UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Tussentijdse bevindingen ervaringsonderzoek participatieverordening

Verloo, Nanke; Majoor, Stan; Groen, Bart; Knoester, Bob

Publication date
2025
Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Verloo, N., Majoor, S., Groen, B., & Knoester, B. (2025). *Tussentijdse bevindingen ervaringsonderzoek participatieverordening*.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:08 Sept 2026

UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM | Hogeschool van Amsterdam

Tussentijdse bevindingen
Ervaringsonderzoek Participatieverordening

Oktober 2025

Door:
Dr. Nanke Verloo
Prof. Dr. Stan Majoor
Bart Groen
Bob Knoester

Met ondersteuning van:
Kunal Bedekar
Bente Burger
Mik Claassen

Inhoudsopgave

Inleiding ... **3**

Ervaringsonderzoek ... *3*

Voorlopige bevindingen ... *4*

Methodologische onderbouwing ... *4*

Casus selectie ... *5*

Opzet van het rapport ... *6*

2. De voorbereiding van participatie ... **7**

2.1 Organisatie van participatie ... *7*

2.2 Doel van participatie: projectbeheersing of verrijking? ... *9*

2.3 Speelruimte voor participatie ... *10*

3. Uitvoering van participatieprocessen ... **14**

3.1 Speelruimte ter discussie ... *14*

3.2 Interne logica's en participantenlogica's ... *16*

3.3 Diverse en werkbare participatie? ... *17*

4. Voorlopige conclusies en adviezen aan verschillende doelgroepen ... **22**

Voorlopige adviezen per betrokken partij ... *23*

Referenties ... **25**

Appendix 1 ... **26**

Inleiding

Sinds 2011 heeft Amsterdam flink geïnvesteerd in het professionaliseren van haar participatiepraktijk, met onder andere de oprichting van het Stedelijk Team Participatie en nieuw participatiebeleid. En dat is nodig: uit onderzoek van de Rekenkamer in 2022 blijkt nog steeds dat Amsterdammers in participatieprocessen te vaak niet weten wat het doel ervan is, waarover ze kunnen meepraten, welke invloed ze hebben en wat er met hun inbreng gebeurt (Rekenkamer Metropool Amsterdam, 2022). Het beleidskader participatie (Gemeente Amsterdam, 2021) en de participatieverordening (Gemeente Amsterdam 2024), moeten daar verandering in brengen en ervoor zorgen dat participatieprocessen zorgvuldiger, transparanter en beter navolgbaar zijn. De verordening onderscheidt drie soorten participatie: burgerparticipatie, overheidsparticipatie en netwerkparticipatie. In dit onderzoek richten we ons op het onderdeel burgerparticipatie: projecten waarbij de gemeente het initiatief neemt voor nieuw beleid, een nieuw project, of een plan en een proces organiseert waarin inwoners, ondernemers, gebruikers en andere betrokkenen worden uitgenodigd om hun belangen, ideeën en kennis te delen.

Ervaringsonderzoek

In de jaren 2025 en 2026 verdiepen we ons in de eerste ervaringen met de implementatie van de participatieverordening. Dit onderzoek is onderdeel van de zogenaamde ‘participatiemonitor’, waarover ook aan de gemeenteraad zal worden gerapporteerd. Onze opdracht is om te onderzoeken hoe de verordening tot uitvoering komt en hoe inwoners en andere betrokkenen burgerparticipatie sinds de verordening ervaren. Om die reden omvat het gehele onderzoek zowel kwantitatief onderzoek naar de deelnemers en hun ervaringen met participatiemomenten en kwalitatief diepteonderzoek naar de uitvoering van vijf lopende participatieprocessen.

De hoofdonderzoeksvraag van het ervaringsonderzoek is:

Hoe wordt de participatieverordening in de praktijk gebracht in de gemeente Amsterdam en hoe wordt dit ervaren door inwoners die deelnemen in participatieprocessen?

Om deze vraag te beantwoorden onderzoeken wij de volgende deelvragen:

1. Hoe worden participatieprocessen ervaren door participanten die deelnemen? (Te beantwoorden met behulp van kwantitatieve en kwalitatieve methoden);
2. Hoe voeren ambtenaren van de gemeente Amsterdam de verordening uit? (Te beantwoorden met behulp van kwalitatieve methoden);
3. Waar lopen ambtenaren die de verordening uitvoeren tegenaan? (Te beantwoorden met behulp van kwalitatieve methoden);
4. Hoe kunnen de verordening, de beleidskaders, of de gemeentelijke organisatie deze obstakels wegnemen? (Te beantwoorden met behulp van kwalitatieve methoden);
5. Hoe kan de gemeente participatie aantrekkelijker maken voor participanten die tot nu toe niet hebben deelgenomen? (Te beantwoorden op basis van informatie over deelname uit het kwantitatieve onderzoek en de inzichten uit kwalitatieve methoden).

Voorlopige bevindingen

In deze eerste tussenrapportage delen we voorlopige bevindingen. Deze zijn gebaseerd op onderzoek dat heeft plaatsgevonden tussen eind februari 2025 en eind juni 2025. Gezien de beperkte onderzoeksperiode behoeven de resultaten in deze tussenrapportage het nodige voorbehoud.

We doen momenteel kwalitatief onderzoek in vijf participatieprocessen verspreid over de stad. Deze processen zijn in de voorbereidende en eerste fases van participatie en zullen de komende jaren nog lopen. Wij presenteren hier de eerste resultaten van de ervaringen van participanten en van ambtenaren (deelvragen 1, 2 en 3). We hebben voor deze rapportage documenten bestudeerd, interne bijeenkomsten geobserveerd, projectmedewerkers geïnterviewd en zijn bij participatiebijeenkomsten geweest. Om ethische redenen hebben we de onderzochte projecten geanonimiseerd. Ook de namen van respondenten en geobserveerde personen worden niet genoemd.

Het enquête onderzoek geeft voorlopige inzichten in de ervaringen van inwoners en in de achtergrond van deelnemers. Voor het enquêteonderzoek hebben we bij 10 bijeenkomsten, die slechts in één geval overeenkomen met de kwalitatieve casussen, 209 enquêtes afgenomen en daarnaast hebben we soms informeel met participanten gesproken over hun ervaring. Over het algemeen hebben per bijeenkomst meer dan 90% van de aanwezige deelnemers de vragenlijst ingevuld. Ondanks het nog relatief lage aantal respondenten, geeft deze tussenrapportage wel een eerste indruk over welke Amsterdammers er meedoen aan participatie, hoe vaak ze dat doen en hoe hun ervaring van het participatieniveau overeenkomen met de participatieniveaus in de participatieplannen van de projecten.

De conclusies geven voorzichtige adviezen over wat de gemeentelijke organisatie en verschillende actoren – ambtenaren, bestuurders, management en raad – kunnen doen om met de geobserveerde obstakels om te gaan (deelvraag 4).

Methodologische onderbouwing

In dit onderzoek combineren we kwalitatieve methoden en kwantitatieve bevindingen uit een enquête. Het kwalitatieve deel geeft inzicht in de uitvoering, de dilemma's en de complexiteit van participatie, onderzocht aan de hand van vijf casussen. Het kwantitatieve deel brengt de ervaringen en achtergrond van deelnemers in kaart op basis van een veel grotere hoeveelheid participatieprocessen en geeft zo een representatief beeld van de diversiteit van inwoners die deelnemen en hoe zij participatie ervaren sinds de invoering van de verordening.

De enquêtevragen[1] zijn opgesteld in samenwerking met de afdeling Onderzoek en Statistiek (O&S) van de gemeente, maar de vragenlijsten worden om privacy redenen zelfstandig afgenomen en geanalyseerd door de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam. Omdat de gemeente wil werken aan het verbeteren van de inclusiviteit van de lokale democratie, maar niet precies weet wat de diversiteit is van deelnemers aan burgerparticipatie,

[1] Zie appendix 1

hebben we ook vragen over inkomen, woonsituatie, migratieachtergrond en opleidingsniveau in de enquête opgenomen. Deze onderwerpen behoeven extra zorgvuldigheid op het gebied van privacy en daarom worden de data zo geaggregeerd dat niet terug te herleiden is in welk participatieproces de enquête is ingevuld. De enquêtes worden handmatig ingevuld tijdens participatiemomenten van de gemeente Amsterdam en vervolgens door onze onderzoekers ingevoerd in Qualtrics waar ook de analyses worden gemaakt. Omdat we in samenwerking met de gemeente zoveel mogelijk participatiemomenten bezoeken in alle stadsdelen en daar dezelfde enquête laten invullen door deelnemers, geeft de enquête een algemeen beeld van de ervaringen van deelnemers en wie deze deelnemers zijn.

Het kwalitatieve onderzoek is bedoeld om een beter inzicht te krijgen in de complexiteit van de uitvoering. Tijdens het kwalitatieve onderzoek doen we interviews met ambtenaren, inwoners en andere betrokkenen bij het proces. Daarnaast observeren we interne vergaderingen en participatiebijeenkomsten. De observaties geven ons inzicht in de manier waarop er interne afwegingen worden gemaakt over de participatieruimte en de relatie tussen het participatieproces en de grotere opgave. Het daadwerkelijk observeren van participatiebijeenkomsten is belangrijk omdat we uit eerder onderzoek weten dat tijdens contentieuze processen, waar veel verschillende belangen spelen, geïnterviewden geneigd zijn om het éne zeggen en het andere te doen (Jerolmack & Khan, 2014). Observaties helpen daarom om de complexiteit van een proces te begrijpen en een inzicht te krijgen in de dilemma's waar ambtenaren in de uitvoering tegenaan lopen.

