



Een evaluatieonderzoek naar de participatienota *"Samen maken we Berg en Dal"*

Uitgevoerd door: **Robin Qaddouri**

Datum: **25 mei 2026**



Universiteit Utrecht



Berg en Dal

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Leeswijzer	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
2. Aanleiding	9
3. Vraagstelling	10
3.1 <i>Onderzoeksvraag</i>	10
3.2 <i>Deelvragen</i>	10
4. Onderzoeksverantwoording	11
4.1 <i>Methodologische verantwoording</i>	11
4.2 <i>Onderzoeksafbakening</i>	12
4.3 <i>Onderzoeksmethoden</i>	13
5. Documentenanalyse	15
6. Literatuuronderzoek	18
7. Bijeenkomsten	21
7.1 <i>Bijeenkomst team Ruimtelijke Ontwikkeling en team Participatie</i>	21
7.2 <i>Bijeenkomst adviesgroep Burgerparticipatie</i>	21
8. Emperische resultaten	24
8.1 <i>Bevindingen uit interviews</i>	24
8.2 <i>Bevindingen uit de inwonersenquête</i>	28
9. Conclusie	32
9.1 <i>Discussie</i>	32
9.2 <i>Bevindingen</i>	33
9.3 <i>Aanbevelingen</i>	35
Bibliografie	38
Bijlagen	40
<i>Bijlage 1 Topiclijsten interviews</i>	40
<i>Bijlage 2 Definities en afkortingen</i>	42
<i>Bijlage 3 Reactie adviesgroep Burgerparticipatie op concept-aanbevelingen</i>	44

Voorwoord

In dit evaluatieonderzoek, dat ik heb uitgevoerd in het kader van mijn afstudeerstage bij de gemeente Berg en Dal, staat burgerparticipatie centraal. De afgelopen vier maanden heb ik mij verdiept in de manier waarop de huidige participatienota *Samen maken we Berg en Dal* (2021) in de gemeentelijke praktijk functioneert en wordt toegepast.

Het onderzoek richt zich op de evaluatie van deze nota en heeft als doel om concrete aanbevelingen te formuleren voor de herziening ervan. Daarbij staat de vraag centraal hoe de nota, als hoeksteen van het gemeentelijke participatiebeleid, beter kan aansluiten op de praktijk en hoe de inwoner hierin nog centraler kan worden gesteld.

In dit onderzoek wordt onder meer onderzocht wat de positie van de nota is binnen het gemeentelijk handelen, welke randvoorwaarden nodig zijn om de nota effectiever te maken, in hoeverre sprake is van een gedeelde visie op burgerparticipatie, op welke wijze participatie-instrumenten worden ingezet en hoe participatietrajecten worden vormgegeven.

Een belangrijke factor binnen burgerparticipatie betreft het managen van verwachtingen. Heldere en consistente communicatie over doelstellingen, kaders en de mate van invloed die inwoners daadwerkelijk kunnen uitoefenen, is cruciaal om realistische verwachtingen te waarborgen en teleurstellingen in het participatieproces te voorkomen.

De totstandkoming van dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de inzet van de vele betrokkenen die tijd hebben vrijgemaakt om hun inzichten en ervaringen met mij te delen. Er is gesproken met een brede vertegenwoordiging van binnen en buiten de gemeente: van wethouders en beleidsmedewerkers tot opbouwwerkers, leden van de adviesgroep Burgerparticipatie en uiteraard de inwoners van de gemeente Berg en Dal zelf. Hun bijdrage vormt de inhoudelijke basis van dit onderzoek.

Ik hoop dat de in dit rapport geformuleerde aanbevelingen een waardevolle bijdrage zullen leveren aan de herziening van de nota en aan de verdere doorontwikkeling van het participatiebeleid binnen de gemeente Berg en Dal.

Dank aan iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek.

Robin Qaddouri
Groesbeek, 25 mei 2026

Leeswijzer

Het rapport begint met een samenvatting waarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd. Daarna volgen de inleiding in hoofdstuk 1 en de aanleiding in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 3 betreft de vraagstelling, waarin de centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd en deze wordt vertaald naar deelvragen. Hoofdstuk 4 beschrijft de afbakening van het onderzoek, waarin expliciet wordt ingegaan op wat wel en niet binnen de scope van dit onderzoek valt en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Ook de gehanteerde onderzoeksmethoden worden hierin toegelicht.

De inhoudelijke hoofdstukken zijn onderverdeeld per onderzoeksmethode. Hoofdstuk 5 beschrijft de uitkomsten van de documentenanalyse, hoofdstuk 6 betreft het literatuuronderzoek. Hoofdstuk 7 richt zich op het verslag van een bijeenkomst tussen team Participatie en team Ruimtelijke Ontwikkeling over burgerparticipatie en een bijeenkomst tussen de onderzoeker en de adviesgroep Burgerparticipatie. Tot slot beschrijft hoofdstuk 8 de empirische resultaten, met een weergave van de interview- en enquête-uitkomsten.

Hoofdstuk 9 betreft de conclusie van het onderzoek. Dit hoofdstuk bestaat uit de discussie, de belangrijkste bevindingen en de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met de bibliografie en de bijlagen: Bijlage 1 Topiclijsten interviews, Bijlage 2 Definities en afkortingen en Bijlage 3 Reactie adviesgroep Burgerparticipatie op concept-aanbevelingen.

Samenvatting

Kernbevindingen

Centraal in dit onderzoek staat de vraag: *“In welke mate bevordert de nota ‘Samen maken we Berg en Dal’ (2021) het gemeentelijke participatiebeleid, en hoe kan de nota worden herzien om de effectiviteit en uitvoer van dit beleid te versterken?”*

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de nota *Samen maken we Berg en Dal* (2021) een solide basis biedt voor de invulling van het participatiebeleid in de gemeente Berg en Dal, maar dat belangrijke aspecten onvoldoende of niet expliciet zijn uitgewerkt. Er is daarom voldoende ruimte voor herziening en voor verdere concretisering van de nota, zodat deze effectief als leidend kader voor burgerparticipatie kan fungeren (voor de volledige onderbouwing van deze conclusie wordt u verwezen naar paragraaf **9.2 Bevindingen**).

Wat gaat er goed?

De beschikbare meetlatten voor fysieke en sociale initiatieven op de gemeentelijke website bieden initiatiefnemers duidelijke richtlijnen bij het vormgeven van hun initiatief. Daarnaast dragen zij bij aan de voorspelbaarheid van de gewenste mate van participatie.

Het digitale burgerparticipatieplatform *Samen Berg en Dal.nl* blijkt een effectief middel om inwoners te informeren over participatiemogelijkheden en lopende projecten. Hoewel het platform slechts door een kleine groep inwoners actief gebruikt wordt, is deze groep erg positief over het gebruik ervan. Ook projectleiders, wethouders en beleidsmedewerkers waarderen het platform als zeer positief. Daarnaast zijn er voldoende mogelijkheden om het gebruik binnen de gemeente verder uit te breiden en om meer mensen met een account te activeren om het platform daadwerkelijk te gebruiken.

Daarnaast wordt van de in ontwikkeling zijnde toolbox vrijwel unaniem verwacht dat deze voorziet in de behoefte aan meer structuur en een eenduidige werkwijze, mits betrokkenen voldoende praktische handvatten krijgen om participatietrajecten vorm te geven.

Tot slot valt op dat binnen de gehele gemeentelijke organisatie de waarde van burgerparticipatie en een actieve inzet van de gemeente hierin breed wordt erkend. De organisatie toont een lerende houding en een open instelling, waarbij er weinig inhoudelijke verschillen van inzicht bestaan tussen de afdelingen. Kortom, er is een stevige basis aanwezig om op voort te bouwen.

Wat kan er beter?

Ondanks de positieve uitgangspunten bestaat er een duidelijke kloof tussen de bereidheid van inwoners om deel te nemen en hun daadwerkelijke participatie. Dit wordt onder meer veroorzaakt door beperkte bekendheid met bestaande instrumenten en onduidelijke communicatie over lopende en afgeronde participatietrajecten, waardoor het vertrouwen van burgers in de gemeente wordt ondermijnd. Binnen de gemeente ontbreekt bovendien consistentie en structuur: de nota *Samen maken we Berg en Dal* is weinig bekend en biedt onvoldoende houvast voor effectieve toepassing in de praktijk. Ook het verwachtingsmanagement verdient aandacht; inwoners ervaren regelmatig weinig zichtbare invloed op besluitvorming, wat kan leiden tot gevoelens van schijnparticipatie. Ten slotte is inclusiviteit onderontwikkeld: minder zichtbare of digitaal minder vaardige groepen worden niet altijd effectief bereikt. Deze punten zijn gedetailleerd beschreven in paragraaf **9.2 Bevindingen**.

Kernboodschap

Op de centrale vraag kan worden geconcludeerd dat de huidige nota het gemeentelijke participatiebeleid slechts gedeeltelijk bevordert, maar dat herziening en verdere concretisering noodzakelijk zijn om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het beleid te versterken. De bevindingen benadrukken dat de huidige nota gestructureerder moet worden ingericht, met expliciete aandacht

voor randvoorwaarden, rollen en situaties waarin participatie plaatsvindt, evenals het gebruik van diverse participatie-instrumenten. Daarnaast is heldere communicatie, inclusief terugkoppeling naar inwoners, essentieel om vertrouwen en effectiviteit te waarborgen. De kernopgave ligt dus niet in meer participatiebereidheid, maar in het versterken van de organisatorische en procedurele randvoorwaarden die participatie daadwerkelijk mogelijk maken.

Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn bedoeld om de gemeenteraad van de gemeente Berg en Dal te ondersteunen bij het sturen op kaders en ambities rondom burgerparticipatie en om concrete handvatten te bieden voor de herziening van de nota. Centraal staat dat burgerparticipatie een middel is om betere besluiten te nemen en draagvlak en vertrouwen bij inwoners te vergroten.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die voor de nota gelden (nota-specifieke aanbevelingen) en aanbevelingen die het kunnen verbeteren participatiebeleid (aanbevelingen voor het gemeentelijke participatiebeleid). Voor dit onderscheid is gekozen omdat niet alle aanbevelingen geschikt zijn binnen de scope van een nota, bijvoorbeeld omdat ze te gedetailleerd of te uitvoerend van aard zijn.

Nota-specifieke aanbevelingen

- *Stel verwachtingsmanagement centraal in de nota*

Stel verwachtingsmanagement centraal in de herziene nota door te communiceren dat burgerparticipatie per onderwerp of proces kan verschillen en niet altijd in dezelfde mate mogelijk is. Inwoners mogen verwachten dat de gemeente of een andere initiatiefnemer hen meeneemt in het participatieproces, tijdig terugkoppeling geeft en transparant is over de uiteindelijke besluitvorming. Maar niet dat participeren standaard meebeslissen betekent.

Verwachtingsmanagement vraagt daarbij niet alleen aandacht richting inwoners, maar ook binnen de interne organisatie. Medewerkers, bestuurders en initiatiefnemers moeten vooraf duidelijkheid hebben over het doel van participatie, de ruimte voor invloed en de manier waarop input wordt gewogen, zodat intern consistent wordt gehandeld en extern heldere verwachtingen kunnen worden gecommuniceerd. Het advies is om de participatieladder hierbij als uitgangspunt te gebruiken, maar te benadrukken dat dit niet altijd betekent dat van onder naar boven wordt gewerkt: soms is informeren voldoende, terwijl in andere gevallen een hogere trede, zoals meebeslissen of coproductie, passend kan zijn. Het doel is niet om altijd maximale zeggenschap bij burgers te leggen, maar om verwachtingen af te stemmen en een zorgvuldig participatieproces te waarborgen waarin besluitvorming geen verrassing is.

- *Vergroot de transparantie van besluitvorming*

Veranker de relevantie van transparante besluitvorming expliciet in de nota en verwijst voor de verdere invulling hiervan naar onderliggende documenten, zoals een handboek voor medewerkers en een publieksversie van dit handboek voor inwoners, en beschrijf daarin helder hoe participatie-input wordt gewogen, overgenomen of afgewezen, inclusief de wijze waarop terugkoppeling aan inwoners vorm hoort te krijgen.

- *Geef het uitdaagrecht ('Right to Challenge') een plek in de nota*

Neem het uitdaagrecht expliciet op in de nota en licht toe hoe de gemeente dit ziet en op welke wijze dit wordt geïntegreerd in het participatiebeleid. Geef daarbij ook een praktische uitwerking, bijvoorbeeld via *Samen Berg en Dal.nl*, waar inwoners informatie kunnen vinden over het uitdaagrecht en hier gebruik van kunnen maken. Op deze manier stimuleert de nota bottom-up participatie, waarbij de gemeente geen behoefte hoeft te creëren maar kan inspelen op initiatieven en behoeften vanuit de samenleving.

- **Formuleer een duidelijke visie op en positionering van burgerparticipatie.**

Formuleer een duidelijke, normatieve visie op burgerparticipatie waarin de gemeente expliciet positie inneemt. Overweeg daarbij of deze visie wordt opgenomen in de nota zelf, of dat hiervoor een apart *visiedocument* wordt ontwikkeld. In dat geval kunnen kernbegrippen zoals de participatieladder en democratisch eigenaarschap centraal worden gesteld en nader worden uitgewerkt, inclusief hoe de gemeente hier in de praktijk invulling aan geeft.

Zorg er in ieder geval voor dat de nota voldoende concreet is en fungeert als een richtinggevend kader (hoeksteen) voor zowel de interne organisatie, de raad als de inwoners: het raamwerk waarbinnen het bredere participatiebeleid van de gemeente, inclusief participatie-instrumenten, wordt vormgegeven en toegepast.

Er wordt onder meer ingegaan op het feit dat participatie niet altijd in dezelfde mate kan worden ingezet of toegepast, onder andere vanwege landelijke wet- en regelgeving. Ook wordt toegelicht in welke situaties participatie wordt begrensd, zoals bij:

- spoedeisende besluitvorming waarbij snelheid cruciaal is;
- veiligheids- of privacygevoelige vraagstukken;
- situaties waarin sprake is van technische of uitvoeringsgerichte besluiten met beperkte beleidsvrijheid;
- trajecten met al vastgestelde beleidskaders of juridische verplichtingen.

Door deze expliciete stellingname ontstaat een helder kompas voor de organisatie, met ruimte voor discussie en reflectie. Dit draagt ook bij aan beter verwachttingsmanagement, doordat vooraf duidelijker wordt wat participatie wel en niet kan betekenen en welke invloed mogelijk is.

Dit vergroot de toepasbaarheid zonder de nota te detailleren tot een volledig werkdocument: het gaat om voldoende houvast, niet om uitputtende scenario's.

Aanbevelingen voor het gemeentelijke participatiebeleid

- **Breng doelgroepenbereik en ondervertegenwoordiging in kaart**

Er is momenteel geen inzicht in het daadwerkelijke doelgroepenbereik. Onderzoek daarom welke doelgroepen worden bereikt en welke ondervertegenwoordigd zijn binnen participatietrajecten, inwonersinitiatieven en inwonersavonden.

- **Ontwikkel een gerichte communicatiestrategie**

Ontwikkel op basis van de uitkomsten van de bovenstaande aanbeveling een communicatieplan met strategieën zoals meertalige en visuele communicatie (bijvoorbeeld infographics, samenvattingen en video's), gericht op laaggeletterden, anderstaligen en minder digitaal vaardigen, en evalueer de effectiviteit hiervan (bijvoorbeeld met behulp van de PDCA-cyclus voor continue monitoring en bijsturing).

- **Investeer in kennisdeling**

Werk de in ontwikkeling zijnde toolbox uit op basis van best practices uit eerdere participatietrajecten. Zorg daarnaast voor actieve interne bekendmaking om het leren van eerdere ervaringen te stimuleren. Veranker de toolbox als een breed gedragen instrument van en voor de hele organisatie.

- **Investeer in de digitale infrastructuur**

Investeer in *Samen Berg en Dal.nl* als hét digitale burgerparticipatieplatform van de gemeente. Positioneer het platform als centrale plek voor alle vormen van burgerparticipatie, waaronder het uitdaagrecht. Hierdoor krijgt het platform naast de informatieve functie de mogelijkheid tot meer interactie. Dit brengt gemeente en inwoners laagdrempelig met elkaar in contact en stimuleert initiatiefnemerschap.

- *Specificeer de meetlatten voor sociale en fysieke initiatieven.*

Op de gemeentewebsite is onder de pagina “U start een initiatief” toegelicht hoe inwoners stap voor stap een initiatief kunnen opzetten, inclusief de afweging of een vergunning nodig is en welke rol de gemeente daarbij heeft (er zijn verschillende opties: vergunning nodig, geen vergunning maar wel gemeentelijke rol, of geen gemeentelijke rol), evenals de mogelijke ondersteuning en samenwerking met de gemeente.¹

Werk deze meetlatten verder uit door deze explicieter te laten aansluiten op de drie hoofdroutes. Werk met name het middensegment (geen vergunning, maar wel gemeentelijke rol) nader uit.

