

Burgerbetrokkenheid bij beleidsvorming

De inbedding van participatie ten behoeve van
nationaal energie- en klimaatbeleid



TNO 2025 R11168 – Juli 2025

Burgerbetrokkenheid bij beleidsvorming

De inbedding van participatie ten behoeve van
nationaal energie- en klimaatbeleid

Auteurs	Annemarie Mink Elisabeth van de Grift Ruben Peuchen Julia Jansen Jaara Bijvoet
Rubricering rapport	TNO Public
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Aantal pagina's	50 (excl. bijlages, voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	7 (40 pagina's)

Dit project is gefinancierd als onderdeel van het Onderzoeksprogramma Energietransitie Studies onder regie van de directie Klimaat van het DG Energie en Klimaat van het ministerie van KGG met als doel het leveren van kennis voor energiebeleid.

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2025 TNO

Samenvatting

Deze samenvatting biedt een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen in dit rapport. Voor een gedetailleerde analyse en verdere aanbevelingen wordt verwezen naar het volledige document en de bijlagen.

Aanleiding, onderzoeksvraag en doel

Het onderzoek is uitgevoerd door TNO met programmafianciering van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Het doel is om te onderzoeken hoe burgers beter betrokken kunnen worden in de beleidsprocessen van het ministerie, waarbij de focus ligt op beleid voor de energietransitie en de klimaatopgave. Binnen het ministerie van KGG vinden er allerlei activiteiten plaats op het gebied van burgerbetrokkenheid. Er is een *Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie* opgesteld, met actielijnen. Er werkt een team aan het vormgeven van participatiebeleid en het ontwikkelen van tools, en verschillende teams zetten burgerparticipatie in voor beleidsontwikkeling. Wel bestaat het beeld dat kennis over en inzet van burgerparticipatie op dit moment versnipperd is binnen het ministerie en is er behoefte aan beter inzicht in de werkwijze en knelpunten ten aanzien van burgerparticipatie binnen de verschillende directies. Het ministerie verwacht dat er kansen liggen om burgers beter te betrekken en hun inzichten beter te benutten voor het opstellen van nationaal beleid voor de klimaat- en energietransitie.

Op verzoek van het ministerie van KGG heeft TNO daarom onderzocht hoe burgers beter betrokken kunnen worden in hun beleidsprocessen en in de beleidsorganisatie, en welke kansen er liggen voor zowel het inzetten van burgerparticipatie als voor het vertalen van de resultaten van burgerparticipatie naar beleid. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag opgesteld en beantwoord:

Hoe kan burgerparticipatie ten behoeve van nationale beleidsvorming omtrent de energietransitie en klimaatopgave beter worden ingebed binnen het ministerie van Klimaat en Groene Groei?

Dit onderzoek draagt daarmee bij aan een antwoord op de toenemende vraag naar een visie op participatie voor nationale beleidsvorming (Boogaard, et al., 2024) en biedt tevens relevante inzichten voor andere ministeries. Het onderzoek richtte zich op de organisatie van het ministerie, de drijfveren en barrières voor het inzetten van burgerparticipatie en het benutten van uitkomsten, en de (ondersteunings)behoeften van beleidsmakers en leidinggevendenden. Op basis van de opgehaalde inzichten zijn clusters van oplossingsrichtingen opgesteld om burgerparticipatie beter in te bedden binnen beleidsprocessen op nationaal niveau. Het ministerie kan op basis van deze oplossingsrichtingen concrete oplossingen en interventies ontwikkelen om de inbedding te verbeteren.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het betrekken van burgers en niet op bredere betrokkenheid van o.a. het brede maatschappelijke middenveld. De focus ligt hierbinnen op burgerbetrokkenheid voor nationale beleidsvorming. Hierbij is de onderzoeksvraag gericht op burgerparticipatie, waarbij burgers worden uitgenodigd om invloed uit te oefenen op nationaal beleid, en met een focus op de *vormgevingsfase*. Burgerbetrokkenheid is breder,

hierbij gaat het om het meenemen van burgers in alle fasen van de beleidscyclus: in de prioritering, vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid. Naast burger*participatie* gaat het hier ook over de informatievoorziening en communicatie ten aanzien van beleid, over aandacht voor eigen initiatief, voor weerstand en voor verschillen tussen burgers, en over mogelijk doelgroepenbeleid (Bouma & de Vries, 2023). De focus van dit onderzoek lag primair op participatie op uitnodiging, met aandacht voor methoden, deelnemers en wie er wel en (nog) niet worden bereikt.

Het onderzoek behandelt zowel formele (wettelijk verplicht, volgens ten dele vastgelegde procedures) als informele burgerparticipatie (niet wettelijk verplicht en kan verschillende vormen aannemen). Ook wordt zowel directe burgerparticipatie, waarbij burgers zelf deelnemen, als indirecte burgerparticipatie, via lokale overheden of tussenpartijen zoals het Nationaal Klimaat Platform, besproken. Hoewel het onderzoek zich richt op nationale beleidsvorming, worden ook lessen meegenomen vanuit de uitvoering en evaluatie van beleid.

Methoden

Binnen het onderzoek zijn twee verschillende methoden ingezet voor het verzamelen van data: een documentenstudie en kwalitatieve interviews met beleidsmedewerkers en leidinggevendenden. De documentenstudie omvatte een analyse van 16 rapporten en studies over burgerparticipatie binnen het ministerie. Er zijn verder 19 interviews afgenomen met in totaal 20 deelnemers werkzaam bij zes verschillende directies die onderdeel uitmaken van het ministerie van KGG. De inzichten in dit rapport betreffen hiermee een kwalitatieve analyse op basis van een documentenstudie en 20 interviews. Op basis hiervan kunnen geen algemene conclusies worden getrokken die representatief zijn voor alle medewerkers binnen het Ministerie van KGG.

Resultaten documentenstudie

Uit de documentenstudie blijkt dat omgevingsmanagement en burgerbetrokkenheid voor nationale beleidsvorming verschillen, maar opgedane kennis wel is uit te wisselen. Verder blijkt dat er veel plannen zijn voor de inzet van burgerparticipatie, maar dat het nog niet grootschalig wordt ingezet, en door een beperkt aantal clusters binnen het ministerie. Meer collaboratieve vormen van participatie (meer dan informeren, inspreken of consulteren, zoals: samenwerken, overdragen, controle, eigendom burgers) worden niet ingezet of niet beschreven. Bij terinzageleggingen lijken het inspraakinstrument en de verwachtingen van de doelgroep niet altijd goed op elkaar aan te sluiten. Er vindt vooral kennisontwikkeling plaats met betrekking tot het verbeteren van participatiebeleid. De vormgeving van participatietrajecten en de documentatie erover kan verbeterd worden en evaluaties worden niet vaak uitgevoerd of niet voldoende beschreven.

Resultaten interviews

In Figuur staan de genoemde drijfveren, barrières en (ondersteunings)behoeften die zijn opgehaald in de interviews benoemd in verschillende categorieën. Tussen haakjes staat aangegeven hoeveel van de geïnterviewden één of meerdere drijfveren, barrières of behoeften hebben benoemd.



Figuur S.1: Overzicht van de meest genoemde categorieën van drijfveren, barrières en (ondersteunings)behoeften. In Hoofdstuk 3 staan deze bevindingen gedetailleerder beschreven. Tussen haakjes staat aangegeven hoeveel van de geïnterviewden één of meerdere drijfveren, barrières of behoeften hebben benoemd binnen deze categorie.

Clusters van oplossingsrichtingen

Uit de inzichten van de documentenstudie en interviews zijn acht clusters van oplossingsrichtingen voor betere inbedding van burgerparticipatie binnen het ministerie van KGG opgesteld. In deze clusters is de opgehaalde informatie over percepties van burgerparticipatie, de huidige werkpraktijk, drijfveren, barrières en (ondersteunings) behoeften verwerkt. Er zijn in totaal 29 oplossingsrichtingen geïdentificeerd. Deze oplossingsrichtingen kunnen verder uitgewerkt worden tot concrete interventies om burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming beter in te bedden in de beleidsorganisatie.

Cluster 1: Burgerparticipatie voor abstract en hoog-over beleidsvorming

Nationaal beleid raakt vaak niet aan de directe leefomgeving van burgers en betreft vaak complexe onderwerpen die kennis vereisen en niet ‘simpel’ uit te leggen zijn. Dit maakt het lastig om burgers hierover te laten meedenken.

1. Binnen het ministerie tijd en ruimte bieden aan participatie-experts binnen het ministerie en ook binnen andere ministeries om concrete kennis en tools te ontwikkelen.

2. Binnen het ministerie concrete kennis en ondersteuning borgen voor het inrichten en organiseren van burgerparticipatie voor klimaatbeleid en duidelijke kaders ontwikkelen. Zonder dat burgerparticipatie een ‘vinkje’ wordt. Zie hiervoor cluster 5 oplossingsrichting 1 (een duidelijke keuze van het MT over hoe kennis en ondersteuning voor burgerparticipatie geborgd wordt) en cluster 2 – oplossingsrichting 2 / cluster 8 – oplossingsrichting 1 en 2 (checklist en format voor inrichten en vastleggen van participatietrajecten).
3. Communicatie-ondersteuning bieden bij het ‘simpel’ uitleggen van complexe, abstracte onderwerpen, ‘een vertaalmachine’.
4. Ruimte bieden aan participatie-experts binnen het ministerie om snelle en laagdrempelige toetsing voor casushouders te organiseren op begrijpelijkheid van hun maatschappelijke opgave en benodigde kaders voor burgerparticipatie. Hier wordt momenteel binnen de directie Strategie Energiesysteem een ‘participatiepanel’-interventie op ontwikkeld.

Cluster 2: Interne perceptie op burgerparticipatie

Burgerparticipatie wordt als groot en tijdsintensief ervaren, en het nut en doel van burgerparticipatie wordt niet door iedereen gezien. Verbetering van deze perceptie biedt kansen voor het benutten van inzichten van burgerparticipatie.

1. Binnen de directies de algemene perceptie veranderen dat burgerparticipatie groot en tijdrovend is door ‘goede’ en ‘minder goede’ voorbeelden van burgerparticipatie te bespreken.
2. Ruimte geven aan participatie-experts binnen het ministerie om uitgevoerde participatietrajecten volgens een vast format vast te leggen en op een centrale, toegankelijke plaats op te slaan, waarbij er specifiek plek is voor goede voorbeelden waaruit het nut / resultaat van burgerparticipatie duidelijk blijkt. Zie voor het format oplossingsrichting 1 en 2 van cluster 8.
3. Ruimte geven aan participatie-experts binnen het ministerie om een overzicht te creëren van verschillende vormen van participatie en van methoden, met daarbij wanneer ze het beste ingezet kunnen worden en op welke manier, wat ze opleveren en wat ze kosten (aan tijd, geld en capaciteit).
4. Participatie-experts binnen het ministerie kunnen de bekendheid van burgerparticipatie (en -betrokkenheid) vergroten en de zin ervan duiden, door met alle directies in gesprek te gaan over de verschillende ervaringen en gedachten over burgerparticipatie (en -betrokkenheid) binnen de directie.
5. Participatie-experts binnen het ministerie kunnen beleidsmedewerkers ondersteunen met het goed inrichten van burgerparticipatie met een duidelijk proces, doel en kaders, waardoor er positieve ervaringen ontstaan.

Cluster 3: Inpassing in de beleidscyclus

Er is behoefte aan structurele borging in de (korte, veranderende en politieke) beleidscyclus.

1. Interne steun, vanuit de directie, MT en minister voor een goede inpassing en structurele borging van participatie-trajecten in de (korte, veranderende, en politieke) beleidscyclus om zinvolle burgerparticipatie te laten plaatsvinden.
2. Ruimte vanuit het MT om concrete handvatten en een stappenplan ontwikkelen om burgers beter te betrekken en specifiek burgerparticipatie in te zetten, voor elke fase van de beleidscyclus, als aanvulling op het Beleidskompas. Daarbij moet wel zorg worden gedragen voor een succesvolle implementatie van het stappenplan.

Cluster 4: Intern mandaat

Geïnterviewden hebben behoefte aan interne steun en ruimte om participatie in te zetten en te ontwikkelen.

1. Vanuit het MT en binnen de directies van het ministerie meer commitment, visie en borging van participatie in beleidstrajecten door duidelijke doelstellingen, prioriteit, tijd, budget en capaciteit, de toepassing op te nemen in de reviewprocedure, het nut van burgerparticipatie (en -betrokkenheid) door leidinggevendenden te laten benadrukken, een kennisbank per maatschappelijke opgave aanleggen, te wijzen op de kabinetsvisie burgerbetrokkenheid, de inzet van burgerparticipatie te waarderen, een lange termijn kennisagenda op te stellen.
2. Meer vertrouwen vanuit de directies en het MT in de expertise van beleidsmedewerkers en hen de ruimte te geven om te experimenteren, om burgerparticipatie-ideeën uit te laten denken en om hulpmiddelen uit te werken voor collega's.
3. Ruimte vanuit het MT om participatie-experts een participatie-aanvulling te laten maken op het Beleidskompas. Met daarin concrete handvatten, methoden en een stappenplan om burgerparticipatie beter vorm te geven.
4. Ruimte vanuit het MT om binnen directies vernieuwende methoden te mogen inzetten om hogere treden op de participatieladder te bereiken (en om deze toe te voegen aan de aanvulling uit punt 3)

Cluster 5: Organisatie van kennis en ervaring

Kennis, ervaring en hulpmiddelen zijn aanwezig binnen het ministerie, maar zijn verspreid binnen de organisatie. Er ligt een grote kans om deze kennis beter te ontsluiten en daarmee de inzet van burgerparticipatie te vergemakkelijken.

1. Een duidelijke keuze van het MT over hoe kennis en ondersteuning voor burgerbetrokkenheid en specifiek burgerparticipatie geborgd wordt. Dit kan door het inrichten van een centrale plek binnen het ministerie / over ministeries heen, en/of door een specifiek cluster / directie burgerbetrokkenheid in te richten, en / of door het toevoegen van participatie experts aan elke directie en/ of door externe inhuur van specialistische kennis.
2. Een duidelijk overzicht van interne kennis en ondersteuning van burgerparticipatie (en -betrokkenheid) in de organisatiestructuur en waar deze geborgd zijn. Zodat ook duidelijk wordt wat nog ontbreekt en of (externe) kennis in huis gehaald zou moeten worden. Participatie-experts binnen het ministerie kunnen voorlichting geven over de interne borging van kennis en ondersteuning.
3. Voorlichting door participatie-experts binnen het ministerie om te zorgen voor een basisbewustzijn en een basis kennisniveau van burgerparticipatie voor alle medewerkers binnen het ministerie: wat is het, hoe kan het worden ingezet en voor welk doel.
4. Binnen het ministerie het lerend vermogen vergroten door een cultuur van continu leren en ontwikkelen te creëren. Als MT kansen creëren voor het inzetten van burgerparticipatie door expliciet tijd vrij te maken voor ambtenaren om kennis te ontwikkelen en delen.

Cluster 6: Structurele borging van benutting van participatie-uitkomsten

Het doorzetten, benutten en terugkoppelen van participatie-uitkomsten is niet structureel geborgd in de beleidsorganisatie, waardoor uitkomsten niet altijd op de juiste plek in de organisatie landen.

1. Burgerparticipatie inrichten en uitvoeren met een specifiek doel en met specifieke kaders om gericht input op te halen. Met ondersteuning bij doel- en kaderbepaling door participatie-experts binnen het ministerie.
2. Binnen de directies borgen van het evalueren, doorzetten en benutten van participatie-uitkomsten in het beleidsproces.
3. Binnen de directies borgen van structurele terugkoppeling naar deelnemers en het bredere publiek over wat er met uitkomsten van participatieprocessen en signalen uit de samenleving is gedaan.

4. Als MT ruimte geven aan participatie-experts om hulpmiddelen en ondersteuning te bieden over hoe uitkomsten van participatie-trajecten gewogen en op de juiste manier meegenomen kunnen worden in beleidsvorming. Hierbij gaat het om waarde ten opzichte van andere bronnen van kennis en informatie.
5. Vanuit de directies het belang van goed meenemen van participatie-uitkomsten duiden. Duidelijk maken dat de minister beslist, maar wel op basis van onderbouwd en gelegitimeerd advies.
6. Via het MT borgen van interne afstemming binnen het ministerie en tussen de verschillende betrokken ministeries over de inzet en vormgeving van burgerparticipatie in een gebied of voor een specifieke casus.

Cluster 7: Bereiken van specifieke groepen burgers

Er is behoefte om te experimenteren met andere en vernieuwende participatiemethoden om een inclusief en representatief participatieproces in te richten en verschillende doelgroepen te bereiken.

1. Het bieden van ondersteuning van beleidsmedewerkers door participatie-experts binnen het ministerie om burgerparticipatie zo in te richten dat specifieke doelgroepen bereikt worden.
2. Via het MT borgen dat beleidsmedewerkers ruimte krijgen om te experimenteren en andere, nieuwe participatiemethoden te leren kennen en ook zelf te ontwikkelen om specifieke doelgroepen te bereiken.

Cluster 8: Documentatie van participatietrajecten

Er is behoefte aan concrete handvatten om participatietrajecten vorm te geven en te documenteren, voor efficiëntie en effectiviteit, maar ook voor transparantie en vertrouwen bij burgers.

1. Participatie-experts binnen het ministerie een checklist laten opstellen voor het vormgeven van burgerparticipatietrajecten. Het analyseraamwerk van de documentenstudie in Bijlage B.2 biedt hier een handvat voor.
2. Participatie-experts binnen het ministerie een format laten opstellen voor het documenteren van burgerparticipatietrajecten, zoals in oplossingsrichting 2 van cluster 2 genoemd is. De checklist uit oplossingsrichting 1 van dit cluster kan ook de basis zijn voor dit format. Hier kunnen beleidsmedewerkers lering uit trekken en burgers terugzoeken wat er gebeurd is met hun inbreng.

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek komen meerdere interne aspecten die bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei verbeterd kunnen worden om burgerparticipatie beter in te bedden in de beleidsprocessen. Er zijn een aantal interne aspecten die verbeterd kunnen worden:

- Een structurele inpassing van burgerbetrokkenheid in de beleidscyclus.
- Intern mandaat voor burgerparticipatie in de vorm van ondersteuning van bovenaf en de middelen (tijd, capaciteit, budget) om burgerparticipatie daadwerkelijk in te zetten.
- Verbeteren van de interne perceptie op burgerparticipatie, dat als groot en tijdsintensief wordt ervaren, en waarvan het nut en doel niet altijd gezien wordt.
- Gestructureerde organisatie van participatiekennis en -ervaring en duidelijkheid over waar deze kennis en ervaring te vinden is.
- Structurele borging van het benutten van uitkomsten van participatieprocessen en signalen uit de samenleving. En een heldere terugkoppeling naar deelnemers van participatieprocessen en het bredere publiek.
- Volledige en gestandaardiseerde documentatie van participatietrajecten.

Daarnaast is er behoefte aan concrete methoden, handvatten en stappenplannen om burgerparticipatie in te zetten. Hierbij is er specifiek behoefte aan ondersteuning bij het bereiken van specifieke doelgroepen en het begrijpelijk maken van abstract en hoog-over beleid. Concretere methoden, handvatten en stappenplannen helpen ambtenaren om beter grip te krijgen op burgerparticipatie; dergelijke ondersteuning kan invloed hebben op de negatieve perceptie van sommige ambtenaren die burgerparticipatie als tijdsintensief en omvangrijk ervaren en niet zeker zijn over het nut ervan. Bewustwording, het delen van succesverhalen en ook duidelijk maken wanneer burgerparticipatie niet zinvol is helpen hier ook bij.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel van dit onderzoek	11
1.2 Onderzoeksvragen & afbakening	13
1.3 Methode	14
1.4 Leeswijzer	16
2 Resultaten	17
2.1 Resultaten documentenstudie	17
2.2 Resultaten interviews	18
3 Analyse en oplossingsrichtingen	34
3.1 Cluster 1: Burgerparticipatie voor abstract en hoog-over beleidsvorming	34
3.2 Cluster 2: Interne perceptie op burgerparticipatie	36
3.3 Cluster 3: Inpassing in de beleidscyclus	37
3.4 Cluster 4: Intern mandaat	38
3.5 Cluster 5: Organisatie van kennis en ervaring	40
3.6 Cluster 6: Structurele borging van benutting van participatie-uitkomsten	41
3.7 Cluster 7: Bereiken van specifieke groepen burgers	43
3.8 Cluster 8: Inrichten en documenteren van participatietrajecten	43
4 Conclusies en aanbevelingen	45
4.1 Inzet burgerparticipatie en benutting van inzichten in de huidige werkpraktijk	45
4.2 Drijfveren en barrières en bij het inzetten en het benutten van de participatie-inzichten	46
4.3 Aanbevelingen voor betere inbedding van burgerparticipatie in beleidsprocessen	48
4.4 Beperkingen van het onderzoek	49
Referenties	50
Bijlagen	
Bijlage A: Onderzoeksverantwoording	51
Bijlage B: Documentenstudie en literatuurstudie	56
Bijlage C: Resultaten documentenstudie	63
Bijlage D: Interviewprotocol beleidsmedewerkers	68
Bijlage E: Interviewprotocol leidinggevende	73
Bijlage F: Codeerschema interviews	77
Bijlage G: Resultaten interviews	79

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van dit onderzoek

Binnen het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) werken verschillende directies aan de energietransitie. De Directie Strategie Energiesysteem werkt aan het energiesysteem van de toekomst, onder meer door het opstellen van het Nationaal Plan Energiesysteem (EZK, 2023) en het Programma Energiehoofdstructuur (EZK, 2024). Dit soort beleidsstukken bevatten keuzes over (de ruimtelijke aspecten van) het energiesysteem, denk hierbij aan locaties voor kerncentrales, aardwarmteprojecten, opslag van waterstof en de opwek van elektriciteit door middel van zon en wind.

De energietransitie is een technische transitie die onder meer leidt tot veranderingen in de fysieke leefomgeving van burgers. Energiebeleid raakt ons allemaal en hiermee is de energietransitie ook een maatschappelijke transitie. Door middel van burgerparticipatie kunnen beleidsmakers enerzijds wensen, zorgen, ervaringen en voorkeuren van burgers meenemen in beleidsvorming; anderzijds biedt het burgers de mogelijkheid om betrokken te zijn en een rol te nemen bij het vormgeven van het energiesysteem. Burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling op nationaal niveau kan leiden tot het maken van breder gedragen keuzes binnen beleidsstukken (ibid.) en een betere kwaliteit van beleid (Boogaard et al., 2024). Burgers beschikken over waardevolle kennis, praktijkervaring en creatieve ideeën waarmee beleid verrijkt kan worden (Perlaviciute et al., 2024). Beleid dat rekening houdt met de leefwereld en zorgen van burgers en daar beter op aansluit kan het maatschappelijk draagvlak voor het beleid vergroten (Perlaviciute et al., 2024). Hierbij is het belangrijk om een diverse groep bewoners te bereiken. Diversiteit kan de kwaliteit van besluitvorming verbeteren, doordat het toegang biedt tot meer veelzijdige informatie en de mogelijkheid creëert om een breder scala aan perspectieven mee te nemen (Perlaviciute., 2022). Vanuit een wisselwerking tussen overheid en de maatschappij kan meer vertrouwen ontstaan in zowel de overheid als in overheidsbeleid (Boogaard et al., 2024). Het betrekken van burgers is daarom essentieel voor een gedragen energietransitie en het behalen van de bijbehorende klimaat- en energiedoelen voor 2050.

Behoeftte aan betere inbedding van burgerbetrokkenheid in beleidsprocessen

De overheid wil daarom actief en open het gesprek aangaan met burgers over de energietransitie. In 2021 is er onder leiding van voormalig ombudsman Brenninkmeijer onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijke adviescommissie naar hoe burgers beter betrokken kunnen worden bij het vormen van klimaatbeleid (Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, 2021). Het voormalige ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft daarom in 2023 de 'Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie' (Jetten, 2023) uitgebracht, inclusief actielijnen voor de komende jaren. In deze visie is de versterking van burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling op nationaal niveau genoemd als één van de prioriteiten. Zoals in de Kabinetsvisie wordt aangegeven wordt nu bij projecten of bij beleidsvoornemens van de Rijksoverheid op het gebied van klimaat en energie voornamelijk draagvlak gepeild. Met deze visie zet het kabinet actief in op meer invloed en zeggenschap voor burgers door vroegtijdige en zorgvuldige participatie. Hierbij gaat het om *'het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van beleid,*

bij publieke besluitvorming, bij het realiseren van energietransitie-projecten en -activiteiten op het terrein van de klimaatopgave' (Jetten, 2023, p.3).

Onderzoeken binnen andere ministeries die ook aan (de realisatie van) de energietransitie werken tonen aan dat er nog de nodige uitdagingen op dit vlak liggen. Zo blijkt uit onderzoek van Berenschot dat er binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (BZK) veel aandacht is voor burgerparticipatie, maar dat deze veelal gefragmenteerd is (Blok, et al., 2023). Van geformaliseerde vormen, zoals internetconsultaties, wordt goed bijgehouden wat er plaatsvindt, maar dit is niet het geval bij minder geformaliseerde methoden zoals burgerdialogen en gesprekstafels. Uit hetzelfde onderzoek blijkt daarnaast dat er geen eenduidige definitie bestaat binnen het betreffende ministerie over wat participatie precies inhoudt. Blok et al. (2023) hanteren de definitie van van den Bogaardt (2018): *'Een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid'*. TNO heeft daarnaast onderzoek gedaan naar de inzet van gedragkennis voor beleidsontwikkeling waaruit een aantal barrières naar voren zijn gekomen die worden ervaren door beleidsmedewerkers (Paradies et al. 2024). Deze barrières kunnen relevant zijn met betrekking tot de inzet van burgerparticipatie voor beleidsontwikkeling. Geïdentificeerde barrières zijn: gebrek aan inbedding in werkwijze, gebrek aan stimulering van leidinggevende, gebrek aan tijd en ruimte, gebrek aan expertise en kennis over de timing van de inzet, onbekendheid met bestaande hulpmiddelen en gebrek aan beloning.

Onderzoeksdoel

Het ministerie van KGG verwacht dat er kansen liggen om burgerbetrokkenheid beter te benutten voor het maken van nationaal beleid voor de klimaat- en energietransitie. Binnen het ministerie van KGG vinden er allerlei activiteiten plaats op het gebied van burgerbetrokkenheid. De *Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie* is opgesteld, er werkt een team aan het vormgeven van participatiebeleid en het ontwikkelen van tools, en verschillende teams zetten burgerparticipatie in voor beleidsontwikkeling. Maar er is beperkt inzicht in hoe de verschillende directies hierbij te werk gaan en wat de knelpunten zijn in de processen. Op verzoek van het ministerie van KGG heeft TNO daarom onderzocht hoe burgerparticipatie beter ingebed kan worden in de beleidsprocessen en in de beleidsorganisatie, en welke kansen er liggen voor zowel het inzetten van burgerparticipatie als voor het vertalen van de resultaten van burgerparticipatie naar beleid. Dit onderzoek draagt daarmee bij aan een antwoord op de toenemende vraag naar een visie op burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming (Boogaard, et al., 2024) en biedt tevens relevante inzichten voor andere ministeries.

Om in kaart te brengen hoe burgers beter betrokken kunnen worden in beleidsprocessen voor nationale beleidsvorming, richt dit onderzoek zich op de huidige organisatie binnen het ministerie van KGG. Er is onderzocht op welke manier en wanneer burgers nu, op uitnodiging, worden betrokken bij beleidsvorming binnen verschillende directies en op welke wijze de inzichten uit participatieprocessen worden meegenomen in nationale beleidsvorming. Verder wordt gekeken welke drijfveren, barrières en (ondersteunings)behoeften beleidsmedewerkers en leidinggevendenden ervaren. Op basis van deze inzichten zijn clusters van oplossingsrichtingen opgesteld, waarbinnen oplossingsrichtingen gegeven worden voor betere inbedding van burgerparticipatie binnen beleidsprocessen op nationaal niveau. Het ministerie kan op basis van deze oplossingsrichtingen concrete oplossingen en interventies ontwikkelen om de inbedding te verbeteren.

1.2 Onderzoeksvragen & afbakening

Voor dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe kan burgerparticipatie ten behoeve van nationale beleidsvorming omtrent de energietransitie en klimaatopgave beter worden ingebed binnen het ministerie van Klimaat en Groene Groei?

Deze hoofdvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. Op welke manier is de inzet van burgerparticipatie en het benutten van de inzichten onderdeel van de huidige werkpraktijk binnen het ministerie?
2. Welke barrières en drijfveren ervaren medewerkers en leidinggevenden bij het inzetten en gebruiken van de inzichten van burgerparticipatie?
3. Welke kansen en ontwikkelwensen zijn er om burgerparticipatie (nog) beter in te bedden in beleidsprocessen?

Afbakening: burgerparticipatie bij beleidsvorming

Dit onderzoek richt zich op het betrekken van *burgers* en niet op bredere betrokkenheid van o.a. het brede maatschappelijke middenveld. De focus ligt hierbinnen op burgerbetrokkenheid voor nationale beleidsvorming. De Vries & Bouma (2023) geven aan dat de meeste overheden hierbij denken aan participatiebeleid. Burger*betrokkenheid* is breder, hierbij gaat het om het meenemen van burgers in alle fasen van de beleidscyclus: in de prioritering, vormgeving, uitvoering en evaluatie van beleid. Naast burger*participatie* gaat het hier ook over de informatievoorziening en communicatie ten aanzien van beleid, over aandacht voor eigen initiatief, voor weerstand en voor verschillen tussen burgers, en over mogelijk doelgroepenbeleid (Bouma & de Vries, 2023). Het onderzoek beschreven in dit rapport richt zich hierbinnen specifiek op burger*participatie*, waarbij burgers worden uitgenodigd om invloed uit te oefenen op nationaal beleid, en met een focus op de *vormgevingsfase*. De focus van dit onderzoek lag primair op participatie op uitnodiging, met aandacht voor methoden, deelnemers en wie er wel en (nog) niet worden bereikt.

Bij de uitvoering van beleid vindt participatie vaak plaats in afrondende fases van ruimtelijke ontwikkeling, op het moment dat concrete plannen worden voorgelegd aan een omgeving; hier gaan processen van visie- en planvorming aan vooraf (Rijnveld en Van Schie, 2019). Dit onderzoek richt zich op burgerparticipatie binnen die processen, als onderdeel van beleidsvorming en -ontwikkeling, niet op de uitvoering en evaluatie van beleid. Toch komen in dit onderzoek ook activiteiten als onderdeel van omgevingsmanagement (in het kader van de uitvoering van beleid) aan bod: Tijdens de documentenstudie en de interviews bleek namelijk dat inzichten die geïnterviewde medewerkers hadden opgedaan tijdens de uitvoering van concrete projecten evenals inzichten op basis van eerdere ervaringen ook worden gebruikt voor het informeren en vormgeven van beleid.

