

Burgerparticipatie: niet meer, maar beter!

Verslag bijeenkomst participatie op 16 juni 2026 in het
Huis van Actief Burgerschap

1.1 Inleiding

Op dinsdag 16 juni organiseerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voor het adviestraject over burgerparticipatie een bijeenkomst voor participatieprofessionals in het Huis van Actief Burgerschap te Utrecht.

Burgerparticipatie speelt een steeds grotere rol in ons openbaar bestuur. Nieuwe wetgeving zoals de Omgevingswet en de Wet versterking participatie decentraal niveau verplichten overheden om burgers vaker en meer te betrekken bij beleids- en besluitvorming. De wens om hiermee de democratie te versterken is duidelijk zichtbaar, maar het is de vraag in hoeverre dat lukt. Hoewel vele handreikingen en richtingwijzers voorschrijven hoe burgerparticipatie georganiseerd moet worden, gaat er in de praktijk nog veel mis. En dat kan de democratie meer kwaad dan goed doen.

De ROB onderzoekt daarom wat er moet veranderen om participatie op een structurele en succesvolle manier onderdeel te maken van het openbaar bestuur. Daarvoor laten we ons graag informeren en adviseren door experts en deskundigen uit de praktijk. De bijeenkomst had dan ook tot doel om de participatiepraktijk met een diverse groep professionals te onderzoeken. Er was veel animo voor de bijeenkomst. De groep van ongeveer 40 deelnemers bestond voor een groot deel uit participatieadviseurs, werkzaam voor decentrale overheden, maar er waren ook onderzoekers, beleidsmedewerkers, omgevingsmanagers, community builders en communicatieprofessionals. Een eerste steekproef onder de aanwezigen liet enige verdeeldheid over de titel van de bijeenkomst zien: 24 mensen wilden méér en 9 mensen wilden juist minder burgerparticipatie, 8 deelnemers vinden 'het precies goed zo'.

Ook over het hoofddoel van burgerparticipatie verschilden de meningen. Grofweg zien we een tweedeling tussen een instrumentele en een intrinsieke benadering. De eerste, meer pragmatische kijk ziet participatie vooral als een instrument om beleid en besluitvorming te verbeteren, de gemeenschap te versterken en de kloof tussen overheid en burger te dichten. De andere kant ziet participatie als iets wat van zichzelf inherent waardevol is, omdat hiermee de zeggenschap en invloed van de burger zouden toenemen en besluitvorming representatiever en inclusiever zou worden.

1.2 Inleiding Jurgen Goossens

Na deze eerste inventarisatie onder de deelnemers nam Jurgen Goossens – raadslid van de ROB en hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Utrecht – ons mee in de context van het adviestraject en het belang van burgerparticipatie voor de democratie. Hij plaatste het thema in een breder perspectief van wereldwijd democratisch verval. Uit onderzoek van onder andere het *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem) blijkt dat nog maar zeven procent van de wereldbevolking in een volwaardige democratische rechtsstaat leeft, ten opzichte van zeventien procent van twintig jaar geleden.¹ In lijn met het ROB-signalement *Naar een sterkere democratie* is het versterken van de participatieve democratie essentieel om deze trend te keren.²

Hoewel wetgeving participatie steeds vaker verplicht – zo moeten alle gemeenten per 1 januari 2027 een participatieverordening hebben – laat de wetgever veel vormvrijheid toe. Die ruimte biedt flexibiliteit, maar zorgt er in de praktijk ook voor dat de praktische invulling sterk verschilt en soms te wensen overlaat. De zorgen hieromtrent zijn inmiddels ook door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gesignaleerd, waar inmiddels een adviesvraag uitstaat aan één van de staatsraden:

"... in zowel de Omgevingswet als het Omgevingsbesluit niet is bepaald hoe de wettelijk voorgeschreven participatie moet plaatsvinden. Daarom wil zij weten of er, ondanks deze vormvrijheid, minimale eisen geformuleerd kunnen worden waaraan het participatieproces moet voldoen."³

De ROB deelt deze zorgen, maar kijkt tegelijkertijd breder naar het vraagstuk. Niet alleen de minimale vereisten, maar ook de vertaling van deze eisen naar de praktijk hebben onze aandacht. Onze onderzoeksvraag is dan ook gestructureerd langs de volgende drie kernvragen.

- **Voorwaarden (basis):** wat is er op bestuurlijk, juridisch en financieel niveau minimaal nodig voor succesvolle burgerparticipatie?
- **Vakmanschap (de uitvoering):** welke kwaliteiten, vaardigheden en handelwijzen maken van burgerparticipatie een succes?
- **Veranderingen (inbedding):** wat moet er veranderen in de organisatie en werkwijze van de overheid en van de burger om participatie een structureel en integraal onderdeel van de lokale democratie te maken?

1.3 Groepsopdrachten

Om deze complexe vragen niet alleen in theorie, maar ook vanuit de praktijk te beantwoorden, gingen de deelnemers zelf aan de slag. Via drie werkvormen bogen de professionals zich over deze vraagstukken.

- In de eerste sessie stonden de valkuilen en succesfactoren van burgerparticipatie centraal: aan de hand van een tijdlijn van een doorsnee participatieproces bespraken de deelnemers vanuit hun eigen ervaringen welke valkuilen en succesfactoren tijdens de verschillende stappen in het proces een rol spelen.
- De tweede sessie draaide om participatie als vakmanschap: de deelnemers kregen de opdracht om de vijf kerncompetenties van de participatieambtenaar van nu en die van de toekomst (2040) te bespreken.
- Tot slot keken we in de derde sessie naar de structurele opgaven: de deelnemers kregen de opdracht om te bedenken hoe participatie er idealiter

¹ [V-DEM Democracy Report 2026](#)

² [Naar een sterkere democratie | Raad voor het Openbaar Bestuur](#)

³ [Afdeling bestuursrechtspraak vraagt conclusie over participatie onder Omgevingswet | Raad van State](#)

in de toekomst uit ziet, en vanuit dit ideaal terug te redeneren naar het nu: hoe komen we daar, welke barrières moeten we doorbreken en welke eerste stap kunnen we al zetten?

