

Opbrengsten 18 november: waarden, schuarpunten en handvatten voor participatiebeleid

Datum: 11.12.2025

Auteurs: Iman van Rossum en Martien
Kuitenbrouwer



Op 18 november kwamen ondernemers, bewoners, jongeren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en raadsleden van gemeente Hilversum en Wijdmeren voor een tweede keer samen om in gesprek te gaan over het participatiebeleid van de gemeente.

Leeswijzer

We beginnen deze rapportage met een weergave van het welkomstwoord van Wethouder Jacqueline Kalk gevolgd door een samenvatting van de bijdrage van Martien Kuitenbrouwer. Vervolgens geven we een overzicht van de behoeften van deelnemers die tijdens deze avond met elkaar in gesprek gingen en geven aan waar de behoeften en mogelijkheden van inwoners, ondernemers en de gemeente kunnen schuren. We sluiten af met concrete handvatten en aanbevelingen voor het participatiebeleid van de gemeente Hilversum, om richting te kunnen geven aan de genoemde dilemma's en schuarpunten.

Welkomstwoord Wethouder Jacqueline Kalk

Wethouder Jacqueline Kalk opende de avond in een vraaggesprek met Martien Kuitenbrouwer. In haar betoog benadrukte ze het belang van diversiteit en inclusiviteit. De grote en diverse opkomst van de avond onderstreepte voor haar het belang van het rekening houden met verschillende groepen, wensen en belangen die in de gemeente leven. De wethouder benadrukte daarbij tevens de noodzaak van het oog hebben voor het algemeen belang en de bredere samenleving. Dat is deels de verantwoordelijkheid van de burger zelf, en voor een groot deel van de overheid.

De wethouder onderstreept nogmaals het belang van rolvastheid in participatieprocessen, een onderwerp dat op 10 juli is besproken. De gemeente, bewoners en ondernemers hebben elk hun eigen rol. Die kan wisselend zijn per project en situatie. De wethouder benadrukte hoe belangrijk het is om duidelijkheid te scheppen over wie welke rol vervult in een participatieproces en vervolgens rolvast te blijven. Op elkaars stoel gaan zitten kan zorgen voor onduidelijkheid en spanning. Onderdeel van de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente is het faciliteren van die rollen in een zorgvuldig participatieproces.

Samenvatting introductie Martien Kuitenbrouwer: Wat is belangrijk in participatie?

"Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en spelen een belangrijke rol in de inkleuring van de maatschappij; ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun alledaagse handelen, en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken. Burgers moeten echter wel betrokken kunnen en willen zijn" (WRR rapport 2012)

Bovenstaand openingscitaat toont hoe cruciaal participatieprocessen zijn voor een goed functionerende

democratie. De laatste zin voorspelt echter ook dat dat niet zomaar lukt. Voorstellen van overheid of ontwikkelaars sluiten vaak niet aan bij de leefwereld van bewoners. Een goedbedoelde technocratische focus vanuit de overheid kan hieraan bijdragen. Ook krijgen de kennis en ervaringen van betrokkenen niet altijd de juiste plek. Daarnaast laat tijdsdruk op besluitvormingsprocessen onvoldoende tijd om samen te onderzoeken hoe het dan wel kan. Door dit soort factoren ontstaan spanningen. In onze ervaring worden afwijzende reacties van burgers door de overheid dan al snel gezien als 'tegenstand', waardoor een conflictspiraal op gang komt. Het eigenlijke vraagstuk raakt ondergesneeuwd en wantrouwen groeit.

