

Platform Omgevingsmanagement

Papers & Pictures - Artikel

Anticyclisch werken vergt lef, vereist loyaliteit en vraagt om leiderschap

Al meer dan twintig jaar staat in kritische onderzoeken dat de Rijksoverheid beleid meer vanuit de samenleving vorm moet geven. De praktijk blijkt echter weerbarstig: ingesleten patronen en werkwijzen maken het lastig om beleid écht vanuit de samenleving vorm te geven. En dit terwijl de meest effectieve oplossingen meestal niet worden gevonden zonder daarbij samen te werken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

In dit artikel ontleedt het Kennisknooppunt Participatie de patronen die het moeilijk maken om beleid vanuit de samenleving vorm te geven. En pleit het Kennisknooppunt ervoor om deze ingesleten patronen te doorbreken met anticyclisch werken. Is er sprake van acute politieke of maatschappelijke onrust? Juist dan moet de Rijksoverheid ruimte creëren om in dialoog met stakeholders te zoeken naar effectieve oplossingen. Het tonen van maatschappelijke daadkracht (tegenover politiek-bestuurlijke daadkracht) gaat echter niet vanzelf. Het vraagt om lef, loyaliteit en leiderschap. Lef, omdat er moed voor nodig is om met gevoelige dossiers 'naar buiten te gaan'. Loyaliteit, omdat het van beleidsambtenaren vraagt om loyaal te zijn aan de bewindspersoon én de 'echte wereld' buiten de beleidstorens. En leiderschap, omdat het van politici en bestuurders vraagt om ruimte en mandaat te geven voor het tonen van deze maatschappelijke daadkracht.

Het artikel betreft een ambtelijke reflectie van participatieprofessionals van het Kennisknooppunt Participatie, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierbij is primair op basis van ervaringen van ambtenaren (binnen de Rijksoverheid) gereflecteerd op de vragen en dilemma's omtrent (burger)participatie op nationaal niveau. Deze reflectie vertegenwoordigt dan ook geen officieel politiek of ambtelijk standpunt vanuit het ministerie van IenW. Het artikel is in de zomer van 2024 – onder een andere titel – al gepubliceerd als essay in een essaybundel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Die essaybundel heeft als titel: Burgerparticipatie op nationaal niveau.

1. Inleiding

In dit essay reflecteren participatieprofessionals van het Kennisknooppunt Participatie (KKP) op de vragen en dilemma's uit de strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau (geschreven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)).¹ Het Kennisknooppunt is een initiatief en onderdeel van de directie Participatie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, hierna IenW). Het ministerie van IenW is het enige ministerie met een directie die zich volledig bezighoudt met beleidsparticipatie en dus met de vraag hoe de samenwerking tussen overheid en samenleving het beste kan worden georganiseerd.

Het KKP ziet dat er de afgelopen tien jaar veel stappen zijn gezet om participatie een wezenlijk onderdeel te maken van het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Aan goede wil en bedoelingen om de 'buitenwereld' beter bij beleid te betrekken is geen gebrek. Tegelijkertijd blijkt de praktijk weerbarstig. Zo zien we dat participatie nog te vaak wordt georganiseerd zonder dat er een duidelijk doel of plan voor is. Ook wordt participatie soms om de verkeerde redenen ingezet, bijvoorbeeld als wondermiddel om draagvlak te creëren. Verder zien we soms dat participatie aan de voorkant überhaupt niet expliciet overwogen wordt. Hoe komt dat? En wat is ervoor nodig om als rijksoverheid beter te gaan participeren met de samenleving?

In dit essay reflecteren wij, als KKP, op deze vragen vanuit het praktijkperspectief van de participatieprofessional. Hierbij biedt het essay geen pasklare antwoorden of oplossingen. Zoals terecht wordt genoemd in de strategische verkenning zullen we de komende tijd in gesprek met anderen – zowel binnen als ver weg van de Haagse torens – moeten doordenken hoe de Rijksbrede positie op (burger)participatie eruit zou moeten of kunnen zien. Wél proberen we met dit essay mogelijke richtingen aan te dragen voor deze discussie. Ideeën die hopelijk prikkelen en kunnen helpen om de bestaande denkkaders over participatie op te rekken.

Het Kennisknooppunt Participatie

In 2019 werd het Kennisknooppunt Participatie (KKP) opgericht, op initiatief van de directie Participatie. Het KKP is ontstaan vanuit de behoefte om betere verbindingen te leggen tussen de theorie- en praktijkkennis over participatie. Daarnaast wil het KKP deze kennis breder beschikbaar maken voor grote groepen beleidsmakers en participatieprofessionals, zowel binnen IenW als andere ministeries.