1.4 Sessie 1: Valkuilen en succesfactoren

De eerste opdracht vroeg de deelnemers om aan de hand van een tijdlijn van een participatieproces verschillende valkuilen en succesfactoren in het participatietraject te analyseren. De opbrengst is hieronder geordend langs de vier globale fasen van het participatieproces.⁴ Het patroon dat daarbij zichtbaar wordt is vrij consistent: de meeste problemen ontstaan aan het begin of het einde van het traject, en zijn te herleiden tot gebrekkige voorbereiding, een gebrek aan capaciteit, onduidelijke rolverdeling, of een gebrek aan opvolgend en lerend vermogen.

1.1.1. Fase A: Voorbereiding en ontwerp

Kernvragen: Wat zijn het doel en de politieke speelruimte? Wie moeten aan tafel zitten? Hoe is het proces ingericht?

De meeste valkuilen kwamen ter sprake bij de voorbereidende fase van het participatieproces. Niet alleen omdat in deze fase veel fouten gemaakt kunnen worden, maar ook omdat deze fouten lang kunnen doorwerken in het hele participatietraject. De volgende punten kwamen aan de orde:

- Geen duidelijk doel: bij aanvang van participatie wordt vaak weinig nagedacht over welk doel het eigenlijk dient. Het resultaat is 'participatie om de participatie' of 'vinkjesparticipatie', in de woorden van de deelnemers. Zonder duidelijk doel is er vaak ook geen idee wat er eigenlijk met de opbrengst van de participatie moet gebeuren.
- Geen of onduidelijke ruimte voor invloed van burgers: meerdere groepen constateerden dat vooraf niet is bepaald hoeveel invloed inwoners daadwerkelijk krijgen. Dat begint vaak al met de agenda, die door de overheid wordt vastgelegd. Inwoners hebben weinig invloed op waar de participatie over moet gaan. Dit alles leidt tot teleurstelling en wantrouwen wanneer de uitkomsten niet of beperkt worden overgenomen.
- Te laat starten: één van de oorzaken van een gebrek aan participatieruimte is dat er vaak te laat gestart wordt met een participatieproces. In de beleidscyclus komt de vraag of er geparticipeerd moet worden pas op als de belangrijkste beslissingen al genomen zijn. Daarmee wordt participatie in de praktijk teruggebracht tot consultatie of 'informer'.⁴
- Te weinig capaciteit: participatie vraagt tijd, geld en mensen, en die zijn er nu nog vaak te weinig. Deelnemers beschreven dat ze moeten 'vechten' voor participatie binnen hun (overheids)organisatie; ze ervaren concurrentie met andere beleidsterreinen.
- Ontbrekende stakeholderanalyse: goede participatie vereist een inventarisatie van de betrokkenen bij het vraagstuk. Deelnemers merkten op dat het belangrijk is om verder te kijken dan de juridisch belanghebbenden: wie worden direct én indirect allemaal geraakt door het vraagstuk, en hoe bereiken we die mensen?
- Gebrek aan politiek en bestuurlijk commitment: zonder expliciete steun van het bestuur voor de participatieaanpak is de uitvoering kwetsbaar. Het participatietraject moet zichtbaar, consequent en in daden gedragen worden door politiek en bestuur, waarbij vooraf wordt gecommuniceerd wat met de

⁴ Deze vier fasen waren op de tijdlijn onderverdeeld in tien verschillende stappen. Deze globale tijdlijn was door de ROB zelf vastgesteld zodat ieder groepje op dezelfde manier de opdracht zou doen. Zie de bijlage voor het volledige stappenplan zoals dat is gebruikt op de bijeenkomst. NB. niet iedere participatievorm doorloopt al deze fasen en stappen; het verschilt bovendien per participatietraject waar de nadruk op ligt.

opbrengst van de participatie wordt gedaan. Deelnemers merkten op dat dit commitment erg afhankelijk is van wie er in de gemeenteraad of het college zit.

- Overmatig dichtregelen van het participatieproces. Een te strakke opzet van het participatieproces laat geen ruimte voor aanpassing aan de praktijk. Flexibiliteit in het procesontwerp is belangrijk.

Andere genoemde succesfactoren, aanvullend op het voorgaande:

- Gebruik voelsprietten in de wijk: succesvolle voorbeelden van participatie lieten zien dat het helpt om voortdurend contact te hebben met wijkambassadeurs of vergelijkbare tussenpersonen en sleutelfiguren die weten wat er lokaal speelt, wie betrokken zijn en waar de gevoeligheden liggen.
- Verdiep je in de voorgeschiedenis: iedere wijk of gemeenschap heeft een geschiedenis met de overheid die het participatieproces kleurt. Het succes van participatie staat of valt met het bewustzijn van eerdere trajecten en de kennis van gemaakte beloftes en gedeelde frustraties. Dat verkleint de kans om fouten te herhalen en daarmee wordt het vertrouwen van de inwoners sneller gewonnen.
- Klein maken en concrete invloed geven: succesvolle voorbeelden van participatie gaven de deelnemers invloed over iets tastbaars, bijvoorbeeld de vraag wat er binnen een specifiek budget op een specifieke plek in de openbare ruimte opgeknapt moet worden. Dit geeft inwoners een gevoel van zeggenschap, voorkomt teleurstelling en creëert ook minder bestuurlijke weerstand.