Differentieer dit segment in heldere subcategorieën met herkenbare praktijkvoorbeelden, zodat beleidsmedewerkers initiatieven consistentere kunnen plaatsen in de juiste mate van gemeentelijke betrokkenheid en passende begeleidingsvorm. Dit helpt ook inwoners om hun initiatief beter te herkennen en te plaatsen binnen de juiste categorie.

- *Informeer de raad via informatienota's over participatieprocessen*

Maak als gemeentelijke organisatie gebruik van informatienota's om bijvoorbeeld één keer per jaar de gemeenteraad te informeren over lopende of afgeronde participatieprocessen, en de gemaakte afwegingen, zodat de aandacht niet alleen uitgaat naar de uitkomsten, maar nadrukkelijk ook naar de processen. Participatie is een traject van dialoog, afweging en besluitvorming, niet alleen een middel om tot uitkomsten te komen.

- *Versterk de samenhang tussen participatiekaders*

Versterk de samenhang tussen de formele besluitvormingsstructuur uit de verordening en de meetlatten voor fysieke en sociale initiatieven door deze explicieter op elkaar af te stemmen. Dit kan bijdragen aan meer eenduidigheid, voorspelbaarheid en transparantie in de toepassing van participatie binnen gemeentelijke besluitvorming.

- *Ontwikkel sjablonen voor participatieplannen*

Ontwikkel een toegankelijk sjabloon voor een participatieplan voor inwoners en publiceer dit op Samen Berg en Dal, zodat initiatiefnemers en inwoners beschikken over een duidelijk en uniform hulpmiddel voor het opzetten, uitvoeren en communiceren van participatieprocessen.

¹ Berg en Dal, Gemeente. *Stappenplan: “U start een initiatief”*. <https://www.bergendal.nl/u-start-een-initiatief>.

1. Inleiding

De geschiedenis van burgerparticipatie in Nederland laat een geleidelijke verschuiving zien van een traditioneel representatief democratisch stelsel naar een meer interactieve vorm van bestuur. Waar burgers in de naoorlogse periode vooral indirect invloed uitoefenden via verkiezingen, ontstond vanaf de jaren zestig en zeventig steeds meer aandacht voor inspraak en democratisering, onder druk van maatschappelijke bewegingen die meer zeggenschap eisten over beleid dat hun leefomgeving raakte. Dit leidde tot de introductie van formele inspraakprocedures en later tot vormen van interactieve beleidsvorming, zoals klankbordgroepen en wijkparticipatie.² Vanaf de jaren 2010 is deze ontwikkeling verder verbreed onder invloed van de *participatiesamenleving*, waarbij niet alleen inspraak, maar ook samenwerking, co-creatie en burgerinitiatief centraal zijn komen te staan, ondersteund door nieuwe digitale mogelijkheden die de toegankelijkheid van participatie hebben vergroot.³

Op landelijk niveau is burgerparticipatie uitgegroeid tot een belangrijk uitgangspunt van goed openbaar bestuur. Het past binnen de bredere ontwikkeling waarin de overheid steeds meer samenwerkt met inwoners, maatschappelijke organisaties en andere betrokken partijen bij het vormgeven van beleid. Dit sluit aan bij de gedachte van de *participatiesamenleving*, waarin de overheid niet alleen stuurt, maar ook ruimte biedt aan initiatief en inbreng vanuit de samenleving. Effectieve participatie kan leiden tot beter afgestemd beleid, meer draagvlak voor besluiten en een grotere mate van vertrouwen tussen overheid en inwoners. Tegelijkertijd draagt het bij aan democratische legitimiteit, omdat inwoners zich gehoord en betrokken voelen bij beslissingen die hun leefomgeving raken.⁴

Een belangrijk aandachtspunt binnen deze ontwikkeling is dat burgerparticipatie in de praktijk verschillende vormen kan aannemen, variërend van raadplegen tot meebeslissen en zelforganisatie. De mate van invloed die inwoners daadwerkelijk hebben, verschilt daarbij per traject en beleidsfase. Juist deze variatie maakt burgerparticipatie tot een dynamisch en soms complex proces, waarin verwachtingen van inwoners en mogelijkheden van de gemeente goed op elkaar afgestemd moeten worden. Wanneer dit niet gebeurt, kan er sprake zijn van teleurstelling of het gevoel dat participatie vooral symbolisch is.⁵ Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat zorgvuldig ingerichte participatieprocessen niet alleen de kwaliteit van beleid verbeteren, maar ook bijdragen aan wederzijds begrip tussen overheid en samenleving en het versterken van lokale democratische processen.⁶

Daarnaast speelt ook de rol van vertrouwen een centrale factor in het succes van participatie. Wanneer inwoners merken dat hun inbreng daadwerkelijk wordt meegenomen in besluitvorming, versterkt dit het vertrouwen in de lokale overheid en de bereidheid om in de toekomst opnieuw deel te nemen.⁷ Andersom kan een gebrek aan terugkoppeling of zichtbare invloed juist leiden tot afstand tussen overheid en samenleving. Daarom wordt binnen veel gemeenten steeds meer aandacht besteed aan duidelijke communicatie, transparantie over keuzes en het terugkoppelen van resultaten. Dit maakt participatie niet alleen een middel om beleid te verbeteren, maar ook een belangrijk instrument om de relatie tussen overheid en inwoners duurzaam te versterken. Binnen de gemeente Berg en Dal is duidelijk dat participatie nadrukkelijk op de voorgrond staat.⁸

² Geerten Boogaard, Frank Hendriks, Will Tiemeijer, en Nanke Verloo, *Burgerparticipatie op nationaal niveau: Essaybundel met reflecties uit wetenschap en praktijk* (Den Haag: Kennisknooppunt Participatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2024), 22–26, <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/07/22/essaybundel-burgerparticipatie-op-nationaal-niveau/Essaybundel+burgerparticipatie+op+nationaal+niveau.pdf>.

³ Ibidem., 36.

⁴ Sociaal-Economische Raad (SER), “Burgerparticipatie: op zoek naar álle stemmen,” geraadpleegd 6 mei 2026, <https://www.ser.nl/nl/actueel/zicht/op/art-burgerparticipatie>.

⁵ Boogaard, Hendriks, Tiemeijer, en Verloo, *Burgerparticipatie op nationaal niveau*, 22–26.

⁶ Ibidem., 24.

⁷ Ibidem., 22–23.

⁸ Ibidem., 22.

2. Aanleiding

De gemeente Berg en Dal hecht grote waarde aan de betrokkenheid van inwoners bij beleid en besluitvorming. Om dit formeel te bekrachtigen is dit vastgelegd in de in 2021 vastgestelde nota *Samen maken we Berg en Dal*. Hierin staat beschreven dat beleid waar mogelijk niet alleen vóór, maar ook samen met inwoners wordt ontwikkeld. Het doel is om burgerparticipatie, gemeenschapszin en maatschappelijke betrokkenheid te versterken en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de behoefte om deze nota te evalueren en te bezien of en in hoeverre deze nog aansluit bij de huidige praktijk en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie binnen de gemeente.

Deze behoefte wordt versterkt door actuele en aankomende ontwikkelingen, waaronder de recent gehouden gemeenteraadsverkiezingen. De nieuw geïnstalleerde gemeenteraad zal belangrijke keuzes moeten maken over de inrichting en doorontwikkeling van burgerparticipatie. Dit vraagt om actuele inzichten in de werking en effectiviteit van het huidige beleid.

Tegen deze achtergrond is dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de beleidsmedewerkers participatie van de gemeente Berg en Dal. Het doel is om het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad te voorzien van een actueel inzicht in de werking van de huidige nota en het daaruit voortvloeiende participatiebeleid. Daarbij worden zowel knelpunten als succesfactoren in kaart gebracht, met als doel het beleid toegankelijker, inclusiever en effectiever te maken door met concrete aanbevelingen voor de herziene versie van de nota te komen.

De totstandkoming van dit onderzoek is mogelijk gemaakt door de medewerking van een grote groep betrokkenen. Dit zijn in willekeurige volgorde:

- 2 opbouwwerkers van Forte Welzijn;
- 27 gemeenteambtenaren van de gemeente Berg en Dal;
- 2 wethouders van de gemeente Berg en Dal;
- 313 geënquêteerde inwoners;
- Leden van de adviesgroep Burgerparticipatie;
- 1 raadslid van de gemeente Berg en Dal;
- 1 beleidsambtenaar van de gemeente Nijmegen.

3. Vraagstelling

3.1 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

“In welke mate bevordert de nota ‘Samen maken we Berg en Dal’ (2021) het gemeentelijke participatiebeleid, en hoe kan de nota worden herzien om de effectiviteit en uitvoer van dit beleid te versterken?”

3.2 Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

- In hoeverre dragen de huidige participatie-instrumenten en communicatiestrategieën bij aan de betrokkenheid, het bereik en de ervaren invloed van inwoners van de gemeente Berg en Dal?
- Welke knelpunten in de uitvoering en organisatie belemmeren een consistente en effectieve toepassing van de nota in de praktijk?
- In welke mate sluit de nota aan bij de behoeften van verschillende doelgroepen, met aandacht voor toegankelijkheid, inclusiviteit en verwachtingsmanagement?
- Op welke wijze kan de nota worden doorontwikkeld tot een meer richtinggevend en praktisch toepasbaar kader voor de gemeentelijke organisatie?
- Wat is er nodig om de ambtelijke organisatie volledig volgens de nota te laten werken?

4. Onderzoeksverantwoording

4.1 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek gebruikt een mixed-methods benadering, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden zijn ingezet om tot de gepresenteerde onderzoeksresultaten te komen. Deze combinatie maakte het mogelijk om de nota vanuit verschillende perspectieven te analyseren.⁹

Onafhankelijke en afhankelijke variabelen

De onafhankelijke variabelen zijn de door de gemeente Berg en Dal ingezette participatie-instrumenten, communicatiemiddelen en organisatievormen, zoals inspraakavonden, bewonersbijeenkomsten, digitale participatie via *Samen Berg en Dal.nl* en beleidsstukken. De afhankelijke variabelen betreffen de ervaren betrokkenheid van inwoners, hun invloed op besluitvorming en de inclusiviteit van participatie.

Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve deel van het onderzoek vormt een documentenanalyse van beleidsstukken. Deze analyse dient om achtergrondkennis op te bouwen over de inhoud, uitgangspunten en doelstellingen van het gemeentelijke participatiebeleid. Vervolgens is een literatuurstudie uitgevoerd om inzicht te krijgen in wat de bestaande wetenschappelijke literatuur zegt over burgerparticipatie, participatiebeleid en de voorwaarden voor een effectieve inzet hiervan.

Op basis van deze uitkomsten zijn semigestructureerde topiclijsten opgesteld voor raadsleden, wethouders en beleidsmedewerkers (bijlage 2). Voor de interviews met opbouwwerkers is gebruikgemaakt van het schema voor beleidsmedewerkers, waarbij rekening is gehouden met de meer uitvoerende werkzaamheden en praktijkgerichte ervaringen van deze deelnemers.

Kwantitatief onderzoek

Het kwantitatieve deel beslaat een inwonersenquête. Deze enquête levert cijfermatige gegevens op onder meer het bereik van participatie-instrumenten, de bekendheid ervan, de ervaren toegankelijkheid van participatiemogelijkheden en de mate waarin inwoners invloed ervaren op de gemeentelijke besluitvorming. Door het gebruik van gesloten meerkeuzevragen (met toelichtingsmogelijkheden) zijn kwantitatieve data en kwalitatieve toelichtingen op deze data verzameld.¹⁰

Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van het onderzoek is geborgd door gestandaardiseerde onderzoeksmiddelen, zoals de topiclijsten (bijlage 2), waardoor willekeurige variatie beperkt bleef. De interviewgesprekken zijn opgenomen en systematisch getranscribeerd, wat interpretatiefouten minimaliseerde. Bovendien verkleinde triangulatie tussen documenten, de enquête en de interviews de kans op toevallige uitschieters of eenzijdige perspectieven.¹¹

De interne validiteit is versterkt door een duidelijke koppeling tussen onderzoeksvraag, deelvragen, gebruikte methoden en analyse. Conclusies zijn gebaseerd op meerdere databronnen en onderbouwd met empirische gegevens en relevante literatuur, om systematische fouten in interpretatie te voorkomen. De externe validiteit is bewust beperkt: het onderzoek richtte zich op de gemeente Berg en Dal en had als doel het verbeteren van het lokale participatiebeleid. Hoewel sommige bevindingen herkenbaar kunnen zijn voor andere gemeenten, was het onderzoek primair context gebonden en niet opgezet als vergelijkend of landelijk onderzoek.¹²

⁹ Nel Verhoeven, *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden* (Amsterdam: Boom, 2022): 11.

¹⁰ Uwe Flick, *An Introduction to Qualitative Research*, 6th ed. (London: SAGE Publications, 2018).

¹¹ Verhoeven, *Wat is onderzoek?*, 38.

¹² Ibidem., 88-95.

Onafhankelijkheid en objectiviteit

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Berg en Dal, met een expliciet mandaat om onafhankelijke resultaten en aanbevelingen te formuleren. De onderzoeksopzet en uitvoering, inclusief methode, analyse en interpretatie, zijn volledig zelfstandig uitgevoerd en niet beïnvloed door de opdrachtgever. Triangulatie van databronnen, documenten, interviews en een enquête versterkt de onafhankelijkheid, zodat conclusies niet afhankelijk zijn van één perspectief. Het onderzoek richt zich niet op bevestiging van bestaand beleid, maar op een kritisch en realistisch beeld van de praktijk.¹³

Gehanteerde definitie van de term burgerparticipatie

In dit onderzoek wordt burgerparticipatie verstaan als *“een manier van beleidsvoering waarbij burgers direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.”*¹⁴

4.2 Onderzoeksafbakening

Binnen de scope van het onderzoek vallen:

- De participatie-instrumenten en -methoden die door of namens de gemeente Berg en Dal worden ingezet, zoals inspraaktrajecten, bewonersbijeenkomsten, enquêtes, digitale participatie en andere vormen van inwonerbetrokkenheid;
- Het bereik en de toegankelijkheid van deze instrumenten voor verschillende groepen inwoners, waaronder moeilijk bereikbare, anderstalige en laaggeletterde doelgroepen;
- De mate waarin het participatiebeleid bijdraagt aan inclusieve en gelijkwaardige betrokkenheid van inwoners;
- De wijze waarop participatieprojecten binnen de gemeente Berg en Dal worden vormgegeven en uitgevoerd, inclusief de rolverdeling tussen gemeente, inwoners en andere stakeholders;
- De ervaringen en percepties van inwoners, beleidsmedewerkers, projectleiders, wethouders en andere stakeholders met het huidige participatiebeleid;
- De organisatie brede, organisatorische en beleidsmatige inrichting van de nota.

Buiten de scope van dit onderzoek vallen:

- De evaluatie van individuele casuïstiek of klachten van inwoners over specifieke participatietrajecten;
- Provinciale of landelijke participatietrajecten;
- Een diepgaande juridische toetsing van het gemeentelijke participatiebeleid aan wet- en regelgeving,
- Een financiële analyse of kosten-batenanalyse van het participatiebeleid;
- De beoordeling van politieke besluitvorming of inhoudelijke beleidskeuzes van het gemeentebestuur.

¹³ Ibidem., 72.

¹⁴ M. Dinjens, *Burgerparticipatie in het lokaal bestuur* (Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2010), 10.

4.3 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- Documentenanalyse;
- Inwonersenquête;
- Literatuuronderzoek;
- (Interne) bijeenkomsten;
- Interviews.

Documentenanalyse

De documentenanalyse richt zich op de visie van de gemeente op burgerparticipatie, de beleidsdoelen, de organisatorische invulling en de rol van de gemeenteraad bij kaderstelling en bijsturing. Bestudeerd zijn onder andere de beleidsnota Participatiebeleid, uitvoeringsdocumenten, handreikingen, raadsinformatiebrieven, moties en evaluaties van participatietrajecten. het bestaande participatiebeleid van de gemeente Berg en Dal, relevante beleidskaders en eerder uitgevoerde evaluaties, om inzicht te krijgen in de uitgangspunten, doelstellingen en ontwikkeling van het participatiebeleid.

Het doel van de analyse is om een samenhangend beeld te krijgen van de uitgangspunten en ambities van het beleid, de praktijktoepassing en de informatievoorziening aan de raad.

De analyse verschaft inzicht in de huidige situatie en vormt de basis voor het vervolgonderzoek naar de organisatie en ervaren impact van participatie binnen de gemeente.

Inwonersenquête

De inwonersenquête is uitgezet via het burgerparticipatieplatform Samen Berg en Dal.nl, waar abonnees automatisch per e-mail zijn geïnformeerd over de mogelijkheid tot deelname. In totaal hebben 313 personen deelgenomen aan de enquête, wat neerkomt op een respons van 17,8%. Binnen deze groep is 89% van de vragenlijsten volledig ingevuld, wat op een hoge mate van betrokkenheid onder respondenten lijkt te wijzen.

