



Compilatierapport 2: Effecten van beleidsparticipatie, co-creatie en coproductie

Punten voor de praktijk
uit twee systematische literatuurstudies

Léon Acar, Lieven Boelen
Trui Steen, Kristof Steyvers, Bram Verschuere



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondeghe
Promotor-coördinator
annie.hondeghe@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen
Verantwoordelijke KU Leuven
trui.steen@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Apotheekstraat 5
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 264 92 50

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse
Verantwoordelijke UHasselt
steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: svb@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



COMPILATIERAPPORT 2:
EFFECTEN VAN
BELEIDSPARTICIPATIE, CO-
CREATIE EN COPRODUCTIE

**Punten voor de praktijk uit twee
systematische literatuurstudies /
6.06.2023**

Léon Acar, Lieven Boelen

Trui Steen, Kristof Steyvers, Bram Verschuere



INHOUD

INLEIDING	5
1 LITERATUURSTUDIE DEELONDERZOEK 1: BELEIDSPARTICIPATIE	6
1.0 INTRODUCTIE EN PROBLEEMSTELLING	6
1.1 BELEIDSPARTICIPATIE: EFFECTEN EN FACTOREN	6
1.1.1 <i>Betere acceptatie en legitimiteit?</i>	7
1.1.2 <i>Betere beslissingen en beleid?</i>	8
1.1.3 <i>Betere burgers en burgergemeenschap?</i>	8
1.1.4 <i>Welke factoren zijn bevorderlijk voor de geobserveerde effecten?</i>	8
1.2 RESULTATEN VAN DE LITERATUURSTUDIE	10
1.2.1 <i>Betere acceptatie en legitimiteit?</i>	12
1.2.2 <i>Betere beslissingen en beleid?</i>	13
1.2.3 <i>Betere burgers?</i>	14
1.3 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE PRAKTIJK	15
2 LITERATUURSTUDIE DEELONDERZOEK 2: CO-CREATIE EN COPRODUCTIE VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING	18
2.1 INTRODUCTIE EN PROBLEEMSTELLING	18
2.2 DE AANNAEMES: CO-CREATIE EN COPRODUCTIE LEIDT TOT PUBLIEKE WAARDE CO-REALISATIE	18
2.2.1 <i>Betere dienstverlening</i>	19
2.2.2 <i>Betere relatie</i>	19
2.2.3 <i>Betere democratische kwaliteit</i>	19
2.2.4 <i>Publieke waarde co-realisatie vs. co-destructie</i>	20
2.3 RESULTATEN VAN DE LITERATUURSTUDIE: LEIDEN CO-CREATIE EN COPRODUCTIE TOT WAARDE-REALISATIE, EN HOE?	20
2.3.1 <i>Welke publieke waarden vinden we terug in de literatuur?</i>	20
2.3.2 <i>(Betere) dienstverlening</i>	21
2.3.3 <i>(Betere) relatie</i>	22
2.3.4 <i>(Betere) democratische kwaliteit</i>	22
2.4 PUBLIEKE WAARDE REALISATIE OF DESTRUCTIE: ONDER WELKE OMSTANDIGHEDEN?	23
2.4.1 <i>Beleidsdomein</i>	23
2.4.2 <i>Projectfactoren</i>	24
2.4.3 <i>Bestuurlijke context</i>	24
2.4.4 <i>Individuele factoren</i>	25
2.5 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE PRAKTIJK	25
3 CONCLUSIE COMPILATIERAPPORT – SYSTEMATISCHE LITERATUURSTUDIES	27
4 LITERATUURLIJST	28
5 ANNEX	31
5.0 VERMELDINGEN PER GEOBSEERD EFFECT / BELEIDSPARTICIPATIE	31
5.1 VERMELDINGEN PER GEOBSEERDE PUBLIEKE WAARDE / CO-CREATIE EN COPRODUCTIE	32

////////////////////////////////////

INLEIDING

In het uitvoeren van het onderzoeksproject willen we relevante resultaten ontsluiten naar de bestuurspraktijk en de samenleving. Dit compilatierapport is één van de manieren waarop we dit realiseren. Enerzijds bundelt dit rapport de kennis en verworven inzichten uit de systematische literatuurstudies over de effecten van beleidsparticipatie, coproductie en co-creatie. Anderzijds worden ook factoren die mogelijks bijdragen aan deze effecten toegelicht. De primaire doelstelling van het rapport is om actoren uit de praktijk een bevattelijk overzicht te geven van de academische literatuur terzake. Per deelonderzoek (1. Beleidsparticipatie; 2. Co-creatie en coproductie van publieke dienstverlening; zie ook [SBVII – Thema 2](#) en Compilatierapport 1: Onderzoeksopzet) werd een literatuurstudie uitgevoerd. Methodologisch maken beide literatuurstudies gebruik van eenzelfde protocolⁱ. De zoekopdracht voor de literatuurstudie over de effecten van beleidsparticipatie leverde aanvankelijk 1721 resultaten op. Uiteindelijk werden er aan de hand van vooraf bepaalde selectiecriteria 93 bronnen geanalyseerd. Voor de literatuurstudie over de effecten van co-creatie en coproductie in publieke dienstverlening werden dan weer 1117 verschillende bronnen geïdentificeerd. Voor deze studie werden daaruit 84 bronnen geanalyseerd. De gehanteerde zoek- en selectiecriteria zijn terug te vinden in de respectievelijke publicaties.

Het conceptualiseren van de effecten blijft verschillend per studie, voornamelijk omdat beide zich richten op een andere literatuur. Wat dan wel weer voor beide geldt, is dat de richting van de effecten (positief, negatief of geen effect) op dezelfde manier besproken wordt. Daarenboven trachten we voor beide participatievormen in grote lijnen weer te geven welke factoren mogelijks aan de basis liggen van de besproken effecten. Zo bespreken we onder andere het belang van de rol die in onderzoek wordt toegekend aan ambtenaren in participatieve processen voor het verhogen van inclusiviteit. Een ander voorbeeld zijn factoren die worden aangehaald als zijnde constructief of destructief voor het politiek vertrouwen van de deelnemende burgers.

We hopen met deze synthese van beide literatuurstudies de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur ten dienste van de bestaande praktijken in Vlaamse steden en gemeenten te stellen en hen daarbij ook te inspireren in het bekomen van specifieke doelstellingen door middel van participatieve processen. Hieronder volgt voor elke literatuurstudie een korte probleemstelling en de specifieke onderzoeksvragen per deelonderzoek, de resultaten ervan en enkele aandachtspunten. We concluderen met enkele gemeenschappelijke aanbevelingen voor de praktijk.