1.1.2. *Fase B: Informeren en activeren*

Kernvragen: Hoe wordt de doelgroep bereikt en geactiveerd? Worden de deelnemers goed geïnformeerd?

In deze fase proberen politiek en bestuur de burger te informeren en te activeren ten aanzien van het participatieproces. Hier sprongen twee thema's eruit:

- Bereik en inclusiviteit: klassieke bijeenkomsten overdag bereiken steeds dezelfde, relatief homogene groep. In plaats van mensen uit te nodigen, werd voorgesteld om naar de mensen toe te gaan: via sportclubs, buurthuizen, moskeeën en andere plekken waar specifieke doelgroepen aanwezig zijn. Jongeren werden apart benoemd als moeilijk bereikbare groep die vraagt om een eigen aanpak, zowel wat betreft kanaal als qua toon. Een combinatie van online en fysieke middelen werd meermaals aanbevolen om het bereik te vergroten.
- Verwachtingsmanagement: een heldere boodschap waar de participatie over gaat, wat het doel is, wat de ruimte is om invloed uit te oefenen en wat er met de input gebeurt, is essentieel voor het succes. Deelnemers constateerden dat dit te vaak ontbreekt onder de noemer 'slecht verwachtingsmanagement'. Dit gaat ook om transparante communicatie tijdens het proces, geen lange radiostilte na een eerste aankondiging, en tussentijdse terugkoppeling richting de deelnemers.

Aanvullend werden nog de volgende succesfactoren genoemd:

- Wederkerigheid: om minder vanzelfsprekende groepen over de streep te trekken of überhaupt de drempel tot deelname aan een participatietraject te verlagen kan een vergoeding helpen. De overheid zal goed moeten nadenken wat het de deelnemers kan bieden als motivatie om mee te doen.
- Democratisch burgerschap: veel mensen zijn niet bekend met hoe de (lokale) politiek werkt en hoe de overheid besluiten neemt (zo getuige ook de lage opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen). Neem je dat als

vanzelfsprekend aan, dan bereik je slechts een kleine groep mensen. Tegelijkertijd, inwoners die begrijpen hoe het systeem in elkaar zit, nemen niet alleen sneller deel aan participatietrajecten, maar hebben ook realistischere verwachtingen en reageren sneller begripvol als ze niet hun 'zin krijgen'. Kortom: leg uit hoe de overheid werkt, tijdens participatieprocessen maar vooral ook daarbuiten.

1.1.3. *Fase C: Dialoog en beleidsvorming*

Kernvragen: Hoe verloopt de interactie? Hoe is de inbreng vertaald naar concrete plannen?

Tijdens de feitelijke participatie – vaak het moment waarop overheid en burger direct of indirect met elkaar in gesprek gaan – komen twee specifieke valkuilen naar voren die door meerdere groepen werden herkend:

- Te snel naar de inhoud: bewustzijn van de voorgeschiedenis is niet alleen van belang in de voorbereiding maar ook tijdens het participatieproces. Zonder ruimte te bieden voor het delen van gevoelens en erkenning van de voorgeschiedenis ontstaat weerstand en haken deelnemers af. Hier komt ook goede procesbegeleiding bij kijken: dit helpt om het lastige gesprek te voeren en emoties een plek te geven in het proces alvorens op de inhoud in te gaan.
- Rolverwarring tussen politiek en het ambtenarenapparaat: tijdens het participatieproces zelf is het van essentieel belang wie de overheid vertegenwoordigt en welk mandaat deze persoon heeft. Wanneer rollen tijdens het participatieproces niet duidelijk zijn – wie spreekt namens wie, wie beslist wat, wie is verantwoordelijk voor de opbrengst – leidt dat tot verwarring bij inwoners én ambtenaren.

Succesfactoren die als aanvulling op bovenstaande in verschillende groepjes langskwamen:

- Dialoog tussen inwoners onderling: veel participatieprocessen zijn ingericht als een gesprek tussen burger en overheid. Wat een grote meerwaarde kan hebben is het gesprek tussen inwoners onderling: ze leren van elkaars perspectief, bouwen wederzijds begrip op en komen soms samen tot een gedragen oplossing. Sommige participatievormen, zoals een burgerberaad, lenen zich hier bij uitstek voor.
- Online instrumenten: een kieswijzer of soortgelijk digitaal instrument dat deelnemers confronteert met de dilemma's en schaarste die beleidsmakers kennen, kan een effectieve manier zijn om de kwaliteit van inbreng te verhogen. Wie weet waartussen moet worden gekozen, denkt concreter en constructiever mee.
- Directe ontmoeting tussen beleidsambtenaren en inwoners: deelnemers noemden sessies waarbij beleidsmakers en inwoners elkaar ontmoeten als bijzonder waardevol. Dit geeft context, vergroot begrip aan beide kanten en maakt de vertaalslag van inbreng naar beleid zichtbaarder en geloofwaardiger.

1.1.4. *Fase D: Impact en evaluatie*

Kernvragen: Wat heeft het bestuur met de resultaten gedaan? Hoe zijn de keuzes achteraf verantwoord en teruggekoppeld? Wat is er meegenomen naar een volgend proces?

