zij op zoek gaan naar instrumenten en methoden om zoveel mogelijk mensen te bereiken. Dit wordt onderverdeeld in online- en offline participatie.

#### 3.5.2 Online participatie

Digitale democratie is het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) binnen de democratie. Het directe doel van digitale democratie is om burgers online instrumenten te bieden om hun ideeën te delen, voorkeuren aan te geven en hun stem te laten horen in besluitvorming (Cadat-Lampe & de Zeeuw, 2018).

Online participatie, of e-participatie, zet digitale middelen in zoals sociale media, blogs, apps, digitaal debat, platformen, etc., om burgerparticipatie en inspraak mogelijk te maken. Zoals: petitieplatformen, tools om de politieke agenda te bepalen, online co-creatie van wetsvoorstellen, stem apps, online discussieplatforms, interactieve notificatie- en informatiesystemen en participatieve begrotingstools (de Zeeuw, Digitale Democratie in de praktijk, 2019). Het gaat over het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid. Het betrekken van de gebruikers van het gebied bij overheidsbeleid. Daarbij maakt een open, participatief bestuur gebruik van informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Steeds meer onderzoek bewijst dat een snelle uitbreiding van e-participatie als een instrument voor betrokkenheid leidt tot een versterkte samenwerking tussen

overheden en burgers (United Nations, 2015). Het doel is de toegang tot informatie en openbare diensten te verbeteren en de deelname aan beleidsvorming te bevorderen, zowel voor de bewustwording en intrinsieke aansporing van individuele burgers maar ook voor het welzijn van de samenleving als geheel.

In de handreiking 'Digitale Democratie' (Netwerk Democratie, Handreiking Digitale Democratie, 2017) staat dat de digitale technologie steeds meer in onderdelen van ons leven aanwezig is. Ook de gemeentelijke dienstverlening en communicatie zijn in toenemende mate gedigitaliseerd. Maar tegelijkertijd is de inzet van digitale middelen bij het vormgeven van beleid en besluitvormingsprocessen nog zeer beperkt. Digitale democratie kan de kloof tussen actieve en niet-actieve burgers verkleinen, door inactieve mensen te informeren, te mobiliseren en te committeren (Cadat-Lampe & de Zeeuw, 2018).

Het grote voordeel van e-participatie is het bereik. Door de toegankelijkheid van internet kan iedereen in zijn eigen tijd reageren op digitale platforms. Toch blijkt dat het belangrijk is om e-participatie als extra in te zetten (WRR, 2012). Dus niet als vervanging voor traditionele manieren voor het bereiken van burgers. Meer over offline participatie, het doel ervan, waarom het belangrijk is te behouden en welke manieren tegenwoordig gebruikt kunnen worden voor offline participatie is te vinden in paragraaf 3.5.3.

Om een inkijk te geven in de digitale democratie, zijn hieronder twee instrumenten uitgelicht die burgerparticipatie mogelijk maken door gebruik te maken van het internet.

- **Maptionnaire** is een op een kaart gebaseerde online enquêtetool die eenvoudige burgerparticipatie mogelijk maakt. Het stelt planners en onderzoekers in staat om op kaarten gebaseerde gegevens te verzamelen van de gebruikers van het gebied. Het is ontwikkeld met als doel zoveel mogelijk mensen te betrekken bij de ontwikkeling van hun fysieke leefomgeving. Maptionnaire is breed inzetbaar. Het kan door overheden worden gebruikt om de stem te horen van de inwoners over het gebied dat ontwikkeld gaat worden, maar het kan ook ingezet worden om juist te vragen aan de inwoners waar zij denken dat ontwikkeld moet worden. Top-down en bottom-up. Het zijn online enquêtes, ontworpen door de overheid (gebruiker), waarbij de burger door middel van een kaart over desbetreffend gebied kan aangeven waar hij of zij verandering noodzakelijk vindt. Daarmee maakt het efficiënt verzamelen, analyseren en visualiseren van kaartgebaseerde gegevens mogelijk. Het voordeel is dat Maptionnaire een makkelijk te gebruiken tool is die elke overheid zou kunnen toepassen op hun gebied. Het nadeel is dat het een commercieel bedrijf is waardoor er hoge kosten aan verbonden zijn. Een licentie voor een enquête ligt tussen de 500 tot 1600 euro, Met een jaarabonnement kunnen ongelimiteerd enquêtes worden afgenomen. De kosten hiervoor zijn afhankelijk van de grootte van de gemeente, en liggen tussen de 5000 en 9500 euro (Movisie, 2018).
- **CitizenLab** heeft de missie om lokale democratie te versterken door de legitimiteit en efficiëntie te vergroten door burgerparticipatie. Het betrekken van burgers bij de besluitvormingsprocessen zorgt ervoor dat steden en lokale overheden het vertrouwen in overheden kunnen vergroten en beter beleid kunnen vormgeven. Dit doen zij door een online burgerparticipatieplatform. CitizenLab lijkt veel op Maptionnaire, maar is niet gebonden aan een kaart. Citizenlab heeft een burgerparticipatieplatform ontwikkeld dat wordt gebruikt door (lokale) overheden en maatschappelijke organisaties om input van burgers te verzamelen en te analyseren. Uit verschillende casestudies blijkt dat de online methoden van CitizenLab gemiddeld vijf keer zoveel inwoners bereikt dan bij traditionele kanalen, waarbij 45% van de gebruikers jonger dan 35 jaar is, en 70% jonger dan 45 (Netwerk Democratie, Handreiking Digitale Democratie, 2017). Daarbij is CitizenLab ook een commercieel bedrijf. Als overheid kun je het drie verschillende pakketten aanschaffen, waarbij de kosten tussen de 695 (voor het goedkoopste pakket en een kleine gemeente) en de 2495 (voor het duurste pakket met een grote gemeente) euro liggen (Movisie, 2018).

Gebruik van het internet is een goede methode om mensen te bereiken in zoveel mogelijk demografische groepen. Participatie online heeft een groot bereik doordat het makkelijk toegankelijk is. Commerciële methoden zijn daarmee direct in te zetten op grotere schaal omdat zij al ver ontwikkeld zijn. Daar zit echter een periodiek prijskaartje aan. Ook zijn er pilotprojecten geweest waarbij instrumenten open-source worden gebouwd, zoals de 'Stem van West' (Zie paragraaf 4.2). Deze worden gaandeweg steeds verder ontwikkeld waarbij de gebruikers meewerken aan de ontwikkeling van de tool. Daarbij is het belangrijk dat de methode toepasbaar is op het desbetreffende gebied, aangezien elke gemeente, elke stad, elke provincie en elk land anders is met elk andere inwoners.

Bovengenoemde instrumenten zijn instrumenten die als overheid ingehuurd kunnen worden voor een geheel participatieproject. Dit is handig, maar duur. Als men zelf bezig gaat met een platform kan online participatie beschouwd worden als een middel om zoveel mogelijk burgers te informeren over het project. Daarnaast wordt juist aangeraden gebruik te maken van de maatschappelijke acceptatie van sociale media (de Valk, 2013). Afgeraden wordt het gebruik van ingewikkelde software. Mensen raken meer en meer gewend aan sociale media. Daarom is een platform met zeer eenvoudig gebruikersgemak wenselijk.

### 3.5.3 Offline participatie

Digitale burgerbetrokkenheid door middel van e-participatie zou in Nederland meer gezien moeten worden als een manier om een gelijkwaardige positie te faciliteren tussen overheid en burgers (de Valk, 2013). Daarbij is het uitgangspunt dat de digitale methoden inclusief zijn: Burgers hebben de keuze om offline of online te participeren en worden gefaciliteerd om zelf te bepalen hoe zij online willen participeren (Cadat-Lampe & de Zeeuw, 2018). De inzet van digitale platforms biedt een belangrijke bijdrage aan het bereik en participatie, mits in een mix wordt ingezet met 'traditionele participatie' (de Valk, 2013). De methoden die in eerste instantie geen gebruik maken van het internet.

Dat betekent dat offline methoden gebruikt kunnen worden om iedereen te bereiken, juist ook het deel dat niet online bereikbaar is. Methoden die hiervoor beschikbaar zijn, bestaan al een tijdje. Ze zijn belangrijk om te benoemen omdat ze moeten blijven bestaan om inclusiviteit te waarborgen. Dit om twee redenen:

- voor digibeten en mensen die niet vaak gebruik maken van het internet;
- om je online participatiemethoden te promoten en aan te zetten tot het bezoeken van de website van de online methode.

Lokale media zijn van vitaal belang voor de democratie. Ze hebben een zogenoemde democratische functie te vervullen, en hebben de taak burgers te informeren over hun leefomgeving. Hierdoor zijn burgers in staat te participeren en weloverwogen beslissingen te nemen die betrekking hebben op hun woonomgeving en zich daarbij betrokken te voelen (Schemkes, 2019). Groepen burgers kristalliseren veelal uit rond een informatie-uitwisseling die uiteenloopt van het 'gonzen' aan een schoolhek en de dorpskrant tot buurtwebsites en sociale media waar voetbalsupporters of andere gelijkgestemden elkaar treffen (WRR, 2012).

Dit betekent dat kranten doorgaand belangrijke bronnen van informatie zijn voor burgers. Niet alleen wordt met informatie uit de krant veel burgers bereikt maar ook doordat lezers de informatie bespreken. Zo wordt het nieuws verspreid onder een breder publiek. De krant mag daarom als instrument niet worden onderschat. Daarnaast worden de krant en hun aanhangende nieuwssite algemeen beschouwd als de belangrijkste journalistieke speler in de gemeente (de Jong & Koetsenruijter, 2017).



Ook kunnen andere middelen voor offline participatie gebruikt worden: ‘klassieke’ communicatiemiddelen. Mensen komen namelijk niet vanzelf naar een bijeenkomst of bezoeken een digitaal platform. Ze moeten weten dat het bestaat. Daarom werd er ook gewoon gebruik gemaakt van de traditionele communicatiemiddelen zoals persberichten, brieven voor ouders en flyers (de Valk, 2013).

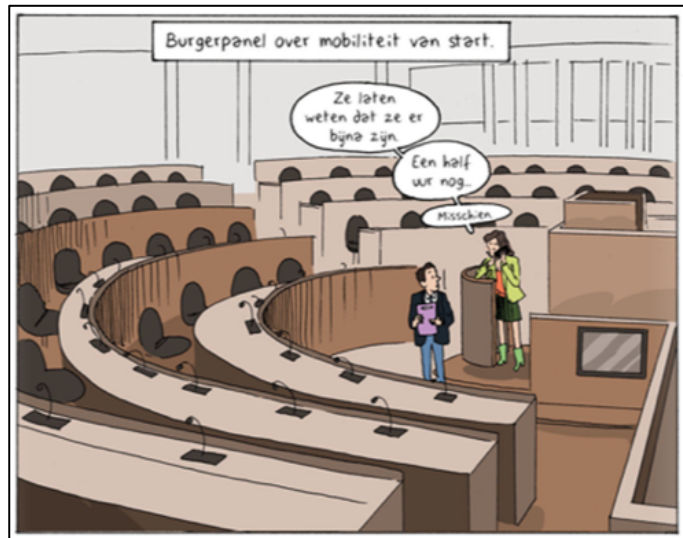
#### 3.5.4 Mix van online en offline

In de gids voor de ‘Digitale Democratie in de praktijk’ van Netwerk Democratie (de Zeeuw, Digitale Democratie in de praktijk, 2019) wordt beschreven op welke manieren online en offline participatiemethoden het beste gecombineerd kunnen worden. Hieronder zijn drie van deze methoden beschreven:

- **Inspiraakavonden & offline stemmen:** Het is belangrijk om aan elk online proces ook een offline proces te koppelen. Reguliere informatieavonden kunnen een uitkomst bieden voor hen die er digitaal niet uitkomen. Met name in laaggeletterde wijken kan het helpen om bijvoorbeeld ook papieren stempassen uit te delen die kunnen worden ingeleverd in stembus- sen in de buurt.
- **Loting & burgerjury:** De meest representatieve offline methode naast een online proces is loting. Door op basis van loting een burgerjury samen te stellen, kun je een dwarsdoorsnede van de inwoners samenbrengen die op basis van informatie en gesprek tot een legitiem besluit kunnen komen dat het online proces ondersteunt.
- **Wijkraden & themagroepen:** Met hun kennis en betrokkenheid kunnen bestaande wijkraden en panels een rol spelen om breed gedragen initiatieven te formuleren voor op het online platform. Ook kan initiatiefnemers in bijvoorbeeld het ver- groenen van de wijk een boost geven om samen te komen met initiatiefnemers van soortgelijke ideeën zodat zij gezamenlijk tot een nog sterker voorstel kunnen komen.