Binnen dit onderzoek wordt gesproken over zowel formele als informele participatie. Formele participatie is burgerparticipatie die onderdeel uitmaakt van wettelijk verplichte besluitvormingsprocedures¹. Dit soort processen zijn gebonden aan ten dele vastgelegde

¹ <https://kenniskaarten.hetgroenebrein.nl/kenniskaart-leefomgeving/hoe-krijg-ik-te-maken-met-de-omgevingswet/>

procedures, methoden en termijnen, denk hierbij aan internetconsultaties². Informele participatie is burgerparticipatie die niet wettelijk verplicht is. Dergelijke participatie kan minder vastgelegde vormen aannemen, zoals enquêtes, een serious game en klankbordgroepen. Wanneer het over burgerparticipatie gaat wordt er in de meeste gevallen gesproken over ‘directe participatie’, oftewel participatie waarbij burgers zelf direct deelnemen. Indirecte participatie, oftewel participatie via lokale overheden of tussenpartijen die invloed hebben op beleidsvorming op nationaal niveau, zoals het Nationaal Klimaat Platform (NKP), komt ook ter sprake.

1.3 Methode

Om tot een goed beeld te komen van de rol van burgerparticipatie in de nationale beleidsvorming bij het ministerie van KGG, zijn in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. In Bijlage A, onderzoeksverantwoording, worden deze methoden uitgebreid beschreven en toegelicht. Dit onderzoek richtte zich op zes directies binnen het ministerie van KGG: Strategie Energiesysteem, Kernenergie, Energiemarkt, Realisatie Energietransitie, Klimaat, en Transitie Diepe Ondergrond.

Documentenstudie participatietrajecten

Om inzicht te krijgen in de huidige werksystemen ten aanzien van burgerparticipatie binnen het ministerie van KGG is een **documentenstudie** uitgevoerd ten aanzien van afgeronde participatietrajecten voor nationale beleidsvorming. Om de documentenanalyse uit te voeren is eerst een analyseraamwerk voor burgerparticipatieprojecten opgesteld. Hiertoe is een **beknopt literatuuronderzoek** uitgevoerd naar grijze literatuur over burgerparticipatie en beleidsvorming. De geselecteerde literatuur is een combinatie van de meest recente studies naar burgerparticipatie op nationaal niveau, studies aangeleverd door de vraagsteller namens het ministerie KGG en eerder TNO-onderzoek en betreft 15 documenten (zie bijlage B.1). Het gebruikte analyseraamwerk bestaat uit vijf fasen: *initiatie & inrichting*, *input*, *throughput*, *output* en *reflectie*, en is te vinden in bijlage B.2.

Bij de zes genoemde directies is documentatie opgevraagd over participatietrajecten voor nationale beleidsvorming. In totaal is documentatie ontvangen over 23 verschillende participatietrajecten, waarvan alleen de afgeronde en gedocumenteerde trajecten zijn meegenomen in de analyse (zie bijlage B.3 voor een overzicht van de verstrekte documentatie). Dit betrof 16 trajecten. Zo is er een eerste beeld ontstaan van recent (sinds 2020) uitgevoerde en lopende participatietrajecten voor nationale beleidsvorming binnen verschillende directies van KGG. Het doel van de documentenstudie was niet om tot een compleet overzicht te komen van welke participatietrajecten er zijn uitgevoerd, maar om een idee te krijgen van de variëteit in de huidige participatiepraktijk binnen de directies van het ministerie van KGG. De documentenstudie is gebruikt als input voor het interviewprotocol, zowel qua taalgebruik als qua inhoud van de vragen, waardoor in de interviews verdieping kon worden aangebracht ten aanzien van de bestudeerde documenten. Tevens zijn de uitkomsten van de documentenstudie gebruikt voor het opstellen van de clusters van oplossingsrichtingen.

Interviews met beleidsmedewerkers en leidinggevenden

Op basis van de documentenstudie zijn er 19 semistructureerde interviews afgenomen met 20 beleidsmedewerkers en leidinggevenden van de clusters binnen de zes onderzochte directies. De interviews vonden plaats tussen november 2024 en januari 2025. Deze interviews zijn uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de percepties, barrières, drijfveren en

² [Internetconsultatie nieuwe wet- en regelgeving | Wetgeving | Rijksoverheid.nl](#)

(ondersteunings)behoeften die een rol spelen bij het toepassen van burgerparticipatie en het gebruiken van deze participatieresultaten voor beleidsvorming. Binnen dit onderzoek ligt de focus op beleidsambtenaren en leidinggevend (leidinggevend van een cluster aan beleidsmedewerkers), omdat zij een centrale rol spelen in de beleidspraktijk. In onderstaande tabel is de verdeling over functie en directies te zien. Er is één interview gehouden met twee medewerkers (een leidinggevende en een beleidsmedewerker); daarnaast is er één management-lid (MT-lid) geïnterviewd (in de analyse meegenomen als leidinggevende). Twee beleidsmedewerkers vervulden ten tijde van het interview de rol van plaatsvervangend leidinggevende, zij zijn in de analyse meegenomen als beleidsmedewerker. In Tabel 1.1 staat een overzicht van de geïnterviewden, inclusief de verdeling per directie.

Tabel 1.1: Overzicht geïnterviewden

Directie	Beleidsmedewerker	Leidinggevende	Totaal
Strategie Energiesysteem	3	2	5
Kernenergie	2	1	3
Energiemarkt	1	1	2
Realisatie Energietransitie	2	2	4
Klimaat	2	1	3
Transitie Diepe Ondergrond	2	1	3

Voorafgaand aan de semigestructureerde interviews zijn twee verschillende interviewprotocollen opgesteld: één voor beleidsmedewerkers en één voor leidinggevend (zie respectievelijk bijlage D en E). In beide interviewprotocollen komen de volgende categorieën terug:

- Eerste associatie bij 'burgerparticipatie'.
- Visie op participatie binnen de directie.
- Ervaring met organisatie en uitvoering burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming.
- Ondersteuning en kwaliteit van participatie.

In het protocol voor de beleidsmedewerkers lag sterker de nadruk op het uitvragen van praktijkervaring met burgerparticipatie; In het protocol voor de leidinggevend lag de nadruk op de Kabinetsvisie en richtlijnen voor burgerparticipatie binnen de directie. Voor de twee plaatsvervangende leidinggevend is het protocol voor beleidsmedewerkers gebruikt.

Voor de analyse van de interviews hebben de onderzoekers een codeerschema opgesteld om informatie uit interviewtranscripten te structureren (zie Bijlage F voor het codeerschema). Op basis van de codering zijn de associaties, methoden, doelgroepen, drijfveren, barrières en behoeften in kaart gebracht en gerelateerd aan de rol van de geïnterviewde in de organisatie: beleidsmedewerker of leidinggevende. Ook is gekeken naar verschillen tussen de zes directies, waarbij specifiek ook is meegenomen of het een directie is waarbinnen omgevingsmanagement een prominente rol speelt of dat het een directie is die meer gericht is op nationale beleidsvorming.

Vormgeven van oplossingsrichtingen

Op basis van de inzichten opgehaald met de documentenstudie en de interviews zijn acht clusters van oplossingsrichtingen uitgewerkt. In deze clusters komen barrières, drijfveren en behoeften samen in verschillende oplossingsrichtingen om op aan te haken.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding in dit hoofdstuk volgt in Hoofdstuk 2 een beschrijving van de methoden die zijn ingezet voor dit onderzoek, bestaande uit een documentenstudie en interviews met ambtenaren van het ministerie van KGG. In Hoofdstuk 3 worden allereerst de hoofdresultaten van dit onderzoek gepresenteerd: acht geïdentificeerde clusters van oplossingsrichtingen met in totaal 24 oplossingsrichtingen op basis van de documentenstudie en de interviews. In Hoofdstuk 4 worden kort de resultaten van de documentenstudie toegelicht aan de hand van het opgestelde analyseraamwerk. In Hoofdstuk 5 volgen de resultaten van de interviews, waarbij wordt ingegaan op percepties van burgerparticipatie, de huidige werkpraktijk ten aanzien van burgerparticipatie en drijfveren, barrières en behoeften zoals genoemd door de geïnterviewde ambtenaren. De conclusies en aanbevelingen staan in Hoofdstuk 6 beschreven.

Dit rapport bevat verder een aantal bijlagen. Bijlage A bevat een uitgebreide onderzoeksverantwoording met betrekking tot de uitgevoerde documentenstudie (bijlage A.1) en de interviews (Bijlage A.2). Bijlage B bevat achtergrondinformatie betreffende de documentenstudie. In bijlage B.1 staat een overzicht van de geraadpleegde grijze literatuur, in Bijlage B.2 wordt het analysekader beschreven dat is opgesteld aan de hand van deze literatuur en in Bijlage B.3 staat een overzicht van de ontvangen documenten vanuit het ministerie van KGG. Bijlage C bevat de resultaten van de documentenstudie; algemeen (Bijlage C.1) en de inzichten per fase (Bijlage C.2). In Bijlage D is het interviewprotocol voor beleidsmedewerkers opgenomen en in Bijlage E het interviewprotocol voor leidinggevenden. Bijlage F bevat het codeerschema van de interviews en bijlage G de uitgewerkte resultaten uit de interviews. In Bijlage G.1 worden daarbij de inzichten ten aanzien van percepties van burgerparticipatie uitgebreid beschreven, in Bijlage G.2 is een overzicht gemaakt van deze resultaten gerelateerd aan de rol van geïnterviewden (beleidsmedewerker of leidinggevende).

2 Resultaten

2.1 Resultaten documentenstudie

Relevante rapporten en studies ten aanzien van 16 afgeronde burgerparticipatietrajecten binnen het ministerie van KGG zijn geanalyseerd om de huidige werkwijze ten aanzien van burgerparticipatie in kaart te brengen (zie bijlage B.3 voor de bestudeerde trajecten). Hierbij zijn zowel omgevingstrajecten als participatietrajecten waarbij beleidsontwikkeling op nationaal niveau centraal stond meegenomen. De resultaten vormden input voor het interviewprotocol en voor de clusters van oplossingsrichtingen voor burgerparticipatie binnen het ministerie.

De geanalyseerde trajecten zijn aangeleverd vanuit de directies Strategie Energiesysteem (elf trajecten), Realisatie Energietransitie (twee trajecten) en Transitie Diepe Ondergrond (drie trajecten). Zes van deze trajecten zijn ingericht om de dialoog met de overheid beter in te richten door participatie voorkeuren op te halen bij verschillende doelgroepen. Vijf van deze zes trajecten zijn uitgevoerd door de directie Strategie Energiesysteem, één door de directie Transitie Diepe Ondergrond. De overige tien trajecten zijn ingericht ten behoeve van nationale beleidsvorming, waarvan één voor de evaluatie van beleid.

Deze documenten zijn geanalyseerd met een opgesteld analyseraamwerk, waarbij het input - throughput - output denken van Visscher et al. (2023) als leidraad is gebruikt. Dit denken is aangevuld met informatie uit andere literatuurbronnen (zie Bijlage B.1), voornamelijk Peuchen et al. (2024). Het analyseraamwerk is opgenomen in Bijlage B.2 en bestaat uit vijf fasen: Initiatie en inrichting, Input, Throughput, Output en Reflectie. Hieronder worden kort de algemene opgedane inzichten gepresenteerd. Voor een gedetailleerd overzicht van de resultaten en de geanalyseerde documenten, zie Bijlage B.

Algemene inzichten

Uit de documentenstudie blijkt dat:

- Omgevingsmanagement en participatie voor nationale beleidsvorming verschillen, maar opgedane kennis uit omgevingsmanagement ook gebruikt wordt voor nieuwe beleidsvorming (indirecte participatie).
- Er veel kennisontwikkeling plaats vindt met betrekking tot het inzetten en inrichten van burgerparticipatietrajecten en het verbeteren van participatiebeleid.
- Er veel plannen zijn voor de inzet van burgerparticipatie, maar ook dat het nog niet veelvuldig is ingezet, en door een beperkt aantal clusters binnen directies.
- De vormgeving van participatietrajecten en de documentatie erover verbeterd kan worden, aan de hand van de onderdelen beschreven in het analyseraamwerk.
- Beoogde doelgroepen vaak niet worden gedefinieerd of gespecificeerd.
- De ontvangen documentatie betreft alleen informeren, inspreken en consultatie. Meer collaboratieve vormen van participatie zijn niet ingezet of worden niet beschreven (samenwerken, overdragen, controle aan burgers).
- Bij terinzageleggingen het inspraakinstrument en de verwachtingen van de doelgroep niet altijd goed op elkaar lijken aan te sluiten. Veel bijdragen gaan over de (on)begrijpelijkheid van de voorgelegde stukken of over zaken buiten het kader van het ontwerp-beleid.
- Evaluaties beperkt worden uitgevoerd of beschreven.

2.2 Resultaten interviews

Op basis van de interviews wordt hieronder een beeld geschetst van de rol die burgerparticipatie heeft binnen de huidige werkwijze van beleidsmedewerkers en leidinggevendenden die werken aan de vorming en uitvoering van nationaal klimaatbeleid. Hierbij is specifiek aandacht besteed aan percepties, de huidige werkwijze, drijfveren en barrières rondom het inzetten van burgerparticipatie, barrières rondom het benutten van inzichten en (ondersteunings)behoeften van geïnterviewden voor de inzet en het benutten van burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming.

2.2.1 Percepties burgerparticipatie

Associaties

De geïnterviewden zijn gevraagd om hun associaties met betrekking tot ‘burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming’, te beschrijven in tien woorden. Hier zijn veel verschillende reacties op gekomen, die gecategoriseerd kunnen worden onder:

- Het type participatie (67 associaties): formeel en informeel, co-creatie, consultatie, de participatieladder en evaluatie van beleidsimpact;
- Het doel van burgerparticipatie (45 associaties): informeren, acceptatie / draagvlak, beter beleid en politiek advies, geen doel op zich.
- De inzet van participatie in de praktijk (35 associaties): participatieplan, zienswijze, uitvoering, juiste instrumenten, randvoorwaarden als transparantie, omgang met emoties en discussies, inzet voor concrete projecten, omgevingsmanagement.
- Drijfveren en barrières voor de inzet van participatie (21 associaties): kosten versus baten, de afstand tussen de overheid en de burger, kaders en eigen scope, rechtvaardigheid.
- Overig (46 associaties): Benoemen van verschillende stakeholders en participatiemethoden, oordelen over burgerparticipatie en beschrijvingen van de betekenis van burgerparticipatie

Kennis en ervaring

Twee geïnterviewden hebben geen kennis van burgerparticipatie, maar één van hen geeft aan deze kennis wel te kunnen vinden. Twee geïnterviewden hebben enigszins kennis, zij werken nog niet lang bij de overheid. De andere zestien geïnterviewden hebben kennis van burgerparticipatie, waarvan vijf veel kennis, ook vaak vanuit andere onderwerpen waar ze eerder aan hebben gewerkt. Twaalf geïnterviewden kennen de Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie, twee kennen hem op hoofdlijnen en zes geïnterviewden zijn er niet mee bekend.

De ervaring met de inzet van burgerparticipatie varieert. Van zes geïnterviewden is dit niet bekend. Drie geïnterviewden hebben geen ervaring, twee enigszins, zes hebben ervaring en drie geïnterviewden hebben veel ervaring. De meeste ervaring is opgedaan bij andere directies (omgevingsmanagement) of bij andere organisaties.

Ervaren relevantie

Het nut van burgerparticipatie is niet voor alle geïnterviewden duidelijk. Toch geven de meeste geïnterviewden verschillende redenen voor het belang ervan, met een onderscheid tussen omgevingsmanagement en nationale beleidsvorming.

Omgevingsmanagement

Bij omgevingsmanagement is participatie vaak geformaliseerd, met verplichte onderdelen zoals informeren en terinzagelegging. De voordelen van participatie in dit kader zijn:

- Het meenemen en adresseren van zorgen van burgers.
- Het vergroten van acceptatie en draagvlak.
- Het ophalen van lokale kennis, die wordt verwerkt in projectprocedures en mogelijk ook aan herstel.
- Het ophalen van participatie-inzichten en kennis die wordt verwerkt in beleidskaders.

Nationale beleidsvorming

Burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming wordt door geïnterviewden als moeilijker ervaren en niet iedereen ziet de relevantie ervan in. Toch worden verschillende voordelen genoemd, burgerparticipatie leidt tot:

- Toegankelijke subsidies en regelingen die beter aansluiten.
- Eerder nadenken over het effect van beleid en het kiezen van beleidsinstrumenten.
- Het beter meenemen van het maatschappelijk perspectief in klimaatplannen.
- Het beter vormgeven van maatregelen en het toetsen van draagvlak
- Het beter meenemen van trends en het ophalen van signalen.
- Andere woordkeuze en argumentatie. De communicatie wordt aangepast op wat burgers interesseert. Dit is zeker nodig voor technische onderwerpen, waarbij specifieke kennis nodig is.
- Democratische legitimering.
- Het herzien van beleidskeuzes en het aanpassen of invoeren van subsidieregelingen (soms).
- Het beste doen voor de samenleving vanuit nationaal perspectief.
- Geïnformeerde en onderbouwde voorstellen richting de politiek.

2.2.2 De huidige werkwijze

Deze sectie beschrijft de inzichten die zijn opgehaald met betrekking tot de huidige werkwijze binnen de genoemde directies. Hierbij gaat het om participatiemethoden, bereikte doelgroepen, participatie via derde partijen en de verwerking van inzichten en signalen.

Participatiemethoden

De geïnterviewden hebben verschillende participatiemethoden benoemd waar zij bekend mee zijn of die zij hebben toegepast in de praktijk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen formele participatie ((wettelijk verplicht, volgens ten dele vastgelegde procedures) en informele participatie (niet wettelijk verplicht en kan verschillende vormen aannemen). Het Beleidskompas³ wordt genoemd als richtlijn voor formele participatie, maar niet iedereen maakt hier standaard gebruik van. Ook wordt de Omgevingswet⁴ genoemd. Deze wet verplicht enkele vaste participatiemomenten en digitale terinzagelegging, maar specificeert niet het type participatie dat er plaats moet vinden. Informele methoden worden als vernieuwender en innovatiever gezien, als methoden waarmee bredere input kan worden opgehaald.

³ Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid en vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

‘Burgers moeten er ook over mee kunnen denken, mochten ze dat willen. Er moet een duidelijk doel zijn: wat willen we vragen en waarom? Niet alleen formele participatie. Ook informeel. Om echt input te krijgen.’

Eén geïnterviewde geeft aan dat het nodig is om te innoveren met methoden om een divers publiek te blijven bereiken. Voor het gebruik van innovatieve methoden binnen participatieprocessen is het wel vaak lastiger om goedkeuring te krijgen van het management van een directie.

Participatie op lokaal en nationaal niveau

Participatiemethoden voor nationale beleidsvorming kunnen lokaal worden ingezet, gericht op een specifieke doelgroep of een specifiek gebied, of nationaal worden ingezet, waarbij een zo representatief mogelijke afspiegeling van de samenleving wordt beoogd. In Tabel 2 staat het volledige overzicht van genoemde methoden die zijn ingezet voor beleidsvorming. Tussen haakjes is aangegeven door hoeveel geïnterviewden de methoden genoemd zijn.

Tabel 2.1: Een overzicht van de genoemde participatiemethoden die zijn ingezet op lokaal en nationaal niveau

Lokale inzet	Brede, nationale inzet
Informer en communiceren (reactie geven is soms wel soms niet mogelijk)	
Projectwebsite (x2)	
Fysiek openbaar informatiepunt (x5)	
Webinar met vragen & antwoorden (x2)	
Informatieavonden / inloopavonden (x15)	
Periodieke nieuwsbrief (x1)	
E-mail (x1)	
Berichten in lokale nieuwsbladen (x1)	
Informatiekraam op informatiemarkt (x1)	
Ter inzagelegging (x4)	
Consulteren	
In gesprek: - met belangenvertegenwoordigers (x1) - met medeoverheden (x1) - Binnenstappen bij burgers (x1) - op straat (1x) - dorpsraden (x2)	Referendum (x1)
	Burgerberaad (x4)
	Ronde-tafel (x2)
	Workshop m.b.v. stripboek (x1)
	Focusgroepen (x4)
Informeel panel (x1)	Maatschappelijke dialoog (x2)
Participatieve Waarde Evaluatie (x1)	Participatieve Waarde Evaluatie (x3)
Burgerberaad (x3)	Internetconsultatie (x5)
Ronde-tafel gesprekken (x2)	Dialoogsessies (x1)
Advies via dorpsraad (x1)	Tosti-caravan (mobiel consultatiepunt) (x2)

Lokale inzet	Brede, nationale inzet
Klankbordgroep (x2)	Tweejaarlijkse gesprekken met jongeren (x1)
Participeren	
Beleidsdeelname rond kerncentrales (x1)	
Werkateliers voor inpassing in fysieke omgeving (x1)	
Serious game (x2)	
Gebiedsgerichte sessies met belanghebbenden (x3)	

Het verschilt per directie of participatiemethoden vooral lokaal of nationaal worden ingezet. Zo zijn burgers betrokken via verschillende focusgroepen bij het vormgeven van het nationale Klimaatplan. Er wordt zo op verschillende locaties in Nederland op lokaal niveau informatie opgehaald om nationaal te kunnen duiden. Een aantal medewerkers erkent dat informatie vanuit lokale methoden vaak een specifiek beeld schetsen dat zich moeilijk één op één laat vertalen naar nationaal beleid. Een combinatie van methoden werkt dan om een completer beeld te schetsen. De combinatie van informatieavonden met een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) wordt hierbij genoemd. Op lokaal niveau werken veel directies direct of indirect samen met lokale partijen voor het organiseren van participatieprocessen. Volgens drie geïnterviewden brengen lokale partijen de nodige expertise mee bij zowel het kiezen als de uitvoering van methoden. Eén geïnterviewde geeft aan dat een bijkomend voordeel is dat deze partijen vaak lokaal een bekend gezicht zijn waardoor burgers eerder geneigd zijn deel te nemen.

Verschillende methoden worden meermaals genoemd. Deze worden hieronder kort toegelicht:

- Internetconsultatie. Burgers, bedrijven en instellingen krijgen via het internet informatie over wetsvoorstellen en kunnen hierop reageren en suggesties doen. Geïnterviewden beschrijven dat internetconsultatie regelmatig wordt ingezet als een formele methode op nationaal niveau. Enkele geïnterviewden vinden dit een minimaal middel, waarbij vooral partijen met een direct belang participeren.
- Participatieve Waarde Evaluatie (PWE). Een PWE is door 4 van de 6 directies ingezet. Met de PWE kunnen beleidsopties worden geëvalueerd door burgers. Volgens geïnterviewden leidt een PWE vaak tot bruikbare input voor beleidsontwikkeling. Het blijft volgens sommige geïnterviewden een uitdaging om complexe en abstracte beleidsonderwerpen, zoals het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE), goed te vatten in het PWE. Verder is timing van inzet belangrijk, dit moet vroeg genoeg zijn om uitkomsten goed mee te kunnen nemen. Voor het NPE is de PWE relatief laat in het proces ingezet, waardoor een deel van de uitkomsten niet verwerkt kon worden: *‘Als het gaat over keuzes in het energiesysteem, hebben we toen vooral de woordkeuze aangepast. Onafhankelijkheid en betaalbaarheid hebben we toen wat meer benadrukt hier en daar.’*
- Het burgerberaad. Deze methode kan zowel lokaal als nationaal worden ingezet. Het doel is om de invloed van burgers te vergroten door een gelote groep burgers samen te laten nadenken over een complex maatschappelijk vraagstuk. Eén geïnterviewde geeft aan dat een burgerberaad meer ruimte biedt om abstract(er) beleid te voorzien van uitleg dan het geval is bij bijvoorbeeld een internetconsultatie: *‘We proberen nu met het burgerberaad input beter af te stemmen. Zodat burgers op een goed geïnformeerde manier adviezen kunnen opstellen, samen met een voor de samenleving representatieve groep’*
In Borssele is een lokaal burgerberaad uitgevoerd door de gemeenteraad, waarvan aanbevelingen zijn meegenomen in nationaal beleid. Recent heeft het nationaal burgerberaad Klimaat plaatsgevonden, waarbij burgers gevraagd zijn om hun mening

over het klimaatbeleid te geven. Geïnterviewden geven aan dat een burgerberaad veel tijd en voorbereiding vraagt en dat er voldoende tijd en budget gereserveerd moet worden voor de inrichting, communicatie en evaluatie van het proces.

- Informatie- en inloopavonden. Dit zijn lokale bijeenkomsten waarbij omgevingsprojecten hun plannen presenteren en vragen van burgers beantwoorden. Ondersteuning hiervoor komt vaak vanuit het RVO en vanuit lokale partijen. Projectleiders volgen ook een cursus omgevingsmanagement waarbij ze leren over de organisatie van deze avonden.
- Ter inzage legging: een wettelijke verplichting om documenten, zoals ontwerpbestemmingsplannen of omgevingsvergunningen, voor een bepaalde periode openbaar te maken, zowel fysiek als digitaal. Op deze manier kunnen burgers ze bekijken en eventueel inspraak hebben.
- Informatiepunt. Er wordt door meerdere geïnterviewden aangegeven dat er steeds meer gebiedsgericht in plaats van gemeentegericht wordt gewerkt bij lokale bewonersparticipatie. Hier gaat ook hun voorkeur naar uit. Een methode die hier goed bij aansluit is het fysiek informatiepunt, zoals het Infopunt Energie Zeeland. In Zeeland komen kerncentrales, hoogspanningsstations en aanlandingen voor wind op zee bij elkaar en het Infopunt Energie Zeeland is opgericht als centraal punt waar burgers meerdere malen per week terecht kunnen met vragen of zorgen over de ontwikkelingen op energiegebied in hun provincie. Geïnterviewden beschouwen het Infopunt als een waardevolle toevoeging aan het lopende participatieproces. Er wordt wel erkend dat dit informatiepunt goed werkt in combinatie met andere methoden. Het blijft nodig om burgers uit te nodigen die niet uit zichzelf actie ondernemen.

Doelgroepen

In antwoord op de interviewvraag over welke doelgroepen ze willen bereiken en welke ze daadwerkelijk bereiken benoemt een groot deel van de geïnterviewden het belang van het bereiken van diverse groepen burgers en dat dit lastig blijkt in de praktijk. Zeker als bepaalde groepen burgers niet direct op een uitnodiging reageren. Ook bij het inzetten van methoden met kleinere groepen deelnemers is de representativiteit van verschillende groepen beperkt. In reactie op de vraag hoe verschillende doelgroepen bereikt worden, benadrukken geïnterviewden een aantal keer het belang van participatie en van breed, op tijd en begrijpelijk communiceren.

Geïnterviewden beschrijven dat voor participatietrajecten vaak een specifieke doelgroepenbenadering wordt ingezet. Voor omgevingstrajecten worden jongeren, minder draagkrachtige burgers en huurders genoemd als specifiek te benaderen doelgroepen. Voor nationale beleidsvorming, zoals voor het Nationale Klimaatplan, worden jongerenorganisaties en het bedrijfsleven genoemd. Over het algemeen lukt het goed om jongerenorganisaties te betrekken zoals bij de JongRES, maar er is twijfel onder één van de geïnterviewden of zij voldoende representatief zijn voor alle jongeren in de samenleving. Eén geïnterviewde vraagt zich af of er niet te veel aandacht naar meer kwetsbare groepen gaat ten koste van andere groepen belanghebbenden.

Meerdere geïnterviewden hebben ervaring met Strategisch Omgevingsmanagement (SOM)⁵. Zij proberen vaak op lokaal niveau met een gemeente en overige partijen te schakelen om zo gezamenlijk een lokaal participatieproces in te richten voor veelal kleinere groepen burgers die mogelijk zwaar belast gaan worden in hun directe leefomgeving (bijvoorbeeld omwonenden van mogelijke kerncentrales). Hierbij kunnen specifiek minder gehoorde

⁵ SOM is een specifieke methode en werkwijze op het gebied van omgevingsmanagement (Wesselink, M. 2022).

groepen uitgenodigd worden, waaronder volgens geïnterviewden: MBO-studenten, scholieren, het stille midden, of bepaalde migrantengroepen. Drie van de zes directies aan dat ze voornamelijk bezig zijn met het opstellen van kaders voor beleidsvorming en hierdoor afstand ervaren tot burgers als doelgroep. Drie geïnterviewden die met omgevingsmanagement bezig zijn, geven aan dat zij juist goed op de hoogte zijn van wie onderdeel uitmaakt van de doelgroep. Vooral ook omdat de projectrealisatie zich in de fysieke leefomgeving van deze burgers bevindt. Er zit ook verschil in kennis binnen directies: sommigen hebben moeite met jongeren bereiken, waar andere directies juist specifiek kennis hebben over jongerenparticipatie.

Alle directies zijn in meer of mindere mate afhankelijk van tussenpartijen om burgers te (kunnen) benaderen. Dit betreft onder andere organisaties zoals RVO, brancheorganisaties, NGO's, lokale overheden, consultancybureaus en onderzoeksinstituten. In sommige gevallen ondersteunen deze partijen het ministerie bij het in kaart brengen van de verschillende doelgroepen onder inwoners. Bij de uitvoering van omgevingstrajecten spelen lokale partners en dorpsraden een cruciale rol in het betrekken van burgers.

Participatie-inzichten afkomstig van derde partijen

Uit de interviews blijkt dat signalen van burgers de directies, naast participatie ingezet door de overheid, ook vanuit burgers en tussenpartijen worden geïnitieerd en via diverse kanalen de overheid bereiken. Eén geïnterviewde geeft aan dat via deze signalen voldoende input vanuit burgers opgehaald wordt en burgerparticipatie daarom niet nodig is. Andere geïnterviewden geven juist aan dat burgerparticipatie juist nodig is om ook inzichten van de minder 'luide' stemmen mee te kunnen nemen.

Ontvangst van signalen

Genoemde manieren waarop signalen van burgers binnenkomen bij de overheid zijn:

- Via verschillende belangenorganisaties die fungeren als intermediairs in het communicatieproces. Voorbeelden gegeven door geïnterviewden zijn; Vereniging Eigen Huis, NPRES, Energie Nederland, de Consumentenbond, prijsvergelijkingswebsites, TenneT, Gasunie, TNO, SCP, MilieuCentraal en de Wetenschappelijke Klimaatraad. Zij geven signalen door aan de overheid, vaak voorzien van advies over de interpretatie ervan. Eén geïnterviewde merkt op dat het soms een uitdaging is dat burgers zich niet altijd vertegenwoordigd voelen door deze tussenpartijen.
- Via overheidsdiensten als de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Nationaal Klimaat Platform (NKP). RVO en het NKP worden door verschillende geïnterviewden genoemd als een belangrijke partner voor het ophalen van signalen. Sommige directies hebben hierover concrete afspraken gemaakt.
- Reacties direct vanuit burgers. Zoals reacties op publiekscampagnes, via de Tweede Kamer, via de media, via actiegroepen en belangenorganisaties, brieven van omwonenden, lokale overheden, overheid.nl, of signalen die doorgegeven worden door gemeenten aan het ministerie.