Net als de voorbereiding werden ook de afsluiting en nafase van het participatieproces als stelselmatig onderbelicht ervaren door de meeste groepen. Dat gaat onder andere om de volgende punten:

- Terugkoppeling is te beperkt of ontbreekt: wat er met de input is gedaan en hoe het proces daarna bij de overheid doorloopt, verdwijnt te vaak in

spreekwoordelijke bureaulades zonder zichtbaar resultaat voor de deelnemers. Dit gebrek aan transparantie maakt ook de verantwoording moeilijk, zo niet onmogelijk. Suggestie: zorg dat de terugkoppeling juridisch is vastgelegd, bijvoorbeeld door dit in de participatieverordening op te nemen.

- Evaluatie is structureel afwezig: evaluatiecriteria worden zelden vooraf afgesproken, evaluatie vindt zelden samen met deelnemers plaats, en de interne organisatie evalueert nauwelijks haar eigen leermomenten. Enkele groepen pleitten voor het stellen van evaluatievragen al tijdens het traject zelf.
- De overheid verandert niet: ook wanneer een traject goed verloopt, blijft de leeropbrengst vaak beperkt tot de inhoud van dat ene project. De bredere implicaties voor de werkwijze, organisatie en cultuur binnen de overheid worden zelden erkend. Participatie verandert de overheid niet, terwijl dat soms precies de bedoeling zou moeten zijn.

In aanvulling hierop werden de volgende succesfactoren genoemd:

- Archivering: een publiek toegankelijk archief van participatietrajecten kan helpen om te leren van gemaakte fouten, kan zorgen voor continuïteit in de organisatie (niet telkens het wiel opnieuw uitvinden), én kan helpen met de verantwoording richting de inwoners.
- Fouten en leermomenten actief delen: het is belangrijk om de evaluatie en de opgedane ervaring niet alleen intern te houden, maar ook te delen in het openbaar. Dat laat inwoners zien dat de overheid serieus neemt wat er is misgegaan, vergroot het vertrouwen dat een volgend traject beter zal gaan en helpt andere overheden en organisaties van dezelfde ervaringen te leren.

1.5 Sessie 2: Vakmanschap en vaardigheden

De tweede sessie draaide om vaardigheden en eigenschappen van participatieprofessionals. De vraag die centraal stond is welke vaardigheden we nu vaak zien en welke vaardigheden we in de toekomst nodig zullen hebben. Welke vaardigheden laten we achter, en welke vaardigheden komen erbij? De oorspronkelijke uitdaging was om maximaal vijf vaardigheden te benoemen. In de praktijk viel op dat veel deelnemers het eigenlijk best lastig vonden om stil te staan bij de competenties die nodig zijn voor het participatievakmanschap. Het gesprek verbreedde al snel naar de vraag hoe de ambtelijke organisatie werkt, de politieke en bestuurlijke cultuur waarbinnen een participatieprofessional opereert en de positie die de professional daarbinnen inneemt. Die verbreding was veelzeggend: vakmanschap is niet los te zien van de context waarbinnen die wordt uitgeoefend.

1.1.5. *De professional van nu: wat laten we achter?*

De discussie over de professional van nu leverde deels een lovend en deels een kritisch zelfportret op. De deelnemers schetsen een profiel van iemand die veel energie stopt in het intern overtuigen van collega's en bestuurders en het meekrijgen van de ambtelijke organisatie – terwijl de inwoner voor wie het allemaal is bedoeld naar de achtergrond verdwijnt. Terugkerende kenmerken waren: weinig of geen terugkoppeling naar deelnemers, communiceren met een dubbele agenda, en een expert- of projectgestuurde werkwijze die participatie reduceert tot een vinkje. Daarbij opereert de huidige participatieambtenaar vaak als eenpitter binnen de gemeentelijke organisatie, en is participatie nog te vaak het exclusieve domein van een communicatie- of participatieteam in plaats van een gedeelde verantwoordelijkheid.

1.1.6. *De professional van de toekomst: wat nemen we mee?*

Het gesprek over de participatieprofessional van de toekomst leverde een breed palet aan vaardigheden op, maar ging al snel ook over de waarden van het vakmanschap en de positie in de organisatie. Hieronder zijn veelgemaakte observaties geclusterd in enkele thema's. Daarbij past wel een kritische kanttekening: het profiel dat ontstaat als je alle inbreng samenvoegt is dat van een allesweter en alleskunner – empathisch én daadkrachtig, flexibel én kritisch, specialist én generalist. De perfecte professionals bestaat natuurlijk niet, en dat hoeft ook niet de ambitie te zijn. De vraag is veeleer hoe teams, organisaties en systemen zo worden ingericht dat deze kwaliteiten gezamenlijk tot hun recht komen.

Een terugkerende spanning in het gesprek is die tussen de participatieprofessional als generalist en als specialist. Enerzijds werd benadrukt dat de participatieadviseur een duizendpoot moet zijn; anderzijds werd gepleit voor meer erkenning van het vak als serieus specialisme. Een vergelijkbare discussie ontstond rond de vraag of het vak van participatieadviseur uiteindelijk niet overbodig zou moeten zijn: immers, zou iedere ambtenaar, politicus en bestuurder niet kundig moeten zijn in burgerparticipatie? Deze opvatting werd weliswaar breed gedeeld, maar dat betekent nog niet dat er geen behoefte is aan participatieprofessionals, zo kwam naar voren.

Houding en waarden

- Transparant, eerlijk en betrouwbaar: 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt', ook als de uitkomst tegenvalt of de ruimte voor invloed beperkt is.
- Empathisch: bereid zich te verplaatsen in de wereld van deelnemers, zonder vooraf aannames te doen over wat zij willen of nodig hebben.
- Reflectief: consequent de eigen blinde vlekken bevragen en openstaan voor correctie, door collega's en door inwoners.
- Ambtelijke moed: 'nee' kunnen zeggen tegen onrealistische verwachtingen of schijnparticipatie.
- Intrinsiek gemotiveerd: participatie niet zien als een verplicht onderdeel van het proces, maar als iets dat van zichzelf waardevol is voor de democratie.