1 LITERATUURSTUDIE DEELONDERZOEK 1: BELEIDSPARTICIPATIE

1.0 INTRODUCTIE EN PROBLEEMSTELLING

De bestaande literatuur vertrekt vaak vanuit de veronderstelling dat beleidsparticipatie een meerwaarde kan betekenen voor burger, bestuur en beleid. Of dat ook effectief zo is blijft nog maar de vraag. Gezien de grote verscheidenheid van democratische innovaties die vandaag in sneltempo worden toegepast is het nodig om de uiteindelijk gerealiseerde uitkomsten onder de loep te nemen. Het blijft namelijk de vraag of ze de hoge verwachtingen kunnen inlossen. Eerder onderzoek ging reeds uitgebreid in op de rol van het ontwerp van participatieve arrangementen. Recenter onderzoek dat (meer) systematisch kennis tracht op te bouwen over participatie blijft echter gefocust op specifieke aspecten van deze processen. Binnen dit onderzoek ligt dan bijvoorbeeld de nadruk op een specifieke actor (Igalla et al., 2019; Migchelbrink & van de Walle, 2022), of een soort participatief arrangement (van der Does & Jacquet, 2021) dan wel een welbepaald effect (Geissel & Hess, 2017). Meer geïntegreerde benaderingen ontbreken dus.

Met het oog op de ondersteuning van de bestuurspraktijk en de toepasbaarheid van de resultaten vertrekt deze systematische literatuurstudie vanuit een bredere invalshoek. Langsheen de empirische resultaten van voorgaand onderzoek biedt de literatuurstudie een overzicht van de geobserveerde effecten en het breed spectrum aan mogelijke factoren die hieraan de basis van liggen (Boelen & Steyvers, 2023)ⁱ. We selecteerden empirische bronnen die ingingen op de vaststelbare effecten van participatieve initiatieven. Veeleer dan een overzicht te bieden van *potentiële* of *wenselijke* effecten die vaak in theoretische bijdragen naar voren komen. Daarnaast lag de focus in de verwerking van dergelijke studies op mogelijke factoren die aan de basis liggen van het geobserveerde effect. Finaal onderlijnen we het lokaal aspect van de participatieve initiatieven dat hier centraal staat. Voorgaande gevalstudies of onderzoeken nemen het uniek karakter van het lokaal bestuursniveau niet in acht of specificeren het minder expliciet. De studies hebben betrekking op de periode 2009-2021.

Met de bovenstaande afbakening van de literatuurstudie in het achterhoofd hanteren we twee centrale onderzoeksvragen die het zoek-, selectie- en verwerkingsproces hebben vormgeven:

Welke effecten van participatieve arrangementen op lokaal niveau vinden we doorheen de bestaande literatuur? (OV 1)

Welke factoren bevorderen of belemmeren de geobserveerde effecten? (OV 2)

1.1 BELEIDSPARTICIPATIE: EFFECTEN EN FACTOREN

In het ordenen van de studies vertrekken we vanuit de mogelijke effecten die participatieve arrangementen genereren en de factoren die hierin een rol kunnen spelen. Beide elementen vormen het conceptueel kader waarlangs de bevindingen uit de bestaande literatuur ingedeeld kunnen worden.

Op wat kunnen de vastgestelde effecten betrekking hebben?

Vertrekkend vanuit de veronderstelde meerwaarde van participatie puren we drie overkoepelende categorieën die een mogelijke bijdrage vertegenwoordigen: *betere acceptatie en legitimiteit*, *betere beslissingen en beleid* en finaal het voortbrengen van *betere burgers en burgergemeenschap*ⁱⁱ. Aan de basis van dergelijke overkoepelende aannames liggen meer specifieke verwachtingen over de prestaties van de arrangementen. Om de impact van de participatieve arrangementen in te schatten maken we een onderscheid tussen verschillende democratische criteria die beïnvloed kunnen worden.

////////////////////////////////////

Eerdere werken hanteerden een soortgelijke aanpak waarbij de mogelijke impact van een participatief arrangement op verschillende ‘democratische criteria’ ingeschat wordt (Geissel & Newton, 2012; Michels, 2011; Smith, 2009). We maken hier het onderscheid op basis van de veronderstelde meerwaarde (hoofdcategorieën) maar zijn ons bewust dat het bereiken daarvan afhankelijk is van meerdere criteria (cf. infra). Het kader dient hier voornamelijk om een eerste beeld te vormen over de besproken effecten in de literatuur. De eerste categorie bestaat uit criteria die betrekking kunnen hebben op het genereren van (brede) steun en acceptatie door middel van participatie. De criteria die hier (on)rechtstreeks toe kunnen bijdragen zijn te situeren aan de start (inclusie) en tijdens het verloop (transparantie, deliberatie) van het traject. Bij de categorie ‘betere beslissingen en beleid’ zijn het criteria die de impact van participatie op het specifieke besluit of het algemene beleid weergeven. De laatste categorie gaat in op mogelijke effecten die zich voordoen bij burgers zelf (leervermogen, internal political efficacy) of ruimer, de burgergemeenschap (opbouwen van sociaal kapitaal).

We gaan kort in op deze criteria en hun plaatsing binnen elk van de categorieën zoals hieronder weergegeven (Tabel 1). Deze lijst vormde het startpunt en werd doorheen het verwerken van de empirische studies verder aangevuld (zie Figuur 1 en Annex I voor overzicht).

Veronderstelde meerwaarde	Criteria
Betere acceptatie en legitimiteit	Inclusie Vertrouwen Transparantie Verantwoording Deliberatie
Betere beslissingen en beleid	Effectiviteit Invloed
Betere burgers en burgergemeenschap	Leervermogen <i>Internal political efficacy</i> <i>External political efficacy</i> Sociaal kapitaal

Tabel 1- Kader voor de beoordeling van de effecten van participatieve arrangementen

1.1.1 Betere acceptatie en legitimiteit?

Besturen die hun burgers betrekken, zo luidt de redenering, bouwen legitimiteit op onder deze burgers. Doordat het bestuur hen deze mogelijkheid biedt beoordelen ze deze procedures en de besluiten die eruit voortkomen anders. Het betrekken van burgers kan bijgevolg steun voor en acceptatie van een beslissing en finaal de legitimiteit van het bestuur ten goede komen (Boulianne, 2019; Tyler, 2006). Hier is het dan de vraag in welke mate ze bijdragen aan een engagement van burgers uit alle sociale groepen en het betrekken daarvan niet beperkt blijft tot de ‘usual suspects’. Daarnaast kan participatie politiek vertrouwen rechtstreeks vormen doordat burgers meer inzicht verwerven in het reilen en zeilen van de werking van het lokaal bestuur.

////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////

Categorie	Onderverdeling
Ontwerp kenmerken^{iv}	Wijze van selectie Wijze van interactie Besluitvormingswijze Beslissingsbevoegdheid
Contextuele factoren	Betrokkenheid politieke en ambtelijke actoren Inbedding in lokale bestuurlijke context Capaciteit lokaal bestuur

Tabel 2 - Kader voor de indeling van bevorderende factoren

Een recente typologie maakt het onderscheid tussen vier kenmerken die spelen bij het ontwerpen van participatieve arrangementen waarbinnen verdere variatie mogelijk is (Elstub & Escobar, 2019)^v. Het gaat dan over de wijze waarop participanten geselecteerd worden (bv. selectie door loting, zelfselectie, etc.), de wijze waarop participanten interageren met elkaar doorheen het proces (bv. observeren, luisteren, delibereren, etc.), de besluitvormingsmodaliteiten (bv. door middel van aggregatie van voorkeuren of onderhandeling) en de mate van beslissingsbevoegdheid voor participanten (bv. adviesverlening en consulteren, communicatieve invloed of meebeslissen) (Elstub & Escobar, 2019: 19-28).

Naast de keuzes omtrent de opmaak van het arrangement zijn het de betrokkenheid en rol van politieke actoren die de effecten kunnen vormgeven (Michels & Binnema, 2019; Sorensen, 2020). Hun aanwezigheid en acties vormen bijvoorbeeld de percepties over de mogelijke invloed van het arrangement. Ambtelijke actoren wegen eveneens op de mogelijke effecten door bijvoorbeeld een gelijk speelveld onder participanten te verzekeren en de inbreng van burgers adequaat te verwerken. Op niveau van het bestuur is de connectie tussen het participatief arrangement en de representatieve arena van tel. De institutionalisering van deze processen heeft dan implicaties voor de ervaren effecten. Een andere vorm die deze 'inbedding' kan aannemen is het tijdelijk, terugkerend of permanent karakter van het proces. Finaal benoemen we hier factoren gelinkt aan de capaciteit van het lokaal bestuur om het participatief proces op te zetten en te begeleiden en die bepalend zijn voor mogelijke effecten. Het bestaan van een participatiebeleid, het voorzien van specifiek personeel gericht op participatie en het beschikbare budget maar ook de ervaring die een bestuur reeds opbouwde kunnen invloed hebben op (gepercipiëerde) effecten. Overschouwend zijn het financiële en structurele toewijding vanwege het bestuur ten aanzien van deze processen die mogelijke effecten kunnen vormgeven.

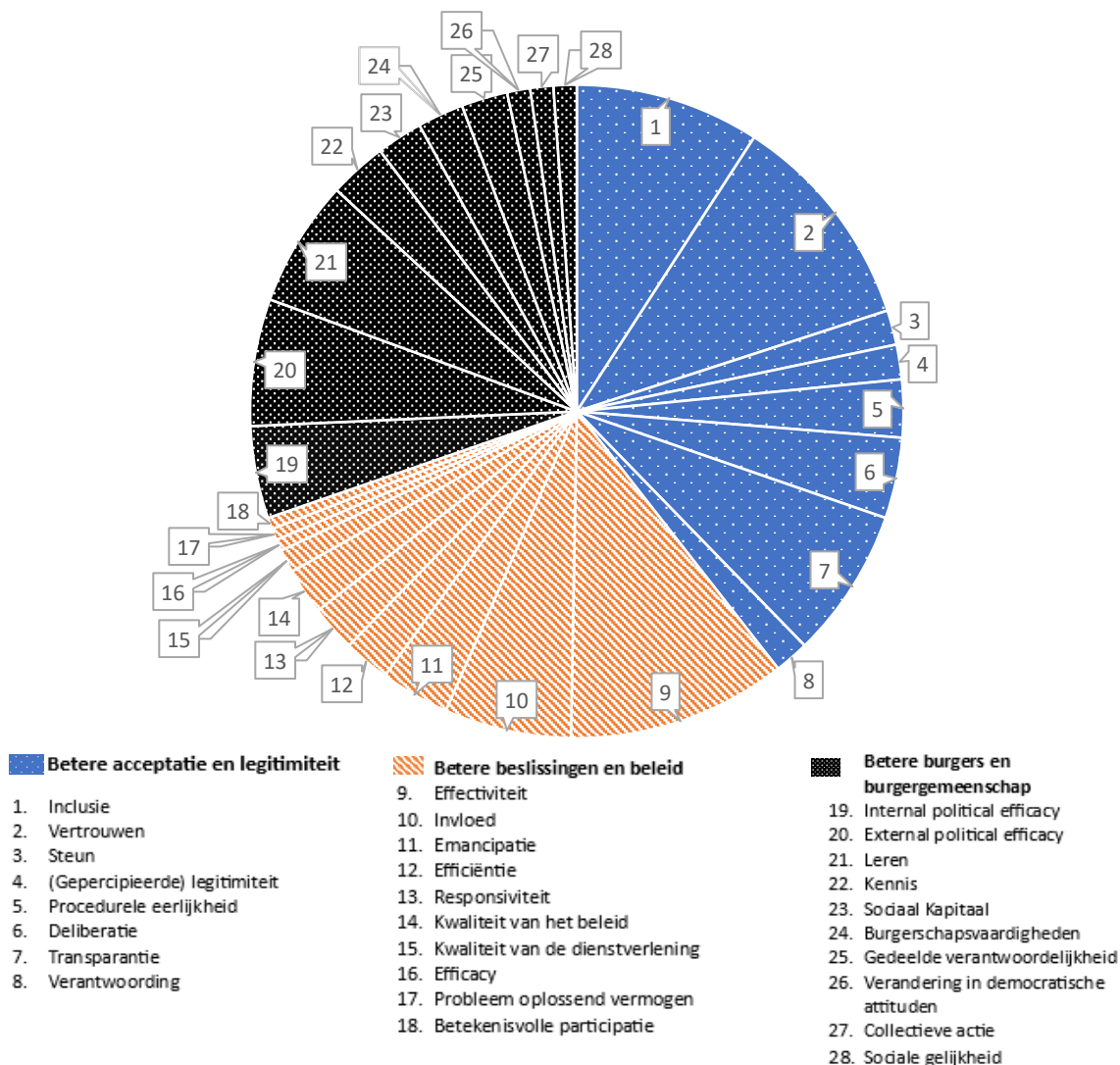


1.2 RESULTATEN VAN DE LITERATUURSTUDIE

Twee online databases voor gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek (Scopus en Web of Science) werden gebruikt om een afgelijnde zoekopdracht op te maken en uit te voeren. Op basis van de selectiecriteria en binnen het beoogde tijds kader (2009-2021)^{vi} selecteerden we uit 1721 zoekresultaten uiteindelijk 93 studies die volledig verwerkt en gecodeerd werden. Onderstaande diagram toont de verdeling van 28 effecten die genoemd werden doorheen de literatuur. We stellen een totaal van 175 geobserveerde effecten vast aangezien een groot deel studies uitspraken deed over meerdere effecten. De meeste effecten konden gesitueerd worden onder de noemer van 'betere acceptatie en legitimiteit' met 39% van de geobserveerde effecten (n= 69). De twee andere categorieën bevatten evenveel geobserveerde effecten (beiden 30% en 53 geobserveerde effecten). Zoals blijkt uit de diagram (figuur 1) zijn er enkele effecten die uitvoerig aan bod komen.