Daarnaast is er aandacht besteed aan de verspreiding via een artikel in de lokale krant *De Rozet* en via de sociale mediakanalen van de gemeente. Hierdoor is een brede groep inwoners bereikt.

De verzamelde data zijn vervolgens geanalyseerd met behulp van de ingebouwde analysetools die het platform biedt.

De respons is geografisch ongelijk verdeeld. De grootste kern binnen de gemeente (Groesbeek) is relatief sterk vertegenwoordigd, terwijl kleinere kernen minder zichtbaar zijn in de resultaten.

Daarnaast heeft 29% van de respondenten geen eenduidige of onbekende woonplaats opgegeven, wat de interpretatie van de ruimtelijke spreiding beperkt.

De combinatie van een relatief lage respons, een hoge mate van volledigheid binnen de responsgroep en een ongelijke geografische verdeling duidt op selectieve participatie. Met name meer betrokken inwoners lijken de enquête te hebben ingevuld. Dit kan wijzen op verschillen in bereik en toegankelijkheid van de enquête, waardoor de representativiteit per kern niet volledig kan worden gegarandeerd.

De enquête heeft als doel om inzicht te verkrijgen in:

- Het bereik van participatie-instrumenten;
- De bekendheid en het gebruik ervan;
- De ervaren toegankelijkheid in deelname aan participatietrajecten;
- De wijze waarop inwoners willen participeren;
- De door inwoners ervaren invloed op besluitvorming;
- De door inwoners ervaren terugkoppeling van de gemeente over lopende en afgeronde trajecten.

De enquête bestond uit gesloten meerkeuzevragen met de mogelijkheid om keuzes toe te lichten, waardoor naast kwantitatieve data ook kwalitatieve duiding mogelijk is.

Representativiteit van de inwonersenquête

De representativiteit van de inwonersenquête is benaderd door aandacht te besteden aan bereik, validiteit en betrouwbaarheid. Het bereik is vergroot door inzet van meerdere distributiekkanalen, waaronder lokale media (gemeentebld De Rozet), en sociale media-kanalen. De inwonersenquête zelf is geplaatst op burgerparticipatieplatform *Samen Berg en Dal.nl*.

Deelname aan de enquête was vrijwillig, waardoor sprake kan zijn van zelfselectie. Inwoners met een bovengemiddelde interesse in participatie of gemeentelijk beleid zijn mogelijk oververtegenwoordigd, terwijl moeilijk bereikbare groepen zoals minder digitaal vaardige inwoners, ouderen en anderstaligen mogelijk ondervertegenwoordigd zijn.

Wat betreft validiteit kan worden gesteld dat de enquête in voldoende mate meet wat zij beoogt te meten, namelijk ervaringen, betrokkenheid en percepties van inwoners ten aanzien van burgerparticipatie. De betrouwbaarheid wordt versterkt doordat alle respondenten een gestandaardiseerde vragenlijst hebben ingevuld, wat de vergelijkbaarheid van antwoorden vergroot. Het ontbreken van een aselechte steekproef maakt de generaliseerbaarheid van de resultaten naar de gehele gemeentelijke populatie echter niet mogelijk.

Interviews

Er zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met 38 sleutelpersonen binnen en rondom de gemeente, waaronder opbouwwerkers, beleidsambtenaren, wethouders en raadsleden. De interviews richtten zich op de visie en doelstellingen van de nota, de samenwerking tussen betrokken partijen, de koppeling met instrumenten en projecten en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van vooraf opgestelde topiclijsten (bijlage 1), waardoor dezelfde thema's systematisch zijn behandeld en de betrouwbaarheid van het onderzoek is versterkt. De interviews bieden kwalitatieve verdieping en aanvullende context bij de resultaten van de inwonersenquête. Om de focus op de inhoud te leggen, zijn de gegevens geanonimiseerd en wordt uitsluitend verwezen naar de functie of rol van de respondenten.

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek richt zich op wetenschappelijke artikelen en relevante rondom burgerparticipatie.

(Interne) bijeenkomsten

Daarnaast zijn interne bijeenkomsten tussen het team ruimtelijke ordening en het team participatie meegenomen in het onderzoek. Van deze interne meetings waren notulen en mailverkeer beschikbaar als input voor de onderzoeker, hoewel de onderzoeker zelf niet aanwezig was bij de bijeenkomsten. Ook is informatie verzameld uit een bijeenkomst met de adviesgroep burgerparticipatie om aanvullende inzichten vanuit de praktijk en verschillende perspectieven mee te nemen.

5. Documentenanalyse

Inclusiviteit & bereikbaarheid

De huidige nota richt zich op *alle inwoners van de gemeente Berg en Dal* en benadrukt het belang van burgerparticipatie als fundamenteel uitgangspunt binnen het gemeentelijk handelen. Hierbij wordt gesteld dat: *“het betrekken en meedoen van inwoners bij alle initiatieven, plannen, projecten, opgaven, beleid en dagelijks handelen uitgangspunt van werken is. (...) We werken in netwerken met elkaar samen.”*¹⁵ Tegelijkertijd blijft de concrete uitwerking van inclusie binnen de nota beperkt. Zo ontbreekt een nadere operationalisering gericht op specifieke doelgroepen, zoals anderstaligen, jongeren, laaggeletterden, digitaal minder vaardige inwoners en personen met fysieke of sociale beperkingen die hun deelname aan de lokale gemeenschap kunnen belemmeren.¹⁶

De Raadsinformatienota Evaluatie Participatie (2023) bevestigt deze beperking. Hierin wordt geconcludeerd dat *“de mate van inclusiviteit lastig te meten is, omdat doelgroepen niet systematisch worden geregistreerd”*.¹⁷ Dit maakt zichtbaar dat het huidige beleid vooral normatief is (beschrijft wat zou moeten), maar minder instrumenteel (hoe dit wordt gerealiseerd). De Meetlat Participatie Sociaal benadrukt wel het belang van toegankelijkheid door te stellen dat initiatieven moeten worden beoordeeld op “bereikbaarheid voor diverse doelgroepen”, maar concrete vertaling naar meertaligheid of alternatieve communicatievormen ontbreekt grotendeels.¹⁸

Doelgroepenbereik

De *Evaluatie Nota Participatie (2023)* stelt expliciet dat “er onvoldoende inzicht is in welke doelgroepen actief deelnemen en welke niet worden bereikt”.

Ook in de interne presentatie van 17 maart 2026 wordt via door deelnemers aangebrachte input benadrukt dat “bepaalde groepen inwoners structureel minder zichtbaar zijn in participatietrajecten”. Deze observatie onderstreept het ontbreken van systematische monitoring. De *Omgevingsvisie (2025)* benoemt wel het belang van “een inclusieve samenleving waarin iedereen kan meedenken”, maar geeft geen concrete indicatoren of meetmethoden om dit te realiseren.¹⁹

Burgerparticipatieplatform Samen Berg en Dal.nl

Het platform Samen Berg en Dal wordt in de participatienota beschreven als “het centrale digitale kanaal voor participatie en informatievoorziening”. In de praktijk blijkt echter dat het platform vooral functioneert als informatief kanaal.²⁰

De *Raadsinformatienota (2023)* stelt hierover dat “de digitale participatiestructuur nog in ontwikkeling is en niet volledig geïntegreerd is in het besluitvormingsproces”. Dit duidt op een kloof tussen ambitie en uitvoering. Daarnaast blijkt uit de Meetlat Participatie Fysiek dat digitale participatie wel wordt gestimuleerd, maar dat er geen uniforme standaard is voor actualisatie en beheer van content.²¹ Ditzelfde geldt voor de Meetlat Participatie Sociaal.²²

¹⁵ Gemeente Berg en Dal, *Nota Participatie: Samen maken we Berg en Dal* (Groesbeek: Gemeente Berg en Dal, 2021), <https://www.bergendal.nl/flysystem/media/nota-participatie-samen-maken-we-berg-en-dal.pdf>.

¹⁶ Ibidem.,

¹⁷ Gemeente Berg en Dal, *Raadsinformatienota: Evaluatie Nota Participatie 2023* (Groesbeek: Gemeente Berg en Dal, 2023).

¹⁸ Gemeente Berg en Dal, “Meetlat participatie sociaal,” <https://www.bergendal.nl/meetlat-participatie-sociaal>.

¹⁹ Gemeente Berg en Dal, *Omgevingsvisie Berg en Dal, Samen Berg en Dal*, <https://samenbergendal.nl/nl-NL/folders/omgevingsvisie-berg-en-dal>.

²⁰ Gemeente Berg en Dal, “Samen Berg en Dal.nl: Participatieplatform,” <https://samenbergendal.nl/nl-NL/>.

²¹ Gemeente Berg en Dal, “Meetlat participatie fysiek,” <https://www.bergendal.nl/meetlat-participatie-fysiek>.

²² Gemeente Berg en Dal, *Nota Participatie: Samen maken we Berg en Dal*.

Participatie binnen het gemeentelijke besluitvormingsproces

Figuur 1 presenteert een informeel besluitvormingsmodel dat inzicht biedt in de wijze waarop burgerparticipatie is ingebed in het gemeentelijke besluitvormingsproces van de gemeente Berg en Dal, alsmede in de momenten waarop bestuurlijke afwegingen worden gemaakt. Het schema kan worden beschouwd als een nadere uitwerking van de participatieverordening en maakt inzichtelijk hoe participatie is geïntegreerd in de beleids- en besluitvormingscyclus. Daarbij wordt voorafgaand aan het proces een afweging gemaakt over de inzet van participatie, waarna een participatieplan wordt opgesteld, de opgehaalde input wordt verwerkt en uiteindelijk besluitvorming plaatsvindt binnen zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad.

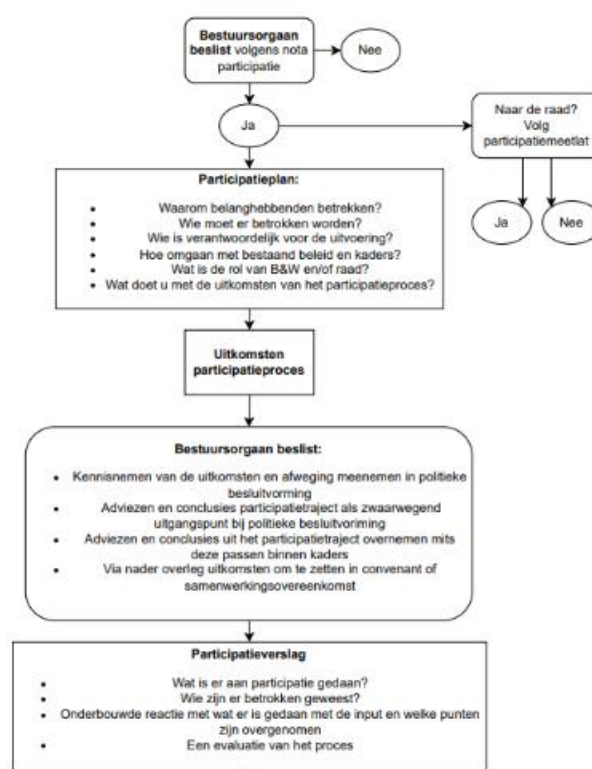
Hoewel het model informeel van aard is, is het relevant omdat het een gedetailleerd inzicht geeft in de praktische werking en fasering van participatie binnen het gemeentelijk besluitvormingsproces.

De opzet sluit aan bij de nota *Samen maken we Berg en Dal* (2021), waarin burgerparticipatie wordt benoemd als een vast onderdeel van het beleidsproces. De nadruk ligt daarbij op een gestructureerde inrichting van het proces, met aandacht voor betrokkenheid en de verwerking van input. Participatie wordt daarmee vooral procedureel verankerd in de besluitvorming.

Opvallend is dat de gemeente daarnaast werkt met zogenoemde meetlatten voor participatie bij fysieke en sociale initiatieven.²³ Deze instrumenten bieden initiatiefnemers via een puntensysteem een vooraf bepaald advies over de mate van participatie die gewenst is, variërend van enkel informeren tot het opstellen van een participatieplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Op basis van kenmerken van het initiatief wordt een inschatting gemaakt van de impact en complexiteit, waarna de meetlat een passende participatieaanpak adviseert.

Hoewel deze meetlatten bijdragen aan houvast en voorspelbaarheid in de beoordeling van initiatieven, zijn zij in figuur 1 niet expliciet terug te vinden. Het in figuur 1 weergegeven model wordt in de praktijk bovendien slechts beperkt als sturend instrument toegepast en fungeert voornamelijk als aanvullende of illustratieve weergave, in plaats van als leidend werkinstrument. Dit wijst op een zekere tweesporigheid in de praktijk van participatie: enerzijds het (weliswaar informele) besluitvormingsmodel zoals weergegeven in figuur 1, en anderzijds de meer gestandaardiseerde en digitaal ondersteunde beoordelingslogica van de meetlatten, die in de praktijk een directere rol spelen in de afweging van initiatieven.

Deze twee systemen opereren daarmee grotendeels naast elkaar. Dat kan leiden tot onduidelijkheid over welk kader in de praktijk leidend is bij de afweging van participatievormen. Tegelijkertijd liggen er juist kansen om deze instrumenten beter op elkaar aan te laten sluiten. Door de meetlatten explicieter te verankeren in het procesmodel van figuur 1, kan meer samenhang ontstaan tussen de formele besluitvorming en de praktische beoordeling van initiatieven, waardoor het geheel eenduidiger en consistentier wordt in de toepassing.



Figuur 1. Stroomschema van de participatieverordening van de gemeente Berg en Dal. Bron: Gemeente Berg en Dal, Stroomschema participatieverordening, intern document, z.d.

²³ Gemeente Berg en Dal, *Meetlat participatie sociaal.*, Gemeente Berg en Dal, *Meetlat participatie fysiek.*

Deze combinatie is interessant maar roept ook vragen op. De meetlatten suggereren een relatief technische en objectieve afweging van participatie-intensiteit, terwijl het model in figuur 1 juist ruimte laat voor bestuurlijke interpretatie en casusafhankelijke afweging. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen gestandaardiseerde scoring en de meer politieke realiteit van besluitvorming. Na uitvoering van participatie worden de resultaten meegenomen in de bestuurlijke afweging. Het bestuursorgaan bepaalt vervolgens of input wordt overgenomen, als zwaarwegend advies wordt beschouwd of enkel ter kennisname wordt meegenomen. De gemeenteraad blijft daarbij het formele eindorgaan. Uit de beleidskaders blijkt dat participatie niet bindend is, maar functioneert als ondersteunend afwegingskader.

Tot slot wordt het proces afgesloten met een participatieverslag en terugkoppeling richting inwoners. Dit draagt bij aan transparantie, maar laat onverlet dat de daadwerkelijke beslissingsmacht bij het bestuur blijft liggen. Hierdoor krijgt participatie in de praktijk vooral een adviserend en procedureel karakter, waarbij de mate van invloed sterk afhankelijk blijft van bestuurlijke interpretatie en het gekozen spoor (besluitvormingsmodel in figuur 1 versus meetlatten fysiek en sociaal).

Het is van belang dat projectleiders voldoende kennis hebben van de nota en de verordening, en het onderscheid daartussen begrijpen. Dit is essentieel om participatie doelgericht en juridisch correct in te zetten. Daarbij speelt ook de vraag welke rol de gemeente in een specifiek traject inneemt, bijvoorbeeld als regisseur, adviseur of facilitator. Het verder verduidelijken van deze rollen kan bijdragen aan een effectievere inrichting van participatieprocessen.

Deelconclusie

Inclusiviteit en bereikbaarheid zijn nog beperkt geconcretiseerd. Daarnaast functioneert *Samen Berg en Dal.nl* voornamelijk informatief, waardoor transparantie en integratie in het besluitvormingsproces nog onvoldoende zijn gerealiseerd.

Deze combinatie van een procedureel ingericht besluitvormingsmodel en gestandaardiseerde meetlatten laat zien dat participatie in vooral via vaste stappen en beoordelingskaders wordt vormgegeven. Hierdoor is de inrichting van het proces transparant en zorgvuldig, maar blijft de daadwerkelijke invloed van inwoners indirect en afhankelijk van bestuurlijke afwegingen. De aanwezigheid van twee deels naast elkaar functionerende systemen kan bovendien leiden tot verschillen in interpretatie en toepassing in de praktijk. Daarmee wordt de beoogde eenduidigheid van het participatieproces niet altijd volledig gerealiseerd.

het participatiemodel van de gemeente Berg en Dal sterk procedureel is ingericht en gericht op zorgvuldige afweging en transparantie. Figuur 1 en de nota *Samen maken we Berg en Dal* (2021) laten zien dat participatie structureel is ingebed in het beleids- en besluitvormingsproces, maar vooral een adviserend karakter heeft. De invloed van inwoners blijft indirect, omdat de gemeenteraad de eindverantwoordelijkheid behoudt en participatie-input niet bindend is. Daarnaast blijkt dat de doorgeleiding naar de raad niet altijd eenduidig is vastgelegd, wat kan leiden tot variatie in het moment en de wijze van agendering en daarmee tot minder voorspelbaarheid voor inwoners.

Opvallend is bovendien het gebruik van meetlatten voor fysieke en sociale initiatieven, die via een puntensysteem vooraf een participatieadvies geven. Dit vergroot de standaardisering, maar staat deels op spanning met het meer casusafhankelijke karakter van het besluitvormingsmodel.

Al met al krijgt participatie vooral vorm als gestructureerd en adviserend instrument, waarbij de daadwerkelijke invloed van inwoners afhankelijk blijft van bestuurlijke afweging.

6. Literatuuronderzoek

Burgerparticipatie vormt een centraal onderdeel van hedendaags gemeentelijk beleid en wordt gezien als een middel om besluitvorming te versterken en inwoners actief te betrekken bij hun leefomgeving.²⁴ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) benadrukt dat participatie zorgvuldig en systematisch moet worden vormgegeven, waarbij kennisoverdracht en actieve inwonersbetrokkenheid centraal moeten staan.²⁵ De *Wet versterking participatie op decentraal niveau* verplicht gemeenten om uiterlijk per 1 januari 2027 hun inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening, waarin inwoners niet alleen bij beleidsvorming, maar ook bij uitvoering en evaluatie worden betrokken. De wet beoogt de democratische betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen te vergroten, onder meer door het invoeren van het uitdaagrecht, waarmee inwoners gemeentelijke taken kunnen overnemen. Dit vraagt om de invoering van een participatieverordening om organisatorische en culturele veranderingen binnen gemeenten, waarbij samenwerking tussen bestuur, ambtenaren, inwoners en maatschappelijke organisaties centraal staat.²⁶

Met andere woorden: door de in 2024 aangenomen wet wordt participatie voortaan een verplicht onderdeel van het beleid van gemeenten, provincies en waterschappen.²⁷ Hierbij wordt in de academische literatuur benadrukt dat effectieve participatie alleen kan worden bereikt wanneer deze breed en inclusief wordt vormgegeven. De Sociaaleconomische Raad (SER) onderstreept daarbij dat alle stemmen, inclusief die van vaak ondervetegenwoordigde groepen, moeten worden meegenomen om te komen tot breed gedragen besluitvorming.²⁸

Dit principe van inclusiviteit krijgt in de praktijk echter pas echt betekenis wanneer ook specifieke groepen, zoals jongeren, daadwerkelijk en structureel worden betrokken. Uit onderzoek blijkt dat jongeren in veel participatietrajecten structureel worden overgeslagen of onderbelicht. Zij worden vaak niet als stakeholders gezien, soms onbewust, en mengen zich bovendien minder direct in formele besluitvormingsprocessen. Deze uitsluiting kan worden verklaard door een combinatie van institutionele en perceptuele factoren: enerzijds ontbreken er vaak formele participatiestructuren die jongeren een stem geven, anderzijds wordt hun kennis en ervaring door beleidsmakers en professionals vaak als minder relevant of onvoldoende 'professioneel' beschouwd. Hierdoor blijft de waardevolle, context specifieke expertise die jongeren uit hun directe leefomgeving kunnen bieden, onbenut, wat kan leiden tot beleidsbeslissingen die minder goed aansluiten bij hun behoeften en realiteit. Bovendien draagt deze structurele marginalisering bij aan een verminderd gevoel van participatie, wat op langere termijn kan resulteren in een grotere afstand tussen jongeren, als toekomstige burgers, en het bestuur.²⁹

In aansluiting daarop laat recente wetenschappelijke literatuur zien dat dit probleem zich niet beperkt tot jongeren, maar ook geldt voor andere groepen in de samenleving. Zo worden lager opgeleiden, mensen met een migratieachtergrond en sociaaleconomisch kwetsbare burgers eveneens structureel minder goed bereikt door participatieprocessen. Deze ongelijkheid hangt samen met verschillen in middelen, vaardigheden en toegang tot formele en informele

²⁴ Boogaard, Hendriks, Tiemeijer, en Verloo, *Burgerparticipatie op nationaal niveau*, 22–26.

²⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Aan de slag met participatie: handreiking*, <https://vng.nl/publicaties/aan-de-slag-met-participatie-handreiking>.

²⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Model participatieverordening 2024*, https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/lbr_24_051_model_participatieverordening_2024_1.pdf.

²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau," 4 juni 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/04/eerste-ka-mer-stemt-in-met-wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau>.

²⁸ SER, "Burgerparticipatie."

²⁹ Movisie, "Beschouw jongeren als expert," <https://www.movisie.nl/artikel/femke-kauling-freks-beschouw-jongeren-als-expert>.

besluitvormingskanalen.³⁰ Daarnaast benadrukken recente studies dat participatie-instrumenten in de praktijk vaak vooral hoger opgeleide en mondige burgers aantrekken. Dit leidt ertoe dat bepaalde perspectieven systematisch ondervertegenwoordigd blijven in beleidsvorming. Hierdoor ontstaat het risico dat beleid onvoldoende aansluit bij de diversiteit van de samenleving.³¹

Burgerparticipatie kan systematisch worden gemeten en geëvalueerd door het gebruik van indicatoren zoals betrokkenheidspercentages, aantal en type participatieactiviteiten, en tijdstip van betrokkenheid in besluitvormingsprocessen. Zo laat het dashboard van de gemeente Rheden bijvoorbeeld zien hoeveel inwoners deelnemen aan bijeenkomsten of digitale platforms.³² Binnen de gemeente Rheden wordt burgerparticipatie steeds meer benaderd als een structureel onderdeel van beleid in plaats van een losse activiteit. Via het dashboard *Rheden in cijfers* wordt inzichtelijk gemaakt hoe de leefbaarheid zich ontwikkelt en hoe inwoners betrokken zijn bij lokale vraagstukken. Deze datagedreven aanpak helpt de gemeente om participatie niet alleen te organiseren, maar ook te monitoren en te evalueren.³³ Hierdoor ontstaat een beter beeld van welke vormen van participatie effectief zijn en waar nog verbeterpunten liggen in de betrokkenheid van inwoners.

In methodologisch opzicht sluit de benadering van burgerparticipatie aan bij de inzichten van Verhoeven, die stelt dat onderzoek en praktijk nauw met elkaar verbonden moeten zijn om tot bruikbare en betrouwbare kennis te komen. Dit betekent dat participatie niet alleen moet worden gezien als beleidsinstrument, maar ook als een vorm van praktijkgericht onderzoek waarin ervaringen van inwoners systematisch worden verzameld en geanalyseerd. Door deze inzichten te combineren met beleidsontwikkeling ontstaat een cyclisch proces waarin beleid voortdurend wordt verbeterd op basis van nieuwe data en ervaringen uit de praktijk.³⁴

In de praktijk wordt participatie vaak ingericht via gestructureerde bijeenkomsten zoals inwonersavonden, maar blijkt uit enquêtes dat inwoners zich soms onvoldoende gehoord voelen of te laat bij processen worden betrokken. Methodieken zoals Asset Based Community Development (ABCD) bieden een perspectief waarbij de kracht en kennis van bewoners centraal staat in het opbouwen van participatie en gemeenschapsprojecten.³⁵ Landelijke platforms zoals LPB en lokale gemeenten zoals Nijmegen en Rheden geven voorbeelden van hoe participatiebeleid concreet kan worden vormgegeven en gemonitord.

De gemeente Nijmegen concretiseert participatie in een gefaseerd stappenplan waarin initiatiefnemers eerst hun plan beschrijven en een vooroverleg aanvragen, waarna zij belanghebbenden zoals buurtbewoners en wijkraden actief in kaart brengen en met hen in gesprek gaan over gevolgen, zorgen en mogelijke verbeteringen. De opbrengsten van deze gesprekken moeten vervolgens systematisch worden vastgelegd in een participatieverslag waarin zowel verwachte effecten (zoals overlast of verkeersdruk) als aangedragen ideeën worden opgenomen en teruggekoppeld richting de besluitvorming.³⁶

De PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) biedt gemeenten een systematische methode om burgerparticipatie structureel te organiseren en continu te verbeteren. In de planningsfase (Plan) worden participatiedoelen vastgesteld en strategieën ontworpen om diverse inwoners actief te betrekken, inclusief vaak ondervertegenwoordigde groepen.

³⁰ OECD, *Civic Space Scan of the Netherlands* (Paris: OECD Publishing, 2020).

³¹ Archon Fung, "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future," *Public Administration Review* 75, no. 4 (2015): 513–522.

³² Gemeente Rheden, *Rheden in cijfers (dashboard)*, <https://rheden.incijfers.nl/dashboard/>.

³³ Ibidem., z.d.

³⁴ Verhoeven, *Wat is onderzoek?*, 34–37.

³⁵ Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA), "Wat is Asset Based Community Development (ABCD)?" *LSA Bewoners*, <https://www.lsabewoners.nl/buurtbewoners-verbinden/ontwikkel-de-buurt-met-asset-based-community-development/>.

³⁶ Gemeente Nijmegen, *Samen bouwen aan de stad: participeren (participatiebeleid)*, <https://www.nijmegen.nl/diensten/bouwen/samen-bouwen-aan-de-stad/>.

Tijdens de uitvoeringsfase (Do) worden participatie-initiatieven concreet uitgevoerd, bijvoorbeeld via co-creatiebijeenkomsten of digitale platforms, waarbij inwoners als mede-experts bijdragen aan beleidsontwikkeling. In de check-fase (Check) worden gegevens verzameld over betrokkenheid, participatieactiviteiten en de kwaliteit van interactie, zodat inzicht ontstaat in wat effectief is en waar knelpunten liggen. Vervolgens stelt de act-fase (Act) gemeenten in staat beleidsaanpassingen door te voeren en participatie-instrumenten te optimaliseren, waarmee een cyclisch proces van voortdurende verbetering ontstaat. Deze systematische aanpak benadrukt dat burgerparticipatie niet slechts een incidentele activiteit is, maar een iteratief proces waarin praktijkervaringen en beleidsontwikkeling elkaar versterken en leiden tot meer inclusieve en gedragen besluitvorming.³⁷

Deelconclusie

De literatuur laat zien dat burgerparticipatie steeds meer wordt gezien als een structureel en verplicht onderdeel van gemeentelijk beleid, waarin niet alleen inspraak, maar ook uitvoering en evaluatie een rol spelen. De Wet versterking participatie op decentraal niveau benadrukt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het organiseren van inclusieve en systematische participatieprocessen waarin verschillende groepen inwoners worden betrokken.

Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat deze inclusiviteit in de praktijk niet vanzelfsprekend is, omdat met name jongeren en andere kwetsbare groepen vaak minder goed worden bereikt of gehoord. Hoewel participatie steeds vaker wordt gemonitord en geëvalueerd via data en cyclische werkwijzen, leidt dit niet automatisch tot ervaren betrokkenheid of gelijkwaardige deelname. Hierdoor blijft er een spanningsveld bestaan tussen de formele eisen aan participatie en de daadwerkelijke uitvoering ervan in de praktijk.

³⁷ Wouter Voorberg, Victor Bekkers, en Lars Tummers, "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey," *Public Management Review* 17, nr. 9 (2015): 1333–1357, <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>.

7. Bijeenkomsten

Hoofdstuk 7 beschrijft twee interne bijeenkomsten: een sessie tussen team Participatie en team Ruimtelijke Ontwikkeling (gereconstrueerd uit notulen, post-its en mailwisselingen) en een door de onderzoeker georganiseerde bijeenkomst met de adviesgroep Burgerparticipatie om de zienswijze van de adviesgroep op de herziening van de nota te bespreken.

7.1 Bijeenkomst team Participatie en team Ruimtelijke Ontwikkeling

Op donderdag 12 maart vond een bijeenkomst plaats tussen team Participatie en team Ruimtelijke Ontwikkeling. Tijdens deze sessie werden via post-its aandachtspunten en vragen verzameld met betrekking tot de verdere professionalisering van burgerparticipatie. Vanuit team Ruimtelijke Ontwikkeling werd nadrukkelijk de wens uitgesproken om participatie projectmatig aan te pakken, gecombineerd met de behoefte aan standaardformats en praktische hulpmiddelen voor het organiseren en uitvoeren van participatieprocessen.³⁸

Daarnaast werden vragen geopperd over de rol van de gemeente in gevallen waarin zij niet als initiatiefnemer optreedt, bijvoorbeeld bij initiatieven van inwoners of ontwikkelaars. Welke rol pakt de gemeente hier? Een eenduidige visie hierop ontbreekt. Er werd ook aandacht besteed aan de geldende richtlijnen voor het informeren van betrokkenen bij een (inwoners)initiatief en de toegepaste straal. Hoewel deze richtlijnen (de meetlatten fysiek en sociaal) beschikbaar zijn op de gemeentelijke website, bleek dat ze nog niet bij alle medewerkers bekend zijn. Eveneens werd de vindbaarheid van de nota en de verordening, op de interne schijf en de gemeentelijke website onder de aandacht gebracht. De bijeenkomst liet zien dat de uitvoering van participatiebeleid sterk afhankelijk is van individuele kennis en ervaring, hetgeen de noodzaak van zichtbare en eenduidige richtlijnen onderstreept.³⁹

Tot slot werd koppeling met de participatieverordening besproken, met name in relatie tot de momenten waarop participatie verplicht is, de geldende eisen, de wijze van vastlegging en de consequenties hiervan voor het werk van team Ruimtelijke Ontwikkeling. Ook hier bleek opnieuw dat er geen uniforme werkwijze bestaat, wat leidt tot verschillende inzichten, maar tegelijkertijd een grote bereidwilligheid om te standaardiseren.⁴⁰

7.2 Bijeenkomst adviesgroep Burgerparticipatie

Op 22 april 2026 spraken de onderzoeker en de adviesgroep Burgerparticipatie in het gemeentehuis in Groesbeek over de huidige nota en het participatiebeleid. De groep leverde hierbij ideeën en aanbevelingen aan vanuit hun kennis en ervaring.

De adviesgroep heeft eerder de rapporten *Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal* (2020), *Dorpsagenda's in de gemeente Berg en Dal* (2022) en *Luisteren naar burgers* (2023) opgesteld (Figuur 2 illustreert de betreffende rapporten).⁴¹ Naar deze rapporten wordt gerefereerd in de documentenanalyse in hoofdstuk 5. De adviesgroep heeft in 2021 een adviserende rol gespeeld bij het opstellen van de nota en werkte nauw samen met de beleidsmedewerkers die destijds verantwoordelijk waren voor burgerparticipatie. Dit maakt de groep een waardevolle stakeholder die beschikt over de nodige achtergrondinformatie omtrent de wijze waarop burgerparticipatie zich binnen de gemeente heeft ontwikkeld.

³⁸ Berg en Dal, Gemeente. *Presentatie overleg beleidsmedewerkers sociaal domein*. 17 maart 2026.

³⁹ Ibidem., z.d.

⁴⁰ Ibid., z.d.

⁴¹ Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal, *Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal* (2020); Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal, *Dorpsagenda's in de gemeente Berg en Dal* (2022); Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal, *Luisteren naar burgers* (2023).



Figuur 2. Advies- en evaluatierapporten van de werkgroep Burgerparticipatie

Kerninzichten

De adviesgroep benadrukt de noodzaak om in de herziene nota een explicietere visie van de gemeente op burgerparticipatie op te nemen. De huidige nota wordt als te algemeen en onvoldoende richtinggevend ervaren, waardoor deze in de praktijk (te) beperkt wordt gebruikt als kader binnen de ambtelijke organisatie. De adviesgroep benadrukt dat een duidelijk normatief standpunt kan bijdragen aan zowel interne verankering als praktische toepasbaarheid.

In het verlengde hiervan adviseert de groep om een afzonderlijk visiedocument op te stellen waarin de gemeentelijke opvatting over burgerparticipatie bondig en krachtig wordt geformuleerd. Dit document dient niet alleen richting te geven aan beleid, maar ook expliciet aandacht te besteden aan concepten zoals de participatieladder en democratisch eigenaarschap. Daarbij is het van belang dat wordt verduidelijkt hoe de gemeente de rol van inwoners positioneert in verschillende fasen van beleids- en besluitvormingstrajecten. De adviesgroep adviseert actief te sturen op de ontwikkeling van een heldere, gedragen visie op burgerparticipatie. Alleen met een duidelijke koers kan participatie uitgroeien tot een volwaardige pijler van democratische besluitvorming binnen de gemeente Berg en Dal.

Een ander belangrijk aandachtspunt betreft de formele omgang met adviezen die voortkomen uit participatieprocessen. De adviesgroep benadrukt dat transparantie essentieel is in de wijze waarop de gemeente adviezen overneemt dan wel afwijst. Dit vraagt om een heldere verantwoordingsprocedure ten aanzien van inwoners. Democratische legitimiteit speelt hierin een belangrijke rol: wanneer participatieruimte wordt begrensd door reeds genomen (bijvoorbeeld hogere of federale) besluiten, dient de gemeente dit expliciet te communiceren en hierin bestuurlijk eigenaarschap te tonen.