Verwerking van inzichten en signalen

De inzichten en signalen die worden opgehaald door directe en indirecte burgerparticipatie worden ontvangen door liaison officers of een specifieke directie. Afhankelijk van de aard van het inzicht / signaal wordt het adresseren ervan binnen de desbetreffende directie verwerkt of naar een andere directie doorgestuurd. Signalen die binnenkomen bij omgevingsprojecten worden meegenomen in het formele proces en intern besproken, ook met de directie Communicatie. Soms wordt er dan direct vraag gestuurd gewerkt door de overheid, zo is in gemeente Borsele geacteerd op lokale signalen, waarna onder andere een

informatiepunt op locatie is opgericht waar burgers langs kunnen komen om beter op deze lokale behoeften in te spelen.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat ze niet altijd weten waar zij in de organisatie deze inzichten / signalen kwijt kunnen. Binnen een directie wordt gekeken binnen welk cluster het inzicht / signaal het beste past en wordt beslist of en wat er moet gebeuren. Drie geïnterviewden binnen verschillende directies geven aan dat de communicatie en het doorzetten van signalen naar het MT goed verloopt. Het MT beslist op welke thema's en onderwerpen actie zal worden ondernomen. Dit wordt dan weer met de leidinggevenden besproken, die het met de beleidsmedewerkers bespreken.

Benutten van signalen voor beleid

Twee geïnterviewden geven aan dat er voldoende aandacht is voor signalen uit de praktijk. Een aantal geïnterviewden geeft wel aan dat het een uitdaging is om ze te vertalen naar beleid. Zij hebben behoefte aan een duidelijk protocol. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de kabinetsvisie en actielijnen burgerparticipatie hier goed bij zouden kunnen helpen. Deze is alleen niet of niet goed bekend bij alle beleidsmedewerkers.

‘Wij moeten weer Kamer vragen beantwoorden en we zien waar de politieke tendens zeg maar welke kant u op beweegt, wat hun zorgpunten zijn en waar we dus aanvullend beleid moeten maken of moeten uitleggen. Waarom we denken dat iets werkt.’

‘Het is een uitdaging om signalen uit de praktijk goed terug te koppelen naar de beleid. Het zou helpen om in beleid een meer gebiedsgerichte aanpak terug te zien’.

Terugkoppeling naar burgers

Er worden voorbeelden gegeven van directies waar terugkoppeling gestructureerd is ingericht. Eén directie organiseert participatie langs vaste mijlpalen, waarbij ook sessies plaatsvinden waarin vragen worden beantwoord, met een online samenvatting van meest gestelde vragen en antwoorden. Eén geïnterviewde geeft aan dat bij de methode PWE het terugkoppelen naar burgers een vast onderdeel is. Andere manieren van terugkoppelen die genoemd worden zijn via een projectwebsite of overheidswebsite en via Kamerbrieven die online beschikbaar zijn.

2.2.3 Drijfveren inzetten burgerparticipatie

De geïnterviewden zijn gevraagd naar hun drijfveren voor het inzetten van burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling op nationaal niveau. Het gaat hierbij om motivatie, houding, voorkeuren en waarden. In de verschillende antwoorden zijn drie clusters aan drijfveren te onderscheiden, deze worden hieronder toegelicht. Voor een overzicht drijfveren in relatie tot de rol van de geïnterviewde zie bijlage G.2.1.

Omdat het nuttig is

De meeste geïnterviewde beleidsmedewerkers zien het nut in van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van nationaal beleid. De achterliggende reden van dit nut verschilt wel.

Nuttig: voor de burgers

De helft van de geïnterviewden geeft aan het belangrijk te vinden om mensen minstens te attenderen op en te informeren over specifiek beleid. Twee geïnterviewden geven aan dat ze graag werken aan de uitdaging van het behapbaar maken en tot de verbeelding laten spreken van hoog-over beleid dat ver van mensen afstaat. Een aantal geïnterviewden geeft ook aan dat ze het belangrijk vinden om burgers invloed en een stem te geven omdat het

beleid deze mensen raakt, zeker als het gaat om concrete projecten. Met informeren, vragen beantwoorden en invloed geven kunnen daarnaast ook ongemak en zorgen van burgers weggenomen worden volgens een paar geïnterviewden. Over het algemeen onderstrepen leidinggevendenden het belang van het meenemen van de stem van de burgers vaker in interviews dan beleidsmedewerkers.

Nuttig: voor het versnellen en versterken van processen

Deze drijfveer is onder te verdelen in de volgende drie aspecten:

- **Het vergroten van acceptatie van specifiek beleid.** Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de acceptatie van uitkomsten en van beleid groter is als ze zijn betrokken bij het proces. Ook als burgers het niet met het beleid of de uitkomsten eens zijn. Het proces van omgevingsmanagement verloopt volgens geïnterviewden vaak soepeler door participatie. Vergroten van draagvlak wordt genoemd, waarbij ook wordt aangegeven dat draagvlak vergroten niet een doel op zich moet zijn.
- **Voor het vergroten van vertrouwen in de overheid en in beleid.** Enkele geïnterviewden hebben de indruk dat wanneer beleidsmakers input van burgers meenemen burgers beter begrijpen hoe en waarom besluiten worden genomen, de overheid minder een ‘black box’ wordt. Zes geïnterviewden geven aan dat door in gesprek te gaan met burgers, de afstand tussen burgers en beleidsmakers kleiner wordt en er meer connectie ontstaat. Beleidsmakers kunnen meer laten zien van wat ze doen en het grote aantal dilemma’s waar ze voor staan.
- **Democratische legitimering.** Eén geïnterviewde gaf aan dat burgerparticipatie ook interne processen kan versnellen. Wanneer beleidsmakers signalen goed meenemen in hun plannen en duidelijk maken wat er met de signalen gebeurt, dan staat de minister sterker richting de politiek.

Vanuit een aantal beleidsmedewerkers is er meer focus op acceptatie, terwijl leidinggevendenden meer focussen op een soepel lopend proces. Verder geven een aantal leidinggevendenden de voorkeur aan meer connectie tussen burgers en beleidsmakers zodat er een betere balans tussen nationaal en lokaal beleid ontstaat.

Nuttig: voor betere beleidsvorming

De helft van de geïnterviewden geeft aan dat burgerparticipatie leidt tot betere beleidsvorming. Het is belangrijk om te weten voor wie het beleid gemaakt wordt en dat burgers een stem en invloed krijgen op beleidsvorming. Een lerende overheid komt volgens geïnterviewden niet alleen tot beter gedragen oplossingen, maar ook tot nieuw beleid en nieuwe regelingen die beter zijn voor de samenleving, waarbij iedereen profiteert (en niet alleen bepaalde groepen burgers). Specifiek wordt benoemd dat zeker voor omgevingsmanagement kennis en zorgen uit de omgeving zeer nuttig zijn om maatwerk te kunnen leveren. Het overgrote deel van de opmerkingen komt in dit cluster van beleidsmedewerkers.

Omdat het moet en belangrijk wordt gevonden

Een zestal geïnterviewden geeft aan dat ze burgerparticipatie inzetten omdat het een juridische verplichting is waar ze aan moeten voldoen. Het merendeel hiervan betrof beleidsmedewerkers. Zes geïnterviewden geven aan dat de juridische verplichting, via bijvoorbeeld een internetconsultatie, ertoe leidt dat burgerparticipatie een standaard onderdeel van de werkwijze is. Een van hen geeft aan dat het burgerparticipatie proces heel zorgvuldig uitgevoerd moet worden, om beleidskeuzes goed uit te kunnen leggen aan de Raad van State. Een andere geïnterviewde waarschuwt wel dat door een juridische verplichting het gevaar op de loer licht dat participatie een ‘verplicht nummertje’ wordt.

Naast de juridische verplichting, neemt het intern bewustzijn om burgerparticipatie in te willen en moeten zetten toe. Deze status van burgerparticipatie is vergroot door de visie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie waarmee oud-minister Jetten het belang van burgerbetrokkenheid en participatie onderschrijft. Twee beleidsmedewerkers geven expliciet aan dat het helpt om naar de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid te verwijzen. Zoals een geïnterviewde aangeeft:

“De kabinetsvisie en actielijnen hebben het denken over participatie gesterkt”.

Omdat het kan: er is expertise en ervaring

Een paar geïnterviewden geeft aan dat er voldoende expertise en ervaring aanwezig is binnen het team of bij collega's. Er is een expertgroep binnen de directie Strategie Energiesysteem, er werkt een participatie expert binnen het programma Klaar voor de Toekomst, er is een Behavioural Insights Team voor gedragskennis⁶, en er zijn hulpmiddelen aanwezig, zoals het Beleidskompas, Strategische Omgevingsmanagement en de PWE. Ook brengen collega's allen een achtergrond, ideeën en capaciteiten mee. Een enkeling noemt ook dat het interessant is om nieuwe methoden te proberen of raken geïnspireerd door het samenwerken met collega's die hier mee bezig zijn. Relatief meer beleidsmedewerkers dan leidinggevendenden geven aan dat er voldoende expertise en ervaring binnen het thema participatie intern aanwezig is. Omdat het kan wordt alleen door de directies Klimaat en Strategie Energiesysteem als drijfveer benoemd.

2.2.4 Barrières inzet van burgerparticipatie

Er zijn 42 verschillende barrières geïdentificeerd die een belemmering vormen voor het inzetten van burgerparticipatie. Hieronder volgt een beschrijving van de geïdentificeerde barrières in vijf clusters, waarbij ook wordt ingegaan op de ervaren barrières in relatie tot functie (beleidsmedewerker of leidinggevende) en de verschillende directies waar de geïnterviewden onderdeel van uitmaken. In het algemeen zijn er onder beleidsmedewerkers meer barrières rondom het inzetten van burgerparticipatie gevonden in verhouding tot de leidinggevendenden. Voor een uitgebreid overzicht van barrières in relatie tot de rol van de geïnterviewde zie bijlage G.2.2.

Niet zinvol voor beleidsvorming

Binnen dit cluster van barrières benoemen zowel leidinggevendenden (6/8) uit vier directies, als beleidsmedewerkers uit vijf directies (6/12) verschillende barrières. Acht geïnterviewden, zowel beleidsmedewerkers als leidinggevendenden, zien burgerparticipatie als zinvol voor de uitvoering van beleid maar niet zozeer voor beleidsvorming. Deze barrière is gevonden binnen vier van de zes directies; binnen twee directies is deze barrière benoemd door alle geïnterviewden. Zes geïnterviewden, binnen 5 van de 6 directies, zien nationaal beleid als te abstract en hoog over voor burgerparticipatie. Het betreft vaak complexe onderwerpen die kennis vereisen en niet 'simpel' uit te leggen zijn en die slechts op hoofdlijnen zijn uitgewerkt en dus weinig concreet zijn.

“Als bewoners [...] niet snappen waar ze iets van kunnen vinden is het gevaar dat [burgerparticipatie] een soort vinkje wordt.”

⁶ Het BIT doet onderzoek naar gedrag en de toepassing van gedragskennis binnen de overheid, dus niet naar burgerparticipatie en de inzet daarvan. Het BIT is niet bij alle geïnterviewden even bekend. Meerdere geïnterviewden zien dit team wel als een toevoegde waarde en zetten dit team in om gedragskennis op te halen en mee te nemen bij het opstellen van beleid.

Omgekeerd wordt ook benoemd dat concrete inzichten uit participatietrajecten, zeker op lokaal niveau, ook moeilijk te vertalen zijn naar nationaal beleid. In relatie tot het abstracte karakter van nationaal beleid is ook de participatie-paradox benoemd door medewerkers van drie directies. (Te) Vroeg inzetten van participatie is moeilijk: beleid bestaat in vroege beleidsvorming vaak nog uit hoofdlijnen, wat het lastig maakt om hierover een gesprek te voeren.

“Het is lastig om, als je er verder vanaf staat, en het nog zo op hoofdlijnen is, om dan het gesprek aan te gaan”

Wanneer participatie echter (te) laat wordt ingezet hebben burgers vaak onvoldoende zeggenschap en invloed op beslissingen. Er moet volgens geïnterviewden dus zowel al richting zijn als ruimte voor burgers om mee te denken; het “juiste” moment voor participatie is daarmee lastig te bepalen. Daarnaast vragen sommige geïnterviewden zich af wat burgerparticipatie precies oplevert en of de baten van burgerparticipatie opwegen tegen de kosten. Drie beleidsmedewerkers ervaren bij collega’s scepsis over het nut en doel van burgerparticipatie.

“Überhaupt of het effectief gaat zijn om de beleidsdoelen te halen. Het is eerder vertragend dan versnellend is wat veel collega's die ik erover hoor denken”

Interne organisatie

De geïnterviewde beleidsmedewerkers ervaren in dit cluster de meeste barrières (10/12 beleidsmedewerkers uit alle directies benoemen 31 keer een barrière, t.o.v. 6/8 leidinggevendenden die zeven keer een barrière benoemen). Zes van de twaalf geïnterviewde beleidsmedewerkers in vijf van de zes directies geven aan onvoldoende ondersteuning en begrip voor burgerparticipatie te ervaren van bovenaf. Ook vindt één geïnterviewde dat er veel bureaucratie rond het vormgeven en inzetten van burgerparticipatie wordt ervaren. Voor het gebruik van innovatieve methoden binnen participatieprocessen is het volgens twee geïnterviewden vaak lastiger om goedkeuring te krijgen van het management van een directie. Participatie moet zich schikken naar beleid, (nog) niet andersom (genoemd bij vijf directies). Het is ook niet verplicht, er is geen doelstelling en geen politieke wil en daarom wordt het volgens geïnterviewden sneller terzijde geschoven. Hierbij geeft één geïnterviewde aan dat burgerparticipatie niet slechts iets moet worden wat afgevinkt wordt op een lijstje.

Er wordt daarnaast een gebrek aan vertrouwen ‘van bovenaf’ ervaren in de expertise van beleidsmedewerkers. Meerdere geïnterviewden beschrijven gebrek aan tijd, capaciteit en budget, waardoor er naast reguliere werkzaamheden vaak weinig ruimte bestaat om burgerparticipatie te organiseren. Weinig tijd en beperkingen in bemensing is een barrière die ook is gevonden onder leidinggevendenden. Daarnaast geven vier geïnterviewden uit vier verschillende directies aan dat het inzetten van participatiemethoden in de beleidswereld bemoeilijkt wordt door de snel veranderende tijdslijnen, zeker bij politiek-gevoelige dossiers. Ook de korte cyclus van klimaatbeleid wordt genoemd als barrière. Deze barrières zorgen ervoor dat trajecten niet altijd kunnen worden opgestart of afgerond en uitkomsten niet altijd goed worden benut. Zoals één geïnterviewde aangeeft:

‘Soms moet er opeens op korte termijn heel veel CO₂ worden gereduceerd, waardoor extra beleid moet worden geïmplementeerd op korte termijn, dan is het participatieproces iets minder zorgvuldig.’

Verder wordt door een paar geïnterviewden aangegeven dat er te weinig integratie en interne afstemming tussen verschillende directies / ministeries plaatsvindt wanneer zij werken aan een zelfde casus of binnen een zelfde gebied. Een dergelijk gebrek aan onderlinge afstemming kan ertoe leiden dat belangrijke signalen pas laat worden gedeeld, of dat er losse onderzoeken plaatsvinden naar hetzelfde onderwerp of in een zelfde gebied die intern niet altijd samen komen. Twee geïnterviewden geven aan dat onderling contact in de bij de uitvoering van beleid tussen projecten zou kunnen helpen om signalen sneller op te vangen en effectiever te verwerken.

Moeite met vormgeven van participatie

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid meer mandaat geeft aan de inzet van burgerparticipatie. Een visie biedt echter geen concrete handvatten over hoe deze tot uitvoering te brengen. Het ontbreken van concrete handvatten, criteria of een stappenplan voor burgerparticipatie ten behoeve van beleidsvorming is zowel voor beleidsmedewerkers (4/12) als voor leidinggevenden (3/8) een drempel bij het vormgeven van participatie. Dit maakt het volgens geïnterviewden ook lastig om in te schatten wanneer zij ergens goed aan doen.

Burgerparticipatie vraagt volgens leidinggevenden (4/8) om maatwerk zodat elk traject aansluit bij het doel van dat project. Daarnaast wordt genoemd dat er onvoldoende connectie is tussen burgers en de overheid; de afstand tussen deze twee partijen werkt belemmerend. Geïnterviewden benoemen hier verschillende oorzaken voor. Aan de ene kant is de overheidsorganisatie zelf niet heel inclusief en divers is; aan de andere kant ervaren zij dat burgers niet snel tevreden zijn en meer participatie met meer invloed willen. Een specifiek probleem is dat beleidsvorming betrekking heeft op complexe onderwerpen die kennis vereisen en dat het lastig is om dit 'simpel' uit te leggen: er ligt niet altijd een tekst klaar die ingezet kan worden.

Kennis, ervaring en hulpmiddelen moeilijk vindbaar

Zowel beleidsmedewerkers (2/12) als leidinggevenden (2/8) ervaren uitdagingen rondom het vinden van kennis en hulpmiddelen bij het vormgeven en inzetten van participatie. Zowel kennis als hulpmiddelen zijn aanwezig, maar zijn verspreid in de opgeknippte organisatiestructuur en klimaatbeleid is daarnaast verkokerd tussen ministeries. Dat vereist veel schakelen met andere ministeries en medeoverheden. Binnen 4/6 directies wordt een gebrek aan structuur voor burgerparticipatie ervaren. De directies Realisatie Energietransitie en Strategie Energiesysteem vormen hierop een uitzondering.

Het zoeken naar interne kennis en ondersteuning kost tijd en leidt vaak tot het opnieuw moeten uitvinden van het wiel. Ervaren werkdruk maakt dat een aantal geïnterviewden niet (kunnen) zoeken naar expertise en hulpmiddelen binnen de organisatie. Twee geïnterviewden benoemen het persoonlijke gebrek aan kennis en ervaring als barrière voor het inzetten van burgerparticipatie. Daarnaast ziet een aantal geïnterviewden onvoldoende mogelijkheden om externe kennis in huis te halen om participatie te organiseren.

Uitdagingen bij inzet in de praktijk

Zowel beleidsmedewerkers (4/12 uit twee directies) en leidinggevenden (3/8 uit drie directies) ervaren barrières bij het inzetten van participatie in de praktijk. Geïnterviewden beschrijven dat zij wantrouwen of oud zeer tegenkomen bij burgers, door eerder niet nagekomen beloften of omdat '*Den Haag weer iets verzint*' (3/20). Burgers die deelnemen aan burgerparticipatie hebben volgens twee geïnterviewden vaak een duidelijke mening of persoonlijk belang dat ze inbrengen. Ook ziet een beleidsmedewerker dat de

participatiemoeieheid toeneemt omdat deelname aan dergelijke trajecten veel vraagt van burgers. Twee geïnterviewden geven aan dat de overheid echt iets moet bieden wat het waard maakt om deel te nemen. Het doel en nut van participatie moeten daarom duidelijk zijn, anders gaat het inhoudelijk alle kanten op en is het voor burgers ook niet duidelijk waarom zij zouden moeten deelnemen.

Voor omgevingsmanagement specifiek beschrijven drie geïnterviewden dat de inzet van participatie ook afhankelijk is van andere partijen die niet altijd willen of iets anders willen; hierdoor wordt participatie niet of anders ingezet dan gewenst.

2.2.5 Barrières benutten van de resultaten van burgerparticipatie

Er zijn 19 verschillende barrières geïdentificeerd die een belemmering vormen voor het benutten van resultaten van burgerparticipatie. Hieronder volgt een beschrijving van de geïdentificeerde barrières in drie clusters, waarbij ook wordt ingegaan op de ervaren barrières in relatie tot functie (beleidsmedewerker of leidinggevende) en de verschillende directies waar de geïnterviewden onderdeel van uitmaken. In het algemeen ervaren beleidsmedewerkers ruim twee keer zo veel barrières rondom het benutten van burgerparticipatie in vergelijking met de groep leidinggevendenden. Voor de directies Realisatie Energietransitie, Klimaat en Transitie Diepe Ondergrond zijn geen barrières geïdentificeerd op het gebied van het vormgeven van participatietrajecten. Voor een uitgebreid overzicht van barrières in relatie tot de rol van de geïnterviewde zie bijlage G.2.3.

Interne organisatie en perceptie

Binnen dit cluster worden de meeste barrières benoemd, met name door beleidsmedewerkers (8/12 beleidsmedewerkers benoemen 15 keer een barrière t.o.v. 3/8 leidinggevendenden die zeven keer een barrière benoemen). Een aantal geïnterviewden (4/20) geeft aan dat het terugkoppelen, doorzetten en benutten van uitkomsten niet structureel geborgd is in de organisatie, en dat het benutten van burgerparticipatie afhangt van iemands eigen pro-activiteit op dit vlak.

“Of signalen worden meegenomen of niet zou niet afhankelijk mogen zijn van de individuele beleidsmedewerker die hier al dan niet aan gewend is.”

Vier beleidsmedewerkers en één leidinggevende (afkomstig uit 4/6 directies) geven aan dat tijdgebrek een belangrijke uitdaging vormt: Er is beperkte tijd om terug te koppelen naar betrokkenen te midden van strakke deadlines. Dit zorgt ervoor dat opgehaalde signalen niet altijd intern geëvalueerd worden en uitkomsten niet altijd goed gedeeld worden.

Ook geven een paar geïnterviewden aan dat de "oogst" aan inzichten uit burgerparticipatie vaak groter is dan het beleidsproduct en dat het daarom soms moeilijk is om de rijkdom van opgehaalde signalen volledig te laten landen op de juiste plek binnen de organisatie (twee beleidsmedewerkers). Daarbij geven drie geïnterviewden aan dat niet iedereen openstaat voor nieuwe ideeën en input vanuit burger. Bij het intern bespreken of doorzetten van uitkomsten kan het Management Team (MT) de inbreng nog afkeuren en uiteindelijk is het de minister die beslist. De geïnterviewden hebben daarom niet volledig in de hand wat er met uitkomsten gebeurt, ze kunnen alleen zo goed mogelijk advies uitbrengen via een ambtelijk proces.

Vormgeving traject

Twee geïnterviewden geven aan dat uitkomsten vaak niet gericht worden opgehaald met het doel deze te benutten bij het vormen van nationaal beleid. De benutting van uitkomsten hangt sterk af van de participatievorm, de timing en de betrokkenen. Dit pleit voor vroegtijdig nadenken over het benutten van resultaten en wat daarvoor nodig is. Het is belangrijk om vooraf te bepalen welke methoden het meest geschikt zijn voor het specifieke doel en binnen de specifieke fase in de beleidscyclus. Een aantal geïnterviewden benadrukt ook het belang van het betrekken van burgers op het juiste moment. Dit juiste moment verschilt per proces en het kiezen hiervan heeft veel met de ervaring van de initiatiefnemer van het participatieproces te maken. Eén van de geïnterviewden geeft daarbij aan dat ze participatie van stakeholders steeds eerder in de beleidscyclus proberen in te voegen:

‘Maximaal contact zonder ruimte en bevoegdheden gaat nergens naartoe, daarom zijn we steeds eerder in de (participatie)cyclus gaan zitten zodat je het verhaal samen met alle stakeholders doorleeft en een goede start creëert voor een project, met andere vragen en veel meer eigenaarschap bij de regio's.’

Vertaling naar beleid

In dit cluster gaat het om de vertaalslag van de uitkomsten van participatieprocessen naar beleid. Binnen vijf directies wordt genoemd dat de opgehaalde input heel concreet is en daardoor niet altijd bruikbaar of één op één te vertalen naar beleid (6/20 geïnterviewden). Volgens geïnterviewden is het daarnaast ook lastig om uitkomsten mee te nemen binnen een concept-beleidsstuk als de uitkomsten hier niet binnen passen.

‘Soms, als mensen het niet eens zijn, zetten ze van alles op papier dat niet klopt of uit context geplaatst wordt. Soms zijn er ook goede ideeën waar we naar moeten kijken, die we serieus moeten nemen.’

Drie geïnterviewden (uit verschillende directies) geven aan dat zij het lastig vinden om een juiste, rechtvaardige keuze te maken over welke uitkomsten meegenomen moeten worden in beleid. Sommige uitkomsten liggen ook politiek gevoelig volgens een geïnterviewde. Voor geïnterviewden is het dus een vraag hoe ze moeten besluiten wat ze wel en niet mee moeten nemen en ook hoe ze hun keuze moeten uitleggen / verantwoorden naar de burgers. Eén beleidsmaker vraagt zich af wat te doen met signalen en uitkomsten die niet relevant of niet bruikbaar zijn voor beleidsvorming of het specifieke beleidsvormingsproject. Daarnaast geeft een geïnterviewde aan dat de formaliteit van burgerparticipatie, bijvoorbeeld wettelijk verplichte ‘inspraak’ of het vrijblijvendere ‘betrokkenheid’, verschillend is, waardoor er ook ruimte is voor ambtenaren om op verschillende manieren om te gaan met uitkomsten. Denk hierbij aan het wel of niet communiceren naar deelnemers over wat er met hun inbreng is gedaan of de mate waarin uitkomsten worden meegenomen in beleid. Volgens één geïnterviewde vinden beleidsmakers het gesprek hierover met omwonenden vaak nog eng.

2.2.6 Behoeften ten aanzien van burgerparticipatie

In de interviews is gevraagd naar de behoeften en benodigde ondersteuning op het gebied van burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming. Hieronder worden allereerst een aantal algemene bevindingen besproken, waarna de bespreking van vijf categorieën van behoeften volgt. Voor een uitgebreid overzicht van genoemde behoeften in relatie tot de rol van de geïnterviewde zie Bijlage G.2.4.

In totaal zijn er 39 behoeften naar voren gekomen in de interviews. Over het algemeen zijn er onder beleidsmedewerkers ruim twee keer zo veel behoeften geïdentificeerd in vergelijking met leidinggevenden. Voor drie categorieën liggen de behoeften in aantallen voor beleidsmedewerkers en leidinggevenden dicht bij elkaar. De behoeften in aantallen zijn onder beleidsmedewerkers veel hoger voor de categorieën ‘intern mandaat’ (7/12 benoemen 18 keer een behoefte t.o.v. 5/8 leidinggevenden die 6 keer een behoefte noemen) en voor ‘interne kennis & hulpmiddelen’ (9/12 benoemen 16 keer een behoefte t.o.v. 5/8 leidinggevenden die 5 keer een behoefte noemen).

Binnen de directies zijn diverse behoeften gevonden. Binnen de directie Strategie Energiesysteem zijn de meeste behoeften geïdentificeerd (26 keer is een behoefte genoemd), binnen de directie Energiemarkt de minste (4 keer is een behoefte aan bod gekomen). De overige directies benoemen tussen 14 - 18 keer een behoefte. ‘Methoden & Tooling’ is de ondersteuningscategorie die voor elke directie valt onder de hoogst scorende categorie.

Intern mandaat

Vier geïnterviewden hebben behoefte aan het sterker verankeren van participatie, inclusief evaluatie, in de beleidscyclus. Een mogelijkheid die wordt geopperd tijdens de interviews is om consequenties aan het niet inzetten van participatie te verbinden. Tegelijkertijd geven een aantal geïnterviewden ook aan dat ze liever geen extra regels, vinkjes en verplichtingen erbij willen krijgen, naast de huidige werkdruk. Ook wordt interne steun benoemd door vier geïnterviewden. Hierbij gaat het specifiek om steun vanuit de directie, het MT en de minister. Bij de meeste directies is toestemming of consensus nodig voor het inzetten van participatie en voor het meenemen van uitkomsten binnen beleids- of besluitvorming. Meerdere geïnterviewden geven aan dat ondersteuning, randvoorwaarden en een visie over participatie binnen directies steun zou bieden bij het uitvoeren en initiatief nemen voor het inzetten van participatiemethoden.

“Wat hier wel heel erg hielp, is dat onze projectleider en ook onze clusterleider allebei heel erg betrokken waren bij die PWE. Ik heb ze ook allebei vaak laten meedenken over de opzet van het onderzoek”.

Daarnaast is er behoefte aan meer tijd, capaciteit en financiële middelen voor het uitvoeren van burgerparticipatie. Zo wordt een burgerberaad een aantal keer waardevol genoemd maar beperkingen in budget en capaciteit laten deze methode volgens geïnterviewden echter in beperkte mate toe. Ook geven vijf geïnterviewden (waarvan vier beleidsmedewerkers) aan dat er behoefte is aan tijd en mandaat voor het experimenteren met methoden. Er worden in de interviews voorbeelden genoemd waar, ondanks uitgebreide voorbereiding en consensus onder collega's, methoden niet goedgekeurd werden door de directie omdat er onvoldoende wetenschappelijke basis achter de methode zou zitten. In relatie tot deze ruimte om te experimenteren is door twee beleidsmedewerkers ook een behoefte aan vertrouwen van hogerhand in de aanwezige expertise op ‘de vloer’ genoemd.

Interne en externe kennis & hulpmiddelen

Alle directies wisselen kennis uit met directe collega's, andere afdelingen en directies. Hier lijken vooral de directies die zich meer met de uitvoering van beleid bezighouden elkaar te vinden. Geïnterviewden zoeken intern ondersteuning voor kennis bij de directie Strategie Energiesysteem en bij het programma Klaar voor de Toekomst. Verder raadpleegt een aantal geïnterviewden het Beleidskompas tijdens een proces en wordt het ‘Behavioural

Insights Team' (BIT) ingezet voor gedragkennis. Verschillende geïnterviewden hebben daarnaast kennis en ervaring met Strategisch Omgevingsmanagement (SOM).

Toch geven 15 geïnterviewden ook aan waar het nog beter kan. Zo geven zij aan dat meer SOM-kennis binnen de directies van toegevoegde waarde zou zijn, o.a. in de samenwerking met externe partijen. En dat het voor omgevingsmanagement belangrijk is om participatie ook te stimuleren bij projectpartners en lokale partijen. Ook wordt aangegeven dat alle medewerkers ervaring zouden moeten opdoen met participatie ('uit de Ivoren Toren komen') of een training / opleiding moeten volgen, zodat er meer bewustwording ontstaat van wat burgerparticipatie inhoudt en oplevert.