### 3.6 Burgerpanels

Een burgerpanel bestaat meestal uit een selecte groep mensen, die gevraagd en ongevraagd advies geven over (beleids-) vraagstukken en over de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten. Tegenwoordig vinden burgerpanels meestal op kleine (gemeentelijke) schaal plaats maar ze kunnen ook op grotere schaal worden ingezet. In dit hoofdstuk worden de afwegingen besproken die gemaakt dienen te worden bij het formeren van een burgerpanel. Dit aan de hand van verschillende voorbeelden uit de praktijk.



Figuur 7: Cartoon burgerpanel door Wauter Mannaert

In de literatuur en in voorbeelden wordt ook gesproken van inwonerpanels en zelfs Engelse benamingen voor burgerpanels, waarschijnlijk om het idee aantrekkelijker te maken. Om overzicht te houden wordt in dit hoofdstuk gerefereerd aan 'burgerpanel' als verzamelnaam voor de benamingen die een burgerpanel ook kunnen hebben.

#### 3.6.1 Waarom burgerpanels?

Burgerpanels kunnen gebruikt worden om te peilen of de activiteiten vanuit de gemeente goed gebeuren en of er verbeteringen aangebracht kunnen worden in het beleid of de uitvoering van de plannen die gemeenten hebben. Gemeenten kunnen burgerpanels openstellen voor iedereen die zijn mening wil geven. Op deze manier geeft het inwoners de kans om inspraak te hebben in het beleid van de lokale overheid. Immers het uitgangspunt van gemeenten moet zijn dat zij een zo goed mogelijk leefklimaat creëren voor hun inwoners. Op deze manier laat het inwoners daar een stem in hebben. Daarnaast weten leden van het burgerpanel wat er speelt in de gemeente en kunnen zij dit terugkoppelen naar de gemeenteraden. In beide gevallen gaat het om een dialoog tussen burger en (lokale) overheid.

Een burgerpanel is een instrument voor participatie. Een middel waarmee de burger deelneemt aan de taken van de overheid. Het is een vorm van participatie die de inwoner van zijn of haar gebied inspraak geeft in het overheidsbeleid en de keuzes die lokale overheden maken met betrekking tot inrichting van het desbetreffende gebied. Daarmee zijn de methoden zoals in het vorige hoofdstuk besproken zijn in principe ook burgerpanels, omdat daar de burgers worden geraadpleegd over ideeën/plannen die zij hebben (bottom-up) of de mening over al bestaande plannen (top-down) met behulp van online en offline methoden.

In 2017 maakten 4 van de 10 gemeenten in Nederland gebruik van een burgerpanel (Toponderzoek, sd). Dat is een stijging ten opzichte van voorgaande jaren. In 2008 had 14% van de gemeenten een burgerpanel, in 2011 steeg dat naar 20% en in 2017 gebruikt dus 40% van de gemeenten een burgerpanel. De trend is dus dat steeds meer gemeenten gebruik maken van burgerpanels.

Dit is als volgt te verklaren. Ten eerste is het door digitalisering makkelijker om burgerpanels in te richten en uit te voeren. Waar leden van de burgerpanels vroeger bij elkaar moesten komen, kan tegenwoordig veel via het internet besproken worden. Ten tweede heeft de participatietrend zoals besproken hier ook mee te maken. Gemeenten vinden het over het algemeen steeds belangrijker om hun inwoners te horen en zoeken daarom naar manieren van participatie om hun inwoners een stem te geven: burgerpanels.

### 3.6.2 Tweedeling

In onderstaande teksten wordt een tweedeling van burgerpanels besproken met verschillende kenmerken. Lange- en korte termijn burgerpanels.

- burgerpanels voor de lange termijn (voor het faciliteren van bottom-up ideeën en initiatieven door de overheid), en
- tijdelijke burgerpanels (voor het beoordelen en beslissen van top-down ideeën en plannen die door de overheid zijn gemaakt, of verzameld).

Burgerpanels op lange termijn, zoals tot nu toe voornamelijk besproken, zijn burgerpanels waarbij bijeenkomsten geregeld over een langere periode plaatsvinden. Deze burgerpanels zijn doorgaand open voor elke inwoner in de gemeente die mee wil denken over het beleid van de gemeente. Dat kunnen offline bijeenkomsten zijn van groepen burgers maar ook online platformen waar iedereen zijn idee of plan op kan zetten. Op deze manier weet de gemeente wat er gaande is in hun gebied en dit geeft de burger inspraak in het beleid van de gemeente wat de veelbesproken kloof tussen burgers en overheid verkleint.

Lange termijn burgerpanels staan laag op de participatieladder. Omdat deze een adviserende rol hebben komen ze vaak niet verder dan de derde trede op de ladder van de participatieladder van het SCP. (1: informeren, 2: raadplegen en 3: adviseren).

Voorbeelden van burgerpanels zijn jongerenraden, maandelijkse bijeenkomsten, dorpsraden, buurtcoöperaties, zorgcoöperaties, wijkondernemingen die zelf gemeentelijke gaten vullen, maar dus ook online platformen zoals besproken. Dit soort burgerpanels voor de lange termijn zijn voornamelijk om bottom-up ideeën en plannen op te halen bij de burgers, dat gefaciliteerd wordt door de overheid.

Tijdelijke burgerpanels zijn vrijblijvend en daardoor mogelijk op elke schaal. Maar ze worden voornamelijk gebruikt op gemeentelijke schaal.

### 3.6.3 Tijdelijke burgerpanels

Naast burgerpanels voor de lange termijn zijn er ook eenmalige burgerpanels. Steeds meer wordt daarmee geëxperimenteerd, ook op grote schaal. Deze worden in het leven geroepen om op een specifiek moment de stem van de burger te horen. Tijdelijke burgerpanels worden gevormd op initiatief van de burgers zelf maar ook op die van de overheid. Maar ook vooral worden burgerpanels voor de korte termijn in het leven geroepen omdat de overheid op een bepaald moment de mening wil van de burgers met betrekking tot ideeën of plannen. Vaak zijn die al verzameld door eerdere participatietrajecten. Het kan ook gaan om ideeën of plannen die de overheid zelf heeft bedacht. Dus zowel bottom-up als top-down behoort tot de mogelijkheden.

### 3.6.4 Een toolkit loting

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging Nederlandse Gemeenten richt zich met een 'democratic challenge' op vernieuwing van democratieën. Uit de democratic challenge zijn 13 thema's geformuleerd. 'Loting en verantwoording' is daar één van. In de Toolkit Loting, een document gevormd uit het thema 'loting en verantwoording', staat hoe men invulling kan geven aan het proces dat voorafgaat aan een burgerpanel met behulp van loting (Binnema & Michels, 2017). Loting is kort ook aan bod gekomen in paragraaf 3.5.

Loten heeft meerdere voordelen, hieronder opgesomd zoals in de Toolkit Loting:

- door een burgerpanel in te delen door loting krijg je een diverse groep van mensen en niet alleen de ‘usual suspects’, namelijk de mensen die sowieso al interesse hebben in politiek en daardoor makkelijker in burgerpanels komen;
- door een mix van burgers met een verschillende achtergrond komt een panel op nieuwe, betere, leukere, creatievere ideeën;
- daarnaast draagt loting sterk bij aan de uitgangspunten van een democratie. Door loting is een grotere diversiteit en daarmee de ‘insluiting’ van een bredere groep mensen.

Loting wordt genoemd als alternatief om representativiteit te vergroten (Binnema & Michels, 2017). In Nederland zijn verschillende experimenten waarbij loting is gebruikt als manier om burgers bij de politiek te betrekken. Wanneer er sprake was van een burgerpanel werden de leden daarvoor geloot.

Daarbij hebben gelote burgers misschien niet de expertise van beroepspolitici, maar ze hebben iets anders: vrijheid. Ze hoeven immers niet gekozen of herkozen te worden (van Reybrouck, Tegen Verkiezingen, 2013).

Het wederzijdse wantrouwen tussen bestuurders en bestuurden neemt af, wanneer de rollen niet meer duidelijk gescheiden zijn. Burgers die via loting toegang krijgen tot het bestuurlijke niveau ontdekken de complexiteit van politiek handelen (van Reybrouck, Niet alleen verkiezingen, maar ook loting: zo vernieuwen 76.000 Belgen de democratie, 2019).

Loting lijkt daarmee een goede overweging voor de vorming van een burgerpanel. Voor korte termijn burgerpanels kan dit een aantrekkelijke manier zijn om burgers te betrekken maar voor burgerpanels op lange termijn kan dit ook een goede optie zijn.

### 3.7 Conclusie

Nadat dieper is ingegaan op het begrip participatie is een verkenning gedaan naar de beschrijving van verschillende instrumenten en methoden voor participatieprocessen in de literatuur. Hieruit kan geconcludeerd worden dat burgers op verschillende manieren bereikt kunnen worden bij ruimtelijke planvorming en besluitvorming van overheidsinstanties (thema 1). Zowel online als offline methoden kunnen worden ingezet voor een groot bereik. Hierbij blijkt uit verschillende bronnen dat tegenwoordig online methoden effectief zijn omdat hierdoor op een vrij makkelijke manier veel mensen aangesproken kunnen worden door gebruik te maken van de bestaande (sociale) media en ICT. Tegelijkertijd moet men ervoor zorgen dat de ‘traditionele’ manieren blijven bestaan, zodat een zo breed mogelijk publiek wordt aangesproken zodat inclusie wordt gewaarborgd.

De literatuur wijst allerlei manieren aan voor de invulling en organisatie van participatiebijeenkomsten. Tegelijkertijd wijst de literatuur ook aan dat de ‘beste manier’ niet bestaat, omdat elk gebied andere eigenschappen heeft.

Om burgers bij elkaar te krijgen en te laten nadenken over maatschappelijke en politieke vraagstukken kan gebruik gemaakt worden van burgerpanels. Die bestaan voor korte termijn om op een moment inspraak van de burger te krijgen op bepaalde politieke overwegingen en voor op lange termijn om een constante burgerrepresentatie te vormen. Een goede overweging om leden in burgerpanels bij elkaar te brengen is loting.

*“Democratie kan niet van buitenaf op een natie worden opgelegd. Elke samenleving moet op zoek naar zijn eigen weg, en geen weg is perfect.” - Barack Obama*

## 4 Casussen uit de praktijk

In de literatuur is veel te vinden over de drie thema's. Hoe zit dat in de praktijk? In dit hoofdstuk worden drie Nederlandse casestudies belicht en geëvalueerd.

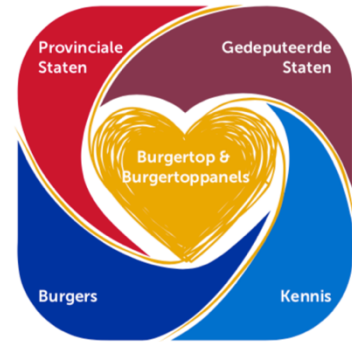
- Burgertop Limburg.
- Stem van West.
- Hart van Holland.



*Figuur 8: Filosofie over burgerparticipatie. Bron: Frankwatching*

## 4.1 Burgertop Limburg

In 2018 is een pilot burgertop georganiseerd in Limburg. Daarvan is een evaluatiedocument en een wegwijzer gemaakt waar lessen uit te leren zijn (Evaluatie Burgertop Limburg, 2018) en (Wegwijzer Burgertop Limburg, 2018). In deze paragraaf zal met behulp van de documenten dieper in worden gegaan op deze case. Wat was het doel en hoe verliep de uitvoering, wat zijn de lessen die hieruit geleerd kunnen worden en welke overwegingen nemen we mee uit deze case? Deze case is gekozen omdat het thema burgerpanel hierin goed wordt gerepresenteerd.