Binnen de eerste categorie gaat het o.m. over een grotere mate van aandacht voor inclusie, vertrouwen en transparantie. Maar ook binnen de categorie 'betere beslissingen en beleid' zijn het voornamelijk de geobserveerde effecten op 'effectiviteit' en 'invloed' die naar voren komen. In de

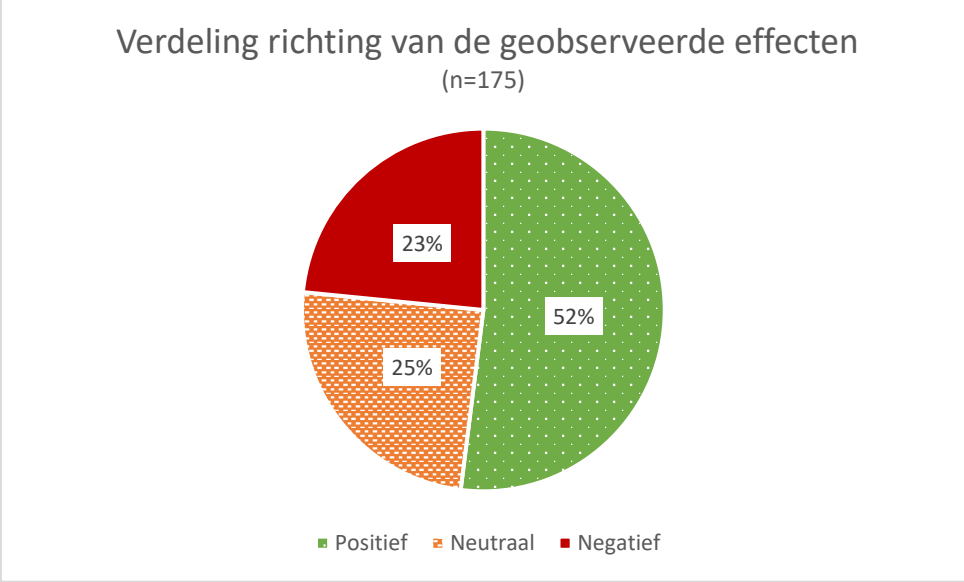
Verdeling geobserveerde effecten per categorie
(n= 175)



Figuur 1 - Verdeling geobserveerde effecten per categorie

Figuur 2 - Verdeling geobserveerde effecten per categorie

laatste categorie zijn het de effecten op *internal* en *external political efficacy* en de leereffecten die meer geobserveerd werden. Het groot aantal mogelijke effecten is deels te verklaren door de verschillende concepten die gehanteerd worden doorheen de literatuur. De beschrijving van bepaalde effecten verschilt soms licht maar wijzen in feiten op hetzelfde effect. De literatuur is daardoor meer gefragmenteerd dan nodig (voor duiding van overlap zie Boelen & Steyvers, 2023).



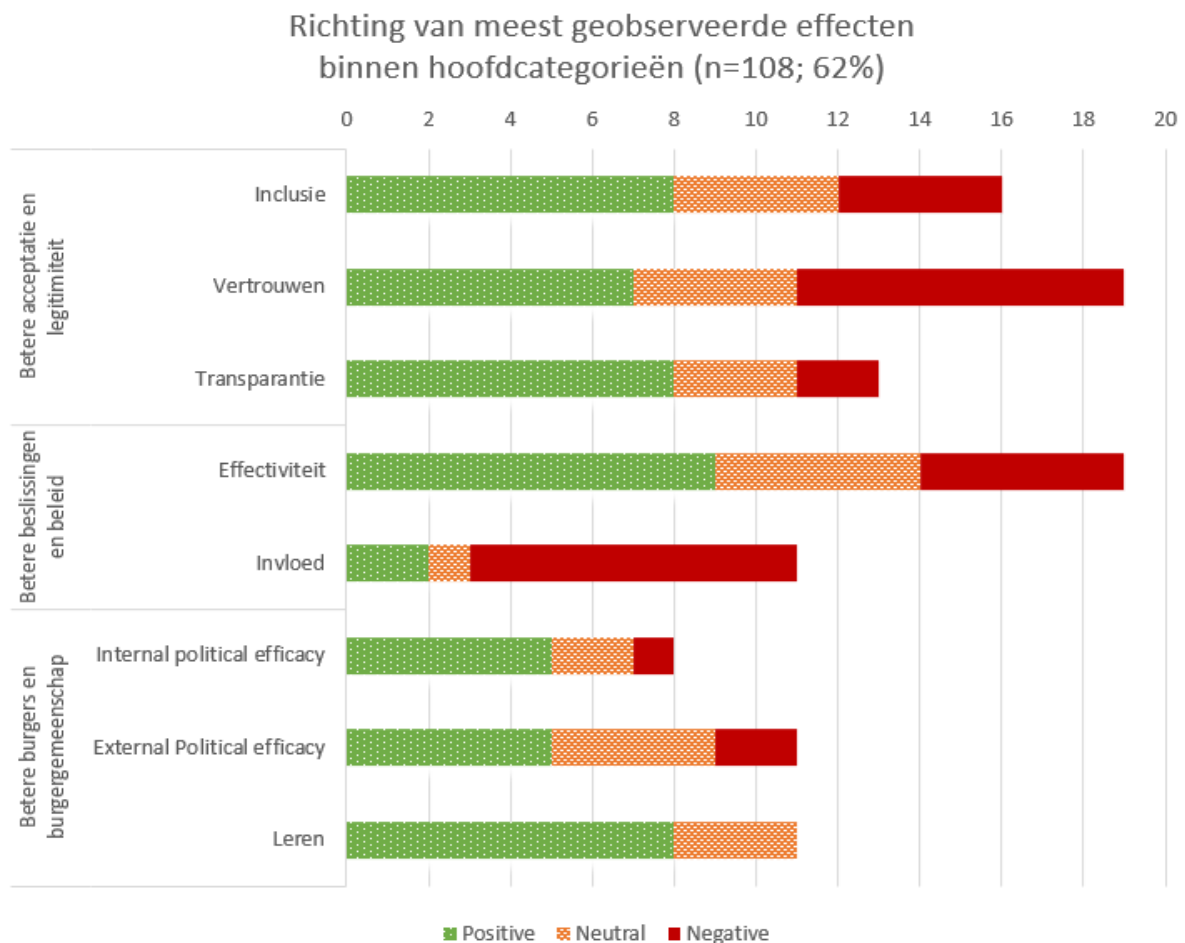
Figuur 2 - Verdeling richting geobserveerde effecten

In de codering keken we eveneens naar de richting van het effect (positief, bijdrage aan; neutraal, geen verandering; negatief, afbreuk aan). Onze cijfers geven de ruimte mate van aandacht weer voor positieve effecten van participatieve initiatieven. Van het totaal aantal gecodeerde effecten (n = 175) ging het voor 52% van de effecten over een dergelijke bijdrage. Dit ligt in lijn met de eerder opgemerkte vertekening binnen de literatuur omtrent democratische innovaties waarbinnen de focus vaker ligt op succeservaringen of 'geslaagde' cases (Spada & Ryan, 2017). Al blijkt uit ons overzicht dat toch 23% van het totaal aantal geobserveerde effecten negatief is. Het merendeel van deze negatieve effecten (73%) situeert zich binnen de acht meest geobserveerde effecten (zie figuur 3). De verdeling tussen de mogelijke richtingen is bij deze acht dan ook het meest uitgesproken. We bespreken deze acht meest geobserveerde effecten in de volgende sectie en hoe factoren gerelateerd aan het arrangement of diens context daarop inwerken.