Vijf geïnterviewden, waarvan vier beleidsmedewerkers, geven aan dat ze behoefte hebben aan meer verbinding, samenwerking en ondersteuning, waaronder ook betere interne afstemming over de inzet en vormgeving van participatie in een gebied of voor een specifieke casus. Er is veel kennis aanwezig bij lokale overheden (provincies, gemeenten) en/of RVO, die moet beschikbaar komen om van te leren. Vijf beleidsmedewerkers geven daarnaast aan dat ze behoefte hebben aan een gestructureerde en integrale organisatie van burgerparticipatie zowel op het gebied van brede kennis onder alle medewerkers als op het creëren van meer gecentreerde, goed toegankelijke kennis en ervaring. Mogelijkheden die geopperd worden zijn:

- Het toevoegen van participatiekennis aan elke directie.
- Een centrale plek voor kennis en hulpmiddelen (kennispunt) binnen het ministerie.
- Organisatie van kennis en hulpmiddelen ten aanzien van burgerparticipatie over de ministeries heen.
- Organiseren op directieniveau, met een pool mensen die fulltime als experts ingezet kunnen worden.
- Niet alles hoeft intern geregeld te worden, (aanvullende) expertise kan ook extern worden ingehuurd, bijvoorbeeld bij consultancies, gedragsdeskundigen en onderzoeksbureaus.

Perceptie van burgerparticipatie

Binnen deze categorie zijn er drie behoeften naar voren gekomen, die zes keer door beleidsmedewerkers en twee keer door leidinggevendenden worden genoemd. Wat betreft directies valt de directie Strategie Energiesysteem hierop met de meeste behoeften (zes keer genoemd).

Twee geïnterviewden geven aan dat ze graag de algemene perceptie willen veranderen dat participatie groot en tijdrovend is. Twee geïnterviewden geven verder aan dat ze graag het nut en belang van participatie en participatie-uitkomsten duidelijk willen maken voor iedereen. Beide behoeften kunnen geadresseerd worden door duidelijk te maken wat het 'kost' en wat het 'oplevert', bijvoorbeeld goede voorbeelden te geven van uitgevoerde trajecten met zinvolle inzet en resultaten en duidelijkheid over wat deze resultaten opleveren voor beleidsvorming. Of door medewerkers ervaring te laten opdoen met participatie, of een training te laten volgen. Daarnaast wordt aangegeven dat er behoefte is om voorbij de verplichte participatie te gaan. Dat houdt in dat er niet alleen participatie georganiseerd wordt wanneer dit wettelijk verplicht is maar ook als het niet verplicht is, waarbij verschillende en ook innovatieve methoden ingezet kunnen worden.

Benodigde methoden & tooling

In deze categorie benoemen alle directies één of meer behoeften. Onder beleidsmedewerkers (4/12) is er behoefte aan ondersteuning door middel van een

kennisbank waarin kennis, middelen en ervaring over burgerparticipatie terug te vinden is. Ook wordt behoefte aan ondersteuning genoemd om hogere treden van de participatieladder te behalen en maatwerk te kunnen leveren aan de hand van generieke tooling. Voor leidinggevendenden (3/8) ligt deze behoefte aan ondersteuning bij het vertalen van abstracte thema's naar bruikbare en toegankelijke informatie en communicatie voor burgers. De geïnterviewden hebben daarnaast de volgende specifiekere behoeften met betrekking op methoden en tooling genoemd:

- Modernere, nieuwe methodes en tools om:
 - een divers(er) publiek te bereiken;
 - specifieke doelgroepen te bereiken zoals het stille midden en jongeren (6/20);
 - input voor het nationale schaalniveau op te halen;
 - burgerparticipatie makkelijker en efficiënter te maken;
 - om gericht inzichten op te halen voor benutting in nationale beleidsvorming, in vorm van participatie, de timing en betrekken van de juiste betrokkenen.
- Overkoepelende, generieke tooling / methoden om in te zetten (bijv. voor planning).
- Wettelijke kaders over de ruimte die burgers gegeven kan worden om mee te denken.

Benutten van inzichten

Behoeften in deze categorie in aantal keren genoemd (8) relatief laag ten opzichte van de andere categorieën. De specifieke behoeften zijn redelijk divers, op het borgen van het meenemen van signalen binnen de organisatie na: deze behoefte is gesignaleerd onder geïnterviewden afkomstig uit drie verschillende directies. Een aantal medewerkers onderschrijft de kracht van het monitoren en evalueren van participatietrajecten. De lessen en signalen uit deze trajecten kunnen gebruikt worden bij het verbeteren van dergelijke trajecten. Specifiek benoemden de geïnterviewden de volgende kansen en behoeften:

- Structurele borging van het terugkoppelen, doorzetten en benutten van participatie-uitkomsten middels een duidelijk proces, structuur en methoden.
- Manieren om uitkomsten en signalen goed te kunnen communiceren richting zowel directe als indirecte collega's en dieper de organisatie in.
- Ondersteuning bij het vertalen van uitkomsten naar concrete mogelijkheden die de uitvoerbaarheid van beleid ten goede komt.
- Ondersteuning bij terugkoppeling naar de burger over benutting van input bij beleidsvorming.
- Ondersteuning bij het meenemen van burgers in de evaluatie van uitkomsten.

3 Analyse en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden de hoofdresultaten van dit onderzoek gepresenteerd: acht geïdentificeerde clusters van oplossingsrichtingen die zijn afgeleid uit de inzichten die zijn opgedaan binnen de documentenstudie en de interviews. Vier clusters van oplossingsrichtingen hebben betrekking op de interne organisatiestructuur, andere gaan over de kennis van en perceptie op burgerparticipatie, over de keuze om burgerparticipatie in te zetten en vorm te geven, het bereiken van specifieke doelgroepen en documentatie van burgerparticipatietrajecten. Per cluster wordt een samenvatting van de bevindingen die ten grondslag liggen aan het cluster gegeven, met ook een uitgebreide toelichting. Daarna worden verschillende oplossingsrichtingen gegeven. Deze oplossingsrichtingen zijn aanbevelingen voor het ministerie van KGG om burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming sterker in te kunnen bedden in de beleidsorganisatie. Voor twee clusters is al een concrete interventie in ontwikkeling, deze worden ook kort toegelicht.

3.1 Cluster 1: Burgerparticipatie voor abstract en hoog-over beleidsvorming

Bijna de helft van de geïnterviewden is van mening dat burgerparticipatie zinvol is voor de lokale uitvoering van beleid, maar niet zozeer voor nationale beleidsvorming. Beleid wordt gezien als te abstract en te hoog-over voor burgers om over mee te denken: het betreft vaak complexe onderwerpen die kennis vereisen en lastig zijn om 'simpel' uit te leggen. Het raakt vaak niet aan de directe leefomgeving van mensen, maar gaat over strategische plannen als de toekomst van het Nederlandse energiesysteem. Het moment van inzet van participatie is hierbij ook belangrijk: er moet wel al een richting zijn, maar ook nog ruimte voor burgers om mee te praten en mee te denken. Voor burgerparticipatie voor lokale beleidsuitvoering is al veel ingericht, maar voor burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming is er behoefte aan kennis, kaders en ondersteuning.

Toelichting

Op lokaal niveau organiseren de directies Kernenergie en Realisatie Energietransitie de meeste burgerparticipatieprocessen. Ze maken hierbij gebruik van lokale expertise, ook bij het kiezen van participatiemethoden. Vanuit directies die zelf minder participatieprocessen organiseren lijkt er meer afstand tot de burgers te zijn. Het contact en de processen lopen daar vaak via tussenpartijen als de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Dit heeft ook effect op welke participatiemethoden er ingezet worden. Verschillende geïnterviewden zien het nut in van burgerparticipatie voor lokale beleidsuitvoering, maar vragen zich af of burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming wel zinvol is. Zij geven aan dat beleid te abstract en hoog-over is voor burgerparticipatie. Dit wordt binnen vijf van de zes directies benoemd als uitdaging en geldt zowel voor beleidsmedewerkers als voor leidinggevenden. Zij vinden het lastig om nationaal beleid uit te leggen in begrijpelijke termen en duidelijke participatiekaders te scheppen. Ook geven zij aan dat er vaak specifieke kennis benodigd is om tot bepaalde keuzes te komen. Een gesprek over de toekomst van het energiesysteem,

of over de toekomstige mix van energiebronnen raakt niet direct aan de leefwereld van burgers en is abstracter om over te praten dan over bijvoorbeeld het wel of niet plaatsen van een windturbine in de directe omgeving. Zoals een van de geïnterviewden aangeeft:

“Het helpt wanneer het bewoners direct raakt, dit is vaak niet zo bij nationaal beleid.”

Bij het documentenonderzoek zijn zes van de zestien beschreven burgerparticipatietrajecten ingericht om de dialoog met de overheid beter in te richten door participatievoorkeuren op te halen bij verschillende doelgroepen. Hieruit blijkt ook de behoefte aan kennis over burgerparticipatie. Omgekeerd geldt ook dat de concrete input van burgerparticipatie ook lastig te vertalen is naar abstract beleid en dat het moeilijk is om af te wegen wat je meeneemt in beleid en op welke wijze. Zoals een van de geïnterviewden illustreert:

“Iemand geeft bijvoorbeeld aan: warmtepompen moeten goedkoper worden. Dat vertalen [beleidsmedewerkers] naar bijvoorbeeld: de energietransitie moet betaalbaar zijn voor iedereen. Vanuit het idee van een rechtvaardige klimaattransitie. Dat is een heel ander abstractieniveau dan de oorspronkelijke input van mensen. Dat maakt soms dat het niet mogelijk is om op dat moment iets te doen met interessante input.”

In relatie tot die abstractie wordt ook de participatie paradox⁷ genoemd: te vroeg betrekken van burgers is moeilijk, omdat het lastig is een gesprek te voeren op hoofdlijnen. Maar als burgers te laat worden betrokken hebben ze vaak onvoldoende zeggenschap en invloed op beslissingen. Er moet dus wel richting zijn, maar ook nog ruimte voor burgers om mee te denken. De participatie paradox wordt bij de helft van de directies genoemd.

Voor leidinggevend (3/8) ligt de behoefte aan ondersteuning vooral bij het vertalen van abstracte thema's naar bruikbare en toegankelijke informatie en communicatie, het uitleggen van complexe onderwerpen op een begrijpelijke manier. Voor beleidsmedewerkers is het belangrijk dat ze goede participatiekaders kunnen stellen. De noodzaak hiervoor blijkt ook uit documentatie over de terinzageleggingen. Veel bijdragen van burgers gaan over de (on)begrijpelijkheid van de voorgelegde stukken of over zaken die niet binnen het kader van het ontwerpbeleid passen. Het inspraakinstrument en de verwachtingen, behoefte en kennis van de doelgroep (participatie) lijken hier niet goed op elkaar aan te sluiten. Voor burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming is er een duidelijke behoefte aan kennis, kaders en ondersteuning.

Oplossingsrichtingen:

1. Binnen het ministerie tijd en ruimte bieden om participatie-experts binnen de organisatie concrete kennis en tools te laten ontwikkelen voor burgerparticipatie voor nationale klimaatbeleidsvorming. Het kan hier gaan om bijvoorbeeld een checklist, advies over wanneer participatie het beste ingezet kan worden, of een aanbeveling of uitwerking van specifieke methoden.
2. Binnen het ministerie borgen van concrete kennis en ondersteuning voor het inrichten en organiseren van burgerparticipatie voor klimaatbeleid en ontwikkelen van duidelijke kaders voor burgerparticipatie. Zonder dat burgerparticipatie een ‘vinkje’ wordt. Zie hiervoor cluster 5 oplossingsrichting 1 (een duidelijke keuze van het MT over hoe kennis

⁷ De Participatieparadox wordt elders omschreven als een risico waarbij ‘nieuwe vormen van participatie alleen maar meer kanalen bieden voor de groepen die al bovenmatig actief zijn’ en verwijst daarmee naar de uitdaging van representativiteit onder deelnemers van participatietrajecten (Boogaard et al., 2024, p. 17).

- en ondersteuning voor burgerparticipatie geborgd wordt) en cluster 2 – oplossingsrichting 2 / cluster 8 - oplossingsrichting 1 en 2 (checklist en format voor inrichten en vastleggen van participatietrajecten).
3. Communicatie-ondersteuning bij het ‘simpel’ uitleggen van complexe, abstracte onderwerpen, als een soort ‘vertaalmachine’. Bijvoorbeeld door voorbeeldteksten of advies, zodat burgers daadwerkelijk mee kunnen denken met de vorming van abstract en hoog-over beleid.
 4. Ruimte bieden aan participatie-experts binnen het ministerie om casushouders te ondersteunen om beleid op een laagdrempelige manier snel te toetsen op begrijpelijkheid en op benodigde kaders voor burgerparticipatie. Hier wordt momenteel binnen de directie Strategie Energiesysteem een ‘participatiepanel’-interventie op ontwikkeld.

3.2 Cluster 2: Interne perceptie op burgerparticipatie

Geïnterviewden geven aan dat burgerparticipatie door henzelf en/of door collega's als groot en tijdsintensief wordt ervaren, en dat ze het nut en doel van burgerparticipatie niet altijd zien. Ook wordt aangegeven dat deelnemende burgers zelf ook vaak sceptisch en niet snel tevreden zijn over participatie - door wantrouwen of oud zeer, of omdat ze meer invloed willen. Door deze negatieve signalen van burgers zien ambtenaren zelf ook weer minder het nut in van burgerparticipatie.

Toelichting

Een aantal geïnterviewden geeft aan scepsis te ervaren bij collega's over het nut en doel van burgerparticipatie: wat levert het op tegenover wat het kost? Dit is niet altijd goed in te schatten. Burgerparticipatie wordt als groot en tijdsintensief gezien, zonder duidelijkheid over wat het oplevert. Dit wordt door geïnterviewden binnen drie directies expliciet genoemd. Als voorbeeld wordt een terinzagelegging⁸ genoemd met 1300 reacties. Op al deze reacties moet een antwoord geformuleerd worden, wat veel tijd kost. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de afstand tussen beleidsmakers en burgers groot is en daardoor onvoldoende connectie ontstaat tijdens burgerparticipatie. Burgers zijn volgens vier geïnterviewden sceptisch door oud zeer van niet nagekomen beloftes en door het overvragen van burgers. Hierdoor ontstaat participatiemoeheid en wantrouwen vanuit de burger, die er ook veel tijd insteekt. Door deze ervaringen krijgt burgerparticipatie voor beleidsmedewerkers ook een zure bijsmaak. Deze wordt versterkt door deelnemende burgers met een duidelijke mening en/of die veel persoonlijk belang inbrengen. Door afhankelijkheid van andere partijen die niet willen dat burgers participeren (uitvoerders, projectpartners) wordt participatie in de praktijk verder bemoeilijkt.

Onder een aantal geïnterviewden bestaat juist de perceptie dat burgerparticipatie zinvol is, iets oplevert en niet altijd groot en tijdrovend hoeft te zijn. En dat de tijd die je investeert zich op de lange termijn uitbetaald. Ook geven geïnterviewden aan dat het belangrijk is om participatie zo in te richten dat de juiste verwachtingen worden geschapt: met een duidelijk doel en duidelijk gestelde kaders. Op die manier is het voor burgers duidelijk waar ze over meedenken en hoeveel invloed ze hebben. Dan wordt de inzet van burgerparticipatie en de

⁸ Met ‘terinzagelegging’ wordt bedoeld dat documenten voor bepaalde tijd beschikbaar worden gesteld met het doel om inspraak te faciliteren. Voor bepaalde (voorgenomen) besluiten is wettelijk voorgeschreven dat deze ter inzage worden gelegd. Dit geldt vaak voor (voorgenomen) besluiten die een grote impact hebben op de woon- en leefomgeving van inwoners, zoals bij milieuvergunningen (bron: [Verplichting tot digitale terinzagelegging | Voor overheden | KOOP Kennis- en exploitatiecentrum officiële overheidspublicaties](#))

terugkoppeling minder tijdsintensief en wordt er gerichtere inbreng bij burgers opgehaald. Daarbij is het voor burgers ook duidelijker waar ze aan bijdragen. Aandachtspunt is dat er gelet moet worden op representativiteit en diversiteit van burgers. Uit de documentenstudie (zie hoofdstuk 4) blijkt verder dat burgerparticipatie nog niet veelvuldig is ingezet. Er wordt nog onderzocht hoe burgerparticipatie goed ingericht kan worden. Er zijn nog niet veel ‘goede’ voorbeelden en ‘bewijs’ van het nut van burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming.

Oplossingsrichtingen:

1. Binnen de directies de algemene perceptie veranderen dat burgerparticipatie groot en tijdrovend is door ‘goede’ voorbeelden te bespreken van uitgevoerde trajecten met zinvolle inzet en resultaten, maar ook door ‘minder goede’ voorbeelden toe te lichten.
2. Ruimte geven aan participatie-experts binnen het ministerie om uitgevoerde participatietrajecten volgens een vast format vast te leggen en op een centrale, toegankelijke plaats op te slaan, waarbij er specifiek plek is voor goede voorbeelden waaruit het nut / resultaat van burgerparticipatie duidelijk blijkt. Zie voor het format oplossingsrichting 1 en 2 van cluster 8.
3. Ruimte geven aan participatie-experts binnen het ministerie om een overzicht te creëren van verschillende vormen van participatie en van verschillende methoden, met daarbij wanneer ze het beste ingezet kunnen worden en op welke manier, wat ze opleveren en wat ze kosten (aan tijd, geld en capaciteit). Zo kan er een goede afweging gemaakt worden om burgerparticipatie wel of niet in te zetten en wordt de kwaliteit van het proces beter geborgd. Dit helpt ook in het voorkomen van overbelasting van burgers en van ambtenaren.
4. Participatie-experts binnen het ministerie kunnen de bekendheid van burgerparticipatie (en -betrokkenheid) vergroten en de zin ervan duiden, door met alle directies in gesprek te gaan over de verschillende ervaringen en gedachten over burgerparticipatie (en -betrokkenheid) binnen de directie. Daarbij kunnen ze, aan de hand van het overzicht uit punt 3, begrip creëren voor het nut ervan.
5. Participatie-experts binnen het ministerie kunnen beleidsmedewerkers ondersteunen met het goed inrichten van burgerparticipatie met een duidelijk proces, doel en kaders, waardoor er positieve ervaringen ontstaan.

3.3 Cluster 3: Inpassing in de beleidscyclus

Volgens enkele geïnterviewden moet burgerparticipatie zich nu schikken naar beleidsprocessen en is er niet altijd ruimte voor. Participatie is niet verplicht voor nationale beleidsvorming en er zijn geen concrete doelstellingen. Door snel veranderende tijdslijnen in de beleidswereld worden participatietrajecten niet altijd opgestart, naar wens uitgevoerd en/of afgerond. Er is behoefte aan structurele borging van burgerparticipatie in de beleidscyclus.

Toelichting

Het Beleidskompas omvat de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid, met stappen, praktische handreikingen, best practices en een overzicht van contactpersonen die kunnen helpen. Maar niet iedereen maakt hier standaard gebruik van en daarbij wordt binnen vijf van de zes directies benoemd dat participatie vraagt om maatwerk. Er wordt niet altijd voldoende ruimte gelaten voor burgerparticipatie in de huidige beleidsvormingsprocessen, ook door de korte cyclus van klimaatbeleid. Participatie moet zich schikken naar beleid, (nog) niet andersom. Er wordt door een aantal geïnterviewden veel bureaucratie ervaren rondom het vormgeven en inzetten van burgerparticipatie. Daarnaast kunnen in de beleidswereld tijdslijnen snel veranderen,

bijvoorbeeld bij politiek-gevoelige onderwerpen, waardoor participatietrajecten niet altijd kunnen worden opgestart of afgerond en soms minder zorgvuldig kunnen worden uitgevoerd. Ook kunnen participatieresultaten daardoor niet altijd goed worden meegenomen en benut en worden participatietrajecten niet altijd (goed) geëvalueerd. Dat de tijdsperspectief van de politieke wereld een barrière kan vormen wordt genoemd door geïnterviewden in vier van de zes directies.

Er is behoefte aan structurele borging in de (korte, veranderende) beleidscyclus en aan concrete handvatten over hoe burgerparticipatie ingezet kan worden in de verschillende fases van de beleidscyclus. Hierbij is het belangrijk om vooraf te bepalen welke methoden het meest geschikt zijn voor het specifieke doel en binnen de specifieke fase in de beleidscyclus. Zo is een PWE geschikt voor prioritering, een burgerberaad voor de vormgeving van plannen en het opzetten van een informatiepunt is vooral geschikt tijdens de uitvoering van beleid. De meer informele en vaak innovatievere methoden worden ingezet bij het uitvoeren van het beleid. Daar wordt meer ruimte ervaren voor het uitproberen van verschillende methoden.

Oplossingsrichtingen:

1. Interne steun, vanuit de directie, MT en minister voor een goede inpassing en structurele borging van participatie-trajecten in de (korte, veranderende, en politieke) beleidscyclus om zinvolle burgerparticipatie te laten plaatsvinden. Het gaat hierbij zowel om de vormgeving, het inzetten en het evalueren van burgerparticipatietrajecten, als om het benutten en het terugkoppelen van uitkomsten.
2. Ruimte vanuit het MT om concrete handvatten en een stappenplan ontwikkelen om burgers beter te betrekken en specifiek burgerparticipatie in te zetten per fase van de beleidscyclus, als aanvulling op het Beleidskompas. Daarbij moet wel zorg worden gedragen voor een succesvolle implementatie van het stappenplan (en het Beleidskompas). Dit kan onder andere door:
 - het nut ervan (door leidinggevendenden) te (laten) uitleggen en benadrukken;
 - te evalueren of beleidsmedewerkers uit de voeten kunnen met het stappenplan;
 - succesverhalen te delen.

3.4 Cluster 4: Intern mandaat

Er wordt een gebrek ervaren aan ondersteuning, begrip en doelstellingen van bovenaf ten aanzien van burgerparticipatie. In combinatie met een gebrek aan tijd en capaciteit krijgt burgerparticipatie zo minder prioriteit. Er is behoefte aan een sterker intern mandaat.

Toelichting

Veel geïnterviewden ervaren onvoldoende ondersteuning en begrip voor burgerparticipatie van bovenaf (binnen 5 van de 6 directies wordt dit benoemd). Ook wordt binnen 4 van de 6 directies benoemd dat de doelstellingen ten aanzien van burgerparticipatie onduidelijk zijn of ontbreken. Dit wordt even vaak benoemd door beleidsmedewerkers als door leidinggevendenden. Bij het ontbreken van een verplichting en / of doelstelling wordt burgerparticipatie sneller terzijde geschoven, zeker als er gebrek is aan tijd, capaciteit en budget. Maar als het een verplichting wordt, dan ontstaat weer het risico dat het een vinkje op een lijstje wordt. Dit is soms het geval bij meer formele participatiemethoden zoals de terinzagelegging van een Milieu Effect Rapportage of een internetconsultatie.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat ze een gebrek aan tijd, budget en capaciteit ervaren, waardoor burgerparticipatie er vaak 'niet bij kan'. Beperkte bemensing en tijdsdruk

wordt genoemd binnen vijf van de zes directies. Specifiek wordt aangegeven dat de participatiemethoden PWE en het burgerberaad niet haalbaar geacht worden qua tijd en budget. Ook wordt aangegeven dat er geen prioriteit ligt bij het experimenteren met methoden omdat er geen tijd voor kan worden gemaakt.

Het ontbreken van concrete handvatten, criteria of een stappenplan voor burgerparticipatie ten behoeve van beleidsvorming is zowel voor beleidsmedewerkers (4/12) als voor leidinggevenden (3/8) een drempel bij het vormgeven van participatie. Dit maakt het lastig om in te schatten wanneer zij ergens goed aan doen. In de documentenstudie en de interviews kwam verder naar voren dat burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming nu vooral wordt ingezet om te informeren, inspraak te geven of te consulteren, of wordt ingezet voor het beter vormgeven van participatietrajecten. Er is een behoefte aan experimenteren, nieuwe methoden om 'hogere treden' op de participatieladder te bereiken, richting samenwerken en co-creatie. Voor het experimenteren met vaak meer informele, minder wetenschappelijk onderbouwde participatiemethoden, zoals de tosti-caravan, is ruimte nodig om te innoveren. Daarbij is er onder de geïnterviewden vertrouwen dat er voldoende kennis binnen de directies aanwezig is en dat er anders (op lokaal niveau) externe expertise gebruikt kan worden voor het vormgeven. Wel wordt er door paar geïnterviewden gebrek aan erkenning van deze expertise van bovenaf ervaren. Volgens een aantal geïnterviewden draagt de 'Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie' wel bij aan de visie binnen een directie. Deze geeft meer mandaat aan de inzet van burgerparticipatie.

Oplossingsrichtingen:

1. Vanuit het MT en binnen de directies meer commitment, visie en borging van burgerparticipatie (en – betrokkenheid) in beleidstrajecten door:
 - Duidelijke doelstellingen ten aanzien van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie op te stellen en daarmee de visie burgerbetrokkenheid uit te dragen. Als dit leidt tot extra verplichtingen, moet hier ook tijd, budget en capaciteit voor beschikbaar worden gemaakt.
 - Prioriteit, tijd, budget en capaciteit te bieden om burgerparticipatie in te zetten en te ontwikkelen.
 - De toepassing van burgerparticipatie op te nemen in de reviewprocedure van beleidsvoorstellen.
 - Het nut van burgerparticipatie (door leidinggevenden) toe te laten lichten en te benadrukken.
 - Een kennisbank per maatschappelijke opgave aanleggen.
 - Te wijzen op de kabinetsvisie burgerbetrokkenheid en de inzet van burgerparticipatie te waarderen.
 - Een lange termijn kennisagenda opstellen om benodigde kennis op te bouwen.
2. Meer vertrouwen vanuit de directies en het MT in de expertise van beleidsmedewerkers en hen de ruimte te geven om te experimenteren, om burgerparticipatie-ideeën uit te laten denken en om hulpmiddelen uit te werken voor collega's.
3. Ruimte vanuit het MT om participatie-experts een participatie-aanvulling te maken op het Beleidskompas. Met daarin concrete handvatten, methoden en een stappenplan om burgerparticipatie beter vorm te geven.
4. Ruimte vanuit het MT om binnen directies vernieuwende methoden te mogen inzetten om hogere treden op de participatieladder te bereiken (en om deze toe te voegen aan de aanvulling uit punt 3)

5. Ruimte vanuit het MT om participatie-experts een participatie-aanvulling te laten maken op het Beleidskompas. Met daarin concrete handvatten, methoden en een stappenplan om burgerparticipatie beter vorm te geven.

3.5 Cluster 5: Organisatie van kennis en ervaring

Niet iedereen heeft kennis van / ervaring met burgerparticipatie binnen het ministerie. Kennis, ervaring en hulpmiddelen zijn aanwezig binnen het ministerie van KGG, maar is niet gericht georganiseerd. Burgerparticipatie is ook opgeknipt binnen de overheid: verschillende ministeries houden zich ermee bezig en er zijn verschillende expertteams ingesteld. Maar deze kennis en ervaring weet niet iedereen te vinden. Niet bij alle inhoudelijke dossiers zitten participatie-experts, de expertise zit met name bij ambtenaren die participatiebeleid vormgeven.

Toelichting

Een paar geïnterviewden geven aan dat er voldoende expertise en ervaring aanwezig is binnen KGG, in het team en / of bij collega's. Er is een expertgroep binnen de directie Strategie Energiesysteem, er werkt een participatie expert binnen het programma Klaar voor de Toekomst, er is een Behavioural Insights Team voor gedragskennis, en er zijn hulpmiddelen aanwezig, zoals het Beleidskompas, Strategisch Omgevingsmanagement en de PWE. Vanuit meerdere directies wordt voor kennis over burgerparticipatie gekeken naar de directie Strategie Energiesysteem. Geïnterviewde medewerkers van deze directie zien het ook als hun taak om als een kennishub op te treden. Een aantal geïnterviewden heeft ervaring met en kennis van de Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) methode. Verder is de ervaring dat collega's vanuit hun achtergrond, ideeën en capaciteiten meebrengen. Maar zeker niet iedereen heeft kennis van en/of ervaring met burgerparticipatie. Een enkele geïnterviewde ervaart een gebrek aan interne kennis en ervaring en/ of onvoldoende mogelijkheden om externe kennis in huis te halen.

Het intern bewustzijn om burgerparticipatie in te willen en moeten zetten neemt toe, ook door de 'Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie'. Maar de kennis is (onevenredig) verspreid binnen het ministerie en er wordt een gebrek aan structuur ervaren met betrekking tot participatietools en ondersteuning. Diverse barrières relateren aan het ontbreken van een gecentraliseerde plek voor participatie: interne kennis, ervaring en hulpmiddelen zijn niet altijd goed te vinden in de organisatiestructuur van KGG waarin burgerparticipatie is opgeknipt. Onder zowel beleidsmedewerkers als leidinggevendenden is er een behoefte aan professionalisering, door bijvoorbeeld brede kennis onder alle medewerkers te borgen en meer gecentreerde, goed toegankelijke kennis en ervaring te creëren. Geopperde suggesties zijn: het toevoegen van participatie kennis aan elke directie of een departement-brede pool met experts die mee kunnen denken over burgerparticipatie. Onder beleidsmedewerkers (4/12) is er behoefte aan ondersteuning door middel van een kennisbank waarin kennis, middelen en ervaring over burgerparticipatie is gecentreerd. Naast de verkokering van burgerparticipatie binnen het ministerie van KGG, is klimaatbeleid ook verkokerd tussen de ministeries en moet er veel geschakeld worden met andere ministeries en ook met medeoverheden over wie wat wanneer doet.

Werkdruk zorgt er verder voor dat er niet altijd gezocht wordt naar expertise en hulpmiddelen binnen de organisatie. Dit kan ten koste gaan van waardevolle kennis en kan leiden tot het wiel opnieuw uitvinden. Zo heeft de directie Strategie Energiesysteem lessen geleerd over hoe jongeren boven de 25 jaar meer betrokken kunnen worden, die de directie Realisatie Energietransitie, die jongeren beter wil betrekken, kan helpen bij het benaderen van deze doelgroep. Ook hebben de directies die participatieprocessen op lokaal niveau inrichten en

uitvoeren meer formele methoden opgezet en uitgevoerd. Deze kennis kan bij andere directies, waar doorgaans meer informele methoden worden ingezet, gebruikt worden. En ook de kennis van andere ministeries kan beter benut worden.