Figuur 9: Synergie Burgertop Limburg

### 4.1.1 Doel en uitwerking

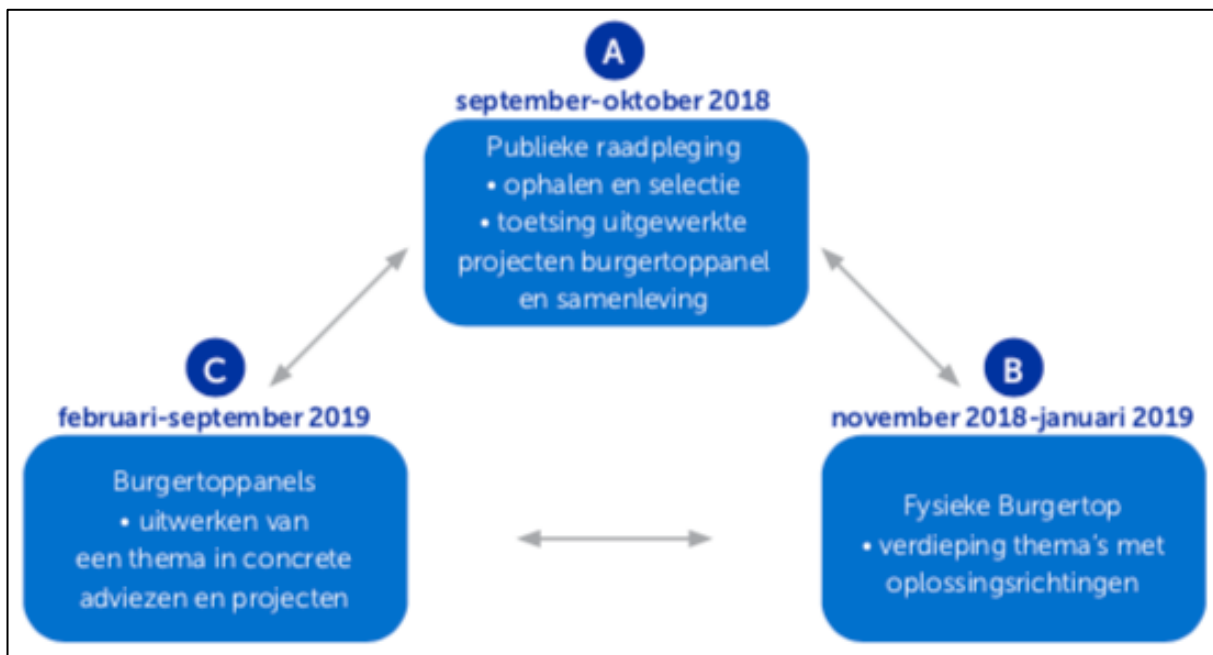
In Provinciale Staten werd op 23 juni 2017 een initiatiefvoorstel unaniem aangenomen om een provinciale Burgertop in Limburg te organiseren. *‘Bedoeld als pilotproject voor het direct betrekken van burgers bij provinciale besluitvorming. En als een project waarmee resultaten worden bereikt.’*

Doordat de burgertop is georganiseerd door de Provinciale Staten van Limburg, maakt het dit project tot overheidsparticipatie. Het belangrijkste doel van de burgertop was de dialoog met Limburgers aangaan over onderwerpen waar zij invloed op kunnen uitoefenen, om daarmee burgers directer betrekken bij provinciale besluitvorming. Op dat moment was dit initiatief uniek in provincieland: geen enkele andere provincie had iets dergelijks gedaan. Tijdens de eerste bijeenkomst op 26 november 2018 gingen honderden Limburgers uit de hele provincie op drie locaties met elkaar in gesprek over verschillende thema’s. Vervolgens werden zes burgertoppen gevormd die zich elk over één thema bogen. Uiteindelijk zijn achttien concrete burgeradviezen aangereikt aan de Provinciale Staten.

De burgertop in Limburg ging te werk in drie fasen:

1. Na groen licht van de Provinciale Staten in 2017 ging de eerste fase in, de publieke raadpleging. Hieruit werden drie bijeenkomsten gehouden waarbij burgers gezamenlijk tot specifieke inhoudelijke thema’s zijn gekomen. Vervolgens werden zes inhoudelijke burgertoppanels gevormd met de thema’s: ‘nieuwe overheid’, ‘digitale sprong in de toekomst’, ‘milieubewust ondernemen’, ‘kwaliteit van leven’, ‘veiligheid’ en ‘werkgelegenheid’.
2. Fase 2 betreft enerzijds de presentatie en aanbieding aan Provinciale Staten van de inhoudelijke adviezen die door zes Burgertoppanels zijn opgesteld. Daarbij ligt het aan Provinciale Staten hoe er met de inhoudelijke adviezen wordt omgegaan. Daarnaast vindt in fase 2 een evaluatie plaats van fase 1.
3. In fase 3 werken de burgers de thema’s uit naar concrete adviezen en projecten. De fase waarin burgers besloten over welke plannen volgens hen het beste waren en beoordeelden welke plannen het meeste gaat opleveren voor de provincie Limburg.

De pilot Burgertop Limburg bestaat uit een cyclus van drie elementen (figuur 10). Belangrijk onderdeel van de voorbereidingsfase was het inventariseren van de thematiek die tijdens de fysieke Burgertop wordt besproken en het betrekken van zoveel mogelijk burgers. Deelnemende burgers werkten de geselecteerde thema’s in de Burgertoppanels vervolgens uit tot concrete burgeradviezen.



Figuur 10: Samenspel van Publieke Raadpleging, fysieke Burgertop en Burgertoppanels.

#### 4.1.2 Uitkomsten evaluatie

Over het algemeen is de pilot Burgertop Limburg goed bevallen bij de overheid en de burger. De wens was om beide partijen dichter bij elkaar te brengen. Vanuit de ervaringen met Burgertop Limburg wordt een aantal positieve punten naar voren gehaald met betrekking tot de vorm van de dialoog tussen burger en overheid. Ook zijn er aspecten die minder goed hebben gewerkt of beter kunnen. Hieronder een overzicht van de belangrijkste lessen die geleerd kunnen worden uit pilot Burgertop Limburg. De adviezen uit de beide evaluaties over Burgertop Limburg zijn opgesteld op basis van zowel kwalitatieve ervaringen als kwantitatieve data. De geleerde lessen uit de praktijk zijn op te delen in twee groepen:

- verbeterpunten rondom het proces en de organisatie (methodiek), bestaand uit de cyclus Publieke Raadpleging, fysieks Burgertop en Burgertoppanels;
- verbeterpunten rondom de condities (randvoorwaarden), bestaand uit communicatie, coördinatie, profilering en borging.

##### 4.1.2.1 Verbeterpunten rondom het proces en de organisatie

In eerste instantie was het de insteek om eenrichtingsverkeer vanuit de burger naar de overheid te organiseren als het gaat om de adviezen die de burgers aandragen in fase C (figuur 10). Dit is tijdens het proces aangepast van 'creatie' naar 'co-creatie'. Dit bleek een goede keuze omdat op die manier overheid en burger (top-down en bottom-up) meer respect voor elkaar kregen en inzicht kregen in de motivatie van hun keuzes.

Belangrijk punt is de constante werving van deelnemers voor de fysieke burgertop en burgertoppanels. Het bleek dat dezelfde mensen in beide fasen deelnamen. Voor een goede verdeling van personen bij beide fasen is voorafgaand en tijdens het proces genoeg werving nodig. Vernieuwing in expertise en inhoudelijke bijdragen zorgen voor nieuwe inzichten en kwalitatief betere afwegingen.

Daarbij is het ook erg belangrijk in te zetten op werving van ondervertegenwoordigde groepen, om een zo divers mogelijk beeld te verkrijgen. Dit niet alleen voorafgaand, maar ook tijdens het proces van belang. Daarbij is het belangrijk om te kunnen putten uit genoeg externe expertise. Dat kan door middel van afhankelijke organisaties/comités in de organisatiestructuur. Een organisatiestructuur die

losstaat van de ambtelijke, provinciale organisaties en die voor een onafhankelijke verbinding richting de politiek kan zorgen.

Evalueren is belangrijk. Tijdens pilot Burgertop Limburg is veel ruimte geweest voor evaluatie. Er werd tijdens het proces en achteraf geëvalueerd. Dit was een transparant proces en werd direct teruggekoppeld aan desbetreffende. De inzet van een 'lerende organisatie' is belangrijk.

#### *4.1.2.2 Verbeterpunten rondom de condities*

Vanaf de eerste plenaire bijeenkomst van het participatieproject moet inzichtelijk zijn wat de verwachtingen zijn vanuit overheid en burger voor het participatieproject. De aanpak dient heel duidelijk te zijn. Op deze manier weet iedereen wat het eindresultaat wordt en waar naartoe wordt gewerkt. Bij Burgertop Limburg is het gebeurd dat veranderingen en verwachtingen werden bijgesteld. Idealiter gebeurt dit niet maar tijdens het proces zijn de verwachtingen continu geëvalueerd zodat eenzelfde beeld bleef bestaan over het gewenste eindresultaat.

Goede communicatie is daarbij een uitgangspunt. Faciliteren als overheid betekent in dit geval: 'wees helder in wat de deelnemer (wanneer) kan verwachten.' Dat geldt bijvoorbeeld voor wat er wel en niet wordt geregeld. Of er mogelijkheden zijn voor begeleiding, en welke dat zijn. Of hoeveel tijd een traject in beslag neemt. Communiceer ook over de te verwachte groepsdynamiek.

Aanbevolen vanuit Burgertop Limburg wordt om van tevoren alle deelnemers, inclusief begeleiding, een soort reglement mee te geven over wat ze kunnen verwachten én wat er van hun wordt verwacht. Ook wordt aanbevolen om een introductie-sessie te organiseren waarin de positie wordt toegelicht en rollen en verwachtingen duidelijk worden gemaakt.

Als lerende organisatie, zoals ook beschreven in vorige paragraaf, is het belangrijk regelmatig te rapporteren over de gang van zaken aan overheid en burger. Daarbij is goede afstemming met de lokale pers belangrijk.

#### 4.1.3 Vervolg

Zes burgerpanels met in totaal zo'n honderd leden werkten de bevindingen uit in achttien adviezen aan het provinciebestuur. De aanbevelingen van de adviezen worden door Provinciale Staten verder uitgewerkt en voorzien van een tijdpad en begroting. Zij bepalen in hoeverre er vervolg wordt gegeven aan de achttien adviezen.

#### 4.1.4 Conclusie

Met oog op de drie thema's besproken in dit onderzoek kan geconcludeerd worden wat de lessen zijn uit Burgertop Limburg:

##### *4.1.4.1 Bereiken van Limburgers*

Uit deze casestudie blijkt dat het van groot belang is om veel in te zetten op het betrekken van Limburgers. Dit was van tevoren goed aangepakt maar had beter gekund. De conclusie daarbij is dat meer gebruik gemaakt moet worden van verschillende communicatiemiddelen, met daarbij ook de focus op jongeren.

Tijdens het gebruik van de communicatiemiddelen is gebleken dat het van belang is van tevoren goed te communiceren over wat het doel is en wat wordt verwacht van de deelnemers, zodat niemand teleurgesteld wordt. Transparante communicatie en afspraken vooraf helpen bij het managen van verwachtingen. Een communicatievisie blijkt daarmee noodzakelijk om het overzicht te bewaken.



#### 4.1.4.2 *Organisatie bijeenkomsten*

De belangrijkste les met betrekking tot de organisatie van bijeenkomsten is bij 'Burgertop Limburg' dat het borgen van, en communiceren over de besluitvorming vanuit de overheid met betrekking tot de uitkomsten van belang is. Voor de transparantie naar burger en overheid, maar ook omdat het gezien moet worden als een 'lerende' organisatie. Participatieprojecten in de toekomst moeten uit dit project lessen kunnen leren.

#### 4.1.4.3 *Burgerpanel*

Met betrekking tot het burgertoppanel (C – figuur 10), dat de thema's uitwerkten in concrete adviezen en projecten kan het volgende geconcludeerd worden: Uitgangspunt moet zijn dat de burger centraal staat in plaats van de overheid; de burgers heeft de regie. Het is gebleken dat daardoor de communicatiekloof tussen burger en overheid kleiner wordt. Door beiden gelijkwaardig te waarderen wordt communiceren toegankelijker en makkelijker.

Ook belangrijk is gebleken dat genoeg deskundigheid over het onderwerp aanwezig moet zijn. Dit om burgers te voorzien van extra informatie over het onderwerp als dat nodig is. Zo kan de burger het grotere plaatje van desbetreffend onderwerp (blijven) zien.

## 4.2 Stem van West - Amsterdam

OpenStadsdeel is een klein innovatieteam binnen de gemeente Amsterdam dat de bestaande interactie tussen gemeente en bewoners wil optimaliseren met digitale instrumenten. Zo heeft het team van OpenStadsdeel de online agenderingtool Stem van West ontwikkeld. Deze case is gekozen omdat het gaat om een vernieuwende manier om burgers te betrekken met behulp van ICT.



*Figuur 11: Logo gemeente Amsterdam*

### 4.2.1 Doel en uitwerking

Het eerste doel van Stem van West is: Bewoners meer invloed geven op de dingen die in hun buurt plaatsvinden. Het tweede doel is om te onderzoeken wat digitale tools daarin kunnen betekenen. Stem van West wordt dus ook als pilotproject bestempeld.

Stem van West is een online platform waarop inwoners van Amsterdam west ideeën, stellingen en plannen online kunnen agenderen bij het algemeen bestuur van Amsterdam west. Met behulp van dit platform besluiten bewoners mee waar hun politieke vertegenwoordigers in het stadsdeel over praten.

Burgers kunnen ideeën voor de buurt peilen en uploaden. Hierna kunnen ze campagne voeren voor hun plan. Een keer per maand, op een vooraf bepaalde datum, worden de stemmen geteld en wordt het plan met de meeste stemmen gekozen. Dit plan wordt automatisch op de agenda van de gemeenteraad geplaatst.

Op het platform Stem van West<sup>12</sup> staan verhalen met foto's en video's van burgers die plannen hebben voorgelegd aan de gemeenteraad. Ook staan er interviews met lokale politici om input te geven en te informeren over de mogelijke uitkomsten. Als een bewoner met zijn plan/stelling/idee 100 likes bereikt wordt het automatisch geagendeerd bij het lokale gemeentebestuur.