Vaardigheden

- Luisteren en verbinden: open staan voor wat mensen beweegt; belangen en perspectieven serieus nemen, scherp in beeld kunnen krijgen en samen kunnen brengen.
- Omgevingsbewustzijn: weten wat er speelt in een gemeenschap, de geschiedenis kennen en de juiste mensen kunnen bereiken.
- Integraal werken: verbindingen leggen tussen beleidsterreinen en niet vastlopen in verkokerde structuren.
- Omgaan met weerstand en conflict: het moeilijke gesprek niet uit de weg gaan, ruimte geven aan emoties.
- Hoofd- en bijzaken scheiden: overzicht bewaren, prioriteren en het proces kunnen duiden vanuit een helikopterperspectief.
- Digitale vaardigheden: werken met digitale instrumenten en inwoners daarbij kunnen ondersteunen waar nodig.

Positie in de organisatie

- Tegenmacht bieden: professional moet in een positie zijn om 'nee' te kunnen zeggen en kritisch te kunnen adviseren – zowel richting de ambtelijke organisatie en het bestuur als naar de inwoners.
- Sturen op doorwerking: professional houdt oog op de doorwerking en zorgt dat dit zichtbaar wordt teruggekoppeld naar deelnemers.
- De juiste mensen om zich heen verzamelen: weten wanneer welke expertise nodig is en daar actief op sturen.
- Gedeelde verantwoordelijkheid: participatie is een vanzelfsprekend onderdeel van het werk van iedere ambtenaar en als zodanig breed geïntegreerd in het denken en doen van de overheid.

- Naar buiten gericht: besteedt zijn energie niet primair aan het intern overtuigen van de eigen organisatie; is aanwezig in de samenleving en staat in direct contact met inwoners.

	De professional van nu	De professional van de toekomst
Rol	Vaak een eenpitter of onderdeel van een geïsoleerd participatie- of communicatieteam.	Participatie is een integraal onderdeel van de werkwijze van de gehele organisatie.
Focus	Projectgestuurd, naar binnen gericht, gefocust op formeel proces, structuur en communicatie.	Cultuurgestuurd, vanuit een overkoepelende visie op democratie en maatschappelijke betrokkenheid.
Houding	Veel aandacht voor interne afstemming; veel energie gaat naar het meekrijgen van de eigen organisatie, te weinig naar inwoners	Empathisch, open en reflectief; staat in direct contact met de samenleving en kan de systeemwereld begrijpelijk maken voor inwoners.
Vaardigheden	Analytisch sterk in het ontwerpen van processen, opereert vooral vanuit expertise, mist soms verbinding met inwoners.	Luistert en verbindt, kan stevig adviseren, werkt integraal en samen met gemeenschap, biedt tegenmacht aan bestuur én inwoners.

1.6 Sessie 3: Participatie van de toekomst

De derde sessie vroeg de deelnemers om de tijdmachine te nemen naar 2040: een toekomst waarin de ideale participatiepraktijk de dagelijkse realiteit is. Vanuit dat perspectief redeneerden de groepjes terug naar het heden, aan de hand van drie vragen: wat is er in 2040 fundamenteel anders dan nu, welke doorbraak was daarvoor nodig, en welke eerste stap kunnen we morgen zetten om daar te komen?

De uitkomsten van de gesprekken vertonen een opvallende samenhang. Wat er in 2040 fundamenteel anders zou moeten zijn, is niet primair een kwestie van nieuwe instrumenten, instituties of wettelijke kaders – hoewel er door sommigen jaloers naar de participatieverplichtingen uit de Omgevingswet werd gekeken – maar van cultuur, vertrouwen en een andere verhouding tussen overheid en samenleving. De ideeën verschilden in accent en formulering, maar wezen allemaal in dezelfde richting.

1.6.1 *Wat is er in de toekomst fundamenteel anders?*

Vrijwel alle groepen schetsten een toekomstbeeld waarin participatie niet langer iets is wat een handvol enthousiaste ambtenaren organiseert vanuit een gespecialiseerd team, niet langer afhankelijk van de goodwill van individuele bestuurders of de agenda van een coalitieakkoord, maar structureel verankerd in de cultuur en werkwijze van de overheid, dwars door alle beleidsterreinen heen én in het democratisch bewustzijn van inwoners. De overheid van 2040 praat met inwoners in plaats van over hen, durft verantwoordelijkheden uit handen te geven en wint daarmee het vertrouwen dat nu zo vaak ontbreekt. Terugkerende elementen waren:

- Participatie in het DNA van de organisatie: participatie is in 2040 niet meer het domein van een geïsoleerd team of een handvol enthousiastelingen, maar een gedeelde verantwoordelijkheid op alle niveaus van de organisatie. De meerwaarde van participatie is voor iedere bestuurder en ambtenaar vanzelfsprekend, wat ook is terug te zien in structureel geborgde capaciteit en middelen.
- Van incidentele naar structurele participatie: participatie is in 2040 een integraal onderdeel van het besluitvormingsproces. Structurele vormen van

participatie – zoals buurtplatforms of permanente adviesorganen op wijkniveau – vervangen de huidige incidentele aanpak van projectgebonden participatietrajecten.