Oplossingsrichtingen

1. Een duidelijke keuze van het MT over hoe kennis en ondersteuning voor burgerbetrokkenheid en specifiek burgerparticipatie geborgd wordt. Met duidelijke keuzes ten aanzien van de organisatiestructuur. Geïnterviewden geven de volgende keuzemogelijkheden:
 - Het inrichten van een centrale plek voor kennis en hulpmiddelen (kennisbank) binnen het ministerie of over de ministeries heen;
 - Een specifiek cluster / directie burgerbetrokkenheid die tijd, capaciteit en budget krijgt om mee te denken over burgerbetrokkenheid ten behoeve van verschillende beleidsdossiers, de directie Strategie Energiesysteem als kennishub;
 - Het toevoegen van participatie / burgerbetrokkenheid experts aan elke directie;
 - Externe inhuur van specialistische kennis.

Waarbij een combinatie van bovenstaande mogelijkheden ook een optie is.
2. Een duidelijk overzicht van interne kennis over en ondersteuning voor burgerparticipatie (en – betrokkenheid) in de organisatiestructuur en waar deze geborgd zijn. Zodat ook duidelijk wordt wat nog ontbreekt en of (externe) kennis in huis gehaald zou moeten worden. Participatie-experts binnen het ministerie kunnen voorlichting geven over participatie en de borging hiervan. Wel moet eerst het intern mandaat versterkt worden, zodat deze kennis en ondersteuning ook toegepast zal worden.
3. Voorlichting door participatie-experts binnen het ministerie om te zorgen voor een basisbewustzijn en een basis kennisniveau van burgerparticipatie voor alle medewerkers binnen het ministerie: wat is het, hoe kan het worden ingezet en voor welk doel. Door voorlichting, een cursus en / of door het zelf te ervaren in de praktijk. Zodat iedereen zich bewust is van participatie en het op kan starten, met behulp van interne kennis en ondersteuning, wanneer het nodig is.
4. Binnen het ministerie het lerend vermogen vergroten door een cultuur van continu leren en ontwikkelen te creëren. Als MT kansen creëren voor het inzetten van burgerparticipatie door expliciet tijd vrij te maken voor ambtenaren om kennis te ontwikkelen en delen.

3.6 Cluster 6: Structurele borging van benutting van participatie-uitkomsten

Het doorzetten, benutten en terugkoppelen van participatie-uitkomsten is niet structureel geborgd in de beleidsorganisatie, waardoor signalen niet altijd op de juiste plek in de organisatie landen. Dit komt o.a. door tijdsgebrek en strakke deadlines, omdat niet altijd iedereen openstaat voor ideeën van burgers en / of door de af te leggen weg binnen de organisatie.

Toelichting

De lessen en uitkomsten uit burgerparticipatie trajecten kunnen gebruikt worden voor het opstellen van nieuw beleid. Het is de uitdaging hierbij om deze uitkomsten te laten landen op de juiste plek binnen de organisatie. Het doorzetten, benutten en terugkoppelen van participatie-uitkomsten is echter niet structureel geborgd in de organisatie volgens vier geïnterviewden uit twee directies. Er is niet altijd een interne evaluatie en uitkomsten worden intern niet altijd gedeeld of komen soms niet op de goede plek terecht. Twee geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is om de rijkdom van opgehaalde signalen te laten landen. Tijdsgebrek en strakke deadlines worden als reden hiervoor genoemd, maar ook

wordt aangegeven dat niet iedereen binnen het ministerie altijd openstaat voor ideeën uit de samenleving. Een paar geïnterviewden geven aan dat er te weinig integratie en afstemming tussen verschillende directies / ministeries plaatsvindt wanneer zij werken aan een zelfde casus of binnen een zelfde gebied. Interne afstemming over de inzet en vormgeving van burgerbetrokkenheid in eenzelfde gebied of voor een specifieke casus is wenselijk, omdat dan niet alleen de inzet beter georganiseerd kan worden, maar ook de uitkomsten ook beter benut kunnen worden.

Verschillende geïnterviewden geven aan ondersteuning nodig te hebben bij het bepalen van de waarde van participatie-uitkomsten en het vertalen van de input vanuit de burgers naar beleid. Zij vragen zich af wat een rechtvaardige keuze is en wat ze moeten doen met uitkomsten die niet bruikbaar zijn voor hun beleidsdossier, maar wel relevant zijn voor andere dossiers. Dit moet ook teruggekoppeld worden aan de burger. En als participatietrajecten niet gericht vormgegeven zijn, met een specifiek doel en kaders, dan is het moeilijk om de uitkomsten te vertalen naar beleid. Ook is er nog een weg af te leggen voordat er echt iets met de inbreng gebeurt: als uitkomsten worden doorgezet naar de juiste beleidsmedewerker en deze pakt het op, dan moet het MT er over beslissen en vervolgens de minister. De beleidsmedewerker geeft daarom een zo goed mogelijk onderbouwt advies, maar beslist niet of er daadwerkelijk iets met uitkomsten gebeurt. Wel geeft burgerparticipatie de minister een democratische legitimering: als beleidsmakers participatie-uitkomsten goed meenemen in hun plannen en duidelijk maken wat er met de uitkomsten gebeurt, dan staat de minister sterker richting de politiek.

Oplossingsrichtingen:

1. Burgerparticipatie inrichten en uitvoeren met een specifiek doel en met specifieke kaders om gericht input op te halen. Dit ligt bij de directies. Het bieden van ondersteuning bij doel- en kaderbepaling moet komen van participatie-experts binnen het ministerie.
2. Binnen de directies borgen van het evalueren, doorzetten en benutten van participatie-uitkomsten in het beleidsproces, om de kloof tussen het ophalen en het benutten van uitkomsten te dichten.
3. Binnen de directies borgen van structurele terugkoppeling naar deelnemers en het bredere publiek over wat er met uitkomsten van participatieprocessen en signalen uit de samenleving is gedaan. Dit draagt bij aan transparantie, vertrouwen en acceptatie rondom beleidsvormingsprocessen.
4. Als MT ruimte geven aan participatie-experts binnen het ministerie voor ondersteuning bij het bepalen van de waarde van signalen en input vanuit de burgers. Zij kunnen hulpmiddelen ontwikkelen en expertise ter beschikking stellen over hoe uitkomsten van participatie-trajecten gewogen en op de juiste manier meegenomen kunnen worden in beleidsvorming. Hierbij gaat het ook om waarde ten opzichte van andere bronnen van kennis en informatie. Ook kunnen zij ondersteuning bieden ten aanzien van het verder doorzetten van uitkomsten die niet bruikbaar maar wel relevant zijn.
5. Vanuit de directies het belang van goed meenemen van participatie-uitkomsten duiden. Duidelijk maken dat de minister beslist, maar wel op basis van onderbouwd en gelegitimeerd advies.
6. Via het MT borgen van interne afstemming binnen het ministerie en tussen de verschillende betrokken ministeries over de inzet en vormgeving van burgerparticipatie in een gebied of voor een specifieke casus.

3.7 Cluster 7: Bereiken van specifieke groepen burgers

Veel directies geven aan dat ze het lastig vinden om een inclusief en representatief participatieproces in te richten en verschillende doelgroepen te bereiken. Met name jongeren en het ‘stille midden’ worden genoemd als doelgroepen die door het ministerie lastig te bereiken zijn. Er is behoefte om te experimenteren met andere participatiemethoden dan nu gebruikelijk is.

Toelichting

Er wordt een gebrek aan kennis ervaren over het bereiken van specifieke doelgroepen, zoals het stille midden, jongeren en kwetsbare doelgroepen. In de praktijk blijkt het voor de meeste directies lastig om een representatieve doelgroep te bereiken. Op nationaal niveau wordt vaak een internetconsultatie ingezet om inbreng voor nationale beleidsvorming op te halen. In sommige gevallen wordt er een externe partij ingehuurd om deze internetconsultatie in te richten en uit te voeren. Vaak wordt hier echter een kleine en specifieke groep burgers bereikt; het ‘stille midden’ wordt volgens geïnterviewden niet bereikt. Bij een burgerberaad vindt daarom standaard loting plaats, waarbij een diverse groep burgers wordt uitgenodigd. Maar het is dan nog altijd aan de burger zelf of ze ook deelnemen aan het burgerberaad. Er is geen consensus onder de geïnterviewden of het de taak is van de nationale overheid om hier een actievere rol in te spelen.

Wat betreft hulpmiddelen is er bij zowel leidinggevendenden als beleidsmedewerkers behoefte aan ondersteuning op het gebied van methoden voor het betrekken van specifieke doelgroepen. Nu ligt de kennis hierover nog vooral bij de directie Strategie Energiesysteem, die kennis zou breder verspreid moeten worden. In meerdere trajecten wordt de hulp van een derde partij ingeschakeld, zoals bij de PWE. Over het algemeen lukt het wel om jongerenorganisaties te betrekken zoals bij de JongRES. Daarbij is er wel twijfel of jongerenorganisaties voldoende representatief zijn voor alle jongeren in de samenleving.

Er is behoefte aan andere, informele methoden in te kunnen zetten om specifieke doelgroepen te bereiken. Geïnterviewden noemen hierbij video's en virtual reality. Maar er wordt weinig tot geen ruimte ervaren om te experimenteren met andere methoden dan nu gebruikelijk zijn.

Oplossingsrichtingen:

1. Het bieden van ondersteuning van beleidsmedewerkers door participatie-experts binnen het ministerie om burgerparticipatie (en -betrokkenheid) zo in te richten dat specifieke doelgroepen bereikt worden.
2. Via het MT borgen dat beleidsmedewerkers ruimte krijgen om te experimenteren en andere, nieuwe participatiemethoden te leren kennen en ook zelf te ontwikkelen om specifieke doelgroepen te bereiken.

3.8 Cluster 8: Inrichten en documenteren van participatietrajecten

Uit de documentenstudie blijkt dat de documentatie van participatietrajecten niet gestandaardiseerd is, waardoor in verschillende documenten informatie ontbreekt die wel relevant is voor transparantie en vertrouwen. Hierdoor is het ook onduidelijk of alle stappen voor het doorlopen van een goed participatietraject zijn genomen. Er is behoefte aan

concrete handvatten waarmee participatietrajecten ingericht en gedocumenteerd kunnen worden.

Oplossingsrichting:

1. Participatie-experts binnen het ministerie een checklist laten opstellen voor het vormgeven van burgerparticipatietrajecten. Het analyseraamwerk, zoals opgesteld voor de documentenstudie binnen dit onderzoek biedt hier een handvat voor. Dit raamwerk is te vinden in Bijlage B.2. Bij de inzet van participatie kan middels deze checklist gecontroleerd worden of alle stappen zijn genomen om een participatietraject goed te laten verlopen.
2. Participatie-experts binnen het ministerie een format laten opstellen voor het documenteren van burgerparticipatietrajecten, zoals in oplossingsrichting 2 van cluster 2 genoemd is. De checklist uit oplossingsrichting 1 van dit cluster kan ook de basis zijn voor dit format. De gedocumenteerde trajecten kunnen worden opgeslagen in een (digitale) database om te dienen als lering voor beleidsmedewerkers. Daarnaast kunnen burgers, na publicatie van afgeronde participatietrajecten, terugzoeken hoe dit traject was vormgegeven en uitgevoerd, wat er goed ging en wat er minder goed ging, en wat er gebeurd is met hun inbreng.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek beschreven. Allereerst worden de deelvragen van dit onderzoek beantwoord, waarna de conclusie met betrekking tot de hoofdvraag volgt. Het gaat daarbij om de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag:

Hoe kan burgerparticipatie ten behoeve van nationale beleidsvorming omtrent de energietransitie en de klimaatopgave beter worden ingebed binnen het ministerie van Klimaat en Groene Groei?

Deelvragen:

- Op welke manier is de inzet van burgerparticipatie en het benutten van de inzichten onderdeel van de huidige werkpraktijk binnen het ministerie?
- Welke barrières en drijfveren ervaren medewerkers en leidinggevenden bij het inzetten en gebruiken van de inzichten van burgerparticipatie?
- Welke kansen en ontwikkelwensen zijn er om burgerparticipatie (nog) beter in te bedden in beleidsprocessen?

Dit hoofdstuk bevat daarnaast aanbevelingen voor het ministerie van KGG voor het beter inbedden van burgerparticipatie (en -betrokkenheid) in de bestaande beleidsprocessen en suggesties voor vervolgonderzoek.

4.1 Inzet burgerparticipatie en benutting van inzichten in de huidige werkpraktijk

Burgerparticipatie ten behoeve van nationale beleidsvorming wordt weinig toegepast, bij de uitvoering van beleid in de (lokale) praktijk wordt het als zinvol ervaren.

Hoewel de meeste geïnterviewden positieve associaties met burgerparticipatie hebben, lopen de meningen over de toegevoegde waarde uiteen. Voor sommigen is het nut niet duidelijk. Burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming wordt door geïnterviewden als moeilijk gezien, omdat abstract beleid moeilijk uitlegbaar en bespreekbaar te maken is voor burgers. Er worden dan ook veel trajecten gestart om participatiebeleid beter vorm te geven. Wanneer gesproken wordt over lokale toepassing door omgevingsmanagement wordt participatie veelal als nuttig beoordeeld. De zorgen van burgers kunnen worden meegenomen in het proces, en worden (soms) ook verwerkt in de projectprocedure, milieueffectrapportage en notities.

De nadruk ligt met name op verplichte burgerparticipatie, niet-verplichte burgerparticipatie wordt wisselend ingezet.

De geïnterviewden passen met name formele burgerparticipatie toe, waarbij het een onderdeel is van wettelijk verplichte, ten dele vastgelegde, besluitvormingsprocedures.

Informerende en terinzagelegging zijn daarin verplichte onderdelen van formele processen voor projecten die een grote impact hebben op de fysieke woon- en/of leefomgeving van inwoners. Informatieavonden en internetconsultaties zijn veelgenoemde methoden die worden ingezet. Informele burgerparticipatie wordt minder toegepast door de geïnterviewden; zij geven aan dat deze methoden vaak innovatiever van aard zijn en minder wetenschappelijk bewezen. Informele burgerparticipatie is niet verplicht, maar tegelijkertijd wordt ook erkend dat deze vorm kan helpen om meer diverse doelgroepen te bereiken.

De inzet van en ervaring met burgerparticipatie varieert sterk tussen de verschillende directies die aan diverse type dossiers werken.

Geïnterviewde medewerkers van directies die zich voornamelijk bezighouden met beleidsvorming op nationaal niveau hebben meer te maken met kaderstelling en beleidsvorming dan met de uitvoering hiervan. Medewerkers van deze directies lijken zelf minder participatieprocessen te organiseren en hebben vaak zelf geen contact met burgers; dit verloopt in veel gevallen voornamelijk via een tussenpartij, zoals de RVO. Onder medewerkers van directies die zich hoofdzakelijk bezighouden met de uitvoering van beleid, is relatief veel kennis en ervaring aanwezig over lokale participatie(methoden). Voor hen is het een uitdaging om meer innovatieve methoden toe te (kunnen) passen en hier consensus over te bereiken binnen de directie. Zij geven aan dichter bij de doelgroep te staan dan medewerkers van de directies die meer bezig zijn met beleidsvorming, omdat zij soms zelf initiatiefnemer van participatieprocessen zijn. Tegelijkertijd werken ook zij veel samen met tussenpartijen om (aanvullende) signalen op te halen.

4.2 Drijfveren en barrières en bij het inzetten en het benutten van de participatie-inzichten

Naast een intrinsieke overtuiging van het belang van burgerparticipatie, is het versterken en verbeteren van (processen) voor beleidsvorming een belangrijke drijfveer.

De belangrijkste drijfveer onder geïnterviewden voor het inzetten van burgerparticipatie is het belang van het informeren van burgers en specifiek beleid dat hen raakt onder de aandacht te brengen. Beleidsmedewerkers staan doorgaans dicht bij de praktijk en zien de impact van beleid op de fysieke leefomgeving van burgers; Leidinggevers geven echter vaker aan dat het geven van een stem aan burgers belangrijk is omdat het hen raakt in hun leefomgeving. Door middel van informeren en invloed geven kunnen ongemak en zorgen van burgers mogelijk worden weggenomen. Het meenemen van burgerinzichten kan volgens geïnterviewden bijdragen aan het vergroten van acceptatie en draagvlak en het vertrouwen in de overheid versterken. Daarnaast geven meerdere geïnterviewden aan dat burgerparticipatie kan leiden tot nieuw of verbeterd bestaand beleid en regelingen die de samenleving ten goede komen.

Steun, verplichting en doelstellingen vanuit leidinggevers werken stimulerend voor de inzet van burgerparticipatie.

De verplichting van hoger af tot het inzetten van burgerparticipatie wordt vaker door beleidsmedewerkers dan door leidinggevers als drijfveer genoemd. Daarbij geven geïnterviewden aan dat het hen helpt wanneer het management een duidelijke lijn over het inzetten van burgerparticipatie neerzet. De status die leidinggevers aan burgerparticipatie geven kan hiermee stimulerend werken; zo hebben de Kabinetsvisie en bijbehorende actielijnen volgens geïnterviewden een versterkend effect gehad op de inzet van participatie.

Burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming is moeilijk

Nationaal beleid wordt als te abstract en hoog over gezien voor burgerparticipatie. Er bestaat een perceptie dat burgers het uitdagend vinden om mee te denken over abstracte, nationale thema's. Hierbij wordt verwezen naar de zogenaamde participatie-paradox: (te) vroeg betrekken van burgers is moeilijk, beleid bestaat in vroege beleidsvorming vaak nog uit hoofdlijnen, wat het lastig maakt om hierover een gesprek te voeren. Wanneer participatie echter (te) laat wordt ingezet is er voor burgers vaak weinig ruimte voor meedenken en invloed op beslissingen. Er moet volgens geïnterviewden daarom zowel al richting als ruimte zijn voor burgers om mee te denken. Het "juiste" moment voor participatie is daarmee lastig (vooraf) te bepalen. Daarnaast spelen afwegingen rondom kosten en baten bij het inzetten van burgerparticipatie. Een aantal geïnterviewden vindt het lastig in te schatten wat burgerparticipatie op gaat leveren, waardoor er scepsis ontstaat over het nut en doel van burgerparticipatie.

Beleidsmedewerkers ervaren veel barrières in de interne organisatie om burgerparticipatie in te zetten: gebrek aan tijd, capaciteit, budget, ondersteuning en begrip van bovenaf

Veel geïnterviewden geven aan onvoldoende ondersteuning en begrip voor burgerparticipatie te ervaren van bovenaf. In veel situaties is burgerparticipatie niet verplicht of er is geen doelstelling of politieke wil, en daarom wordt het sneller terzijde geschoven. Tegelijkertijd moet burgerparticipatie niet slechts iets worden wat afgevinkt wordt op een lijstje volgens een geïnterviewde. Meerdere geïnterviewden beschrijven daarnaast een gebrek aan tijd, capaciteit en budget, waardoor er naast reguliere werkzaamheden vaak weinig ruimte bestaat om burgerparticipatie te organiseren. Wat het inzetten van participatiemethoden in de beleidswereld daarnaast bemoeilijkt zijn de snel veranderende tijdslijnen waardoor trajecten niet altijd kunnen worden opgestart of afgerond. Op dit moment zien geïnterviewden dat participatie zich vooral moet schikken naar beleid (en de bijbehorende tijdspaden), (nog) niet andersom.

Ook bij het benutten van de resultaten van burgerparticipatie worden diverse interne barrières aangegeven: gebrek aan tijd, structurele borging, begrip van bovenaf

Het terugkoppelen, doorzetten en benutten van uitkomsten is niet structureel geborgd in de organisatie. In hoeverre inzichten uit burgerparticipatie worden benut hangt hierdoor vaak af van eigen pro-activiteit op dit vlak. Tijdgebrek vormt daarbij een belangrijke uitdaging. Zo is er beperkte tijd voor terugkoppeling naar deelnemers van participatieprocessen te midden van strakke deadlines. Dit zorgt ervoor dat opgehaald signalen niet altijd intern geëvalueerd worden en uitkomsten niet altijd goed gedeeld worden. Tevens landen de opgehaalde signalen soms niet op de juiste plek binnen de organisatie, omdat bij het intern doorzetten van uitkomsten het MT de inbreng nog kan afkeuren en het uiteindelijk de minister is die beslist of de inzichten worden meegenomen.

Timing van de participatieprocessen is van groot belang om de inzichten te benutten

Geïnterviewden benadrukken dat het bij participatie van belang is om breed, op tijd en begrijpelijk te communiceren richting burgers. Om de inzichten van burgerparticipatie mee te kunnen nemen bij nationale beleidsvorming dienen deze op het juiste moment worden opgehaald. Wanneer inzichten of signalen te laat worden opgehaald, kunnen deze niet of in beperkte mate in beleid worden meegenomen. Inzichten uit participatie worden daarmee niet altijd op effectieve en systematische wijze benut. Daarnaast is er behoefte aan constructievere interne afstemming en samenwerking om participatieprocessen beter te organiseren en het benutten van participatieresultaten te borgen. Een aantal medewerkers met ervaring in Strategisch Omgevingsmanagement geeft aan dat ervaring hier een belangrijke rol bij speelt.

4.3 Aanbevelingen voor betere inbedding van burgerparticipatie in beleidsprocessen

De hoofdresultaten van dit onderzoek zijn acht clusters van oplossingsrichtingen om burgerparticipatie beter in te bedden in beleidsprocessen. Deze zijn afgeleid uit de inzichten die zijn opgedaan binnen de documentenstudie en de interviews. In totaal zijn er 29 oplossingsrichtingen geïdentificeerd. Aan de hand van de geïdentificeerde oplossingsrichtingen is antwoord gegeven op de hoofdvraag. Er zijn een aantal interne aspecten die verbeterd kunnen worden:

- Een structurele inpassing van burgerparticipatie in de beleidscyclus, waardoor burgerparticipatieprocessen een logisch onderdeel zijn van deze cyclus en de processen niet steeds aangepast moeten worden aan veranderende tijdslijnen;
- Intern mandaat voor burgerparticipatie in de vorm van ondersteuning van bovenaf en de middelen (tijd, capaciteit, budget) om burgerparticipatie daadwerkelijk in te zetten. Op deze manier kan burgerparticipatie meer prioriteit krijgen van medewerkers en daarmee een vast onderdeel worden van de beleidscyclus.
- Stimulatie van een cultuur waarin burgerparticipatie wordt gewaardeerd. Verbeteren van de interne perceptie op burgerparticipatie, dat als groot en tijdsintensief wordt ervaren, en waarvan het nut en doel niet altijd gezien wordt.
- Directies willen graag van elkaar leren en er is veel kennis aanwezig, maar niet iedereen kan dit altijd vinden, of ervaart hier te veel tijdsdruk voor. Gestructureerde organisatie van participatiekennis en -ervaring en duidelijkheid over waar deze kennis en ervaring te vinden is. Ook het creëren van mogelijkheden tot inzet van externe kennis en ervaring kan hier onderdeel van zijn.
- Structurele borging van burgerparticipatie en het benutten van uitkomsten van participatieprocessen en signalen uit de samenleving. En een heldere terugkoppeling naar deelnemers van participatieprocessen en het bredere publiek.

Daarnaast is er behoefte aan concrete methoden, handvatten en stappenplannen om burgerparticipatie in te zetten. Hierbij is er specifiek behoefte aan ondersteuning bij het bereiken van specifieke doelgroepen en het begrijpelijk maken van abstract en hoog-over beleid. Dit kan op de volgende manieren:

- Ontwikkel of zoek nieuwe methoden om groepen die nu (structureel) niet worden bereikt te betrekken en bied ruimte om te experimenteren met methoden.
- Gebruik de ontwikkelde checklist in Bijlage B.2 om burgerparticipatieprocessen vorm te geven en te documenteren.
- Zorg voor kennis en ervaring om burgerparticipatie toegankelijk te maken bij abstract beleid, o.a. door middel van ondersteuning in de communicatie maar ook door duidelijke kaders voor beleidsmedewerkers bij het inrichten en het organiseren van de participatieprocessen.

Concretere methoden, handvatten en stappenplannen helpen ambtenaren om beter grip te krijgen op burgerparticipatie (en -betrokkenheid); dergelijke ondersteuning kan invloed hebben op de negatieve perceptie van sommige ambtenaren die burgerparticipatie als tijdsintensief en omvangrijk ervaren en niet zeker zijn over het nut ervan. Bewustwording, het delen van succesverhalen en ook duidelijk maken wanneer burgerparticipatie niet zinvol is helpen hier ook bij.

4.4 Beperkingen van het onderzoek

De inzichten in dit rapport betreffen een kwalitatieve analyse op basis van een documentenstudie en 20 interviews. Op basis hiervan kunnen geen algemene conclusies worden getrokken die representatief zijn voor alle medewerkers binnen het Ministerie van KGG en zij representeren niet officiële standpunten van het ministerie. Dit kwalitatieve onderzoek geeft een breed beeld van percepties, de huidige situatie, drijfveren, barrières en behoeften. Voor kwantificering van deze inzichten is een kwantitatief vervolgonderzoek aan te bevelen. Daarnaast is het aan te bevelen om de opgestelde oplossingsrichtingen verder uit te werken, zoals hierboven aangegeven.

Voor de documentenstudie is documentatie van uitgevoerde participatietrajecten uitgevraagd bij de directies. Dit verzoek heeft een grote diversiteit aan type documenten opgeleverd, de aantallen zijn echter ongelijk verdeeld over de directies. Dit is grotendeels verklaarbaar doordat bepaalde directies meer participatietrajecten uit hebben gevoerd en/of beschikken over meer documentatie over burgerparticipatie. De toegestuurde documenten omvatten ook niet alle documentatie van participatietrajecten. Dit was ook niet het doel van de documentenstudie. In de documentenstudie ontbreekt documentatie van directies over hoe hier wordt omgegaan met signalen die direct uit de gemeenschap of van tussenpartijen afkomen. Dit wordt namelijk niet vastgelegd door het ministerie.

Door deze beperkingen met betrekking tot de volledigheid aan informatie is het mogelijk dat bepaalde relevante gegevens niet zijn meegenomen in de analyse, waardoor er geen definitieve conclusies getrokken kunnen worden over de huidige staat van burgerparticipatie binnen het ministerie op basis van de documentenstudie. In de interviews is aanvullende informatie opgehaald over participatieniveaus, -methoden en doelgroepen en andere manieren van signaalverwerking, zoals het ophalen van signalen via burgerbetrokkenheid en via burgerparticipatie vanuit andere overheden of uitvoeringsorganisaties. Vervolgonderzoek kan gericht worden op de verbreding van inzichten ten aanzien van burgerbetrokkenheid: niet alleen gericht op meepraten en meedenken op uitnodiging, maar ook ten aanzien van andere signalen uit de samenleving. Ook een verbreding van de fasen in het beleidsfasen kan interessante inzichten bieden. Waar dit onderzoek zich richtte op vormgeving van beleid kunnen ook kansen en uitdagingen in de andere fasen onderzocht worden: de beleidsuitvoering, de beleidsmonitoring en evaluatie, en de probleem- en doelformulering (prioritering) van beleid.

Zowel de documentenanalyse als het afnemen en analyseren van de interviews zijn door verschillende onderzoekers uitgevoerd. Dit kan hebben geleid tot verschillen in interpretatie. Om deze verschillen zoveel mogelijk te ondervangen is geprobeerd een uniforme werkwijze te hanteren in de documentenstudie. Daarnaast hebben de onderzoekers de eerste interviews in duo's afgenomen voor het nastreven van een uniforme toepassing van het interviewprotocol. Ook hebben de onderzoekers eerst hetzelfde interview afzonderlijk van elkaar gecodeerd en vervolgens besproken om tot een gelijke interpretatie van de codes en inzichten te komen.

Referenties

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. (2021). Adviesrapport Betrokken bij klimaat. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>.
- Blok, S., Luiten, L., de Vries, R., Lucas, T., (2023). Burgerparticipatie op nationaal niveau. Een juridische en empirische verkenning. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e6127ad7708ac2ff213cf22c82f809a7d04c44cf/pdf>.
- Boogaard, G., Hendriks, F., Tiemeijer, W., Verloo, N.. (2024). Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2024/07/22/essaybundel-burgerparticipatie-op-nationaal-niveau>.
- Bongaardt, van den T. (2018). Monitor Burgerparticipatie 2018: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. <https://prodemos.nl/app/uploads/2022/12/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>.
- EZK, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2023). Nationaal Plan Energiesysteem. <https://open.overheid.nl/documenten/2f5cbb52-0631-4aad-b3dd-5088fab859c5/file>.
- EZK, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2024). Programma Energiehoofdstructuur. <https://open.overheid.nl/documenten/f7d12cc1-4f28-4596-b498-ee56077b3622/file>.
- Jetten, R.A.A. (2023). Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie. <https://open.overheid.nl/documenten/ronlf131cfac57032a1c2917c4b204437de525afb6f4/pdf>.
- Paradies, G.L. Klösters, M. Westbeek, E. Van Ooij, C. De Koning, N.. (2025). Het gebruik van gedragskennis voor beleidsontwikkeling. <https://publications.tno.nl/publication/34642058/DdzWsJ/TNO-2023-R11739.pdf>
- Peuchen, R., Klösters, M., Van de Grift, E., Mulder, G. en Paradies, G., (2024). Burgerparticipatie in de praktijk. Een kwalitatief onderzoek naar inwonerparticipatie en de beleving hiervan bij zonne- en windparken. publications.tno.nl/publication/34643149/dsw8yD8H/TNO-2024-R10767.pdf
- Perlaviciute, G. (2022). Contested climate policies and the four Ds of public participation. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. <https://research.rug.nl/en/publications/contested-climate-policies-and-the-four-ds-of-public-participation>
- Perlaviciute, G., de Kluizenaar, Y., Squintani, L., (2024). How to increase citizen engagement in climate policy. ROmagine. <https://www.rug.nl/wubbo-ockels-school/news/2024/how-to-increase-citizen-engagement-i-climate-policy>
- Rijnveld, M. & van Schie, N. (2019). Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten. Green Deal 221 Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten. www.greendeals.nl/sites/default/files/2019-11/GD%20221%20Participatie%20kaders.pdf
- Visscher, K., Hurenkamp, M., Tonkens, E. (2024). Witte vlekken in democratische vernieuwing. Een literatuuronderzoek naar het ontwerp van democratische vernieuwingen. <https://research.uvh.nl/nl/publications/witte-vlekken-in-democratische-vernieuwing-een-literatuuronderzoek>
- Vries, de R. & Bouma, J. (2023). Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming. <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2023-burgerbetrokkenheid-bij-res-besluitvorming-5173.pdf>
- Wesselink, M. (2022). Handboek Strategisch OmgevingsManagement 2.0. Boom publishers. ISBN 9789024449682. <https://www.wesselinkvanzijst.nl/handboeksom2>

Bijlage A

Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage wordt de onderzoeksaanpak voor dit project beschreven. Om tot een goed beeld te komen van de rol van burgerparticipatie in de nationale beleidsvorming bij het ministerie van KGG, combineert dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden. Bij zes van de directies van het ministerie van KGG (Strategie Energiesysteem, Kernenergie, Energiemarkt, Realisatie Energietransitie, Klimaat en Transitie Diepe Ondergrond) is documentatie opgevraagd van uitgevoerde burgerparticipatietrajecten op nationaal niveau. Daarnaast zijn er interviews afgenomen met beleidsmedewerkers en leidinggevenden van de clusters binnen alle directies. Aan de hand van de combinatie van documentanalyse en interviews is zo inzichtelijk gemaakt wat de huidige situatie rondom burgerparticipatie is en hoe er in de beleidspraktijk naar gekeken wordt.