Het platform Stem van West heeft erin geresulteerd dat na een jaar tijd al 28.963 unieke bezoekers het bezocht hebben, van wie 6.987 mensen hebben gestemd, een plan hebben geupload, of een argument hebben geplaatst (Gemeente Amsterdam, 2018). Het resultaat was dat zes plannen zijn besproken in de lokale overheid, waarvan twee zijn gerealiseerd en de andere vier in uitvoeringsfase zijn. Hierbij werken bewoners en bestuurders samen.

De kosten van het ontwikkelen van de Stem van West bedroegen bijna 70.000 euro. Andere stadsdelen, die tegenwoordig ook gebruik maken van het platform 'Stem van West', maken gratis gebruik van de open source software, maar hebben afgesproken mee te betalen aan de hostingskosten en de kosten voor verdere ontwikkeling van het platform (Movisie, 2018).

### 4.2.2 Uitkomsten evaluatie

Uit een evaluatiedocument van OpenStadsdeel (Gemeente Amsterdam, 2018) zijn verschillende lessen gedefinieerd. Volgens dit document is het project een succes vanwege een aantal redenen: het is een mooie combinatie van een duidelijke trigger voor bewoners, en het is slim ingepast in het reguliere werkproces van het Algemeen Bestuur. Het proces is zeer transparant. Bewoners kunnen ideeën uploaden, het winnende idee wordt ongefilterd geagendeerd en in alle openbaarheid besproken. Ten slotte leren beide partijen (Algemeen Bestuur en ambtelijke organisatie) van dit project. Andere lessen die geleerd kunnen worden van dit project:

- Een betrokken projecteigenaar (van proces en eindproduct) is essentieel gedurende het hele proces: De tools die OpenStadsdeel bouwt, zijn voor de gemeentelijke organisatie en

<sup>12</sup> <https://stemvanwest.amsterdam.nl>

bewoners. De projecteigenaars moeten er uiteindelijk mee werken, hun betrokkenheid en enthousiasme is dus van groot belang.

- Doe vooraf uitgebreid behoefteonderzoek onder je stakeholders en blijf de tool aanpassen in samenspraak: Zo weet je zeker dat je tool voldoet aan de behoeften en aansluit op (werk)processen van alle betrokkenen.
- Ruim tijdens het ontwikkelproces genoeg tijd in om interne afdelingen te betrekken: Door de expertise van afdelingen als bijvoorbeeld communicatie en privacy- en beveiligingsexperts te omarmen, wordt een tool gebouwd die op lange termijn waardevol is.
- Zet de juiste promotiemiddelen in: Gerichtte Facebookadvertenties zijn een goed en goedkoop pr-middel om specifieke doelgroepen te bereiken en leveren veel traffic op.
- Communiceer duidelijk naar bewoners wat er met hun input gebeurt: Bewoners hechten waarde aan transparantie en een goede terugkoppeling. Formuleer dus helder wat zij van het gebruik van de tool kunnen verwachten en hoe ver hun invloed strekt.

#### 4.2.3 Vervolg

Het online platform 'Stem van West' is nog steeds online. Elke maand worden de burgerinitiatieven met de meeste likes geagendeerd op de agenda van het algemeen bestuur.

Doordat de website opensource is, zijn ook andere stadsdelen in Amsterdam met dezelfde website gestart. De stadsdelen Stem van Centrum, Stem van Oost en Stem van Nieuw West gebruiken het platform nu ook, waardoor het inmiddels in een groot deel van Amsterdam is uitgerold (Netwerk Democratie, Handreiking Digitale Democratie, 2017).

#### 4.2.4 Conclusie

Met oog op de drie thema's besproken in dit onderzoek kan geconcludeerd worden wat de lessen zijn uit het project Stem van West:

##### 4.2.4.1 *Bereiken van Amsterdammers*

Bij deze case is gebruik gemaakt van online methoden om Amsterdammers te betrekken bij het project. Door de positieve opkomst op de site blijkt dit een effectieve methode te zijn voor participatie. Daarbij is wel belangrijk gebleken om duidelijk te communiceren naar de Amsterdammer over de behandeling van zijn of haar idee, om de aandacht erbij te houden.

##### 4.2.4.2 *Organisatie bijeenkomsten*

Stem van West heeft geen fysieke bijeenkomsten georganiseerd, dus conclusies bij deze case bij het thema organisatie van bijeenkomsten zijn er niet.

##### 4.2.4.3 *Burgerpanel*

De vorm van stemmen op het platform is wat het dichtst bij een burgerpanel komt. Amsterdammers hebben door middel van een like plaatsen bij een project inspraak in welke projecten geagendeerd worden bij het bestuur. Daarbij is ook gebleken dat transparantie erg belangrijk is. Communicatie tussen burger en overheid blijft belangrijk of misschien wel het belangrijkste.

### 4.3 Hart van Holland

De omgevingswet zal waarschijnlijk zijn intrede doen in 2022. Onderdeel van de omgevingswet is de omgevingsvisie. Dit is een integrale visie waarin strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn staan (Bouma, Duijn, & van de Klundert, 2016). Deze case is gekozen omdat hierbij wordt geëxperimenteerd met de omgevingswet.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het initiatief genomen voor het opzetten van een negen pilots die gaan om omgevingsvisie, om alvast te kunnen experimenteren met de uitvoering van de omgevingswet. Gemeente Leiden is samen met negen buurgemeenten (Katwijk, Noordwijk, Teylingen, Kaag en Braassem, Zoeterwoude, Voorschoten, Leiderdorp, Wassenaar en Oegstgeest) één van die pilots. Het project 'Hart van Holland'.



Figuur 12: Logo: 'Hart van Holland'

#### 4.3.1 Doel en uitwerking

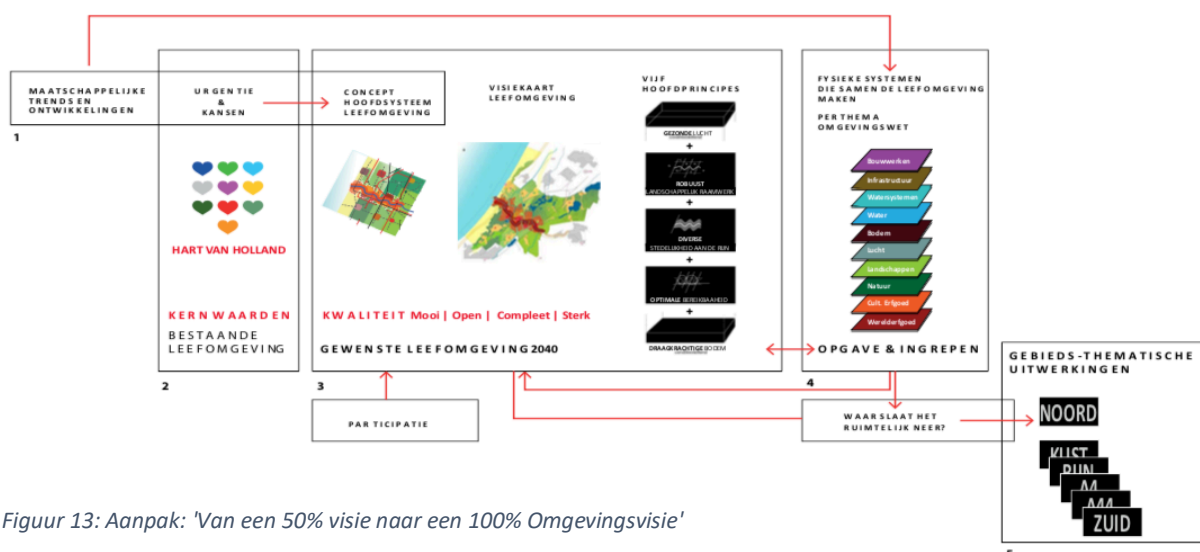
Uitgangspunt van de omgevingswet is dat burgers, bedrijven en belangenorganisaties meer of actiever bij de voorprocedure worden betrokken. Ze kunnen bijvoorbeeld informatie en ideeën voor ontwikkelingen inbrengen of meedenken over het opstellen van het te voeren beleid. Dit wordt 'vroegtijdige participatie' genoemd (VNG, 2016).

Bij project Hart van Holland is vooral tussen gemeenten veel contact geweest over het bedenken van de visie op de omgeving. Ook is aandacht besteed aan de mening van de burger. Daarbij is de burger geraadpleegd om te inventariseren wat hun kijk op de omgeving is. Zie nummer 3 in figuur 13.

Burgers hebben adviezen aangedragen bij de overheid over hun leefomgeving. Voorbeelden van deze adviezen zijn te vinden in een document gemaakt na een bijeenkomst van alle tien de gemeenteraden. Dit wordt 'oogst inwoners' genoemd (Platform31).

Daarna werd aan lokale ruimtemakers om hulp gevraagd om de vertaling te maken van de kennis en ideeën van inwoners naar de wereld van professionele planners en beleidsmakers. Ongeveer 40 stedenbouwers, architecten, energie-experts, projectontwikkelaars, etc.

Tijdens de uitvoering van deze fase bleek dat deze groep ervaren plannenmakers zich zorgen maakte over het toekomstige samenwerkingsproces. Volgens hen is wel bekend waaraan gewerkt moet



Figuur 13: Aanpak: 'Van een 50% visie naar een 100% Omgevingsvisie'

worden in de regio Leiden, veel belangrijker vonden zij om te bespreken wat er nodig is voor een succesvolle samenwerking in de regio.

‘Ruimtegebruik is complex’. Zegt een Zoeterwoudse wethouder: ‘Bedrijven, inwoners en gemeenten hebben elkaar hierbij steeds meer nodig.’ (Leiden nieuws, 2018). Hart van Holland heeft hiervoor een innovatieve agenda gemaakt. Het project Hart van Holland is geëvalueerd in een evaluatiedocument van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

#### 4.3.2 Uitkomsten evaluatie

In het ‘eindrapportage pilots omgevingsvisie’ worden alle pilots met betrekking tot de omgevingswet geëvalueerd en samengevat in een gezamenlijk advies. Dit gebeurt in verschillende thema’s, waarvan participatie er één is. *‘We kijken terug op een intensieve en enerverende periode waarin we samen met vele professionele in bestuursorganen en adviesbureaus hebben mogen werken aan een praktijkgerichte verkenning van een nieuw planningsinstrument voor de fysieke leefomgeving, de omgevingsvisie. We hopen met dit project een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan de succesvolle implementatie van dit veelbelovende instrument.’* (Bouma, Duijn, & van de Klundert, 2016).

Hieronder de aanbevelingen met betrekking tot participatie:<sup>13</sup>

- Neem de tijd voor participatie, zie het aantal bijeenkomsten of de opkomst niet als maatgevend maar als de oogst en als borging voor het vervolg.
- Stel van tevoren vast welke spelregels en verwachtingen ten grondslag liggen aan het participatieproces.
- Zie participatie als communicatie, niet in één richting, maar in meerdere richtingen, dus (terug)geven en ontvangen.
- Denk goed na over toegankelijkheid van het participatieproces voor verschillende c.q. nieuwe doelgroepen.
- Organiseer ook tegenstanders c.q. dwarsdenkers vanaf het begin van een proces, zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen.
- Overweeg om verschillende middelen in te zetten om ook verschillende doelgroepen te bereiken.
- Voorkom participatie-moeheid en denk na over timing (participatieplanning) ook in samenhang met wellicht al andere lopende participatie trajecten.
- Organiseer participatie langs kernwaarden en identiteit omdat dat goed aansluit bij de belevingswereld van mensen.
- Ga op zoek naar de urgentie in de samenleving, juist daar mag actieve inbreng verwacht worden.
- Benut de kennis van het collectief, zoals (historische) gebiedskennis en expertkennis (semi-professionals).
- Productieve participatie vraagt om een open houding om de ‘energie in het gebied’ te benutten.

#### 4.3.3 Vervolg

De betrokken hebben de wens en de ambitie om verder vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie.

---

<sup>13</sup> Overgenomen van ‘Eindrapportage pilots Omgevingsvisie’, pagina 34

#### 4.3.4 Conclusie

Met oog op de drie thema's besproken in dit onderzoek kan geconcludeerd worden wat de lessen zijn uit (o.a.) pilot Hart van Holland:

##### 4.3.4.1 Bereiken van Burgers in 10 gemeenten

Het is gebleken dat tijdens de communicatie naar burgers, belangrijk is om stil te staan bij de toegankelijkheid voor alle doelgroepen. Iedereen zou namelijk moeten kunnen participeren. Daarom wordt bij deze case geconcludeerd dat verschillende middelen ingezet moeten worden om verschillende doelgroepen te bereiken. Ook hier blijkt dat het van belang is een logisch en traceerbaar verhaal te maken om verwachttingsmanagement bij de burger maar ook bij de overheid zelf goed te organiseren.