- Van top-down naar wederkerig: de overheid van 2040 praat niet meer óver burgers, maar mét burgers, en doet dat op basis van gelijkwaardigheid. Initiatieven en ideeën vanuit de samenleving worden actief gesignaleerd en serieus genomen. De overheid durft verantwoordelijkheden uit handen te geven en erkent de kracht van de gemeenschap als volwaardige gesprekspartner.
- Democratisch burgerschap: de deelnemers zagen in de toekomst van participatie niet alleen een andere rol weggelegd voor de overheid, maar ook voor de burger. Meedoen aan participatie is voor iedereen laagdrempelig en vanzelfsprekend geworden, mede door digitale instrumenten en gerichte uitnodigingen.
- Democratisering via digitalisering: in 2040 versterken digitale instrumenten de participatie door hiermee beter aan te sluiten bij de taal en belevingswereld van de inwoners, mensen makkelijk en beter te informeren, en de kwaliteit van het gesprek tussen overheid en inwoners te verbeteren.
- Zeg vaker nee: zelfs als participatie is geïntegreerd in de organisatie en structureel wordt toegepast, is het niet altijd nodig of wenselijk. In de toekomst wordt daarom ook vaker participatie tegengehouden als aan de randvoorwaarden niet is voldaan of het inhoudelijk niet bijdraagt.

1.6.2

Welke doorbraak was daarvoor nodig?

De doorbraken die de deelnemers bespraken om bij deze toekomst te komen, waren voor een belangrijk deel niet technisch, institutioneel of juridisch, maar cultureel van aard. Uiteindelijk draait het om een andere houding van overheid richting inwoners en vice versa. Toch kwam ook de meer praktische kant naar voren: zonder structurele middelen en capaciteit komt die cultuurverandering niet van de grond. Doorbraken die werden genoemd:

- Vertrouwen als fundament: wederzijds vertrouwen tussen inwoners en overheid werd door iedereen genoemd als essentiële voorwaarde voor de participatie van de toekomst. Inwoners worden serieus genomen door de overheid, de overheid is transparant over wat wel en niet kan, en is bereid zeggenschap uit handen te geven.
- Meer capaciteit: de cultuuromslag blijft kwetsbaar zolang participatie structureel te weinig tijd, geld en menskracht krijgt. Deelnemers benadrukken dat dit vraagt om een stevige verankering van middelen in begrotingen en organisatiestructuren – niet als incidentele post, maar als structurele investering.
- Participatie als vak: voor een betere participatiepraktijk is erkenning nodig van participatie als serieus vakgebied, op alle niveaus van de organisatie. Dat vraagt niet alleen om meer participatieprofessionals, maar ook om bestuurders en beleidsmakers die de waarde van het vak begrijpen en er actief op sturen.
- Gebruik maken van gemeenschapskracht: in plaats van participatieprocessen te ontwerpen vanuit de eigen beleidsagenda, kan het helpen als de overheid eerst aansluit bij de initiatieven en ideeën die al in wijken en gemeenschappen leven. Door gebruik te maken van deze netwerken en de energie die hier leeft, kan de overheid participatie effectiever inzetten en het vertrouwen terugwinnen.
- Debat over democratische vernieuwing: er moet een breder maatschappelijk en politiek debat komen over de inrichting van de (lokale) democratie. Participatie kan alleen een structureel onderdeel worden als er ook een normatief ideaal is over wat we van elkaar verwachten – vergelijkbaar met hoe het Verdrag van Aarhus de interactie regelt tussen overheid en inwoners over leefomgeving en milieu. Enkele deelnemers pleitten voor een dergelijk verdrag op lokaal niveau.

1.6.3

Welke eerste stap kunnen we morgen zetten?

Ondanks de ambitie en de omvang van de opgave waren veel deelnemers het eens dat een eerste stap klein en concreet kan zijn. Dus geen nieuwe wet, verordening of visie. Wat we vandaag wél kunnen doen is het organiseren van ontmoeting. Ga met mensen in gesprek: ambtenaren, politici, bestuurders en inwoners. Andere genoemde eerste stappen waren concreet en uitvoerbaar: het opnemen van verplichte terugkoppeling en verantwoording over participatietrajecten in de participatieverordening; bij elk traject vooraf vastleggen wat 'goed genoeg' betekent en dat achteraf samen met inwoners evalueren; contact zoeken met de netwerken van wijkprofessionals en buurtambassadeurs die er al zijn, in plaats van het wiel opnieuw uit te vinden.

1.7

Terugkoppeling en groepsgesprek

Na de drie groepssessies vond er nog een terugkoppeling van alle groepen plaats, waarin de belangrijkste observaties werden gedeeld en besproken. Hieronder de opbrengst:

Wat participatie is – en wat niet

- Participatie kan een goede methode zijn om meerstemmigheid te laten zien – die meerstemmigheid moet niet gedurende het participatieproces al worden weggemasseed. De politiek is aan zet om op basis van die diversiteit aan stemmen een besluit te nemen.
- Informeren is geen participeren. Informeren moet altijd, maar mag niet worden opgevoerd als bewijs van participatie. Dit onderscheid door elkaar halen, heeft bovendien mogelijk juridische consequenties.
- De participatieladder schiet hier tekort: informeren wordt er te gemakkelijk als trede op opgevoerd. Een beter alternatief: meedenken → meedoen → meewerken.
- Participatie mag niet worden misbruikt om draagvlak te creëren voor al genomen besluiten. Het verschil tussen participatie en manipulatie zit in transparantie en commitment: zeg wat je doet, en doe wat je zegt.

Voorwaarden voor goede participatie

- Goede participatie vraagt om voelsprietten in de wijk en lokale ambassadeurs. Dat brengt risico's met zich mee, maar dat hoort erbij.
- Wat veel meer nodig is: empathie, inlevingsvermogen en transparantie.
- Participatie is nu te vaak persoonsafhankelijk en te projectmatig. Er is structureel te weinig tijd, geld en capaciteit. Het wiel wordt telkens opnieuw uitgevonden.
- Stel van tevoren kaders vast, communiceer die, en kom er later op terug. Doe daadwerkelijk iets met de uitkomsten.
- Het kan ook een bewuste keuze zijn om níét te participeren – nee zeggen is eveneens een kunst.