Tot slot reflecteerde de adviesgroep op haar eigen rol als participatie-instrument. Hierbij werd de vraag opgeworpen of een formelere inbedding wenselijk is. Deze afweging dient onderdeel te zijn van het bredere visiedocument. Dit onderzoek ziet de adviesgroep echter niet als participatie-instrument, maar als een adviserend orgaan dat de gemeente ondersteunt bij het effectief voeren van participatiebeleid. De informele positie van de adviesgroep is juist haar kracht: omdat zij daardoor onafhankelijk kan adviseren, snel kan inspelen op actuele vraagstukken en praktische, direct toepasbare aanbevelingen kan doen.

Een te formele inbedding kan daarentegen het risico met zich meebrengen dat de groep minder vrij is in haar adviesrol en dat besluitvorming trager verloopt, doordat beleid met een te grote groep formeel moeten worden afgestemd.

Deelconclusie

De bijeenkomsten besproken in dit hoofdstuk laten zien dat er interne betrokkenheid en bereidheid is om participatie zorgvuldig vorm te geven. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat interne kaders, praktische hulpmiddelen en uniforme richtlijnen onvoldoende bekend zijn. Team Ruimtelijke Ontwikkeling gaf aan behoefte te hebben aan projectmatige aanpakken, standaardformats en concrete hulpmiddelen voor het organiseren en uitvoeren van participatieprocessen. Daarnaast rijzen vragen over de rol van de gemeente bij initiatieven van derden en de vindbaarheid van relevante documenten, zoals de huidige nota en de verordening.

De adviesgroep Burgerparticipatie benadrukt dat de huidige nota te algemeen is en onvoldoende richting biedt voor consistent gebruik binnen de organisatie. Ze adviseert om een expliciete visie op burgerparticipatie te formuleren, een afzonderlijk visiedocument op te stellen en heldere richtlijnen en succescriteria te hanteren om participatie effectiever en duurzaam in te bedden. Daarnaast benadrukken zij het belang van transparantie, verwachtingsmanagement en het expliciet positioneren van inwoners in beleids- en besluitvormingstrajecten. Hun advies richt zich op het versterken van zowel interne verankering als democratische legitimiteit.

De adviesgroep ziet zichzelf deels als participatie-instrument en bespreekt de mogelijkheid van een formelere inbedding. Dit onderzoek ziet een te formele inbedding echter als ongewenst, omdat dit de kans op tragere besluitvorming en meer bureaucratie vergroot.

8. Empirische resultaten

8.1 Bevindingen uit interviews

Wat gaat er goed?

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat een breed gedeeld besef van het belang van burgerparticipatie. Vrijwel alle geïnterviewden zien burgerparticipatie als een essentieel onderdeel van hedendaags beleidsvorming en een vast onderdeel binnen projectmanagement. Met name het uitgangspunt om participatie vroeg in het proces te organiseren wordt breed gedragen, omdat dit ruimte biedt om ideeën en belangen mee te nemen voordat besluitvorming formeel is vastgelegd.

Er zijn diverse instrumenten aanwezig die in de praktijk worden ingezet. Het platform *Samen berg en dal.nl* is bij (vrijwel) iedereen bekend en wordt gezien als een waardevol instrument om inwoners laagdrempelig te betrekken bij gemeentelijke vraagstukken. Het platform maakt het mogelijk om de voortgang van projecten in verschillende fasen te delen, enquêtes uit te voeren en reacties op te halen, wat bijdraagt aan een bredere input voor besluitvorming en het vergroten van inwonersbetrokkenheid.

De in ontwikkeling zijnde toolbox wordt gezien als een positieve ontwikkeling. Er bestaat binnen de organisatie een gedeelde erkenning van het nut en de noodzaak van een dergelijke voorziening, waarin kennis en ervaring met betrekking tot participatie worden gebundeld. Er is voldoende draagvlak voor verdere professionalisering en kennisdeling rondom de huidige versnipperde werkwijze.

Binnen de organisatie is reeds substantiële kennis aanwezig over de effectieve inrichting van participatiebijeenkomsten. Zo wordt bij dergelijke bijeenkomsten vaak afgezien van een plenaire opening en gekozen voor kleinschalige groepsgesprekken rond thema's of gesprekstafels; dit 'trucje' is een van de weinige werkwijzen die vrijwel unaniem wordt toegepast.

De uitdaging ligt in de ongelijke verdeling van kennis: waar sommige geïnterviewden zeer ervaren zijn, maken anderen beginnersfouten. Er wordt aangegeven dat uiteenlopende factoren bijdragen aan het succes van een participatietraject, maar dat ogenschijnlijk kleine praktische details soms over het hoofd worden gezien, zoals een onvoldoende functionerende geluidsinstallatie of een te kleine zaal. Tegelijkertijd zijn er ook medewerkers die zeer creatief te werk gaan en nauwelijks problemen ervaren bij de inrichting en uitvoering van dergelijke bijeenkomsten.

Zoals een ervaren projectleider aangeeft:

“Een ontwerpatelier, ingezet als participatietool met een klein groepje bewoners bij een voorlopig ontwerp, werkt bijvoorbeeld heel goed bij ruimtelijke vraagstukken, is mijn ervaring.”

Participatietrajecten worden vaak gefaseerd opgebouwd, waarbij eerst een globale richting of nota van uitgangspunten wordt vastgesteld die vervolgens met de omgeving wordt besproken en verder wordt aangescherpt. Dit draagt bij aan een balans tussen gemeentelijke sturing en ruimte voor inbreng van inwoners.

Door hierbij verschillende partijen te betrekken, zoals gemeente, woningcorporaties en ontwikkelaars, ontstaat een directe en inhoudelijke dialoog met deelnemers. Dit draagt bij aan een overzichtelijke en bruikbare opbrengst van participatie. Een projectleider verwoordt dit als volgt:

“De plannen waar ik aan werk vragen vrijwel altijd om bestuurlijke instemming. Vaak is er geld mee gemoeid of een ruimtelijke procedure, en de raad is dan gevoelig voor participatie; het geluid van inwoners moet aantoonbaar zijn meegenomen. Het is dus een heel procesmatige aanpak, in zekere zin een moeite, maar ook erg leuk.”

Tot slot blijkt dat er binnen de organisatie al concrete voorbeelden bestaan van succesvolle participatieaanpakken. Deze best practices laten zien dat er waardevolle ervaring aanwezig is waarop kan worden voortgebouwd. De basis voor effectieve participatie binnen de gemeente is daarmee aanwezig: er is breed draagvlak, er zijn instrumenten beschikbaar en in de praktijk wordt op verschillende manieren al zorgvuldig invulling gegeven aan participatieprocessen.

Wat kan er beter?

Uit de interviews komen verschillende verbeterpunten naar voren die betrekking hebben op zowel de inhoudelijke als organisatorische inrichting van participatie binnen de gemeente, evenals op de verankering daarvan in de nota.

Opvallend genoeg blijkt de bekendheid en het gebruik van de nota in de praktijk zeer beperkt. Ruim twee derde van de geïnterviewden geeft aan niet of nauwelijks bekend te zijn met de inhoud van de nota, of deze niet eenvoudig te kunnen terugvinden. Het document wordt daardoor nauwelijks gebruikt als gemeenschappelijke leidraad voor projecten en beleidsontwikkeling. De beoogde functie als richtinggevend en verbindend kader komt daarmee onvoldoende (niet) tot zijn recht.

Zoals eerder al is opgemerkt, blijkt de inrichting van participatie in de praktijk vaak afhankelijk van ervaring en interpretatie, in plaats van eenduidige kaders. Hoewel het principe van 'van grof naar fijn' breed wordt onderschreven, wordt dit in de uitvoering op uiteenlopende wijze toegepast, waardoor consistentie ontbreekt, ook naar de inwoner toe. Zoals een wethouder aangeeft:

“Wat duidelijker kan, is waar mensen wel en niet in kunnen participeren.”

De geïnterviewden benadrukken unaniem dat participatie niet lineair van laag naar hoog hoeft te lopen. Afhankelijk van de context kan het hoogst haalbare niveau uitsluitend informeren zijn, terwijl in andere gevallen juist meebeslissen mogelijk is. Het belang van flexibiliteit wordt daarbij onderstreept door een projectleider:

“Met participatie kom je in contact met de mensen voor wie je het doet. Ik ben niet bang voor kritiek, want als je critici kunt overtuigen, heb je denk ik een goed plan.”

Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de positionering van het platform *Samen Berg en Dal.nl* binnen het bredere participatiebeleid. Hoewel het platform bekend is en wordt ingezet, ontbreekt een gedeeld kader voor het gebruik en de verhouding tot andere participatievormen. Het platform wordt vooral informatief benut, terwijl de interactieve mogelijkheden nog beperkt worden gebruikt. Tegelijkertijd reageren nagenoeg alle geïnterviewden die het platform kennen positief op het gebruiksgemak en bereik, en worden er kansen gezien voor verdere doorontwikkeling.

Hoewel de nota participatie als proces benadrukt, geven meerdere geïnterviewden aan dat de gemeenteraad trajecten vooral beoordeelt op uitkomst in plaats van proceskwaliteit. Dit kan ertoe leiden dat zorgvuldig ingerichte trajecten alsnog als onvoldoende worden beoordeeld wanneer de uitkomst niet aansluit bij verwachtingen. Dit onderstreept de behoefte aan explicietere aandacht voor de balans tussen proces- en resultaatgericht beoordelen.

De participatieladder

De participatieladder (figuur 3) toont de oplopende mate van invloed van inwoners, van informeren en raadplegen tot coproduceren en meebeslissen. Bij iedere trede verandert de rol van de burger, van toehoorder en meedenker tot adviseur, partner en regisseur.⁴² In de praktijk wordt deze differentiatie binnen de gemeente Berg en Dal nog niet altijd expliciet toegepast. Beleidsmedewerkers kiezen participatievormen regelmatig zonder eenduidig afwegingskader, waardoor het vooraf beoogde niveau van invloed niet altijd scherp is.

Dit leidt ertoe dat participatie in de praktijk met name op de lagere treden van de participatieladder plaatsvindt. Een aanzienlijk deel van de geïnterviewden beschouwt informeren als een vorm van participatie, terwijl een kleine meerderheid hierin wel een onderscheid maakt tussen beide begrippen. Er is dus geen eenduidig gehanteerd afwegingskader aanwezig, waardoor de praktische invulling van participatie regelmatig verschilt per persoon. Dit is een terugkerend beeld in dit onderzoek.

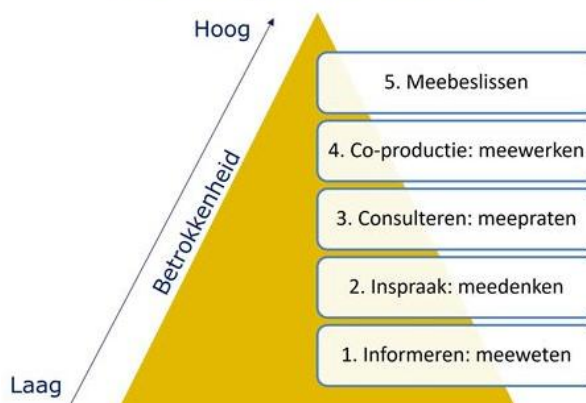
Tegelijkertijd is het van belang te benadrukken dat participatie niet per definitie 'van onder naar boven' hoeft te verlopen. Afhankelijk van de context kan uitsluitend informeren het hoogst haalbare niveau zijn, terwijl in andere gevallen juist verschuiving naar hogere treden mogelijk is. Gerichtere keuzes en heldere communicatie kunnen bijdragen aan een bewuster en effectiever gebruik van de participatieladder. Hieraan gerelateerd bestaat er onduidelijkheid over de verhouding tussen informeren en participeren. De interpretaties hierover lopen uiteen, wat in de praktijk tot verschillende toepassingen leidt. Het is daarom wenselijk om in de participatienota expliciet aandacht te besteden aan deze verhouding en aan verwachtingsmanagement richting inwoners.

Verwachtingsmanagement zou daarbij een centrale plaats moeten krijgen in de herziening van de nota. Het is essentieel om vooraf transparant te zijn over de mate van invloed, de ruimte voor participatie en de kaders waarbinnen een traject plaatsvindt. Een wethouder verwoordt dit treffend:

"Je moet altijd kunnen uitleggen waarom iets niet kan. Soms ligt dat aan de financiën of de beschikbare ruimte bijvoorbeeld."

Niet in alle gevallen kunnen inwoners meedenken of meebeslissen, en de invulling van participatie verschilt sterk per situatie. Het expliciteren van deze variatie draagt bij aan realistische verwachtingen, voorkomt schijnparticipatie en versterkt het vertrouwen in het participatieproces en de gemeente. In een ideale situatie vindt participatie van A tot Z plaats. Soms kan participatie echter pas halverwege het proces worden opgestart, bijvoorbeeld door landelijke ontwikkelingen, of door een onvoorziene, plotselinge situatie. In die gevallen moet aangesloten worden op het lopende traject en, kan vanaf dat moment alsnog worden gestart met participatie. De gemeente mag dit uitdragen; de nota is bij uitstek de plek om deze werkwijze bij onvoorziene omstandigheden vast te leggen.

Participatieladder



Figuur 3. Participatieladder met verschillende niveaus van participatie en betrokkenheid van inwoners bij besluitvorming. Bron: De Steven, "Participatieladder," <https://www.desteven.nl/team-organisatie/teamontwikkeling/betrokkenheid-medewerkers/participatieladder>.

⁴² Stevens, Jan. "Participatieladder: vijf fasen." *De Steven – Training & Coaching*, z.d. <https://www.desteven.nl/team-organisatie/teamontwikkeling/betrokkenheid-medewerkers/participatieladder>.

Dergelijke situaties zijn niet altijd te voorkomen en vragen om een duidelijke en transparante toelichting op de keuzes die in het participatieproces worden gemaakt. Door vanaf het begin verwachtingen te scheppen over de mogelijke variatie in aanpak, wordt voorkomen dat inwoners worden verrast door wijzigingen in het proces. Tegelijkertijd helpt dit om begrip te creëren voor situaties waarin niet het volledige traject vanaf de start kan worden doorlopen.

“Participatie verloopt niet altijd ideaal, maar het is belangrijk om naar inwoners duidelijk te communiceren waarom je wat op welk moment doet. Er zijn nu eenmaal uitzonderingssituaties waarin je moet inspelen op actuele ontwikkelingen. Ik vind dat participatie daar ook over gaat.”
(Raadslid)

Rollen en doorzettingsmacht: de ruimte van invloed

Binnen het thema ruimte van invloed (*‘circle of influence’*) komt uit de interviews naar voren dat de rol van de gemeente als regisseur niet altijd vanzelfsprekend of volledig is. Afhankelijk van de context, het type opgave en externe kaders (zoals wet- en regelgeving, budgetten of initiatiefnemers buiten de gemeente) kan de gemeente zowel leidend als volgend zijn, of in sommige gevallen slechts één van de betrokken partijen in een breder speelveld.

Dit betekent dat de mate van gemeentelijke invloed en sturing per traject kan verschillen en soms zelfs beperkt is, waardoor de regierol gedeeld of situationeel wordt ingevuld. Tegelijkertijd vraagt dit om expliciete duidelijkheid richting inwoners en interne organisatie over wie op welk moment welke ruimte heeft om te sturen, beslissen of beïnvloeden. Door deze variatie in regiepositie vooraf te benoemen en consequent te communiceren, wordt voorkomen dat er verkeerde verwachtingen ontstaan en wordt de realiteit van participatieprocessen beter zichtbaar en uitlegbaar.

Deelconclusie

De interviews laten zien dat er binnen de gemeente behoefte is aan meer duidelijkheid, structuur en kennisdeling. Door te investeren in betere toegankelijkheid van beleid, heldere kaders en het expliciteren van rollen en verwachtingen, kan participatie consistent en effectiever worden vormgegeven. De huidige meetlat voor participatie kan verder worden aangescherpt en gedifferentieerd. In de praktijk belandt een groot deel van de projecten in een brede middencategorie, terwijl slechts een beperkt aantal trajecten ofwel intensieve participatie richting de raad vraagt, of juist minimale inspanning vereist. Juist dit middensegment vraagt om nadere uitwerking. Door dit deel te concretiseren met criteria, subcategorieën en voorbeeldsituaties, krijgen beleidsmedewerkers meer houvast bij het maken van passende en consistente keuzes.

8.2 Bevindingen uit inwonersenquête

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van de inwonersenquête, die is uitgezet van 14 april tot 11 mei 2026 op het burgerparticipatieplatform *Samen Berg en Dal.nl*.

Analyse van de resultaten

Een ruime meerderheid van de inwoners heeft positieve verwachtingen ten aanzien van participatieve besluitvorming: 81% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling dat plannen beter worden wanneer deze gezamenlijk met inwoners zijn ontwikkeld. Uit de kwalitatieve toelichtingen blijkt echter dat inwoners participatie weliswaar belangrijk achten, maar dat de uitvoering hiervan in de praktijk niet altijd aansluit bij hun verwachtingen.

Daarnaast laten de gegevens zien dat laagdrempelige en individueel toegankelijke participatievormen, zoals het invullen van online enquêtes (43%) en deelname aan dorps- of wijkbijeenkomsten (38%), beduidend populairder zijn dan meer formele en institutioneel intensieve vormen van participatie, waaronder inspraakavonden (20%) en burgerinitiatieven via *Samen Berg en Dal.nl* (4%). Een kanttekening hierbij is dat deze 4% doorgaans bestaat uit direct belanghebbenden, waardoor de participatie zeer gericht en inhoudelijk van aard is. Bovendien bieden de verschillende fasen van het platform inzicht in de voortgang van projecten; de reacties op deze werkwijze zijn overwegend positief.

Ruim 30% van de respondenten geeft aan in het afgelopen jaar aan geen van de genoemde activiteiten te hebben deelgenomen, wat wijst op het bestaan van een substantiële groep niet-participerende inwoners.

De ervaren mate van betrokkenheid door de gemeente wordt lager beoordeeld. Slechts 31% van de respondenten vindt dat de gemeente inwoners effectief betreft, tegenover 29% die dit niet zo ervaart en 40% die neutraal antwoordt. Dit onderstreept een discrepantie tussen de waardering van participatie in abstracte zin en de concrete ervaringen in de praktijk. Ook de toegankelijkheid van inspraak vormt een knelpunt. 42% van de respondenten geeft aan niet goed te weten hoe zij hun mening kunnen geven over lokale besluitvorming, tegenover 34% die dit wel weet. Dit duidt op beperkte bekendheid en toegankelijkheid van participatiekanalen. Een respondent merkt hierbij op:

“Besluiten of beslissingen in mijn buurt kunnen het best d.m.v. gerichte mail of een brief in de bus ter kennis worden gebracht aan de bewoners.”

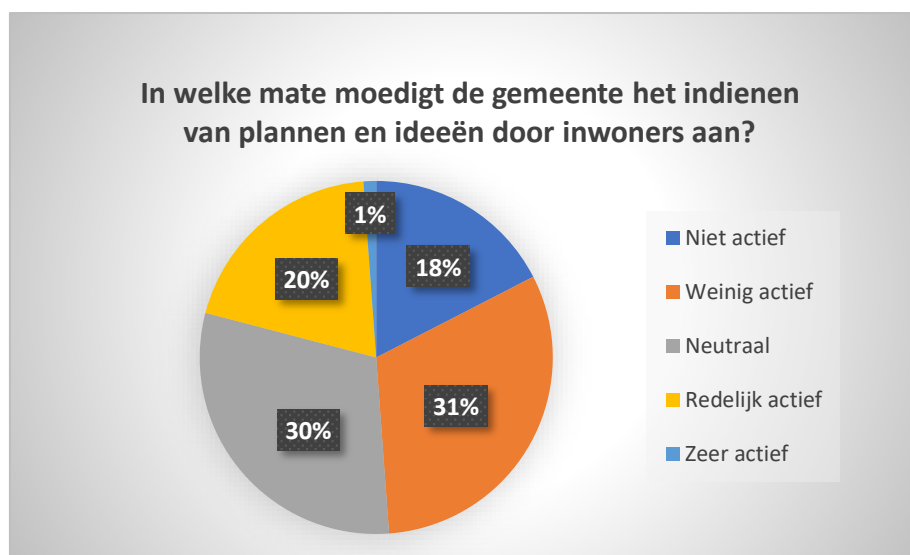
Dit illustreert de voorkeur voor laagdrempelige en niet-digitaal exclusieve communicatievormen. Daarnaast wordt de mate waarin de gemeente belangenafwegingen zichtbaar maakt gemengd beoordeeld. 34% is hier positief over, 30% negatief en 37% neutraal. Een inwoner stelt:

“Als bepaalde zaken geïnitieerd worden door een buurt/wijk en in aanvang ondersteund worden door de gemeente, hoe zorgt de gemeente dan voor duurzaamheid van het initiatief?”

Hieruit blijkt een behoefte aan structurele opvolging en continuïteit van initiatieven.

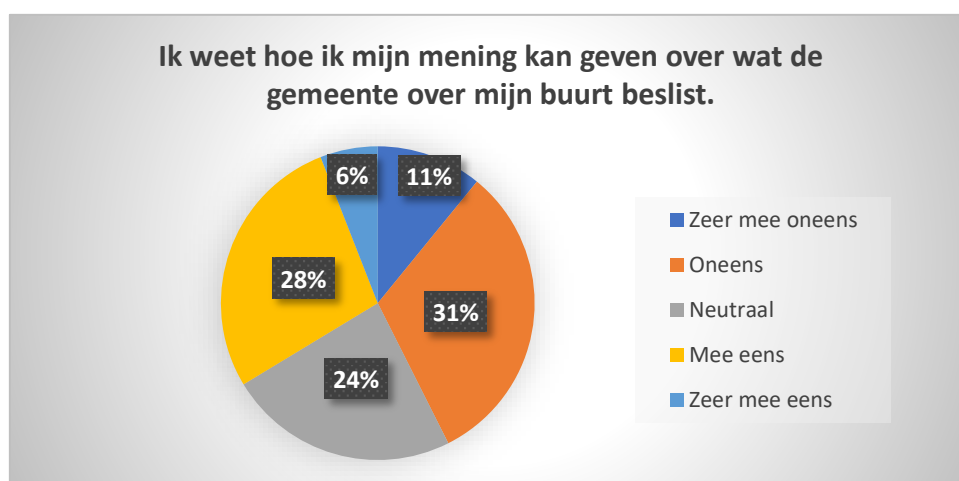
De communicatie van de gemeente wordt eveneens wisselend beoordeeld. 37% vindt deze duidelijk, terwijl 36% dit niet zo ervaart en 27% neutraal blijft. Respondenten geven aan dat informatie begrijpelijker en toegankelijker moet zijn.

Hoewel er waardering bestaat voor inspraakmogelijkheden, wordt tegelijkertijd aangegeven dat de zichtbaarheid van de invloed van inwoners beperkt is. Inspraakmomenten worden als te formeel ervaren, waarbij de vertaling naar besluitvorming niet altijd inzichtelijk is.



Figuur 4. Stimulering indienen plannen en ideeën door gemeente. Bron: Inwonersenquête burgerparticipatie gemeente Berg en Dal, 2026.

De resultaten in figuur 4 tonen aan dat inwoners verdeeld zijn over de mate waarin de gemeente het indienen van plannen en ideeën door inwoners stimuleert. Een deel van de respondenten ervaart de gemeente als actief in het bevorderen van participatie, terwijl een groter aandeel van mening is dat de gemeentelijke inzet beperkt zichtbaar of onvoldoende stimulerend is. Daarnaast neemt een aanzienlijke groep een neutrale positie in, wat kan wijzen op onzekerheid of beperkte zichtbaarheid van gemeentelijke participatie-inspanningen. Deze bevindingen lijken te suggereren dat de beleidsmatige ambitie om burgerparticipatie te bevorderen niet volledig overeenkomt met de wijze waarop inwoners de praktische uitvoering en ondersteuning van participatieprocessen ervaren.



Figuur 5. Bekendheid van inwoners met de mogelijkheid om hun mening te geven over besluiten in hun buurt. Bron: Inwonersenquête burgerparticipatie gemeente Berg en Dal, 2026.

De resultaten in figuur 5 laten zien dat een minderheid van de inwoners aangeeft bekend te zijn met de wijze waarop ze hun mening kunnen geven over gemeentelijke besluitvormingstrajecten. Daarentegen weet een kleine groep (6%) de weg dusdanig goed te vinden dat ze in een toelichting op deze vraag aangeven actief gebruik te maken van middelen zoals bezwaarschriften, e-mails en subsidieaanvragen.

Deze middelen worden door hen zelf als vormen van participatie gezien, ongeacht of ze formeel als zodanig worden erkend. Daartegenover staat dat een groter deel van de inwoners aangeeft onvoldoende te weten hoe zij hun mening kunnen kenbaar maken. Dit kan erop wijzen dat participatiekanalen niet voor alle inwoners even zichtbaar, toegankelijk of begrijpelijk zijn.

Verdere bevindingen

Opvallende kwantitatieve bevindingen	Aantal in %
Inwoners vinden dat gemeentelijke plannen beter worden wanneer deze samen met inwoners worden gemaakt.	81% (44,13% mee eens + 36,83% zeer mee eens)
Een deel van de inwoners vindt dat de gemeente inwoners nog onvoldoende betreft bij plannen.	29% (8,06% zeer mee oneens + 21,29% oneens)
Veel inwoners weten niet goed hoe zij hun mening kunnen geven over lokale besluitvorming	42% (10,83% zeer mee oneens + 31,53% oneens)

Tabel 1. Kwantitatieve bevindingen inwonersenquête.

Inwoners geven aan informatie over participatiemogelijkheden het liefst te ontvangen via een digitale nieuwsbrief (78%). Daarnaast worden een persoonlijke brief (30%) en thema-avonden (26%) als voorkeuren genoemd.

Uit de analyse van open antwoorden blijkt dat inwoners vooral het belang benadrukken van vroegtijdige betrokkenheid en duidelijke terugkoppeling over wat er met hun input gebeurt. Daarnaast noemen zij de fysieke aanwezigheid van de gemeente in wijken en dorpen, inclusieve participatie voor jongeren, ouderen en minder digitaal vaardige inwoners, beter gebruik van lokale kennis, en het versterken van vertrouwen door zichtbaar opvolgen van de ingebrachte ideeën.

Opvallende kwalitatieve bevindingen	Toelichting
Een deel van de inwoners ervaart beperkte tot geen invloed van participatie op gemeentelijke besluitvorming.	Dit wordt kwalitatief bevestigd in reacties waarin inspraakavonden worden beschreven als voornamelijk formeel van aard, waarbij de perceptie bestaat dat besluiten in de praktijk reeds vooraf zijn vastgesteld.
Een aanzienlijk deel van de respondenten geeft aan dat de communicatie over projecten en besluitvorming als onvoldoende wordt ervaren.	Respondenten doen diverse suggesties ter verbetering van de communicatie, waaronder het gebruik van huis-aan-huisbladen, meer schriftelijke correspondentie per brief en het toepassen van laagdrempelige, begrijpelijke taal in plaats van ambtelijk jargon.
Hoewel participatiemogelijkheden in beginsel worden gewaardeerd, blijven structurele knelpunten in de uitvoering zichtbaar.	Positieve ervaringen van inwoners met pilots en inspraakmogelijkheden worden regelmatig overschaduwed door kritische opmerkingen over het gebrek aan opvolging van inbreng en de moeizame communicatie met de gemeente.

Tabel 2. Kwalitatieve bevindingen inwonersenquête.

Ten aanzien van de ervaren invloed van inbreng op gemeentelijke besluitvorming geeft 35% van de respondenten aan geen invloed te ervaren. 22% heeft geen mening en 20% beoordeeld de invloed als neutraal. Slechts 2% van de respondenten ervaart een hoge mate van invloed.

De meeste respondenten vinden dat de gemeente weinig doet om het indienen van plannen en ideeën te stimuleren. 27% beoordeelt dit als weinig actief, 26% is neutraal en 15% vindt dat de gemeente hierin helemaal niet actief is. Een kleinere groep ziet de gemeente als redelijk actief (17%) en slechts 2% als zeer actief.

Inwoners geven de voorkeur aan laagdrempelige en toegankelijke participatievormen die aansluiten bij hun leefwereld. Hoewel specifieke percentages voor sociale media en korte digitale consultaties niet kwantitatief zijn opgenomen, komen uit de open reacties herhaaldelijk de wens voor korte vragen via digitale kanalen naar voren. Respondenten benadrukken het belang van fysieke aanwezigheid en huis-aan-huiscommunicatie:

“Besluiten of beslissingen in mijn buurt kunnen het best d.m.v. gerichte mail of een brief in de bus ter kennis worden gebracht aan de bewoners” (inwoner).

Tot slot wordt duidelijk dat inwoners vooral gemotiveerd zijn om deel te nemen aan onderwerpen die directe invloed hebben op hun leefomgeving, zoals wonen, verkeer, veiligheid en duurzaamheid. Het lage deelnamepercentage in de afgelopen twaalf maanden kan er echter op wijzen dat er een kloof tussen houding en gedrag bestaat: hoewel veel inwoners participatie waarderen, neemt slechts 17% van de bezoekers daadwerkelijk deel aan participatieactiviteiten. Het ontbreken van transparante terugkoppeling over wat er met hun input gebeurt, versterkt het gevoel van schijnparticipatie en beperkt het vertrouwen in de effectiviteit van participatie. Inwoners benadrukken dat betrokkenheid pas betekenisvol wordt wanneer input zichtbaar wordt meegenomen in besluiten.

Correlatie tussen participatie, tevredenheid en ervaren invloed

Er zijn duidelijke verbanden tussen tevredenheid, ervaren invloed en bekendheid met participatiemogelijkheden. Respondenten die (zeer) tevreden zijn over de manier waarop zij kunnen meedenken met de gemeente, geven vaker aan dat hun ideeën ook daadwerkelijk enige of veel invloed hebben gehad op besluitvorming. Daartegenover staat dat respondenten met lage tevredenheidsscores vrijwel altijd aangeven weinig tot geen invloed te ervaren. Daarnaast blijkt dat inwoners die weten hoe zij een plan of idee kunnen indienen, vaker hoger scoren op het ervaren vermogen om hun mening te geven over besluiten in hun buurt. Ook is er een duidelijke samenhang tussen de waardering van gemeentelijke communicatie en de mate waarin men zich betrokken voelt: negatieve ervaringen met participatie en besluitvorming gaan vaak gepaard met lagere scores op zowel communicatie als invloed.

Deelconclusie

De inwonersenquête laat zien dat inwoners over het algemeen positief staan tegenover participatie, maar dat de praktische invulling vaak als onvoldoende effectief wordt ervaren. Zo is 81% het eens of zeer mee eens dat plannen beter worden wanneer deze samen met inwoners worden gemaakt, terwijl 29% vindt dat de gemeente inwoners nog onvoldoende betreft. Bijna 42% van de respondenten weet bovendien niet goed hoe zij hun mening kunnen geven over lokale besluiten, en slechts 37% vindt dat de gemeente duidelijk informeert over plannen en besluiten.

Het gebruik van lokale kennis en expertise, in plaats van externe bureaus, wordt door meerdere respondenten genoemd als middel om participatie effectiever en representatiever te maken.

9. Conclusie

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de discussie van de onderzoeksresultaten, inclusief een nadere reflectie en de beperkingen van het onderzoek (paragraaf 9.1), gevolgd door de conclusie van het onderzoek (9.2) en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen (9.3).

9.1 Discussie

Dit onderzoek kent enkele beperkingen die de generaliseerbaarheid en interpretatie van de uitkomsten kunnen beïnvloeden.

Ten eerste vormt de representativiteit van de inwonersenquête een aandachtspunt. Door de vrijwillige deelname is sprake van zelfselectie, waardoor inwoners met een bovengemiddelde interesse in burgerparticipatie mogelijk oververtegenwoordigd zijn. Moeilijk bereikbare groepen, zoals minder digitaal vaardigen, laaggeletterden en anderstaligen, zijn waarschijnlijk ondervertegenwoordigd.

Het aantal respondenten van de enquête ($n = 313$) is kwantitatieve zin voldoende om een indicatief beeld te schetsen. Het aantal maakt het mogelijk om algemene patronen en tendensen te identificeren, maar laat zich minder goed vertalen naar gedetailleerde uitspraken op subgroep niveau. Daarnaast zijn geen structurele achtergrondgegevens zoals leeftijd, opleidingsniveau of taalvaardigheid verzameld. Deze keuze is gemaakt in verband met anonimiteit en omdat dit geen primair doel van het onderzoek was.

Bij de interviews kan sprake zijn van respondentenbias, doordat betrokken professionals hun eigen rol, organisatie en praktijkervaring meenemen in hun antwoorden. Bovendien blijft bij de analyse van kwalitatieve data interpretatieruimte bestaan, ondanks een systematische verwerkingwijze.

Alle raadsleden zijn benaderd voor een interview; uiteindelijk heeft één raadslid deelgenomen. Hoewel de respons onder deze groep beperkt is, biedt dit interview waardevolle inzichten in de politieke besluitvorming en de afwegingen binnen de gemeenteraad rondom het onderzochte onderwerp. Het is echter niet voldoende voor een representatief beeld.

Daarnaast zijn in dit onderzoek geen bedrijven meegenomen, aangezien de focus lag op inwoners, beleidsdocumenten en publieke actoren. Dit vormt een beperking, omdat het perspectief van private organisaties mogelijk relevante aanvullende inzichten had kunnen bieden. Een uitwerking hiervan kan in vervolgonderzoek als verdiepingsslag worden meegenomen.