Casus selectie

De enquête nemen wij af in zo veel mogelijk participatieprocessen georganiseerd door de gemeente Amsterdam. Hier is het enige criteria dat het plaatsvindt in Amsterdam en na de invoering van de verordening. Zo krijgen we een zo breed mogelijk beeld.

Voor het kwalitatieve onderzoek moesten we een selectie maken. De criteria waarmee we de casuïstiek hebben geselecteerd bieden een representatie van '*maximum variation cases*', oftewel zoveel mogelijk variatie (Flyvbjerg, 2006: 230). De selectie representeert dus op een zo gevarieerd mogelijke manier hoe de gemeente Amsterdam participatieprocessen uitvoert onder de nieuwe verordening. De criteria zijn gebaseerd op de vraag van de gemeente naar geografische spreiding en onze interesse in casussen die zowel emblematisch zijn voor Amsterdam, als typisch lokale opgaven. Zodoende heeft de selectie een hoge overdraagbaarheid (*transferability*) waardoor de bevindingen ook op andere contexten kunnen worden toegepast.

Om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen hebben we casussen geïdentificeerd die divers scoren op de volgende criteria: geografische spreiding over stadsdelen, schaalniveau van betekenis van de casus, beleidsdomein (Groot onderhoud, Ruimtelijk, Sociaal), participatieniveau (zoals beschreven in de participatieverordening) en fase van het besluitvormingsproces waarin participatie plaatsvindt. De beperking van een vijftal casussen is uiteraard dat deze niet geheel dekkend kunnen zijn voor alle variëteit en complexiteit die er rondom dit thema bestaat. De interpretatie van de data van de casussen is gedaan door onderzoekers die al veel langer en in meerdere contexten meekijken met (lokale) participatieprocessen. Daarmee blijven er uiteraard slagen om de arm rondom de generaliseerbaarheid, zeker ook vanwege de korte

dataverzamelingsperiode. Maar op basis van de diversiteit in casusselectie en de vergelijkingen met ons bredere onderzoek, zijn wij er wel van overtuigd enkele hoofdlijnen onderbouwd te kunnen presenteren.

Opzet van het rapport

We organiseren onze resultaten in hoofdstuk twee over de voorbereiding van participatieprocessen en in hoofdstuk drie over de uitvoering ervan. Het doel van deze rapportage is niet om de participatieprocessen (in wording) te beoordelen, maar om eerste ervaringen van ambtenaren en deelnemers te beschrijven, te analyseren en tot enkele voorlopige adviezen te komen. Met dit laatste sluiten we dit rapport in hoofdstuk vier af.

2. De voorbereiding van participatie

Sinds de verordening moet de gemeente Amsterdam voor elk participatieproces een plan opstellen, waarin zij rekening moet houden met verschillende uitgangspunten en uitgangspunten moet onderbouwen (Gemeente Amsterdam, 2024). Naast een helder en haalbaar doel van de participatie moet gekeken worden naar verschillende doelgroepen en hun wensen en belangen. De verordening verplicht de gemeente om specifieke groepen te betrekken die impact van het project kunnen verwachten. Hoe meer impact een project heeft op belanghebbenden, hoe meer inspanningen er gedaan moeten worden om die te betrekken. Ook moet een project zich inspannen om groepen te bereiken die over het algemeen ondervertegenwoordigd zijn in participatieprocessen, bijvoorbeeld met specifieke instrumenten en communicatie. Het is ook noodzakelijk om de beschikbare beleidsruimte scherp te hebben. Deze is indicatief voor de mate van invloed die belanghebbenden tijdens het participatietraject hebben. Tot slot moet duidelijk zijn wanneer en hoe de participatie teruggekoppeld wordt en wat er met de opbrengsten wordt gedaan door de gemeente.

In de projecten die we onderzoeken zien we dat deze uitgangspunten uitdagend zijn voor de betrokken ambtenaren. De eerste observaties leren dat ze in de voorbereiding worstelen met samenhangende vraagstukken rondom (1) de organisatie van participatie, (2) het doel van participatie en (3) de speelruimte voor participatie.

2.1 Organisatie van participatie

Het onderzoek leert dat de organisatie en de verantwoordelijkheid voor het participatieproces verschilt tussen casussen. Bijvoorbeeld in de taakverdeling. Zo is het in één project de projectmanager zelf die het participatieplan schrijft en bijeenkomsten begeleidt. De meeste andere projecten hebben deze verantwoordelijkheid belegd bij een aparte ‘participatietrekker’, dat kan zowel een junior projectleider zijn als een omgevingsmanager. Bij grotere projecten zien we een compleet ‘omgevingsmanagementteam’ met meerdere omgevingsmanagers en communicatieadviseurs. In sommige gevallen worden ook gespecialiseerde bureaus ingehuurd om (een onderdeel van) het participatieproces te begeleiden, zoals bij een ‘ingewikkelde’ of een ‘moeilijk te bereiken’ doelgroep.

In de organisatie van participatie zien we dat twee doelen van het participatiebeleid elkaar in de weg kunnen staan: (1) vroeg beginnen en (2) zorgvuldige voorbereiding.

Vroeg in het proces beginnen met participatie is belangrijk, omdat er dan nog iets te kiezen of in te brengen valt voor belanghebbenden, stelt de participatieverordening (Gemeente Amsterdam, 2024, p. 15). De eerste observaties laten echter zien dat, vooral bij complexe projecten, het opstellen en vaststellen van een participatieplan veel tijd kost. Eerst moet er een projectteam samengesteld worden en een projectopgave geformuleerd worden. Daarna moet inzichtelijk worden gemaakt waar de beleidsruimte en dus de mate van invloed voor belanghebbenden ligt. Daarvoor moet onderzocht worden welke financiële, juridische en beleidskaders er gelden voor het project en welke bestuurlijke ambities van toepassing zijn op het project. Ook moet worden

geïnventariseerd welke issues en belangrijke stakeholders aanwezig zijn en hoe om te gaan met de historie van participatie in het gebied.

Van ambtenaren hebben wij vernomen dat de door het Stedelijk Team Participatie beschikbaar gestelde bronnen en gereedschappen om de voorbereiding van participatie te ondersteunen over het algemeen worden gewaardeerd. In de enquête zien we dat het opstellen van een plan zijn vruchten afwerpt. We zien dat 86% van de deelnemers van participatiebijeenkomsten die bekend waren met het participatieplan, ook de participatiedoelen als helder ervaren.

203 Responses

Bekendheid participatieplan	Participatiedoelen zijn helder	Participatiedoelen zijn niet helder	Weet ik niet	Total
Ja	86% 88	6% 6	8% 8	102
Nee	55% 47	24% 21	21% 18	86
Weet ik niet	47% 7	20% 3	33% 5	15

Tabel 1: Bekendheid participatieplan (vraag 3) en helderheid participatiedoelen (vraag 4) uit tussentijdse enquêteresultaten.

Zorgvuldig te werk gaan in het opstellen van een participatieplan lijkt dus cruciaal. In onze kwalitatieve observaties zagen we echter dat er niet altijd tijd was om zorgvuldig te werk te gaan. We hebben gezien dat bestuurders graag een spoedige start willen maken, vaak omdat ze beloften hebben gedaan aan inwoners of in de raad. Een omgevingsmanager vertelt over een bestuurder die ‘tempo wil maken’. Dat heeft volgens deze respondent te maken met de aankomende gemeenteraadsverkiezingen: dan moet er een ontwerp liggen. Dit is moeilijk te verenigen met een zorgvuldig participatieproces.

De projectteams moeten hier mee omgaan. Ga je participeren terwijl je nog bezig bent met het uitzoeken waarover er te participeren valt? Volg je direct een bestuurlijke wens of werk je eerst intern alle stappen zorgvuldig uit en begin je dus (veel) later?

Ook zagen we dat de doelgroep en het format van het participatieplan niet altijd overeenkomt met wat uitvoerders nodig hebben. Terwijl de focus van participatieplan ligt op het betrekken van participanten werken veel ambtenaren vooral vanuit de logica van het bestuur. Een omgevingsmanager vertelt: “Ik vond dat format [van het participatieplan] helemaal niet aansluitend bij wat ik wilde opschrijven. (…) Ik wil het bestuur uitleggen wat we gaan doen. En het format, en ik heb het ook bij de participatietafel gemerkt [orgaan dat participatieplannen toetst], is heel erg van: je moet uitleggen aan **bewoners** hoe ze betrokken worden. Zij kijken er ook heel erg naar vanuit hoe een bewoner dit gaat lezen en zeiden ‘Het is een beetje onduidelijk, een beetje wollig, wat ambtelijk en veel tekst’. Nou oké, daar zit ook echt een kern van waarheid in. Maar toen hebben we ook een gesprek gevoerd van ‘ja, maar goed, ik schrijf dit ook voor het **bestuur**.”

2.2 Doel van participatie: projectbeheersing of verrijking?

De Participatieverordening stelt dat participatie een project kan verrijken met 'nieuwe perspectieven en (…) helpt om tot creatieve en praktische oplossingen te komen' (Gemeente Amsterdam, 2024, p. 3). We zien projectteams vanuit die filosofie participatie soms enthousiast oppakken en op tal van manieren (ondervertegenwoordigde) groepen betrekken om tot betere plannen te komen. Tegelijkertijd observeren we ook dat ambtenaren participatie als een bedreiging kunnen zien voor de voortgang van een project. We zagen twee samenhangende angsten regelmatig terugkomen. Ten eerste zagen we de vrees dat mensen zich uitspreken tegen de plannen tijdens het participatieproces en vervolgens ook richting de gemeenteraad of de media. Ten tweede zagen we dat ambtenaren erg gefocust zijn op het voorkomen van formele bezwaren of dat er zienswijzen worden ingediend. Dit zijn (mogelijke) gebeurtenissen die vanuit het perspectief van projectbeheersing een legitiem risico zijn. Maar als deze angsten centraal staan in de voorbereiding van participatie, wordt het niet zozeer gezien als een proces om een project te verrijken maar als een strategie om kostbare projectvertraging te voorkomen.