Vakmanschap en vaardigheden

- Participatie moet serieuzer worden genomen als vak, met erkenning voor het vakmanschap dat daarvoor nodig is.
- Participatieadviseurs moeten een duizendpoot zijn: soms generalist, soms specialist, altijd in staat om tegenwicht te bieden en nee te zeggen. Ambtelijke moed is daarvoor een onmisbare deugd.
- Nu zitten participatieadviseurs te veel op losse projecten, met te weinig ruimte voor visie en reflectie.
- Er is te weinig aandacht voor de achterkant van het participatieproces: evaluatie, leerprocessen en terugkoppeling naar inwoners.

- Participatieadviseurs zijn nu te vaak eenpitters. Duurzame verankering vraagt om meer capaciteit en minder projectmatig werk. Het einddoel is dat iedere ambtenaar participatie standaard in de toolbox heeft.

Veranderopgaven

- Er is een breed gedeeld besef van 'samen' nodig – participatie niet alleen vanuit de overheid, maar ook vanuit inwoners zelf.
- Participatie moet structureel worden verweven in de overheidsorganisatie, niet als los project maar als integraal onderdeel van elk beleidstraject.
- Er moet veel meer gebruik worden gemaakt van online middelen. Dat verlaagt de drempel en vergroot de legitimiteit van participatie doordat meer mensen kunnen deelnemen.
- Juridische slagkracht ontbreekt nu vaak – er is weinig ruimte om inwoners echt invloed te geven. Dat moet veranderen.

Spanningen en blinde vlekken

De bijeenkomst leverde een rijke oogst op aan ervaringen, frustraties en ambities uit de dagelijkse participatiepraktijk. Het gezamenlijke gesprek met de groep bracht de belangrijkste observaties duidelijk naar voren. Tegelijkertijd tekenden zich ook enkele spanningen en blinde vlekken af waar tijdens de bijeenkomst minder aandacht voor was, maar die voor een goed begrip van participatie zeker zo relevant zijn. Daarom sluiten we dit verslag af met enkele thema's die zeker nog vervolgonderzoek verdienen.

Spanningen

Institutioneel versus cultureel

De weg naar succesvolle participatie vraagt eigenlijk om twee dingen: de juiste randvoorwaarden én een andere houding en werkwijze. Juridische verankering, structurele capaciteit en een duidelijk mandaat zijn noodzakelijk – zonder die basis blijft participatie persoonsafhankelijk, projectmatig en incidenteel. Tegelijkertijd moet er ook een cultuurverandering plaatsvinden: de overheid moet anders gaan werken, moet transparant zijn over de mogelijkheden en moet zeggenschap uit handen durven geven. Het risico bestaat dat beide kanten naar elkaar blijven wijzen; de realiteit is waarschijnlijk dat het van beide kanten tegelijkertijd moet komen.

Vakspecialisme versus brede inbedding

Het vraagstuk van vakmanschap bracht een andere spanning aan het licht: hoe meer participatie als serieus specialisme wordt erkend, hoe groter het risico dat het een geïsoleerd domein in de organisatie blijft. Beide opvattingen – participatie als vak apart en participatie als gedeelde verantwoordelijkheid van iedere ambtenaar – werden breed gedeeld. En waarschijnlijk hoeven ze elkaar dan ook niet uit te sluiten: de vakspecialisten zijn nodig als katalysator, adviseur en expert, tegelijkertijd zal de participatiepraktijk gemeengoed moeten worden binnen de overheidsorganisatie.

Participatie vanuit overheid of gemeenschapskracht vanuit samenleving?

Deze spanning bleef grotendeels impliciet, maar kwam af en toe naar voren in de gesprekken over de werkwijze van de overheid. Want vrijwel alle gesprekken deze middag gingen over hoe de overheid participatie beter moet organiseren: beter voorbereiding, betere professionals, betere terugkoppeling. Maar daaronder ligt ook de vraag: wie is initiatiefnemer? De klassieke participatie vertrekt vanuit de beleidsagenda van de overheid en nodigt burgers uit daarop te reageren. Tegelijkertijd is er een groeiende beweging die deze logica omdraait: de overheid sluit aan bij initiatieven die al in de samenleving spelen.

Blinde vlekken

De burger als afwezige

De bijeenkomst bestond vrijwel uitsluitend uit professionals die over participatie spraken en reflecteerden op hun vak. Dat gebeurde niet met de burgers voor wie de participatie bedoeld is. Dat was een bewuste keuze – de bijeenkomst was primair bedoeld om met de mensen in gesprek te gaan die participatie organiseren – maar dat laat onverlet dat er ook veel valt te leren van het burgerperspectief. Niet alleen voor de vraag hoe participatie zo inclusief en toegankelijk mogelijk georganiseerd kan worden, maar ook voor de vraag wat we van de burger mogen verwachten als het gaat om democratisch burgerschap, bereidheid tot compromis, kennis van het systeem.

Inbedding in de representatieve democratie

Burgerparticipatie is een vorm van democratie die in theorie op gespannen voet staat met de representatieve democratie. De vraag hoe de invloed en zeggenschap van burgers zich verhouden tot het mandaat van de gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders is ingewikkeld: ook als de bereidheid bestaat om invloed uit handen te geven en hier vooraf afspreken over zijn gemaakt, blijft het lokale bestuur verantwoordelijk. Dit kan in de praktijk makkelijk tot spanningen leiden als de participatie een uitkomst oplevert die haaks staat op de meerderheid in de raad of de uitgangspunten van een coalitieakkoord. Hoewel spanningen met de gemeenteraad wel naar voren kwamen in de gesprekken, bleef het fundamentele constitutionele vraagstuk nog grotendeels onbesproken; er werden dan ook opvallend weinig voorstellen gedaan voor een grootschalige verbouwing van het huis van Thorbecke.