##### 4.3.4.2 Organisatie bijeenkomsten

Uit deze casestudie blijkt dat het van belang is dat het een participatieproces is waarbij twee richtingen worden gebruikt; van overheid naar burger én andersom. Dit kan vertaald worden als bottom-up en top-down. Ook blijkt dat genoeg expertise van anderen belangrijk is, daarbij kan gebruik worden gemaakt van de kennis van het collectief. Daarbij wordt benadrukt dat het van belang is goed onderzoek te doen naar de achtergronden van het gebied, waardoor kernwaarden en identiteit tijdens participatiebijeenkomsten goed aansluit bij de burgers.

##### 4.3.4.3 Burgerpanel

Bij deze casestudie is geen gebruik gemaakt van een burgerpanel waardoor er bij deze case geen conclusies getrokken kunnen worden in het thema burgerpanels.

#### 4.4 Conclusie casussen

De casestudies hebben aangetoond dat participatie op verscheidende manieren kan voorkomen. Waarbij 'Burgertop Limburg' erg uitging van fysieke bijeenkomsten waarbij overheid en (Lim)burger samenwerkten aan de toekomst. Project 'Stem van West' zet in op ICT als participatiemiddel en wil daarmee exploreren wat goede methoden zijn om gebruik te maken van het internet in participatieprocessen. 'Hart van Holland' gaat op zijn beurt voornamelijk over het experimenteren met de uitgangspunten van de omgevingswet, waarbij het moeilijk blijkt burger te betrekken bij overheidsbeleid, maar tegelijkertijd ook blijkt dat veel experimenteren positief bijdraagt aan de wens om burger en overheid dichter bij elkaar te krijgen.

De belangrijkste lessen uit de drie casussen zijn als volgt geformuleerd:

1. Goede transparante communicatie in een zo'n vroeg mogelijk stadium is uitgangspunt voor het beste organiseren van verwachttingsmanagement bij de burger.
2. Tijdens bijeenkomsten moet zoveel mogelijk gestreefd worden naar een tussenweg van bottom-up en top-down. Burger en overheid staan op hetzelfde level en werken samen. Hiermee doorbreek je de 'kloof' tussen burger en overheid.
3. Uitgangspunt is dat de burger centraal staat. Het is van belang dat de burger het gevoel heeft dat hij eigenaar is van het proces (eigenaarschap). Hierdoor neemt hij/zij sneller verantwoording van het proces.



*“Toukomst: Krachten Bundelen voor Groningen.”*

## 5 Toukomst als casestudie

In dit hoofdstuk wordt project Toukomst als casestudie behandeld. Met waarnemingen tijdens het ontwerpen en het uitvoeren van Toukomst is dit deel geschreven. Als eerste zal worden uitgelegd wat het doel van Toukomst is. Daarna wordt per thema (paragraaf 1.3) beschreven hoe het project Toukomst invulling heeft gegeven aan de onderwerpen van de thema's.

- Thema 1: Het bereiken van burgers - §5.3.1: De Toukomst campagne.
- Thema 2: Invulling en organisatie van bijeenkomsten - §5.3.2: Het Toukomstspel.
- Thema 3: Afwegingen bij formeren burgerpanel - §5.3.3: Het Toukomstpanel.



*Figuur 14: Platteland in de provincie Groningen*

## 5.1 Groningen

Aan het einde van de twintigste eeuw heeft de uitdrukking 'noorden des lands' voor sommigen een klaaglijke klank gekregen. Anderen denken echter vooral aan de rust, ruimte en een wijde horizon. Veel waarnemers zien een opeenstapeling van problemen: een achterblijvende economie, werkloosheid, ontvolking en een verschraling van voorzieningen (Duijvendak, 2000).

De aardbevingen die Groningen teisterden de afgelopen decennia zijn een katalysator geweest voor het aan het licht brengen van de problematiek waar Groningen al jaren mee te maken heeft. Dat heeft het Rijk doen beslissen een nieuw programma op te zetten in Groningen: het Nationaal Programma Groningen.

*“Alles wat we doen, doen we voor en met Groningers. Daarom krijgen inwoners op een passende manier de gelegenheid om in te spreken of mee te doen bij het voorbereiden of vaststellen van programmaplannen. Inwoners van de gemeenten in het aardbevingsgebied moeten een aantoonbare rol spelen bij het opstellen van lokale programmaplannen in hun eigen gemeente. Inwoners, gemeenten, bedrijven en organisaties moeten ook actief betrokken zijn bij het maken van het thematische programmaplan. Het bestuur kijkt bij de beoordeling van de programmaplannen naar de kwaliteit van de participatie en naar de concrete waarde die de plannen hebben voor Groningers.” (Nationaal Programma Groningen, 2018)*

Zoals te lezen is, willen het Rijk en de regio met het Nationaal Programma Groningen verder bouwen aan de toekomst van Groningen, met de nadruk op het feit dat dit in samenwerking moet gaan met de Groningers.

### 5.1.1 Waarom Nationaal Programma Groningen, en waarom in Groningen?

De provincie Groningen wordt al decennia geteisterd door aardbevingen. De gaswinning in het gebied zorgt voor bodemdaling en dat zorgt voor schuivende aardlagen die aardbevingen veroorzaken.

In 1959 wordt het Groninger-gasveld aangeboord door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). De eerste aardbeving als gevolg van de gasboringen werd gemeten in 1986 in Assen (Rijksoverheid). Hoewel toen bij het publiek nog niet bekend was dat de oorzaak van deze aardbeving misschien lag bij de gaswinning, werden toch sinds 1991 de aardbevingen gemonitord door het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)<sup>14</sup> (KNMI, 2016).

De aardbeving bij Huizinge in 2012 wordt gezien als omslagpunt. Het gevolg van de beving bij Huizinge was dat de Groningse aardbevingskwesitie op de politieke kaart kwam. Het krijgt aandacht van de media en ook stromen sindsdien de schademeldingen binnen bij overheidsorganisaties. Door de verschillende commissies die zijn opgezet voor schade-afhandeling is niet precies na te gaan hoeveel schademeldingen zijn binnengekomen maar in antwoord op kamervragen die plaatsvonden in januari 2019 vertelt minister Eric Wiebes (Economische zaken en Klimaat) dat na de beving van Huizinge in totaal 97.681 schademeldingen zijn ingediend. De meeste claims kwamen bij de NAM terecht. De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG), die de schadeafhandeling heeft overgenomen van de NAM, ontving toen ongeveer 19.500 meldingen. Tegenwoordig telt de TCMG al meer dan 50.000 schademeldingen (TCMG). Daarvan is ongeveer 75% gegrond of deels gegrond volgens onafhankelijke deskundigen die de schaopnames maken en adviesrapporten schrijven nadat de schade is gemeld bij de TCMG.

---

<sup>14</sup> Het KNMI verricht metingen en doet onderzoek naar sterkte, oorzaak en impact van aardbevingen en heeft als taak de Nederlandse bevolking voor te lichten over de seismische activiteit in en rondom Nederland.



In een interview met de UKrant Groningen vertelt Tom Postmes<sup>15</sup> dat 50 van de 100 mensen met schade hiervan veel hinder ondervinden in het dagelijks leven. Van deze 50 zijn er weer tien die stress gerelateerde gezondheidsklachten ontwikkelen (Universiteitskrant Groningen, 2019). De eerdergenoemde schademeldingen opgeteld bij deze cijfers geeft wel aan dat sommige Groningers de afgelopen jaren veel te verduren hebben gehad onder de aardbevingen.

In het startdocument van het Nationaal Programma Groningen (NPG) wordt de aardbevingsproblematiek erkend. *'lang was de winning van het Groninger gas een zegen voor Nederland. Totdat de minder mooie kanten steeds duidelijker werden: bodemdaling en aardbevingen, met als gevolg schade aan huizen en gebouwen.'* Dit is daarmee ook een van de redenen van het NPG. De vraag: 'hoe omgaan met de negatieve impact die de aardbevingen hebben gehad op het gebied', komt namelijk bovenop de vraagstukken die in heel Nederland spelen: vergrijzing en ontgroening, de energietransitie en de economische uitdagingen rond digitalisering en vergroening. Bovendien kampt de provincie Groningen al langer met uitdagingen op het gebied van werk en inkomen, scholing, onderwijs en gezondheid (Nationaal Programma Groningen, 2018). De uitdagingen waar Groningers afgelopen decennia mee te maken hebben gekregen zijn nader toegelicht in bijlage 2.

De uitdagingen waar Groningen De stad en provincie Groningen zich voor gesteld zien maakt dat ze via het Nationaal Programma Groningen een groot participatietraject willen opstarten. Samen met de Groningers werken naar een rooskleurige toekomst van Groningen: project Toukomst.

## 5.2 Toukomst

Onderdeel van het Nationaal Programma Groningen is Toukomst. Een project dat enerzijds dient om het Nationaal Programma Groningen op de kaart te zetten en anderzijds om het eerste jaar van het Nationaal Programma Groningen invulling geven.

### 5.2.1 Geboorte project Toukomst

Toekomstbeeld Groningen 2040, zoals het nog heette in oktober 2019, is inmiddels bekend als Toukomst. Toukomst is geïnitieerd door het Nationaal Programma Groningen. Deze heeft de uitvoering en uitwerking van het project Toukomst aanbesteed aan West 8.<sup>16</sup> Daarbij was het uitgangspunt om een team te vormen met lokale instanties.

Het doel van Toukomst is beter wonen, leven en werken in de provincie Groningen. Dit moet samen met de inwoners gerealiseerd worden. Project Toukomst is namelijk op zo'n manier georganiseerd dat ervan uit wordt gegaan dat de inwoner van provincie Groningen met ideeën en initiatieven komt met betrekking tot hun eigen leefomgeving. Dit kunnen ideeën of initiatieven zijn die voordat het project startte al bestonden, maar ook wil het project dat inwoners met nieuwe ideeën en initiatieven komen tijdens de duur van het project. Het gewenste neveneffect is dat burgers zich bewust worden van hun leefsituatie en dat ze daar iets aan kunnen doen, zoals nadenken over de toekomst van hun gebied. Inwoners kunnen hun ideeën en initiatieven uploaden op het online platform.<sup>17</sup> Hierbij helpt het project deze ideeën en initiatieven te bundelen tot werkbare projecten. Deze (uiteindelijk waarschijnlijk 50) projecten worden beoordeeld middels een online en offline publiekssysteem. Vervolgens is er een inwonerpanel gevormd dat een advies uitbrengt over de verdeling

---

<sup>15</sup> Tom Postmes is hoogleraar Sociale Psychologie aan de RUG en sinds 2014 onderzoeker naar maatschappelijke reacties op aardbevingen.

<sup>16</sup> West 8 is een ontwerp bureau voor landschapsarchitectuur en stedenbouwkunde gevestigd in Rotterdam.

<sup>17</sup> <https://www.toukomst.nl>

van de 100 miljoen euro, het geld dat beschikbaar is gesteld door het Nationaal Programma Groningen.

Het kernteam van Toukomst bestaat uit acht personen. Drie van het NPG zelf, drie van West 8, één van Rosegaar omgevingsmanagement en één van het Kenniscentrum NoorderRuimte.

Het beoogde eindresultaat bestond uit twee delen met daarbij een kader voor evaluatie in 2023:

1. Toekomstbeeld beschrijft in tekst een beeld en een visie voor Groningen in het jaar 2040.
2. Concrete uitdagingen: een concretisering van ideeën van Groningen. Er worden drie icoonprojecten, uitdagingen en/of initiatieven geselecteerd en uitgewerkt die aansluiten bij de resultaten van de toekomstvisie.
3. Kader voor evaluatie van het programma in 2023: Toekomstbeeld is de inhoudelijke onderlegger van het programma NPG en van belang als kader bij de evaluatie van het programma in 2023.

Bovenstaande eindresultaten gelden nog steeds, behalve dat er niet drie icoonprojecten worden geformuleerd, maar het gaat om het formuleren van minimaal tien projecten (groot of klein) die de provincie Groningen vooruithelpen in de toekomst.

### 5.2.2 Plan van aanpak

Voorafgaand aan het project heeft West 8 een plan van aanpak met fasering geformuleerd. Deze is naarmate het project vorderde steeds veranderd aan de hand van de actuele vraag en de actuele kennis, maar op grote lijnen is het hetzelfde gebleven. Zie de fasering in figuur 15.<sup>18</sup>

Het stappenplan Toukomst is opgenomen als bijlage 1.



Figuur 15: Tijdlijn Toukomst. Bron: Toukomst.nl

<sup>18</sup> Afhankelijk van de corona pandemie volgen nieuwe data voor de planning.

### 5.3 Werkwijze Toukomst

De thema's met de daarbij behorende deelvragen zijn gekozen aan de hand van verschillende fasen van Toukomst. Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is per deelvraag gelet op besluitvorming rond dit thema. Deze zijn tijdens de uitvoering van het project (observaties in vergaderingen, waarnemingen bij bijeenkomsten, omslagpunten) bijgehouden in het notitieblok Toukomst, figuur 2. Hieronder zal per thema worden beschreven hoe te werk is gegaan bij project Toukomst.