In één van de projecten wonen in de omgeving relatief veel mensen met een hoog 'instantiekapitaal'. Zij kunnen hun weg prima vinden in ambtelijke, politieke en juridische domeinen. Het projectteam besluit dat het formaliseren van hun hun zorgen en het toelichten van formele mogelijkheden om bezwaar te maken daarom centraal komt te staan in het proces. In het participatieplan blijft de inzet om ondervertegenwoordigde groepen te bereiken beperkt tot het afnemen van vragenlijsten bij één type belanghebbenden van het gebied. Andere typen belanghebbenden worden verder niet actief benaderd om het project verder te verrijken.

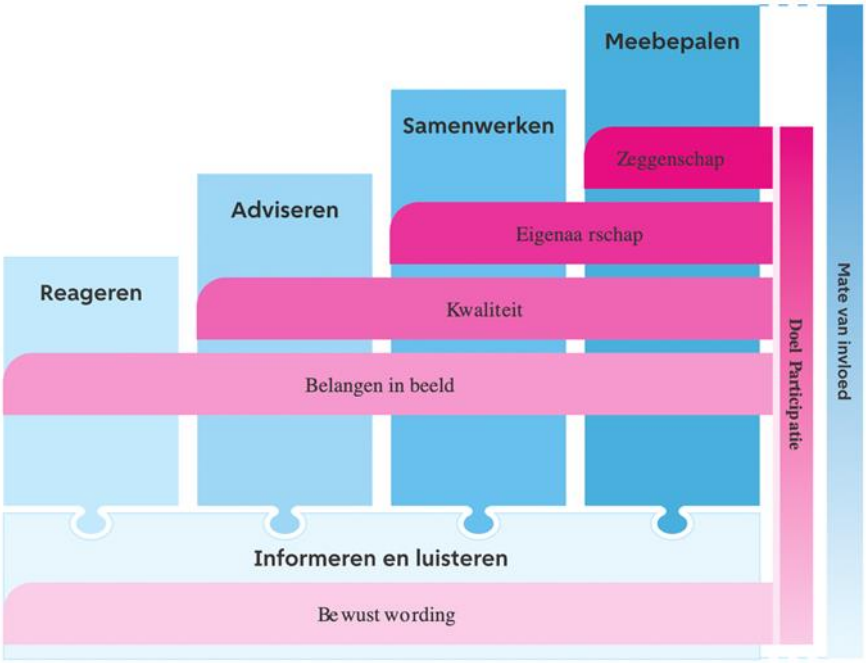
Bij een ander project zien we dat een groep belanghebbenden een reputatie heeft dat zij waar nodig de lokale media benaderen. In zowel het participatieplan als in de uitvoering ervan speelt de relatie met hen een voorname rol. De projectmanager legt uit waarom: "Ik heb niks liever dan dat uiteindelijk een bestuurlijk besluit is genomen. Dat mijn project tot uitvoering gaat komen. En dat ik dan geen bezwaar heb, niet naar de rechtbank hoef… Hoe mooi is dat?" In dit project worden ondervertegenwoordigde groepen zoals praktisch opgeleiden en mensen met een migratieachtergrond met de bewonersbijeenkomsten niet bereikt en hierop wordt in dit project in deze fase geen extra inzet gepleegd.

In het onderzoek zien we tot nu toe dat projecten neigen naar participatie als een hulpmiddel bij projectbeheersing. Projectteams prioriteren de beperkte tijd om vaker te spreken met de luidste stemmen om conflicten glad te strijken, dan om het project mogelijk te verrijken via de perspectieven van 'moeilijk bereikbare' groepen. Terwijl de participatieverordening het positieve aspect van verrijking centraal stelt observeren wij dat veel ambtenaren hier, net als bij de voorbereiding, dan ook veel meer vanuit dominante bestuurlijke prioriteiten of efficiëntie mee omgaan. Ze zien het als één van de eisen die hen wordt meegegeven, in een situatie waarin ze ook moeten werken aan tal van andere doelstellingen. Zo verwoordt een projectleider dit: "We moeten onszelf eraan blijven herinneren dat dit gewoon één van de beleidsdoelstellingen is. Dus als we daar niet aan voldoen, bijvoorbeeld omdat het veel meer tijd kost, dan moeten we dat duidelijk uitleggen aan onze bestuurders. (…) Je moet het wel heel serieus nemen (…) [Maar] het kost tijd, het kost geld, het kost energie, het kost mentale energie. En het kan ook ten koste gaan van andere

doelen: snelheid en productie bijvoorbeeld.” Ook hier valt weer op dat ambtenaren werken vanuit de logica van het bestuur zoals we in de vorige sectie beschreven.

2.3 Speelruimte voor participatie

Sterk samenhangend met het doel van participatie speelt tijdens de voorbereidende fase van participatieprocessen in alle onderzochte projecten een worsteling met de vraag hoeveel ruimte er wordt gegeven aan participatie. Volgens de verordening is deze beleidsruimte indicatief voor het participatieniveau. De gemeente geeft vier hoofdsmaken: reageren, adviseren, samenwerken en meebepalen (zie figuur 1).



Figuur 1: Het participatiedoel en de mate van invloed (Gemeente Amsterdam, 2025: p. 5)

Over het participatieniveau hebben we een aantal inzichten opgedaan met de enquête. Ten eerste hebben we gezien dat veruit de meeste lopende participatieprojecten ‘Adviseren’ opgeven. Of ze doen aan ‘Informeren en Luisteren’ wat in bovenstaand figuur niet als participatieniveau wordt beschreven, maar op de horizontale lijn geplaatst. Daarnaast zagen we dat ondanks de bekendheid met het participatieplan, veel deelnemers het participatieniveau niet correct inschatten na afloop van een bijeenkomst. Het participatieniveau bleek in onze kwalitatieve studie een van de lastigste onderwerpen in de voorbereiding van participatie, maar ook in de communicatie tijdens bijeenkomsten.

Voor iedere ingevulde enquête hebben onze onderzoekers gekeken of het door deelnemers ingevulde antwoord over het participatieniveau ook klopte met het participatieplan van dat project. Hieruit bleek dat 52% van de mensen het antwoord niet correct had ingevuld.

Als we kijken naar wat er gebeurde in onze kwalitatieve studies zien wij twee oorzaken voor deze verwarring. Ten eerste is de betekenis van termen zoals ‘reageren’ en ‘adviseren’, etc. geen vaststaand feit, ze betekenen iets verschillend voor ambtenaren en inwoners. Die betekenis zou daarom tijdens bijeenkomsten gezamenlijk gedefinieerd moeten worden, of de betekenis die ambtenaren eraan geven moet op z’n minst worden toegelicht. Ten tweede zagen wij dat het participatieniveau in complexe opgaven verschilt per onderdeel van de opgave. In dat geval is het moeilijker een participatieniveau te communiceren. Maar in onze analyse zijn we coulant geweest en hebben in die gevallen meerdere niveaus goed gerekend. Desondanks heeft de helft van de deelnemers het participatieniveau net na een bijeenkomst niet goed ingeschat. Een derde oorzaak is wellicht dat het voor ambtenaren lastig is om een ‘slecht nieuws’ gesprek te voeren met inwoners die graag (meer) willen participeren. Als het participatieniveau lager ligt dan wat inwoners verwachten is het moeilijk om dat te communiceren zonder hen af te schrikken of teleur te stellen. Echter zien wij in ander onderzoek dat heldere verwachtingen het meest wordt gewaardeerd door inwoners en dat conflict vaak voortkomt uit een mismatch tussen verwachtingen en beloften. Hier kan aan gewerkt worden.

Opvallend is ook dat in de 10 participatieprocessen waar wij de enquête tot nu toe hebben afgenomen, ‘meebepalen’ nooit als participatieniveau werd gekozen door de gemeente, maar dat 27 deelnemers die de enquête invulden dit niveau wel opgaven als het door hen ervaren participatieniveau (tabel 2). Ook wordt het niveau ‘samenwerken’ werd in 87% van de gevallen verkeerd ingeschat. Het lijkt er dus op dat inwoners het participatieniveau vaak hoger inschatten dan dat het is en dat de gemeente het participatieniveau vrij conservatief vaststelt. Dit kan tot teleurstellingen leiden later in het proces.

202 Responses

Field	Ja, goed		Nee, fout		Total
Meebepalen	0%	0	100%	27	27
Samenwerken (co-creatie)	13%	4	87%	26	30
Adviseren	75%	36	25%	12	48
Reageren	79%	31	21%	8	39
Informeren en luisteren	59%	26	41%	18	44
Weet ik niet	0%	0	100%	14	14

Tabel 2: Ervaren participatieniveau (vraag 6) en daadwerkelijk participatieniveau uit tussentijdse enquêteresultaten.

Daarnaast hebben wij gekeken of mensen die tevreden waren met de mate van invloed die zij dachten te hebben, vaker een correct antwoord hadden ingevuld bij het participatieniveau. Ook dat

bleek niet het geval, uit de cijfers hieronder blijkt dat mensen die tevreden zijn over het participatieniveau niet per se dat niveau goed hebben kunnen inschatten. Van de 18 mensen die erg tevreden waren (zeer eens) met het participatieniveau hadden 13 mensen (72%) het niveau niet correct ingevuld. De gevolgen van het niet correct kunnen inschatten van het participatieniveau is iets wat we alleen in het vervolg van onze kwalitatieve casussen kunnen onderzoeken.

