

Participatie en de Binnenkant van de Gemeente

Working paper gebaseerd op een verkennende literatuurstudie

CoE Governance of Urban Transitions
Lectoraat Public Governance
Maart 2025

let's change
YOU. US. THE WORLD.

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

Participatie en de Binnenkant van de Gemeente

Working paper gebaseerd op een verkennende literatuurstudie

Auteurs

Hasse van der Veen, Marianne van Bochove & Henno Theisens

Afdeling

CoE Governance of Urban Transitions

Lectoraat

Public Governance

Datum

12 maart 2025

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de [Leer- en Onderzoeksagenda Burgerparticipatie](#). Dit betreft een meerjarig onderzoeksprogramma tussen de afdeling Dienst Publiekszaken, Stadsdelen en Wijken, programma Haags Samenspel (gemeente Den Haag), en het CoE Governance of Urban Transitions (De Haagse Hogeschool) waarin kennis ontwikkeld wordt over leervragen van de gemeente betreffende participatieprocessen.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1 Overheidssturing en participatie: vier perspectieven	6
2 Ambtelijk vakmanschap.....	10
3 Dilemma's rondom participatie	17
Conclusie en vervolgvragen.....	23
Literatuurlijst.....	24

Inleiding

In de afgelopen decennia is burgerparticipatie – waarbij burgers participeren in de besluitvorming en activiteiten van lokale overheden – steeds belangrijker geworden voor de manier waarop gemeenten met burgers interacteren (Nabatchi & Amsler, 2014). Daar zijn een aantal redenen voor. Participatie wordt gezien als een manier om overheden opener en transparanter te maken en op die manier de legitimiteit van beleid te vergroten. Participatie is ook een manier om de tekortkomingen van de representatieve democratie te compenseren. Waar representatieve democratie per definitie afstand creëert tussen burgers en beleid, geeft participatie burgers de mogelijkheid om direct mee te praten over beleidsproblemen en -oplossingen. Daarmee wordt participatie gezien als essentieel voor het oplossen van ‘*wicked problems*’ (complexe vraagstukken) (Jäntti et al., 2023).

Gemeenten hechten waarde aan het betrekken van burgers bij het ontwikkelen en implementeren van publieke diensten, maar worstelen tegelijkertijd met het op een passende wijze organiseren van participatieprocessen (Michels & De Graaf, 2010; Nabatchi & Amsler, 2014). Daarnaast blijft het een uitdaging om opbrengsten uit participatie in de eigen gemeentelijke organisatie om te zetten in beleid of concrete interventies (Jäntti et al., 2023). De interne omgang met de opbrengsten van participatie is tot nu toe onderbelicht gebleven in onderzoek (Jäntti et al., 2023; Siebers, 2020). Ook in de praktijk is er behoefte aan meer inzicht in die interne processen. Zo noemde tijdens eerder onderzoek een gemeentebestuurder de gemeente een ‘*black box*’ voor participerende bewoners. Je stopt er iets in (bijvoorbeeld tijdens een inspraakavond) en er komt, vaak na langere tijd, iets uit (bijvoorbeeld een nieuwe invulling van een wijkgebouw), maar wat er in de tussentijd gebeurd is binnen de gemeente, is voor bewoners niet zichtbaar en voor gemeenteprofessionals vaak niet makkelijk uit te leggen (Van Bochove et al., 2022).

Twée werelden

De uitkomsten van burgerparticipatie leggen binnen de gemeente een weg af tussen verschillende lagen en diensten. Dat is een complex proces, omdat de buitenwereld waarin de participatie heeft plaatsgevonden en de binnenwereld van de gemeente verschillend georganiseerd zijn. Terwijl gemeenten vaak gericht zijn op *regels, procedures, expertise, en efficiëntie*, vraagt de wereld buiten de gemeente steeds meer om *flexibiliteit, integraliteit, en maatwerk*. Tijdens participatieprocessen komen deze twee werelden bij elkaar.

De hiërarchische verhoudingen binnen de gemeente en de interne specialisatie van afdelingen zorgen ervoor dat bepaalde processen en werkwijzen elkaar soms tegenwerken. Zo juichen gemeenten burgerparticipatie toe, maar wordt de inbreng van burgers soms terzijde gelegd als blijkt dat een andere afdeling van de gemeente hier (financiële) nadelen aan ondervindt (Peek & Heijkers, 2021). Daarnaast zijn de werkwijzen van gespecialiseerde afdelingen van de gemeente vaak moeilijk te rijmen met de meer integrale inbreng van burgers (Van Aanholt et al., 2021). De ambtenaren die alsnog proberen deze verschillen te overbruggen, belanden in een ‘participatiespagaat’ tussen de binnen- en buitenwereld van de gemeente (Van Aanholt & Majoor, 2021). Het is belangrijk om beter zicht te krijgen op 1) de *binnenwereld* van de gemeente wat betreft haar omgang met burgerparticipatie en 2) de *dilemma’s* waarmee ambtenaren te maken krijgen als zij de binnen- en buitenwereld van de gemeente proberen te verenigen tijdens en na participatieprocessen.

Onderzoeksvraag

In dit working paper richten we ons op de volgende vraag:

Wat vraagt de doorwerking van burgerparticipatie van de gemeentelijke organisatie en het professioneel vakmanschap van ambtenaren?

We beantwoorden deze vraag op basis van een literatuur review. Hiervoor raadpleegden we wetenschappelijke Nederlandse en internationale literatuur in een verkennende studie (zie bijlage voor een toelichting op de toegepaste methode).

Het beantwoorden van deze vraag is complex omdat er geen eenduidig perspectief is op de gemeentelijke overheid en op het professionele vakmanschap van ambtenaren. In onze literatuurstudie maken we de diversiteit aan perspectieven hanteerbaar door een focus op vier bestuurskundige perspectieven op overheidssturing en de daarbij passende waarden en competenties van ambtenaren die zij inzetten bij het omgaan met participatie. Deze vier perspectieven zijn beschreven als: *'de rechtmatige overheid'*, *'de presterende overheid'*, *'de netwerkende overheid'* en *'de responsieve overheid'* (Karré et al., 2013; Van der Steen et al., 2014a; Van der Steen et al., 2018).

Deze focus op vier perspectieven geeft een beeld van de complexiteit van overheidsorganisaties en *ambtelijk vakmanschap*, maar ook van *burgerparticipatie*. Of de overheid vooral door de lens van bijvoorbeeld rechtmatigheid of juist netwerken gezien wordt, heeft effect op wat idealiter de rol van burgers en de gemeente in burgerparticipatie is.

Opzet

In dit rapport belichten we hoe en waarom de binnen- en buitenwereld van de gemeente met elkaar schuren tijdens en na participatieprocessen, en wat dit van ambtenaren vraagt. Eerst beschrijven we de vier *overheidsperspectieven* en hun relatie tot burgerparticipatie, vervolgens illustreren we de bij de overheidsperspectieven aansluitende vormen van *ambtelijk vakmanschap (waarden en competenties)*, en als laatste omschrijven we de *dilemma's rondom participatie* die daaruit voorkomen en hoe ambtenaren daarmee *omgaan*. We sluiten af met een conclusie en vervolgvragen voor empirisch onderzoek.

1 Overheidssturing en participatie: vier perspectieven

De meeste bestuurskundige artikelen en boeken benoemen drie perspectieven op overheidssturing: *'Traditional Public Administration'*, *'New Public Management'*, en *'New Public Governance'* (o.a. Bryson et al., 2014; Rhodes, 2016; Stoker, 2006). Auteurs van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) noemen deze drie perspectieven ook wel *'de rechtmatige overheid'*, *'de presterende overheid'* en *'de netwerkende overheid'*. Daarnaast voegen zij een vierde vorm toe: *'de responsieve overheid'* (o.a. Karré et al., 2013; Van der Steen et al., 2014a; Van der Steen et al., 2018). In dit hoofdstuk gaan we in op deze vier overheidsperspectieven, en relateren we deze aan verschillende visies op burgerparticipatie.¹ Door de overheidsperspectieven en participatie aan elkaar te verbinden, werpen we een nieuwe blik op de bestaande literatuur. Onder (burger)participatie verstaan wij de betrokkenheid van burgers in de besluitvorming en activiteiten van de lokale overheid. Het betreft het gehele spectrum tussen het raadplegen van de mening van burgers tot aan zelforganisatie door burgerinitiatieven.

In onderstaande figuur 1 worden de vier overheidsperspectieven en hun relatie tot burgerparticipatie weergegeven. Deze worden in dit hoofdstuk toegelicht. Het is daarbij goed om te realiseren dat de overheidsperspectieven ideaaltypen betreffen, en de praktijk een meer *gelaagde* realiteit laat zien.²

<i>De presterende overheid</i> De burger kan publieke diensten ook elders kopen of als consument klagen	<i>De netwerkende overheid</i> De burger wordt uitgenodigd om mee te denken en mee te werken
<i>De rechtmatige overheid</i> De burger mag inspreken in een overheidsgestuurd beleidsproces	<i>De responsieve overheid</i> De burger neemt initiatief, de overheid faciliteert

Figuur 1: Vier perspectieven op burgerparticipatie. Gebaseerd op van der Steen et al., 2015.