#### 5.3.1 De Toukomst campagne

Fase 1 van het project ging voornamelijk over het bekendmaken van het project en mensen motiveren om naar de website te gaan om meer te weten te komen over het project. Daarvoor is de Dizain<sup>19</sup> ingeschakeld.

Het advies voorafgaand aan de Toukomst campagne was, niet al te groot in het openbaar bekend te worden. Dat zou een negatieve reactie uitlokken omdat is gebleken dat Groningers, door alle verwarring met instituties met betrekking tot het oplossen van de aardbevingsschade (zie bijlage 2), negatief zouden kunnen reageren op het project: *'alweer een zak met geld vanuit de overheid, wat moeten we daar nu mee?'*

De insteek was dat mensen in de stad Groningen, maar met name ook mensen in de hele provincie kennisnamen van het project Toukomst.

Daarom is gekozen voor een zorgvuldige aanpak met een combinatie van offline en online. De reclame is er vooral op gericht om meer te weten komen over het project en daarom wordt men uitgenodigd naar het online platform van Toukomst te gaan. Hieronder uitgelegd, eerst offline, daarna online.

##### 5.3.1.1 Offline

- De Toukomst Bus. Voor het project is een 'rijdend uithangbord' gekocht om leden van team Toukomst te vervoeren door de provincie. Dit is een opvallende bus waar groot Toukomst.nl op staat. Zie figuur 16.



Figuur 16: De Toukomstbus voor het provinciehuis

<sup>19</sup> Dizain is een strategisch en creatief reclamebureau uit Groningen.



- Toukomstborden in stad en provincie: op bushokjes en lantaarnpalen langs de weg zijn borden geplaatst met informatie over Toukomst. Zie figuur 17.
- Bestaand netwerk: er is veel overleg geweest met bestaande instanties om ideeën en initiatieven te verzamelen. Aangezien bleek dat er al veel burgerinitiatieven waren in de provincie Groningen. Dit gebeurde met enige frustratie van sommige instanties in Groningen, omdat zij het idee hadden dat zij (en daarmee hun achterban) niet werden gehoord. Ook waren sommigen in het begin sceptisch over de aanpak van het project. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de trauma's in Groningen. Zie bijlage 2.
- Aanjagers: Het project is in gesprek gegaan met Groningers die bekend zijn en hun achterban willen motiveren om meer te weten te komen over project Toukomst.
- De media: voorafgaand het project maar ook voornamelijk tijdens het project is veel aandacht geweest door de media. Vanuit het projectteam zijn persberichten verstuurd naar de media om relevante informatie bekend te maken.
- Met de Toukomstbus is ook de Toukomsttour opgezet. Hierbij gingen de uitvoerders van projectteam Toukomst 'naar de Groningers toe' om met hen het over de toekomst te hebben en burgerinitiatieven op te halen. De Toukomstbus met de Toukomsttour had meerdere functies:
  - Om lokale supermarkten/kappers/buurtverenigingen in dorpen in de provincie te voorzien van posters en flyers van Toukomst.
  - Bij verschillende evenementen langs te gaan om meer publieke aandacht te krijgen voor Toukomst. Evenementen zoals congressen, open dagen maar ook bijvoorbeeld een sportwedstrijd.
  - Op dorpspleinen, winkelstraten of markten te gaan staan om mensen aan te spreken over het project en uit te dagen ideeën en initiatieven op het platform Toukomst te zetten.
  - Naar scholen/jongerenraden/jongerencentra om het Toukomstspel te spelen. Meer informatie daarover volgt.



Figuur 17: Reclamebord in de provincie



Figuur 18: Toukomst op Instagram

#### 5.3.1.2 Online

- De media: persberichten zoals besproken waren voor papieren kranten, maar ook voor de webpagina's van de kranten.
- Sociale Media: om de groep aan te spreken die actief is op sociale media zijn sociale mediaplatformen ingezet om Toukomst onder de aandacht te brengen. Zie figuur 18.
- Het platform zelf: [www.toukomst.nl](http://www.toukomst.nl). Deze site is de verzamelplek voor alle informatie-uitwisseling tussen burger en overheid. Alles wat nodig om te weten over het project staat hierop uitgelegd. Ook bij alle manieren om burgers te betrekken wordt verwezen naar de website.

Zoals uit het hierboven beschreven blijkt, was het doel om zoveel mogelijk Groningers aan te spreken. Het project moest bekend worden en om burgerinitiatieven te verzamelen op de website van Toukomst. Inmiddels is de eerste fase (ideeën en initiatieven ophalen) afgelopen (op 31 maart 2020) en zijn meer dan 900 burgerinitiatieven opgehaald.

Vooraf in de laatste weken van fase 1 schoot het aantal ideeën omhoog. De Toukomst eindsprint. Hierdoor zijn met een aantal van 900 ideeën meer burgerinitiatieven opgehaald dan de verwachting was. Gesuggereerd wordt dat dit door twee dingen komt:

- door de deadline hebben Groningers hun burgerinitiatief uitgesteld tot de deze deadline;
- in verband met de coronamaatregelen werd fase 1 verlengd met twee weken waardoor iedereen in 'thuisisolatie' nog de tijd heeft kunnen nemen om zijn of haar initiatief te uploaden op platform Toukomst.

Niet alleen voorafgaand aan het project Toukomst werd de campagne gehouden zoals hierboven beschreven. Ook tijdens het project zijn methoden gebruikt om het project Toukomst terug te blijven koppelen aan de Groningers.

Door het hoge aantal ideeën en initiatieven die de Groningers op de site hebben geüpload kan geconcludeerd worden dat de Toukomst campagne is geslaagd. Het doel was om veel Groningers aan te spreken en hen te prikkelen hun ideeën op de website te uploaden en dat is gelukt.

### 5.3.2 Het Toukomstspel

Het projectteam is op allerlei manieren met Groningers in gesprek gegaan over de toekomst. Zoals ook beschreven in de vorige paragraaf. Een van die manieren was het Toukomstspel.

Het Toukomstspel is gebaseerd op een 'serious game' dat een afstudeerproject was van een student Game Design aan de TU Delft. Het team van Toukomst heeft in samenwerking met de maker van het spel doorontwikkeld naar het Toukomstspel, dat speelbaar is in de provincie Groningen. De definitie van een serious game is dat het een spel is dat naast entertainment ook een educatief doel heeft. Dit is ook de insteek voor het gebruik van het Toukomstspel bij project Toukomst. Het leuk maken van participatie.

Het Toukomstspel was voornamelijk gericht op jongeren (maar er zit geen leeftijdsgrens aan) en het doel van het spel is dat de spelers zich bewust worden van de huidige situatie en dat zij gaan nadenken over ideeën en initiatieven voor de toekomst van Groningen. Ideeën en initiatieven die input zijn voor het platform Toukomst. Het spel wordt gespeeld met zeven personen (**de participanten**) en een spelleider. Het heeft de vorm van een bordspel met een weergave van een Gronings dorp. Zie figuur 19. Het duurt ongeveer anderhalf uur en gebeurt in 3 fases:

#### Fase 1: Introductie van het spel:

- Uitleg project Toukomst en het Nationaal Programma Groningen (door de **spelleider**)
- Uitleg, doel en verloop spel (door de spelleider)
- Elke speler krijgt een **karacterkaart** met zijn of haar doel van het spel. Dit doel representeert het belang van het karakter in het Groningse dorp.



Figuur 19: Het Toukomstspel

### Fase 2: Spelkaarten spelen:

- Met behulp van **spelkaarten** wordt het spel gespeeld: Elke kaart staat voor een gebeurtenis waarbij de spelers de belangen van de karakters moeten afwegen.
- De spelkaarten zijn toegespitst op Groningen dus er worden ook actuele maatschappelijke gebeurtenissen behandeld: krimp, energietransitie, natuur, etc.

### Fase 3: Het zien van mogelijkheden:

- Het spel is nu zo gespeeld dat er een situatie is ontstaan. Met deze situatie in het achterhoofd, wordt gevraagd om na te denken over de toekomst: Wat zouden jullie willen voor de toekomst van jullie dorp/stad/provincie Groningen?
- Terug redenerend vanuit de bedachte toekomst: wat is ervoor nodig om deze toekomst te bereiken? Hierbij wordt de speler uitgedaagd om in **ideeën** te denken voor zijn of haar dorp/stad/provincie Groningen.
- **Brainstormsessie** met alle spelers waarbij het uiteindelijke idee (of misschien zelfs al wel project) wordt uitgeschreven. Dit eerst door middel van een canvas en daarna kan dit ingevoerd worden op de website van platform Toukomst.

### Toelichting:

**De participanten:** De burgers die meededen met het spel waren voornamelijk jongeren. Met het Toukomstspel is voornamelijk gespeeld op middelbare scholen, MBO's, (provinciale en gemeentelijke) en bij jongerenraden en jeugdcentra. Dit om de jongere generatie ook bij het project Toukomst te betrekken.

**De spelleider:** Elke keer dat het werd gespeeld bij een van de bovengenoemde organisaties, was een spelleider aanwezig. Deze verzorgde de voorbereiding, introductie en uitleg, de begeleiding en documentatie van het Toukomstspel. Dit waren getrainde studenten van het Kenniscentrum NoorderRuimte van de Hanzehogeschool Groningen die onderzoek deden bij het project Toukomst. Voor de spelleiders is een handleiding ontwikkeld die tijdens het Toukomstspel gebruikt kan worden als geheugensteun. Zie bijlage 3.

**De karakterkaarten:** Elke participant kreeg een kaart met een karakter in het 'Groningse dorp': de burgermeester, het energiebedrijf, de natuurliefhebber, de boer, de zeurpiet, het dorpscafé en de jongere. Elke karakter, en daarmee elke participant, had eigen belang in het dorp en een eigen doel in het spel.

**De spelkaarten:** Tijdens het spel (fase 2) werden 30 spelkaarten gespeeld. Deze representeerden allemaal een gebeurtenis in het spel, en daarmee in het 'Gronings dorp'. Bij elke spelkaart moest elk karakter lobbyen naar zijn doel. De burgermeester moest daarbij als democratisch bestuurder elke overweging in acht nemen en een beslissing nemen over de gebeurtenis.

**De brainstormsessie:** Als alle spelkaarten zijn gespeeld komt er een brainstormfase waarin de participanten van hun karakter loskomen en samen gaan brainstormen over de toekomst. Daarbij neemt de spelleider de faciliterende rol in om de participanten te prikkelen om na te denken over grote ideeën voor de toekomst.

**De ideeën:** Elk Toukomstspel, elke participantengroep van zeven, bedenkt een idee voor de toekomst van Groningen. Deze wordt uitgewerkt op een canvas. Om de spelers extra te motiveren om tot een goed idee te komen, werden in sommige gevallen (vooral bij scholen) de spellen aan de andere participantengroepen gepresenteerd door middel van een korte pitch. Elk idee was input voor het platform Toukomst. Door team Toukomst werd het idee op het platform gezet.

#### 5.3.2.1 Evaluatie Toukomstspel

Het Toukomstspel was een succes. De reacties waren steeds positief. *‘Niet alleen was het leuk om met elkaar te brainstormen over de toekomst, maar het wekt ook bewustwording van het toekomstdenken in zijn algemeen.’* – Docent van een middelbare school. Ook door de spelleaders is het spel als leuk ervaren. Voor reacties van het Toukomstspel en uitwerking van de spellen zie bijlage 4: spelverslagen.

Het is een interactieve manier om met de burgers in gesprek te gaan over de toekomst van hun leefomgeving. Hieronder de voordelen en nadelen van het Toukomstspel:

##### **Voordelen:**

- Informele sfeer waardoor het erg laagdrempelig was en er echt samen aan de toekomst wordt gewerkt.
- Kleine groepen waardoor direct contact en daardoor directe begeleiding.
- Functie als informatieverspreider voor het gehele project Toukomst.
- De participant de kans bieden om niet alleen mee te doen met het Toukomstspel, maar ook uitnodigen om mee te denken bij het participatieproject Toukomst.
- Directe terugkoppeling aan de participanten door het bedachte idee op het platform te uploaden.
- Creëert draagvlak onder de burgers.

##### **Nadelen:**

- Het Toukomstspel kan alleen met zeven personen gespeeld worden. Er waren vier spellen dus tegelijkertijd kon met een maximaal aantal van 28 personen gespeeld worden. Toch heeft dit niet voor belemmeringen gezorgd omdat er altijd wel aangeschoven kon worden.
- Kleine groepen waardoor het niet een groot bereik had. In totaal zijn ongeveer 20 spellen gespeeld met gemiddeld 1,8 spel per keer. In totaal zijn in acht weken dus ongeveer 250 jongeren bereikt met het Toukomstspel. Dit over een tijdsperiode van acht weken.
- Veel energie gaat zitten in het organiseren van bijeenkomsten. Elke bijeenkomst heeft maatwerk nodig.