A.1 Onderzoeksverantwoording documentenstudie

Om inzicht te krijgen in de huidige werksystemen ten aanzien van burgerparticipatie binnen het ministerie van KGG is een beknopte documentenstudie gedaan over uitgevoerde participatietrajecten voor nationale beleidsvorming. Zo is er een eerste beeld ontstaan van recent (sinds 2020) uitgevoerde en lopende participatietrajecten voor nationale beleidsvorming binnen verschillende directies van KGG. Het doel van de documentenstudie was niet om tot een compleet overzicht te komen van welke participatietrajecten er zijn uitgevoerd, maar om een idee te krijgen van de variëteit in de huidige participatiepraktijk binnen de directies van het ministerie van KGG.

Opstellen analyseraamwerk

Om de documentenanalyse uit te voeren is eerst een analyseraamwerk voor burgerparticipatieprojecten opgesteld. Hiertoe is een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd naar grijze literatuur over burgerparticipatie en beleidsvorming. De geselecteerde literatuur is een combinatie van de meest recente studies naar burgerparticipatie op nationaal niveau, studies aangeleverd door de vraagsteller namens het ministerie KGG en eerder TNO-onderzoek (zie bijlage B.1). Als basis voor het analyseraamwerk is het input - throughput - output denken van Visscher et al. (2023) als leidraad gebruikt. Dit denken is aangevuld met informatie uit de andere literatuurbronnen, voornamelijk Peuchen et.al. (2024). Het opgestelde analyseraamwerk bestaat uit de volgende fasen:

1. Initiatie en inrichting
2. Input
3. Throughput
4. Output
5. Reflectie

Binnen deze fasen zijn criteria en vragen opgesteld om de participatietrajecten te analyseren, denk aan: betrokken actoren, betrokken doelgroepen en presentatie van resultaten. In bijlage B.2 staat het analyseraamwerk verder toegelicht. Aan de hand van dit

raamwerk zijn relevante rapporten en studies ten aanzien van burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming binnen het ministerie van KGG geanalyseerd.

Inventarisatie documenten

De documenten zijn verzameld via de managers van de verschillende directies onderdeel van de Directoraat-generaal Klimaat en Energie (DGKE) en de directie Transitie Diepe Ondergrond van het Directoraat-generaal Groningen en Ondergrond (DGGO, inmiddels het Directoraat-generaal Realisatie Groene Groei). De aangeleverde rapporten bevatten opdrachten, resultaten, vertalingen van burgerparticipatie processen naar beleid en evaluaties.

In totaal zijn documentatie ontvangen over 23 verschillende participatietrajecten en betreffen opdrachten tot burgerparticipatie, resultaten, vertalingen van resultaten naar beleid en evaluaties van participatietrajecten. Het merendeel van deze trajecten is gericht op zowel stakeholderparticipatie als inwonerparticipatie. Van deze 23 trajecten waren er zes nog niet afgerond. Naast de 23 verzamelde documenten zijn er ook verschillende trajecten genoemd waar nog geen documentatie van is opgesteld en zijn er nog 16 geplande participatietrajecten genoemd, met name rond de realisatie van specifieke infrastructuur. Zie Bijlage B.3 voor het overzicht van de ontvangen documenten.

Analyse documenten

In de analyse zijn alleen de afgeronde en gedocumenteerde trajecten meegenomen. Door deze selectie zijn uiteindelijk 16 documenten over burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming en omgevingsmanagement geanalyseerd met het opgestelde analyseraamwerk. Zie B.3 voor het overzicht van de geanalyseerde documenten. De documentenstudie geeft een beeld van de huidige werksystemen van het ministerie van KGG ten aanzien van burgerparticipatie en vormden daarmee input voor het interviewprotocol, zowel qua taalgebruik, als qua inhoud van de vragen – waardoor in de interviews verdieping kon worden aangebracht ten aanzien van de bestudeerde documenten. Tevens zijn de uitkomsten van de documentenstudie gebruikt voor het opstellen van de clusters van oplossingsrichtingen.

A.2 Onderzoeksverantwoording interviews

Om inzichten te verkrijgen in de percepties, barrières en behoeften die een rol spelen bij het toepassen van burgerparticipatie en het gebruiken van deze participatieresultaten voor beleidsvorming is gekeken naar de beleidspraktijk. De beleidspraktijk is het speelveld waarin verschillende actoren werken aan het vormgeven van beleid; binnen dit onderzoek ligt de focus op beleidsambtenaren en leidinggevend (leidinggevend van een cluster aan beleidsmedewerkers), omdat zij een centrale rol spelen in de beleidspraktijk. Semigestructureerde interviews zijn geschikt om kennis over de beleidspraktijk en bijbehorende dynamieken op te halen bij de relevante actoren. Voor het afnemen van dergelijke interviews wordt er een interviewprotocol met vaste vragen opgesteld; daarnaast hebben onderzoekers hier ook de mogelijkheid om extra vragen te stellen en dieper op bepaalde zaken in te gaan.

Selectie geïnterviewden

Er zijn interviews bij zes directies binnen DGKE en DGGO afgenomen. Het streven was vier tot vijf interviews per directie, waaronder per directie in elk geval een leidinggevende en een aantal beleidsmakers. Met dit aantal interviews is het aannemelijk dat verzadiging optreedt in de gevonden antwoorden. Er is geprobeerd om zowel een variëteit aan de hoeveelheid ervaring met burgerparticipatie, als een gelijke spreiding over de directies aan te houden. In

afstemming met de vraagsteller van het ministerie van KGG en leidinggevend en is een long-list opgesteld met potentiële geïnterviewden per directie.

De geïnterviewde personen zijn door de TNO-onderzoekers uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. In enkele gevallen heeft de vraagsteller van het ministerie van KGG een kleine rol gespeeld door een herinnering aan de genodigden te sturen. De uiteindelijke deelname was afhankelijk van de beschikbaarheid van de medewerkers en de periode waarin de interviews volgens de planning van het project plaats vonden.

Voor dit onderzoek zijn uiteindelijk 19 interviews met 20 deelnemers afgenomen. In onderstaande tabel is de verdeling over functie en directies te zien. Er is één interview gehouden met twee medewerkers (een leidinggevende en een beleidsmedewerker); daarnaast is er één management-lid (MT-lid) geïnterviewd (in de analyse meegenomen als leidinggevende). De leidinggevend en beleidsmakers hadden wisselende ervaring met, en expertise van burgerparticipatie voor nationaal beleid. Een aantal geïnterviewden had ook ervaring vanuit een eerdere functie. Twee beleidsmedewerkers vervulden ten tijde van het interview de rol van plaatsvervangend leidinggevende, zij zijn in de analyse meegenomen als beleidsmedewerker. In Tabel A.1 staat een overzicht van de geïnterviewden, inclusief de verdeling per directie.

Tabel A.1: Overzicht geïnterviewden

Directie	Beleidsmedewerker	Leidinggevende	Totaal
Strategie Energiesysteem	3	2	5
Kernenergie	2	1	3
Energiemarkt	1	1	2
Realisatie Energietransitie	2	2	4
Klimaat	2	1	3
Transitie Diepe Ondergrond	2	1	3

Interviewprotocol

Voorafgaand aan de semigestructureerde interviews zijn twee verschillende interviewprotocollen opgesteld: één voor beleidsmedewerkers en één voor leidinggevend (zie respectievelijk bijlage D en E). De protocollen zijn door de TNO-onderzoekers opgesteld in afstemming met participatiedeskundigen van het ministerie om zowel de aansluiting bij de beleavingswereld van de geïnterviewden en het beleidskundige jargon te waarborgen. Het protocol is ook getoetst door middel van een proefinterview met één van deze participatiedeskundigen.

In beide interviewprotocollen komen de volgende categorieën terug:

- Eerste associatie bij 'burgerparticipatie'
- Visie op participatie binnen de directie
- Ervaring met organisatie en uitvoering burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming
- Ondersteuning en kwaliteit van participatie

In het protocol voor de beleidsmedewerkers lag sterker de nadruk op het uitvragen van praktijkervaring met burgerparticipatie; In het protocol voor de leidinggevend lag de nadruk op de Kabinetsvisie en richtlijnen voor burgerbetrokkenheid binnen de directie. Voor de twee plaatsvervangende leidinggevend is het protocol voor beleidsmedewerkers gebruikt.

Procedure interviews

De interviews vonden plaats tussen november 2024 en januari 2025. In vrijwel alle gevallen zijn de interviews van ongeveer 1-1,5 uur digitaal afgenomen. Eén interview heeft fysiek plaatsgevonden bij het ministerie. De interviews zijn afgenomen door vier verschillende onderzoekers. De eerste vier interviews zijn afgenomen door twee onderzoekers (in variërende samenstelling, één in de rol van interviewer en één als notulist) om eenheid in de interviewmethodiek te waarborgen. Hierna zijn de interviews afgenomen door één onderzoeker.

Voorafgaand aan het interview is de geïnterviewde gevraagd een toestemmingsformulier te ondertekenen. Tijdens het interview is hen toestemming gevraagd om het interview op te nemen en om de automatische transcriptie-functie van MS Teams te gebruiken voor het verwerken van de audio. De data zijn vervolgens opgeslagen op een beveiligde server van TNO.

Als onderdeel van het interviewprotocol werd er gestandaardiseerde informatie over het onderzoek gedeeld met de geïnterviewde, een overzicht van de doorgestuurde documenten van de desbetreffende directie en een figuur van algemene fases in een beleidscyclus ter ondersteuning van een aantal vragen in het protocol. Na een korte introductie zijn aan de hand van het interviewprotocol vragen gesteld. Na afloop van het interview is door de interviewer een korte reflectie geschreven met de belangrijkste bevindingen uit het desbetreffende interview.

Coderen van interviewtranscripten

Voor de analyse van de interviews hebben de onderzoekers iteratief een codeerschema opgesteld om informatie uit interviewtranscripten te structureren. Dit schema is in eerste instantie opgesteld aan de hand van de onderzoeksvragen en sub-onderzoeksvragen die samen met de vraagsteller van het ministerie van KGG zijn geformuleerd. Indien tijdens de analyse informatie gevonden werd waar (nog) geen passende code voor was, is deze later toegevoegd aan het codeerschema. Het codeerschema is te vinden in Bijlage F.

Met behulp van het codeerschema zijn alle interviewtranscripten doorgenomen en is de belangrijkste informatie per interview gegroepeerd. De codering van de verslagen is uitgevoerd in Excel. Om de zogenaamde inter-beoordelaars-betrouwbaarheid te waarborgen hebben de onderzoekers hetzelfde interview afzonderlijk van elkaar gecodeerd, om vervolgens hun codering samen te bespreken en tot eenzelfde interpretatie van de codes te komen.

Analyse van de gecodeerde interviews

De analyse is ingericht aan de hand van de codering. Eerst is een overzicht gemaakt van alle genoemde:

- Associaties, kennis & ervaring, relevantie (percepties),
- Methoden, doelgroepen en opgehaalde signalen (huidige werkwijze)
- Drijfveren
- Barrières ten aanzien van de inzet van burgerparticipatie en het benutten van inzichten
- (Ondersteunings)behoeften.

Hierbij is met codes steeds aangegeven welke geïnterviewde welke percepties, werkwijzen, drijfveren, barrières en behoeften genoemd heeft. Dit overzicht is vervolgens geclusterd in overkoepelende categorieën. Daarna is voor elk overzicht geanalyseerd hoe de gegeven antwoorden relateren aan de rol van de persoon in de organisatie: beleidsmedewerker of een leidinggevende rol (leidinggevende of MT-lid). Ook is gekeken naar verschillen tussen de zes directies, waarbij specifiek ook is meegenomen of het een

directie is waarbinnen omgevingsmanagement een prominente rol speelt en directies die meer gericht zijn op nationale beleidsvorming.

Vormgeven van clusters van oplossingsrichtingen

Op basis van de inzichten opgehaald met de documentenstudie en de interviews zijn acht aanknopingspunten voor verbeteringen uitgewerkt. In deze clusters komen barrières, drijfveren en behoeften samen in casussen met verschillende oplossingsrichtingen en kansen en drijfveren om op aan te haken.

Bijlage B

Documentenstudie en literatuurstudie

B.1 Overzicht van geraadpleegde grijze literatuur en voorgaand onderzoek naar burgerparticipatie

Auteur(s)	Jaar	Titel
TNO	2023	Het gebruik van gedragkennis voor beleidsontwikkeling - ervaren drijfveren, barrières en mogelijke oplossingsrichtingen bij het directoraat-generaal Klimaat en Energie
	2023	Periodiek Overzicht 2023: Inzet inwonerparticipatie bij ontwikkeling zon- en windparken
	2023	Versnelstudie - Burgerdialoog: Geleerde lessen van een nationaal burgerdialoog klimaat en energie
	2022	Versnelstudie - Burgerberaad: Burgerberaad voor gedragen besluit klimaat- en energiebeleid
	2021	Welke participatie vindt plaats? Participatie mapping: Wat wordt er gedaan aan burgerparticipatie in Nederland?
	2024	Burgerparticipatie in de praktijk. Een kwalitatief onderzoek naar inwonerparticipatie en de beleving hiervan bij zonne- en windparken.
Berenschot	2023	Burgerparticipatie op nationaal niveau. Een juridische en empirische verkenning
OFL	2021	Empowerment Raamwerk voor participatie. Toepassing in de context van het aardgasvrij maken van wijken.
K. Visscher, M. Hurenkamp, E. Tonkens	2024	Witte vlekken in democratische vernieuwing. Een literatuuronderzoek naar het ontwerp van democratische vernieuwingen
PBL / VU	2024	Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie. Eindrapport Lerende Evaluatie Klimaatbeleid
PBL	2023	Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving

Auteur(s)	Jaar	Titel
Commissie Brenninkmeijer	2021	Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen
Minister Jetten	2023	Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie
C. Dedding & K. Aussems	2024	Participatie, het verschil tussen een methode en een kritisch paradigma
N. Verloo	2024	'Politiek en ambtelijk vakmanschap voor echte burgerbetrokkenheid' in Essaybundel Burgerparticipatie op nationaal niveau

B.2 Analyseraamwerk

Om de documentenanalyse uit te voeren is eerst een analyseraamwerk voor burgerparticipatieprojecten opgesteld. Hiertoe is een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd naar grijze literatuur over burgerparticipatie en beleidsvorming. De geselecteerde literatuur is een combinatie van de meest recente studies naar burgerparticipatie op nationaal niveau, studies aangeleverd door de vraagsteller namens het ministerie KGG en eerder TNO-onderzoek (zie bijlage B.1). Als basis voor het analyseraamwerk is het input - throughput - output denken van Visscher et al. (2023) als leidraad gebruikt. Dit denken is aangevuld met informatie uit de andere literatuurbronnen, voornamelijk Peuchen et.al. (2024). Het opgestelde analyseraamwerk bestaat uit de volgende fasen:

1. Initiatie en inrichting
2. Input
3. Throughput
4. Output
5. Reflectie.

Binnen deze fasen zijn criteria en vragen opgesteld om de participatietrajecten te analyseren, denk aan: betrokken actoren, betrokken doelgroepen en presentatie van resultaten. Dit analyseraamwerk kan ook als checklist voor het inrichten van participatietrajecten worden ingezet.

Initiatie en inrichting

Het participatieproces is door iemand geïnitieerd met een bepaald doel op een bepaald moment in de beleidscyclus. De initiator is niet altijd de ontwerper en/of de uitvoerder van het participatieproces, maar geeft wel een opdracht mee en stelt middelen ter beschikking, aan de hand waarvan het participatieproces wordt ingericht. De inrichting betreft de keuze van het type participatie, de vorm van participatie en de geselecteerde methode(n). De fase *initiatie en inrichting* omvat de volgende onderdelen en vragen:

- Initiator: wie is de initiator van het proces? Welke machtsbalans ontstaat daardoor?
- Doeldefinitie: is het doel van het participatieproces vooraf duidelijk gedefinieerd?

Fase in de beleidscyclus: In welke fase in de beleidscyclus of wetgevingscyclus vond de participatie plaats? Figuur B.1 laat de verschillende fasen in de beleidscyclus zien en de vormen van burgerbetrokkenheid die kunnen plaatsvinden (Bouma et.al. (2023)

- Opdracht: wat is de opdracht die door de initiator is meegegeven?
- Procesontwerper: Door wie is het proces ontworpen? Is er overlegd met de personen die de resultaten van het proces moeten gebruiken?
- Procesuitvoerder: Door wie is het proces uitgevoerd?
- Beschikbare middelen: wat waren de beschikbare middelen voor het participatietraject met betrekking tot budget, tijd en capaciteit?
- Type participatie: welk type participatie heeft plaatsgevonden: stakeholdermanagement of burgerbetrokkenheid? En welke vorm van participatie heeft plaatsgevonden: informeren, inspreken, consultatie, samenwerken, overdragen, controle, eigendom burgers?
- Toegepaste methode(n): welke participatiemethode(n) is (zijn) ingezet om het doel te bereiken?



Figuur B.1: De fasen in de beleidscyclus en verschillende manieren van burgerbetrokkenheid (figuur uit PBL rapport: Bouma et.al. 2023)

Input

Input gaat over de inrichting van het proces. Wie worden er betrokken, wie doen er mee, wie zijn er bereikt en is deze groep mensen representatief voor het beoogde doel, wat is er gedaan om deze burgers te bereiken, wat zijn de grenzen aan de macht van de deelnemers (de gestelde kaders) en is dit duidelijk gecommuniceerd? De fase *input* omvat de volgende onderdelen en vragen:

- Doel: wat was het doel, was dit vooraf duidelijk gecommuniceerd aan en begrijpelijk voor de deelnemers?
- Transparantie: wat zijn grenzen aan de macht van deelnemers en was dit duidelijk voor hen? Hoe is er gecommuniceerd over het proces en de macht die deelnemers kregen?
- Doel(groep): Gaat het om verbreding of verdieping van de democratie? Verbreding betekent dat personen / entiteiten die eerder nog geen stem hadden macht wordt gegeven. Verdieping betekent dat meer macht wordt gegeven aan mensen / entiteiten die al macht hadden.
- Inclusie: wat was de beoogde doelgroep? Welke doelgroep is bereikt? Wat is er gedaan om de doelgroep te bereiken (denk aan communicatie, benadering)? Wat is er gedaan om de doelgroep deel te laten nemen (denk aan reisvergoeding, vrije dagen regelen, kinderopvang, meertalige sessies)?

- Representatie: wat voor representatie werd beoogd en waarom (denk hierbij aan spiegelrepresentatie of representatie van specifieke groepen of entiteiten)?

Throughput

Throughput gaat over het participatieproces zelf: Hoe heeft het participatieproces eruit gezien: hoe was de dialoog, was er dialoog, wat konden mensen inbrengen, hoe zag het proces eruit, en hoe was de moderatie ingericht? Hoe is ervoor gezorgd dat er deelnemers veilig en verantwoord kunnen bijdragen op een manier die hen ook daadwerkelijk invloed geeft, zonder dat zij beïnvloed worden door gespreksleiders of bijdragen van experts? Was er genoeg tijd om de doelen te bereiken, en zijn deelnemers vergoed voor hun geïnvesteerde tijd? De fase *throughput* omvat de volgende onderdelen en vragen:

- Informatie: op welke manier werd informatie verstrekt of werd expertise beschikbaar gesteld? Was dit divers? Sloot dit aan bij het kennisniveau van de deelnemers?
- Integriteit: welke inbreng van informatie en welke experts zijn geselecteerd voor het proces? Hoe is gewaarborgd dat het proces niet gemanipuleerd werd door politici of belangengroepen? Hoe droeg de moderator bij aan waarborgen integriteit?
- Beraadslaging: hoe konden deelnemers bijdragen? Hoe was dialoog / besluitvorming / beraadslaging georganiseerd (bijv. ondersteuning, tolk, type bijdragen live of online)? Wat was de rol van moderators, politici en andere belanghebbenden? Hoe begeleidde de gespreksleider het proces? Deze heeft een belangrijke rol om iedereen aan bod te laten komen en inbreng gelijkwaardig te houden. De grote macht van de gespreksleider kan een risico vormen voor kaping van het proces door politici of andere belangengroepen.
- Inclusie / representatie: wat is er gedaan om verschillende deelnemers het woord te geven / inbreng te laten geven?
- Transparantie: zijn er vooraf afspraken gemaakt met deelnemers over het (deliberatie)proces en verwachtingen? Op welke wijze? Is naar buiten toe, naar het maxi-publiek, duidelijk gecommuniceerd over het proces?
- Privacy: hoe was privacy van deelnemers gewaarborgd? Was hier aandacht voor? Konden deelnemers vrijuit spreken waardoor verschillende perspectieven en belangen aan bod komen?
- Duur en frequentie: Van wanneer tot wanneer liep het traject? Hoe vaak waren er bijeenkomsten / wat was de tijdsinvestering van deelnemers? Was er genoeg tijd om de doelen te bereiken volgens betrokkenen? Hoe is de ervaren tijdsduur ervaren? Was er voldoende balans tussen enerzijds de belasting van deelnemers en anderzijds de kwaliteit van het proces?
- Vergoeding: Is er een vergoeding verstrekt voor de (tijds)investering van betrokkenen?

Output

Output gaat over de uitkomsten van het participatieproces: wat heeft het opgeleverd? Hoe wordt daar vervolg aan gegeven? Wat wordt er over gecommuniceerd met wie? Is het proces geëvalueerd? Een probleem wat Visscher et al. Bespreken rond 'wat er met de aanbevelingen gebeurt' is dat het schadelijk is voor de ervaring van deelnemers als onduidelijk is wat er met de aanbevelingen gebeurt. De fase *output* omvat de volgende onderdelen en vragen:

- Behaalde resultaat: De mate waarin de inbreng meegenomen wordt in de besluitvorming en de aansluiting hiervan op het juiste bestuursniveau. Wat is er met de uitkomsten gebeurd? Hoe open staat de overheid voor inbreng vanuit inwoners?
- Timing en invloed: De mate waarin deelnemers ervaren dat zij tijdig zijn betrokken en nog inbreng hebben en de invloed die deelnemers hebben ervaren.
- Evaluatie: Is het proces geëvalueerd? Wat kwam daaruit naar voren?
- Verantwoording: Hoe is gecommuniceerd met de deelnemers over wat met de uitkomsten is gebeurd? En wat de invloed van hun participatie is geweest?

- **Transparantie / Brede verantwoording:** De mate waarin er open en transparantie informatie beschikbaar is over het participatieproces en de uitkomsten. Hoe is gecommuniceerd met het bredere (niet-participerende) publiek over de uitkomsten? Wat wordt er gedeeld?

Reflectie

Reflectie gaat over het kritisch zelf evalueren van het participatieproces: zijn de beoogde doelen behaald en de beoogde doelgroepen bereikt, zijn de juiste methoden hiervoor ingezet en welke beperkingen ken het participatietraject? De fase *reflectie* omvat de volgende onderdelen en vragen:

- **Doel:** In hoeverre zijn de beoogde doelen behaald en de beoogde doelgroepen bereikt?
- **Match doel en methode:** in hoeverre slo(o)t(en) de methode(n) aan bij het beoogde doel / de beoogde doelen?
- **Beperkingen van het participatietraject:** welke beperkingen had het participatietraject en hoe kan dit in de toekomst verbeterd worden?
- **Opvallend zaken in participatietraject:** wat is er naar voren gekomen wat niet beoogd was?

B.3 Ontvangen documenten bij uitvraag over participatietrajecten

DG	Directie	Titel project
Klimaat & Energie	Strategie Energiesysteem	'Food for Thought'. Een verkennend onderzoek naar hoe burgers willen meepraten over de energietransitie. Rapportage Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Jim Pedd & Roel Niessen. 15 Maart 2024.
		Landelijke energieraadpleging 2023: • Resultaten van de Landelijke Energieraadpleging 2023. Rapportage Populytics. Niek Mouder, Martijn de Vries, Sjoerd Jenninga, Shannon Spruit, Asseia Amezian, Aylin Munyasya. 30 Juni 2023. • Reactie van Rob Jetten (minister voor Klimaat en Energie) op de resultaten van de Energieraadpleging 2023
		Interne terugkoppeling acht burgergesprekken. Burgergesprekken ten behoeve van de Kabinetsvisie Burgerbetrokkenheid. Directie Strategie Energiesysteem, Oktober en November 2022
		Een burgerforum voor iedereen. Groepsgesprekken met mensen met een praktische opleiding over het nationaal burgerforum Klimaat en Energie. Public Mediation. Wouter Mensink, Tessa Kooi, Amber Bosse, Marc Rijnveld. 17 April 2023.
		Is het zonneveld er ook voor jou? Burgertevredenheidsonderzoek naar financiële participatie bij zonneparken. Eindrapport in opdracht van RVO, EMMA, Lilly Bogičević, Vera Buijs. 5 Oktober 2023.
		Interne Analyse Polis. Digitale raadpleging met pol.is over voorkeuren voor dialoog met de overheid. Directie Strategie Energiesysteem. Juli 2024.
		Focusgroepen maatschappelijke dialoog energiesysteem. Kwalitatief onderzoek in de vorm van vier online focusgroepen met jongeren. Motivaction Margré Nijkamp, Rachel Meijers. 25 September 2024.
		Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050. Expertteam Energiesysteem 2050. April 2023.

DG	Directie	Titel project
		NPE Digitaal loket. Participatieverslag bij het Nationaal Plan Energiesysteem. Rijksoverheid vanaf pagina 25. 1 December 2023.
		NPE Jongerenevenement. Participatieverslag bij het Nationaal Plan Energiesysteem. Rijksoverheid vanaf pagina 62. 1 December 2023.
		Programma Energie Hoofdstructuur: • Integrale effectenanalyse. Programma Energiehoofdstructuur 2023. Ontwikkeling energiehoofdinfrastructuur 2030-2050. Pondera, CE Delft, BRO. 2 Juni 2023. • Participatieverslag fase IEA en totstandkoming Ontwerp-programma. Bij het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH). Ministerie van BZK, Ministerie van EZK. 26 Juni 2023. • Bijlage 2 – Participatieverslag. Terinzagelegging ontwerp-Programma Energiehoofdstructuur (PEH). Ministerie van BZK, Ministerie van EZK. 25 Januari 2024. • Programma Energiehoofdstructuur. Ruimte voor een klimaatneutraal energiesysteem van nationaal belang. Rijksoverheid. Maart 2024. • Uitvoeringsagenda Programma Energiehoofdstructuur. Rijksoverheid. Maart 2024.
	Realisatie Energie-transitie	Structuurvisie Windenergie op Zee
		Kamerbrieven participatie in kiezen windenergiegebieden
		Programma Verbindingen Aanlanding Wind Op Zee
		Participatieplan project Net op Zee Nederwiek 3
	Kernenergie	Participatie Nieuwbouw kerncentrales: • Interne Analyse & Strategie Participatie in het dossier kernenergie. Concept en vertrouwelijk. Directie Kernenergie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 2023. • Participatie- en communicatieplan kernenergie. Deel I Strategische aanpak. Opgesteld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 31 Mei 2023. • Oplegnotitie analyse en strategie participatie kernenergie. Stefan Szepesi en Mart Scheepers (WesselinkVanZijst). 22 December 2023. • Voornemen en voorstel voor participatie. Nieuwbouw kerncentrales. Definitief. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 8 Februari 2024. Oplegnotitie bij 99% versie samenwerkingsnotitie en uitvoeringsagenda participatie kernenergie Zeeland. WesselinkVanZijst. 4 Juni 2024.

DG	Directie	Titel project
	Klimaat	Nationaal Burgerberaad Klimaat: - Kamerbrief Informatie over te maken politieke keuzes over de inzet van burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid. Directie Klimaat. 9 Juli 2021. - Een burgerforum over duurzame consumptie, circulariteit en reizen. Beslisnota aan de minister voor Klimaat en Energie, 19 Juni 2023. Kabinetsreactie op de brief van de Tweede Kamer d.d. 31 mei jl. Directie Klimaat. 23 Juni 2023. Bijlage 1, 2, 3 en 4. Directie Klimaat. - Voortgang nationaal burgerforum klimaat- en energiebeleid. Beslisnota Directie Klimaat. 9 Januari 2024. Kamerbrief Directie Klimaat. 1 Februari 2024. - Inhoudelijke voorbereiding nationaal burgerberaad klimaat. PBL kennis aan tafel discussienotitie. Planbureau voor de Leefomgeving. Jetske Bouma. 11 Maart 2024.
	Energiemarkt	Inzet Behavioural Insights Team (BIT) – geen documentatie
Groningen & Ondergrond	Transitie Diepe Ondergrond	Contourennota Aanpassing Mijnbouwbesluit: - Brief van de staatssecretaris van economische zaken en klimaat, inclusief bijlage. J.A. Vijlbrief. 20 januari 2023. - Beslisnota Contourennota aanpassing Mijnbouwwet, directie Transitie Diepe Ondergrond. 18 januari 2023.
		Gebiedsproces Haaksbergen
		Gebiedsproces Schoonebeek
		Omgevingstraject Grijpskerk Norg
		Burgerbetrokkenheid bij beleidsontwikkeling: intentie om PWE in te zetten, nog in verkennende fase.

Bijlage C

Resultaten

documentenstudie

Om de huidige werkwijze van het ministerie van KGG te analyseren, is een beknopte documentenstudie uitgevoerd op relevante rapporten en studies ten aanzien van burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming binnen het ministerie van KGG. Deze analyse geeft een beeld van de huidige werksystemen van het ministerie van KGG ten aanzien van burgerparticipatie en vormden daarmee input voor het interviewprotocol, zowel qua taalgebruik, als qua inhoud van de vragen – waardoor in de interviews verdieping kon worden aangebracht ten aanzien van de bestudeerde documenten. Tevens zijn de uitkomsten van de documentenstudie gebruikt voor het opstellen van de clusters van oplossingsrichtingen.