¹ Bos (2015) voegt 'De burgerbetrekkende overheid' als vijfde perspectief toe, om te laten zien hoe de overheid burgerparticipatie als sturingsvorm gebruikt. Wij kiezen er in dit rapport voor om voor de vier overheidsperspectieven te bekijken welke rol burgerparticipatie daarin speelt, in plaats van dit als vijfde perspectief te onderscheiden.

² Zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 'verhouding tussen overheidsperspectieven'.



De rechtmatige overheid

De 'rechtmatige overheid' betreft het klassieke, bureaucratische perspectief op de overheid (Van der Steen et al., 2018). Deze vorm van overheidssturing ontstond aan het eind van de negentiende eeuw en ontwikkelde zich tot een volwaardig overheidsperspectief halverwege de twintigste eeuw als reactie op ontwikkelingen als industrialisatie, verstedelijking, het ontstaan van het moderne bedrijf, het geloof in de wetenschap, het geloof in vooruitgang, en zorgen over marktfalen (Bryson et al., 2014). Binnen de rechtmatige overheid staan *rechtmatigheid*, de rechtsstaat, het politieke proces, en de *scheiding tussen politiek en ambtenarij* centraal (Van der Steen et al., 2018). Hierbij formuleert de politiek de doelen en voert het ambtelijk apparaat deze uit, zich houdende aan randvoorwaarden zoals rechtmatigheid en *objectiviteit*. De door de politiek gestelde doelen moeten controleerbaar zijn en achteraf dient beleid juridisch te verantwoorden zijn (Van der Steen et al., 2015). Ambtenaren dienen zorgvuldig, onpartijdig en integer te handelen. Zij werken in *gespecialiseerde afdelingen* met elk specifieke taken, verantwoordelijkheden en expertises (Stoker, 2006).

Participatie binnen de rechtmatige overheid

Twee visies op burgerparticipatie speelden een rol tijdens de periode waarin het perspectief van de rechtmatige overheid dominant was. Vanaf het begin tot aan de jaren '60 werden burgers primair als *kiezers* gezien en als afnemers van publieke diensten. Vanaf de late jaren '60 veranderde dit: burgerparticipatie begon een steeds belangrijkere rol te spelen. Burgers werden vanaf deze periode gezien als *belanghebbenden* die hun belangen moeten kunnen verdedigen, bijvoorbeeld door op beleidsplannen te reageren. Participatie-instrumenten die tijdens deze periode gebruikt werden zijn onder andere openbare hoorzittingen, bijeenkomsten in het stadhuis, burgerpanels, en fora voor participatie en debat (Lowndes et al., 2001; Siebers, 2020). Burgers hebben hierbij met name een *adviserende* rol. Uiteindelijk nemen politici de definitieve beslissing over het te voeren beleid (Siebers, 2020).



De presterende overheid

Het perspectief van de rechtmatige overheid werd vanaf de jaren tachtig bekritiseerd vanwege haar te strenge en bureaucratische procedures (Visser, 2023). Hier wogen de belangen van overheidsfunctionarissen volgens critici zwaarder dan die van burgers (Dunn & Miller, 2007). Vanwege zorgen over overheidsfalen, wantrouwen in de overheid, en groeiende begrotingstekorten, samen met een geloof in marktdenken, ontstond er een nieuw, meer marktgeoriënteerd perspectief op overheidssturing: *de presterende overheid* (Visser, 2023). Hierin focust de overheid zich op de economie, *efficiëntie*, en *effectiviteit* (Nederhand et al., 2019). Om dit te bewerkstelligen worden technieken en instrumenten uit de private sector toegepast binnen overheidsorganisaties, zoals prestatiedoelstellingen, deregulering, en contractmanagement (Van der Steen et al., 2018). Dit zorgt ervoor dat beleidsdoelen worden opgeknipt in kleine, meetbare taken en verdeeld over beleidsafdelingen (Nederhand et al., 2022). Het werken in afdelingen gebeurde ook al bij de rechtmatige overheid, maar met een ander doel (expertise in plaats van prestatie management). Ambtenaren dienen hierbij bevrijd te worden van

beperkingen om ondernemend en *resultaatgericht* te kunnen werken (Bryson et al., 2014). Ambtenaren richten zich op het blijven binnen het budget en het tijdpad, het monitoren van prestatie en het helder daarover rapporteren aan anderen. Resultaten worden als succesvol gezien indien de effecten die vooraf besproken zijn gemeten of geteld kunnen worden (Van der Steen et al., 2015).

Participatie binnen de presterende overheid

Binnen dit perspectief worden burgers voornamelijk als *klanten* gezien die tevreden gehouden moeten worden. Ze kunnen kiezen uit verschillende aanbieders van publieke diensten die met elkaar concurreren. De keuze van burgers laat volgens de logica van de presterende overheid zien wat hun wensen en behoeften zijn. Echter is er weinig ruimte voor burgers om zich te mengen in het publieke debat over beleid(splannen), alhoewel er soms gebruik gemaakt werd van tevredenheidsenquêtes onder gebruikers van publieke diensten (Siebers, 2020; Torfing et al., 2019).

Vanaf de late jaren '80 kreeg participatie in reactie op kritiek een belangrijkere rol binnen de presterende overheid. Er werd meer gebruik gemaakt van adviesraden en andere manieren om advies in te winnen van de burger. Echter werd dit meer ingezet om kosten te verminderen en de effectiviteit van overheidsdiensten te verbeteren, in plaats van de effectiviteit van deze diensten of democratie over het algemeen te verbeteren, luidt de kritiek (Osborne & Strokosch, 2022).



De netwerkende overheid

Sinds het eind van de jaren negentig is het besef ontstaan dat overheden afhankelijk zijn van andere actoren om hedendaagse complexe vraagstukken te kunnen hanteren. Er ontstond een verschuiving van 'government' naar '*governance*', waarbij er gestuurd wordt door middel van netwerken van overheids- én niet-overheidsactoren (Stoker, 2006; Torfing et al., 2012; Visser, 2023). Dit nieuwe perspectief op overheidssturing noemt de NSOB '*de netwerkende overheid*' (o.a. Karré et al., 2013). De netwerkende overheid zoekt actief de *samenwerking* op met niet-overheidsactoren zoals de markt, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Dit betekent dat de overheid niet per definitie meer de centrale speler is en de netwerkpartners ook eigen doelen inbrengen, waarover onderhandeld wordt. Echter, anders dan bij de responsieve overheid die we hierna behandelen, neemt de overheid nog vaak een regierol aan binnen deze netwerken (Schulz et al., 2017). Dit wordt ook wel '*the shadow of hierarchy*' genoemd (Scharpf, 1994; Nederhand et al., 2016).

Participatie binnen de netwerkende overheid

Binnen de netwerkende overheid wordt het algemeen belang bepaald door *dialog* en beraadslaging met behulp van bewijs en democratische waarden (Visser, 2023). Burgers en andere maatschappelijke actoren worden gezien als (*mede-*)*probleemoplossers* en *coproductanten* van publieke waarde (Bryson et al., 2014; Visser, 2023). Het beoogde voordeel van deze coproductieve vorm van participatie is dat het de democratie zou verbeteren en uitdagende maatschappelijke vraagstukken zou oplossen (Bovaird, 2007; Osborne & Strokosch, 2022). De rol van de ambtenaar is om de juiste publieke en private actoren bij elkaar te brengen, de dialoog en samenwerking tussen hen te faciliteren en ervoor te zorgen dat er innovatieve oplossingen bedacht en geïmplementeerd worden (Crosby & Bryson, 2010; Torfing, 2016; Siebers, 2020). Bijzonder aan de invulling van participatie binnen dit overheidsperspectief is dat belanghebbenden niet betrokken worden wanneer het beleidsvoorstel al ontwikkeld is, maar dat zij vaak al vanaf het *begin* betrokken worden bij de ontwikkeling ervan (Edelenbos & Klijn, 2006).



De responsieve overheid

Aan bovengenoemde drie perspectieven op overheidssturing voegen auteurs van de NSOB en enkele anderen '*de responsieve overheid*' toe (o.a. Nederhand et al., 2016; Van der Steen et al., 2015; Van der Steen et al., 2018). Dit model focust zich op de productie van publieke waarde door *zelfredzame* burgers. Deze maatschappelijke actoren doen dit vanuit eigen beweegredenen en met eigen voorkeuren en prioriteiten (Bourgon, 2011; Van der Steen et al., 2015; Van der Steen et al., 2018). Hier is nog steeds een rol belegd bij de overheid, maar in tegenstelling tot andere overheidsperspectieven zijn in deze vorm maatschappelijke actoren hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het produceren van publieke waarde, bijvoorbeeld door zelf publieke diensten aan te bieden (Bovaird, 2007; Nederhand et al., 2016; Pestoff, 2009; Sørensen & Torfing, 2016; Van der Steen et al., 2018). Echter vallen de handelingen van deze maatschappelijke actoren nog steeds binnen de grenzen van de verantwoordelijkheid van de overheid en moeten zij zich aan de wet houden (Sørensen & Torfing, 2016; Van der Steen et al., 2018). Daarnaast opereren zelforganiserende actoren niet binnen een vacuüm en is er altijd een vorm van interactie tussen burgerinitiatieven en overheidsinstanties (Edelenbos et al., 2009; Edelenbos et al., 2018). Zo worden activiteiten van bewonersinitiatieven of andere actieve maatschappelijke actoren geregeld gefaciliteerd door de overheid.

Omdat het model van de responsieve overheid het meest recente overheidsperspectief betreft, is dit nog het minst bekend en minst ontwikkeld (Nederhand et al., 2019). Gezien dit perspectief veel overlap heeft met het model van de netwerkende overheid zien sommigen het ook als onderdeel hiervan, of noemen zij de twee perspectieven gezamenlijk '*interactief bestuur*' (Edelenbos & Van Meerkerk 2016; Edelenbos et al., 2017; Igalla et al., 2020).

Participatie binnen de responsieve overheid

Het verschil tussen de netwerkende overheid en responsieve overheid is dat bij het laatste perspectief het *initiatief bij de burger/maatschappij* ligt en dat de overheid niet noodzakelijk actief betrokken is bij elk maatschappelijk initiatief. Daarbij hebben maatschappelijke actoren de *volledige controle* en *verantwoordelijkheid* over hun maatschappelijke initiatief, maar dienen zij zich wel te houden aan de kaders van de overheid.

2 Ambtelijk vakmanschap

Om met de verschillende overheidsperspectieven om te kunnen gaan, dienen ambtenaren te beschikken over verschillende vormen van *ambtelijk vakmanschap* (Sennett, 2008). Hieronder vallen de gedeelde onderliggende *waarden* van ambtenaren, hun *competenties* (kennis, vaardigheden en persoonskenmerken), en hoe zij die inzetten. Uiteraard gaat het hier, net zoals bij de overheidsperspectieven zelf, om *ideaaltypen*. In de praktijk combineren ambtenaren diverse (soms conflicterende) waarden en competenties (Dickinson, 2016; Kruijven & Van Genugten, 2020, Van der Steen et al., 2018).

Toch zijn sommige wetenschappers het erover eens dat bepaalde type ambtenaren zich meer thuis zullen voelen binnen het ene perspectief dan het andere, en daardoor meer zullen beschikken over waarden en competenties van het ene perspectief dan het andere (Lipsky, 1980; Nederhand et al., 2022; Van Buuren, 2018). Ook kan *verkokering* ervoor zorgen dat binnen de ene afdeling andere waarden en competenties van ambtenaren geprioriteerd worden dan binnen de andere (Thacher & Rein, 2004).

De vier overheidsperspectieven en de daarbij aansluitende waarden en competenties zijn samengevat in tabel 1. In dit hoofdstuk lichten we deze toe en hoe de deze zich verhouden tot participatie.

Tabel 1: Overheidsperspectieven en daarbij aansluitende waarden en competenties van ambtenaren

Overheidsperspectief	Waarden	Competenties
Rechtmatige overheid	• Rechtmatigheid • Loyaliteit aan politiek • Neutraliteit	• Volgzaamheid • Economische en politieke sensitiviteit • Integriteit • Expertise
Presterende overheid	• Effectiviteit • Efficiëntie • Productiviteit • Innovatie	• Competitiviteit • Resultaatgerichtheid • Relatiemanagement dienstgebruikers • Budgetmanagement
Netwerkende overheid	• Betrokkenheid • Gelijkwaardigheid • Vertrouwen	• Relationele vaardigheden • Openheid • Aanpassingsvermogen • Creativiteit
Responsieve overheid	• Responsiviteit • Zelfredzaamheid maatschappij • Solidariteit	• Flexibiliteit • Sensitiviteit • Bedachtzaamheid • Bescheidenheid



De rechtmatige ambtenaar

Waarden: rechtmatigheid en loyaliteit

Voor de rechtmatige ambtenaar staan juridische waarden centraal. De wettelijke basis van overheidshandelen is hierbij de overkoepelende waarde (Schulz et al., 2017). Belangrijke daaronder vallende waarden zijn *rechtszekerheid* (kan beleid ook waargemaakt worden?), *rechtsgelijkheid* (worden burgers op gelijke wijze behandeld?), en *rechtmatigheid* (is beleid geoorloofd en passend?) (Schram et al., 2023). Ook is een eerlijk (beleids)proces van groot belang, waarbij rekening gehouden wordt met rechtvaardigheid, transparantie, en verantwoording (Bourgon, 2009). Daarnaast is een centrale waarde de scheiding tussen politiek en de ambtenarij, waarbij de politiek leidend is en ambtenaren daaraan *loyaal* dienen te zijn (Schulz et al., 2017). Beleid wordt geformuleerd door de politiek, en de ambtenarij voert dit uit zonder de doelen die door de politiek gesteld zijn verder in te kleuren, en houdt daarbij rekening met bestaande regels, wetten en procedures (Van der Steen et al., 2018). Een waarde die met name belangrijk is voor de manier waarop ambtenaren hun werk uitvoeren is *neutraliteit* (Andersen et al., 2012; Jørgensen & Vrangbæk, 2011; Van der Steen et al., 2018).

Competenties: volgbaar en integer

Uiteraard zijn de competenties die de rechtmatige overheid van haar ambtenaren verwacht, verbonden aan bovengenoemde waarden. Een goede klassieke bureaucraat is *volgbaar* op twee manieren: hij/zij is loyaal aan (politieke) superieuren en is daarnaast goed in het volgen van de regels. Een van die regels is binnen de begroting blijven. Deze ambtenaar weet wat de economische consequenties zijn van bepaald beleid en beschikt over de competentie van budgetmanagement (Vrangbæk, 2009). Ook op politiek gebied dient de rechtmatige ambtenaar gevoelig te zijn voor het politieke klimaat en politieke signalen te kunnen interpreteren (Andersen et al., 2012; Vrangbæk, 2009). Van dit type ambtenaren wordt verwacht dat zij *integer* kunnen handelen (Vrangbæk, 2009; Bourgon, 2007). Zij worden aangenomen op basis van hun *expertise*, die binnen hun functie verder ontwikkeld wordt (Stoker, 2006).

Rechtmatigheid en participatie

De rechtmatige ambtenaar zal tijdens participatietrajecten met name rekening houden met een *juridisch correct proces* en dat er voldaan wordt aan bepaalde *randvoorwaarden*. Het is voor hem of haar belangrijk dat het proces eerlijk verloopt, transparant is, en dat de keuzes van de gemeente tijdens en na het proces goed te verantwoorden zijn. Tijdens participatieprojecten bepalen gekozen politici nog steeds wat er met de uiteindelijke resultaten gebeurt, en ambtenaren zijn hier loyaal aan. Ook zorgt de rechtmatige ambtenaar ervoor dat er tijdens en na het participatieproces binnen de begroting gebleven wordt. Tijdens participatietrajecten kan de expertise van ambtenaren ingezet worden om burgers die deelnemen aan het participatieproces op deskundige wijze te *informer*en.



De presterende ambtenaar

Waarden: effectiviteit en efficiëntie

De presterende overheid vertaalt waarden uit de marktsector naar de publieke sector. Met name *effectiviteit* (draagt het beleid bij aan het politiek beoogde doel?) en *efficiëntie* (worden middelen op de juiste wijze ingezet?) zijn daarbij van groot belang (Bryson et al., 2014; Schram et al., 2023; Schulz et al., 2017). Daarnaast worden burgers gezien als klanten of 'gebruikers' die overheidsdiensten afnemen van de overheid, waardoor een andere belangrijke waarde 'gebruikersfocus' is (Andersen et al., 2012; Vrangbæk, 2009). Die overheidsdiensten moeten op een kosteneffectieve of kostenbewuste manier geleverd worden (Andersen et al., 2012; Aschhof & Vogel, 2018). Andere waarden uit het bedrijfsleven die bij de presterende overheid hoog in het vaandel staan, zijn *productiviteit* (Andersen et al., 2012; Vrangbæk, 2009) en *innovatie* (Vrangbæk, 2009).

Competenties: competitief en resultaatgericht

De competenties die de presterende overheid van ambtenaren verwacht, zijn ook gerelateerd aan het marktdenken. Zo dienen presterende ambtenaren vaardig te zijn in het *nemen van risico's* op gebied van innovatie. Ook worden vanuit het perspectief van de presterende overheid *flexibiliteit* en *competitiviteit* gezien als belangrijke kwaliteiten van ambtenaren (Vrangbæk, 2009). Omdat de burger als klant behandeld wordt, is het van belang dat de ambtenaar een *resultaatgerichte*, *klantbewuste* en *doelmatige* houding aanneemt (Noordegraaf, 2004; Van der Steen et al., 2014b). De ambtenaar dient daarom een goede relatie te onderhouden met de gebruikers van overheidsdiensten. Als laatste dienen presterende ambtenaren, net als rechtmatige ambtenaren, binnen de *begroting* te blijven (Vrangbæk, 2009). Binnen de presterende overheid is dit echter eerder een instrumentele randvoorwaarde om tot een resultaat te komen (effectief en efficiënt beleid), terwijl binnen de rechtmatige overheid een kloppende begroting een doel op zich is (Van der Steen et al., 2018, zie ook figuur 2).

Prestatie en participatie

De presterende ambtenaar wil ervoor zorgen dat prestatieprocessen met name effectief en efficiënt verlopen; er dient gehouden te worden aan het budget, de *planning*, en *vooraf opgestelde doelen* dienen nagestreefd te worden. Vooraf aan een participatieproces worden doelen van het proces SMART opgesteld en tijdens en achteraf wordt gecontroleerd of er aan deze doelen voldaan wordt/is. Het uiteindelijke doel van het participatietraject is dat de uitkomsten van het participatietraject daadwerkelijk omgezet wordt tot actie die tot tevredenheid leidt van de eindgebruikers van de overheidsdienst.



De netwerkende ambtenaar

Waarden: betrokkenheid en vertrouwen

Binnen de netwerkende overheid staat de inbreng van maatschappelijke partners en samenwerking met hen centraal. Een daarbij behorende waarde is het *betrekken* van de maatschappij bij overheidsplannen

(Schulz et al., 2017). Door middel van het balanceren van belangen, het bereiken van consensus en het sluiten van compromissen (Andersen et al., 2012; Jørgensen & Vrangbæk, 2011; Vrangbæk, 2009), wordt de waarde van *gelijkwaardigheid* tussen netwerkpartners nagestreefd. Andere waarden die belangrijk zijn binnen netwerken, zijn *vertrouwen* en *reciprociteit* (Rhodes, 2016).

Competenties: samenwerken en aanpassen

Gezien de netwerkende ambtenaar zich binnen netwerken moet bewegen, zijn *relationele vaardigheden* zeer belangrijk. Zo dienen netwerkende ambtenaren vaardig te zijn in *samenwerken* (Christensen, 2012; Scholten, 2009; Steen, 2012; Vrangbæk, 2009), onderhandelen (Scholten, 2009; Williams, 2002), het bemiddelen van conflicten (Sørensen & Bentzen, 2020), en verbinden (Blijleven et al., 2019; Scholten, 2009; Visser, 2023). Bij deze laatste competentie van verbinden is een grote rol voor de netwerkende ambtenaar weggelegd, gezien deze vaak aangesloten is bij meerdere netwerken, waardoor deze nieuwe verbindingen kan leggen tussen (maatschappelijke) actoren die anders niet met elkaar in aanraking waren gekomen (Termeer, 2006). Competenties die kunnen ondersteunen bij de relationele vaardigheden zijn het hebben van een open houding (Blijleven et al., 2019; Stoker, 2006), nieuwsgierigheid (Steen, 2012) en het beschikken over *aanpassings- en leervermogen* (Scholten, 2009; 't Hart, 2018). Om binnen netwerken tot resultaten te komen, dienen netwerkende ambtenaren ook te beschikken over *creatieve, strategische* capaciteiten. Netwerkende ambtenaren dienen hun weg te vinden binnen de (soms tegenstrijdige) regels en voorschriften van de bureaucratie. Een strategische vaardigheid die hierbij van pas kan komen is de bekwaamheid in het creatief gebruiken of buigen van de regels. Ook op andere manieren maken netwerkende ambtenaren gebruik van contextuele factoren om aandacht te vestigen op bepaalde problemen en/of om tot bepaalde oplossingen te komen (Scholten, 2009).

Netwerken en participatie

De netwerkende ambtenaar zal idealiter gezien het participatieproces *samen met stakeholders* in willen richten. Samen met betrokkenen en/of samenwerkingspartners wordt er dan *vooraf* nagedacht over de doelen, vorm en opzet van een dergelijk proces. Ook betreft de ambtenaar partners tijdens en na een participatieproces, bijvoorbeeld in de begeleiding van het participatietraject of in de uitvoering van ingebrachte ideeën. De netwerkende ambtenaar zal rondom participatietrajecten vooral een *verbindende* factor zijn, waarbij diegene partijen bij elkaar brengt in de organisatie van het proces, maar ook verbindingen legt bij het verwerken van de resultaten ervan. De ambtenaar zal het daarnaast belangrijk vinden dat de deelnemers aan het participatieproces representatief zijn voor de gemeenschap, omdat de ambtenaar het belangrijk vindt dat verschillende belangen vertegenwoordigd en gehoord worden. Als laatste zal de netwerkende ambtenaar ervoor zorgen dat een participatietraject ruimte biedt voor *flexibiliteit*, zodat er ingespeeld kan worden op de onvoorziene situaties die optreden binnen netwerken.



De responsieve ambtenaar

Waarden: zelfredzaamheid en responsiviteit

Gezien er weinig over de responsieve overheid geschreven is, is er nog minder bekend over de waarden behorende bij dit overheidsperspectief. Toch zijn er enkele waarden te destilleren uit artikelen over dit overheidsperspectief. Zo zijn binnen de responsieve overheid met name *zelfredzaamheid* en de *verantwoordelijkheid van burgers* (en andere niet-overheidsactoren) belangrijk (Van der Steen et al.,

2018; Visser, 2023). De overheid stelt zich daarbij *responsief* op en verhoudt zich tot initiatieven vanuit de maatschappij. Een andere waarde van de responsieve overheid is *solidariteit*, waarbij burgers opkomen voor gedeelde belangen en waarden binnen hun gemeenschap (Edelenbos et al., 2018).

Competenties: flexibel en bescheiden

De responsieve ambtenaar moet zich verhouden tot een grote diversiteit aan maatschappelijke actoren wiens acties de ambtenaar niet altijd in kan schatten, deels omdat deze actoren zich vaak anders gedragen dan traditionele beleidsmakers (Boonstra & Boelens, 2011). Hierdoor dient de responsieve ambtenaar ad hoc te kunnen reageren en dus te beschikken over improvisatietalent (Van Buuren, 2018), *flexibiliteit* (Van Buuren, 2018; Visser, 2023) en aanpassingsvermogen (Van der Steen et al., 2014a). Karaktereigenschappen en/of houdingen die goed ingezet kunnen worden binnen dit overheidsperspectief zijn *sensitiviteit* (Van Vulpen et al., 2017), *bedachtzaamheid*, en *bescheidenheid* (Van der Steen et al., 2014b).

Responsiviteit en participatie

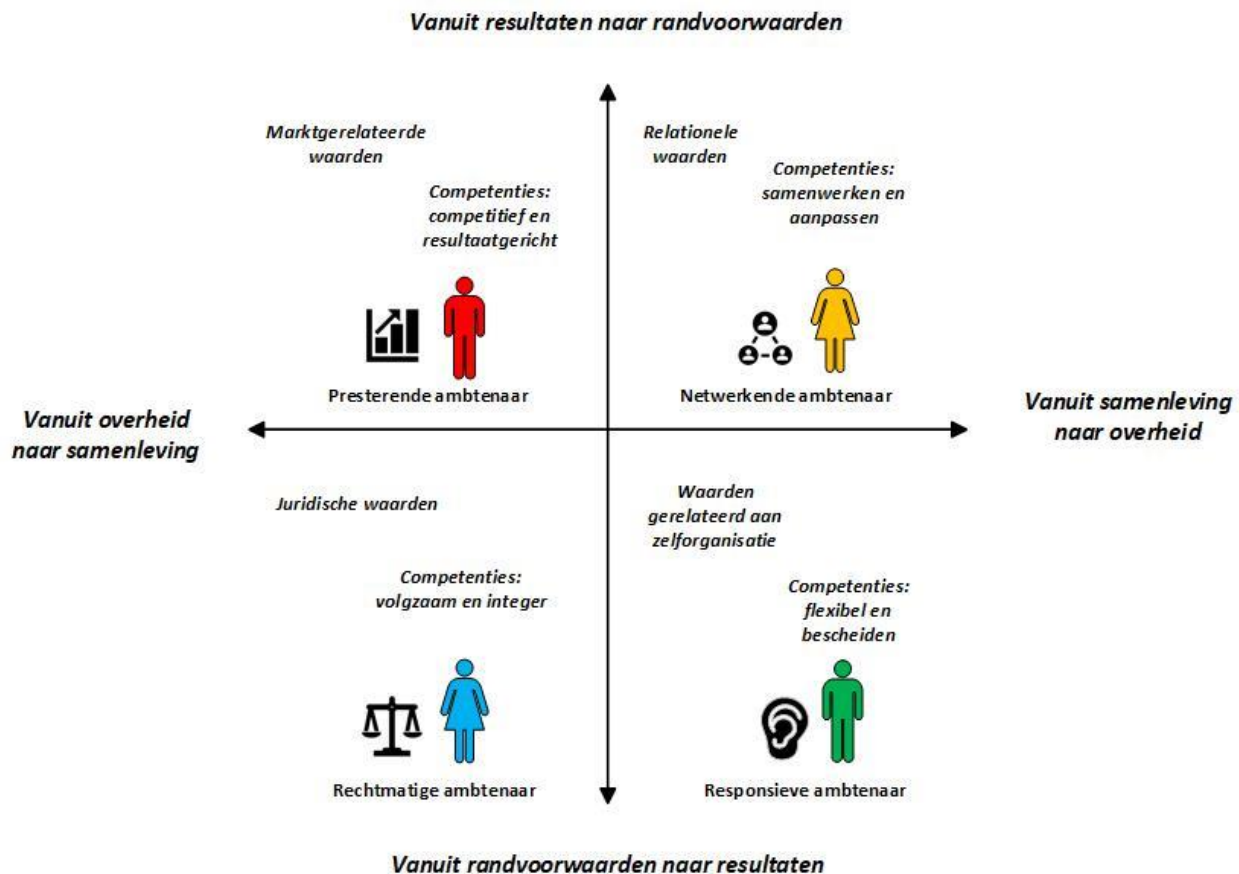
De responsieve ambtenaar zal een stapje terug doen en actieve burgers de ruimte geven, of anderszins minder actieve burgers proberen te stimuleren. Het gaat hier niet meer om een participatieproces waarbij de overheid *initieert* en de burger *reageert*, maar juist om een omgekeerd proces, vandaar de term 'responsiviteit'. De responsieve ambtenaar vindt het belangrijk dat burgers de verantwoordelijkheid voelen voor de maatschappij en daardoor zich bezighouden met zelforganisatie. Alleen als de ambtenaar denkt dat zij daarbij een handje nodig hebben, of dat initiatieven geblokkeerd of bijgestuurd dienen te worden, zal de ambtenaar in actie komen. De responsieve ambtenaar zal zich daarbij dienend opstellen aan de behoeftes van de burgerinitiatieven.

Verhouding tussen overheidsperspectieven

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, hebben de vier overheidsperspectieven zich in reactie op elkaar ontwikkeld. Bepaalde elementen zijn veranderd als kritiek op het voorgaande perspectief, maar ook zijn bepaalde elementen behouden (soms met aanpassingen). De verschillen en overlap in de opzet van de vier perspectieven zijn door Van der Steen en collega's (2015) in een schema geplaatst. Zelf hebben we aan dat schema de bijpassende waarden en competenties van ambtenaren toegevoegd, zie figuur 2.

De *verticale* as gaat in dit schema over de verhouding tussen *randvoorwaarden* en *resultaten*. Onderin het schema moet er eerst aan bepaalde randvoorwaarden voldaan worden (zoals neutraliteit in het geval van de rechtmatige overheid, en zelforganisatie in het geval van de responsieve overheid) voordat er resultaten bereikt kunnen worden. Bovenin het schema is het behalen van resultaten (bijvoorbeeld efficiëntie in het geval van de presterende overheid, en complexe problemen oplossen in het geval van de netwerkende overheid) belangrijker dan het voldoen aan bepaalde randvoorwaarden.

De *horizontale* as van het schema gaat over de verhouding tussen *samenleving* en *overheid*. Links in het schema werkt de overheid van binnen naar buiten. De samenleving is daarbij de 'ontvanger' van het beleid. Rechts in het schema is de samenleving deelnemer aan en soms zelfs 'producent' van het beleid. De twee overheidsperspectieven aan de rechterkant geven de gradaties weer van deze deelname aan beleidsontwikkeling; terwijl de netwerkende overheid samen met niet-overheidsactoren beleid produceert en/of uitvoert, nemen burgers binnen het perspectief van de responsieve overheid het voortouw en moet de overheid zich daartoe verhouden (Van der Steen et al., 2015).



Figuur 2: vier type ambtenaren en hun publieke waarden en competenties. Gebaseerd op Van der Steen et al., 2015, aanpassingen door auteurs.

Gelaagdheid van overheidsperspectieven

De overheidsperspectieven hebben zich door de decennia heen ontwikkeld in *reactie* en *aanvulling* op elkaar, maar hebben elkaar niet vervangen. Diverse wetenschappers zijn het erover eens dat verschillende sturingsvormen door de tijd heen naast elkaar zijn blijven bestaan, of bovenop elkaar zijn komen te liggen (*sedimentatie* genoemd) (Christensen, 2012; Jørgensen, 2007; Van de Bovenkamp et al., 2017; Van der Steen et al., 2014b). Van ambtenaren wordt dan niet per se gevraagd om het nieuwste overheidsperspectief eigen te maken, maar om om te kunnen gaan met *meervoudige* overheidsperspectieven. Zo wordt er vandaag de dag door ambtenaren en politici steeds vaker gesproken over begrippen als ‘*horizontaal sturen*’, ‘*interactief beleid*’, en ‘*bottom-up beleid*’ (die aansluiten bij de *netwerkende* en *responsieve* overheid), terwijl ze zich tegelijkertijd ook bezig moeten houden met meer traditionele taken als controle, en focus op efficiëntie (Termeer, 2006). Overheidssturing wordt daarmee meer hybride en *complex* (Christensen, 2012; Visser, 2023). Binnen participatietrajecten komt dit duidelijk tot uiting: terwijl burgers eerst uitgenodigd worden om mee te denken of te coproduceren, blijkt soms na controle van backoffice-ambtenaren dat de plannen van burgers helemaal niet uitgevoerd kunnen worden (Van Aanholt & Majoor, 2021).

Bovengenoemde betekent niet dat ambtenaren geen invloed hebben op de gelaagde overheidsperspectieven waar zij mee te maken hebben. Deze zorgen weliswaar voor dilemma's, maar de naast elkaar bestaande overheidsperspectieven worden ook op *strategische* wijze gebruikt door ambtenaren (Blijleven & Van Hulst, 2020). Zo bestaat er een continue interactie tussen de gelaagde overheidsperspectieven en de daadwerkelijke handelingen van ambtenaren (Van de Bovenkamp et al.,

2017). De dilemma's en de manieren waarop ambtenaren daarmee omgaan worden behandeld in het volgende hoofdstuk.

3 Dilemma's rondom participatie

In theorie zijn er dus verschillende overheidsperspectieven, waar verschillende typen ambtenaren bij passen. Maar in de werkelijkheid lopen de perspectieven door elkaar, en zijn de meeste ambtenaren ook niet in te delen in één type. Zodoende treden er verschillende dilemma's op waar ambtenaren mee te maken krijgen. Bij burgerparticipatie komen deze dilemma's regelmatig tot uiting, bij zowel 'lichte' participatie-instrumenten zoals inspraak, tot aan burgerinitiatieven. Hieronder benoemen we de verschillende dilemma's, maar ook hoe ambtenaren hiermee omgaan in hun dagelijkse werk.

Blijleven en Van Hulst (2020) noemen vier dilemma's die ambtenaren ervaren rondom het betrekken van burgers bij de ontwikkeling en implementatie van beleid. Omdat we ons richten op participatie, leggen we hier in dit hoofdstuk de focus op en vullen we de dilemma's aan met twee extra dilemma's en andere inzichten uit de literatuur.



Regels volgen vs. flexibiliteit

Allereerst is er het dilemma tussen het volgen van formele *regels, beleidslijnen, procedures* en de politiek aan de ene kant (aansluitend bij *de rechtmatige overheid*), tegenover het zich *flexibel en responsief* opstellen tegenover burgers aan de andere kant (*netwerkende en responsieve overheid*). Terwijl de rechtmatige overheid daarbij om bureaucratische handelingen vraagt, zoals het volgen van regels en budgetmanagement, vragen de perspectieven van de netwerkende en responsieve overheid meer om het inspelen op lokale wensen en maatschappelijke initiatieven, en wordt er van ambtenaren verwacht dat zij samen met lokale partners naar oplossingen zoeken. Dit kan met elkaar wringen. Volgens Rocha (1997) ervaren ambtenaren deze spanning omdat zij zich enerzijds baseren op protocollen en anderzijds te maken krijgen met de politieke context in de praktijk. Daarnaast rijmen volgens Blijleven en Van Hulst (2020) de wensen van burgers tijdens participatieprocessen (zoals het aanleggen van een parkje) niet altijd met reeds bestaande beleidsplannen (zoals de bouw van woningen), waardoor ambtenaren die burgers soms moeten teleurstellen.



Specialisatie vs. integraal werken

Een tweede dilemma betreft het werken in gespecialiseerde afdelingen enerzijds (*rechtmatige en presterende overheid*) en een meer integrale en samenwerkingsgerichte benadering die meer passend is bij het betrekken van maatschappelijke partners (*netwerkende en responsieve overheid*) (Blijleven & Van Hulst, 2020). De *verkokering* van gemeenten zit samenwerking soms in de weg (Aschhoff & Vogel, 2019; Mees et al. 2019; Nederhand et al., 2018). Volgens Nederhand en collega's (2018) ervaren ambtenaren tijdens participatietrajecten deze taakverdeling tussen afdelingen vaak als belemmerend. Zo zorgt het werken in afdelingen ook voor een verdeling van geld en andere middelen, wat betekent dat bij integrale participatieprojecten er door een ambtenaar van afdeling X weinig beloofd kan worden over de inzet van middelen van afdeling Y. Daarnaast gaat specialisatie in afdelingen samen met een focus op *prestatie*

van die afdelingen (*presterende overheid*), wat *samenwerking* in netwerken in de weg kan staan (*netwerkende overheid*) (Torfing et al., 2019).