Groningen telt ongeveer 584.000 inwoners. Het spel heeft 250 jongeren bereikt. Qua efficiëntie kan het spel dus niet als erg efficiënt beoordeeld worden. Qua legitimiteit scoort het Toukomstspel wel erg hoog: ondanks het project Toukomst niet overal als beste wordt ontvangen (zie bijlage 2) werd het Toukomstspel overal als erg leuke manier van overheidsparticipatie ontvangen. Dat heeft ook voordelige effecten op de communicatie van het project.

Daarbij moet ook gezegd worden dat het Toukomstspel natuurlijk niet de enige methode waarmee burgerinitiatieven werden opgehaald. Veel efficiëntere methoden zijn gebruikt om burgerinitiatieven op te halen, waardoor de inefficiëntie van het Toukomstspel binnen het gehele project Toukomst gerelativeerd kan worden.

### 5.3.3 Het Toukomstpanel

Uit de fase van bundelen komen max. 20 toukomstprojecten naar boven die allemaal 'toukomstwaardig' zijn. Projecten die de provincie van Groningen op grote schaal beter maken. Deze worden door de Groningers beoordeeld. Dit gebeurt op twee manieren:

- een publieksstem;
- een burgerpanel: het Toukomstpanel.

Op het platform Toukomst worden na de fase van het bundelen de 20 Toukomstprojecten opnieuw geupload op het platform. Het publiek kan deze op het platform beoordelen.

De uitkomst van deze publieksstem wordt samengevat in een boekje. Dit boekje met reviews wordt aan het Toukomstpanel overhandigd om mee te nemen bij de verdeling van het geld.

De vorming van het Toukomstpanel heeft twee uitgangspunten: Als eerste dient het een goede afspiegeling te zijn van de Groningse bevolking inclusief de kennis van een aantal deskundigen uit het maatschappelijk werkveld die overstijgend kunnen denken. Als tweede moet het panel samengesteld worden op transparante en eerlijke wijze. De twintig deelnemers worden als volgt gekozen:

- Veertien personen worden geloot uit een postcodegebied. De provincie wordt hiervoor verdeeld in zeven postcodegebieden. Om iedereen een eerlijke kans te geven, loot een notaris uit ieder postcodegebied één persoon jonger dan 30 jaar en één persoon 30 jaar of ouder. De notaris zorgt er ook voor dat er evenveel mannen en vrouwen in het panel komen.
- Ook kiest de notaris zes ervaringsdeskundigen uit Groningen die Groningers door hun werk goed kennen. Per beroepsgroep in het aanmeldformulier loot de notaris één deelnemer.

*Op het moment van schrijven van dit onderzoek is het Toukomstpanel helaas nog niet uitgevoerd, waardoor nog geen volledige evaluatie uitgevoerd kan worden.*



## 5.4 Conclusie

Met oog op de drie thema's besproken in dit onderzoek kan geconcludeerd worden wat de lessen zijn uit project Toukomst:

### 5.4.1.1 *Bereiken van Groningers*

Met project Toukomst is bij het bereiken van Groningers een zorgvuldige afweging gemaakt tussen offline en online methoden. Hierbij was een belangrijk punt dat goed omgegaan moest worden met de kwetsbaarheid van de Groningers. Reclamebureau Dizain is ingeschakeld om met haar Groningse expertise de Toukomstcampagne een succes te maken. Met een hoger aantal burgerinitiatieven (900) dan initieel werd verwacht wordt dit als een succes beschouwd.

### 5.4.1.2 *Organisatie bijeenkomsten*

Veel bijeenkomsten zijn georganiseerd door het projectteam van Toukomst. Voor allerlei groepen Groningers.

Voor het Toukomstspel is te zeggen dat het een erg leuke methode is geweest om met jongeren in gesprek te gaan over de toekomst van Groningen. Het concept van 'serious gaming' is dan ook aan te raden voor andere participatieprojecten.

### 5.4.1.3 *Toukomstpanel*

Helaas kan dus nog geen volledige conclusie worden getrokken bij het Toukomstpanel, doordat het Toukomstpanel nog niet is uitgevoerd. Met het oog op de afwegingen voor het formeren van een burgerpanel kan wel gezegd worden dat bij de indeling van het panel een afweging is gemaakt tussen gelote Groningers en met professionals uit de praktijk.

*“Participatie stuit soms op de houding van “wat willen jullie nu weer van ons”? Het antwoord moet dan zijn: “nee, we willen vragen wat jullie willen”. “Zeg het maar, welke kant moet het op?”, “Hoe zien jullie de toekomst, van de gemeente, jullie buurt of de straat?”.” – Onbekend*

## 6 Conclusie

Op basis van de verschillende uitkomsten en ervaringen wordt hieronder opgesomd wat de belangrijkste overwegingen zijn met betrekking tot het opzetten en uitvoeren van grootschalige participatie.

### Thema 1: Het bereiken van burgers:

*Op welke manier bereik je zoveel mogelijk burgers om mee te denken over de toekomst van hun gebied?*

Uit de literatuur en verschillende casestudies is gebleken dat zowel van online als offline methoden gebruik moet worden gemaakt om zoveel mogelijk burgers te kunnen bereiken, omdat op deze manier een zo breed mogelijk publiek wordt bereikt. Daarbij kan door middel van e-participatie veel mensen worden bereikt, wat wenselijk is bij participatie op grote schaal. Offline methoden zijn van belang omdat deze zorgen voor een totale inclusie van de te bereiken groep.

Het beste is gebleken om een combinatie van beide te doen. Beide methoden (offline als online) moeten ervoor zorgen dat de burger wordt geleid naar een platform. Op dat moment heb je de burger zijn interesse. Doordat de burger op het platform meer over het participatieproject kan lezen verandert de interesse in aandacht. Dit is bij project Stem van West en project Toukomst goed uitgekapt.

Goede transparante communicatie in een zo'n vroeg mogelijk stadium is uitgangspunt voor de beste manier van organiseren van verwachtingsmanagement bij de burger. Daarbij is ook belangrijk gebleken om voorafgaand goed onderzoek te doen naar de eigenschappen van de burger die je wilt bereiken. Op deze manier kunnen er methoden worden georganiseerd die gericht inspelen op eigenschappen van de burger.

### Thema 2: Invulling en organisatie voor bijeenkomsten:

*Op welke verschillende manieren kun je mensen laten nadenken over de toekomst?*

Ook bij dit thema is het belangrijk goed onderzoek te doen naar de eigenschappen van de burger, om goed te kunnen organiseren hoe de bijeenkomsten eruit komen te zien, Wat ook geconcludeerd kan worden uit de verschillende casestudies: alle instrumenten en methoden moeten worden afgestemd op de eigenschappen van het gebied.

Tijdens bijeenkomsten moet zoveel mogelijk gestreefd worden naar een tussenweg van bottom-up en top-down. Burger en overheid staan op hetzelfde level en werken samen. Hiermee doorbreek je de 'kloof' tussen burger en overheid.

Uit project Toukomst blijkt dat 'serious gaming' een goede methode is geweest om met burgers in gesprek te gaan. Voornamelijk met jongeren, maar hetzelfde concept kan ook ingezet worden bij ouderen. Serious gaming maakt overheidsparticipatie laagdrempelig, informeel en leuk. Daarbij is belangrijk om te vermelden dat ook moet worden ingezet op andere invullingen voor bijeenkomsten, omdat het concept serious gaming qua legitimiteit erg goed scoort, maar op efficiëntie laag. Ook hieruit blijkt weer dat elke demografische groep op een andere manier benadert kan worden. Het Toukomstspel is voornamelijk ingezet bij jongeren. Andere methoden kunnen worden ingezet bij andere demografische groepen.

### Thema 3: Burgerpanels:

*Wat zijn de afwegingen die gemaakt dienen te worden bij het formeren van een burgerpanel?*

Hierbij is het belangrijkste uitgangspunt dat de burger centraal staat in het burgerpanel. De burger heeft de regie. Zoals de Nationale Ombudsman ook nog eens heeft onderstreept in zijn jaarverslag 2019: *Regel Regie!*

Bij het formeren van een burgerpanel kan het beste gebruik gemaakt worden van loting, of een combinatie van loting en de inzet van professionals, zodat genoeg deskundigheid over het onderwerp gewaarborgd kan worden. Daarbij is belangrijk dat deskundigen aanwezig zijn om de burger het 'hele plaatje' te kunnen laten zien. Loting zorgt voor nieuwe, betere, leuke, creatieve ideeën van een zo breed mogelijke representatie van de samenleving, en richt zich juist niet alleen op de 'usual suspects'.

Ook hier kan geconcludeerd worden dat het uitgangspunt moet zijn dat de burger centraal staat. Het is van belang dat de burger het gevoel heeft dat hij eigenaar is van het proces (eigenaarschap). Hierdoor zal hij/zij sneller verantwoording nemen van het proces.

### Hoofdvraag: Welke afwegingen dienen gemaakt te worden bij grootschalige participatie?

Er valt veel te vertellen over participatie. Er is een enorm scala aan instrumenten, methoden en voorbeelden in de praktijk van participatieprojecten. Uit dit onderzoek naar de grootschalige participatie instrumenten, methoden en tools kan het volgende geconcludeerd worden:

De belangrijkste les die te trekken valt is dat voorafgaand aan elk participatieproject goed onderzoek gedaan moet worden naar de degenen die gaan participeren. Op deze manier kan het participatieproject met gebruik van alle kennis die er is het beste worden uitgestippeld. Dit heeft ook een meerwaarde omdat als het participatieproject van tevoren goed is uitgedacht, dit ook duidelijk gecommuniceerd kan worden met de burger. Het is namelijk van belang in te zetten op transparantie en een goed verwachtingsmanagement.

Om de participatiekloof te verkleinen is constante samenwerking vereist tussen overheid en burger. Van belang is dus dat bij elke fase van het project helder gecommuniceerd moet worden. Dit zorgt ervoor dat burgers hun aandacht erbij blijven houden en het niet zien als 'weer een lastig overheidsproject'.

Omdat de participatietrend in Nederland nog volop gaande is, is het belangrijk om genoeg ruimte te geven aan evaluatie. Voor, tijdens én na het project. Dit om er zelf van te leren maar ook om lessen mee te geven aan andere projecten, en onderzoeken zoals deze.

Door dit te doen dragen wij allemaal bij aan een Nederland waar burger en overheid op één lijn zitten. Daar waar samen aan de toekomst van Nederland wordt gewerkt en iedereen gelijke kansen krijgt om mee te denken aan de toekomst van zijn of haar leefomgeving.

## Nawoord

Dit onderzoek heb ik grotendeels tijdens de ‘sociale onthouding’ door Corona geschreven. Alle benodigde informatie uit fase 1 van project Toukomst had ik op dat moment al verzameld waardoor mijn afstuderen gelukkig geen vertraging opliep.

Betrokkenheid bij project Toukomst evenals de verdiepingsslag in de literatuur en de casussen uit de praktijk hebben mij geleerd dat actieve deelname van de burger aan de samenleving van groot belang is. Dit vermoeden had ik al maar met het schrijven van dit onderzoek is dit vermoeden ook echt bevestigd. Actieve deelname aan de samenleving door burgers levert meer verbinding, een vergroot begrip (legitimiteit) en een verkleinende de kloof tussen burger en overheid op: De *contacthypothese*<sup>20</sup> zoals Gordon Allport het in 1954 al omschreef tijdens zijn onderzoek in het sociaalpsychologisch domein in Zuid-Afrika tijdens de Apartheid. Een hypothese die ik ook zeker een warm hart toedraag. Meer dialoog, meer participatie door de burger en overheid zorgen voor meer efficiëntie en meer legitimiteit tegenover elkaar. Kortom; er zijn meer voordelen dan nadelen.

Ik heb ontdekt dat het opzetten van (grootschalige) participatieprojecten een kunst op zich is. Mijn opgedane kennis en ervaring is relatief en tijdsgebonden, maar voor mij een aanzet om te blijven zoeken naar betere wegen om de spreekwoordelijke participatiesamenleving te bereiken. Verder onderzoek naar goedwerkende middelen om hogere participatie te bereiken is aan te bevelen.

Desondanks is dit toch een punt achter mijn studieloopbaan (naast het afstudeerdossier). Het afronden van dit onderzoek voelt dan ook als het begin van iets nieuws. Hierna begint het ‘echte’ leven waarin ik mijn studententijd inwissel voor een serieuze baan. Een spannende tijd en vanwege Corona ook een onzekere tijd. Maar zoals ik dit tijdens mijn afstudeerstage ook heb geleerd: Ik pak het met beide handen aan en ga met een positieve instelling op weg.