Zorgvuldige participatie

Juist in situaties waarin schaarse middelen verdeeld moeten worden, is het van groot belang dat besluiten als legitiem en rechtvaardig worden ervaren door burgers. De manier waarop burgers worden betrokken, bepaalt in hoge mate de acceptatie van beleid én het vertrouwen in de overheid. Zorgvuldige participatieprocessen zijn daarom essentieel. Ze moeten niet alleen gaan over de inhoud van het vraagstuk, maar ook over het proces: mensen willen zich eerlijk behandeld voelen. Dat gevoel van rechtvaardigheid beïnvloedt de bereidheid om beleid te accepteren. Met zorgvuldige participatieprocessen kan de overheid bijdragen aan het acceptatie en vertrouwen.

Het belang van vertrouwen

Vertrouwen speelt hierin een sleutelrol. Het ontstaat niet vanzelf, maar in relaties, door voorspelbaarheid en consistent gedrag. Als je kan anticiperen op de volgende actie van de ander versterkt dat het vertrouwen. Juist in onzekere situaties is vertrouwen essentieel om uit impasses te komen. Bij participatieprocessen heeft de overheid de belangrijke taak om actief haar best te doen om die vertrouwensband te maken en onderhouden. Wat daarbij helpt is doen wat je belooft, transparant zijn en aansluiten bij wat voor burgers belangrijk is. Gezamenlijke spelregels, inzicht in informatie en openheid voor andere perspectieven helpen daarbij.

Rechtvaardigheid als ontwerpprincipe voor participatieprocessen

De vraag is vervolgens hoe je dan een participatieproces ontwerpt dat bijdraagt aan vertrouwen. Daarbij staat het begrip 'rechtvaardigheid' centraal. Bij een zorgvuldig participatieproces zijn drie vormen van rechtvaardigheid belangrijk:

- **Distributieve rechtvaardigheid**
Distributieve rechtvaardigheid gaat over het eerlijk verdelen van lasten en lusten. Dan gaat het bijvoorbeeld over geluidsoverlast, of hinder van het verkeer, maar ook over mogelijke compensatie waardedaling van woningen. Bij distributieve rechtvaardigheid gaat het niet alleen om wat betrokken rechtvaardig vinden voor zichzelf, maar ook of het klopt met hun beeld van 'een eerlijke wereld'. Dan kan het bijvoorbeeld zijn dat lasten en lusten niet gelijk verdeeld zijn, maar wel gebaseerd op wat de meeste betrokkenen 'eerlijk' vinden.
- **Procedurele rechtvaardigheid**
Procedurele rechtvaardigheid gaat over een transparant en inclusief proces, waar betrokkenen de kans krijgen om hun stem te laten horen, en waar de initiatiefnemers (overheid of ondernemers) snel en zorgvuldig antwoord geven op vragen en zorgen die er leven.
- **Erkenningsrechtvaardigheid:**
Erkenningsrechtvaardigheid gaat over het rekening houden met waarden en onderliggende behoeften die belangrijk zijn voor bewoners of ondernemers die niet direct in het vizier liggen van de gemeente (of ondernemer als initiatiefnemer). Het negeren of vergeten van deze zogenaamde 'weeswaarden' kan tot veel ongenoegen leiden en het gevoel 'niet gehoord te worden'.

Wat geven deelnemers aan?

In de gesprekken aan tafel kwamen verschillende waarden naar boven die door deelnemers belangrijk gevonden worden in participatieprocessen. Deze verschillende waarden kunnen tegelijkertijd ook voor dilemma's en daarmee schuring zorgen. Zeker in de context van een gemeente met soms beperkte middelen en capaciteit. Hieronder staat per soort initiatiefnemer bij participatie het gesprek en de dilemma's die kunnen ontstaan samengevat.

Participatie bij initiatieven van de gemeente

Bij gemeentelijke initiatieven geven deelnemers aan graag echte betrokkenheid en niet slechts formele inspraak te zien. Zij willen tijdig meedenken over doelen en kaders, zodat participatie voor hen betekenisvoller wordt. Zeggenschap en autonomie zijn belangrijk: burgers willen invloed, maar begrijpen dat kaders nodig zijn. De gemeente moet daarom duidelijk communiceren over wat wel en niet kan.