Het Kennisknooppunt ontwikkelt deze kennis niet alleen zelf, maar doet dit zoveel mogelijk samen met kennis- en praktijkpartners. Zo heeft het KKP in samenwerking met participatieprofessionals en kennisinstellingen een landelijke Kennisagenda opgesteld voor participatieonderzoek. Ook is het Kennisknooppunt nauw betrokken bij de Interdepartementale Werkgroep (Stakeholder)Participatie. Vanuit haar rol en positie heeft het Kennisknooppunt een goed overzicht van wat er gebeurt op het gebied van (nationale) participatie, zowel binnen het ministerie van IenW als de rest van de Rijksoverheid.

2. De toenemende aandacht voor participatie

Al ruim twee decennia verschijnen er (kritische) publicaties waarin wordt gezegd dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beter moeten worden betrokken bij het beleid van de (nationale) overheid.^{2,3,4} Zo vroeg de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) zich al in 2006 af: 'Zijn politici en ambtenaren wel in staat om goede oplossingen voor problemen te vinden? Betrekken ze daar wel de juiste mensen bij, hebben ze voldoende zicht op wat zich in de praktijk

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2009). [Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

² Rijksvoorlichtingsdienst/DTC. (2000). [De overheidscommunicatie in vogelvlucht](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). [Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2009). [Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

afspeelt?'. Zes jaar later (in 2012) constateerde dezelfde WRR⁵ echter dat participatie op nationaal niveau maar moeilijk van de grond komt: 'Er is, zeker nationaal, geen sprake van een doordacht en breed gedragen betrokkenheidsbeleid.' Dit gebrek aan (burger)participatie leidde er volgens de Nationale Ombudsman⁶ toe dat burgers zich vaak 'gefrustreerd en onvoldoende gehoord en gezien voelen'.

Hoewel goede participatie op nationaal niveau verschillende uitdagingen kent, wordt er in meerdere publicaties gewezen op de noodzaak en kansen van participatie bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Zo schreef het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2023 dat een goede burgerbetrokkenheid 'wel eens het sleutelbegrip kan zijn voor de uitvoering van het transitiebeleid en de verduurzaming van Nederland'.⁷ Dit inzicht wordt in toenemende mate gedeeld door politici en beleidsmakers. Zo komt participatie de laatste jaren steeds nadrukkelijker aan de orde in kabinetsvisies en nationale wetten, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan participatie bij de energietransitie⁸ en de Omgevingswet.

Ook binnen het ministerie van IenW staat participatie al ruime tijd op de kaart. Zo kent het ministerie al speciale onderdelen die zich met participatie bezighouden (de directie Participatie en haar voorlopers). Oorspronkelijk lag daarbij de focus op formele participatie, oftewel de wettelijk verankerde participatiemogelijkheden aan het eind van het beleidsproces. Denk hierbij aan het goed vormgeven van het proces rond het indienen van een formele reactie op een plan of besluit dat de overheid wil nemen (de zogenaamde zienswijzenprocedures). In de loop van de jaren is die focus verbreed, en de laatste jaren is de directie ook een advies- en kenniscentrum voor beleidsmakers bij de inzet van participatie in het beleidsproces.

Naast IenW is er ook binnen andere departementen sprake van toenemende aandacht voor participatie. Zo werd er binnen de rijksoverheid (in opvolging van het Integraal Afwegingskader) een Beleidskompas geïntroduceerd, dat per 2023 geldt als dé centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de rijksoverheid. De hierin terugkerende kernvraag 'Wie zijn belanghebbenden en waarom?' toont aan dat participatie wordt gezien als een essentiële voorwaarde om te komen tot effectief beleid.

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat het denken en doen over participatie op nationaal niveau niet heeft stilgestaan. Op verschillende manieren wordt binnen de rijksoverheid geprobeerd om participatie een plek te geven in het hart van beleid, met steeds meer resultaat. Ook onderzoeksbureau Berenschot concludeerde in 2023⁹ dat het de goede kant opgaat: 'De relevante vehikels, de Directie Participatie van het ministerie van IenW, het Kennisknooppunt Participatie en de Interdepartementale Werkgroep (stakeholder)Participatie, en hulpmiddelen zoals het Beleidskompas om op aan te sluiten, zijn er al'.