199 Responses

Field	Ja, goed	Nee, fout	Total
Zeer eens	28% 5	72% 13	18
Eens	52% 43	48% 39	82
Neutraal	47% 37	53% 41	78
Oneens	50% 9	50% 9	18
Zeer oneens	33% 1	67% 2	3

Tabel 3: Tevredenheid mate van invloed (vraag 10) en correctheid participatieniveau uit tussentijdse enquêteresultaten.

Het vaststellen van het participatieniveau is niet alleen voor inwoners, maar ook voor ambtenaren en bestuurders een ingewikkelde opgave. Het is a priori een politieke vraag: hoeveel ruimte gaat de representatieve democratie in een situatie geven aan burgers? Daarnaast zien we in de projecten dat het ook een meer technische kant heeft: hoeveel ruimte geven allerlei bestaande beleidskaders aan contextspecifieke interpretaties? Om hier duidelijkheid in te scheppen moeten bestuurders duidelijk maken welke plannen of beleid zij willen prioriteren en wat de ambities van de gemeente zijn. Echter zien wij dat die prioritering niet altijd wordt aangegeven of dat er meerdere prioriteiten tegelijk worden benoemd, wat het moeilijker maakt de speelruimte voor participatie goed in te schatten. In de voorbereidende fase van participatie is het voor de betrokken ambtenaren altijd aftasten wat bestuurlijke wensen zijn. We zagen drie manieren waarop het participatieniveau (soms onbedoeld) werd beperkt.

De eerste manier is door middel van bestuurlijke prioriteit. Tegenover bestuurders die te veel prioriteiten tegelijkertijd vaststellen staat in een van onze casussen rondom de herinrichting van een gebied een bestuurder die een duidelijke visie op het uiteindelijke resultaat heeft maar daarmee het participatieniveau sterk beperkt. De participatie moet volgens deze bestuurder niet gaan over ambities, dat is iets voor het representatieve bestuur. Er wordt daarom gekozen voor de participatieniveaus ‘reageren’ en ‘adviseren’. De duidelijke politieke wens van de bestuurder maakt de omgevingsmanager wat onzeker: er is in theorie een hoger participatieniveau mogelijk en dat zou ook kunnen bijdragen aan meer eigenaarschap van betrokkenen bij het project. Deze keuze zien we vaker. Bij sommige andere projecten zijn grote beslissingen al genomen vanwege ‘zwaarwegende belangen’ van partijen. Een projectteamlid stelt: “Er is nog weinig ruimte over om participatie op los te laten”. Bewoners kunnen enkel nog participeren over details.

Een tweede manier waarmee participatieniveaus worden beperkt is het inzetten van technische kaders als argument: “Met verkeerskundige maatregelen kan je niet zeggen van: we laten een bewoner ernaar kijken. (…) Er moet wel expertise achter zitten” (junior projectmanager). Naast landelijke en lokale verkeerskundige kaders zijn er nog tal van andere kaders die spelen, vooral als het gaat om de (her)inrichting van de openbare ruimte en het bouwen van vastgoed, bijvoorbeeld rondom duurzaamheid, materiaalkeuze in straten en pleinen (Puccini-methode), parkeren, beheer en onderhoud etc. In de voorbereiding van complexe projecten blijkt vaak dat het project vele malen ingewikkelder is dan wat er volgens de ambtenaren in de participatie besproken kan worden. Duidelijkheid over welke kaders waar spelen en hoe hard ze zijn, zijn vaak voor ambtenaren zelf al lastig te begrijpen, laat staan voor participanten. Hierdoor is de inschatting van welk participatieniveau kan worden gegeven eigenlijk niet op voorhand te maken op het hele project. Sommige projecten kiezen hierdoor voor verschillende participatieniveaus op verschillende onderdelen. Een passende oplossing, maar tegelijkertijd ook ingewikkeld voor inwoners. We zullen in het vervolg van dit onderzoek moeten zien hoe de projectleiders dit aanpakken en hoe dit uitpakt voor inwoners.

In de onderzochte projecten zien we soms nog een derde dilemma rondom de speelruimte. Veruit de meeste participatieprocessen vinden plaats in een gebied waar al ervaringen zijn met participatie en deze ervaringen hebben invloed op nieuwe processen. Bestuurders en ambtenaren worstelen met de vraag in hoeverre je uitgebreid stil moet staan bij wat er in het verleden is gebeurd. Daarmee geef je rekenschap aan betrokkenen en inzichten, maar het kan ook zijn dat je te weinig ruimte laat voor nieuwe wensen en behoeften of voortschrijdend inzicht. Begin je met volledige openheid voor nieuwe inbreng, dan riskeer je dat participanten uit het verleden zich niet serieus genomen voelen. Soms wordt het nodig geacht expliciete zaken uit het verleden te benoemen en te repareren: “In het verleden is iets fout gegaan tijdens de uitvoering van een voorloper van dit project en deze fout moet gladgestreken worden” (Omgevingsmanager). De belanghebbenden die hebben geleden door die fouten worden nu als eerste betrokken bij individuele gesprekken. Bij een ander project zijn na een eerder conflict en mediation-traject beloftes gedaan aan een groep bewoners.

3. Uitvoering van participatieprocessen

Zodra het participatieplan geschreven en vastgesteld is kan de participatie beginnen. Er worden brieven gestuurd naar de omgeving en participatiebijeenkomsten en andere activiteiten ingepland. Het projectteam krijgt reacties op haar verhaal en verzamelt input van bewoners en belanghebbenden die zij waar mogelijk vertaalt naar een plan of beleid, of aanpassingen daarvan. Bijna elk participatieproces verloopt niet zoals van tevoren verwacht: de werkelijkheid is weerbarstig. Zo kunnen tijdens een participatieproces onverwachtse behoeftes van belanghebbenden helder worden of een onverwachtse opkomst bij bijeenkomsten ervoor zorgen dat de gemeente kiest om meer of minder bijeenkomsten te organiseren of een opzet te kiezen die beter aansluit bij de omgeving. Dat kan ook komen door ontwikkelingen buiten het participatieproces zoals incidenten in de wijk, media-aandacht of veranderingen in de gemeentelijke organisatie zoals de bemensing van het verantwoordelijke team, schuivende bestuurlijke of politieke belangen of vertraging binnen het de planning van het project.

Met de implementatie van de participatieverordening is de uitvoering extra relevant. De gemeente wordt immers verplicht vooraf helderheid te geven, zoals over de aanpak van participatie en de invloed van deelnemers. In de uitvoering moeten ambtenaren zich actief verhouden tot die beloftes. De lastige situaties die we in de uitvoering tegenkomen spiegelen deels die in de voorbereiding: alle keuzes die vooraf moeilijk te maken zijn over organisatie, doel en speelruimte, zorgen tijdens de uitvoering voor nieuwe vraagstukken. Kaders blijven voer voor interpretatie en discussie en logica’s van ambtenaren en participanten sluiten soms niet goed op elkaar aan.

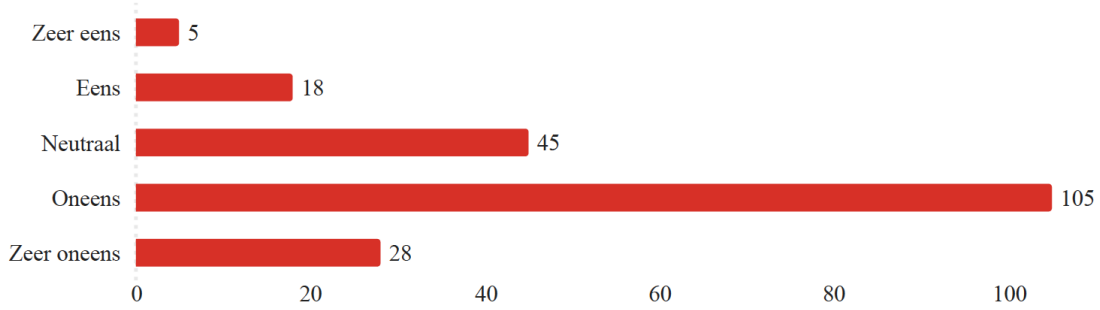
3.1 Speelruimte ter discussie

Een eerste worsteling die we zien in de uitvoering van participatieprocessen gaat over de manier waarop je het gesprek aangaat met bewoners en belanghebbenden. Aan de ene kant kun je dit gesprek ‘open’ ingaan. Bijvoorbeeld door deelnemers te vragen wat zij belangrijk vinden bij de ontwikkeling van een nieuw gebied of een nieuwe plek. Of wat hun ideeën en zorgen zijn voor het gebied. Of hoe zij de toekomst zien. Bij zo’n open gesprek stel je je luisterend op en geef je veel ruimte aan participanten om alle soorten inbreng mee te geven. Dit is uiteraard goed passend bij ‘hogere’ participatieniveaus als ‘samenwerken’ en ‘meebepalen’ waar nog veel speelruimte is (zie figuur 1). Een mogelijk nadeel voor participanten is dat het voor hen soms moeilijker is om te antwoorden op zulke open vragen in plaats van te reageren op een concreet plan. Ook kan zo'n gesprek leiden tot wantrouwen van participanten: zij kunnen vermoeden dat de gemeente toch al een plan heeft of juist meer regie verwachten van de gemeente. Als gemeente moet je met deze aanpak later in het proces een filter aanbrengen, waarbij een deel van de inbreng wel een plek krijgt in het project en een deel niet. Dat kan zorgen voor teleurgestelde participanten en wantrouwen, juist als zij niet hadden verwacht dat er in hun inbreng zou worden gesneden.

Bij minder speelruimte in een participatieproces (‘reageren’ en ‘adviseren’), zijn gerichtere vragen aan participanten passend. Dan is het ook logisch om vanuit de gemeente meer ruimte te nemen om te vertellen wat je eigen ambities met een gebied of project zijn en duidelijkheid te geven over waar nog ruimte is voor participatie. Met deze benadering bied je minder ruimte voor ideeën en oplossingen die je als gemeente niet had bedacht.