Prestatiemanagement vs. responsiviteit

Een derde dilemma is dat tussen een focus op prestatie management, effectiviteit en efficiëntie (*presterende overheid*) en het werken met minder vastomlijnde processen (*netwerkende* en *responsieve overheid*). Burgerparticipatie kost tijd, geld en andere middelen, en deze zijn schaars, waardoor er hieromtrent keuzes gemaakt moeten worden. Door middel van verschillende prestatie management-technieken (zoals doelstellingen en planningen) wordt er vaak gepoogd om de samenwerking met burgers zo *efficiënt en effectief* mogelijk te laten verlopen (Hjörne et al., 2010). Echter vereist het betrekken van burgers bij het ontwikkelen en implementeren van beleid en/of overheidsdiensten een bepaalde mate van *openheid en responsiviteit* richting ideeën en initiatieven die tijdens het samenwerkingsproces ontstaan (Blijleven & Van Hulst, 2020). Ook is ruimte voor het leerproces en de ontwikkeling van vertrouwensrelaties binnen het netwerk van groot belang (Torfing et al., 2019). Als de kaders van deze samenwerking vooraf te vastomlijnd geformuleerd zijn, is het lastig om hier nog voldoende ruimte voor te creëren (Aschhoff & Vogel, 2019; Jaspers & Steen, 2019; Nederhand et al., 2018; Tuurnas, 2015). Zo gaan volgens Blijleven en Van Hulst (2020) jaarplannen en begrotingen moeilijk samen met de plannen van wijkinitiatieven. Overheidsmanagers in het middensegment worden door degenen boven hen gecontroleerd op het behalen van doelen en het blijven binnen de begroting. Er wordt dan al snel bekibbeld op de tijd en het geld dat het ondersteunen van deze wijkinitiatieven kost, omdat er prioriteit wordt gegeven aan andere overheidstaken.



Expert vs. facilitator

Een vierde dilemma dat Blijleven en Van Hulst (2020) benoemen is het uitgaan van de *expertise* van ambtenaren (*rechtmatige overheid*) tegenover een meer faciliterende rol van ambtenaren (*netwerkende* en *presterende overheid*). Traditioneel gezien is de (technische) kennis van ambtenaren het grootste goed. Voor participatietrajecten is het echter van belang om ook gebruik te maken van de *contextuele, lokale kennis* van burgers en andere niet-overheidsactoren (Torfing et al., 2019; Van Tol Smit et al., 2015). Volgens Blijleven en Van Hulst (2020), maar ook andere wetenschappers (Agger & Damgaard, 2018; Aschhof & Vogel, 2018; Vanleene et al., 2020), proberen ambtenaren te balanceren tussen die verschillende rollen als expert in de ene situatie en als facilitator in de andere. Dit is lastig, gezien de technische expertise en professionele standaarden van ambtenaren kunnen schuren met de plaatselijke, meer contextgebonden kennis van burgers (Verhoeven & Van Bochove, 2018).



Doorvoeren vs. (co)creëren

Een vijfde dilemma dat wij toevoegen aan de vier dilemma's van Blijleven en Van Hulst (2020) heeft te maken met verschillende uitgaansprincipes van de vier overheidsperspectieven, zoals weergegeven in figuur 2. Hierbij gaat de verticale over het werken vanuit randvoorwaarden naar resultaten (of andersom) en de horizontale as over het werken vanuit overheid naar samenleving (of andersom). Volgens Torfing en collega's (2019) legitimeerde het ambtelijk apparaat zich traditioneel gezien door politieke input *door te voeren* in reguleringen en diensten. Hierbij lieten ambtenaren zich dus leiden door principes van met name de *rechtmatige overheid* (rechtvaardigheid, neutraliteit, et cetera). In vergelijking met de andere overheidsperspectieven waren burgers relatief weinig betrokken bij dit proces. Het overheidsperspectief van de *presterende overheid* heeft er de afgelopen decennia voor gezorgd dat er steeds meer nadruk op het creëren van *resultaten* kwam te liggen, onder andere gemeten door middel van de tevredenheid van de gebruikers van overheidsdiensten. Om *co-creatie* te stimuleren (*netwerkende overheid*) is het echter ook van belang om actieve burgers te betrekken bij de *voorkant* van het proces van beleidsontwikkeling. Dit dilemma gaat dus hoofdzakelijk over of en wanneer je als ambtenaar burgers betreft bij beleidsontwikkeling en de implementatie ervan.



Individuele vs. gedeelde verantwoordelijkheid

Een laatste dilemma dat wij toevoegen aan bovengenoemde dilemma's is die tussen *individuele* verantwoordelijkheid van ambtenaren voor participatie (meer passend bij de *rechtmatige* en *presterende overheid*) tegenover *gedeelde* verantwoordelijkheid van alle ambtenaren (meer passend bij de *netwerkende* en *responsieve overheid*). Vaak is het binnen gemeenten zo dat met name participatieprofessionals verantwoordelijk gehouden worden voor de implementatie van participatiebeleid. Volgens Jäntti en collega's (2023) bestaan er binnen de rest van de gemeentelijke organisatie nog te veel verschillende houdingen ten opzichte van participatie. Het gevaar van het beleggen van de verantwoordelijkheid voor participatie bij een select groepje ambtenaren is dat de bevordering van burgerparticipatie *willekeurig* blijft en niet systematisch doorgevoerd wordt binnen de gehele gemeentelijke organisatie. Daarnaast kiezen overheidsmanagers er volgens Jäntti en collega's er vaak voor om participatie minder te bevorderen indien dit te veel werk kost en/of geacht wordt dat hier te weinig middelen voor is (dit blijkt ook uit, alhoewel verouderd, onderzoek van Yang & Callahan, 2007).

Ouder, maar nog steeds relevant, onderzoek van Edelenbos (2005) sluit aan bij het idee dat de verantwoordelijkheid voor participatie binnen de gemeente vaak te veel belegd wordt bij individuele afdelingen of ambtenaren. Volgens hem functioneren participatieprocessen parallel aan 'gewone' werkpraktijken van gemeenteambtenaren, met andere regels en rollen. Hierdoor is er *te weinig coördinatie en interactie* tussen de twee praktijken. De uitkomsten van participatietrajecten kunnen dan alsnog stranden in het formele besluitvormingsproces. Om dit te voorkomen proberen ambtenaren bestuurders en de gemeenteraad beter te *informer* en *raadplegen* over participatietrajecten, zodat de kans groter is dat zij daadwerkelijk wat doen met de uitkomsten ervan.

Omgaan met dilemma's

De literatuur noemt een breed scala aan manieren waarop ambtenaren omgaan met overheidsdilemma's. Wij lichten hiervan vijf uit, die elkaar soms aanvullen. De eerste twee sluiten met name aan op bovengenoemde dilemma's 1 (*regels volgen vs. flexibiliteit*) en 2 (*specialisatie vs. integraal werken*), de overige drie laten op meer overstijgende wijze zien hoe ambtenaren overheidsdilemma's hanteren.



Navigeren binnen regels

Een manier om overheidsdilemma's te lijf te gaan heeft te maken met het *navigeren binnen regels*. Hierbij kiezen ambtenaren ervoor om de belangrijkste formele regels te volgen (*rechtmatige overheid*) en informele regels te ontwikkelen voor situaties waarin er met (waarde)conflicten omgegaan moet worden (Blijleven & Van Hulst, 2020; Aschhof & Vogel, 2018). Zo houden participatieprofessionals regelmatig rekening met essentiële juridische, financiële en praktische kaders (*rechtmatige en presterende overheid*), maar als daaraan voldaan is bieden zij de ruimte aan behoeften van stakeholders en actieve bewoners (*netwerkende en responsieve overheid*). Op deze manier proberen ambtenaren zoveel mogelijk om te gaan met het eerste dilemma dat hierboven genoemd wordt (*regels volgen vs. flexibiliteit*).



Afstemmen

Ook proberen ambtenaren om te gaan met overheidsdilemma's door structuren en middelen op elkaar *af te stemmen*. Zo noemen Blijleven & Van Hulst (2020) voorbeelden waarin ambtenaren collega's van verschillende afdelingen bij elkaar brengen om met een burgerinitiatief of partners van een participatietraject om tafel te gaan. Dit zorgt er soms ook voor dat er budgetten van verschillende afdelingen bij elkaar gebracht kunnen worden. Deze methode wordt onder andere gebruikt om het (hierboven als tweede genoemde) dilemma tussen *specialisatie* en *integraal werken* te hanteren.



Prioriteren, wisselen en per casus beslissen

Ambtenaren kunnen ervoor kiezen om bepaalde waarden boven andere te *prioriteren* (Blijleven & Van Hulst, 2020; Grotenbreg & Altamirano, 2017; Stewart, 2006). Soms geven ambtenaren hierbij voorrang aan waarden van de *netwerkende* en *responsieve* overheid, zoals betrokkenheid, flexibiliteit en maatwerk, boven waarden van de andere overheids perspectieven, zoals politieke loyaliteit (*rechtmatige overheid*) en efficiëntie (*presterende overheid*), in andere gevallen keren ze deze prioritering om. De ambtenaren maken bij het prioriteren slim gebruik van naast elkaar bestaande en tegenstrijdige beleidslijnen, waarbij ze kiezen voor het beleid dat het beste aansluit bij de partners binnen het participatietraject of van burgerinitiatieven (Blijleven & Van Hulst, 2020). Er zijn twee variaties op

prioritering: het *wisselen* van focus naar een andere waarde, en het *beslissen per casus* welke waarde er aangehouden wordt.