1.2.1 Betere acceptatie en legitimiteit?

We stellen vast dat een groot aantal studies ingaat op de mogelijke bijdrage of afbreuk aan inclusie. Aan de basis van het gemengde beeld dat onderstaande figuur voor inclusie weergeeft ligt het vraagstuk over de wijze van selectie. Het kunnen betrekken van meer kwetsbare burgers of klassiek ondervertegenwoordigde groepen is in arrangementen waarbij zelf-selectie centraal staat vanzelfsprekend moeilijk. Het is dan ook een gekende valkuil dat enkel de ‘usual suspects’ bereikt worden. Het betrekken van kwetsbare burgers of moeilijk bereikbare groepen hangt dan vaak af van bijkomende inspanning van de organiserende overheid die doelbewust inclusie van specifieke groepen voorop stelt door gerichte contactopname. Bestaande netwerken van verenigingen kunnen een opstap zijn om bepaalde groepen te bereiken maar komt inclusie niet per definitie ten goede aangezien het vaak opnieuw om meer actieve burgers gaat die in deze netwerken actief zijn. Een terugkerende veronderstelling is dat digitale tools kunnen bijdragen aan meer inclusiviteit. Hier is het rekening houden met de verschillen in digitale vaardigheden echter een aandachtspunt. Selectie aan de hand van willekeurige steekproeven, al dan niet binnen afgebakende demografische categorieën, zijn inclusiever maar bieden geen sluitende zekerheid. Inwoners moeten nog steeds ingaan op de uitnodiging tot deelname. Ook hier blijft de respons ongelijk verdeeld.

In het opmaken van een arrangement met oog op meer inclusie is het verder van belang zich als organiserende overheid af te vragen wat men met meer inclusiviteit wil bereiken. Is het een doel om een weerspiegeling van de doelgroep, wijk of stad te verkrijgen of een diversiteit van inbreng en uitkomst, of beide. Mogelijk kan een combinatie van selectiemodi binnen hetzelfde arrangement ook zoden aan de dijk brengen.



Figuur 3 - Verdeling richting van meest geobserveerde effecten



De ondersteuning door ambtenaren die met de kwetsbare of moeilijk bereikbare groepen samenwerken lijkt een succesvolle rekrutering en meer inclusie alvast ten goede komen (de Graaf et al., 2015; Denters & Klok, 2010; Guemes & Resina, 2019; Nyseth et al., 2019).

Het kunnen opkrikken van (politiek) vertrouwen bij (deelnemende) burgers door middel van participatie blijft een evenwichtsoefening. Beoordelingen en percepties over het huidig of meest recent participatief proces maar ook over voorgaande processen bepalen evaluaties vanwege burgers over hun mate van vertrouwen. Het aanwakken van vertrouwen hangt daarnaast af van hoe er omgegaan wordt met heikele of gevoelige thema's (bv. fusie). De manier waarop deze opgenomen worden tijdens het participatief traject door ambtelijke of politieke actoren is dan bepalend voor de mate van vertrouwen.

Vertrouwen wordt verder bepaald door de gepercipieerde invloed die burgers al dan niet hebben tijdens het proces. Een gepercipieerd onevenwicht tussen de aangekondigde en effectieve invloed doet dan afbreuk aan het vertrouwen in de organiserende overheid. Dit hangt op zijn beurt samen met het belang van transparant communiceren over de doelen, mate van invloed en werking van het proces als voorwaarde voor meer vertrouwen.

Een niet-transparant proces waarbij de besluitvormingscriteria of (interne) beslissingsmodi niet duidelijk zijn voor de participanten gaat ten koste van het vertrouwen ten aanzien van de organiserende overheden (Gardesse, 2015; Kim, 2012). Hetzelfde geldt voor onduidelijke terugkoppeling over de doelen van participatie en bijdragen van het participatief proces aan beleid die bepalend zijn voor een afname in vertrouwen (Nuamah, 2021). Indien burgers de perceptie hebben dat het participatief proces een vorm van 'check-box' is of enkel politieke doeleinden dient, haalt dit niet enkel de legitimiteit van het proces onderuit maar schaadt het ook de mate van vertrouwen in het lokaal bestuur (Conrad et al., 2011; Lehtonen, 2021).

Transparantie uit zich natuurlijk ook in het aanreiken van voldoende begrijpbare informatie over het onderwerp tijdens het proces. Betrokken experten of ambtelijke actoren moeten actief stilstaan bij de manier waarop ze informatie over een thema voorstellen om iedereen mee te krijgen en een inclusief leerproces mogelijk te maken. Het is namelijk door het opdoen van kennis over interne processen van het lokaal bestuur dat burgers meer begrip kunnen opbrengen voor de afwegingen die beleidsmakers maken en het op die manier hun vertrouwen in het bestuur versterkt (Swaner, 2017).

Effecten binnen deze categorie maken alvast duidelijk hoe het (niet) bereiken van één effect in andere gevallen leidt tot een ander (ongewenst) effect. Naast het in rekening brengen van de factoren eigen aan het proces zijn het de percepties en evaluaties over het proces en de uitkomst die hier inspielen op mogelijke effecten.

1.2.2 Betere beslissingen en beleid?

De twee meest genoemde effecten binnen deze categorie, invloed en effectiviteit, hangen samen met de mate waarin het participatief arrangement is ingebed in het lokaal bestuur. Zo stellen auteurs dat uitkomsten van ad-hoc participatieve processen gemakkelijker aan de kant geschoven worden door bevoegde politieke actoren met alle gevolgen van dien voor de invloed van burgers (Gundelach et al., 2017; Michels & Binnema, 2019).

Tussen factoren gelinkt aan de capaciteit van het lokaal bestuur en de inbedding van het proces liggen het voorzien van een financieel en beleidsmatig kader voor participatie. Beiden elementen signaleren een bepaalde toewijding van het bestuur om impactvolle participatie te organiseren. Een participatieregulelement waartegen het proces en de uitkomsten afgewogen kunnen worden bevordert namelijk de invloed die burgers kunnen uitoefenen door beleidsmakers ter verantwoording te roepen bij het afwijken ervan (Díaz-Cayeros et al., 2014; Geissel, 2009; Kim, 2016; Seller, 2016, 2017). Daarnaast is het voorzien van een vast budget voor de realisatie van voorstellen een voorwaarde voor het kunnen realiseren van effectiever beleid door participatie (Font et al., 2018; Leal & Lui, 2018; Manes-Rossi, 2021).