Dat ik deze woorden nu kan typen heb ik te danken aan iedereen die mij op persoonlijk en professioneel vlak, bewust en onbewust, heeft geholpen. Allereerst mijn stagebegeleider Jasmijn, bedankt voor de altijd positieve feedback en de gedrevenheid om altijd nieuwe dingen te willen leren; dit is erg aanstekelijk en levert altijd positieve energie op. Elles bedankt voor het feit dat je altijd voor mij klaar stond en mij altijd wilde helpen. Vooral met dingen waar ik tegen aanliep bij de opleiding. En natuurlijk de constante stroom van informatie over alles wat te maken heeft met de onderwerpen waar ik mee bezig ben geweest. Dit hielp mij enorm om veel kennis tot mij te nemen. Dear Özlem I would like to especially thank you for the guidance with doing thorough research and particularly in the Geographic Information Systems which, as we know, can give a hard time. I also would like to thank Alex for the ability to put things into another perspective. Your knowledge has helped me seeing things in a broader view which definitely had a positive effect.

In het bijzonder wil ik Jaap en Gert bedanken. Het was een lange weg zoals jullie beiden weten maar ik heb altijd het vertrouwen kunnen behouden dat jullie wilden dat ik mijn diploma zou behalen. Zonder jullie altijd kritische ogen had ik het waarschijnlijk niet gered om te kunnen afstuderen. Jaap, uw grote kennis over het onderwerp en de lange verhalen tijdens onze gesprekken waren, ondanks het bij mij altijd even moest bezinken, altijd erg leerzaam. Door uw feedback en uw aanbevelingen heb ik een mooi stuk kunnen schrijven waar ik trots op ben. Dat heb ik u zeker aan te danken. Ik hoop dat wij elkaar snel weer de hand kunnen schudden en dat u mij straks als ruimtelijk ingenieur mag laten vertrekken van de Hanzehogeschool Groningen.

Verder wil ik naast Jasmijn graag Jeanne, Johannes, Marloes en Marlous bedanken dat jullie mij hebben opgenomen als stagiair in het kernteam Toukomst. Door met jullie samen te mogen werken

---

<sup>20</sup> De contacthypothese suggereert dat bestaande wederzijdse vooroordelen kunnen afnemen als individuen - behorende tot verschillende, zelfs tegenover elkaar staande (etnische) groepen - bij elkaar gebracht worden.

heb ik veel geleerd op het gebied van participatie in de praktijk en ook zeker op het gebied van mijn professionele ontwikkeling.

Als laatste aan alle medestudenten met wie ik afgelopen jaar heb doorgemaakt, mijn partners in crime; bedankt! Onderlinge reviewsessies en informatie-uitwisseling waren altijd erg leuk en behulpzaam. Straks ontmoeten wij elkaar als beginnend professionals!

## Bibliografie

- Özgül, P. (2014, juni). *Participatie in de wijk?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Berenschot. (sd). *Docplayer*. Opgehaald van Burgerparticipatie of overheidsparticipatie?: <https://docplayer.nl/9457103-Burgerparticipatie-of-overheidsparticipatie.html>
- Binnema, H., & Michels, A. (2017). *Toolkit Loting*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Directie Democratie en Burgerschap.
- Bouma, G., Duijn, G., & van de Klundert, M. (2016). *Eindrapportage pilots omgevinsvisie*. Den Haag: Ministerie van IenM.
- Bregman, R. (2019). De Meeste Mensen Deugen. In R. Bregman, *De Meeste Mensen Deugen* (pp. 359 - 368). Amsterdam: De Correspondent.
- Cadat-Lampe, B., & de Zeeuw, A. (2018). Digitale burgerbetrokkenheid in Nederland. *Sociaal Bestek*, pp. 20-22.
- CBS. (2019). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050*. Planbureau voor Leefomgeving.
- de Hoog, M. (2016). *Charles Taylor en het denken over de participatiesamenleving*. Wijsbegeerte. Rotterdam: Erasmus University.
- de Jong, J., & Koetsenruijter, W. (2017). Het versterken van lokale nieuwsmedia: naar een projectfonds. *Leidse journalistiek*.
- De Nationale Ombudsman. (2020). *Regel regie! Jaarverslag 2019*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- de Valk, W. (2013, april 24). *Offline & online inspraak: 9 tips voor succesvolle burgerparticipatie*. Opgeroepen op april 2020, van frankwatching.com: <https://www.frankwatching.com/archive/2013/04/24/offline-online-inspraak-9-tips-voor-succesvolle-burgerparticipatie/>
- de Zeeuw, A. (2019). *Digitale Democratie in de praktijk*. Den Haag: ICTU en Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie.
- Dijk, M. v. (2014, november 7). Leve de participatiesamenleving? *Trouw*.
- Duijvendak, M. (2000). De provincie Groningen in de twintigste eeuw: een inleiding. *Gronings Historisch Jaarboek 2000 (Groningen 2000)*, pp. 5-18.
- Erasmus Magazine. (2017, december 5). *De participatiesamenleving leidt tot groeiende ongelijkheid*. Opgehaald van Erasmus magazine: <https://www.erasmusmagazine.nl/2017/12/05/de-participatiesamenleving-leidt-tot-groeiende-ongelijkheid/>
- Evaluatie Burgertop Limburg. (2018). *Evaluatie pilot burgertop Limburg: Feitelijke informatie*. Limburg: Provincie Limburg.
- Gemeente Amsterdam. (2018). *Evaluatie OpenStadsdeel*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2018, maart 20). *Stem van West: Bijeenkomst 'Een open aanpak met e-demography tools'*. Opgehaald van open-overheid.nl: <https://www.open-overheid.nl/wp-content/uploads/2018/03/StemvanWest-presentatie-20.03.2018.pdf>
- Geospatialworld. (2018, november 5). *Maptionnaire - an upcoming standard for smarter urban planning?* Opgeroepen op april 2020, van Geospatialworld.net: <https://www.geospatialworld.net/blogs/maptionnaire-an-upcoming-standard-for-smarter-urban-planning/>

- Gronings Perspectief. (2019). *De maatschappelijke impact van de beving van Wijsterwiltwerd*. Groningen: Gronings Perspectief.
- Hulsen, M. (sd). *Overzicht van alle burgerpanels in Nederland*. Opgeroepen op februari 2020, van Toponderzoek: <https://toponderzoek.nl/2017/05/08/overzicht-van-alle-burgerpanels-nederland/>
- Hulsen, M. (sd). *Overzicht van alle burgerpanels in Nederland: 4 op de 10 gemeenten heeft een burgerpanel*. Opgeroepen op februari 2020, van Toponderzoek: <https://toponderzoek.nl/2017/05/08/overzicht-van-alle-burgerpanels-nederland/>
- IsGeschiedenis. (sd). *Het ontstaan van de participatiesamenleving*. Opgeroepen op maart 2020, van isgeschiedenis.nl: <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/het-ontstaan-van-de-participatiesamenleving>
- Journal of the American Planning Association. (1969). JAPA. In S. R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation* (Vol. 35, pp. 216 - 224). U.S.: Journal of the American Planning Association.
- KNMI. (2016). *Uitleg aardbevingen door gaswinning in Groningen*. Opgehaald van KNMI: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbevingen-door-gaswinning>
- Leiden nieuws. (2018, juni 11). *Hart van Holland genomineerd voor Aandeslag-Trofee Omgevingsvisie als voorbeeld voor anderen*. Opgehaald van Leiden.nieuws.nl: <https://leiden.nieuws.nl/gemeente/12187/hart-holland-genomineerd-aandeslag-trofee-omgevingsvisie-als-voorbeeld-anderen/>
- Movisie. (2015). *De voordelen van de participatiesamenleving*. Opgehaald van Movisie: <https://www.movisie.nl/artikel/voordelen-participatiesamenleving>
- Movisie. (2018, juni). *Keuzewijzer E-tools*. Opgeroepen op april 2020, van lokale-democratie.nl: [https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2020-04/Keuzewijzer-e-tools%20Participatie\\_Movisie.pdf](https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2020-04/Keuzewijzer-e-tools%20Participatie_Movisie.pdf)
- Nationaal Programma Groningen. (2018, oktober 5). *Startdocument Nationaal Programma Groningen*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/startdocument-nationaal-programma-groningen>
- Netwerk Democratie. (2017). *Handreiking Digitale Democratie*. Netwerk Democratie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Nijkamp, P., & Kourtit, K. (2013). The “New Urban Europe”: Global Challenges and Local Responses in the Urban Century. *European Planning Studies*, 21:3, pp. 291 - 315.
- Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Boom Lemma Tijdschriften*, 11.
- Perez, N. (2013). *Scientias*. Opgehaald van Steeds meer aardbevingen in Groningen: Hoe gaat dit verder?: <https://www.scientias.nl/aardbevingen-door-gaswinning-wat-is-het-probleem-nu-eigenlijk/>
- Platform31. (sd). *Nu al aan de slag met een omgevingsvisie*. Opgeroepen op april 2020, van platform31.nl: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet/nu-al-aan-de-slag-met-een-omgevingsvisie>
- Reaymaeckers, P., Coene, J., & Hubeau, B. (2018). *Armoeden en Sociale Uitsluiting*. Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding (USAB). Den Haag: Acco.
- Rijksoverheid. (sd). *Aardbevingen door gaswinning in Groningen*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/aardbevingen-door-gaswinning-in-groningen>

- Rijksoverheid. (sd). *Rijksoverheid*. Opgeroepen op maart 2020, van Burgerparticipatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>
- Rijnks, R., & Strijker, D. (2011). *Het imago van de veenkoloniën*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Schemkes, J. (2019). *De democratie en de journalistiek gaan hand in hand*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Sluiter, K., van Valkengoed, A., Greven, I., & Simon, C. (2018). *Maatschappelijke Gevolgen Bodembeweging Groningen*. Nationaal Coördinator Groningen. Groningen: Sociaal Planbureau Groningen.
- Smarticipatie. (sd). *Maptionnaire*. Opgeroepen op april 2020, van smarticipatie.nl: <https://smarticipatie.nl/tools/maptionnaire>
- Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken*. Den Haag: Boom.
- TCMG. (sd). *Cijfers*. Opgeroepen op Maart 2020, van schadedoormijnbouw: <https://schadedoormijnbouw.nl/over-de-tcmg/cijfers>
- The Citizen's Handbook. (1995). *Arnstein's ladder of citizen participation*. Opgehaald van Citizenshandbook: <http://citizenshandbook.org/arnsteinsladder.html>
- Toponderzoek. (2018, augustus 20). *Wat is het verschil tussen burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie?* Opgeroepen op maart 2020, van toponderzoek.nl: <https://toponderzoek.nl/2018/08/20/burgerbetrokkenheid-burgerparticipatie/>
- Toponderzoek. (sd). *Overzicht van alle burgerpanels in Nederland*. Opgeroepen op februari 2020, van Toponderzoek.nl: <https://toponderzoek.nl/2017/05/08/overzicht-van-alle-burgerpanels-nederland/>
- Toukomst. (2019). *Toukomst*. Opgehaald van Toukomst wat is dat?: <https://www.toukomst.nl/over-toukomst/toukomst-wat-is-dat/>
- Tweede Kamer. (2003, december 1). *Tweede kamer der Staten Generaal: brief aan de minister voor bestuurlijke vernieuwingen en koninkrijkrelaties*. Opgehaald van Officiële bekendmakingen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-1.html>
- United Nations. (2015). *Departement of social and economic affairs*. Opgehaald van Citizen engagement: <https://publicadministration.un.org/en/eparticipation>
- Universiteitskrant Groningen. (2019, mei 22). *Tom Postmes mensen krijgen door nieuwe beving een extra klap*. Opgehaald van Ukrant: <https://www.ukrant.nl/tom-postmes-mensen-krijgen-door-nieuwe-beving-een-extra-klap/>
- van Bommel, J. (2018). *Raad zoekt Burger!* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?* Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- van Reybrouck, D. (2013). Tegen Verkiezingen. In D. v. Reybrouck, *Tegen Verkiezingen* (p. 192). Amsterdam | Antwerpen: De Bezige Bij.
- van Reybrouck, D. (2019, februari 26). Niet alleen verkiezingen, maar ook loting: zo vernieuwen 76.000 Belgen de democratie. *De Correspondent*.
- van Schijndel, B. (2016). Ruimtelijke Ordening en Planologie. In B. van Schijndel, *Ruimtelijke Ordening en Planologie*. Noordhoff.
- VNG. (2016). *Factsheet De Omgevingsvisie*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



Wegwijzer Burgertop Limburg. (2018). *Wegwijzer burgertop Limburg: Lessen uit de praktijk*. Limburg: Provincie Limburg.

WRR. (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Den Haag: De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## Bijlagen

1. Stappenplan Toukomst
2. Uitdagingen Groningen uitgelegd
3. Handleiding spelleider Toukomstspel
4. Spelverslagen Toukomstspel
5. Introductie Toukomstspel
6. Handreiking Grootschalige Participatie