Inclusiviteit speelt een grote rol. Deelnemers vragen om ondersteuning voor wie minder gewend is aan publieke processen, zodat iedereen op een gelijk speelveld kan participeren. Veiligheid en erkenning zijn cruciaal: mensen moeten zich gehoord en gerespecteerd voelen. Een open houding van ambtenaren en empathie voor zorgen en emoties zijn randvoorwaarden. Ook gelijkwaardigheid is van groot belang: deelnemers willen dat er “met” hen wordt gepraat door de gemeente, niet “over” hen. Participatie moet draaien om het opbouwen van relaties en netwerken, niet alleen om het ophalen van informatie.

Daarnaast is er behoefte aan transparantie en responsiviteit: laat zien wat er met inbreng gebeurt en leg uit waarom keuzes worden gemaakt. Continuïteit is belangrijk om herhaling en frustratie te voorkomen. Deelnemers vragen ook om eerlijke communicatie en realistische verwachtingen. Zij zijn zich ervan bewust dat de gemeente beschikking heeft over beperkte middelen. Onafhankelijke procesbegeleiding wordt aanbevolen om vertrouwen te vergroten.

Welke dilemma's kunnen schuring geven?

De verschillende waarden en behoeften van deelnemers bij participatie bij initiatieven van de gemeente kunnen met elkaar schuren. Ook kunnen er dilemma's ontstaan bij het faciliteren van de behoeften in participatieprocessen omdat er schaarse middelen, capaciteit en tijd bij de gemeente ervoor kan zorgen dat niet altijd alles tegelijk kan. Dilemma's die wij herkennen zijn:

De haalbaarheid van inclusiviteit

Het betrekken van moeilijk bereikbare groepen door gebruik te maken van verschillende werkvormen kost tijd en middelen. Dit vraagt veel van de gemeente. Zij moet haar middelen en tijd verdelen over verschillende projecten en kan daarom niet overal tot het uiterste gaan. Dit dilemma geldt ook voor projectontwikkelaars als initiatiefnemer bij participatieprocessen.

Tijdige én betekenisvolle betrokkenheid

Deelnemers hebben sterk de wens tijdig betrokken te worden als doelen nog niet vaststaan. Tegelijkertijd werkt de gemeente met kaders die richting moeten bieden aan de participatie die plaats vindt. Daar een afweging in maken om participatie daadwerkelijk betekenisvol te maken is belangrijk. Ook leert de ervaring dat in een vroeg stadium vaak nog niet zo veel animo is onder betrokkenen om mee te denken, als het nog niet heel duidelijk is welke belangen er leven en hoe ontwikkelingen hun leven concreet gaan raken.

Responsieve ambitie, capaciteit en tijdsinvestering

De wens om continuïteit en responsiviteit te bieden vanuit de gemeente botst soms met beperkte ambtelijke capaciteit en budget. Ook is het zo dat de overheid uiteindelijk het ritme van opvolging en informatievoorziening bepaalt. Dat kan bijten met de behoefte van burgers.

Verskillende vormen van expertise van professionals en bewoners

Bij complexe afwegingen is diversiteit van expertise belangrijk. De expertise van bewoners wordt niet altijd op dezelfde waarde geschat als expertise van ambtenaren of ontwikkelaars. Daarbij komt in toenemende mate de zorg van desinformatie om de hoek kijken. Het goed inschatten van de waarde van diverse expertisen vraagt tijd en aandacht die er niet altijd vanzelfsprekend is in besluitvormingsprocessen.

Transparantie en onzekerheid

Bewoners hebben behoefte aan volledige openheid, maar ontwikkelaars en gemeente hebben soms te maken met onzekere situaties waardoor ze niet altijd met zekerheid kunnen communiceren. Daarbij

werkt het vaak ook al om die onzekerheid zelf te communiceren. Ook is het soms zo dat niet alle kennis toegankelijk of voor handen is. Hoe maak je tijd en ruimte om dit met elkaar uit te zoeken?

Onafhankelijke procesbegeleiding en beperkte ruimte

Door deelnemers wordt gevraagd om onafhankelijke procesbegeleiding bij participatieprocessen om de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces te verstevigen. Het kan ook helpend zijn doordat het de gemeente helpt bij het procesdeel en haar in staat stelt haar eigen belangen te verwoorden. Maar dit kan niet in elk proces worden ingezet. Niet overal is daar tijd en ruimte voor.

Meenemen van verweesde waarden in te maken afwegingen

Sommige waarden die voor burgers heel belangrijk zijn kunnen botsen met specifiek beleid, wat er wel en niet mag volgens een bestemmingsplan en de plannen van projectontwikkelaars. Zonder opzet worden die waarden soms buiten beschouwing gelaten. Voorbeelden daarvan die voorbijkwamen zijn respect voor de historie van de stad en zorg voor moederaarde/duurzaamheid.

Participatie bij initiatieven van bewoners

Bij participatie bij bewonersinitiatieven geven deelnemers aan dat ze graag willen dat participatieprocessen starten bij hun eigen behoeften en ideeën, niet bij vooraf vastgestelde gemeentelijke doelen. Ze vragen om zelfstandigheid en eigenaarschap. Als bewoners een initiatief starten willen ze graag de touwtjes in handen houden en niet het gevoel hebben overgenomen te worden. Deelnemers geven aan dat het daarom belangrijk is dat de formats of structuren die de gemeente inbrengt in de samenwerking aansluiten bij hun wensen.

Vertrouwen en respect vormen de basis. Bewoners verwachten dat de gemeente uitgaat van de kracht van de gemeenschap en nieuwsgierig is naar wat er leeft. Daarbij is transparantie een belangrijke randvoorwaarde: bewoners willen duidelijke processen, heldere criteria en inzicht in wat de gemeente wel en niet ondersteunt. Ook de vindbaarheid van informatie moet beter, bijvoorbeeld via toegankelijke websites en sociale media.

Daarnaast hechten bewoners aan blijvende betrokkenheid. Ze willen weten wat er met hun inbreng gebeurt en verwachten opvolging, bijvoorbeeld via klankbordgroepen. Duurzaamheid van initiatieven is belangrijk: de gemeente moet faciliteren wat nodig is om continuïteit te waarborgen.

Toegankelijkheid en inclusiviteit zijn eveneens kernwaarden. Participatie moet veilig voelen – fysiek, mentaal en emotioneel – en ruimte bieden aan diverse groepen. De gemeente kan hierbij gebruikmaken van bestaande sociale netwerken en contactmomenten. Ook begrijpelijke communicatie (B1-niveau, eerlijk en direct) is essentieel om iedereen mee te nemen.

Welke dilemma's kunnen schuring geven?

Naast de dilemma's die boven zijn genoemd bij participatie bij initiatieven vanuit de gemeente, spelen er bij initiatieven van bewoners ook nog andere dilemma's die voor schuring kunnen zorgen:

Autonomie van bewoners en de regie van gemeente

Deelnemers vragen eigenaarschap, terwijl de gemeente verantwoordelijk blijft voor beleidskaders en juridische verplichtingen. Ook willen bewonersinitiatieven graag dat de gemeente met hen meedenkt maar tegelijkertijd bestaat de zorg dat te veel regie ervoor zorgt dat hun vrijheid wordt ingeperkt. De samenwerking tussen bewonersinitiatieven en de gemeente kan verschillende vormen aan nemen. In sommige gevallen handelt een initiatief heel zelfstandig en in andere gevallen is er meer hulp van de gemeente nodig. Die verschillen zijn inherent aan participatie bij bewonersinitiatieven en maken het soms moeilijk om in te schatten wie welke rol neemt.