Bijkomend zijn het factoren eigen aan het proces die effectiviteit en (gepercipieerde) invloed beïnvloeden. Een eerste element hierin is het stadium waarin burgers betrokken worden. Het betrekken van burgers vanaf de agendaopmaak tot de finale goedkeuring kwam ten goede aan de (gepercipieerde) effectiviteit van de procedure (Denters & Klok, 2010; Franceschini & Marletto, 2015; Manes-Rossi, 2021). Dit in tegenstelling tot het pas later betrekken van burgers (Blunkell, 2017; Conrad et al., 2011).

De betrokkenheid van politieke en administratieve actoren en de mogelijke weerslag op (gepercipieerde) invloed en effectiviteit verschilt. Lokale politici die zich engageren in het proces kunnen de gepercipieerde invloed vanuit de deelnemende burgers verhogen doordat hun aanwezigheid de verbinding met de representatieve arena aanhaalt (Dauti, 2015; Gustafson & Hertting, 2017; Michels & Binnema, 2019; Strandberg, 2021). Te zeer betrokken politieke actoren echter het tegenovergestelde effect uitlokken (Farrelly, 2009). De rol van ambtenaren en experts die faciliterend kunnen optreden is van belang voor de realisatie van meer effectiviteit en (gepercipieerde) invloed. Het zijn zij die een doorstroom van informatie kunnen voorzien, de band tussen politieke actoren en burgers kunnen blijven aanhalen (Denters & Klok, 2010; Geurtz & Van de wijdeven, 2010) en de politieke opname van voorstellen of aanbevelingen kunnen bewerkstelligen (Font, 2018). Experts kunnen de kennis die burgers naar de tafel brengen kaderen binnen het feitelijk verhaal (Brydon & Vining, 2016; Guemes & Resina, 2019; Manes-Rossi, 2021) maar organiserende besturen moeten aandacht hebben voor de wijze waarop de inherente kenniskloof hierin tot uiting komt. Burgers die onduidelijkheid ervaren door de aangereikte informatie van experts percipiëren dat ze veel minder invloed kunnen uitoefenen op het beleid (Gardesse, 2015).

1.2.3 Betere burgers?

Participatieve arrangementen met effecten in deze categorie hebben vaak een deliberatieve component zoals *mini-publics* (Franceschini, 2015; Lindell & Ehrstroem, 2020; Michels & Binnema, 2018; Oh & Lim, 2017). Burgers leren bij in deze *face-to-face settings* waar herhaalde bijeenkomsten deze effecten verder aanwakkeren (in tegenstelling tot ad-hoc varianten). Sociaal leren kan bevorderd worden in processen waarin burgers zelf actief aan de slag moeten door het aanleveren of verwerken van informatie (Carroll, 2018; Deyle & Slotterback, 2009; Fahy & Cinnéide, 2009; Franceschini & Marletto, 2015).

Het politiek zelfvertrouwen, of *internal political efficacy*, van burgers verbetert door de betrokkenheid van facilitatoren die gesprekken begeleiden en een gelijk speelveld kunnen maken voor de participanten (Bassoli, 2012; Damyanovic & Reinwald, 2014; de Graaf et al., 2015; Denters & Klok, 2010; Guemes & Resina, 2019; Leal & Lui, 2018). Echter, door kennis op te doen over het besluitvormingsproces binnen het lokaal bestuur kan het zelfvertrouwen ook afnemen, wanneer burgers zich realiseren dat ze weinig of geen vat hebben op de besluitvorming na het traject (Lindell & Ehrstroem, 2020).

////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////

voeren aangepast aan de noden van de kwetsbare burgers. Het is echter ook belangrijk burgers in de mate van het mogelijke aan boord van het hele traject te blijven houden. Hoewel onvermijdelijk moet het bestuur waakzaam zijn voor uitval van deelnemers en de vertekeningen in het traject die hierdoor kunnen ontstaan. Besturen moeten proberen de verklarende factoren voor uitval die binnen hun bereik te remediëren.

- Om **effectiviteit** en **doelgerichtheid** van het **beleid** te verhogen is het **vroeg betrekken van burgers** in het **proces** of de **opmaak** ervan een belangrijke factor. Burger en bestuur kunnen op die manier tot een gedeelde probleemdefinitie en de eerste stappen zetten richting een gemeenschappelijke, gedragen oplossing.
- Het **vermijden** van **negatieve effecten** of percepties (wantrouwen, desillusie en frustratie bij burgers) kan door het duidelijk vooropstellen van de rollen van politieke en ambtelijke actoren en de eigen rol als deelnemende burger (bijvoorbeeld tot waar de macht of invloed van de burger gaat en hoe diens voorstellen of aanbevelingen worden opgevolgd). Een **helder kader** dat de juiste **verwachtingen** schept over het verloop en de totstandkoming van de uitkomst vormt dan een handig referentiepunt voor burger en bestuur.
- Voorzie voldoende (communicatie over de) capaciteit in termen van personeel, budget en plaatsing in een overkoepelend beleid om burgers duidelijk te maken of en in welke mate hun deelname aan het beleid ondersteuning geniet via operationele toewijding vanuit het stadsbestuur. Besturen maken hierover best een realistische inschatting. Lokale besturen moeten onvermijdelijk groeien in het inzetten op participatie. Willen moet voldoende sporen met kunnen.
- **Gewenste (leer)effecten** bij burger en bestuur worden het best bereikt door een participatief initiatief op meerdere punten in de tijd te laten plaatsvinden (eerder dan eenmalige initiatieven).
- Stel **administratieve actoren** in staat om **begeleiding** van **processen** op te nemen en op die manier de **brug** te slaan **tussen** betrokken **burgers** en de **representatieve arena**. De werking van deze actoren kan gewenste effecten m.b.t. inclusie (voor en tijdens het proces) en uiteindelijke implementatie verder faciliteren.
- Het blijvend **betrekken** van **burgers**, zelfs **na** de **afloop** van het proces, biedt de kans om **feedback** te ontvangen. **Ongewenste neveneffecten** (frustratie, desillusie, wantrouwen) kunnen zo beter **vermeden** worden. Het helpt ook om **discrepancies** tussen voorstellen (output) en uiteindelijke besluiten (outcome) te **duiden**. Burgers accepteren dat niet al hun voorstellen of aanbevelingen worden gevolgd wanneer het bestuur dit afdoende kan rechtvaardigen

ⁱ We benadrukken dat het niet binnen de opzet van het literatuuroverzicht ligt om strikte causale verbanden te bepalen tussen geobserveerde effecten en de factoren aan de basis ervan. Wel trachten we door de systematische verwerking van de recente literatuur meer duidelijkheid te verschaffen over de factoren die een mogelijke invloed hebben. We identificeren ook trends en tekortkomingen in de bestaande kennis over de effecten van beleidsparticipatie (Zie Engelstalige publicatie literatuurstudie: Boelen & Steyvers, 2023)

ⁱⁱ Het onderscheid in de veronderstellingen hier, ‘betere acceptatie en legitimiteit’ wijst op het onderscheid tussen effecten op niveau van het arrangement (Micro) en effecten op het niveau van het politiek systeem (Macro). In dit overzicht erkennen we dat het onderscheid er is en brengen we deze onder op basis van overkoepelende categorieën.

ⁱⁱⁱ Onderzoekers maken een onderscheid tussen vormen van invloed in termen van overeenkomst tussen de voorstellen en het beslist beleid, de overweging in het beleidsproces an-sich of structurele verandering (Minsart & Jacquet, Forthcoming). Hier zou implementatie eveneens onderdeel kunnen uitmaken van de mate



van invloed daar waar ‘opname in het beleid’ geen bepaling m.b.t. effectieve uitvoering van het beleid in zich draagt.

^{iv} De Engelstalige versie van de literatuurstudie voor publicatie heeft het hier over de ‘quasi-contingent factors’. Het verwijst daarmee naar de recente indeling in de literatuur over democratische innovaties en duidt op de factoren die (vaak) eigen zijn aan de soort democratische innovatie (Zie Elstub & Escobar, 2019).

^v De auteurs maken vanuit de diverse configuraties van inherente kenmerken ‘families van democratische innovaties’ op waarbij er een onderscheid gemaakt wordt tussen mini-publics, participatieve budgetten, Referenda en burgerinitiatieven, *collaborative governance* en digitale participatie (Elstub & Escobar, 2019: 26-28). We leggen hier voornamelijk de focus op de vermelding van specifieke kenmerken en hun mogelijke rol voor een geobserveerd effect. Eerder dan (enkel) te vertrekken vanuit één specifieke familie van democratische innovaties en de rol van deze factoren voor het geobserveerde effect enkel op het niveau van deze democratische familie te zien. In de versie van het literatuuroverzicht voor academische publicatie vermelden we het aantal studies per democratische familie.

^{vi} In deze periode werden er binnen de subdiscipline van democratische innovaties verschillende kaders opgemaakt met het oog op het evalueren van participatieve arrangementen op basis van hun bijdrage aan ‘*democratic goods*’ van Smith (2009). In combinatie met een eerdere vaststelling omtrent de toename aan empirisch onderzoek in het onderzoeksveld rond democratische innovaties rond deze periode (Spada & Ryan, 2017; Elstub & Escobar, 2019: 12) bakenden we de periode af tussen 2009 en 2021.

2.2.1 Beter dienstverlening

Ten eerste wordt verondersteld dat het actief betrekken van burgers in publieke dienstverlening bijdraagt aan een verbetering van deze dienstverlening. Met name wordt reeds lang geschreven dat burgerparticipatie in dienstverlening bevorderlijk is voor de efficiëntie en effectiviteit ervan (cf. Anderson, 1983; Brudney, 1987). De redenering hierachter is dat het mobiliseren van gemeenschapsmiddelen de kosten van de dienstverlening voor overheden kan drukken. Door het betrekken van burgers worden niet alleen kosten gedrukt, zo stelt men, maar zou de dienstverlening ook een stuk responsiever en daardoor effectiever worden. Daarenboven wordt in het algemeen aangenomen dat co-creatie en coproductie van publieke diensten bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit ervan, wat mede de tevredenheid positief beïnvloedt en ook de duurzaamheid van de dienstverlening ten goede komt. Onder de duurzaamheid verstaan we dat co-creatie en coproductie niet nefast zijn voor het grotere proces (dienstverlening in het algemeen) en daarenboven een vorm van dienstverlening vormen met een mogelijks langdurig karakter. Net als bij het verhogen van de effectiviteit van de diensten, kunnen inzichten van burgers ook bijdragen tot het afstemmen van de dienstverlening aan de noden en behoeften die zij ervaren, ook dit kan de duurzaamheid ten goede komen.

2.2.2 Beter relatie

Ten tweede wordt participatieve dienstverlening verondersteld de relatie tussen burger en bestuur, maar ook tussen burgers onderling, te bevorderen. Co-creatie en coproductie worden verondersteld een educatieve functie te vervullen door wederzijds leren te bewerkstelligen. Burgers leren door mee actief de dienstverlening te verzorgen bij over, onder andere, de complexiteit van de organisatie van deze diensten. Verkregen inzichten laten toe het werk van de administratie die de participatie bewerkstelligt beter te appreciëren. Hierdoor ontstaat meer begrip wanneer bijvoorbeeld beslissingen langer op zich laten wachten, daar burgers een betere inkijk hebben in de achterliggende processen betreft besluitvorming. Hiervoor is continue en heldere communicatie van het administratief personeel vereist. Tegelijkertijd verwerven overheden inzichten in de noden en capaciteiten van burgers. Deze inzichten zijn nuttig voor het bestuur: ze kan de dienstverlening aanpassen aan de noden van burgers en weet in welke mate ze eraan kunnen bijdragen. Het vaak langdurige en procesmatige karakter van coproductieve dienstverlening heeft mogelijks ook positieve effecten op het vertrouwen tussen burger en overheid. De collectieve inspanningen die geleverd worden lijken ook een positieve impact te hebben op wederkerigheid; wanneer co-creatie projecten goed verlopen, leren betrokken actoren ook bij over het belang van hun bijdrage voor de dienstverlening in het algemeen. Hier dient de kanttekening gemaakt te worden dat wanneer participatieve dienstverlening faalt, burgers vaak de oorzaak bij het bestuur en niet zichzelf zullen leggen. Hiernaast biedt participatieve dienstverlening de mogelijkheid de invulling van de diensten sterk persoonlijk te organiseren, wat de individuele vrijheid (de mogelijkheid om naar eigen wil te handelen) van burgers ten goede komt.

2.2.3 Beter democratische kwaliteit

Ten derde zou participatieve dienstverlening de democratische kwaliteit van het bestuur positief beïnvloeden. Burgers die actief betrokken worden in publieke dienstverlening, participeren. Intrinsiek draagt participatie bij aan een meer democratisch bestuur. We verwachten dus dat een hogere mate van participatie gepaard met een verhoogde democratische kwaliteit van het bestuur. Dat komt vooreerst omdat co-creatie en coproductie burgers toelaten te participeren. Daarnaast zorgen co-creatie en coproductie ook voor emancipatie mogelijkheden: inwoners kunnen zelf vorm geven aan de invulling van de dienstverlening en deze afstemmen op hun noden. Dit gaat gepaard met de veronderstelling dat individuele vrijheid positief beïnvloed wordt door participatieve dienstverlening. Verder verhoogt deze vorm van dienstverlening ook de kans dat het sociaal kapitaal van een buurt, wijk of gemeente toeneemt. Daar heeft het samenbrengen van verschillende middelen en deze bewerkstelligen in functie van een gemeenschappelijk doel mogelijks mee te maken. Verder dient ook

////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////

te worden vermeld dat co-creatie en coproductie, wanneer goed georganiseerd, ook kunnen bijdragen aan inclusie: verschillende (groepen van) burgers worden aangemaand om samen actie te ondernemen. Ook hier spelen verschillende aspecten van wederzijds leren een rol, maar ook de emancipatie van, bijvoorbeeld, kwetsbare groepen die door aan co-creatie en/of coproductie te doen hun stem in de samenleving kunnen laten horen (en tot uiting brengen in de praktijk).

2.2.4 Publieke waarde co-realisatie vs. co-destructie

Binnen de literatuur hebben enkele bronnen het over publieke waarde co-destructie. Hierbij worden publieke waarden mogelijks negatief beïnvloed door co-creatie en coproductie. Dit toont aan dat co-creatie en coproductie geen garantie zijn op publieke waarde co-realisatie. Wel toont dit de relevantie van onze onderzoeksvragen aan, meer bepaald: wanneer kan men spreken van co-realisatie van publieke waarden? Bestaat er reeds enige eenduidigheid rond factoren die daar mogelijks toe bijdragen? Verder is het ook belangrijk om kritisch de effecten op verschillende publieke waarden te bekijken. Mogelijks worden (een) bepaald(e) effect(en) positief beïnvloed, wanneer er tegelijkertijd ook sprake is van co-destructie.. Dit wijst op het belang van het balanceren van publieke waarde uitkomsten door middel van co-creatie en coproductie en de afwegingen die in bepaalde projecten gemaakt dienen te worden. Ook zijn er mogelijks geen directe effecten van participatieve dienstverlening op sommige publieke waarden, hiervoor gebruiken we de verwijzing ‘neutraal’. Deze term wordt ook gebruikt om niet-significante effecten op bepaalde publieke waarden te wijzen.

2.3 RESULTATEN VAN DE LITERATUURSTUDIE: LEIDEN CO-CREATIE EN COPRODUCTIE TOT WAARDE-REALISATIE, EN HOE?

Om de resultaten van de literatuurstudie te bespreken, bekeken we welke van bovenstaande assumpties ook empirisch bevestigd worden in de wetenschappelijke literatuur. In een eerste paragraaf beschrijven we kort welke publieke waarden doorheen de theoretische en empirische literatuur gevonden werden. Daarna bieden we enkele verklaringen voor publieke waarde co-realisatie/-destructie. Hier bekijken we in welke omstandigheden (bestuurlijke context, project factoren, beleidsdomein, individuele kenmerken) publieke waarden gerealiseerd (of niet) worden.

2.3.1 Welke publieke waarden vinden we terug in de literatuur?

De analyse van 84 wetenschappelijke bronnen (boekhoofdstukken en artikels gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften) leverde 29 verschillende publieke waarden op. Een meer algemene vermelding van een positief effect van coproductie en co-creatie werd enkele malen vermeld: het bijdragen aan een verhoogde levenskwaliteit. We zien dit laatste als een verzameling van positieve effecten op meerdere van de 29 publieke waarden. Deze zijn terug te vinden in tabel 1. hieronder. We concluderen uit deze tabel dat er vooral aandacht gaat naar effecten op vlak van dienstverlening en democratische kwaliteit, maar dat de invloed van co-creatie en coproductie op de relatie tussen overheid en burger minder wordt bestudeerd. Als we de richting van de effecten in termen van publieke waarden in acht nemen (positief, negatief of geen effect), dan zien we dat bij ongeveer één op de vier waarden in de categorie ‘relatie’ het effect negatief is. Voor de andere categorieën is dit ongeveer één op de tien. Het aantal neutrale vermeldingen blijft eerder beperkt (maximum 13% (relatie), minder dan 10% in de overige categorieën).



3 CONCLUSIE COMPILATIERAPPORT – SYSTEMATISCHE LITERATUURSTUDIES

Vanuit beide literatuurstudies identificeren we overschouwend nog enkele aanbevelingen die door actoren in de praktijk aangewend kunnen worden.

Het benaderen van de participatieve processen als langdurige engagementen die iets kunnen bijdragen aan de werking van het bestuur impliceert de actieve opbouw van vertrouwen voor de opstart, bij aanvang, tijdens en na afloop van de participatieve processen. Dit kan in de eerste plaats door voldoende ruimte te bieden aan burgers in elk van de processen. Participatie impliceren een wederzijdse vertrouwensrelatie die enerzijds verantwoordelijkheid in handen van de burgers zelf legt voor het bepalen van de reikwijdte en het doel van de processen, terwijl anderzijds dan steun en engagement vanuit politieke hoek om deze processen te voorzien van nodige capaciteit en legitimiteit een noodzakelijke voorwaarde is om dergelijk proces met burgers te doen slagen.

Dit brengt ons bij de essentiële rol die ambtelijke actoren of externe facilitatoren vervullen in het opzetten en uitvoeren van het proces. Deze actoren zijn cruciaal in het kaderen en communiceren van de intenties van het bestuur richting burgers. Het vormt op die manier nog voor het proces opstart hoe burgers staan ten aanzien van het proces en de eerste percepties vorm aannemen. Wel is het de taak van het bestuur in zijn geheel om duidelijk de mogelijkheden én limieten van het traject aan te geven om latere neveneffecten te kunnen inperken.

Door ambtelijke actoren in staat te stellen alternatieve selectie- en rekruteringsmethoden te laten hanteren kunnen ze inclusie vergroten en het naar hun inschatting meest gepast instrument in te zetten om een vertrouwens relatie op te bouwen en kwetsbare burgers ook te betrekken. Tijdens het proces zijn ambtelijke of externe facilitatoren onontbeerlijk om het proces te bewaken en een gelijk speelveld te creëren tussen de betrokken burgers. Het bestaat uit een intense begeleiding en opvolging waarvoor de verantwoordelijke actoren de nodige capaciteit en ruimte moeten krijgen. Ook voor opname van voorstellen en implementatie zijn het deze actoren die de vertaalslag maken naar het huidig en toekomstig beleid. Biedt daarnaast burgers een plaats aan de (teken)tafel. Geef ze mogelijkheid om het proces mee vorm te geven en de effecten of doelstellingen die voor hen tellen mee te laten realiseren. Ook wanneer het op het uitvoeren van publieke diensten (of het ontwerp ervan) aankomt, is facilitatie belangrijk om kwetsbare inwoners te betrekken. Verder is continue facilitatie, vooral door degelijke communicatie, uitermate belangrijk om positieve effecten te verzekeren.

Ondanks de bescheiden proportie vermeldingen binnen beide literatuurstudies blijven empirische inzichten naar de negatieve effecten eerder schaars. Nochtans zijn deze inzichten erg nuttig. Een participatief traject dat niet de gewenste effecten behaalde of neveneffecten voortbracht dient ook voor de actoren in de praktijk vertrekpunt voor het volgende traject. Het verder aanwenden van het lokaal niveau als labo voor burgerparticipatie biedt alvast hoop op nieuwe inzichten in het bereiken van positieve en negatieve effecten.



5 ANNEX

5.0 VERMELDINGEN PER GEOBSEERD EFFECT / BELEIDSPARTICIPATIE