In sommige gevallen kan de prioritering van de ene waarde ervoor zorgen dat op termijn de waarde(n) van een ander overheidsperspectief dusdanig geschaad wordt dat het van belang is te *wisselen* van focus naar de andere waarde(n) (Thacher & Rein, 2004). Wat betreft participatie kan dit bijvoorbeeld gebeuren wanneer bij een focus op waarden gerelateerd aan de *netwerkende* en *faciliterende overheid*, zoals vertrouwen en responsiviteit, waarden als neutraliteit (*rechtmatige overheid*) en efficiëntie (*presterende overheid*) in het geding komen.

In andere gevallen kiezen ambtenaren ervoor om, in plaats van een langere periode één waarde te prioriteren, *per casus* te beslissen hoe de conflicterende overheidswaarden afgewogen moeten worden. Dit doen zij vaak door de betreffende casus te vergelijken met soortgelijke situaties waarin een bepaalde waarde prioriteit heeft gekregen (Thacher & Rein, 2004). Dit betekent wat betreft participatie dat bijvoorbeeld in het ene geval de belangen van participerende, co-producerende of zelforganiserende burgers zwaarder gewogen worden (*netwerkende* en/of *responsieve overheid*), terwijl in andere gevallen juridische, financiële of andere waarden (*rechtmatige* en/of *presterende overheid*) geprioriteerd worden.



Escaleren

In sommige gevallen kiest een ambtenaar ervoor om de keuze tussen conflicterende waarden over te laten aan iemand hoger in de hiërarchie (De Graaf et al., 2016; Jaspers & Steen, 2019). Deze manier om met waardendilemma's om te gaan wordt *escaleren* genoemd.



Verkokeren

Een laatste manier waarop ambtenaren omgaan met overheidsdilemma's is door *binnen hun overheidsafdeling* voorrang te geven aan bepaalde waarden. Deze *verkokering* zorgt ervoor dat overheidsafdelingen verantwoordelijk gehouden worden voor 'eigen' waarden die soms botsen met de waarden waarvoor een andere afdeling verantwoordelijk gehouden wordt (Thacher & Rein, 2004). Zo zullen participatieprofessionals bijvoorbeeld verantwoordelijk gehouden worden voor het balanceren van belangen (*netwerkende overheid*) en/of het faciliteren van bewonersinitiatieven (*responsieve overheid*), terwijl financial controllers verantwoordelijk gehouden worden voor budgetmanagement (*rechtmatige* en *presterende overheid*).

In stand houden, gebruik maken of beïnvloeden

De verkokering die hierboven genoemd wordt, illustreert de interactie tussen de gelaagdheid van de overheid en de handelingen van ambtenaren. Verkokering biedt ambtenaren de ruimte om voorrang te geven aan bepaalde waarden, maar dit levert weer nieuwe overheidsdilemma's op (zie dilemma specialisatie vs. integraal werken) (Van de Bovenkamp et al., 2017). Het laat zien dat de ambtenaren onderdeel zijn van een complex geheel dat zij in dit geval *in stand houden*. In andere hierboven

genoemde manieren waarop ambtenaren omgaan met overheidsdilemma's proberen zij op strategische wijze *gebruik te maken* van de gelaagdheid van de overheid en soms zelfs deze te *beïnvloeden*.

Conclusie en vervolgvragen

In dit working paper hebben we op basis van wetenschappelijke literatuur besproken waarom het vaak complex is om uitkomsten van burgerparticipatie te vertalen naar gemeentelijk beleid. De complexiteit uit zich zowel in *structuren* (hoe de gemeente institutioneel georganiseerd is), als in *handelingen* (hoe individuele of groepen van gemeenteambtenaren omgaan met die structuren).

Op basis van de bestudeerde literatuur krijgen we meer inzicht in de complexiteit van het samenbrengen van de buitenwereld waar burgerparticipatie plaatsvindt en de binnenwereld van de gemeente.

Kijkend naar structuren, is de complexiteit inherent aan de verschillende perspectieven die bestaan op overheidssturing. Zo wordt vanuit het perspectief van de *rechtmatige overheid* anders gekeken naar het belang en de rol van participatie, dan vanuit het perspectief van de *netwerkende overheid*. Verschillende perspectieven bestaan veelal naast elkaar en kunnen elkaar aanvullen, maar ze schuren soms ook.

Als we kijken naar de handelingen van (teams van) ambtenaren, dan zien we dat de verschillende perspectieven op participatie van hen een palet aan *waarden* en *competenties* vragen, en daarmee verschillende invullingen van *ambtelijk vakmanschap*. Tegelijkertijd kan het bewegen binnen de overlappende, soms schurende, overheidsperspectieven en de daarbij aansluitende waarden en competenties beschouwd worden als het daadwerkelijke ambtelijke vakmanschap. Waar verschillende waarden op gespannen voet met elkaar staan – bijvoorbeeld regels volgen versus flexibel zijn – ontstaan dilemma's. Gemeenteambtenaren ontwikkelen diverse strategieën om met deze dilemma's om te gaan, zoals het prioriteren van bepaalde waarden boven andere, of het verschuiven van het dilemma naar een andere afdeling.

Vervolgvragen

De literatuurstudie roept ook nieuwe vragen op, die voeding kunnen bieden voor empirisch onderzoek.

- Zijn de verschillende overheidsperspectieven en aansluitende invullingen van ambtelijk vakmanschap herkenbaar bij participatieprocessen in de praktijk?
- Welke dilemma's komen ambtenaren tegen als zij hun ambtelijk vakmanschap inzetten bij participatieprocessen?
- In hoeverre maakt de vorm van participatie (van consultatie tot aan zelforganisatie) verschil voor de uiting van deze dilemma's?
- Wat doen ambtenaren in de praktijk om met deze dilemma's om te gaan?
- Welke barrières percipiëren zij binnen de gemeentelijke organisatie, welke elementen zien zij als helpend in de organisatie?
- Hoe kunnen we de interne organisatie van de gemeente en het ambtelijke vakmanschap zo versterken om burgerparticipatie effectiever om te kunnen zetten in beleid?

Literatuurlijst

- Agger, A., & Damgaard, B. (2018). Interactive policy processes: A challenge for street-level bureaucrats. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3), 89–108.
- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2012). Public value dimensions: Developing and testing a multi-dimensional classification. *International journal of public administration*, 35(11), 715–728. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.670843>
- Aschhoff, N., & Vogel, R. (2018). Value conflicts in co-production. *International Journal of Public Sector Management*, 31(7), 775–793. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2017-0222>
- Aschhoff, N., & Vogel, R. (2019). Something old, something new, something borrowed. *Public Administration*, 97(3), 1–18. <https://doi.org/10.1111/padm.12589>
- Blijleven, W., van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs*. Tilburg University. <https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/Essay%20Ambtelijk%20Vakmanschap%20digitaal%20%281%29.pdf>
- Blijleven, W., & van Hulst, M. (2020). Encounters with the organisation: how local civil servants experience and handle tensions in public engagement. *Local Government Studies*, 48(3), 615–639. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1857247>
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99–122. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579767>
- Bos, D. (2015). *Participerende overheid in perspectief: een exploratief onderzoek naar de spanningen tussen vijf sturingsfilosofieën bij bewonersinitiatieven*. Masterscriptie Politicologie. Universiteit van Amsterdam. <https://www.kwinkgroep.nl/wp-content/uploads/2015/10/Masterscriptie-D.C.-Bos-geanonimiseerd-2015.pdf>
- Bourgon, J. (2009). *New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable*. *Public Policy and Administration*, 24(3), 309–330. <https://doi.org/10.1177/0952076709103813>
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration: Serving in the 21st century* (Queen's Policy Studies). McGill-Queen's University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7zp3k>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation – User and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67, 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji journal of political science and economics*, 1(1), 1–11. <https://www.meiji.ac.jp/cip/english/undergraduate/economics/mjpse/ov7thl0000000am5-att/gbubj30000000b2x.pdf>
- Crosby, B.C., & Bryson, J.M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.003>
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping With Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>
- Dickinson, H. (2016). From new public management to new public governance: The implications for a 'new public service'. In J. R. Butcher & D. J. Gilchrist (Eds.), *The three sector solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* (pp. 41–60). Australian National University Press. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n1949/pdf/ch03.pdf>
- Dunn, W.N. & Miller, D.Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian

- state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7, 345-348. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>
- Edelenbos, J., Klok, P. J., & van Tatenhove, J. (2009). The institutional embedding of interactive policy making. Insights from a comparative research based on eight interactive projects in the Netherlands. *American Review of Public Administration*, 39, 125-148. <https://doi.org/10.1177/0275074008317157>
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui049>
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783479078>
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I., & Koppenjan, J. (2017). The challenge of innovating politics in community self-organization: the case of Broekpolder. *Public Management Review*, 19(1) 55-73. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200663>
- Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries. *The American Review of Public Administration*, 48(1), 52-66. <https://doi.org/10.1177/0275074016651142>
- Grotenbreg, S., & Altamirano, M. (2017). Government facilitation of external initiatives: how Dutch water authorities cope with value dilemmas. *International Journal of Water Resources Development*, 35(3), 465–490. <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1374930>
- Hjörne, E., I. Juliha, and C. van Nijnaten. 2010. "Negotiating Dilemmas in the Practices of Street-level Welfare Work." *International Journal of Social Welfare* 2010 (19): 303–309. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00721.x>
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2020). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602-932. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604796>
- Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A. A., & Kurkela, K. (2023). Towards interactive governance: Embedding citizen participation in local government. *Administration & Society*, 55(8), 1529-1554. <https://doi.org/10.1177/00953997231177220>
- Jaspers, S., & Steen, T. (2018). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 21(4), 606–627. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1508608>
- Jørgensen, T. B., & Vrangbæk, K. (2011). Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes. *International Journal of Public Administration*, 34(8), 486–496. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.583776>
- Karré, P. M., van der Steen, M. A., & van Twist, M. J. W. (2013). Steering societal resilience: An empirical exploration of trends and challenges in government-citizen collaboration. In S. Groeneveld & S. Van de Walle (Eds.). *Research in Public Policy Analysis and Management Series: New steering concepts in public management* (pp. 57-70). Emerald. [https://doi.org/10.1108/S0732-1317\(2011\)0000021009](https://doi.org/10.1108/S0732-1317(2011)0000021009)
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation Publications. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 1– local government perspectives'. *Public Administration*, 79(1), 205-222. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00253>
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491.