3. De weerbarstige praktijk

Hoewel de 'relevante vehikels' dus aanwezig zijn, is er geen reden om zelfgenoegzaam achterover te leunen. In verschillende rapporten wordt er namelijk op gewezen dat de theoretische kennis en ambities op het gebied van participatie maar moeilijk of te gefragmenteerd worden vertaald in de (beleids)praktijk. Zo ook de Nationale Ombudsman¹⁰, die hierover het volgende schreef: 'Ondanks deze theorie en goede wil, ervaren zowel burgers als de overheid dat de praktijk een stuk weerbarstiger is.' Maar wat maakt die praktijk dan zo weerbarstig?

Het is lastig om aan te wijzen wat hiervan de precieze oorzaken zijn. Tegelijkertijd is het ook niet zo dat we er helemaal niets van weten. Zo heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). [Vertrouwen in burgers](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

⁶ Luttmer, C., Van den Akker, M. & Oosterveer, H. (2019). [Een goed begin is het halve werk: Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten](#). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

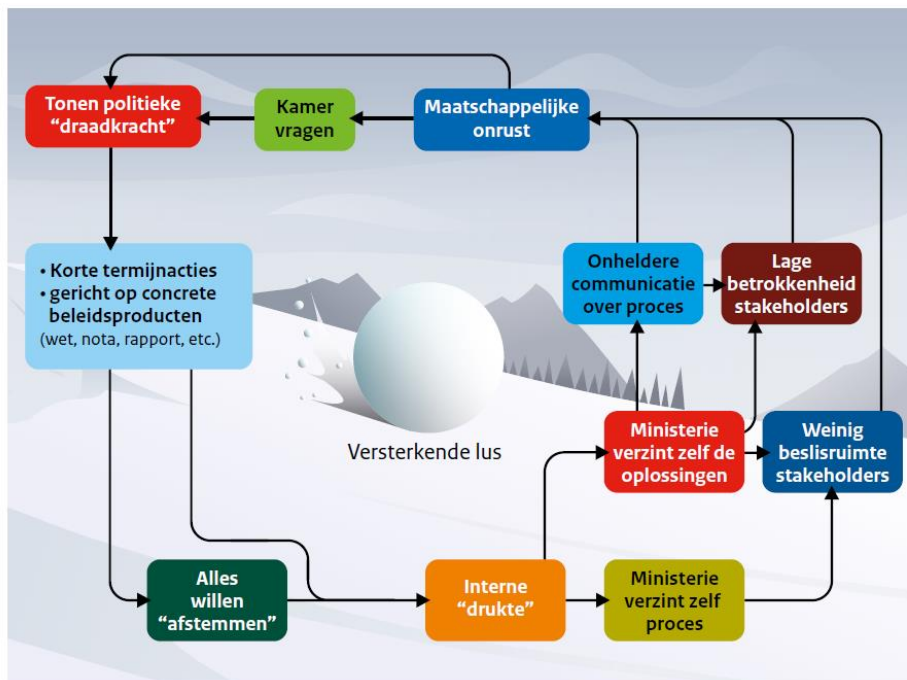
⁷ Bouma, J., De Hollander, Van Doren & Martens, A. (2023). [Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving](#). Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

⁸ Jetten, R. (2023, 17 mei). [Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie](#) [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

⁹ Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. & Lucas, T. (2023). [Onderzoeksrapport - Burgerparticipatie op nationaal niveau](#). Berenschot. Geraadpleegd op 27 februari 2024.

¹⁰ Luttmer, C., Van den Akker, M. & Oosterveer, H. (2019). [Een goed begin is het halve werk: Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten](#). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

enkele jaren geleden geanalyseerd welke patronen en verbanden een goede organisatie van participatie op nationaal niveau belemmeren.¹¹ Deze analyse is vervat in een schematische weergave van 'interne patronen' die ambtenaren ervaren. Het figuur, dat hieronder staat weergegeven, laat zien waarom de organisatie van participatie op nationaal niveau niet of onvoldoende goed wil lukken. Het gaat om een versimpelde benadering van de werkelijkheid, die bedoeld is om deze patronen beter te begrijpen. De patronen worden breder ervaren dan alleen binnen IenW; ook op andere ministeries worden de in het figuur afgebeelde patronen herkend.



Figuur 1. Schematische weergave van de interne patronen die ambtenaren ervaren

De kern van figuur 2 is dat er in de wereld van belevingsvorming sprake is van een herhalend patroon dat zichzelf versterkt. Dit patroon begint vaak, maar niet altijd, bij een maatschappelijk probleem of maatschappelijke onrust. De media-aandacht waarmee dit gepaard gaat leidt doorgaans tot Kamervragen aan de verantwoordelijk minister. Er ontstaat behoefte aan snelle en daadkrachtige oplossingen.

Binnen de muren van de ministeries gaan ambtenaren aan de slag met het zoeken naar mogelijke oplossingen. Er wordt gewerkt aan beleidsplannen die het probleem snel en effectief moeten aanpakken. Het werken aan beleidsplannen gaat gepaard met veel interne 'drukte'; deze interne afstemming tussen betrokken directies en afdelingen kost veel tijd, maar waarborgt dat alle ambtelijke betrokkenen zich kunnen scharen achter het beleidsvoorstel dat uiteindelijk naar de minister en Kamer wordt gestuurd.

De combinatie van deze interne 'drukte' en de behoefte aan een snelle oplossing maakt dat er beperkte ruimte en prioriteit wordt gegeven aan participatie met stakeholders (zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties). In het uiterste geval komen de beleidsplannen dan alleen binnen het ministerie zelf tot stand, waarbij er geen optimaal gebruik wordt gemaakt van de kennis, ervaring en inzichten van stakeholders. Door de geringe betrokkenheid van stakeholders ontstaat het risico dat het beleid in de uitvoering niet goed aansluit op de behoeften en problemen in de samenleving. Het gevolg hiervan is dat er bij de uitvoering van het nieuwe beleid problemen of incidenten naar voren komen. Dat leidt tot maatschappelijke onrust en daarmee wordt de lus van patronen opnieuw in werking gezet.

Wanneer er toch participatie wordt georganiseerd, zorgt de combinatie van 'interne drukte' en de behoefte aan snelle oplossingen ook voor grote uitdagingen. De participatie moet vaak worden 'ingepast' binnen de toch al krappe deadlines. Dat draagt bij aan een beperkte invloed van

¹¹ Buijs, W. (2019). *Lessen in participatie*. Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

stakeholders, zowel op de inrichting van het proces als op het uiteindelijke beleid dat tot stand komt. In het ergste geval kan hierbij een risico ontstaan op participatie-*washing* of 'vinkjes-participatie', waarbij er helemaal geen sprake meer is van (serieuze) stakeholderbetrokkenheid of beïnvloedingsruimte. Ook hier weer met hetzelfde gevolg: beleid dat niet goed aansluit op de behoeften en problemen in de leefwereld, en een patroon dat zich opnieuw in werking zet.

Bovenstaande patronen laten zien dat de interactie met de samenleving in de huidige situatie niet vanzelfsprekend voldoende tijd en ruimte krijgt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op verschillende oplossingsrichtingen die kunnen bijdragen aan het doorbreken van deze patronen.

4. Een ander perspectief op beleid

Zoals eerder werd genoemd biedt dit essay geen pasklare antwoorden of oplossingen voor de hierboven geschetste patronen en uitdagingen. Een belangrijke kans ziet het KKP echter wel in het Rijksbreed creëren van een fundamenteel andere kijk op beleidsvorming, die tegenwicht biedt aan de dynamiek van de beschreven patronen.

Zoals hierboven werd toegelicht wordt de lus van patronen vaak versterkt door een incident of maatschappelijke onrust, dat dan leidt tot een behoefte aan politieke daadkracht en snelle oplossingen. Om het patroon te doorbreken, is het zaak om al aan het begin anders met incidenten en maatschappelijke onrust om te gaan: het vraagt om anticyclisch werken. In plaats van snel oplossingen te willen bedenken en uitvoeren moet daarbij juist worden ingezet op maatschappelijke daadkracht. Deze maatschappelijke daadkracht begint bij een Rijksbreed besef dat de meest effectieve oplossingen meestal niet worden gevonden zonder daarbij samen te werken met de samenleving. Daarom zouden beleidsmakers juist de tijd moeten krijgen en nemen om buiten de ministeries op zoek te gaan naar oplossingen. In plaats van snel oplossingen te willen bedenken en uitvoeren ('hollen'), is het vaak effectiever om eerst ruimte in te bouwen voor heroverweging en dialoog met de samenleving ('stilstaan').¹²

Door deze aanpak wordt het start- en zwaartepunt van de beleidsvorming verschoven van de beleidstorens naar de samenleving, naar de andere kant van de cyclus. Een belangrijk aandachtspunt is dat anticyclisch werken niet alleen relevant is in situaties waarbij maatschappelijke onrust ontstaat of aanwezig is. Ook in 'rustigere' tijden zou dit de normale werkwijze moeten zijn. Op die manier kan onrust ook op lange termijn worden verminderd en in sommige situaties zelfs worden voorkomen.

Het idee van deze verschuiving komt regelmatig terug in het maatschappelijke debat over participatie, en is uitgebreid uitgewerkt in het boek *De beleidsbubbel* van Marije van den Berg¹³. In dit boek bepleit zij dat beleidsvorming altijd dient te gebeuren vanuit bewijs in de praktijk. Dit betekent dat er bij nieuwe beleidsplannen eerst moet worden bewezen dat deze ook werken in de praktijk. Dit gebeurt door eerst in gesprek te gaan met de gemeenschap, want dit is immers de plek waar mensen de gevolgen van het beleid (gaan) ervaren en waar de meeste kennis beschikbaar is. De gedachte hierachter is dat mensen in de gemeenschap voortdurend aan de slag zijn met publieke vraagstukken, en dus al veel ervaring hebben met wat er wel of niet werkt. Door deze ervaringen komen zij haast vanzelf uit op een bepaalde werkwijze, een standaard. Deze werkwijze biedt in de meeste situaties een kansrijke houvast voor beleid.

Wat vraagt dit van (beleids)ambtenaren? Voor hen is het vooral van belang om in de samenleving op zoek te gaan naar dit soort werkende praktijken, en daarbij te onderzoeken in hoeverre deze praktijken ook op andere plekken worden ingezet. Met andere woorden, zijn deze praktijken geschikt om tot algemene standaard verheven te worden? En zo ja, welke toegevoegde waarde kan de overheid aan deze ontwikkeling geven? Door bij deze zaken stil te staan, is het mogelijk om te komen tot overheidsbeleid dat effectiever aansluit bij wat werkt in de samenleving.

Wanneer deze werkende praktijken nog niet aanwezig zijn óf wordt overwogen om deze praktijken aan te passen, bieden experimenten uitkomst. Het Beleidskompas¹⁴ zegt daarover het volgende: 'Door met de voorgenomen regels te experimenteren, worden eventuele pijnpunten in de praktijk

¹² Hendriks, F. (2023). *Democratische Innovatie: waarom zou je dat doen?* REDRESS, Universiteit Tilburg.

¹³ Van den Berg, M. (2023). *De Beleidsbubbel*. Deventer, Nederland: Verhaal met Impact.

¹⁴ Beleidskompas. (2023). *Experiment*. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

al vroeg zichtbaar en kunnen deze worden gecorrigeerd voordat de regeling in werking treedt'. Experimenteerartikelen in wetten zoals de Omgevingswet bieden de juridische dekking om op basis van praktijkervaringen te komen tot een beleidsstandaard die werkt.

Uiteraard moet de effectiviteit zichzelf altijd blijven bewijzen. Ook na het identificeren van werkend (b)lijkende praktijken of succesvolle experimenten. Daarom is het belangrijk dat beleidsambtenaren nauw betrokken blijven bij de uitvoering van het beleid. Dat vraagt van beleidsmedewerkers dat zij in nauwe verbinding staan met uitvoering en toezicht, waartoe overigens ook de Rijksinspecties zelf toe oproepen¹⁵. Op die manier kan worden gewerkt aan een stevigere verbinding tussen de beleidstorens en de maatschappelijke realiteit waarin het beleid effect moet hebben.

Een essentiële randvoorwaarde voor dit nieuwe perspectief op beleidsvorming is dat er politiek-bestuurlijke ruimte wordt gemaakt voor échte beïnvloeding. Het klinkt wellicht als een al lang openstaande deur, maar er bestaat altijd een risico dat participatie vooral haastig wordt georganiseerd, als rituele dans, om zo een 'participatievinkje' te halen in het beleidsvormingsproces ('Het moet nog even langs de burger'). De overheid moet dan ook streng zijn voor zichzelf: participatie gebeurt écht goed, of er wordt transparant en gemotiveerd besloten om het niet te doen. En als het gebeurt, dan gaat het daarbij 'niet meer om het alleen uitventen van het eigen gelijk, niet meer om 'het nog een keer uitleggen' en niet meer om selectief te luisteren en te ageren' (aldus de Raad voor het openbaar bestuur¹⁶). In plaats daarvan is er échte politiek-bestuurlijke beïnvloedingsruimte om op basis van werkende standaarden uit de praktijk te komen tot nieuw beleid.

Op het eerste gezicht lijkt deze aanpak te vertragen; het kost immers tijd om met stakeholders in de samenleving op zoek te gaan naar bewijzen en praktijken die tot beleid kunnen worden geabstraheerd. Hier is echter sprake van een paradox; door met stakeholders de tijd te nemen om te komen tot werkende oplossingen, komen we immers tot beleid dat beter aansluit op de behoeften en problemen in de samenleving. En daarmee leidt het minder snel tot maatschappelijke incidenten en onrust, die vragen om nog meer beleid. Met andere woorden: vertraging kan op termijn juist voor versnelling zorgen. Het spreekt hierbij voor zich dat vertraging niet altijd de meest verstandige aanpak is. Soms is politieke daadkracht op korte termijn nodig, zoals bij de snelle verspreiding van het coronavirus in 2020. Echter is het eerdergenoemde anticyclische werken ook hier van toepassing: wanneer er in tijden van crises weinig ruimte is voor het opbouwen van nieuwe participatierelaties, is een reeds bestaande, goede relatie met de samenleving essentieel. Werken vanuit de samenleving loont wanneer een crisis zich voordoet.

5. Wat is hiervoor nodig?

Om deze andere visie op beleid concreet in de praktijk te brengen, ziet het KKP een aantal mogelijke oplossingsrichtingen die in onze optiek verdere discussie verdienen. De oplossingsrichtingen kunnen helpen om de Rijksbrede positie op participatie verder te doordenken. Geïnspireerd door het *Handboek Bewonersparticipatie*¹⁷ onderscheiden wij deze oplossingsrichtingen op drie verschillende niveaus:

1. de houding en het gedrag van de (beleids)ambtenaar;
2. de kennis en instrumenten die de (beleids)ambtenaar heeft;
3. de organisatie waar de (beleids)ambtenaar onderdeel van is.

Met deze drie oplossingsrichtingen willen we voortborduren op wat er al is voorgesteld in de strategische verkenning van het ministerie van BZK. We hopen dat deze ons kunnen inspireren om de bestaande denkkaders over participatie op te rekken en de patronen te doorbreken.

¹⁵ Rijksinspecties. (2022). [Goede afspraken voor samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht essentieel](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁶ Fraanje, R. & Loogman, H. (2011). [Horizontaal met verticaal verbinden: de reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie](#). Raad voor het openbaar bestuur. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

¹⁷ Fokkema, S. & Swart-Beekhuis, S. (2023). *Handboek bewonersparticipatie*. Haarlem, Nederland: Mediawerf.

5.1 De houding en het gedrag van de (beleids)ambtenaar

De eerste oplossingsrichting die het KKP ziet heeft betrekking op de houding en het gedrag van de ambtenaar als individu. Rijksambtenaren praten, schrijven en horen veel over het belang van participatie. Zij hebben toegang tot een Beleidskompas, dat de noodzaak om belanghebbenden te betrekken onderstreept. Daarnaast hebben zij de toegang tot (Ombudsman)rapporten die aangeven hoe het beter kan, en toegang tot het Kennisknooppunt Participatie dat participatiekennis en -ervaring breder toegankelijk maakt. Kortom: er is al volop kennis en instrumentarium beschikbaar. Maar dat instrumentarium alleen is niet genoeg voor goede participatie. De houding en het gedrag van individuele ambtenaren, op alle niveaus in de organisatie, vormen de basis voor een duurzame relatie met de buitenwereld. Intrinsieke, oprechte motivatie en nieuwsgierigheid om vanuit de samenleving te werken is essentieel, bij ministers, SG's, DG's, directeuren, MT-leden en beleidsambtenaren.

Hoe kan deze verandering worden gestimuleerd? Bijvoorbeeld door met trainingen meer aandacht te hebben voor de vaardigheden en competenties die ambtenaren nodig hebben om succesvolle participatie te organiseren. Zij zijn immers degenen die als *mens* het participatieproces ontwerpen, uitvoeren en met de uitkomsten ervan aan de slag gaan. Zij voeren het gesprek met burgers en stakeholders, reageren op hun inbreng en krijgen hierbij soms ook te maken met emoties en weerstand. Het is voor hen daarom cruciaal om inzicht te krijgen in hun eigen communicatie- en gedragsvoorkeursstijl. Zo krijgen zij beter zicht op waar zij goed of minder goed in zijn en hoe zij geneigd zijn om in bepaalde participatiesituaties te reageren. Kortom, zij leren hun eigen gebruiksaanwijzing kennen.¹⁸

Een concreet idee om deze trainingen te institutionaliseren binnen de rijksoverheid is de oprichting van een 'Rijksacademie Participatie' (slechts een mogelijke naam). Naast het vergroten van de eerdergenoemde niet-cognitieve vaardigheden, kan deze academie ook helpen om participatiedilemma's uit de praktijk te delen en te bespreken (interview). Ook kan een Rijksacademie bijdragen aan het (interdepartementaal) opbouwen van participatiekennis; hieronder wordt verder ingegaan op deze oplossingsrichting.

5.2 De kennis en instrumenten die de (beleids)ambtenaar heeft

Een tweede oplossingsrichting die het KKP ziet gaat over de beschikbare kennis en instrumenten die de (beleids)ambtenaar vanuit zijn functie ter beschikking heeft. De eerdergenoemde Rijksacademie Participatie kan ook hierbij een belangrijke rol spelen. Deze Rijksacademie kan immers helpen om als rijksoverheid onze eigen kennis & kunde beter te organiseren én project-/programma-overstijgend van elkaar te leren. Ook in het essay van het Ministerie van BZK wordt gewezen op de noodzaak om dergelijke kennis beter beschikbaar te stellen onder Rijksambtenaren.¹⁹

Binnen de Rijksacademie Participatie kan bijvoorbeeld worden gewerkt aan een 'Basiscursus Participatie', waarin (nieuwe) beleidsambtenaren de essentiële basiskennis meekrijgen over participatie. Niet alleen om stil te staan bij vragen als 'Wat is participatie?', 'Waarom heb ik er iets aan?' en 'Wanneer organiseer ik het?', maar ook bij het instrumentarium ('Hoe organiseer ik goede participatie en welke participatievorm past daarbij?'). Op die manier voorkomen we dat ambtenaren voortdurend het wiel opnieuw moeten uitvinden en kunnen we gebruikmaken van de (lokale) lessen die al zijn geleerd.²⁰ Daarnaast zorgen we ervoor dat kennis en ervaring over participatie goed worden opgeslagen, zodat de Rijksoverheid structureel bouwt aan een collectief participatiegeheugen.

De oprichting van een Rijksacademie Participatie wil niet zeggen dat het werk van participatieadviseurs compleet overbodig wordt. Zo kunnen zij helpen om – in lijn met het essay van Frank

¹⁸ Fokkema, S. & Swart-Beekhuis, S. (2023). *Handboek bewonersparticipatie*. Haarlem, Nederland: Mediawerf.

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2024). *Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau*.

²⁰ Verloo, N. (2023). *Struikelen over participatie: tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij van Gennep.

Hendriks – selectie aan te brengen in de veelheid van participatiemethoden.²¹ Bijvoorbeeld door over langere tijd te monitoren wat de waarde is van bepaalde methoden(combinaties), zoals een burgerberaad dat vooraf wordt gegaan door een Participatieve Waarde-Evaluatie. Dit soort methodekennis kan goed worden geborgd onder participatie-adviseurs, omdat immers niet elke beleidsambtenaar hoeft te weten hoe hij/zij precies een burgerberaad organiseert.

Wel voorkomen we met een Rijksacademie dat het organiseren van participatie alleen iets blijft van een select groepje participatie-adviseurs, en dat participatie door (beleids)ambtenaren wordt gezien als iets dat losstaat van hun eigen werk. In plaats daarvan biedt de Rijksacademie Participatie de mogelijkheid om te werken aan een Rijksbrede participatiecultuur, waarin basale participatievaardigheden een vanzelfsprekend onderdeel vormen van het ambtelijk vakmanschap.

5.3 De organisatie waar de (beleids)ambtenaar onderdeel van is

De derde oplossingsrichting die het KKP ziet ligt op het niveau van de organisatie, oftewel het ministerie zelf. De ruimte die (beleids)ambtenaren krijgen om in samenwerking met de gemeenschap te komen tot nieuw beleid is immers in sterke mate afhankelijk van de politiek-bestuurlijke ruimte die hen hiervoor wordt gegeven. Dit vraagt iets van het parlement en het kabinet, maar bijvoorbeeld ook van de departementale bestuursraden.

Een eerste stap die zou kunnen bijdragen aan het creëren van deze ruimte is het opnemen van participatieparagrafen in het regeerakkoord. Hierin staat voor elk beleidsdomein of departement hoe en wanneer de samenleving wordt betrokken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Een tweede stap kan worden gezet door de departementale bestuursraden. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het formuleren van bepaalde participatienormen binnen hun departement. Een ambitieus idee om hierbij te overwegen is om over te gaan tot de introductie van een algemeen ‘pas toe of leg uit’-principe. Dit houdt in dat participatie een standaard plek heeft in elk beleidstraject, tenzij er (zwaarwegende) argumenten zijn om dit niet te doen. Een voorbeeld van een zwaarwegend argument zou kunnen zijn dat er sprake is van geen enkele beïnvloedingsruimte voor de stakeholders. Dit betekent eveneens dat de participatiedoelen, duidelijk en ex-ante, worden vastgelegd in het beleid. Het beleid wordt namelijk geëvalueerd via een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Daarnaast kunnen bestuursraden erop toezien dat participatieprocessen achteraf worden getoetst op kwaliteit. Voortbouwend op het essay van Geerten Boogaard kan de verantwoordelijkheid voor deze toetsing bijvoorbeeld komen te liggen bij een Chief Participation Officer (naar voorbeeld van de Chief Privacy Officer).²² Deze ‘interne ombudsman’ kan van binnen de beleidstorens een belangrijke rol spelen bij het bewaken van de participatieruimte en erop toezien dat de participatienormen binnen het departement worden nageleefd. Een concrete inspiratiebron voor deze (toetsings)normen kan worden gevonden in de acht succesfactoren van het Kennisknooppunt Participatie (KKP).²³ De factoren zijn afgeleid van de internationale kernwaarden voor participatie, opgesteld door de International Association for Public Participation (IAP2)²⁴. Daaraan zijn elementen toegevoegd uit de Vuistregels voor participatie²⁵, het Verdrag van Aarhus²⁶ en de Code maatschappelijke participatie²⁷. Door dit soort factoren een prominentere rol te geven aan zowel de voor- als achterkant van participatieprocessen, kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het organiseren van participatie met échte impact op beleid.

²¹ Hendriks, F. (2024). *Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet*. Tilburg University. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

²² Boogaard, G. (2024). *Institutionele inbedding nationale burgerparticipatie*. Universiteit Leiden.

²³ Kennisknooppunt Participatie. (z.d.). [Succesvolle participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

²⁴ International Association for Public Participation. (z.d.). [Core Values](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

²⁵ Van Hulst, M., De Jong, M. & Van Meerkerk, I. (2022). *Vuistregels voor Participatie*. Kennisknooppunt Participatie. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

²⁶ Aarhus 25 juni 1998. (Trb. 2005, 22). [Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden](#).

²⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2014). [Code maatschappelijke participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Bibliografie

- Aarhus 25 juni 1998. (Trb. 2005, 22). [Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden](#).
- Beleidskompas. (2023). [Experiment](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. & Lucas, T. (2023). [Onderzoeksrapport - Burgerparticipatie op nationaal niveau](#). Berenschot. Geraadpleegd op 27 februari 2024.
- Boogaard, G. (2024). *Institutionele inbedding nationale burgerparticipatie*. Universiteit Leiden.
- Bouma, J., De Hollander, Van Doren & Martens, A. (2023). [Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving](#). Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Buijs, W. (2019). [Lessen in participatie](#). Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Fokkema, S. & Swart-Beekhuis, S. (2023). *Handboek bewonersparticipatie*. Haarlem, Nederland: Mediawerf.
- Fraanje, R. & Loogman, H. (2011). [Horizontaal met verticaal verbinden: de reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie](#). Raad voor het openbaar bestuur. Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Hendriks, F. (2023). [Democratische Innovatie: waarom zou je dat doen?](#) REDRESS, Universiteit Tilburg.
- Hendriks, F. (2024). *Waardevolle burgerparticipatie: een voorzet*. Tilburg University. Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- International Association for Public Participation. (z.d.). [Core Values](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Jetten, R. (2023, 17 mei). [Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie](#) [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Kennisknooppunt Participatie. (z.d.). [Succesvolle participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Luttmer, C., Van den Akker, M. & Oosterveer, H. (2019). [Een goed begin is het halve werk: Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten](#). Nationale Ombudsman. Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2009). [Nederlandse code voor goed openbaar bestuur](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2024). *Strategische verkenning burgerparticipatie op nationaal niveau*.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2014). [Code maatschappelijke participatie](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Rijksinspecties. (2022). [Goede afspraken voor samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht essentieel](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Rijksvoorlichtingsdienst/DTC. (2000). [De overheidscommunicatie in vogelvlucht](#). Geraadpleegd op 28 februari 2024.
- Van den Berg, M. (2023). *De Beleidsbubbel*. Deventer, Nederland: Verhaal met Impact.
- Van Hulst, M., De Jong, M. & Van Meerkerk, I. (2022). [Vuistregels voor Participatie](#). Kennisknooppunt Participatie. Geraadpleegd op 28 februari 2024.

Verloo, N. (2023). *Struikelen over participatie: tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij van Gennep.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). [*Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). [*Vertrouwen in burgers*](#). Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.