Tolerantie en verschillende belangen en perspectieven

Wat een bewonersinitiatief wil sluit niet altijd aan op dat wat de gemeente of een ontwikkelaar wil. Afwegingen daarin maken kan moeilijk zijn omdat iedereen vanuit haar eigen perspectief kijkt. Het is een kunst om tolerant te blijven naar de verschillende belangen. In brede zin raakt dit dilemma aan hoe je verschillende perspectieven weegt in participatieprocessen. In de gesprekken benadrukt de één de

'grote minderheden', de ander heeft het in bredere zin over inclusiviteit, en een derde over een algemeen 'gemeenschapsbelang'. Moeten alle perspectieven in alle contexten aan tafel? Kun je beargumenteerd prioriteit geven aan bepaalde perspectieven? Hoe kun je bepalen wat het 'gemeenschapsbelang' is, en hoe dat zich verhoudt tot de verschillende perspectieven die leven binnen de gemeenschap?

Participatie bij initiatieven van projectontwikkelaars

In het gesprek over participatie bij ontwikkelaarsinitiatieven stond gelijkwaardigheid en vertrouwen centraal. Bewoners en ondernemers willen dat processen niet worden gedomineerd door één partij en dat de perspectieven en belangen van verschillende groepen actief worden meegenomen en gewogen. Men wil graag dat er voor een holistische blik wordt gezorgd. Ook is er behoefte aan duidelijke kaders en voorspelbaarheid, zodat verwachtingen realistisch blijven en teleurstelling wordt voorkomen. Tegelijkertijd vragen deelnemers om flexibiliteit en menselijke maat: regels zijn belangrijk, maar ruimte voor dialoog en maatwerk is essentieel.

Inclusiviteit is een terugkerend thema. Moeilijk bereikbare groepen moeten actief worden betrokken, net als diverse perspectieven (jongeren, minderheden, natuurbelangen). Dit vraagt om extra inspanning en creatieve werkvormen. Ondersteuning voor bewoners (kennis, deskundigheid) is belangrijk om een gelijkwaardig gesprek te voeren. Onafhankelijke regie wordt nogmaals genoemd: deelnemers vinden het niet passend dat ontwikkelaars zelf de participatie organiseren, ook al schrijft de omgevingswet voor dat de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer ligt. Als de gemeente zou bepalen dat onafhankelijke procesbegeleiding en verslaglegging wordt georganiseerd zorgt dat voor het vergroten van vertrouwen.

Ontwikkelaars hebben te maken met de Omgevingswet die een vrije vorm van participatie voorschrijft georganiseerd door de initiatiefnemer. Bewoners hechten aan transparantie van ontwikkelaars; ze wensen openheid over plannen, belangen en haalbaarheid. Ook willen zij dat opbrengsten van participatie herkenbaar terugkomen in besluiten. Verder is er behoefte aan tijdige betrokkenheid: partijen moeten elkaar vroeg in het proces ontmoeten, niet pas aan de omgevingstafel. De vrije kaders van participatie van de Omgevingswet versterken deze behoeften van bewoners.

Welke dilemma's kunnen schuring geven?

Naast wat boven is genoemd zijn er bij initiatieven van ondernemers nog een aantal andere dilemma's die schuring kunnen geven:

Verschil in machtspositie ondernemers/bewoners

Bij initiatieven van projectontwikkelaars kunnen bewoners het gevoel krijgen dat hun belangen ondergeschikt worden gemaakt aan een ontwikkelaar die immers groot belang heeft en mogelijk ook op andere terreinen zakendoet met de gemeente. Dit kan het gevoel van rechtvaardigheid schaden en vraagt om extra aandacht voor transparantie in de besluitvorming.