- <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Nabatchi, T., & Amsler, L. B. (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 63–88.
<https://doi.org/10.1177/0275074013519702>
- Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. (2016). Self-organization and the role of government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063–1084. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1066417>
- Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2018). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 219–240.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>
- Nederhand, J., Klijn, E.-H., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2019). The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Sciences*, 52(2), 233–253. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4>
- Nederhand, J., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2022). *Het verbinden van botsende institutionele logica's. Een typologie van strategieën*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
<https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/het-verbinden-van-botsende-institutionele-logicas>
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Coutinho. <https://lib.ugent.be/catalog/rug01:000804006>
- Osborne, S. P. & Stokosch, K. (2022). Participation: Add-on or core component of public service delivery? *Aust J Publ Admin*, 81: 181–200. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12536>
- Peek, G.-J. & Heijkers, B. (2021). I'MBINCK: Moe of moedig? in G. Helleman, S. Majoor, G.-J. Peek & H. Van der Veen (Eds.). *Participatiemoe(d)* (bijdrage 5). Platform Stad en Wijk.
<https://sway.cloud.microsoft/smyJ8icyfLfDmoNa?ref=Link>
- Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80, 197–224. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>
- Rhodes, R.A.W. (2016). Recovering the Craft of Public Administration. *Public Admin Rev*, 76: 638–647. <https://doi.org/10.1111/puar.12504>
- Rocha, E.M. (1997). A ladder of empowerment. *Journal of Planning Education and Research*, 17(1), 31–44. <https://doi.org/10.1177/0739456X9701700104>
- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53.
<https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>
- Scholten, P. (2009). Daring decisions and representative municipal democracy: an exploration within the new river management in the Netherlands. *The Innovation Journal*, 2009(1), art. 5.
https://innovation.cc/wp-content/uploads/2009_14_1_5_scholten_municipal-netherlands.pdf
- Schram, J., Kunseler, E., Nabielek, P., Schulz, M., & Van Twist, M. (2023). *Vormgeven aan interactie. Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
<https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/vormgeven-aan-interactie>
- Schulz, M., Den Heijer, I., De Baas, J. H., & Van der Steen, M. (2017). *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. Provincie Zuid-Holland & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sturen-en-stromen>
- Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New Haven: Yale University Press.
- Siebers, V. M. (2020). *A journey to unravel citizen engagement: 21st century practices from Dutch, Danish and South African municipalities*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. <https://research.vu.nl/ws/portafiles/portal/107340907/287583.pdf>
- Sørensen, E., & Bentzen, T. (2019). Public administrators in interactive democracy: a multi-

- paradigmatic approach. *Local Government Studies*, 46(1), 139–162.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1627335>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. London, England: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230625006>
- Steen, M. (2013). Virtues in participatory design: Cooperation, curiosity, creativity, empowerment and reflexivity. *Science and engineering ethics*, 19, 945–962. <https://doi.org/10.1007/s11948-012-9380-9>
- Stewart, J. (2006). Value Conflict and Policy Change. *Review of Policy Research*, 23: 183–195. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00192.x>
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
<https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Thacher, D. and Rein, M. (2004), Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance*, 17: 457–486. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x>
- Termeer, C. J. A. M. (2006). *Vitale verschillen, over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Wageningen Universiteit. <https://edepot.wur.nl/97803>
- Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Georgetown University Press.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1h64pfm>
- Torfing, J., Peters, B.G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance. Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Tuurnas, S. (2015). “Learning to Co-produce? the Perspective of Public Service Professional.” *International Journal of Public Sector Management* 28 (7): 583–598.
<https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0073>
- Van Aanholt, J. & Majoor, S. (2021). De participatiespagaat. in G. Helleman, S. Majoor, G-J. Peek & H. Van der Veen (Eds.). *Participatiemoe(d)* (bijdrage 5). Platform Stad en Wijk.
<https://sway.cloud.microsoft/smyJ8icyfLfDmoNa?ref=Link>
- Van Aanholt, J. N., Nio, I., & De Nijs, K. (2021). *Gedegen Keuzes. Verder komen bij participatiedilemma's in de Amsterdamse Ontwikkelbuurten*. Hogeschool van Amsterdam.
https://pure.hva.nl/ws/files/17753157/Hva_participatie_final_1_.pdf
- Van Bochove M., Abaaziz, I., Dermaux, J., Engbersen, R., Lustenhouwer, F., Rusinovic, K., Verweij, S., & Wassenaar, M. (2022). *Gemeentelijke aanpak prioritaire gebieden en wijkagenda's*. De Haagse Hogeschool, Movisie en Platform31.
<https://www.dehaagsehogeschool.nl/sites/hhs/files/documents/Gemeentelijke%20aanpak%20prioritaire%20gebieden%20en%20wijkagenda%E2%80%99s%20V3.pdf>
- Van Buuren, A. (2018). *Uitnodigend bestuur. Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). <http://hdl.handle.net/1765/111106>
- Van de Bovenkamp, H. M., Stoopendaal, A., & Bal, R. (2017). Working with layers: The governance and regulation of healthcare quality in an institutionally layered system. *Public policy and administration*, 32(1), 45–65. <https://doi.org/10.1177/0952076716652934>
- Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M., & Scherpenisse, J. (2014a). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Naar-een-geslaagde-strategie.pdf>
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O-J., Kruitwagen, S. (2014b). *Leren*

- door doen. *Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Planbureau voor de Leefomgeving & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
<https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Leren-door-doen.pdf>
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf>
- Van der Steen, M., van Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2018). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387-414. <https://doi.org/10.1177/0734371X16671369>
- Vanleene, D., Voets, J., & Verschuere, B. (2020). The co-production of public value in community development: can street-level professionals make a difference? *International Review of Administrative Sciences*, 86(3), 582-598. <https://doi.org/10.1177/0020852318804040>
- Van Tol Smit, E., De Loë, R., & Plummer, R. (2015). "How Knowledge Is Used in Collaborative Environmental Governance." *Journal of Environmental Planning and Management* 58 (3): 423-444. <https://doi.org/10.1080/09640568.2013.860017>
- Van Vulpen, B., Schulz, M., Steur, B., Van der Steen, M., Van Twist, M., & Bressers, D. (2017). *Omgaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2017-Omgaan-met-onvrede.pdf>
- Verhoeven, I., & Van Bochove, M. (2018). 'Moving Away, Toward, and Against: How Front-line Workers Cope with Substitution by Volunteers in Dutch Care and Welfare Services. *Journal of Social Policy*, 47(4): 1-19. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000119>
- Visser, V. (2023). *Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives on invitational governance*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam]. https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/97660781/vivian_visser_who_is_invited_pdf_-_64be58ca755b8.pdf
- Vrangbæk, K. (2009). Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis. *Intl Journal of Public Administration*, 32(6), 508-535. <https://doi.org/10.1080/01900690902861704>
- Williams, P. (2002), The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80: 103-124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>
- Yang, K. & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*, 67: 249-264. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x>

Bijlage 1: Methode

Voor dit onderzoek raadpleegden we de wetenschappelijke Nederlandse en internationale literatuur in een verkennende studie. We zochten eerst tussen de publicaties van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur op de zoekwoorden 'gemeente', 'lokale overheid', en 'participatie' en kwamen via deze rapporten door middel van de sneeuwbalmethode terecht bij andere relevante Nederlandse en internationale wetenschappelijke stukken. Daarnaast raadpleegden we stukken die wij zelf kenden en kwamen we wederom via de sneeuwbalmethode uit op nieuwe relevante stukken. Daarna zochten we breder via Web of Science en Google Scholar op de trefwoorden 'citizen participation' en 'municipality', en sneeuwbaldden we uit de gevonden relevante artikelen. Als laatste zochten we, omdat we meer artikelen over de 'responsieve overheid' wilden vinden, nog specifiek op de zoekstrings 'social resilience governance' 'responsive governance', 'selforganization OR self-organization OR selforganisation OR self-organisation governance AND values' en 'modes of governance AND values'. Uit de enkele relevante artikelen die deze search opleverde, sneeuwbaldden we geen andere artikelen. Bij de gehele literatuursearch focusten we op stukken van 10 jaar oud en recenter, maar relevante oudere stukken hebben we ook meegenomen. De search leverde 118 stukken op die wij relevant achtten.