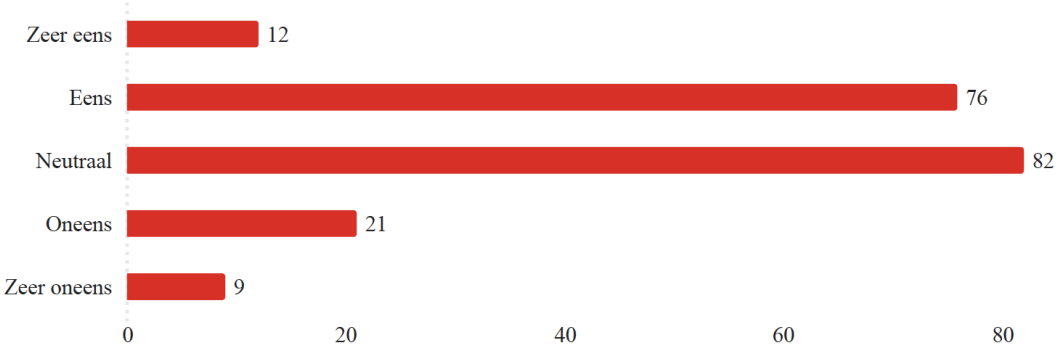
Tijdens de uitvoering blijkt vaak dat de speelruimte die participanten krijgen wordt bevraagd en soms ook door hen wordt bestreden. De verordening vraagt van de gemeente dat zij vooraf helderheid kunnen geven over relevante kaders, bestuurlijke ambities en beschikbare beleidsruimte. Het voordeel hiervan voor participanten is dat zij beter weten waar ze aan toe zijn en beter kunnen inschatten welke inbreng wel of niet zinnig is om mee te geven aan de gemeente. Anderzijds kan het sterk inkaderen van dit gesprek om alleen voor de gemeente zinnige inbreng te krijgen ook leiden tot frustratie bij participanten, als zij een ander gesprek verwachten of andere onderwerpen dan de gemeente willen bespreken. Een ondervraagde participant stelt: “Het is altijd hetzelfde: zo’n sympathieke man voor de zaal met zijn PowerPoint en dan eindigt het vlak voor het einde met: ‘zijn er nog vragen?’ Waarom zo’n lange presentatie? Waarom vraagt hij niet gewoon: wat wilt u? Wat vindt u belangrijk? Dat wil ik.”

Het algemenere beeld wat de enquête geeft, laat echter zien dat de meeste deelnemers van participatiebijeenkomsten vonden dat de juiste onderwerpen werden besproken:



Tabel 4: “Dit participatieproces gaat over de verkeerde onderwerpen” (vraag 12) uit tussentijdse enquêteresultaten.

En dat zij er vertrouwen in hebben dat de gemeente hun inbreng serieus meeneemt in de uiteindelijke plannen:



Tabel 5: “Ik heb vertrouwen dat de gemeente mijn inbreng serieus meeneemt in de uiteindelijke planning/beleid” (vraag 14) uit tussentijdse enquêteresultaten.

Onze observaties tijdens bijeenkomsten van het kwalitatief onderzoek lieten echter zien dat participanten de hardheid van inhoudelijke kaders soms lastig kunnen inschatten. Bijvoorbeeld bij eisen voor klimaatadaptatie, woningbouwprogramma of verkeersdoorstroom impliceert het opsommen van inhoudelijke kaders een stelligheid die in praktijk niet zo simpel is. De kaders die de gemeente stelt zijn voor participanten ook niet altijd logisch, bijvoorbeeld als het gaat over de grens van een 'projectgebied'. Die komen soms maar matig overeen met hoe participanten plekken ervaren. Een omgevingsmanager: "De avond ging veel over onderwerpen die buiten de scope liggen: op een gegeven moment ging het ook over de [naam van een straat die voor veel participanten logischerwijs bij het gebied hoort]. Ja, dan zeggen we: op dit moment kijken wij er niet naar. (…) En als dat een plek wordt waarbij we het een keer op ontwerpniveau of bestuursniveau over hebben, dan kunnen we dat meegeven. Maar we zijn wel realistisch naar deelnemers: we kijken niet naar een herinrichting van [naam straat], om financiële redenen."

Gaat het soms om de vraag of een bepaalde straat(kant) tot een project behoort, soms gaat het over een groter vraagstuk van de samenhang tussen een project (in participatie) en andere ontwikkelingen in de omgeving. Regelmatig gaat participatie over één van vele projecten in een gebied. De gemeente bewaakt, als het goed is, achter de schermen de samenhang tussen deze projecten. Bijvoorbeeld de samenhang tussen deelgebieden in een grotere gebiedsontwikkeling, of tussen meerdere actielijnen binnen een opgave. Als je als gemeente transparant wil zijn over onderlinge relaties tussen projecten wordt het verhaal soms heel complex. In één van de onderzochte projecten hebben de ambtenaren een uitgebreid schema gemaakt met ca. 20 onderwerpen voor de participatie, de relevante kaders en het niveau van inspraak.
Een ander project is onderdeel van een 'integrale aanpak'. Het projectteam kiest ervoor om trekkers van de andere actielijnen van deze aanpak voor te stellen aan participanten om bewoners gerust te stellen dat de gemeente niet langs elkaar werkt. Dat blijkt ook nodig, want in volgende bijeenkomsten hebben participanten regelmatig opmerkingen die buiten de scope van het project, maar wel binnen de integrale aanpak vallen. Bij een ander project heeft het projectteam een overzicht gemaakt met alle "raakvlakprojecten" in de wijde omgeving. Al deze aanpakken zijn accuraat en transparant, maar participanten moeten dus heel scherp opletten waar ze nu wel of niet hun mening over mogen geven. Deze speelruimte komt vanuit ambtelijke logica's en zijn niet altijd logisch voor participanten.

3.2 Interne logica's en participantenlogica's

In participatieprocessen wordt geprobeerd om de perspectieven en belangen van de gemeente en van bewoners samen te brengen. In dit geval hebben we het daarbij niet alleen over de standpunten van beide partijen, het zoeken van compromissen of maken van keuzes over wie er wel of niet tevreden is met een bepaalde uitkomst. Voor de gemeente en participanten zijn in bepaalde situaties ook andere onderwerpen van waarde, hun culturele normen en waarden verschillen en ook de taal die wordt gebruikt.

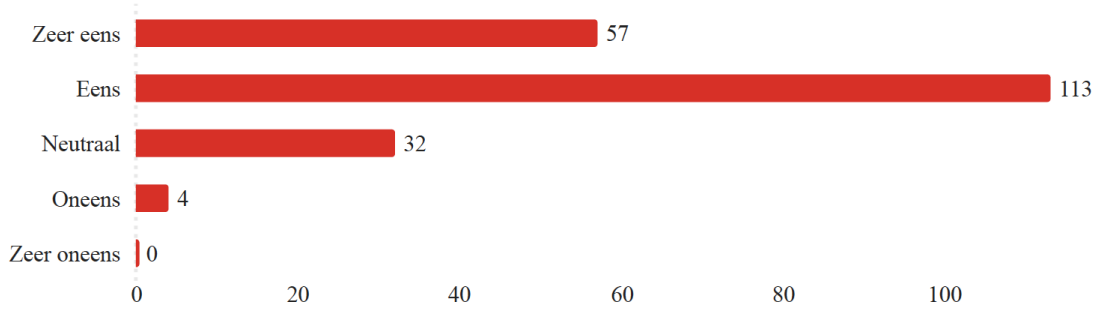
Een voorbeeld hiervan is het belang van het proces. De gemeente werkt procesmatig: de participatie is onderdeel van een besluitvormingsproces, zoals het Plaberum bij ruimtelijke processen, met planologische producten zoals een voorlopig schetsontwerp, nota van uitgangspunten en voorlopig ontwerp. Dit is relevant voor het participatieproces: het bepaalt

welke besluitvorming al geweest is en dus over welke onderwerpen wel of niet meer gesproken kan worden.

Deze proceslogica is vaak niet dezelfde logica als die van participanten. Regelmatig zien we frustratie of ongeduld bij participanten als de gemeente een uitgebreide toelichting geeft bij het proces of er juist vanuit lijkt te gaan dat participanten beseffen wat 'voorlopig' of 'vaststellen' concreet betekent. Of als zij een inhoudelijke zorg beantwoordt met een procesmatig antwoord: 'dat kunt u in de inhoudelijke sessies bespreken' of 'daarvoor is in de volgende fase alle gelegenheid.' Een presentatie die voor een ambtenaar helder is, is dat niet automatisch voor een participant.

Betrokken ambtenaren denken heel sterk vanuit de rol van bijeenkomsten in hun eigen (interne) proces. Ze denken ook vaak goed na over welke taal richting participanten gebruikt wordt. Een omgevingsmanager stelt bijvoorbeeld in een voorbereidend intern overleg: "[deze bijeenkomst] gaan we richten op: 'we gaan weer aan de slag, we gaan u uitleggen hoe we dat willen gaan doen en hoe u daarbij betrokken wordt en dat er ook ruimte is om daarop te reageren' Tijdens de bijeenkomst met participanten stelt de voorzitter na de presentatie twee vragen aan de zaal: "Heeft iemand verhelderende vragen over de aanpak?" en "Heeft iemand algemene vragen?" Twee participanten reageren: "Wat gaat u doen aan de overlast met fatbikes in dit gebied?" Een opmerking uit het hart van de samenleving, maar totaal niet passend bij de interne logica van het participatieproces zoals de gemeente dat zorgvuldig uitdenkt.

Toch laat de enquête tot nu toe zien dat een grote meerderheid van de ondervraagden tijdens de bijeenkomsten het gevoel had zijn zegje te kunnen doen:



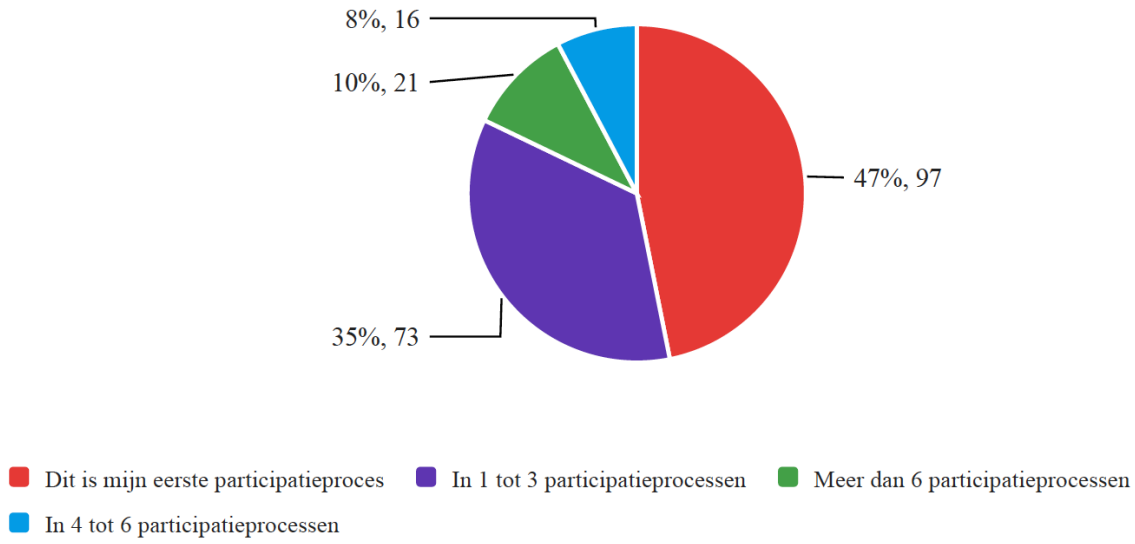
Tabel 6: "Tijdens deze bijeenkomst was er genoeg ruimte om mijn zegje te doen" (vraag 8) uit tussentijdse enquêteresultaten.

3.3 Diverse en werkbare participatie?

Het doel van burgerparticipatie wordt soms omschreven als draagvlak creëren, maar ons inziens is het belangrijkste doel om nieuwe plannen en beleid aan te scherpen op basis van inbreng van bewoners en belanghebbenden (Verloo, 2021). In die zin heb je als gemeente belang bij een groot bereik van je participatieproces: dit helpt je immers aan een breder publiek te engageren en een grotere verscheidenheid aan visies en ideeën op te nemen waardoor je ook de besluitvorming

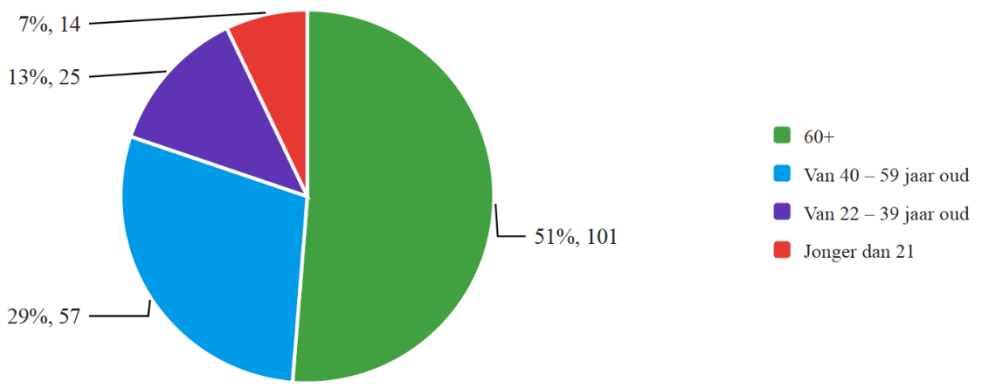
legitimeert. De gemeente zou graag werken aan het vergroten van de diversiteit van deelnemers in participatieprocessen, maar om dat te doen moet zij eerst weten wie er momenteel deelneemt. Om hier inzicht in te ontwikkelen hebben wij in de enquêtevragen gesteld over de achtergrond van deelnemers. In deze tussen rapportage zullen wij de huidige resultaten opsommen zonder hier nog verdere conclusies aan te ontlenen, hiervoor is meer onderzoek nodig.

Wat ons ten eerste opviel is dat 47% van de deelnemers die de enquête invulden tijdens de 10 participatieprocessen waar wij tot nu toe de enquête hebben afnemen, voor het eerst meedeed aan een participatieproces. Dit gaat in tegen de breed gedeelde verwachting dat participanten altijd dezelfde inwoners zouden zijn. Slechts 16 % van de ondervraagden had al 4 tot 6 keer deelgenomen aan participatieprocessen.



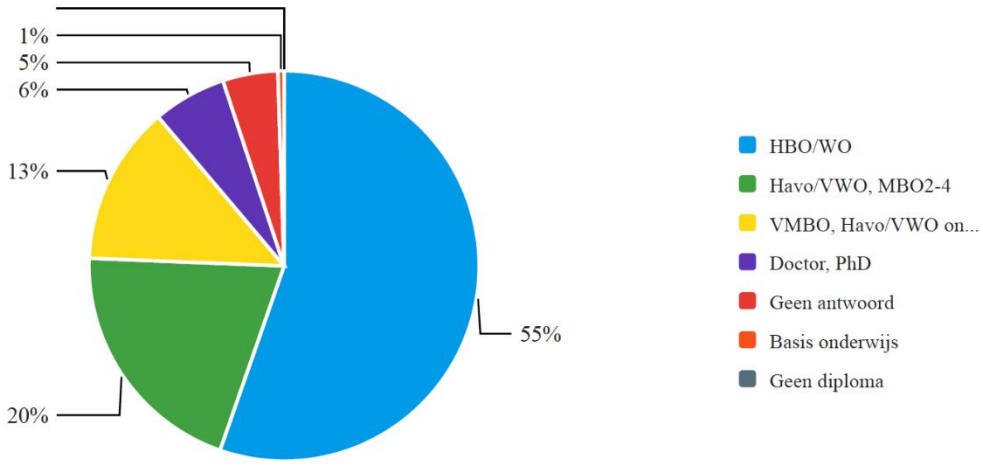
Figuur 2: "Aan hoeveel participatieprocessen heeft u deelgenomen in de afgelopen 3 jaar voor dit participatieproces?" (vraag 2) uit tussentijdse enquêteresultaten.

De leeftijdscategorie en het opleidingsniveau van participanten voldoen tot nu toe aan het beeld wat mensen hebben van actieve burgers in burgerparticipatie, gepensioneerde inwoners met een theoretische opleiding zijn over vertegenwoordigd:



Figuur 3: Leeftijdscategorieën (vraag 15) uit tussentijdse enquêteresultaten.

Hier wordt zichtbaar dat vooral jongeren weinig op de bijeenkomsten afkomen, slechts 7%. Dit is in contrast met de leeftijdscijfers van Amsterdam als geheel. Volgens de afdeling O&S is 13% van de Amsterdammers 65 jaar of ouder (Gemeente Amsterdam, 2023).



Figuur 4: Hoogst voltooide opleiding (vraag 16) uit tussentijdse enquêteresultaten.

Het overgrote deel van de ondervraagden heeft geen migratieachtergrond. Van de bewoners in Amsterdam als geheel heeft 41% geen migratieachtergrond en 59% wel een migratieachtergrond (Gemeente Amsterdam, 2023). 128 (64,6%) participanten van dit onderzoek zijn zelf geboren in Nederland, evenals hun ouders en hebben dus geen migratieachtergrond. 70 (35,4%) participanten hebben een migratieachtergrond, waar zijzelf of minimaal één van hun ouders niet in Nederland zijn geboren (zie tabel 7).

Geboren in Nederland?	Beide ouders NL	1 ouder NL	Geen van mijn ouders is in Nederland geboren	Geen antwoord	Total
Geboren in NL	128	25	14	6	173
Niet geboren in NL	0	0	20	3	23
Geen antwoord	0	0	0	2	2

Tabel 7: Plaats van geboorte deelnemer (vraag 17) en plaats geboorte van de ouders van de deelnemer (vraag 18) uit tussentijdse enquêteresultaten.

Ook zien we, wellicht logischerwijs, dat participanten die een vast huurcontract of een koopwoning hebben vaker deelnemen aan participatieprocessen en dat al vaker hebben gedaan in het verleden.

Field	Huurwoning met vast contract	Huurwoning met tijdelijk contract	Koopwoning	Inwonend	Geen antwoord
Dit is mijn eerste participatieproces	33	0	55	4	3
In 1 tot 3 participatieprocessen	23	2	42	0	1
In 4 tot 6 participatieprocessen	5	0	6	0	3
Meer dan 6 participatieprocessen	12	0	9	0	0

Tabel 8: Participatiedeelname in de afgelopen drie jaar voor dit participatieproces (vraag 2) en woonsituatie (vraag 19) uit tussentijdse enquêteresultaten.

Brede en diverse representatie is belangrijk voor een goede vertegenwoordiging van belangen en ideeën tijdens participatie, maar dit staat los van de kwantiteit van de opkomst. We zagen in het kwalitatieve onderzoek dat een grote opkomst het gesprek niet altijd kwalitatief beter maakt. Over het algemeen is een projectteam vaak niet voorbereid om een enorme inbreng of opkomst in goede banen te leiden; om mensen kwijt te kunnen in een zaaltje, een diepgaand gesprek te voeren met zoveel mensen tegelijk of uit een dermate grote hoeveelheid inbreng de relevante wensen te filteren. In de praktijk komt het de meeste ambtenaren dus wel goed uit dat uitnodigingen om een bijeenkomst bij te wonen niet leiden tot een enorme opkomst. Desalniettemin zou er op basis van de bovenstaande cijfers wel gewerkt moeten worden aan de diversiteit van de opkomst, niet om de kwantiteit te vergroten, maar met diversiteit gaat vooral de kwaliteit en representativiteit omhoog.

In het kwalitatieve onderzoek werd duidelijk dat ambtenaren ook voordelen zagen in een participatieproces waarbij een kleinere groep mensen meerdere keren samenkomt. Je leert elkaar kennen, kunt samen meer diepgang bereiken en uitgebreider stilstaan bij opties, wensen of belangen. Aan de andere kant is het bij een kleinere groep altijd nog meer de vraag in hoeverre zij een afspiegeling is van alle belanghebbenden en of zij voor de wijk kan besluiten. Hier zou vooral gelet kunnen worden op de diversiteit van die kleinere groep participanten, zodat zij wel verschillende groepen en belanghebbenden representeren.

We zien dat binnen de casussen die we volgen constant de afweging wordt gemaakt tussen een groot en een klein bereik en ‘oppervlakkige’ en meer intensieve interactie. Bij één project valt de opkomst van twee inhoudelijke bijeenkomsten tegen, volgens zowel de omgevingsmanager als de deelnemers. Deelnemers zelf merken op dat mensen met een migratieachtergrond ontbreken, terwijl deze wel rond het project wonen. Een ander project kiest ‘koffiekarmomenten’ in het gebied om zoveel mogelijk mensen te bereiken, bij het projectteam bekende issues te valideren en mensen te werven voor de cocreatiefase. De omgevingsmanager: “Ja, dat is eigenlijk onze benaderingsaanpak. “We maken de keuze om het niet in één grote informatiebijeenkomst te doen. Met een zaal en een podium met een wethouder”.

Ook hier speelt weer de voorgeschiedenis mee. In één van de onderzochte projecten is er een eerdere fase geweest waarbij bepaalde belanghebbenden zich benadeeld voelen. De participatie begint hier met een ronde van de omgevingsmanager specifiek langs deze stakeholders voordat openbare bijeenkomsten worden georganiseerd.

4. Voorlopige conclusies en adviezen aan verschillende doelgroepen

Met inachtneming van de eerdere opmerkingen over de beperkingen van deze tussentijdse fase van het onderzoek, hierbij enkele conclusies en inzichten over de voorbereidende fase:

- Ondanks dat uitvoerende ambtenaren de structuur en de ondersteuning van het STP tijdens het opstellen van het participatieplan waarderen, is het lastig om vanuit één logica (het participatieplan) te werken. Het participatieplan helpt om zorgvuldig na te denken over doelen en participatieniveau, middelen en belangen en het betrekken van diverse groepen. De stedelijke opgave is in de meeste gevallen echter zo complex en samenhangend met andere opgaven dat betrokken ambtenaren in de eerste fase vooral bezig zijn om hier helderheid over te ontwikkelen. Participatie snel van start laten gaan is hierdoor niet wenselijk, dat zou leiden tot onzorgvuldigheid, wat later voor teleurstellingen zorgt.
- In complexe processen zijn doelen aan verandering onderhevig en zijn er vaak meerdere participatieniveaus van toepassing op verschillende elementen van de opgaven. Het helder communiceren over meerdere doelen en participatieniveaus is een uitdaging. Hiermee wordt nu geëxperimenteerd en dit wordt nadrukkelijk gevolgd in het vervolgonderzoek.
- Voor veel ambtenaren is de toegevoegde waarde van het verrijken van projecten weinig helder. Zij denken vooral vanuit projectlogica: beheersing van kosten, inspanningen en uiteindelijk het opleveren van een fysiek ‘resultaat’. Participatie kan daarbij soms behulpzaam zijn, maar wordt nu vooral ingezet als projectbeheersing. Trainingen van ambtenaren die gaan over de vaardigheden om goede participatie uit te voeren, zouden de meerwaarde van participatie niet als een gegeven moeten aanschouwen. Er zou juist meer bij stil kunnen worden gestaan wat die meerwaarde is buiten het ‘beheersen’ van tegenspraak of het voorkomen van een rechtsgang. Wij observeren dat niet alle ambtenaren overtuigd zijn van de meerwaarde van participatie voor de kwaliteit van hun projecten of processen.
- De speelruimte voor participatie wordt soms kleiner gehouden dan nodig. We hebben drie redenen geconstateerd: vooropgestelde bestuurlijke ambities, zwaarwegend belang van technische expertise en angst eerdere participanten over het hoofd te zien. Deze redenen zijn allemaal even legitiem, maar de gemeente zou hierop moeten reflecteren. Wanneer worden ze als argumenten ingezet om participatieruimte onnodig te verkleinen?

Conclusies en inzichten over de uitvoerende fase:

- Ook tijdens de vaak dynamische uitvoeringsfase van participatietrajecten zullen participanten continu kaders bevragen. En terecht. Deze zijn soms minder hard dan ze lijken. Ook zijn ze soms tegenstrijdig met elkaar. Sommige kaders zijn ook grenzen aan projectgebieden die voor participanten niet logisch zijn. Dat maakt de politieke discussie over kaders een integraal onderdeel van ieder participatieproces.
- De cijfers over de achtergrond van deelnemers aan participatieprocessen in Amsterdam laten zien dat er, zoals verwacht, een oververtegenwoordiging is van hoogopgeleide en oudere inwoners. Vooral jongeren nemen weinig deel in burgerparticipatieprocessen, terwijl die wel een grote groep Amsterdammers vormen. Een grotere opkomst staat niet altijd garant voor een beter proces, de cijfers laten zien dat de gemeente beter kan werken

aan bredere en diverse vertegenwoordiging van mensen dan van grotere opkomst om zo de kwaliteit en niet de kwantiteit van participatie te vergroten.
- Ook in de uitvoering blijft het referentiekader van de meeste ambtenaren de politiek-bestuurlijke context waarin zij opereren: in taalgebruik, processtappen en in de zorg dat participatieprocessen vooral leiden tot veel meer werk en verwachtingen naar participanten die ze niet kunnen waarmaken.

Voorlopige adviezen per betrokken partij

Op basis van de bovenstaande tussentijdse bevindingen kunnen we de volgende voorzichtige adviezen formuleren. Met het vervolgonderzoek zullen we deze verder uitwerken en onderbouwen.

Voor het Stedelijk Team Participatie
De ondersteuning voor participatie is sterk verbeterd sinds de oprichting van dit team. Ambtenaren in de uitvoering waarderen de tools, het spreekuur en de toegankelijkheid. Drie verbeterpunten werden benoemd:

1. Verduidelijk intern de procedure van het vaststellen van het participatieplan, door wie en wanneer moet dit worden gedaan?
2. Sommige ambtenaren stelden dat zij het vermoeden hadden dat het team niet genoeg inzicht heeft in de ingewikkelde relatie tussen participatie en de complexe opgaven van gebiedsontwikkeling of beleid maken. Zij stellen voor dat het STP meer zicht ontwikkeld op die complexiteit zodat zij flexibeler kunnen ondersteunen als opgaven niet precies in de bestaande kaders passen.
3. Ook wensen ambtenaren in het ruimtelijk domein dat er meer uniformiteit komt tussen de tools van het STP en in hun optiek deels overlappende tools uit het omgevingsmanagement.

Voor ambtenaren in de uitvoering
We zien dat veel ambtenaren zich met ambitie toeleggen op het organiseren van participatie als onderdeel van hun opgave. Hier zien we de wens om te leren en de ambitie om het goed te doen. We zien ook dat deze ambtenaren worstelen met het doorgronden van het nut van een participatieproces in relatie tot de technische en complexe opgaven waar zij verantwoordelijk voor zijn. We zien dat veel energie gericht is om projecten binnen de gestelde tijd en budget opleveren. Hierin zien we dat het luisteren naar doelgroepen vaak wordt ingegeven vanuit het voorkomen van vertraging.

1. Participatie is complex en nog complexer als het plaatsvindt binnen een opgave waarover zowel bestuurlijk, technisch, als ruimtelijk onzekerheid bestaat. Deze onzekerheden zijn inherent aan het proces en horen erbij: neem de tijd en de ruimte om alle randvoorwaarden goed te doorzien en een gedegen en realistisch participatieplan op te stellen. Maak er een punt van als de opgave en de prioriteiten niet helder worden ingekaderd door bestuurders of ambtelijk opdrachtgevers. Neem de verantwoordelijkheid voor politieke keuzes niet over van degene die democratische gekozen zijn dit te doen.
2. Zet in op de kwaliteit en zorgvuldigheid van participatie in plaats van het voorkomen van protest en vertraging. Reflecteer op onderliggende angsten voor participatie. Als dit lastig blijkt zoek naar collega’s of het STP om die reflectie te ondersteunen.

Voor het (midden) management en ambtelijk opdrachtgevers
Ambtelijk opdrachtgevers nemen een cruciale plek in het creëren van ruimte voor terugkoppeling en reflectie in het participatieproces. Als een bestuurder te weinig participatieruimte geeft en ambtenaren in de uitvoering niet verder komen, moeten zij terugkoppelen naar de bestuurder. Tegelijkertijd zijn zij verantwoordelijk voor het goed communiceren van de prioriteiten van een opgave. Een participatieplan opstellen is een zogenaamd 'iteratief proces' waarin steeds op en neer wordt bewogen tussen doelen, middelen en mogelijkheden.

1. Geef ambtenaren de ruimte en tijd om dit iteratief proces door te gaan zodat zij de randvoorwaarden, prioriteiten en integratie met andere opgaven helder kunnen afwegen.
2. Koppel terug naar de bestuurder als een opgave niet genoeg ruimte geeft voor participatie en ben standvastig in het ontvangen van heldere kaders en prioritering zodat ambtenaren hier niet verantwoordelijk voor worden.

Voor wethouders en bestuurders
De plannen en toekomstvisies voor de stad zijn op een democratische manier tot stand gekomen. Participatie is een toevoeging aan die democratische waarde en kan plannen en beleid verbeteren. Daarvoor is het nodig dat het college prioriteit aangeeft. Met de volgende punten kunnen ambtenaren ondersteund worden in het versterken van de lokale democratie:

1. Voorkom een haastige start, geef ambtenaren de ruimte om alle randvoorwaarden te begrijpen.
2. Bied helderheid over bestuurlijke ambities, maar sta open voor feedback als een plan geen ruimte laat voor participatie.
3. Neem een rol in het toelichten van de ambities richting burgers.

Voor leden van de gemeenteraad
De projecten die wij volgen zijn nog niet zo ver gevorderd dat ze voor besluitvorming bij de gemeenteraad liggen. Uit eerder onderzoek blijkt dat de rol van de gemeenteraad groter wordt in latere fasen van beleid en planprocessen. Het vervolg van dit onderzoek zal zich mede op die rol richten. Dan zal ook duidelijk worden wat voor advies wij over de rol van de gemeenteraad kunnen geven. Met oog op de democratische betekenis van participatie hebben wij echter wel een advies in aanloop naar de verkiezingen.

1. Participatie wordt beter als gekozen volksvertegenwoordigers expliciete keuzes maken over wat zij willen met de stad en waar hun prioriteiten liggen. We observeren dat in verkiezingstijd alles belangrijk wordt gemaakt. Maar als de prioriteit, bijvoorbeeld, wordt gelegd bij snel woningen toevoegen, kan er niet tegelijkertijd prioriteit worden gegeven aan een uitgebreide gezamenlijke zoektocht naar een passende en democratische oplossing voor verdichting in iedere wijk. Niet alles kan tegelijkertijd, er zijn inherent tegenstrijdige opgaven. Het komt de lokale democratie, en daarmee participatieprocessen, ten goede als politici zich tijdens verkiezingen uitspreken over hun prioriteiten en een zo concreet mogelijk beeld schetsen van hun plannen voor de toekomst van Amsterdam. Als inwoners kunnen stemmen op basis van die kennis, komen zij tijdens participatieprocessen minder voor verassingen te staan. Dan kan de gemeente staan voor hun politiek mandaat.

Referenties

Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research.* Qualitative Inquiry, 12(2), 219-245. https://doi.org/10.1177/1077800405284363

Gemeente Amsterdam (2021). *Beleidskader Participatie*, September. Geraadpleegd op 7 augustus 2025, https://openresearch.amsterdam/image/2022/6/9/134998_beleidskader_participatie-989005273.pdf

Gemeente Amsterdam (2023). Bevolking in cijfers. Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek. Geraadpleegd op 8 juli 2025, https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/bevolking-in-cijfers-2024.

Gemeente Amsterdam (2024). *Participatieverordening*. Juni. Geraadpleegd op 8 juli 2025, https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971580/participatieverordening_gemeente_amsterdam_2024.pdf

Gemeente Amsterdam (2025). *Het overzicht van doelen en mate van invloed. Stappenplan Participatie*. Geraadpleegd op 20 oktober 2025, https://p.amsterdam.nl/stappenplan/uploads/attachments/clysv3ny300sj01plwvhimbj4-participatiedoelen-en-mate-van-invloed-1.pdf

Jerolmack, C., & Khan, S. (2014). Talk Is Cheap: Ethnography and the Attitudinal Fallacy. *Sociological Methods & Research*, 43(2), 178-209. https://doi.org/10.1177/0049124114523396

Rekenkamer Metropool Amsterdam (2022). *Participatieparagraaf. Sturen op participatie bij het maken van gemeentelijk beleid.* Amsterdam: Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Verloo, N. (2023). *Struikelen over participatie. Tien 'kritieke momenten' voor betere burgerparticipatie in lokale besluitvorming.* Amsterdam: Van Gennep.

Appendix 1

UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM Hogeschool van Amsterdam

Geïnformeerde toestemming

Met het invullen van deze enquête bevestig ik dat ik me ervan bewust ben dat ik deelneem aan een onafhankelijk onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam in opdracht van de Gemeente Amsterdam. Het invullen van deze enquête gebeurt volledig anoniem, en de resultaten worden onherleidbaar verwerkt, niemand zal dus kunnen terugvinden wie de vragenlijst heeft ingevuld. De individuele antwoorden zullen niet gedeeld worden met de gemeente Amsterdam en alleen worden gebruikt voor onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam. De resultaten en antwoorden worden op een veilige plek bewaard op een server van de Universiteit.

De achtergrondkenmerken van deelnemers worden gebruikt om een vergelijking te maken met het Amsterdams gemiddelde om zo een inzicht te krijgen in welke groepen Amsterdammers in meer of mindere mate participeren in gemeentelijke beleid

Motivatie participant

1. Waarom bent u aanwezig bij deze bijeenkomst? Kies 1 optie die het best bij u past.

- ◯ Ik ben bewoner van de omgeving
- ◯ Ik ben gebruiker van het (sociaal) beleid
- ◯ Ik ben werkend in de omgeving
- ◯ Ik bezoek deze omgeving regelmatig
- ◯ Anders, namelijk...

Participatie in het verleden

2. Aan hoeveel participatieprocessen heeft u deelgenomen in de afgelopen 3 jaar voor dit participatieproces?

- ◯ Dit is mijn eerste participatieproces
- ◯ 1 tot 3 participatieprocessen
- ◯ 4 tot 6 participatieprocessen
- ◯ Meer dan 6 participatieprocessen

Participatieproces

3. De gemeente **Amsterdam** vraagt ambtenaren voorafgaand aan participatie om een participatieplan op te stellen. Bent u bekend met het participatieplan?

- ◯ Ja
- ◯ Nee
- ◯ Weet ik niet

4. Zijn de doelen van het participatieproces helder?

- ◯ Ja
- ◯ Nee
- ◯ Weet ik niet

5. Is het helder voor u wat er met uw inbreng wordt gedaan? (Soms is de mate van invloed verschillend in verschillende fasen/projectonderdelen, antwoord dan in het algemeen)

- ◯ Ja
- ◯ Nee
- ◯ Een beetje
- ◯ Weet ik niet

6. Hoe zou u uw invloed op de plannen/beleid omschrijven in dit participatieproces. Kies 1 optie die het beste past

- ◯ Meebepalen
- ◯ Samenwerken (co-creatie)
- ◯ Adviseren
- ◯ Reageren
- ◯ Informeren en luisteren
- ◯ Weet ik niet

Beleving participatieproces

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

7. Ik voelde mij gehoord tijdens deze bijeenkomst.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

8. Tijdens deze bijeenkomst was er genoeg ruimte om mijn zegje te doen.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

9. Tijdens deze bijeenkomst was er niet genoeg ruimte voor het tegengeluid van inwoners.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

10. Ik ben tevreden met de mate waarop ik invloed kan uitoefenen op dit participatieproces?

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

11. Ik ben het eens met de plannen/beleid van de gemeente die hier worden besproken.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

12. Dit participatieproces gaat over de verkeerde onderwerpen.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

13. Het participatieproces voldoet aan mijn verwachtingen.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

14. Ik heb vertrouwen dat de gemeente mijn inbreng serieus meeneemt in de uiteindelijke plannen/beleid.

- ◯ Zeer eens
- ◯ Eens
- ◯ Neutraal
- ◯ Oneens
- ◯ Zeer oneens

Achtergrond participant

Tot slot hebben we een aantal vragen over uw achtergrond. Door te vragen naar een aantal achtergrondkenmerken van participerende Amsterdammers, kunnen wij een vergelijking maken met Amsterdammers in het algemeen. Op deze manier krijgen we meer inzicht over de diversiteit van de participanten. Dit heeft als doel om de inclusiviteit van participatie te verbeteren.

15. Wat is uw leeftijdscategorie?

- ◯ Jonger dan 21
- ◯ 22 – 39 jaar
- ◯ 40 – 59 jaar
- ◯ 60+

16. Wat is uw hoogst voltooide opleiding?

- ◯ Geen diploma
- ◯ Basis onderwijs
- ◯ VMBO, Havo/VWO onderbouw, MBO1
- ◯ Havo/VWO, MBO2-4
- ◯ HBO/WO
- ◯ Doctor, PhD
- ◯ Geen antwoord

17. Bent u geboren in Nederland?

- ◯ Ja
- ◯ Nee
- ◯ Geen antwoord

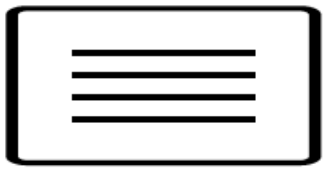
18. Zijn uw ouders geboren in Nederland?

- ◯ Ja, 1 ouder
- ◯ Ja, beide ouders
- ◯ Nee, geen van mijn ouders is in Nederland geboren
- ◯ Geen antwoord

19. Wat is uw woonsituatie?

- ◯ Huurwoning met vast contract
- ◯ Huurwoning met tijdelijk contract
- ◯ Koopwoning
- ◯ Inwonend
- ◯ Geen antwoord

20. Wilt u nog iets delen over het participatieproces?



Bent u benieuwd naar de resultaten van dit onderzoek? Benader dan een van de onderzoekers om uw e-mailadres te delen. Schrijf uw e-mailadres niet op deze vragenlijst zodat deze anoniem blijft.