In de analyse zijn 16 afgeronde en gedocumenteerde trajecten meegenomen. Dit betrof trajecten vanuit de directies Strategie Energiesysteem (elf trajecten), Realisatie Energietransitie (twee trajecten) en Transitie Diepe Ondergrond (drie trajecten). Zie Tabel C.1 voor een overzicht van de trajecten die zijn meegenomen in de analyse. Zes trajecten hiervan zijn ingericht om de dialoog met de overheid beter in te richten door participatie voorkeuren op te halen bij verschillende doelgroepen. Vijf van deze trajecten ter verbetering van participatiebeleid zijn uitgevoerd door de directie Strategie Energiesysteem, en één door de directie Transitie Diepe Ondergrond. De overige tien trajecten zijn ingericht ten behoeve van nationale beleidsvorming, waarvan een voor evaluatie van beleid.

Tabel C.1: Overzicht van de 16 bestudeerde trajecten

DG	Directie	Traject
Klimaat en Energie	Strategie Energiesysteem	'Food for Thought'. Een verkennend onderzoek naar hoe burgers willen meepraten over de energietransitie. Rapportage Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Jim Pedd & Roel Niessen. 15 Maart 2024.
		Landelijke energieraadpleging 2023: - Resultaten van de Landelijke Energieraadpleging 2023. Rapportage Populytics. Niek Mouter, Martijn de Vries, Sjoerd Jennings, Shannon Spruit, Asseia Amezia, Aylin Munyasya. 30 Juni 2023. - Reactie van Rob Jetten (minister voor Klimaat en Energie) op de resultaten van de Energieraadpleging 2023
		Interne terugkoppeling acht burgergesprekken. Burgergesprekken ten behoeve van de Kabinetsvisie Burgerbetrokkenheid. Directie Strategie Energiesysteem, Oktober en November 2022
		Een burgerforum voor iedereen. Groepsgesprekken met mensen met een praktische opleiding over het nationaal burgerforum Klimaat en Energie. Public Mediation. Wouter Mensink, Tessa Kooi, Amber Bosse, Marc Rijnveld. 17 April 2023.

DG	Directie	Traject
		Is het zonneveld er ook voor jou? Burgertevredenheidsonderzoek naar financiële participatie bij zonneparken. Eindrapport in opdracht van RVO, EMMA, Lilly Bogičević, Vera Buijs. 5 Oktober 2023.
		Interne Analyse Pol.is. Digitale raadpleging met pol.is over voorkeuren voor dialoog met de overheid. Directie Strategie Energiesysteem. Juli 2024.
		Focusgroepen maatschappelijke dialoog energiesysteem. Kwalitatief onderzoek in de vorm van vier online focusgroepen met jongeren. Motivaction Margré Nijkamp, Rachel Meijers. 25 September 2024.
		Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050. Expertteam Energiesysteem 2050. April 2023.
		NPE Digitaal loket. Participatieverslag bij het Nationaal Plan Energiesysteem. Rijksoverheid vanaf pagina 25. 1 December 2023.
		NPE Jongerenevenement. Participatieverslag bij het Nationaal Plan Energiesysteem. Rijksoverheid vanaf pagina 62. 1 December 2023.
		Programma Energie Hoofdstructuur: • Integrale effectenanalyse. Programma Energiehoofdstructuur 2023. Ontwikkeling energiehoofdinfrastructuur 2030-2050. Pondera, CE Delft, BRO. 2 Juni 2023. • Participatieverslag fase IEA en totstandkoming Ontwerp-programma. Bij het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH). Ministerie van BZK, Ministerie van EZK. 26 Juni 2023. • Bijlage 2 – Participatieverslag. Terinzagelegging ontwerp-Programma Energiehoofdstructuur (PEH). Ministerie van BZK, Ministerie van EZK. 25 Januari 2024. • Programma Energiehoofdstructuur. Ruimte voor een klimaatneutraal energiesysteem van nationaal belang. Rijksoverheid. Maart 2024. • Uitvoeringsagenda Programma Energiehoofdstructuur. Rijksoverheid. Maart 2024.
Groningen & Ondergrond	Realisatie Energietransitie	Programma Verbindingen Aanlanding Wind Op Zee
		Participatieplan project Net op Zee Nederwiek 3
	Transitie Diepe Ondergrond	Gebiedsproces Haaksbergen
		Gebiedsproces Schoonebeek
		Omgevingstraject Grijpskerk Norg

Deze documenten zijn geanalyseerd met het opgestelde analyseraamwerk, welke bestaat uit vijf fasen: Initiatie en inrichting, Input, Throughput, Output en Reflectie. In bijlage B.2 is het volledige analyseraamwerk beschreven.

In dit hoofdstuk benoemen we eerst kort de algemene opgedane inzichten. Daarna wordt kort per fase van het analyseraamwerk deze fase geïntroduceerd en toegelicht met welke blik er naar de documenten is gekeken. Vervolgens worden de belangrijkste punten opgenoemd die we uit de documentatie hebben gehaald. Hierbij hebben wij zowel de omgevingstrajecten als de participatietrajecten waarbij beleidsontwikkeling op nationaal niveau centraal stond meegenomen.

C.1 Algemene inzichten

Uit de documentenstudie blijkt dat:

- Omgevingsmanagement en participatie voor nationale beleidsvorming verschillen, maar opgedane kennis uit omgevingsmanagement ook gebruikt wordt voor nieuwe beleidsvorming (indirecte participatie).
- Er veel kennisontwikkeling plaats vindt met betrekking tot het inzetten en inrichten van burgerparticipatietrajecten, aangezien zes van de zestien doorgestuurde trajecten zijn ingericht om participatiebeleid te verbeteren.
- Er veel plannen zijn voor de inzet van burgerparticipatie, maar ook dat het nog niet veelvuldig is ingezet, en met name door een aantal directies.
- De vormgeving en documentatie van participatietrajecten verbeterd kan worden, aangezien de doorgestuurde documenten niet alle onderdelen uit het analyseraamwerk beschrijven.
- Beoogde doelgroepen vaak niet worden gedefinieerd of gespecificeerd
- Hogere vormen van participatie niet ingezet of niet beschreven worden (samenwerken, overdragen, controle aan burgers). De documenten betreffen alleen informeren, inspreken en consultatie.
- Bij terinzageleggingen het inspraakinstrument en de verwachtingen van de doelgroep niet altijd goed op elkaar lijken aan te sluiten.
- Evaluaties beperkt worden uitgevoerd of beschreven.

C.2 Inzichten per fase

Initiatie en inrichting

Het participatieproces is door iemand geïnitieerd met een bepaald doel op een bepaald moment in de beleidscyclus. De initiator is niet altijd de ontwerper en/of de uitvoerder van het participatieproces, maar geeft wel een opdracht mee en stelt middelen ter beschikking, aan de hand waarvan het participatieproces wordt ingericht. De inrichting betreft de keuze van het type participatie (stakeholdermanagement of burgerparticipatie), de vorm van participatie (informeren, inspreken, consultatie, samenwerken, overdragen, controle, eigendom burgers) en de geselecteerde methode(n).

Uitkomsten documentenstudie

- De initiator is vaak niet de procesontwerper en uitvoerder van participatietrajecten, maar er vindt wel veel afstemming plaats. Het is onduidelijk of er ook overleg is met de beleidsmedewerkers die de uitkomsten moeten gebruiken bij beleidsvorming.
- De participatietrajecten betreffen informeren, inspreken of consultatie, maar geen hogere treden op de participatieladder.
- Zes trajecten hadden als doel het beter vormgeven van participatiebeleid
- De beschikbare middelen voor het participatietraject (budget, tijd en capaciteit) worden in de documenten vaak niet benoemd.

Input

Input gaat over de inrichting van het proces. Wie worden er betrokken, wie doen er mee, wie zijn er bereikt en is deze groep mensen representatief voor het beoogde doel, wat is er gedaan om deze burgers te bereiken, wat zijn de grenzen aan de macht van de deelnemers (de gestelde kaders) en is dit duidelijk gecommuniceerd?

Uitkomsten documentenstudie

- Er is in de verstrekte documenten weinig terug te vinden over wat er aan deelnemers gecommuniceerd is ten aanzien van het doel van de participatie en de mate van inspraak.
- Ook beoogde doelgroepen zijn niet altijd gedefinieerd of gespecificeerd, maar benoemd als ‘brede doelgroep’, ‘unusual suspects’, ‘jongeren’, ‘bewoners met een laag inkomen’, ‘plattelandsbewoners’, ‘zoveel mogelijk mensen’. Wel is bij elf van de zestien trajecten moeite gedaan om de beoogde doelgroep te bereiken, door een stimulans in te zetten en/of goed na te denken welke methoden het meest geschikt zijn.
- Specifieke persoonlijke kenmerken worden niet altijd uitgevraagd tijdens participatietrajecten, waardoor niet altijd duidelijk is of de beoogde doelgroep en representativiteit bereikt is.

Throughput

Throughput gaat over het participatieproces zelf: Hoe heeft het participatieproces er uit gezien: hoe was de dialoog, was er dialoog, wat konden mensen inbrengen, hoe zag het proces eruit, en hoe was de moderatie ingericht? Hoe is ervoor gezorgd dat er deelnemers veilig en verantwoord kunnen bijdragen op een manier die hen ook daadwerkelijk invloed geeft, zonder dat zij beïnvloed worden door gespreksleiders of bijdragen van experts? Was er genoeg tijd om de doelen te bereiken, en zijn deelnemers vergoed voor hun geïnvesteerde tijd?

Uitkomsten documentenstudie

- Voor vier van de zestien trajecten staat in de documentatie vermeld welke afspraken er zijn gemaakt over het proces en de verwachtingen met de deelnemers. In twee trajecten is anonieme dataverwerking, en dus de borging van privacy benoemd. Verder staat in vier trajecten vermeld of er een vergoeding is verstrekt.
- Welke informatie wordt verstrekt en door wie varieert per traject en hangt ook af van de mogelijkheden: bijvoorbeeld filmpjes of slides bij een vragenlijst of op een website, experts en gespreksbegeleiders tijdens bijeenkomsten. Hier wordt in de meeste gevallen over nagedacht, om beïnvloeding zoveel mogelijk te voorkomen.
- Bij elf trajecten staat wel de tijdsduur en frequentie vermeld, maar niet of dit voldoende is geweest volgens deelnemers om de doelen te bereiken, of dat dit volgens hen juist te veel tijdsinvestering is geweest.

Output

Output gaat over de uitkomsten van het participatieproces: wat heeft het opgeleverd? Hoe wordt daar vervolg aan gegeven? Wat wordt er over gecommuniceerd met wie? Is het proces geëvalueerd? Een probleem wat Visscher et al. Bespreken rond ‘wat er met de aanbevelingen gebeurt’ is dat het schadelijk is voor de ervaring van deelnemers als onduidelijk is wat er met de aanbevelingen gebeurt.

Uitkomsten documentenstudie

- In documentatie van tien uitgevoerde trajecten staan aanbevelingen voor beleid of voor vervolgetrajecten. Het is in de meeste gevallen onduidelijk wat er precies met die aanbevelingen is gebeurd en hoe deelnemers daarvan op de hoogte zijn gesteld.
- In tien van de zestien trajecten is er over het participatieproces en de uitkomsten gecommuniceerd naar het bredere publiek.
- Van slechts vier trajecten wordt aangegeven dat ze zijn geëvalueerd. Twee betreffen een evaluatie van de methode door de uitvoerders. Twee gaan om een evaluatie waarbij deelnemers bevraagd zijn.

Reflectie

Reflectie gaat over het kritisch zelf evalueren van het participatieproces: zijn de beoogde doelen behaald en de beoogde doelgroepen bereikt, zijn de juiste methoden hiervoor ingezet en welke beperkingen ken het participatietraject?

Uitkomsten documentenstudie

- Er is documentatie beschikbaar gesteld van twee zelf-evaluaties door de uitvoerders. Bij een traject lijkt er een mismatch te hebben gezeten tussen methode en doel, waarbij deelnemers veel opmerkingen hebben gemaakt over het ingewikkelde taalgebruik en de begrijpelijkheid van de methode. Bij het andere traject was deze match wel goed.
- Uit documentatie over de terinzageleggingen blijkt dat veel bijdragen gaan over de (on)begripelijkheid van de voorgelegde stukken of over zaken die niet binnen het kader van het ontwerp-beleid passen. Het inspraakinstrument en de verwachtingen van de doelgroep (participatie) lijken hier niet goed op elkaar aan te sluiten.
- Er wordt niet veel vastgelegd over beperkingen van de participatietrajecten. De meeste beperkingen die genoemd worden in de documenten gaan over het werven en bereiken van specifieke doelgroepen (o.a. jongeren) en representativiteit van de deelnemers.

Bijlage D

Interviewprotocol beleidsmedewerkers

Geïnterviewden: Beleidsmedewerker bij DGKE en DGGO

Introductie onderzoek aan participant (5 minuten)

Dank dat u wilt deelnemen aan dit interview en er tijd voor vrij heeft gemaakt. Vanuit TNO doen wij onderzoek naar burgerbetrokkenheid ten behoeve van nationale beleidsvorming binnen KGG. Vanuit het kabinet ligt er de wens om burgerparticipatie structureel te integreren in de beleidspraktijk, zowel tijdens het ontwikkelen van beleid als tijdens het uitvoeren van beleid. Wij onderzoeken binnen KGG wat de ervaringen en behoeften zijn ten aanzien van burgerbetrokkenheid en de inbedding hiervan in de werkprocessen van het ministerie.

- Interviewers vertellen kort iets over henzelf en hun achtergrond
- Neem kort de informatie door over deelname aan onderzoek (privacy, rechten, resultaten, etc.):
 - Interview duurt 1 uur.
 - We zijn benieuwd naar uw ideeën over en ervaringen met burgerparticipatie. De vragen kunt u beantwoorden vanuit uw eigen ervaringen. Er zijn geen goede of foute antwoorden.
 - Dit is een onafhankelijk onderzoek.
 - We verwerken de resultaten in:
 - Een publiek rapport. Hierin wordt niet vermeld wie we hebben gesproken, het gaat om algemene inzichten. Citaten worden vermeld met een niet-herleidbare functietitel (bijv. “leidinggevende”, “beleidsmedewerker”).
 - Een overzicht van interventiemogelijkheden voor het optimaliseren van burgerparticipatie en/of het gebruiken van participatieresultaten voor nationale beleidsvorming binnen KGG en andere ministeries die ermee aan de slag willen.
 - De ontwikkeling van één interventie tot een eerste concept.
 - Tijdens dit interview kunt u op elk moment stoppen. Geef dit aan. U hoeft niet uit te leggen waarom u stopt.
 - We maken gespreksnotulen tijdens het gesprek en zullen deze aan u voorleggen voordat we ze definitief maken.
- Heeft u op dit moment vragen?
- Laten we beginnen met het interview.

Start interview beleidsmedewerker

A Introductie medewerker (5 minuten)

Kunt u kort uitleggen op welke afdeling u werkt en wat uw werkzaamheden omvatten?

1. Hoe lang werkt u al voor de rijksoverheid en hoe lang werkt u al voor dit ministerie (KGG)?

B Eerste associatie bij ‘burgerparticipatie’ (5 minuten)

2. Aan welke 10 woorden denkt u bij ‘burgerparticipatie’?
3. Wat verstaat u onder ‘burgerparticipatie ten behoeve van nationale beleidsvorming’?
 - Binnen ons onderzoek richten we ons specifiek op burgerbetrokkenheid en niet op stakeholderbetrokkenheid. Wij richten ons op burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming, waarbij een overheid (lokaal of nationaal) burgers uitnodigt om mee te denken of praten bij het vormen van nationaal beleid, maar ook op basis van signalen van lokale overheden en tussenpartijen, zoals het Nationaal Klimaat Platform, die invloed hebben op beleidsvorming op nationaal niveau. Het gaat hier specifiek om beleidsvorming en -ontwikkeling, niet om de uitvoering en evaluatie van beleid.

C Visie op participatie binnen het cluster (10 minuten)

- We zijn benieuwd hoe burgerparticipatie binnen uw afdeling georganiseerd en gebruikt wordt.
4. Zijn er participatiedoelstelling(en) binnen uw directie/cluster? Zo ja, welke en wie heeft deze opgesteld? En hoe bent u bekend geraakt met deze doelstellingen?
 5. Bent u bekend met de [kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid](#)?
 - a. Wat vindt u van de wens om burgerparticipatie nadrukkelijker te integreren in de beleidspraktijk?
 - b. Hebben de visie en de bijbehorende actielijnen invloed (gehad) op uw werk?
 6. Hoe waardevol en bruikbaar vindt u de uitkomsten van burgerparticipatie voor het vormgeven van nationaal beleid? Waarom?
 7. Aan welke vraagstukken werkt u en bij welke van deze vraagstukken zou u burgerparticipatie juist wel en bij welke juist niet toepassen? Waarom?

D Ervaring met organisatie en uitvoering burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming (20min)

We zijn benieuwd naar uw ervaring met deze vormen van burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming. We bespreken dit aan de hand van concrete trajecten waaraan u heeft meegewerkt.

8. Draagt u direct of indirect bij aan het ontwikkelen van nationaal beleid?
 - a. Zo ja, op welke manier en over welke vraagstukken?
 - b. Zo nee, heeft u kennis van de ontwikkeling van nationaal beleid?
9. Zijn er bij u bekende richtlijnen en criteria voor het opzetten en/of uitvoeren van een participatietraject?
10. Welke burgerparticipatiemethoden kent u?
(MOD: *bijvoorbeeld inspraakavond, burgerberaad, internetconsultatie, serious game*)
11. Heeft u in uw functie de mogelijkheid om burgers direct/indirect te betrekken bij het opstellen van beleid?
12. Heeft u dit weleens gedaan, burgers betrekken bij het opstellen van beleid?
(MOD: *hou overzicht van al doorgestuurde projecten bij de hand. Indien nieuwe trajecten aan bod komen in het gesprek naast wat al doorgestuurd is: vraag waar we deze kunnen vinden / of we deze mogen inzien*)

Indien ja:

- a. Is het organiseren van burgerparticipatie een standaard manier van werken voor u als het gaat om beleidsvorming?
- b. Wat motiveert u om burgerparticipatie toe te passen?
(MOD: *Motivatatie prompts weten-kunnen-willen-doen: Persoonlijke mening/houding t.a.v. burgerparticipatie, nut en begrijpelijkheid en relevantie van uitkomsten, persoonlijke relevantie, expertise/kennis van het onderwerp, kunnen vinden van*

kennis/expertise, sturing van leidinggevende, interne processen en verantwoording (inbedding), tijdsinvestering/ beschikbare tijd, kosten)

- c. Kunt u de trajecten / processen van burgerparticipatie noemen waar u bij betrokken bent geweest? Welke participatiemethoden zijn hierbij ingezet? En waarom deze?
- d. Waarom heeft u burgers gevraagd om mee te denken of praten over de beleidsvraagstukken?
- e. Op welk moment in de beleidsvormingsfase en op welke manier heeft u hen gevraagd mee te denken en praten? Waarom op dat moment en waarom op die manier? *(MOD: plaatje laten zien / in de chat plaatsen)*
 - bij het opstellen van de beleidskaders (probleem- en doelformulering)
 - bij het vormgeven van het beleid
 - bij het informeren en communiceren over beleid
 - bij het uitvoeren van beleid
 - bij beleidsmonitoring- en evaluatie?



- f. Hoe zijn burgers gevraagd om mee te denken of praten?
 - i. Hoe was u hierbij betrokken?
 - ii. Wie nam het initiatief?
 - iii. In hoeverre dacht u mee over de methode die gebruikt is? Kon de participatie worden vormgegeven zoals u nodig achtte? Waarom wel of waarom niet?
 - iv. Hoe werd bepaald welke doelgroepen en hoeveel deelnemers betrokken moesten worden? Wat speelde mee in de selectie van de doelgroep?
 - v. Hoe werd bij het ontwikkelen van een participatietraject vooraf nagedacht over welke uitkomsten op welke wijze kunnen worden meegenomen in beleidsvorming?
 - vi. Waren de verwachtingen voor alle betrokkenen duidelijk en kwamen ze overeen? Wat deed u wanneer de verwachtingen niet duidelijk waren, of wanneer er meerdere verwachtingen waren?
- g. Welke doelgroepen werden bereikt (en welke minder)? Waren dit de beoogde doelgroepen?
- h. Hoe zijn de uitkomsten en inzichten gecommuniceerd? In welke vorm? Aan wie? Wat is hierin volgens u nodig?

- (MOD: rapport, notitie, handreiking, etc. / Intern, mini-publiek, maxi-publiek).
- Werd er na het participatietraject geëvalueerd? Zo ja, hoe vond deze evaluatie plaats? En wat is hier mee gedaan?
 - Hoe bruikbaar vond u de uitkomsten van voor het vormgeven van nationaal beleid? Waarom?

Indien nee:

- Waarom heeft u burgerparticipatie niet eerder ingezet?
- Zou u graag burgerparticipatie in willen zetten?
- Wat zou u motiveren om burgerparticipatie in te zetten en wat houdt u tegen?
(MOD: Motivatie prompts weten-kunnen-willen-doen: Persoonlijke mening/houding t.a.v. burgerparticipatie, nut en begrijpelijkheid en relevantie van uitkomsten, persoonlijke relevantie, expertise/kennis van het onderwerp, kunnen vinden van kennis/expertise, sturing van leidinggevende, interne processen en verantwoording (inbedding), tijdsinvestering/ beschikbare tijd, kosten)
- In welke fase in het proces van nationale beleidsvorming binnen uw directie vindt u dat de inzet van burgerparticipatie de meeste toegevoegde waarde biedt? (MOD: plaatje laten zien / in de chat plaatsen)



- Kent u voorbeelden van participatietrajecten die juist wel of juist niet aan de verwachtingen voldeden? Waarom wel of waarom niet?
- Heeft u ook voorbeelden van beleidsvraagstukken waarbij bewust is gekozen om geen burgerparticipatie in te zetten? Wat waren de overwegingen?
- Bent u betrokken geweest bij participatietrajecten waarbij de uitkomsten daadwerkelijk in beleidsvorming zijn meegenomen?
 - Indien ja:
 - Bij welke trajecten was dat het geval?
 - Hoe zijn de uitkomsten toen in beleidsvorming, -uitvoering of -evaluatie gebruikt?
 - Wie besliste hierover?
 - Indien nee:
 - Bij welke trajecten was dat het geval?
 - Waarom zijn de uitkomsten niet meegenomen in beleidsvorming?
 - Wie besliste hierover?
- Heeft u ervaring met burgerbetrokkenheid die niet vanuit uw directie/cluster wordt georganiseerd, maar die via lokale overheden of tussenpartijen zoals het Nationaal Klimaat Platform verlopen?
 - Indien ja:
 - Om welke 'uitkomsten' of 'signalen' gaat dit?

- b. Hoe komen 'uitkomsten' of 'signalen' van burgerbetrokkenheid georganiseerd door lokale overheden of tussenpartijen zoals het Nationaal Klimaat Platform bij u terecht?
- c. Worden deze uitkomsten gebruikt ten behoeve van nationaal beleid? Op welke manier?
- Indien nee:
 - a. Waarom niet?

E Ondersteuning en kwaliteit van participatie (15 min)

- 17. Van welke interne en externe kennis, ervaring en hulpmiddelen maakt u gebruik bij het organiseren of inzetten van burgerparticipatie? Is dit voldoende om deze processen zelf in te richten en te organiseren?
 - a. Wat staat erin (m.b.t. vormgeven participatie, doelgroepen, methodes en het soort resultaten, gebruik van resultaten, terugkoppeling aan deelnemers).
 - b. En hoe en wanneer worden deze richtlijnen en hulpmiddelen ingezet?
 - 18. Welke ondersteuningsbehoeften heeft u t.a.v. burgerparticipatie inzetten en gebruiken voor het opstellen van beleid?
 - 19. Vindt u dat u als beleidsmedewerker voldoende geëquipeerd bent om burgerparticipatietrajecten uit te (laten) voeren? (*MOD prompts: is er binnen uw directie / DG voldoende steun, tijd, kennis en budget*)
 - 20. Op welke manier denkt u dat burgerparticipatie beter georganiseerd en ingezet kan worden in uw organisatie? Wat is hiervoor nodig?
(*MOD: verandering in de organisatie, motivatie t.a.v. het thema, weerstanden wegnemen, steun, flexibiliteit, praktische ondersteuning (tool, training, handreiking, ...)*)
 - 21. Op welke manier denkt u dat de uitkomsten van burgerparticipatie beter gebruikt kunnen worden?
 - 22. Heeft u zelf nog vragen?
- Bedank de deelnemer voor de tijd en moeite en voor het delen van alle informatie.

Na het interview

- Schrijf een korte reflectie op het interview:
 - Welke 3 zaken zijn je het meeste opgevallen/bijgebleven? (markeren in de notulen is ook prima)
 - Kreeg je het gevoel dat de geïnterviewde open en eerlijk durfde te antwoorden? Indien nee, waarom niet?
- Bespreek het interview binnen het team

Bijlage E

Interviewprotocol leidinggevende

Geïnterviewden: leidinggevenden bij DGKE en DGGO

Introductie onderzoek aan participant (5 minuten)

Dank dat u wilt deelnemen aan dit interview en er tijd voor vrij heeft gemaakt. Vanuit TNO doen wij onderzoek naar burgerbetrokkenheid ten behoeve van nationale beleidsvorming binnen KGG. Vanuit het kabinet ligt er de wens om burgerparticipatie structureel te integreren in de beleidspraktijk, zowel tijdens het ontwikkelen van beleid als tijdens het uitvoeren van beleid. Wij onderzoeken binnen KGG wat de ervaringen en behoeften zijn ten aanzien van burgerbetrokkenheid en de inbedding hiervan in de werkprocessen van het ministerie.

- Interviewers vertellen kort iets over henzelf en hun achtergrond
- Neem kort de informatie door over deelname aan onderzoek (privacy, rechten, resultaten, etc.):
 - Interview duurt 1 uur.
 - We zijn benieuwd naar uw ideeën over en ervaringen met burgerparticipatie. De vragen kunt u beantwoorden vanuit uw eigen ervaringen. Er zijn geen goede of foute antwoorden.
 - Dit is een onafhankelijk onderzoek.
 - We verwerken de resultaten in:
 - Een publiek rapport. Hierin wordt niet vermeld wie we hebben gesproken, het gaat om algemene inzichten. Citaten worden vermeldt met een niet-herleidbare functietitel (bijv. “leidinggevende”, “beleidsmedewerker”).
 - Een overzicht van interventiemogelijkheden voor het optimaliseren van burgerparticipatie en/of het gebruiken van participatieresultaten voor nationale beleidsvorming binnen KGG en andere ministeries die ermee aan de slag willen.
 - De ontwikkeling van één interventie tot een eerste concept.
 - Tijdens dit interview kunt u op elk moment stoppen. Geef dit aan. U hoeft niet uit te leggen waarom u stopt.
 - We maken gespreksnotulen tijdens het gesprek en zullen deze aan u voorleggen voordat we ze definitief maken.
- Heeft u op dit moment vragen?
- Laten we beginnen met het interview.

Start interview leidinggevende

A Introductie medewerker (5 minuten)

1. Kunt u kort uitleggen van welk directie/cluster u leidinggevende bent en wat uw werkzaamheden omvatten?
2. Hoe lang werkt u al voor de rijksoverheid en hoe lang werkt u al voor dit ministerie (KGG)?

B Eerste associatie bij 'burgerparticipatie' (5 minuten)

3. Aan welke 10 woorden denkt u bij 'burgerparticipatie'?
4. Wat verstaat u onder 'burgerparticipatie ten behoeve van nationale beleidsvorming'?
 - Binnen ons onderzoek richten we ons specifiek op burgerbetrokkenheid en niet op stakeholderbetrokkenheid. Wij richten ons op burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming, waarbij een overheid (lokaal of nationaal) burgers uitnodigt om mee te denken of praten bij het vormen van nationaal beleid, maar ook op basis van signalen van lokale overheden en tussenpartijen, zoals het Nationaal Klimaat Platform, die invloed hebben op beleidsvorming op nationaal niveau. Het gaat hier specifiek om beleidsvorming en -ontwikkeling, niet om de uitvoering en evaluatie van beleid.

C Visie op participatie binnen de directie (10 minuten)

- We zijn benieuwd hoe burgerparticipatie binnen uw directie georganiseerd en gebruikt wordt.
5. Zijn er participatiedoelstelling(en) binnen uw directie/cluster? Zo ja, welke en wie heeft deze opgesteld? En hoe bent u bekend geraakt met deze doelstellingen?
 6. Bent u bekend met de [visie op burgerbetrokkenheid](#)?
 - a. Wat vindt u van de wens om burgerparticipatie nadrukkelijker te integreren in de beleidspraktijk?
 - b. Hebben de visie en de bijbehorende actielijnen invloed (gehad) op uw werk?
 7. Welke burgerparticipatiemethoden kent u en welke heeft u weleens ingezet of zijn ingezet binnen uw cluster? (*MOD motivatie prompts: inspraakavond, burgerberaad, internet-consultatie, serious game*)
 8. Waarom zijn deze participatiemethoden ingezet?
(*MOD: Motivatie prompts weten-kunnen-willen-doen: Persoonlijke mening/houding t.a.v. burgerparticipatie, nut en begrijpelijkheid en relevantie van uitkomsten, persoonlijke relevantie, expertise/kennis van het onderwerp, kunnen vinden van kennis/expertise, sturing van leidinggevende, interne processen en verantwoording (inbedding), tijdsinvestering/ beschikbare tijd, kosten*)
 9. Hoe waardevol en bruikbaar vindt u de uitkomsten van burgerparticipatie voor het vormgeven van nationaal beleid? Waarom?
 10. Aan welke vraagstukken werkt u en bij welke van deze vraagstukken zou u burgerparticipatie juist wel en bij welke juist niet toepassen? Waarom?

D Organisatie & uitvoering participatie (15 min)

11. Zijn er binnen uw cluster richtlijnen en criteria voor het opzetten en/of uitvoeren van een participatietraject? Zo ja, welke? Wie stelt deze op?
12. In welke fase in het proces van nationale beleidsvorming binnen uw cluster/directie wordt burgerparticipatie georganiseerd (*MOD: plaatje laten zien / in de chat plaatsen*) en waar vindt u dat dit de meeste toegevoegde waarde biedt:
 - bij het opstellen van de beleidskaders (probleem- en doelformulering)
 - bij het vormgeven van het beleid

- bij het informeren en communiceren over beleid
- bij het uitvoeren van beleid
- bij beleidsmonitoring- en evaluatie?