Participatie als hindermacht

De bijeenkomst besprak participatie grotendeels in positieve termen, als iets dat beter moet en voor heel veel deelnemers ook als iets dat meer moet gebeuren als het goed gebeurt. Daarmee bleef een belangrijke keerzijde onderbelicht: participatie wordt in de praktijk helaas ook door individuele burgers of organisaties ingezet om plannen te vertragen of te blokkeren. Die grens is natuurlijk niet zwart-wit – soms is weerstand legitiem, zijn zorgen terecht en biedt participatie ook de gerechtvaardigde mogelijkheid een plan af te wijzen – maar er bestaan zeker ook gevallen waarin een goed georganiseerde minderheid het algemeen belang kan gijzelen, of waarin de dreiging van obstructie het bestuur er op voorhand van weerhoudt om überhaupt aan participatie te beginnen.

1.8 Vervolg ROB-adviestraject

De bijeenkomst van 16 juni heeft waardevolle inzichten opgeleverd die een belangrijke rol spelen in het verdere adviestraject. De Raad voor het Openbaar Bestuur verdiept de opgehaalde bevindingen de komende maanden langs de drie lijnen van voorwaarden, vakmanschap en veranderopgaven: de juridische en institutionele randvoorwaarden voor goede participatie, de professionalisering van het vakgebied, en de structurele veranderingen die nodig zijn in de cultuur en werkwijze van de overheid. De ROB voert hiervoor de komende tijd verdere gesprekken met experts en ervaringsdeskundigen.

Bijzondere aandacht gaat uit naar perspectieven die tijdens de bijeenkomst onderbelicht bleven: het burgerperspectief, de verhouding tussen participatie en de representatieve democratie, en de keerzijde van participatie als instrument van vertraging of blokkade.

Het advies verschijnt begin 2027.

BIJLAGE: Participatietijdlijn Raad voor het Openbaar Bestuur

A: Voorbereiding & Ontwerp

Stap 1: Ambitie & kaders

Kernvraag: Wat is het doel en de politieke speelruimte?

Aandachtspunten:

- Was de juridische en financiële basis van de participatie op orde?
- Hadden de deelnemers voldoende ruimte voor invloed?

Stap 2: Belanghebbenden & doelgroep

Kernvraag: Wie moeten aan tafel zitten?

Aandachtspunten:

- Was er vooraf een goede doelgroepanalyse gemaakt?
- Werden naast de 'usual suspects' ook stille en kwetsbare groepen bereikt?

Stap 3: Spelregels & ontwerp

Kernvraag: Hoe is het proces ingericht?

Aandachtspunten:

- Werd een geschikte participatievorm uitgekozen?
- Waren de verwachtingen vooraf duidelijk voor de ambtelijke organisatie, het bestuur en de deelnemers?

B: Informeren & Activeren

Stap 4: De uitnodiging & toegankelijkheid

Kernvraag: Hoe wordt de doelgroep bereikt en geactiveerd?

Aandachtspunten:

- Was de uitnodiging begrijpelijk, laagdrempelig en aantrekkelijk opgesteld?
- Waren de ontmoetingslocaties en -tijdstippen fysiek en digitaal voor iedereen toegankelijk?

Stap 5: Communicatie & informatie

Kernvraag: Worden de deelnemers goed geïnformeerd?

Aandachtspunten:

- Kregen deelnemers vooraf objectieve, begrijpelijke en volledige informatie om een goede afweging te kunnen maken?
- Werd dezelfde (begrijpelijke) taal gesproken en werd ambtelijk jargon vermeden?

C: Dialoog & Beleidsvorming

Stap 6: Het gesprek

Kernvraag: Hoe verloopt de interactie?

Aandachtspunten:

- Was er ruimte voor een open dialoog waarin verschillende belangen en perspectieven op tafel mochten komen?
- Werd er naar elkaar geluisterd en was de gekozen werkvorm effectief?

Stap 7: De beleidsvorming

Kernvraag: Hoe is de inbreng vertaald naar concrete plannen?

Aandachtspunten:

- Hoe werd de opbrengst uit de dialoog gewogen en verwerkt in concept-beleid of scenario's?
- Was de vertaling van de inbreng naar beleidsopties transparant en herkenbaar voor de deelnemers?

D: Impact en Evaluatie

Stap 8: Het politieke besluit

Kernvraag: Wat heeft het bestuur met de resultaten gedaan?

Aandachtspunten:

- Hoe woog het college of de gemeenteraad de opbrengst van de participatie mee in het definitieve besluit?
- Werden de vooraf gestelde kaders (uit stap 1) goed gebruikt?

Stap 9: De terugkoppeling

Kernvraag: Hoe zijn de keuzes achteraf verantwoord en teruggekoppeld?

Aandachtspunten:

- Hebben deelnemers een heldere en gemotiveerde terugkoppeling van het besluit gekregen?
- Werd expliciet uitgelegd waarom inbreng wel of niet was overgenomen?

Stap 10: Leren & evalueren

Kernvraag: Wat is er meegenomen naar een volgend proces?

Aandachtspunten:

- Is het proces met de deelnemers en de interne organisatie geëvalueerd?
- Zijn er besluiten genomen of veranderingen doorgevoerd met oog op toekomstige participatie?