Ondanks deze beperkingen maakt de combinatie van onderzoeksmethoden een robuuste en genuanceerde evaluatie van de nota *Samen maken we Berg en Dal* (2021) mogelijk. Door de triangulatie van gegevens kunnen zowel structurele patronen als ervaringsperspectieven worden geïnterpreteerd, wat leidt tot concrete en degelijk onderbouwde aanbevelingen voor het college van B&W en de gemeenteraad van de gemeente Berg en Dal.

9.2 Bevindingen

De onderzoeksresultaten laten zien dat de nota *Samen maken we Berg en Dal* (2021) de gemeente Berg en Dal een solide basis biedt voor de invulling van haar participatiebeleid, maar dat bepaalde aspecten onvoldoende of niet expliciet zijn uitgewerkt. Er is daarom voldoende ruimte voor herziening, praktische aanscherping en verdere concretisering.

De resultaten schetsen een overwegend consistent beeld: burgerparticipatie wordt breed gedragen, maar nog niet altijd consequent en effectief toegepast. Een herziening van de nota, waarbij deze nadrukkelijker als leidend kader voor het participatiebeleid fungeert, kan dit ondervangen.

Wat gaat er goed?

De beschikbare meetlatten voor fysieke en sociale initiatieven op de gemeentelijke website bieden initiatiefnemers duidelijke richtlijnen en ondersteunen hen bij het vormgeven van hun initiatief. Daarnaast dragen zij bij aan de voorspelbaarheid van de gewenste mate van participatie.

Het digitale burgerparticipatieplatform *Samen Berg en Dal.nl* is een effectief middel om inwoners te informeren over participatiemogelijkheden en lopende projecten. Hoewel het platform slechts bij een kleine groep inwoners bekend is, is deze groep erg positief over het gebruik ervan. Ook projectleiders, wethouders en beleidsmedewerkers waarderen het platform als zeer positief. Daarnaast zijn er voldoende mogelijkheden om het gebruik verder uit te breiden binnen de gemeente.

Daarnaast zal de in ontwikkeling zijnde toolbox naar verwachting voorzien in de behoefte aan meer structuur en een eenduidige werkwijze, mits deze betrokkenen voldoende praktische handvatten biedt voor het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten. Tot slot valt op dat binnen de hele gemeentelijke organisatie actief wordt ingezet op burgerparticipatie, en dat de waarde hiervan breed wordt erkend. De organisatie toont een lerende houding en een open instelling, waarbij er weinig inhoudelijke verschillen van inzicht bestaan tussen de afdelingen. Kortom, er is een stevige basis aanwezig om op voort te bouwen.

Wat kan er beter?

Zowel inwoners als gemeente staan positief tegenover burgerparticipatie en erkennen dat beleid verbetert wanneer inwoners hierbij worden betrokken. Een inwoner verwoordde dit treffend:

‘Wij kennen onze leefomgeving het beste. Vraag ons om mee te denken en we leveren input’.

Tegelijkertijd bestaat er onder inwoners een kloof tussen de bereidheid tot participatie en daadwerkelijke deelname. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat inwoners beperkt bekend zijn met de bestaande mogelijkheden om te participeren en doordat communicatie vanuit de gemeente over lopende of afgeronde participatietrajecten en de uitkomsten daarvan regelmatig als onduidelijk wordt ervaren. Daarnaast ervaren inwoners vaak weinig zichtbare invloed wanneer zij wel participeren, wat het vertrouwen in de gemeente ondermijnt. Hoewel het binnen de gemeente dus niet ontbreekt aan draagvlak voor burgerparticipatie, ontbreekt het er wel aan structuur en consistentie.⁴³

De nota *Samen maken we Berg en Dal* (2021) is er weinig bekend; ruim driekwart van de geïnterviewden geeft aan de nota vaag of helemaal niet te kennen en deze vrijwel nooit te raadplegen. Degenen die wel bekend zijn met de nota ervaren dat deze onvoldoende houvast biedt om effectief in de praktijk toe te passen. Er wordt geen uitgebreide handleiding als nota verlangd, maar een zekere mate van nadere kaderstelling wordt wel als wenselijk beschouwd. Omdat er geen duidelijk gedeelde werkwijze bestaat wordt participatie vaak op eigen inzicht vormgegeven. Dit vormt een van de meest opvallende waarnemingen van dit onderzoek.⁴⁴

⁴³ Berg en Dal, Gemeente. *Presentatie overleg beleidsmedewerkers sociaal domein*. 17 maart 2026.

⁴⁴ Ibidem., z.d.

Op het gebied van verwachtingsmanagement ligt een verbeterkans. Onduidelijkheid bij inwoners over de mate van invloed, het moment van participatie en de verwerking van input leidt regelmatig tot frustratie en gevoelens van *schijnparticipatie*. Transparantie en consistentie in de terugkoppeling zijn cruciaal voor vertrouwen, maar volgens ruim 80% van de geënquêteerden worden dit niet consequent toegepast.

Een verdiepend inzicht laat zien dat de knelpunten vooral zitten in de randvoorwaarden: hoewel inwoners bereid zijn mee te doen, is de bekendheid met bestaande instrumenten zoals *Samen Berg en Dal.nl* beperkt, terwijl er een duidelijke voorkeur bestaat voor laagdrempelig en themagericht communiceren. Het platform is hier uitermate geschikt voor.

Tot slot laat dit onderzoek zien dat inclusiviteit onderontwikkeld is, vooral meertalige communicatie en een afwisseling tussen digitale en fysieke participatie-instrumenten ontbreekt volgens inwoners. Bij projectleiders is bekend dat minder zichtbare of digitaal vaardige groepen niet goed worden bereikt. Hoewel men zich hiervan bewust is, wordt hier weinig actie op ondernomen.

Samenvattend benadrukken de bevindingen dat de nota gestructureerder moet worden ingericht, met meer aandacht voor verwachtingsmanagement, het stimuleren van verschillende participatie-instrumenten en het expliciteren van randvoorwaarden, rollen en situaties waarin participatie wel of niet plaatsvindt. Daarnaast is binnen de gemeentelijke organisatie behoefte aan een toegankelijke en doelgerichte nota voor de vertaling naar de praktijk. De kernopgave ligt niet in méér participatiebereidheid, maar in het versterken van de randvoorwaarden: heldere kaders, effectieve communicatie, inclusiviteit en structurele organisatorische borging.

9.3 Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn gericht op het versterken van zowel de strategische als de praktische kant van burgerparticipatie binnen de gemeente Berg en Dal. Ze beogen de gemeenteraad om beter te sturen op kaders en ambities, en beleidsmedewerkers concrete richtlijnen te bieden om participatie doelgericht en consistent toe te passen. Daarbij staat centraal dat burgerparticipatie geen doel op zich is, maar een middel om tot betere besluiten te komen, met als resultaat draagvlak en vertrouwen van de inwoner in de gemeente.

Naast de aanbevelingen voor de nota (het primaire doel van dit evaluatieonderzoek) bevat dit rapport ook aanbevelingen voor het bredere participatiebeleid. Deze aanbevelingen zijn opgenomen omdat zij naar mijn oordeel relevant zijn voor de verdere doorontwikkeling van het participatiebeleid, zoals uit de resultaten van deze evaluatie blijkt, maar niet binnen de scope van de nota passen omdat zij bijvoorbeeld te specifiek of uitvoerend zijn.

Daarom maakt dit hoofdstuk onderscheid tussen aanbevelingen die direct betrekking hebben op de nota (nota-specifieke aanbevelingen) en aanbevelingen die breder ingrijpen op de verbetering van het gemeentelijke participatiebeleid (aanbevelingen voor het gemeentelijk participatiebeleid).

Nota-specifieke aanbevelingen

- *Stel verwachttingsmanagement centraal in de nota*

Stel verwachttingsmanagement centraal in de herziene nota door te communiceren dat burgerparticipatie per onderwerp of proces kan verschillen en niet altijd in dezelfde mate mogelijk is. Inwoners mogen verwachten dat de gemeente of een andere initiatiefnemer hen meeneemt in het participatieproces, tijdig terugkoppeling geeft en transparant is over de uiteindelijke besluitvorming. Maar niet dat participeren standaard meebeslissen betekent.

Verwachttingsmanagement vraagt daarbij niet alleen aandacht richting inwoners, maar ook binnen de interne organisatie. Medewerkers, bestuurders en initiatiefnemers moeten vooraf duidelijkheid hebben over het doel van participatie, de ruimte voor invloed en de manier waarop input wordt gewogen, zodat intern consistent wordt gehandeld en extern heldere verwachtingen kunnen worden gecommuniceerd. Het advies is om de participatieladder hierbij als uitgangspunt te gebruiken, maar te benadrukken dat dit niet altijd betekent dat van onder naar boven wordt gewerkt: soms is informeren voldoende, terwijl in andere gevallen een hogere trede, zoals meebeslissen of coproductie, passend kan zijn. Het doel is niet om altijd maximale zeggenschap bij burgers te leggen, maar om verwachtingen af te stemmen en een zorgvuldig participatieproces te waarborgen waarin besluitvorming geen verrassing is.

- *Vergroot de transparantie van besluitvorming*

Veranker de relevantie van transparante besluitvorming expliciet in de nota en verwijs voor de verdere invulling hiervan naar onderliggende documenten, zoals een handboek voor medewerkers en een publieksversie van dit handboek voor inwoners, en beschrijf daarin helder hoe participatie-input wordt gewogen, overgenomen of afgewezen, inclusief de wijze waarop terugkoppeling aan inwoners vorm hoort te krijgen.

- *Geef het uitdaagrecht ('Right to Challenge') een plek in de nota*

Neem het uitdaagrecht expliciet op in de nota en licht toe hoe de gemeente dit ziet en op welke wijze dit wordt geïntegreerd in het participatiebeleid. Geef daarbij ook een praktische uitwerking, bijvoorbeeld via *Samen Berg en Dal.nl*, waar inwoners informatie kunnen vinden over het uitdaagrecht en hier gebruik van kunnen maken. Op deze manier stimuleert de nota bottom-up participatie, waarbij de gemeente geen behoefte hoeft te creëren maar kan inspelen op initiatieven en behoeften vanuit de samenleving.

- **Formuleer een duidelijke visie op en positionering van burgerparticipatie.**
Formuleer een duidelijke, normatieve visie op burgerparticipatie waarin de gemeente expliciet positie inneemt. Overweeg daarbij of deze visie wordt opgenomen in de nota zelf, of dat hiervoor een apart *visiedocument* wordt ontwikkeld. In dat geval kunnen kernbegrippen zoals de participatieladder en democratisch eigenaarschap centraal worden gesteld en nader worden uitgewerkt, inclusief hoe de gemeente hier in de praktijk invulling aan geeft. Zorg er in ieder geval voor dat de nota voldoende concreet is en fungeert als een richtinggevend kader (hoeksteen) voor zowel de interne organisatie, de raad als de inwoners: het raamwerk waarbinnen het bredere participatiebeleid van de gemeente, inclusief participatie-instrumenten, wordt vormgegeven en toegepast.

Er wordt onder meer ingegaan op het feit dat participatie niet altijd in dezelfde mate kan worden ingezet of toegepast, onder andere vanwege landelijke wet- en regelgeving. Ook wordt toegelicht in welke situaties participatie wordt begrensd, zoals bij:

- spoedeisende besluitvorming waarbij snelheid cruciaal is;
- veiligheids- of privacygevoelige vraagstukken;
- situaties waarin sprake is van technische of uitvoeringsgerichte besluiten met beperkte beleidsvrijheid;
- trajecten met al vastgestelde beleidskaders of juridische verplichtingen.

Door deze expliciete stellingname ontstaat een helder kompas voor de organisatie, met ruimte voor discussie en reflectie. Dit draagt ook bij aan beter verwachttingsmanagement, doordat vooraf duidelijker wordt wat participatie wel en niet kan betekenen en welke invloed mogelijk is.

Dit vergroot de toepasbaarheid zonder de nota te detailleren tot een volledig werkdocument: het gaat om voldoende houvast, niet om uitputtende scenario's.

Aanbevelingen voor het gemeentelijke participatiebeleid

- **Breng doelgroepenbereik en ondervertegenwoordiging in kaart**
Er is momenteel geen inzicht in het daadwerkelijke doelgroepenbereik. Onderzoek daarom welke doelgroepen worden bereikt en welke ondervertegenwoordigd zijn binnen participatietrajecten, inwonersinitiatieven en inwonersavonden.
- **Ontwikkel een gerichte communicatiestrategie**
Ontwikkel op basis van de uitkomsten van de bovenstaande aanbeveling een communicatieplan met strategieën zoals meertalige en visuele communicatie (bijvoorbeeld infographics, samenvattingen en video's), gericht op laaggeletterden, anderstaligen en minder digitaal vaardigen, en evalueer de effectiviteit hiervan (bijvoorbeeld met behulp van de PDCA-cyclus voor continue monitoring en bijsturing).
- **Investeer in kennisdeling**
Werk de in ontwikkeling zijnde toolbox uit op basis van best practices uit eerdere participatietrajecten. Zorg daarnaast voor actieve interne bekendmaking om het leren van eerdere ervaringen te stimuleren. Veranker de toolbox als een breed gedragen instrument van en voor de hele organisatie.
- **Investeer in de digitale infrastructuur**
Investeer in *Samen Berg en Dal.nl* als hét digitale burgerparticipatieplatform van de gemeente. Positioneer het platform als centrale plek voor alle vormen van burgerparticipatie, waaronder het uitdaagrecht. Hierdoor krijgt het platform naast de informatieve functie de mogelijkheid tot meer interactie. Dit brengt gemeente en inwoners laagdrempelig met elkaar in contact en stimuleert initiatiefnemerschap.

- *Specificeer de meetlatten voor sociale en fysieke initiatieven.*

Op de gemeentewebsite is onder de pagina “U start een initiatief” toegelicht hoe inwoners stap voor stap een initiatief kunnen opzetten, inclusief de afweging of een vergunning nodig is en welke rol de gemeente daarbij heeft (er zijn verschillende opties: vergunning nodig, geen vergunning maar wel gemeentelijke rol, of geen gemeentelijke rol), evenals de mogelijke ondersteuning en samenwerking met de gemeente.⁴⁵

Werk deze meetlatten verder uit door deze explicieter te laten aansluiten op de drie hoofdroutes. Werk met name het middensegment (geen vergunning, maar wel gemeentelijke rol) nader uit.

Differentieer dit segment in heldere subcategorieën met herkenbare praktijkvoorbeelden, zodat beleidsmedewerkers initiatieven consistentere kunnen plaatsen in de juiste mate van gemeentelijke betrokkenheid en passende begeleidingsvorm. Dit helpt ook inwoners om hun initiatief beter te herkennen en te plaatsen binnen de juiste categorie.

- *Informeert de raad via informatienota's over participatieprocessen*

Maak als gemeentelijke organisatie gebruik van informatienota's om bijvoorbeeld één keer per jaar de gemeenteraad te informeren over lopende of afgeronde participatieprocessen, en de gemaakte afwegingen, zodat de aandacht niet alleen uitgaat naar de uitkomsten, maar nadrukkelijk ook naar de processen. Participatie is een traject van dialoog, afweging en besluitvorming, niet alleen een middel om tot uitkomsten te komen.

- *Versterk de samenhang tussen participatiekaders*

Versterk de samenhang tussen de formele besluitvormingsstructuur uit de verordening en de meetlatten voor fysieke en sociale initiatieven door deze explicieter op elkaar af te stemmen. Dit kan bijdragen aan meer eenduidigheid, voorspelbaarheid en transparantie in de toepassing van participatie binnen gemeentelijke besluitvorming.

- *Ontwikkel sjablonen voor participatieplannen*

Ontwikkel een toegankelijk sjabloon voor een participatieplan voor inwoners en publiceer dit op Samen Berg en Dal, zodat initiatiefnemers en inwoners beschikken over een duidelijk en uniform hulpmiddel voor het opzetten, uitvoeren en communiceren van participatieprocessen.

⁴⁵ Berg en Dal, Gemeente. *Stappenplan: “U start een initiatief”*. <https://www.bergendal.nl/u-start-een-initiatief>.

Bibliografie

Berg en Dal, Gemeente. “*Samen Berg en Dal – Participatieplatform*.” <https://samenbergendal.nl/nl-NL/>.

Berg en Dal, Gemeente. *Meetlat Participatie Fysiek: Checklist voor fysieke initiatieven*. z.d. <https://www.bergendal.nl/meetlat-participatie-fysiek>.

Berg en Dal, Gemeente. *Meetlat Participatie Sociaal: Checklist voor sociale initiatieven*. z.d. <https://www.bergendal.nl/meetlat-participatie-sociaal>.

Berg en Dal, Gemeente. *Nota Participatie: Samen maken we Berg en Dal*. Groesbeek: Gemeente Berg en Dal, 2021. <https://www.bergendal.nl/flysystem/media/nota-participatie-samen-maken-we-berg-en-dal.pdf>.

Berg en Dal, Gemeente. *Omgevingsvisie Berg en Dal*. <https://samenbergendal.nl/nl-NL/folders/omgevingsvisie-berg-en-dal>.

Berg en Dal, Gemeente. *Participatieverordening Gemeente Berg en Dal 2025*. Groesbeek: Gemeente Berg en Dal, 2025.

Berg en Dal, Gemeente. *Presentatie overleg beleidsmedewerkers sociaal domein*. 17 maart 2026.

Berg en Dal, Gemeente. *Raadsinformatienota: Evaluatie Nota Participatie 2023*. Groesbeek: Gemeente Berg en Dal, 2023.

Berg en Dal, Gemeente. *Stappenplan: “U start een initiatief”*. <https://www.bergendal.nl/u-start-een-initiatief>.

Boogaard, Geerten, Frank Hendriks, Will Tiemeijer, en Nanke Verloo. *Burgerparticipatie op nationaal niveau: Essaybundel met reflecties uit wetenschap en praktijk*. Den Haag: Kennisknooppunt Participatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2024. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/07/22/essaybundel-burgerparticipatie-op-nationaal-niveau/Essaybundel+burgerparticipatie+op+nationaal+niveau.pdf>.

BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). “*Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau*.” 4 juni 2024. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/04/eerste-ka-mer-stemt-in-met-wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau>.

Dinjens, M. *Burgerparticipatie in het lokaal bestuur*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2010.

Flick, Uwe. *An Introduction to Qualitative Research*. 6th ed. London: SAGE Publications, 2018. IPLO. *Aan de slag met participatiebeleid*. <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatiebeleid/>.

Fung, Archon. “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future.” *Public Administration Review* 75, no. 4 (2015): 513–522.

LSA Bewoners. “*Wat is Asset Based Community Development (ABCD)?*” <https://www.lsabewoners.nl/buurtbewoners-verbinden/ontwikkel-de-buurt-met-asset-based-community-development/>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). *Leefbaarometer*.
<https://www.leefbaarometer.nl/home.php>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. “Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau.” 4 juni 2024.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/04/eerste-ka-mer-stemt-in-met-wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau>.

Movisie. “*Beschouw jongeren als expert*.” <https://www.movisie.nl/artikel/femke-kauling-freks-beschouw-jongeren-expert>.

Nijmegen, Gemeente. *Samen bouwen aan de stad: participeren (participatiebeleid)*.
<https://www.nijmegen.nl/diensten/bouwen/samen-bouwen-aan-de-stad/>.

OECD. *Civic Space Scan of the Netherlands*. Paris: OECD Publishing, 2020.

Rheden, Gemeente. *Rheden in cijfers (dashboard)*. <https://rheden.incijfers.nl/dashboard/>.

SER (Sociaal-Economische Raad). “*Burgerparticipatie: op zoek naar alle stemmen*.”
<https://www.ser.nl/nl/actueel/zicht/op/art-burgerparticipatie>.

Stevens, Jan. “Participatieladder: vijf fasen.” *De Steven – Training & Coaching*.
<https://www.desteven.nl/team-organisatie/teamontwikkeling/betrokkenheid-medewerkers/participatieladder>.

Verhoeven, Nel. *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. 7e ed. Amsterdam: Boom, 2022.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). *Aan de slag met participatie: handreiking*.
<https://vng.nl/publicaties/aan-de-slag-met-participatie-handreiking>.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). *Model participatieverordening 2024*.
https://vng.nl/sites/default/files/2024-12/lbr_24_051_model_participatieverordening_2024_1.pdf.

Voorberg, Wouter, Victor Bekkers, en Lars Tummers. “A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey.” *Public Management Review* 17, no. 9 (2015): 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>.

Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal. *Dorpsagenda's in de gemeente Berg en Dal*. 2022.

Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal. *Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal*. 2020.

Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal. *Luisteren naar burgers*. 2023.

Bijlagen

Bijlage 1. Semi-gestructureerde topiclijsten

Topiclijst Interview Beleidsmedewerkers

Praktisch

- Kun je een concreet voorbeeld geven van een recent participatietraject dat je hebt begeleid, en welke rol je daarin had? Welke knelpunten kwamen daarbij naar voren?
- Welke communicatiekanalen gebruik je momenteel om inwoners te bereiken, en welke kanalen blijken volgens jou het meest effectief voor verschillende doelgroepen?
- Welke specifieke strategieën zet je in om inwoners die normaal gesproken minder participeren te betrekken, en wat werkt hierbij wel of juist niet?
- Hoe zorg je ervoor dat inwoners zien dat hun input daadwerkelijk wordt meegenomen in besluitvorming? Kun je voorbeelden geven van effectieve terugkoppeling?
- Hoe verloopt de samenwerking met andere afdelingen binnen de gemeente, externe partners en inwoners bij participatieprojecten? Welke obstakels ervaar je hierbij?
- Zijn er afspraken over monitoring, rapportage en evaluatie van participatieactiviteiten?

Strategisch

- Zijn er specifieke projecten of initiatieven die je als succesvol ziet?
- Zijn er voorbeelden van beleidsaanpassingen op basis van succesvolle participatietrajecten?
- Wanneer is participatie volgens jou toereikend?
- Welke randvoorwaarden moeten aanwezig zijn om participatie succesvol te laten verlopen?
- In welke situaties ervaar je participatie als een belemmering?
- In welke situaties zie je participatie juist als een meerwaarde?
- In hoeverre helpt de huidige nota jou in de uitvoering van je werkzaamheden als projectleider? Welke uitgangspunten uit de nota gebruik je daarbij concreet?
- In hoeverre word je als projectleider door je ambtelijk en/of bestuurlijk opdrachtgever bevraagd op dit onderwerp?
- Heeft een participatietraject effecten gehad die je niet direct voor ogen had?
- Hoe ervaar jij de inzet van de aanjagers participatie in projecten?

Topiclijst interview Raadsleden

Praktisch

- In hoeverre merk je dat participatie daadwerkelijk invloed heeft op besluitvorming?
- Zie je participatie voldoende terug in raadsvoorstellen en besluitvorming?
- Zijn er voorbeelden waarin participatie volgens jou goed of juist onvoldoende heeft gewerkt?
- Word je als raadslid voldoende geïnformeerd over participatietrajecten en resultaten?
- Heb je voldoende handvatten om je kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
- Welke groepen inwoners worden volgens jou goed bereikt en welke minder?
- In hoeverre is participatie volgens jou toegankelijk en inclusief (taal, bereik, middelen)?
- In welke mate laat de gemeente zich volgens jou adviseren door inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden?

Strategisch

- In hoeverre sluit het huidige participatiebeleid aan bij jouw visie op lokale democratie?
- Welke verbeteringen zou je willen meegeven voor de doorontwikkeling van het participatiebeleid?
- Wanneer is participatie volgens jou voldoende of toereikend?
- Is een participatietraject voor jou geslaagd als het proces correct doorlopen is maar de uitkomst niet gewenst is?

Topiclijst Interview Wethouder

Openingsvraag: als je denkt aan participatie, wat komt er dan in je op?

- Welke bestuurlijke doelen wil je met het participatiebeleid bereiken?
- In hoeverre vind je dat participatie daadwerkelijk invloed heeft op beleid en besluitvorming?
- Op welk moment in het beleidsproces worden inwoners doorgaans betrokken?
- Hoe wordt geborgd dat inwonersinput serieus wordt meegewogen en teruggekoppeld?
- Welke succesfactoren en knelpunten zie je in de uitvoering van participatie in de praktijk?
- Hoe wordt het participatiebeleid momenteel geëvalueerd en gemonitord?
- In hoeverre wordt de gemeenteraad volgens jou voldoende geïnformeerd om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
- Welke accenten of veranderingen acht je wenselijk voor de doorontwikkeling van het participatiebeleid richting 2026–2027 (o.a. met het oog op de herziening van de nota)?

Bijlage 2. Definities en afkortingen

Belanghebbende (in het bestuursrecht)

Artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (afgekort: Awb) geeft aan dat een belanghebbende degene is 'wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Als iemand geen belanghebbende is in juridische zin, zal een bezwaar en/of beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Belanghebbende (in het participatietraject)

Iemand die rechtstreeks belang heeft bij de uitkomsten van een project of plan in de fysieke leefomgeving. Dit kunnen inwoners, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties of (bestuurders van) overheden zijn.

Betrokkene

Iemand die ergens direct bij betrokken is of iemand die direct de gevolgen van iets ondervindt.

Burgerpanel

Groep inwoners die regelmatig wordt geraadpleegd.

Burgerparticipatie

De manier van beleidsvoering waarbij burgers direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.

Inspraakavonden

Bijeenkomsten voor inwoners om input te geven.

Inspraakrecht

Inspraakrecht is het recht van burgers of betrokkenen om hun mening te geven en invloed uit te oefenen op besluiten van de overheid voordat deze definitief worden genomen.

Inwonersinitiatief

Recht van inwoners op initiatiefprojecten.

Meetlat participatie fysiek

Een instrument van de gemeente Berg en Dal om de fysieke en ruimtelijke effecten van een initiatief of project te beoordelen. Het kijkt naar inrichting, toegankelijkheid, veiligheid en duurzaamheid, en richt zich op concrete fysieke impact, niet op sociale aspecten.

Meetlat participatie sociaal

Een instrument van de gemeente Berg en Dal om de sociale effecten van een initiatief of project te beoordelen. Het laat zien hoe mensen betrokken zijn, meedoen en profiteren, en richt zich op praktische sociale impact, niet op fysieke of technische aspecten.

Omgevingswet

Wet over de fysieke leefomgeving.

Overheidsparticipatie

Het betrekken van inwoners bij de plannen van initiatiefnemers, anders dan de gemeente. De gemeente kan hierbij adviseren, faciliteren of kennisbijdragen.

Participatiebeleid

Het geheel aan afspraken, regels en strategieën waarmee een overheid of organisatie bepaalt hoe burgers, cliënten of belanghebbenden kunnen meedenken, meebeslissen of meedoen in beleid en uitvoering. Het gaat dus om de manier waarop participatie wordt georganiseerd en gestimuleerd.

Participatienota

De nota Participatie 'Samen maken we Berg en Dal' bevat de uitgangspunten, doelstellingen en werkwijzen van de gemeente om inwoners te betrekken bij beleid en projecten. Het is de te evalueren nota in dit onderzoek.

Participatieproces

Een concreet traject waarin participatie plaatsvindt. Het beschrijft de stappen van het betrekken van mensen bij beleid of projecten: van informeren en raadplegen tot meebeslissen en evalueren. Het gaat dus om de uitvoering in de praktijk, niet om de regels eromheen.

Participatiesamenleving

Een samenleving waarin burgers actief bijdragen aan publieke en sociale taken, met een faciliterende rol voor de overheid.

Participatiewijzer

Instrument om participatiemogelijkheden inzichtelijk te maken.

Representatieve democratie

Een bestuursvorm waarin burgers hun politieke macht uitoefenen via gekozen vertegenwoordigers die namens hen besluiten nemen.

Sociale agenda

De sociale agenda is een beleidsdocument of plan waarin een overheid (of organisatie) vastlegt welke sociale doelen en prioriteiten zij belangrijk vindt. Denk aan onderwerpen zoals armoedebestrijding, werkgelegenheid, zorg, onderwijs en inclusie. Het geeft richting aan wat er in de samenleving moet worden verbeterd en welke groepen extra aandacht krijgen.

Sociaal burgerschap

De combinatie van sociale rechten en de actieve deelname van burgers aan de samenleving.

Sociale innovatie

Nieuwe oplossingen of werkwijzen die maatschappelijke problemen aanpakken en sociale waarde creëren.

Uitdaagrecht

Bij het Uitdaagrecht (Right to Challenge) kunnen bewoners en anderen taken van overheden overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen.

Bijlage 3. Reactie adviesgroep Burgerparticipatie op concept-aanbevelingen

Op 21 april heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de adviesgroep Burgerparticipatie en de onderzoeker. Dit gesprek heeft mede als input gediend voor het onderhavige onderzoek. Aan het einde van de bijeenkomst is afgesproken dat de onderzoeker de conceptaanbevelingen, gebaseerd op de op dat moment beschikbare resultaten en de bijbehorende analyse, zou delen met de adviesgroep. De adviesgroep heeft vervolgens op deze conceptaanbevelingen gereageerd. Deze opmerkingen, evenals de reactie daarop van de onderzoeker, zijn opgenomen in onderstaande tekst.

- Er moet een aparte visienotitie van de gemeente over BP (burgerparticipatie) komen, naast een concreet participatieplan.

Reactie onderzoeker: de aanbeveling getiteld *'Formuleer een duidelijke visie op en positionering van burgerparticipatie'* voorziet hierin. Dit onderzoek onderstreept het belang van een duidelijke gemeentelijke visie op burgerparticipatie. Dit wordt tevens besproken in hoofdstuk 7.2.

- We vinden dat de opdracht aan Robin te smal was: oude nota BP evalueren. De oude nota ging vooral over bevorderen van Burgerinitiatieven, niet over BP in bredere zin en ook niet over versterken van burgeradviezen bij ontwikkeling en implementatie van gemeentebeleid. Wenselijker was geweest: een adviesnota over hoe het verder moet met BP in de gemeente mede vanuit landelijke ontwikkelingen en onze eerdere adviezen over verbetering van BP. Er is juist behoefte aan een integraal kader over BP.

Reactie onderzoeker: *Aangezien de bevindingen van dit onderzoek inderdaad verder reiken dan de vooraf-bepaalde scope, namelijk de evaluatie van de nota, doet dit onderzoek ook een reeks aanbevelingen die betrekking heeft op het bredere participatiebeleid. Daarom zijn de aanbevelingen opgesplitst in nota-specifieke aanbevelingen en aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het gemeentelijke participatiebeleid. Daarmee is de scope van het onderzoek eigenlijk al verbreed.*

- Benoem duidelijker voor wie deze nota, resp. participatie precies bedoeld is: voor gemeente of voor inwoners, of voor beide. Pas tekst daarop aan, indien nodig.

Reactie onderzoeker: *Dit wordt in hoofdstuk 7.2 inderdaad aangehaald. Het is een terecht aandachtspunt.*

- Verheldering nodig over wat precies bedoeld wordt met 'participatieatelier'.

Reactie onderzoeker: *In de conceptaanbevelingen is door de onderzoeker abusievelijk de term 'participatieatelier' gebruikt; bedoeld werd 'toolbox'. Het participatieatelier was een interne werkgroep van enkele (beleids)medewerkers, maar is inmiddels (nagenoeg) afgerond en wordt in dit rapport niet verder besproken.*

- In het advies duidelijker verwijzen naar het wettelijke kader m.b.t. BP en het belang van BP in kader van omgevingswet, en de participatieverordening. Verder belang onderstrepen om concreet te beschrijven wat dat inhoudt (toetsingscriteria).

Reactie onderzoeker: *Dit onderzoek richt zich primair op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk van participatie en de inrichting van de nota. Daarom is het uitwerken van aanvullende toetsingscriteria niet als aparte aanbeveling opgenomen. Wel vormen de*

genoemde suggestie en de inbedding in een wettelijk kader relevante aandachtspunten voor verdere beleidsontwikkeling; dit wordt ook onderstreept in hoofdstuk 6 (literatuuronderzoek).

- Doe uitspraken over wat er in een beleidsnota BP besproken dient te worden: bv. gemeentelijke visie, soorten en vormen van BP, adviesstructuur, taken daarbij van burgers en gemeente, verwachtingsmanagement, ondersteuning van adviesgroepen, financiële voorwaarden, kwaliteitscriteria, een helder plan voor periodieke evaluatie, en een omvattend en helder begrippenkader.

Reactie onderzoeker: *Voor periodieke evaluatie wordt de PDCA-cyclus aanbevolen, inclusief het expliciet opnemen van verwachtingsmanagement in de nota. Financiële randvoorwaarden vallen buiten de scope van dit onderzoek, maar blijven relevant voor mogelijke verdieping. Investing in digitale infrastructuur wordt geadviseerd, dit kan bijvoorbeeld via structureel budget in de begroting. Dit onderzoek concludeert dat de adviesgroep in de huidige vorm goed functioneert en een waardevolle toevoeging is voor de gemeente. Het belang van een gemeentelijke visie op burgerparticipatie wordt tevens onderschreven; hoofdstuk 7.2 bevestigt meerdere van de door jullie aangehaalde punten, deze zijn tevens veelal uitgewerkt in aanbevelingen.*

- Verwijs naar goede voorbeelden elders in het land, bijv. Participatienota Assen. Er is al een participatieverordening aangenomen. Die ligt voor meerdere jaren vast. Belangrijk om verder te bespreken hoe de uitvoering daarvan ingevuld gaat worden zodat er voldoende verbeteringen gerealiseerd gaan worden (zie onze aanbevelingen).

Reactie onderzoeker: *De suggestie om te verwijzen naar goede voorbeelden, zoals Assen, wordt onderschreven. Dit onderzoek kijkt voor best-practices naar Rheden en Nijmegen.*

De werking van de participatieverordening wordt besproken aan de hand van een intern processchema in hoofdstuk 6. Hoewel dit schema informeel van aard is, worden enkele relevante opmerkingen en kanttekeningen gegeven.