Gelijkwaardigheid van kennis en expertise

Bewoners ervaren een disbalans tussen hun eigen positie en bijvoorbeeld die van projectontwikkelaars. Dat is vaak aanleiding voor de reflexreactie om de kennis van bewoners 'op peil te brengen' met de kennis van andere partijen. Een andere manier om gelijkwaardigheid na te streven is door te benadrukken dat verschillende partijen verschillende kennis, expertise en perspectieven inbrengen, die allemaal relevant zijn. Bewoners hoeven geen technische experts te zijn. Hoe maak je de afweging op welke manier je zorgt voor gelijkwaardige relaties?

Zorgen voor een brede blik en focus aanbrengen wanneer nodig

Er is een sterke oproep voor een brede, holistische blik. Tegelijk leert de ervaring dat publieke processen als heel lang worden ervaren, en is het risico om focus te verliezen met een brede blik. De vraag is dus: hoe weet je wanneer - bijvoorbeeld: in welke fase van het traject - je moet verbreden, en wanneer je moet focussen?

Aandachtspunten voor participatiebeleid

De inzichten over zorgvuldigheid in participatieprocessen en de gesprekken met en tussen bewoners en ondernemers leveren een aantal concrete handvatten op die kunnen helpen bij het hanteren van bovengenoemde dilemma's en schuarpunten:

- Maak expliciet hoe de verdeling van lasten en lusten vorm krijgt en op basis waarvan. Wat daarbij kan helpen is het maken van een transparant afwegingskader met politiek mandaat om samen beslissingen te kunnen nemen. Dat kan op basis van verschillende maatschappelijk kosten en baten. Het afwegingskader maakt dat keuzes transparant worden.
- Geef ruimte aan gevoelens van onrecht en onmacht door empathie te tonen en compensatie te geven als dat nodig is. In de gesprekken kwam naar voren dat deelnemers het fijn zouden vinden als de gemeente zou erkennen dat verandering soms moeilijk is voor mensen. Dat laten weten in de terugkoppeling zou er al voor zorgen dat men zich meer gehoord voelt.
- Zorg voor zuivere en transparante politieke besluitvorming over afwegingen die gemaakt moeten. Hier speelt ook het belang van rolvastheid: laat de politieke afweging bij de politiek en zorg voor duidelijke publieke verantwoording.
- Wees duidelijk over wat het proces van (politieke) besluitvorming betekent: waar kunnen mensen invloed uitoefenen en hoe? Wanneer en hoe kunnen ze hun stem laten horen? Op basis waarvan zijn die keuzes gemaakt?
- Doe moeite voor het betrekken van groepen en perspectieven die niet automatisch gehoord of gezien worden. Pas de werkvorm en eventueel de taal hierop aan. Wees outreachend.
- Zorg voor begrijpbare communicatie door in B1-niveau te schrijven en gebruik verschillende mediakanalen en papier om participatie toegankelijker en inclusiever te maken.
- Zorg ervoor dat er ruimte is voor een gesprek over het 'inclusieve gemeenschapsbelang' en verschillende perspectieven die leven. Maak expliciet waarom je wanneer welk perspectief prioriteert.
- Reageer tijdig op vragen, geef duidelijke antwoord op vragen die leven en wees duidelijk in wat met de input van bewoners gedaan wordt. Maak onzekerheid ook bespreekbaar.
- Overweeg als gemeente een draai te geven aan de wettelijke bepaling in de omgevingswet door onafhankelijke begeleiding in te schakelen wanneer de belangentegenstellingen groot zijn en wanneer de belangen van de gemeente strijdig zijn met belangen van bewoners.
- Zorg voor waar mogelijk voor gelijkwaardigheid in kennis tussen betrokken partijen en wees je tegelijk bewust van de waarde van kennis, expertise en ervaring van bewoners en ondernemers zelf. Geef die een plek bij het maken van afwegingen.
- Bevraag actief naar wat burgers belangrijk vinden en waar hun behoeften liggen, niet alleen als reactie op een voorgenomen initiatief. Check ook of je het goed hebt begrepen.