- Indien het wel wordt georganiseerd en als toegevoegde waarde wordt gezien:
13. Hoe worden participatietrajecten binnen uw cluster/directie geïnitieerd en georganiseerd?
 - a. Wie neemt het initiatief / kan het initiatief nemen?
 - b. Wie heeft in welke mate invloed op de keuze voor de inzet van participatie?
 - c. Wie bepaalt welke methode wordt ingezet en welke doelgroepen bereikt moeten worden?
 - d. Wie bepaalt of resultaten van burgerparticipatie worden meegenomen in beleid?
 14. Hoe wordt bij het ontwikkelen van een participatietraject vooraf nagedacht over welke uitkomsten op welke wijze kunnen worden meegenomen in beleidsvorming?
 15. Hoe worden de uitkomsten en inzichten gecommuniceerd? In welke vorm? Aan wie? Wat is hierin volgens u nodig?
(MOD: rapport, notitie, handreiking, etc. / Intern, mini-publiek, maxi-publiek).
 16. Wordt er na het participatietraject geëvalueerd? Zo ja, hoe vindt deze evaluatie plaats? En wat wordt hier mee gedaan?
 17. Wat motiveert u om burgerparticipatie binnen uw cluster toe te passen?
- Indien het niet wordt georganiseerd of niet als toegevoegde waarde wordt gezien:
13. Waarom worden participatietrajecten binnen uw cluster / directie niet geïnitieerd en georganiseerd?
 - a. Wie kan hier initiatief in nemen?
 - b. Wie beslist hierover?
 - c. Wat zijn hierin de overwegingen?
 14. Hoe staat u hier tegenover?
 15. Zou u in de toekomst wel participatietrajecten willen initiëren?
 16. Wat zou u motiveren om burgerparticipatie wel binnen uw cluster toe te passen?
18. Heeft u ervaring met burgerbetrokkenheid die niet vanuit uw directie/cluster wordt georganiseerd, maar die via lokale overheden of tussenpartijen zoals het Nationaal Klimaat Platform verlopen?

➤ Indien ja:

 - c. Om welke 'uitkomsten' of 'signalen' gaat dit?

- d. Hoe komen 'uitkomsten' of 'signalen' van burgerbetrokkenheid georganiseerd door lokale overheden of tussenpartijen zoals het Nationaal Klimaat Platform bij u terecht?
- e. Worden deze uitkomsten gebruikt ten behoeve van nationale beleid? Op welke manier?
- Indien nee:
 - b. Waarom niet?

E Ondersteuning en kwaliteit van participatie (15 min)

- 19. Welke interne en externe kennis, ervaring en hulpmiddelen zijn er beschikbaar voor het inrichten en inzetten van burgerparticipatie binnen uw directie/ cluster?
 - f. Wat staat erin (m.b.t. vormgeven participatie, doelgroepen, methodes en het soort resultaten, gebruik van resultaten, terugkoppeling aan deelnemers).
 - g. En hoe en wanneer worden deze hulpmiddelen ingezet?
 - 20. Welke ondersteuningsbehoeften heeft u t.a.v. burgerparticipatie inzetten en gebruiken voor het opstellen van beleid?
 - 21. Vindt u dat u als cluster coördinator voldoende geëquipeerd bent om burgerparticipatietrajecten uit te (laten) voeren? (*MOD prompts: is er binnen uw directie / DG voldoende steun, tijd, kennis en budget*)
 - 22. Op welke manier denkt u dat burgerparticipatie beter georganiseerd en ingezet kan worden in uw organisatie? Wat is hiervoor nodig?
(*MOD: verandering in de organisatie, motivatie t.a.v. het thema, weerstanden wegnemen, steun, flexibiliteit, praktische ondersteuning (tool, training, handreiking, ...)*)
 - 23. Op welke manier denkt u dat de uitkomsten van burgerparticipatie beter gebruikt kunnen worden?
 - 24. Heeft u zelf nog vragen?
- Bedank de deelnemer voor de tijd en moeite en voor het delen van alle informatie.

Na het interview

- Schrijf een korte reflectie op het interview:
 - o Welke 3 zaken zijn je het meeste opgevallen/bijgebleven? (markeren in de notulen is ook prima)
 - o Kreeg je het gevoel dat de geïnterviewde open en eerlijk durfde te antwoorden? Indien nee, waarom niet?
- Bespreek het interview binnen het team

Bijlage F

Codeerschema interviews

Hoofdcode	Sub-codes (optioneel)
A1. Rol (MT-lid / clustercoördinator / beleidsmedewerker)	
A2. Cluster	
A3. Directie	
A4. Jaren ervaring binnen overheid	
A5. Werkzaamheden (dossiers, ervaring met burgerparticipatie)	
A6. Associaties met /visie op burgerparticipatie	
A7. Kennis en perceptie van burgerparticipatie (incl. kabinetsvisie)	
1a. Wat motiveert beleidsmakers om wel/niet voor burgerparticipatie te kiezen?	
1b. Wanneer vindt burgerparticipatie voor nationaal beleid plaats? (type vraagstukken, en waar in het proces)	
1b. Is burgerparticipatie ingebed in beleid? (Is het onderdeel van standaard werkwijze binnen directie?)	
1b. Wie (of wat) bepaalt of burgerparticipatie plaatsvindt?	
1c. Welke burgerparticipatiemethoden worden door beleidsmedewerkers gekozen, en waarom? Welke ondersteuningsmiddelen en kennis gebruiken ze voor deze methoden?	Participatiemethodieken Ondersteuningsmiddelen en kennis Nationaal & Lokaal Formeel & Informeel
1c. Hoe wordt er omgegaan met signalen vanuit derde partijen of vanuit andere processen (signalen niet opgehaald met doel beleidsvorming)?	Tussenpartijen Ministeries onderling Bewoners
1d. Welke doelgroepen worden bereikt (en welke minder)?	Bredere doelgroep Specifieke doelgroepen Niet-bereikte bewoners
1e. Welke drijfveren en barrières ervaren beleidsmedewerkers ten aanzien van de inzet van (verschillende methodes voor) burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming?	Zie bijlagen H.2.1 en H.2.2 voor het overzicht van de sub-codes voor de drijfveren en barrières voor het inzetten van burgerparticipatie
2a. Hoe gebruiken beleidsmakers uitkomsten van burgerbetrokkenheid?	
2b. Hoe bruikbaar vinden beleidsmakers de uitkomsten van burgerbetrokkenheid voor het vormgeven van nationaal beleid?	

Hoofdcode	Sub-codes (optioneel)
2c. Welke uitdagingen ervaren beleidsmedewerkers bij het vertalen van uitkomsten van burgerbetrokkenheid naar nationaal beleid? En wat zijn hiervan de oorzaken?	Zie bijlage H.2.3 voor het overzicht van de sub-codes barrières voor het benutten van de resultaten van burgerparticipatie
3a. Welke mogelijkheden zien beleidsmakers zelf voor het beter betrekken van burgers voor het vormgeven van beleid?	
3a. Welke ondersteuning denken zij hierbij nodig te hebben?	Zie bijlage H.2.4 voor het overzicht van de sub-codes voor (ondersteunings)behoeften
Reflectie op opvallendheden (bijv. waar werd niet over gesproken wat wel te verwachten was?)	

Bijlage G

Resultaten interviews

G.1 Percepties burgerparticipatie

Associaties

De geïnterviewden zijn gevraagd om hun associaties met betrekking tot ‘burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming’, te beschrijven in tien woorden. Hier zijn veel verschillende reacties op gekomen. De meeste associaties die genoemd worden gaan over het type participatie, het doel van burgerparticipatie en de inzet van participatie in de praktijk.

Met betrekking tot het type participatie zijn 67 associaties genoemd, waaronder meerdere keren formele en informele participatie, maar ook co-creatie, consultatie en de participatieladder. 23 associaties relateren aan consulteren, oftewel inzicht krijgen in zorgen, aandachtspunten en het ophalen van inbreng en signalen. Tien associaties gaan over zo genaamde ‘hogere treden op de participatieladder’, zoals meedenken, meedoen, meewegen en “samen betrokken beleid maken”. Ook evaluatie om de impact van beleid te meten wordt twee keer genoemd.

In totaal zijn er 45 associaties genoemd die betrekking hebben op het doel van participatie. Negen van deze associaties benoemen ‘informereren’ als doel van participatie (niet als type participatie), acceptatie en draagvlak wordt acht keer genoemd en het vormen van beter beleid en advies aan de politiek wordt 27 keer benoemd in verschillende vormen, zoals ‘de goede dingen doen’, ‘beter besluit’, ‘aansluiten van beleid’ en ‘versnelling’. Ook wordt één keer genoemd dat participatie geen doel op zich is.

De inzet van participatie in de praktijk is 35 keer genoemd, waarbij veel verschillende associaties, waaronder participatieplan, transparantie, zienswijze, randvoorwaarden en kaders en concrete projecten, maar ook uitvoering, omgevingsmanagement, emoties en discussies en inzet van het juiste instrument.

Andere associaties gaan over:

- Redenen om participatie juist wel of juist niet in te zetten (21 associaties), waarbij de afstand tussen overheid en burgers het meest genoemd wordt als moeilijkheid bij het inzetten van burgerparticipatie. Rechtvaardigheid en de rol van de overheid genoemd worden als drijfveren.
- Het benoemen van stakeholders in het participatieproces (21 associaties). Hierbij zijn burgers het meest genoemd, andere veelgenoemde belanghebbenden zijn de samenleving in het algemeen, verschillende overheidslagen, belangenverenigingen en het MKB.
- Een oordeel over burgerparticipatie (dertien associaties) variërend van belangrijk, noodzakelijk en waardevol tot moeilijk en uitdagend.
- Participatiemethoden (zes associaties). Genoemd zijn: het Beleidskompas, het BIT team, het burgerberaad, informatieavonden, huis-aan-huisbladen en omwonendenavonden.

- De betekenis van burgerparticipatie (zes associaties) waarbij met name ‘voor de burger, met de burger’ wordt genoemd. Hierbij wordt ook het verschil met burgerbetrokkenheid benadrukt.

Kennis en ervaring

Slechts twee geïnterviewden zeggen geen kennis te hebben van burgerparticipatie, maar één van hen geeft expliciet aan deze kennis wel te kunnen vinden. Twee geïnterviewden die nog niet lang bij de overheid werken geven aan hier enigszins kennis over te hebben. De andere zestien geïnterviewden geven aan kennis te hebben van burgerparticipatie, waarvan vijf personen aangeven veel kennis van burgerparticipatie te hebben, ook vaak vanuit andere onderwerpen waar ze eerder aan hebben gewerkt. Zes geïnterviewden geven aan niet bekend te zijn met de kabinetsvisie burgerbetrokkenheid. Twee geïnterviewden geven aan de visie alleen op hoofdlijnen te kennen. De andere 12 geïnterviewden kennen de visie, waarbij twee van hen hebben meegedacht over de visie.

Van zes geïnterviewden is niet bekend hoeveel ervaring ze hebben met het inzetten van burgerparticipatie. Drie geïnterviewden geven aan geen ervaring met burgerparticipatie hebben, twee hebben enigszins ervaring, zes hebben ervaring en drie geïnterviewden geven aan veel ervaring te hebben. Vaak hebben geïnterviewden ervaring met burgerparticipatie opgedaan bij andere directies, met name bij omgevingsmanagement, twee geïnterviewden hebben bij een andere organisatie ervaring opgedaan.

Ervaren relevantie

Het nut van de inzet van burgerparticipatie is niet voor alle geïnterviewden duidelijk. De meeste geïnterviewden geven echter verschillende redenen voor het belang van burgerparticipatie en concrete voorbeelden van de relevantie. Hierbij is er wel verschil tussen omgevingsmanagement en burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming.

Voor omgevingsmanagement is participatie vaak geformaliseerd; informeren en terinzagelegging zijn verplichte onderdelen van het traject dat wordt opgezet voor omgevingsmanagement. In relatie tot omgevingsmanagement wordt het nut van deze participatie ook expliciet benoemd: de zorgen van burgers kunnen worden meegenomen in het proces en indien mogelijk worden geadresseerd, het zorgt voor het vergroten van acceptatie/draagvlak, draagt bij aan de projectprocedure en de realisatie van projecten. Een paar geïnterviewden geeft aan dat het belangrijk is om de benodigde kennis van de lokale omgeving op te halen. Opgehaalde inzichten worden verwerkt in de projectprocedure, milieueffectrapportage en notities en leiden soms ook tot herstel, zoals bij het Rijk-Regiopakket voor kernenergie⁹. De Borsele Voorwaarden voor kernenergie zijn in beleidskaders meegenomen (deze voorwaarden zijn opgesteld op initiatief van de gemeente)¹⁰. Bij de directie Transitie Diepe Ondergrond helpt het burgerperspectief op nationale belangen bij het maken van beleid. Inzichten opgedaan in omgevingsmanagement trajecten worden nu meegenomen in het vormen van nieuw beleid.

Burgerparticipatie voor nationale beleidsvorming wordt door geïnterviewden als moeilijker gezien, ook ziet niet iedereen de relevantie hier van in. Er worden voorbeelden genoemd van internetconsultatie en een PWE.

⁹ [Volgende stap voorbereiding nieuwe kerncentrales: intentieverklaring voor Rijk-Regiopakket en onderzoek nieuwe gebieden | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁰ [Borsele Voorwaarden | Gemeente Borsele](#).

Toch geven zij aan dat participatie voor beleidsvorming:

- Leidt tot toegankelijke subsidies en regelingen die beter aansluiten.
- Helpt om eerder na te denken over het effect van beleid en het kiezen van beleidsinstrumenten.
- Zorgt voor het meenemen van het maatschappelijk perspectief in het klimaatplan. Het maakt de plannen doorleefd en geeft inzicht in motivaties en verschillende perspectieven.
- Helpt bij het vormgeven van maatregelen en het toetsen van draagvlak voor maatregelen.
- Helpt bij het meenemen van trends en het ophalen van signalen (rondetafelgesprekken, consultatie, focusgroepen, burgerberaad, ophalen van signalen via het Nationaal Klimaat Platform).
- Leidt tot andere woordkeuze en andere argumenten om acceptatie te vergroten. Communicatie wordt aangepast op wat burgers interesseert (bij het PWE en de focusgroepen). Dit is zeker nodig voor technische onderwerpen, waarbij specifieke kennis nodig is. De PWE-vragenlijst voor het NPE is eigenlijk te laat ingezet. Er zijn wel aanpassingen gedaan aan het NPE, maar op oppervlakkig niveau, niet in de kern. Alleen de taal/terminologie is nog aangepast.
- Helpt bij democratische legitimering.
- Zorgt soms voor het opnieuw bekijken van beleidskeuzes en het aanpassen of invoeren van subsidieregelingen, zoals de eenmalige uitkering voor naderdetectiesystemen voor windturbines op land waardoor er de hinder van de lampen verminderd wordt¹¹.
- Helpt om vanuit nationaal perspectief het beste te doen voor de samenleving.
- Voorstellen richting de politiek informeert en onderbouwt, zoals via tweejaarlijkse gesprekken met jongeren waarbij agenda voor de komende twee jaar en vervolgacties worden afgesproken.

G.2 Resultaten interviews in relatie tot de rol van de geïnterviewde

G.2.1 Overzicht drijfveren in relatie tot rol geïnterviewde

Drijfveren voor het inzetten van burgerparticipatie zoals genoemd door geïnterviewde beleidsmedewerkers en leidinggevend

Drijfveren ten aanzien van de inzet van (verschillende methodes voor) burgerparticipatie	Beleids-medewerker	Leidinggevend
Voor de burgers		
Het raakt mensen in hun leefomgeving, daarom is het belangrijk om mensen een stem te bieden / invloed te geven te geven / en het minimaal goed onder de aandacht te brengen	4	6
Ongemak en zorgen wegnemen, vragen beantwoorden	2	1

¹¹ [stcrt-2023-28562.pdf](#)

Drijfveren ten aanzien van de inzet van (verschillende methodes voor) burgerparticipatie	Beleids-medewerker	Leidinggevenden
De uitdaging om de grootte van wat er op mensen afkomt behapbaar maken / een project dat een ver van je bed show is, tot de verbeelding laten spreken voor burgers.	1	1
	7	8
Voor het versnellen en versterken van processen		
Vergroten acceptatie specifiek beleid		
Goed voor acceptatie / tevredenheid over uitkomsten, ook als ze het er niet mee eens zijn	3	1
Voor een soepeler, beter proces, met minder weerstand en meer draagvlak	1	4
	4	5
Vergroten vertrouwen en transparantie in overheid en beleid algemeen		
Kan zorgen voor meer connectie tussen burgers en beleidsmakers / balans tussen lokaal en nationaal / als overheid meer laten zien en meenemen wat mensen vinden zodat het geen black box blijft / inzicht geven in grote aantal dilemma's voor de politiek (vertrouwen vergroten) / mensen het gevoel geven zelf aan de knoppen te draaien helpt in verkleinen afstand	2	4
Voor transparante besluitvorming, waarvan iedereen snapt hoe het tot stand is gekomen	1	1
	3	5
Democratische legitimering		
In het proces duidelijk te communiceren over de signalen. In het beleidsvoorstel wordt zo rekening gehouden met wat wordt opgehaald	0	1
	0	1
Voor betere beleidsvorming		
Het raakt mensen in hun leefomgeving, daarom is het belangrijk om hun stem mee te nemen en signalen terug te koppelen naar beleidsvorming / maakt duidelijk wat mensen nodig hebben en komen tot beter gedragen oplossingen / nieuwe regelingen / Het beste proberen te doen voor de samenleving / lerende overheid. Draagt bij aan beter beleid, om beleid zo goed mogelijk vorm te geven, plannen doorleefd te maken / Om regelingen goed te laten aansluiten, zodat iedereen profiteert (en niet alleen bepaalde groepen, zoals hoge inkomens)	8	2
Voor omgevingstrajecten nuttig om kennis en zorgen uit de omgeving te ontvangen en maatwerk te leveren	1	2
Maakt duidelijk voor wie we beleid maken	1	
	10	4

Drijfveren ten aanzien van de inzet van (verschillende methodes voor) burgerparticipatie	Beleids-medewerker	Leidinggevenden
Omdat het moet en belangrijk wordt gevonden		
Juridische verplichting, het wordt verwacht, onderdeel van de standaard werkwijze door verplichting / recht om mee te beslissen. Het moet uitgelegd kunnen worden aan de Raad van State	2	3
De minister vindt het belangrijk (prioritair programma), dus het heeft status.	4	1
	6	4
Omdat het kan: er is expertise en ervaring		
Voldoende expertise en ervaring in het team / bij collega's. Er is ook een expertgroep, ondersteuning. Iedereen brengt ook eigen achtergrond, ideeën en capaciteiten mee	1	2
Intern bewustzijn bij collega's om iets met burgerparticipatie te willen en moeten / De wil is er.	1	1
De visie op burgerbetrokkenheid helpt om naar te verwijzen	2	0
Interessant om nieuwe methoden te proberen	1	0
Samenwerken met collega's die ermee bezig zijn	1	0
	6	3
Totaal	36	30

G.2.2 Overzicht barrières voor het inzetten van burgerparticipatie in relatie tot rol geïnterviewde

Barrières die een belemmering vormen voor het inzetten van burgerparticipatie zoals geïdentificeerd in de interviews met beleidsmedewerkers en leidinggevenden.

Ervaren barrières ten aanzien van de inzet van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevenden
Burgerparticipatie niet zinvol voor beleidsvorming		
Zinvol voor lokale uitvoering van beleid, niet zozeer voor beleidsvorming	4	4
Beleid is te abstract en hoog over voor burgerbetrokkenheid / lastig om gesprek te houden op hoofdlijnen	4	2
Participatieparadox: inzetten op juiste moment, niet te vroeg, niet te laat. Burgers moeten nog wel mee kunnen denken, maar richting moet er wel zijn	2	2
Niet zinvol voor elke portefeuille: systeemdossiers zijn moeilijk voor te leggen aan burgers / raakt ze niet direct	1	1

Ervaren barrières ten aanzien van de inzet van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevend
Je moet echt iets te bieden hebben, anders is het niet zinvol	1	1
Moet te verantwoorden zijn: kosten-baten analyse / goede afweging maken	1	1
	13	11
Barrières op het gebied van de interne organisatie		
Onvoldoende ondersteuning en begrip van bovenaf. Participatie moet zich schikken naar beleid, (nog) niet andersom.	6	0
Directie heeft geen focus op participatie / is te reactief / loopt achter de feiten aan / er zijn nog geen doelstellingen of die zijn niet duidelijk te vinden / zij hebben 'bigger fish to fry' / brandjes te blussen / meer technocratisch en economisch	4	1
Weinig tijd / bemensing: Niet top of mind door hoge werkdruk / er kan niks extra's bij / Tijdsdruk, zeker door taakstelling hier nog minder tijd voor	4	1
Nog niet ingebed: Sceptis bij collega's / onduidelijkheid over het doel / moet het nut nog vaak duidelijk maken	3	0
Het is niet verplicht / geen doelstelling. Ook moeilijk in wetgeving te vatten.	2	1
Tijdsperceptie van de politieke wereld. Soms moet iets op korte termijn klaar. Daardoor kan soms niet een heel traject worden opgestart / gebeurt het minder zorgvuldig / wordt het niet afgerond	3	1
Perceptie van groot en tijdsintensief	3	1
Geen politieke wil. EZK is teveel naar binnen gericht	2	0
Onvoldoende vertrouwen van bovenaf in expertise op de vloer	1	0
Moeilijk in te schatten wat het oplevert	2	0
Veel bureaucratie rondom organiseren participatie	1	0
Weinig budget: passen en meten binnen financiële ruimte	0	1
Vallen van het kabinet, waardoor doelen en mogelijkheden veranderen	0	1
	31	7
Moeite met vormgeven participatie		
Geen concrete handvatten bij de visie: hoe pas je het toe? / Geen stappenplan / geen SMART doelen / Hoe organiseer je burgerparticipatie voor nationale beleidsontwikkeling: je kunt niet met 18 miljoen Nederlanders in gesprek	4	3

Ervaren barrières ten aanzien van de inzet van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevend
Het is maatwerk, verschilt per doel/ traject hoe het ingericht moet worden	1	4
Geen tijd voor uitgebreide participatie door korte cyclus van klimaatbeleid en zeer politiek-gevoelige dossiers (media)	2	0
Te weinig integratie /afstemming tussen verschillende directies (voor zelfde omgevingsgebied/ casus)	2	0
Onvoldoende connectie tussen burgers en overheid	0	1
Moeilijk om complexe onderwerpen simpel uit te leggen, er ligt niet altijd een tekst klaar	2	0
Geen duidelijke criteria, waar moet een methode aan voldoen?	1	0
Organisatie zelf is niet heel divers en inclusief, zorgt voor minder verschillende perspectieven	0	1
Waar doe je goed aan? Burgers zijn niet snel tevreden, willen hogere trede op de participatieladder	1	0
Moeilijk om specifieke doelgroepen (jongeren, stilzwijgende midden) te betrekken - geen specifieke methoden voor	0	1
	13	10
Kennis, ervaring en hulpmiddelen moeilijk vindbaar		
Gebrek aan interne kennis en ervaring om signalen op te halen en te vertalen naar beleid	3	0
In organisatiestructuur KGG is participatie opgeknipt, gebrek aan structuur voor participatie; Tools en ondersteuning niet gericht georganiseerd binnen de organisatie; Zoeken en bijhouden interne kennis en ondersteuning kost tijd: wat is er allemaal en waar?; (Niet alles zit binnen je eigen team) kost tijd + vaak wiel opnieuw aan het uitvinden	2	2
Verkokering van klimaatbeleid tussen ministeries. Veel schakelen door samenwerking met andere ministeries (VRO, RVO) en mede-overheden	1	1
Weinig tijd / bemensing: Krappe capaciteit om collega's te benaderen	1	0
Hele grote organisatie, lastig om te experimenteren / te durven experimenteren. Gaat traag.	1	0
Persoonlijke kennis en ervaring is te beperkt	1	0
Onvoldoende mogelijkheden om externe kennis in huis te halen om participatie te organiseren	1	0

Ervaren barrières ten aanzien van de inzet van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevend
	10	3
Uitdagingen tijdens participatie in de praktijk		
Wantrouwen / oud zeer bij burgers (niet nakomen van beloftes) / Den Haag verzint weer iets	1	2
Afhankelijk van andere partijen die niet willen / iets anders willen (uitvoerders, projectpartners)	2	1
Deelnemende burgers met een duidelijke mening / veel persoonlijk belang	1	1
Participatiemoeheid	1	0
Vraagt veel tijd van burgers	0	1
Zonder duidelijk doel gaat het alle kanten op	1	0
	6	5
Totaal	73	36

G.2.3 Overzicht barrières voor het benutten van de resultaten van burgerparticipatie in relatie tot rol geïnterviewde

Barrières die een belemmering vormen voor het benutten van de resultaten van burgerparticipatie zoals geïdentificeerd in de interviews met beleidsmedewerkers en leidinggevend.

Barrières bij het benutten van de resultaten van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevend
Vormgeving participatietraject		
Uitkomsten zijn niet gericht opgehaald voor deze vertaalslag	1	1
Veel losse onderzoeken die niet samen komen	2	0
Afhankelijk van vorm van participatie, timing en de goede mensen	1	0
	4	1
Omgang met uitkomsten		
Mate van abstractie, concrete input niet altijd bruikbaar of te vertalen	3	3
Lastig om juiste, rechtvaardige keuze te maken. Hoe besluit je wat je wel en niet meeneemt?	2	1
Politieke gevoeligheid van uitkomsten	1	0

Barrières bij het benutten van de resultaten van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevenden
Lastig als er al een concept beleidsstuk ligt	1	0
Niet alle input is relevant voor het doel, wat doe je daarmee?	1	0
Moeilijk uit te leggen waarom je iets wel of niet meeneemt	1	0
	9	4
Interne organisatie		
Tijdgebrek. Kost tijd om terug te koppelen, zeker om dit met de groep betrokkenen samen te doen met strakke deadlines	4	1
Niet structureel geborgd, hangt af van eigen pro-activiteit	2	2
Minister beslist, niet wijzelf. Ambtelijk proces met politieke keuze	3	0
Moeilijk om de rijkdom van opgehaalde signalen te laten landen binnen de organisatie en de beleidsprocessen	2	0
Trajecten worden niet altijd intern geëvalueerd	1	0
Uitkomsten worden niet altijd goed gedeeld	0	1
MT kan na een participatietraject uitkomsten afkeuren	1	0
	13	4
Interne perceptie		
Niet iedereen staat open voor nieuwe ideeën / burger input (cultuur)	2	1
Inspraak en betrokkenheid zijn verschillend en moeten ook zo worden beschouwd in het meenemen van uitkomsten	0	1
Gesprek over de uitkomsten met omwonenden vinden beleidsmakers vaak nog eng	0	1
	2	3
Totaal	27	13

G.2.4 Overzicht behoeften in relatie tot rol geïnterviewde

(Ondersteunings)behoeften op het gebied van burgerparticipatie zoals geïdentificeerd in de interviews met beleidsmedewerkers en leidinggevenden.

Ondersteuningsbehoeften ten aanzien van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevenden
Intern mandaat		
Ruimte om ideeën uit te voeren en te experimenteren, vanuit MT en minister	4	1

Ondersteuningsbehoeften ten aanzien van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevenden
Directie die belang blijft onderstrepen, interne steun	2	2
Inbouwen in een procedure, sterker verankeren in de beleidscyclus, met evaluatie, structureel borgen	2	2
Vanaf de start van een traject commitment en duidelijke visie, strategisch meedenken over participatie	2	0
Meer capaciteit hiervoor	2	0
Meer tijd hiervoor	2	0
Vertrouwen in expertise op de vloer, ruimte om te experimenteren	2	0
Meer financiële middelen hiervoor	1	0
GEEN extra regels, vinkjes, verplichtingen	0	1
Consequenties voor het niet toepassen, check vanuit MT	0	1
Tijd om met elkaar in gesprek te kunnen, kennis bij collega's op te halen	1	0
	18	7
Interne kennis / hulpmiddelen		
Hulp van expert-collega's, leren van hun ervaring (binnen KGG, maar ook van andere ministeries), samenwerken, meer verbinding	4	1
Elkaar kunnen vinden, burgerparticipatie slimmer organiseren, gezamenlijk optrekken, goede structuur op elk niveau, als standaard manier van werken, integraal werken	5	0
Ervaring opdoen met participatie, uit de Ivoren Toren	4	0
Mensen met participatie-passie /kennis toevoegen aan het cluster/directie / pool met mensen die meedenkt over opzetten en uitvoeren van burgerparticipatie / organiseren op directieniveau - het is een vak apart	2	2
Bewustwording: Standaard opleiding voor alle medewerkers, op participatie en gesprekstechnieken	2	1
Meer kennis over methoden om burgers te betrekken	0	1
	17	5
Externe kennis en hulpmiddelen		
Leren van lokale overheden (provincies, gemeenten)/lokaal beleid / RVO	1	3
Aanvullende expertise van buitenaf inhuren	2	1

Ondersteuningsbehoeften ten aanzien van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevend
Participatie ook stimuleren bij projectpartners en lokale partijen	1	0
Samenwerken met gedragsdeskundigen	1	0
	5	4
Perceptie van burgerparticipatie		
Niet alleen verplichte participatie, ook inzet op andere methoden	2	1
Algemeen beeld dat participatie niet groot en tijdrovend is	1	1
Algemeen beeld dat participatie zinvol is, duidelijk maken wat het oplevert	3	0
	6	2
Methode & Tooling		
OPL: 'Modernere methodes om een diverser publiek te bereiken (video's, VR, QR). Manieren/ methoden om specifieke doelgroepen te bereiken, zoals het stille midden, jongeren	3	3
Kennisbank / overzicht voor participatie / nieuwe menukaart met participatietools: wanneer, waarover, op welke manier kunnen burgers betrokken worden	4	1
Vertaling van abstracte thema's naar bruikbare informatie voor burgers, toegankelijke informatie en communicatie (kan via RVO)	0	3
Tools gericht op het nationale schaalniveau (nu vooral voor concrete projecten)	1	1
Overkoepelende, generieke tools om in te zetten (bijv. planning)	1	0
Ondersteuning voor hogere treden van de ladder	1	0
Maatwerk kunnen leveren a.d.h.v. generieke tooling	1	0
Concrete handvatten om het makkelijker en efficiënter te maken	1	0
Wettelijke kaders over de ruimte die burgers gegeven kan worden om mee te denken	1	0
	13	8
Benutten van inzichten		
Borgen dat signalen daadwerkelijk meegenomen worden, nu een kloof tussen ophalen en inzetten van signalen	2	1
Manier om signalen goed terug te koppelen aan beleidsmakers	0	1

Ondersteuningsbehoeften ten aanzien van burgerparticipatie	Beleids-medewerkers	Leidinggevenden
Uitkomsten dieper de organisatie in om ze goed te laten landen	1	0
Belang van terugkoppeling naar de burger over benutting van input bij beleidsvorming	0	1
Vertalen van uitkomsten naar concrete mogelijkheden die de uitvoerbaarheid van beleid ten goede komt	1	0
Burgers meer meenemen in de evaluatie van uitkomsten	1	0
	5	3
Totaal	65	29

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl