Aan de slag met burgerparticipatie!



WAGENINGEN UNIVERSITY & RESEARCH

Radboudumc

Maastricht University

avans hogeschool

Aan de slag met burgerparticipatie!

Auteurs

Lette Hogeling
Kirsten Bevelander
Gera Nagelhout
Latifa Abidi
Yvonne de Bont
Eline Derksen
Inez van Miltenburg
Karen Mogendorff
Annemarie Wagemakers



Colofon

Dit project is gefinancierd door ZonMw: 10100102310002, binnen het Juiste Zorg Op de Juiste Plek (JZOJP)-programma, dat zich richt op het voorkomen, verplaatsen en vervangen van zorg.

Het project Kennisuitwisselingstraject burgerparticipatie in domeinoverstijgende samenwerkingsverbanden is uitgevoerd door onderzoekers van Wageningen University, Radboudumc, Maastricht University en Avans Hogeschool.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Hogeling L, Bevelander K, Nagelhout G, Abidi L, Bont Y de, Derksen E, Miltenburg I van, Mogendorff K, Wagemakers A. Aan de slag met burgerparticipatie! Wageningen Universiteit, Radboudumc, Universiteit Maastricht en Avans Hogeschool, Wageningen, Nijmegen, Maastricht, Breda, april 2026.

Contact

Annemarie.Wagemakers@wur.nl

Aan de slag met burgerparticipatie!

Voorwoord

Aan de slag met burgerparticipatie in samenwerkingsverbanden? Dit rapport biedt kennis en handvatten om burgerparticipatie structureel en duurzaam onderdeel te maken van domeinoverstijgende samenwerkingsverbanden.

In dit rapport delen we de resultaten van een kennisuitwisselingstraject, waarin we onderzocht hebben hoe elf samenwerkingsverbanden bestaand uit professionals, beleidsmakers, onderzoekers en burgers hebben samengewerkt met burgers. In hun projecten speelden inwoners, cliënten, patiënten, ouderen, mantelzorgers, cliëntvertegenwoordigers of ervaringsdeskundigen een centrale rol. Hun inbreng kan ervoor zorgen dat beleid en activiteiten beter aansluiten bij de behoeften van de samenleving. Samen met de samenwerkingsverbanden hebben we waardevolle inzichten opgedaan over burgerparticipatie. En we hebben ervaren hoe krachtig het is om verschillende perspectieven en expertises te combineren.

We danken iedereen die dit traject mogelijk heeft gemaakt: de elf samenwerkingsverbanden, de experts en ZonMw. Jullie inzet en enthousiasme hebben dit traject vormgegeven en laten zien dat samenwerken en van elkaar leren leiden tot betekenisvolle participatie. We hopen dat de inzichten en voorbeelden in dit rapport een bron van inspiratie zijn om samen burgerparticipatie te versterken. Op deze manier dragen we bij aan een samenleving waarin ieders stem gehoord wordt.

Lette Hogeling
Kirsten Bevelander
Gera Nagelhout
Latifa Abidi
Yvonne de Bont
Eline Derksen
Inez van Miltenburg
Karen Mogendorff
Annemarie Wagemakers

Wageningen, April 2026

Aan de slag met burgerparticipatie!

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1. Inleiding 5

2. Naar een gelijkwaardige samenwerking 7

- Participatievorm
- Diversiteit
- Kennis en competenties

3. Werkzame elementen 11

- Wensen en behoeften inventariseren
- Een visie op burgerparticipatie ontwikkelen
- Eigenaarschap en verantwoordelijkheid vergroten
- Burgers en professionals verbinden
- Flexibele houding en aanpak

4. Borging van burgerparticipatie 19

- Sleutelpersonen
- Infrastructuur
- Kennisdeling en training
- Beleidsverankering
- Juridische borging
- Financiële duurzaamheid

5. Aanbevelingen 23

Bijlage 1. De elf samenwerkingsverbanden 26

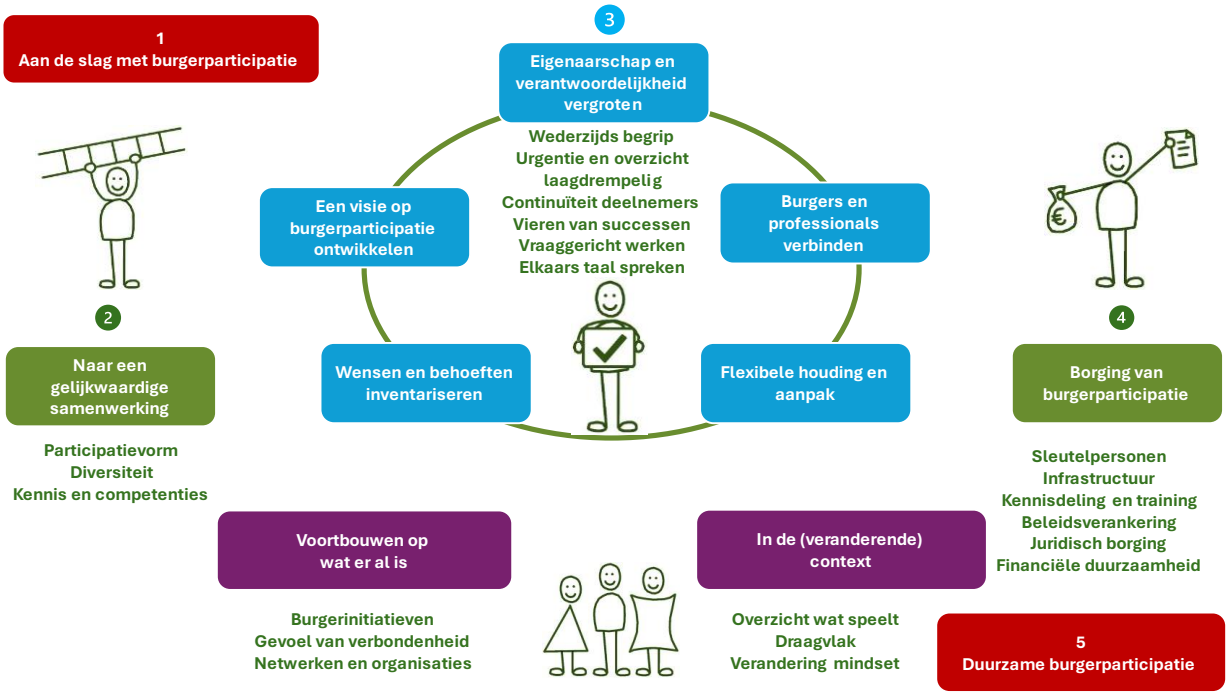
Bijlage 2. Het kennisuitwisselingstraject 28

Aan de slag met burgerparticipatie!

Hoofdstuk 1. Inleiding

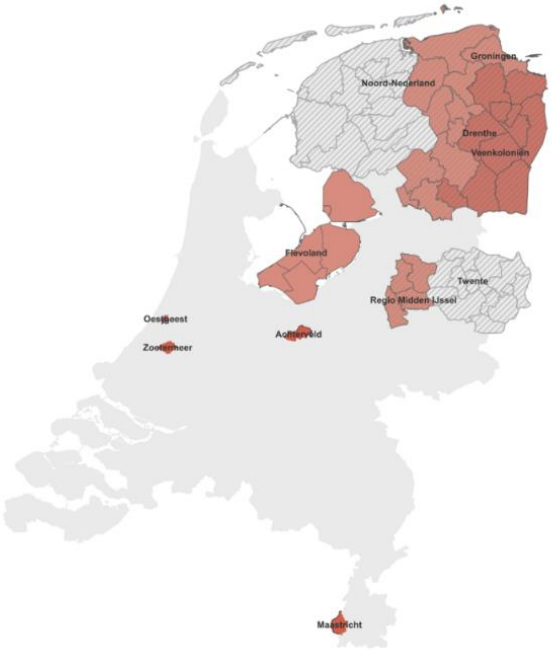
Veel organisaties en samenwerkingsverbanden willen aan de slag met burgerparticipatie. Dit kan bijdragen aan betere kennis, beter beleid en betere gezondheid van burgers. Burgerparticipatie betekent dat burgers direct of indirect bij het beleid of de activiteiten van organisaties of samenwerkingsverbanden betrokken zijn.

Dit rapport beschrijft de vorm van burgerparticipatie in samenwerkingsverbanden, de werkzame elementen en hoe burgerparticipatie geborgd kan worden. De kennis en ervaring die we samen met elf samenwerkingsverbanden hebben opgedaan in het kennisuitwisselingstraject zijn weergegeven in Figuur 1. Deze figuur laat zien wat nodig is (de elementen) om van 'aan de slag met burgerparticipatie' te komen tot 'duurzame participatie' (rode blokken). De elementen hangen met elkaar samen en vinden naast en door elkaar plaats. Gelijkwaardige samenwerking (groen) wordt in hoofdstuk 2 beschreven. De vijf werkzame elementen (blauw), de elementen die ervoor zorgen dat burgerparticipatie werkt, staan in hoofdstuk 3. Borging van burgerparticipatie (groen) is in hoofdstuk 4 beschreven. De elementen bouwen voort op dat wat er al is en vinden plaats in een veranderende context (paars). Dit komt in alle hoofdstukken naar voren. Het rapport eindigt met aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden die aan de slag willen met burgerparticipatie.



Figuur 1 Model voor aan de slag met burgerparticipatie. De nummers verwijzen naar het hoofdstuk in dit rapport.

De kennis in dit rapport is opgedaan bij elf samenwerkingsverbanden die aan de slag gingen met burgerparticipatie. Deze samenwerkingsverbanden zijn verspreid over Nederland (Figuur 2 en Bijlage 1). Vier samenwerkingsverbanden zijn lokaal of wijkgericht (Achterveld, Maastricht, Oegstgeest en Zoetermeer), waarvan zich drie op de doelgroep ouderen richten. De overige samenwerkingsverbanden zijn regionaal of provinciaal en richten zich op bijvoorbeeld het IZA[1] (Twente, Drenthe) of ROAZ[2] (Noord-Nederland). Een aantal richt zich op specifieke doelgroepen zoals jongeren en/of ouderen (Midden-IJssel, Veenkoloniën). Het samenwerkingsverband in Flevoland richt zich op alle inwoners van de provincie.



Figuur 2 De elf samenwerkingsverbanden

In het kennisuitwisselingstraject[3] stond samen leren met de samenwerkingsverbanden centraal. Dit is gedaan door het bieden van ondersteuning op maat, drie kennissessies met alle elf samenwerkingsverbanden, drie webinars voor alle geïnteresseerden en één of twee op maat verzorgde monitoring- en evaluatiesessies met elk samenwerkingsverband (Bijlage 2). De belangrijkste resultaten uit deze kennisuitwisseling zijn samengevat in dit rapport.

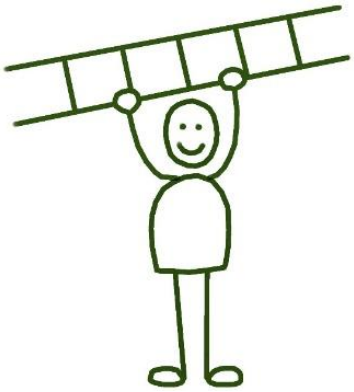
[1] IZA staat voor Integraal Zorgakkoord. IZA heeft als doel de zorg voor de toekomst goed, toegankelijk en betaalbaar te houden.

[2] ROAZ staat voor Regionaal Overleg Acute Zorgketen. Dit is een samenwerkingsverband van zorgorganisaties (ziekenhuizen, ambulancediensten, huisartsen, GGZ, GGD, etc.) in een regio om de organisatie, continuïteit en kwaliteit van spoedeisende zorg te garanderen.

[3] Het kennisuitwisselingstraject burgerparticipatie in domeinoverstijgende samenwerkingsverbanden was een subsidieronde van ZonMw binnen het JZOJP-programma: Juiste Zorg Op de Juiste Plek | ZonMw. Het doel van het kennisuitwisselingstraject is het delen van kennis en het bieden van handvatten voor het succesvol inzetten van burgerparticipatie.

Aan de slag met burgerparticipatie!

Hoofdstuk 2. Naar een gelijkwaardige samenwerking



Participatievorm

Samenwerkingsverbanden hanteerden verschillende vormen of bestuursstijlen. Deze bestuursstijlen zijn vaak in combinatie met elkaar toegepast en veranderden in de loop van het project. De vier interactieve bestuursstijlen[4] die de betrokkenheid van burgers beschrijven, zijn: faciliterend, samenwerkend, delegerend en participatief (Box 1).

Box 1 – De vier interactieve bestuursstijlen voor burgerparticipatie

Faciliterende bestuursstijl: burgers zijn initiatiefnemers en hebben het eigenaarschap. De invloed van burgers is maximaal. Zij nemen zelfstandig beslissingen en het samenwerkingsverband biedt inhoudelijk alle ruimte en faciliteert, bijvoorbeeld met deskundigheid of geld.

Samenwerkende bestuursstijl: burgers zijn samenwerkingspartners en hebben een gelijkwaardige rol ten opzichte van andere betrokkenen. Er is sprake van coproductie of cocreatie.

Delegerende bestuursstijl: burgers zijn medebeslissers. Het samenwerkingsverband bepaalt op hoofdlijnen het beleid, maar draagt bevoegdheden en verdere uitwerking over aan de burgers. Zij mogen binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen nemen.

Participerende bestuursstijl: burgers zijn adviseurs en hebben inspraak. Het samenwerkingsverband vraagt advies aan burgers en bepaalt wat er gebeurt. Het samenwerkingsverband geeft ruimte aan burgers om vroegtijdig mee te denken, ideeën aan te dragen en mee te discussiëren.

De elf samenwerkingsverbanden streefden naar een samenwerkende en faciliterende bestuursstijl. In de praktijk gebruikten zij verschillende stijlen naast en door elkaar, afhankelijk van wat paste, mogelijk was en aansloot bij het doel. De keuze voor een bestuursstijl hing sterk samen met de context en of hierop voortgebouwd kan worden. Hierin speelde onder andere mee:

- of er al burgerinitiatieven, netwerken en organisaties zijn;
- wat het onderwerp of de focus van burgerparticipatie is. Is het een vraagstuk dat burgers direct aanspreekt, zoals ouderenzorg, of is het een vraagstuk dat verder van hen afstaat, zoals acute zorg?;
- of een gevoel van verbondenheid aanwezig is waarin mensen elkaar kennen en ondersteunen;

[4] De interactieve bestuursstijlen zijn gebaseerd op de participatieladder van Pröpper, zoals beschreven door Movisie. De vier bovenste treden zijn uitgelegd in Box 1.

- of er een fysieke ruimte is waar burgers en professionals elkaar kunnen ontmoeten, bijvoorbeeld een wijkhuis.

Nieuwe samenwerkingsverbanden met burgerparticipatie kozen vaak voor een participerende of delegerende aanpak. Zij vroegen burgers om advies en betrokken hen bij het project, bijvoorbeeld via enquêtes, gesprekken of bijeenkomsten. Zo brachten zij de wensen en behoeften van burgers (en soms ook professionals) in kaart.

Samenwerkingsverbanden die al langer bestonden, pasten vaker een samenwerkende of faciliterende bestuursstijl toe. Een voorbeeld is Flevoland, waar burgers, ofwel buurtverbinders, op een faciliterende wijze ondersteund werden. Deze buurtverbinders hadden de regie over hun eigen burgerinitiatief.

Diversiteit

Diversiteit betekent dat samenwerkingsverbanden verschillende groepen betrekken, zoals cliënten, patiënten, ouderen, jongeren en mensen met uiteenlopende sociaaleconomische posities, culturele achtergronden en gezondheidsvaardigheden. De elf samenwerkingsverbanden letten vooral op leeftijd, gender, validiteit en professionele achtergrond van burgers. Etnische, culturele of migratieachtergrond kreeg minder aandacht, waardoor burgerparticipatie niet altijd representatief was voor alle burgers.

Samenwerkingsverbanden ervaarden diversiteit als een uitdaging, omdat het extra capaciteit vraagt. Bijvoorbeeld bij het organiseren van bijeenkomsten, zoals in de wijk Amby in Maastricht. Deze werksessies trokken vooral (een diversiteit aan) oudere burgers (Box 10).

Box 2 – Diversiteit in Maastricht

In Maastricht zijn werksessies georganiseerd tussen burgers en professionals uit zowel informele als formele kringen. In de werksessies leerden burgers en professionals elkaar kennen, wat de samenwerking bevorderde. Tijdens de werksessies was er een flexibele en lerende houding en zijn verschillende participatieve onderzoeksmethoden toegepast, afgestemd op de doelgroep. Er is bijvoorbeeld gevraagd hoe het voelt om oud te worden in Amby en wat ouderen nodig hebben op het gebied van wonen, zorg en welzijn om gezond oud te kunnen worden. Meer dan 400 burgers namen deel aan deze werksessies.

Samenwerkingsverbanden richtten zich vooral op het betrekken van bepaalde doelgroepen, zoals ouderen, of een wijk. Het ging hen hierbij niet primair om het realiseren van maximale diversiteit. In de Veenkoloniën is hierover gezegd: "*Diversiteit is* […] *niet benaderd als een afzonderlijk thema, maar*

als een integraal onderdeel van het versterken en borgen van gelijkwaardige bewonersparticipatie."[5] In de Veenkoloniën is aandacht besteed aan de verschillen tussen de provincies Groningen en Drenthe: burgers in Groningen voelden meer wantrouwen richting organisaties en de overheid dan in Drenthe. Dit kwam mogelijk door de negatieve ervaringen met de afhandeling van de aardbevingsproblematiek. Betrokkenen hebben dit erkend en gewerkt aan het opbouwen van vertrouwen.

Om burgers te bereiken en diversiteit te vergroten, maakten de samenwerkingsverbanden gebruik van bestaande netwerken en organisaties. In Twente is samengewerkt met onder andere een voetbalclub en de Stichting Ervaringsdeskundigen Handicap Borne. Dit zijn plekken en organisaties die voor burgers vertrouwd zijn: "*Plekken die al van nature een ontmoetingsplek zijn, hebben al hun eigen achterban; dat zijn mensen die wij anders nooit hadden kunnen bereiken*." Dit resulteerde zowel in een grotere diversiteit aan burgers als in een groter gevoel van verbondenheid, aldus betrokkenen.

In Flevoland stond inclusiviteit van mensen met een beperking centraal. Samen met de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland waren ervaringsdeskundigen gelijkwaardig betrokken in de projectgroep. Door inclusiviteit steeds mee te nemen in activiteiten voor professionals en burgers, is het een vast onderdeel geworden van alle georganiseerde initiatieven.

Kennis en competenties

Voor het vormgeven van burgerparticipatie hebben samenwerkingsverbanden kennis en competenties ontwikkeld en toegepast. Zo zijn de methoden (participatief) actieonderzoek[6], Deep Democracy[7], de ABCD-methode[8] en de PCDA-cyclus[9] toegepast. Deze methoden maakten het mogelijk flexibel in te springen op dat wat nodig was en rekening te houden met de werkwijze en het tempo van de burgerinitiatieven.

In Flevoland faciliteert het samenwerkingsverband burgerinitiatieven, onder andere met de ABCD-methode. De ABCD-methode geeft betrokkenen een gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid, waardoor zij zich veilig voelen om zich uit te spreken. Professionals raakten enthousiast over deze methode omdat deze bijdraagt aan een andere manier van denken: "*Dit is echt*

[5] Alle quotes in dit rapport komen uit sessies die de onderzoekers hebben gehouden met de elf samenwerkingsverbanden als onderdeel van het kennisuitwisselingstraject.
[6] In Participatief Actie Onderzoek (PAR) werken onderzoekers en andere betrokkenen (burgers, professionals) samen in vraagstukken te begrijpen en oplossen in een cyclisch proces.
[7] Deep Democracy is een methode die theorie en tools biedt voor inclusieve besluitvorming waarin gezorgd wordt dat ook minderheidsstemmen gehoord worden.
[8] Asset Based Community Development (ABCD) is een proces dat mensen samenbrengt om in hun buurt, wijk of dorp zelf en samen verandering teweeg te brengen.
[9] De PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act), is een vierstappenmodel voor continue verbetering.

anders kijken. Niet vanuit de koker van welzijn of gemeente, maar echt vanuit de burger." Burgers ervaarden dat de ondersteuning passend was en bijdroeg aan hun betrokkenheid en vertrouwen.

Het samenwerkingsverband in Midden-IJssel heeft de PCDA-cyclus ingezet om gezamenlijk te experimenteren en reflecteren. Zij hebben vervolgens verschillende methoden gebruikt, zoals de 'Fotostem' voor mensen met geheugenproblemen, de quickscan om ervaringen en ideeën van mensen met een verstandelijke beperking te verzamelen en een klantenpanel om adviezen van patiënten en burgers voor huisartsenpraktijken te inventariseren.

De samenwerkingsverbanden kregen ondersteuning bij het ontwikkelen van kennis en competenties. In Maastricht werd dit gedaan door een onafhankelijk adviesbureau (Box 3), in andere gevallen door onderzoekers van hogescholen of universiteiten. Daarnaast bood het kennisontwikkelingstraject ondersteuning (Bijlage 2). De onafhankelijke positie van de bureaus en onderzoekers werd door betrokkenen gewaardeerd, omdat dit de drempel verlaagde om met elkaar in gesprek te gaan. Over het kennisontwikkelingstraject werd gezegd dat de ondersteuning waardevol was en bijdroeg aan het continu verbeteren van het project: "*Het gesprek gaf nieuwe inzichten en bevestigde dat onze persoonlijke aanpak en het lef om te experimenteren effect hebben. Dat gaf energie en vertrouwen om dit verder door te zetten.*"

Box 3 – Onafhankelijke externe ondersteuning

De externe begeleiding van expertisebureau Warkhouse bestond uit een projectleider, een participatief actieonderzoeker en een communicatieadviseur, die ervaring hadden met burgerparticipatie. Zij ondersteunden de burgerwerkgroep bij het ontwikkelen van professionele kennis en vaardigheden. Dit zorgde ervoor dat de burgerwerkgroep *"meer zelfvertrouwen in eigen kunnen en talenten"* kreeg en zelfstandiger werd. Het gevolg was dat systeempartners de burgerwerkgroep steeds serieuzer namen en meer waardeerden. Warkhouse bracht structuur aan en bouwde bruggen tussen burgers en professionals op een prettige manier: *"Warkhouse is een externe partij zonder direct belang in het project, waardoor zij in staat is om onafhankelijk met iedereen in gesprek te gaan, van bewoners tot de gemeente."*

Aan de slag met burgerparticipatie!



Hoofdstuk 3. Werkzame elementen

De vijf werkzame elementen zijn:

- Wensen en behoeften inventariseren
- Een visie op burgerparticipatie ontwikkelen
- Eigenaarschap en verantwoordelijkheid vergroten
- Burgers en professionals verbinden
- Een flexibele houding en aanpak

Wensen en behoeften inventariseren

In de samenwerkingsverbanden startte burgerparticipatie vaak met het in kaart brengen van de wensen en behoeften, of het initiatief nu vanuit de burgers of professionals kwam. Hoe dit gebeurde, hing af van de context en het doel. Belangrijk was om goed naar elkaar te luisteren en elkaar te ontmoeten. Door burgers en professionals bewust te betrekken bij onderwerpen die hen aangingen, door hun ervaring, talent of interesse, ontstond er een gevoel van waardering en gelijkwaardigheid.

In Oegstgeest voerde het samenwerkingsverband deur-aan-deurgesprekken in de wijk. Ouderen werden op een informele en gastvrije wijze bereikt en betrokken bij het ontwikkelen van het welzijnsaanbod (Box 4).

Box 4 – Inventariseren wensen en behoeften

In Oegstgeest belden professionals aan bij ouderen in de wijken om een openhartig gesprek te voeren over hoe zij de wijk ervaren en of zij een rol voor zichzelf zien in de wijk. De komst van de professionals is van tevoren aangekondigd via een flyer. Er is met tientallen mensen aan de voordeur gesproken over thema's als woonplezier, burencontact en voorzieningen in de buurt. Professionals noteerden opmerkingen en ideeën van burgers en koppelden deze aan hen terug. Burgers waren positief over de persoonlijke uitnodigingen van professionals. Dit zorgde voor enthousiasme in het projectteam. De professionals merkten op dat een formele aanpak, zoals een uitnodiging in de vorm van een brief, veel minder respons oplevert. Een persoonlijke, informele benadering zorgde ervoor dat niet alleen de 'usual suspects' werden bereikt. De ervaring was dat ook burgers zonder professionele achtergrond en burgers in een kwetsbare positie of met minder zelfvertrouwen werden bereikt.

In Zoetermeer zijn dialoogsessies met ouderen georganiseerd om de al bestaande burgerinitiatieven en professionals te verbinden. De dialoogsessies, waaraan 60 ouderen hebben deelgenomen, waren een laagdrempelige en toegankelijke manier om kennis te maken met elkaar.

Om goed aan te sluiten bij de wensen en behoeften, vroeg dit van professionals en burgers om zich in elkaars wereld in te leven. In de praktijk ervaarden burgers dat professionals soms activiteiten vanuit het organisatieperspectief organiseerden, en niet voldoende rekening met hen hielden. Betrokkenen gaven aan dat het hielp om duidelijke en begrijpelijke taal te gebruiken. Een professional in Twente gaf een voorbeeld van 'professioneel' taalgebruik in de titel van een participatiehub: 'betere beleidsparticipatie vanuit de participatiewet', en zei hierover: "*Dat zit bewoners niet lekker, want zij voelen daardoor dat de beleidsmakers niet zien hoeveel goeds er al gebeurt.*" Een ander voorbeeld gegeven door een burger is: **"***We willen niet 'in onze kracht gezet' worden, maar dat zij de kracht die wij al hebben herkennen."*

Een visie op burgerparticipatie ontwikkelen

Een heldere, gedeelde visie op burgerparticipatie maakte duidelijk hoe burgers en professionals samen het proces vormgaven en besluiten namen. Zo'n visie hielp om doelen en verwachtingen te managen en te verduidelijken, zowel voor burgers als voor professionals.

Bij het ontwikkelen van een visie op burgerparticipatie ging het om vragen zoals 'Wat is burgerparticipatie?' en 'Welke vorm past bij dit samenwerkingsverband?' In nieuwe samenwerkingsverbanden had burgerparticipatie vaak (nog) geen vaste plek en moest de visie nog vorm krijgen. In bestaande samenwerkingsverbanden werd vaak al vanuit een visie gewerkt, waarin burgerparticipatie niet altijd onderdeel was. Daarnaast bepaalde het onderwerp, zoals bijvoorbeeld de toekomst van ouderenzorg, wat er mogelijk was op het gebied van burgerparticipatie.

In het samenwerkingsverband Noord-Nederland, dat net startte met burgerparticipatie, ontbrak nog een duidelijk gedeeld beeld over hoe burgerparticipatie in de acute zorg vorm te geven. Professionals merkten bovendien dat burgers weinig wisten over acute zorg en de rol die zij daarin konden spelen (Box 5). Acute zorg is een specialistisch zorgdomein met een "*sterk professioneel karakter*", dat niet altijd aansluit bij de leefwereld van burgers. Dit vroeg tijd om met elkaar het gesprek aan te gaan en van elkaar te leren. Om dit te bevorderen, werden twee inwonersbijeenkomsten georganiseerd. Professionals pasten hun verwachtingen, tempo en planning aan de behoeften van de burgers aan.

Box 5 – De acute zorg in Noord-Nederland - een uitdagende context voor burgerparticipatie

Hoewel de wens om meer burgerparticipatie toe te passen bij veel *ROAZ*-partners aanwezig was, bleek er in de praktijk nog weinig draagvlak voor te zijn. Dit kwam doordat onduidelijk was wat burgerparticipatie inhoudt en in welke vorm deze in de acute zorg volgens professionals waardevol kan zijn. Efficiëntie en professionele ijkpunten zijn een prioriteit in de acute zorg. *"Dat is een drempel die we moesten zien te verlagen. Burgerparticipatie lijkt voor vele partijen binnen het netwerk een ingewikkeld en vertragend onderdeel."* Veel *ROAZ*-partners hebben ervaringen met burgerparticipatie waarbij zij de inbreng van burgers niet waardevol vonden, omdat deze over de zorg in bredere zin ging, en niet specifiek over acute zorg. *"De grens tussen wat acuut is en wat niet vervaagt doordat mensen over hun huisarts gaan praten.* […] *Het heeft namelijk invloed op elkaar en mensen zien het als één geheel."*

Door de uitwisseling van informatie groeiden het begrip en de openheid voor burgerparticipatie. Dit leidde tot draagvlak: veertien burgers gaven aan open te staan voor burgerparticipatie, waarna een burgergroep voor toekomstige betrokkenheid werd samengesteld.

Het (verder) ontwikkelen van een visie op passende burgerparticipatie was een waardevol proces. Professionals en burgers waardeerden de uitwisseling van informatie: "*Er ontstaat een gesprek over welke prioriteit burgerparticipatie heeft.*" Wel vroeg dit tijd, capaciteit en soms training voor zowel burgers als professionals. Van professionals werd vereist dat zij ruimte boden aan de stem van burgers, hen verantwoordelijkheden gaven en een passende beloning of waardering boden.

Eigenaarschap en verantwoordelijkheid vergroten

Het vergroten van eigenaarschap en verantwoordelijkheid zorgde ervoor dat zowel burgers als professionals actiever meedoen. Dit versterkte de betrokkenheid, waardering en gelijkwaardigheid in de samenwerking. Hoe dit te bereiken?

- Urgentie en overzicht: een gevoel van urgentie creëren, duidelijkheid geven over wat er speelt en regelmatig terugkoppelen.
- Wederzijds begrip: inzicht krijgen in elkaars context, rollen, taken en verwachtingen. Dit is een proces dat draait om open communicatie en duidelijkheid.

Het vergroten van eigenaarschap en verantwoordelijkheid is een proces. In de Veenkoloniën zijn tijdens gezamenlijke sessies eerst de barrières voor gelijkwaardige burgerparticipatie in kaart gebracht (Box 6). Vervolgens werkten burgers en professionals in workshops, bijeenkomsten, interviews en een focusgroep aan mogelijke oplossingen.

Box 6 – Barrières voor gelijkwaardige burgerparticipatie in de Veenkoloniën

- Machtsongelijkheid tussen burgers en professionals. Professionals, zoals zorgverleners en beleidsmakers, beschikken vaak over formele autoriteit, middelen en specialistische kennis: "*Zij bedenken de plannen die voor de inwoners helemaal niet werken.*"
- Hiërarchie tussen ervaringskennis en professionele of wetenschappelijke kennis: *"Ervaringskennis wordt vaak onderschat of niet volledig benut in besluitvormingsprocessen, professionele contexten of academische omgevingen."*
- Een gebrek aan vertrouwen in overheden of systeempartijen bij burgers: *"Bewoners kunnen wantrouwig staan tegenover professionals, vooral als ze negatieve ervaringen hebben gehad met autoriteiten, of als ze zich eerder buitengesloten voelden van besluitvormingsprocessen."*
- Sociale en culturele verschillen tussen burgers en professionals, waaronder bureaucratische belemmeringen: *"Beleidsmakers willen graag het hele plannetje al hebben, je moet het eindresultaat al benoemen. Zij moeten leveren. En met bewoners werken is veel meer organisch, volgend. En dat is voor heel veel beleidsmakers doodeng."*
- Wisselende betrokkenheid van burgers. Niet alle bewoners zijn even actief en betrokken. Dit heeft te maken met tijdgebrek, onverschilligheid, slechte ervaringen, sociale uitsluiting, gebrek aan vertrouwen in de overheid, of een gebrek aan informatie.

Twee belangrijke, met elkaar verbonden oplossingsrichtingen kwamen naar voren: 1) het bouwen van vertrouwen. Dit vormt de basis voor samenwerking en het formuleren van een gemeenschappelijk doel en 2) respect voor de verschillen tussen burgers en professionals. Voor beide geldt dat er ruimte en tijd nodig zijn.

Het hielp als dezelfde personen betrokken blijven bij de samenwerking. Wisselende betrokkenheid van burgers en professionals belemmerde het ontwikkelen van een gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid. Nieuwe mensen moesten zich inwerken en hadden niet altijd affiniteit met burgerparticipatie. Dit is onder andere zo ervaren in Achterveld, waar vier mensen bij systeempartijen zoals de gemeente in een half jaar tijd zijn weggegaan: "*En dan beginnen weer nieuwe mensen en dan delen ze alles weer nieuw in*." Dit zorgde er volgens de betrokkenen voor dat de systeempartners weinig eigenaarschap voelden.

Burgers en professionals verbinden

Het actief verbinden van burgers en professionals, ook wel het verbinden van de leef- en systeemwereld genoemd, was essentieel voor burgerparticipatie. Dit betekende persoonlijk contact waardoor burgers en professionals elkaar leerden kennen, kennis deelden en successen vierden. Zo ontstond een gevoel van verbondenheid, waarbij alle betrokkenen de meerwaarde van participatie inzagen en vraaggerichter werkten. Daarnaast droeg dit bij aan een verandering in de mindset van professionals en burgers. Of dit lukte, hing ook af van de context en de bestaande cultuur. Het organiseren van ontmoetingsmomenten en het benutten van bestaande netwerken hielpen om de afstemming en samenwerking te verbeteren.

Ontmoeting tussen burgers en professionals bouwde respect en wederzijds begrip op. Dit gebeurde door actief naar elkaar te luisteren, nieuwsgierig te zijn, jezelf kwetsbaar op te stellen, een veilige omgeving te creëren en open te communiceren. In de Veenkoloniën bleek dat het erkennen van verschillen waardevol is. Ieders unieke perspectief draagt bij aan een rijker resultaat: "*Ik zie ook bewonersinitiatieven die de systeemwereld gaan kopiëren om daar invloed te krijgen. Terwijl ik denk: wat zonde, want het ging juist over die leefwereld*."

In Achterveld werden activiteiten georganiseerd om formele en informele partijen te verbinden, bijvoorbeeld een inspiratiemarkt (Box 7) en de optrommelactie[10], waar professionals en burgers elkaar hebben ontmoet en het gesprek zijn aangegaan over belangrijke thema's.

[10] Optrommelen is een bestaande interventie om te inventariseren wat er in een dorp of wijk speelt. Bijvoorbeeld welke onderwerpen mensen belangrijk vinden. Mensen worden ook gevraagd of zij een bijdrage willen leveren aan bijvoorbeeld activiteiten. Mensen vullen formuliertjes in, doen deze in trommeltjes die vervolgens van huis tot huis worden doorgegeven.

Box 7 – Inspiratiemarkt in Achterveld

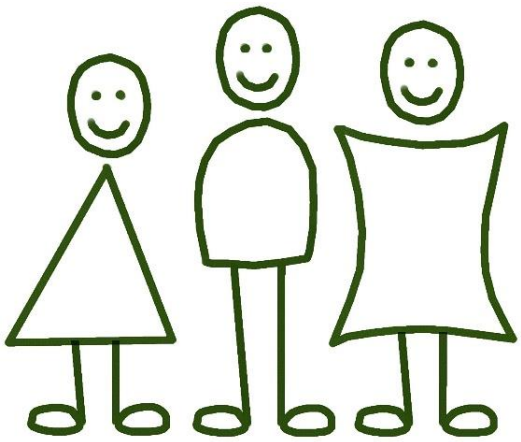
In Achterveld is een 'We doen het samen in Achterveld'-ontmoetingsdag georganiseerd met een inspiratiemarkt met marktkraampjes van samenwerkingspartners. Tijdens deze dag hebben professionals en burgers elkaar ontmoet en zijn zij het gesprek aangegaan over thema's zoals 'fijn wonen', valpreventie, burenhulp, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Burgers konden vragen stellen en kregen tips van partners. Er waren 100 deelnemers, inclusief mindervalide burgers en verzorgers. Bijkomende positieve effecten waren meer interactie tussen de kraamhouders van zorgprofessionals uit de formele en informele zorg, vergroot eigenaarschap bij partners, een verstevigd netwerk en een aantal burgers die zich als vrijwilliger aanmeldden bij organisaties. Deze ontmoetingen droegen bij aan een actievere houding van zowel professionals als burgers: "*Je ziet dat als je partijen bij elkaar brengt, er steeds meer ontstaat. En we langzaam tot het geloof in een gezamenlijk doel zijn gekomen*".

Wanneer verschillende partijen elkaar ontmoetten, werd de verbinding tussen hen tastbaar. Het liet zien dat iedereen deel uitmaakte van iets groters: een gevoel van verbondenheid of collectiviteit. Dit versterkte het gevoel dat men er niet alleen voor stond, maar samen bouwde aan een gezamenlijke beweging. Zo groeide niet alleen de betrokkenheid, maar ook het idee dat iedereen bijdraagt. In Twente werd dit gevoel van verbondenheid omschreven als noaberschap, een cultuur waarin burgers elkaar ondersteunen (Box 8).

Box 8 – Een gevoel van noaberschap vindt doorwerking in formele processen

In Twente speelde de lokale cultuur van noaberschap, het gemeenschapsgevoel waarin mensen elkaar helpen, een cruciale rol. Deze cultuur versterkte de intrinsieke motivatie van zowel burgers als professionals om bij te dragen aan de lokale gemeenschap. Hierdoor bestonden er al verschillende burgerinitiatieven in Twente. Deze initiatieven werkten al jaren samen en bundelden zich in 2019 formeel onder de coöperatie Twentse Noabers. In de loop der jaren groeide het netwerk van burgerinitiatieven, en breidde het zich uit met onder andere patiëntenraden en de WMO-raad. Zo raakte een brede en diverse groep burgers uit Twente betrokken. Dit leidde tot meer zichtbaarheid, betere kennisdeling en een efficiëntere werkwijze. Het resultaat: een groot, hecht netwerk dat formele ondersteuning en samenwerking mogelijk maakte. Dit bleek essentieel, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van subsidie en het succesvol ondersteunen van burgerinitiatieven: "*Zonder die hulp was het vaak niet gelukt; daar lopen veel initiatieven op stuk*." Ook de goede relaties met lokale organisaties gaven het noaberschapsgevoel een formele invulling. Veel bestuurders steunen burgerparticipatie actief. Wel verloopt de samenwerking minder soepel met partners waarbij dit gemeenschapsgevoel minder sterk leeft.

Soms was er echter een mismatch tussen de cultuur van burgerinitiatieven en die van de systeemwereld, zoals bij zorgverzekeraars. Zij vroegen om meetbare effecten, terwijl burgers het moeilijk vonden om de uitkomsten van participatie in cijfers te vatten. In Twente leidde dit tot spanning: zorgverzekeraars wilden concrete resultaten, maar burgerinitiatieven voelden zich ongemakkelijk bij het doen van beloftes op basis van geschatte cijfers. Zij zagen dit als bewuste onbekwaamheid, het onvermogen om de waarde van burgerparticipatie op een andere manier te erkennen. Dit maakte het lastig om systeempartners te betrekken.



Regelmatige ontmoetingen tussen burgers en professionals, het delen van kennis en het vieren van successen versterkten het gevoel van verbondenheid. Door vooruitgang zichtbaar te maken en te delen, ontstond er een gevoel van trots op wat samen was bereikt. Het delen van successen motiveerde, versterkte het vertrouwen in elkaars inzet en inspireerde om verder samen te werken.

Succesvolle voorbeelden zijn de 'Dag van het Twentse Burgerinitiatief', waar (kleine) successen werden gevierd. Ook de monitoring- en evaluatiesessies van het kennisuitwisselingstraject werden als succesvol ervaren, omdat ze lieten zien wat er al bereikt was.

Een succes in Groningen was dat ervaringsdeskundigen officieel onderdeel werden van het samenwerkingsverband. Dit vergrootte de zichtbaarheid en legitimiteit van het samenwerkingsverband en daarmee de betrokkenheid van zowel burgers als systeempartijen (Box 9).

Box 9 – Zichtbaarheid en legitimiteit brengt de bal aan het rollen in Groningen

Het samenwerkingsverband in Groningen werd gecoördineerd door InBegrepen, een coöperatie van onder andere zzp-ervaringsdeskundigen, (ex-)cliënten en vrijwilligers uit verschillende domeinen, waaronder de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Gelijk bij de start werd de betrokkenheid van de ervaringsdeskundigen in het samenwerkingsverband stevig neergezet, van één naar twee posities. Deze betrokkenheid werkte als een *"katalysator" voor "de deelname van burgers aan het samenwerkingsverband"* en het op de kaart zetten van ervaringsdeskundigheid. Ook nam het vertrouwen van systeempartners in het samenwerkingsverband toe toen InBegrepen de rol als kartrekker had. Dit verhoogde de legitimiteit en zichtbaarheid van InBegrepen en het samenwerkingsverband. Een gevolg was bijvoorbeeld dat zorgverzekeraar Menzis aan InBegrepen vroeg om mee te schrijven aan het Regioplan Mentaal Gezond Groningen met een hoofdstuk over ervaringsdeskundigheid.

Flexibele houding en aanpak

Een flexibele aanpak en houding betekenden dat er ruimte was om samen te leren. De kenmerken van een flexibele en lerende houding, naar voren gekomen in de samenwerkingsverbanden, staan in Box 10.

Box 10 – Flexibele en lerende houding

Uit sessies met de samenwerkingsverbanden kwamen de volgende kenmerken van een flexibele en lerende houding bij burgerparticipatie:

- Een werkwijze, waarbij rekening gehouden wordt met verschillen tussen burgers en professionals in werktempo, verwachtingen en taalgebruik, en waarin aanpassingen worden gemaakt waar nodig.
- Aansluiten bij burgers, door hen bijvoorbeeld op een informele wijze te benaderen. Dit kan via professionals, vertrouwde locaties, verenigingen of organisaties, en via al betrokken burgers: zij kunnen andere burgers vragen of meenemen naar activiteiten.
- Het bespreekbaar maken van bijvoorbeeld (gelijkwaardige) burgerparticipatie, ook als er barrières zijn.
- Het aanbieden van concrete plezierige activiteiten, bijeenkomsten, trainingen en participatieve methoden.
- Zorg dragen voor een veilige en plezierige sfeer en bijvoorbeeld eten en drinken aanbieden.
- Het 'durven' je kwetsbaar en flexibel op te stellen.

Een voorbeeld van flexibiliteit is het samenwerkingsverband in Groningen, dat als doel had om burgerparticipatie in te zetten om de wachtlijstproblematiek aan te pakken. Oorspronkelijke doelstellingen, zoals het organiseren van herstelgroepen voor wachtenden op de wachtlijst, werden niet gehaald. Wel is het gelukt om burgerparticipatie te verstevigen en te borgen binnen het samenwerkingsverband *Gezond Groningen*. Een betrokkene hierover: *"Een aantal zaken zijn niet gelopen zoals gehoopt, andere beter dan gehoopt, ondertussen ontzettend veel opgehaald waar we mee verder kunnen."* Ondanks dat, of juist hierom, ervaarde deze betrokkene het project als succesvol: *"We beschouwen dit project als een groot succes, maar niet in de richting waaraan we oorspronkelijk dachten."*

Een lerende houding vroeg van professionals (en burgers) dat zij zonder strakke kaders en planningen hun werk konden doen. Ook kon het zijn dat zij andere dingen deden dan zij van plan waren of die hun organisatie van hen verwachte. Professionals ervaarden dat dit kan voelen als 'tegen de stroom ingaan'. Tegelijkertijd zorgde deze flexibiliteit voor een veilige omgeving waarin burgers zich durfden uit te spreken en de regie over hun eigen initiatieven namen, zoals bijvoorbeeld in Oegstgeest (Box 11). Daarentegen was de ervaring in Twente dat een weinig open of weinig flexibele houding bij professionals een negatief effect kan hebben: *"Veel activiteiten vanuit de overheid hebben een 'professionalsperspectief'. Volgens burgers zijn beleidsmakers onvoldoende bekend met bestaande burgerinitiatieven en hun waarde; zij streven slechts beleidsdoelen na en gaan uit van de onkunde van burgers."*

Box 11 – Lef hebben en durven

In Oegstgeest werd burgerparticipatie geïnitieerd door een zorg/welzijnsorganisatie. Het samenwerkingsverband organiseerde verschillende activiteiten, onder andere over valpreventie. Professionals schreven een formele brief over het project om ouderen te bereiken. Dit voelde voor professionals als een "stap teruggaan in burgerparticipatie" omdat dit niet samen met burgers was besloten. Omdat deze formele benadering niet effectief was, reflecteerden ze op hun visie op burgerparticipatie en het handelen binnen het samenwerkingsverband en experimenteerden ze met wervingsmethoden. Dit resulteerde in nieuwe wervingsmethoden, het centraal stellen van de behoeften en voorkeuren van burgers, en flexibel durven zijn tijdens bijeenkomsten. Een voorbeeld is dat zij tijdens een bijeenkomst het vooraf bedachte thema, valpreventie, hebben losgelaten. Ouderen hadden meer behoefte aan het uitwisselen van kennis. Voor professionals betekent het loslaten van hun eigen ideeën dat zij meer leerden over het taalgebruik van ouderen en de behoeften van ouderen: "*pet van de bewoners opzetten*". Ook durfden zij zich kwetsbaar op te stellen: "*Je hoeft maar twintig seconden lef te hebben en te durven*".

De dorpsondersteuner in Achterveld sloot aan bij de krachten, mogelijkheden, energie en het tempo van de burgers zelf. Zij verwoordde dit als volgt: *"Ik wil graag sneller gaan, maar dat gaat niet in het proces: zij beslissen"* en *"Ik denk dat je ook heel erg vertrouwen moet hebben dat mensen ook echt wel dingen oppakken soms en dat er veel meer gebeurt dan dat je weet."* Ze bood burgers vooral ondersteuning, waardoor het eigenaarschap van de initiatieven bij de burgers bleef.

Aan de slag met burgerparticipatie!

Hoofdstuk 4. Borging van burgerparticipatie



Bij de elf samenwerkingsverbanden vond het werken aan de borging vooral plaats in het laatste jaar van het project, toen het einde van de financiering in zicht kwam. Een beperkt aantal samenwerkingsverbanden heeft structurele financiering en/of juridische borging gerealiseerd. Borging kende zes verschillende strategieën die samenwerkingsverbanden in combinatie hebben ingezet: (1) sleutelpersonen, (2) infrastructuur, (3) kennisdeling en training, (4) beleidsverankering, (5) juridische borging, en (6) financiële duurzaamheid.

Sleutelpersonen

In de samenwerkingsverbanden speelden specifieke personen een sleutelrol bij het borgen van participatie. Deze sleutelfiguren kunnen projectleiders zijn, dorpsverbinders (Achterveld), buurtverbinders (Flevoland), burgerbestuurders (Zoetermeer) of consulenten ouderenzorg (Maastricht). Zij waren verbinders of bruggenbouwers tussen burgers aan de ene kant en professionals aan de andere kant. De sleutelfiguren droegen zorg voor continuïteit, zij konden een trekkersrol vervullen bij het (verder) ontwikkelen van een visie op burgerparticipatie en het verankeren daarvan in beleid. In Flevoland kregen buurtverbinders een opleidingstraject met als doel om langdurig actief te blijven. Dit werd ondersteund door een intentieverklaring (Box 12).

Box 12 – Buurtverbinders in Flevoland

Het samenwerkingsverband Samen Buurten in Flevoland had als doel om burgers actief te betrekken bij het versterken en verduurzamen van burgerinitiatieven in hun eigen leefomgeving. In praktijklabs, waar burgers en professionals samenwerkten, werden burgers opgeleid tot buurtverbinders. Deze buurtverbinders namen de regie over eigen burgerinitiatieven, begeleiden andere burgers en stimuleren ontmoeting, eigenaarschap en inclusie. Zij vormen een belangrijke pijler in de borging van Samen Buurten. Burgers waardeerden de praktijklabs: *“De praktijklabs van Samen Buurten waren echt heel inspirerend om te volgen.* [...] *Ik heb direct bij meerdere buurtbewoners aangegeven dat zij zich ook moeten inschrijven. Dan kunnen we met z’n allen stappen maken en niet alleen ik”.* Om overeenstemming te bereiken over verwachtingen en de duur van de inzet van burgers, worden intentieverklaringen opgesteld.

Infrastructuur

Infrastructuur, ofwel het geheel van voorzieningen, (terugkerende) activiteiten en netwerken, droeg bij aan de continuïteit, het draagvlak en de borging van burgerparticipatie. Deze infrastructuur kan bestaan uit:

- Fysieke ontmoetingsplekken, zoals een buurthuis
- Bijeenkomsten, zoals bestuursoverleg, werkgroepen, praktijklabs en seminars
- Digitale platforms, zoals sociale media en WhatsApp-groepen
- Bredere netwerken, zoals participatiehubs, andere (regionale) samenwerkingsverbanden en Nederland Zorgt Voor Elkaar (NLZVE)

Deze infrastructuren faciliteerden ontmoeting, communicatie en het vastleggen van afspraken. Dit bood een basis voor het voortzetten van initiatieven na afloop van projectfinanciering. Verschillende samenwerkingsverbanden hebben zich aangesloten bij bredere netwerken om hun positie te versterken. Bijvoorbeeld het samenwerkingsverband in de Veenkoloniën heeft zich aangesloten bij het 'Drents Collectief'. En Midden-IJssel heeft aansluiting gezocht bij een participatiehub om de opbrengsten van het project te delen en te borgen.

Kennisdeling en training

Kennisdeling en training vonden op verschillende manieren plaats. Kennis werd gedeeld via bijeenkomsten, sociale media, informele gesprekken en soms via de lokale pers. Kennisdeling betrof zowel impliciete als expliciete kennis. Impliciete kennis is vaak onuitgesproken kennis zoals ervaringskennis. Bijvoorbeeld: mensen die zelf in armoede leven of hebben geleefd, weten wat dit betekent voor anderen in dezelfde situatie. Expliciete kennis kan vastgelegd of gedocumenteerd worden, bijvoorbeeld via handreikingen, routekaarten, een blauwdruk en publicaties.

Training draagt bij aan duurzame borging door sleutelpersonen, burgers en professionals op te leiden, bijvoorbeeld in het versterken van participatievaardigheden. Door kennisoverdracht kunnen anderen voortbouwen op deze kennis en inzichten. Zo wordt voorkomen dat de voortgang van een samenwerkingsverband afhankelijk blijft van enkele personen. Binnen de samenwerkingsverbanden werd training vaak verzorgd in samenwerking met adviesbureaus, onderwijs- en onderzoeksinstellingen (Box 13).

Box 13 – Training

In Midden-IJssel is een training ontwikkeld in samenwerking met adviesbureau voor participatie INVOLV. Het doel van deze training is om burgers voor te bereiden op hun participatierol en betrokkenheid. De inhoud en vorm van de training zijn gebaseerd op de wensen en behoeften van burgers. Bijvoorbeeld: onder welke voorwaarden zij willen participeren en wat zij nodig hebben om zich voor een bepaalde tijd te committeren aan de doelen. Op basis van deze training is een kort opleidingstraject voor burgers opgezet dat bestaat uit onlinebijeenkomsten.

Beleidsverankering

Duurzame borging (of verankering) vroeg om structurele inbedding van burgerparticipatie in beleid en het juridisch vastleggen daarvan. Beleidsverankering zorgde ervoor dat burgerparticipatie een vast en vanzelfsprekend onderdeel wordt van de werkwijze van samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld de Senior Green Tour in Zoetermeer (Box 14). Dit voorkomt de afhankelijkheid van de wisseling van individuele personen en de tijdelijkheid van projecten. In Drenthe is de ervaring dat het hebben van bestuurlijk commitment een randvoorwaarde is die alleen werkt in combinatie met een duidelijke visie op burgerparticipatie, goede ondersteuning en een sterke organisatiestructuur.

Box 14 – Beleidsverankering

In Zoetermeer is borging in het beleid vastgesteld met het certificaat Senior Green Tour. Het certificaat stelt eisen aan de toegankelijkheid, infrastructuur en samenwerking tussen overheid en inwoners. Hiermee wordt burgerparticipatie formeel erkend en opgenomen in gemeentelijke processen. Burgerparticipatie, in de vorm van 'De Kamer van Inwoners' heeft een vaste plek aan de bestuurlijke tafel. Dit certificaat is gekoppeld aan het Regioplan Haaglanden en ingebed in de Vereniging Gezondheidsregio Zoetermeer.

Juridische borging

Juridische borging betekent dat afspraken over burgerparticipatie vastgelegd en beschermd worden, dat betrokkenen zich hieraan moeten houden en dat de rolverdeling van overheid, organisaties en burgers duidelijk is. Een voorbeeld van juridische borging is een coöperatie zoals in Twente, waarin ongeveer 30 burgerinitiatieven vertegenwoordigd zijn. Een andere mogelijkheid is een stichting, zoals in de Veenkoloniën (Box 15). In Maastricht is verkend of een flitscoöperatie[11] een mogelijke rechtsvorm is.

Box 15 – Een stichting als rechtsvorm

In de Veenkoloniën hebben burgerinitiatieven zich in de stichting 'Kracht van de Veenkoloniën' gebundeld om kennis te delen en de kracht en initiatieven van de bewoners in de regio te verbeteren. Door regionale burgerinitiatieven formeel te verenigen in een stichting, ontstond een krachtigere, gezamenlijke stem van burgers en een 'gelijkwaardige' positie voor andere partijen: "*Door de positie die wij inmiddels hebben verworven en doordat onze kennis en ervaring worden gewaardeerd, worden wij steeds meer gezien als een serieuze en gelijkwaardige samenwerkingspartner die ook passend wordt gefaciliteerd*."

[11] Een coöperatie is een vereniging of onderneming die eigendom is van de leden en werkt voor de leden. Een flitscoöperatie is een coöperatie waarbij het oprichtingsproces versneld (in een week) kan worden doorlopen. Deze vorm sluit goed aan bij burgerinitiatieven, omdat de details stapsgewijs in de praktijk vormgegeven worden, en een half jaar tot twee jaar later in de statuten vastgelegd kunnen worden.

Financiële duurzaamheid

Samenwerkingsverbanden zetten zich in om financiering te regelen, onder andere door subsidievoorstellen, fondsenwerving en samenwerking met gemeenten en zorgverzekeraars. Echter, het werven van financiering vraagt tijd en capaciteit en het succes is wisselend en vaak voor enkele jaren, waardoor er onzekerheid ontstaat over het voorbestaan. Er zijn verschillende strategieën toegepast om financiering te borgen, zoals een SPUK/DOS-aanvraag[12] een IZA-aanvraag, en het aansluiten bij andere projecten of organisaties. In Achterveld is een dorpsverbinder gefinancierd vanuit SPUK/DOS. In Twente is financiering geborgd via een IZA-aanvraag en structurele middelen vanuit een regionale coalitie. Evenals het realiseren van borging in beleid en juridische borging is het realiseren van financiering afhankelijk van persoonlijke inzet, en daarmee is er het risico dat burgerparticipatie wegvalt bij wisseling van de trekkers of na afloop van projectfinanciering.

[12] Een SPUK DOS (Specifieke uitkering domeinoverstijgend samenwerken) kunnen gemeenten aanvragen bij de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen voor financiële steun om samenwerking tussen zorg, welzijn en wonen te bevorderen.

Aan de slag met burgerparticipatie!

Hoofdstuk 5. Aanbevelingen voor samenwerkingsverbanden

- **Gebruik de verschillende bestuursstijlen in combinatie.** Elke bestuursstijl heeft waarde en bestuursstijlen kunnen in de loop der tijd veranderen. Het is een dynamisch proces, waarin flexibel ingespeeld kan worden op dat wat nodig is en gaandeweg gebouwd kan worden aan gedeeld eigenaarschap en een gevoel van verantwoordelijkheid.
    - Een faciliterende bestuursstijl om burgerinitiatieven te ondersteunen
    - Een samenwerkende bestuursstijl om burgers actief te betrekken in het samenwerkingsverband
    - Een participerende of delegerende bestuursstijl om wensen en behoeften van burgers te inventariseren

- **Experimenteer met diverse benaderingen om burgers te bereiken.** Maak gebruik van bestaande netwerken, (lokale) organisaties en verenigingen die in contact staan met bijvoorbeeld mensen in een kwetsbare positie, mensen met een migratieachtergrond, burgers met een chronische aandoening en ouderen. Een persoonlijke of via-via-benadering werkt vaak het beste. Ook sociale media kunnen bijdragen aan het bereiken van diverse mensen.

- **Reserveer tijd en capaciteit voor specifieke groepen.** Het bereiken van specifieke groepen vraagt om maatwerk, het winnen van vertrouwen en aandacht voor hun wensen en behoeften. Het kan effectiever en een keuze zijn om een hele wijk te benaderen en op deze wijze inclusief te werken. Houd er rekening mee dat bepaalde groepen zich mogelijk niet aangesproken voelen, bijvoorbeeld mensen met een migratieachtergrond.

- **Werk contextsensitief en bouw voort op wat er al is.** Wat werkt, hangt af van de specifieke situatie: bestaande organisaties en netwerken, cultuur, regels en ervaringen van betrokkenen (burgers, professionals, beleidsmakers). Maak gebruik van wat er al is, zoals ontmoetingsplekken, netwerken en burgerinitiatieven. Sluit aan bij de thema's die voor hen belangrijk zijn. Versterk dit met regelmatige, verbindende contactmomenten. Succes zit vooral in de aansluiting bij betrokkenen en samen verder gaan.

- **Ontwikkel en deel een visie op burgerparticipatie en laat deze meegroeien.** Een duidelijke visie helpt bij het vormgeven van burgerparticipatie en schept helderheid. Een visie vraagt tijd om samen te ontwikkelen en kan veranderen naarmate het project vordert. Wat in het begin past, hoeft later niet meer te passen. Betrek burgers, professionals en organisaties bij het (verder) ontwikkelen en delen van de visie, bijvoorbeeld door dit regelmatig op de agenda te zetten, een communicatieplan te ontwikkelen, activiteiten te organiseren (bijvoorbeeld deur-

aan-deur gesprekken, inspiratiemarkt) of afspraken te maken met burgers over hun betrokkenheid. Dit draagt bij aan een gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid bij zowel professionals als bij burgers.

- **Organiseer structurele, verbindende contactmomenten, fysiek en/of online.** Regelmatige bijeenkomsten, zoals leergemeenschappen, communityfeesten, trainingen of een inspiratiemarkt, vergroten wederzijds begrip, verbondenheid en gedeeld eigenaarschap. Een online platform (website of app) maakt het mogelijk om kennis en ervaringen (zoals routekaarten of werkvormen) te delen en up-to-date te houden. Dit zorgt voor inclusiviteit (mensen ontmoeten elkaar) en duurzaamheid (kennis blijft beschikbaar). Een betrokkene schrijft: "*Het is bijna te simpel om te typen, maar nodig mensen gewoon uit.*"
- **Wees flexibel en blijf leren.** Om burgerparticipatie succesvol te maken, is het cruciaal om voortdurend samen te leren:
  - Verdiep jezelf in het standpunt van de ander: elk perspectief telt. Burgerinitiatieven hoeven geen professionele organisaties te zijn en vice versa.
  - Benut de talenten en ervaringskennis van burgers. Luister actief, geef ruimte voor verschillende tempo's, creëer een veilige omgeving voor burgers en professionals.
  - Zet werkwijzen flexibel en op maat in om nieuwe groepen te betrekken en kies hierin voor inclusieve werkwijzen passend bij de context, zoals Deep Democracy.
  - Gebruik heldere, inclusieve taal.
  - Schakel zo mogelijk ondersteuning in van een externe organisatie of een netwerk.
  - Vier (kleine) successen en onderhoud het contact met betrokkenen. Dit vergroot begrip, scherpt gedeelde doelen aan en stimuleert betrokkenheid.

- **Geef ruimte om burgerparticipatie te faciliteren.** Het realiseren van burgerparticipatie en het vergroten van eigenaarschap en verantwoordelijkheid betekenen dat de rollen van burgers en professionals veranderen. De professional verschuift van een sturende rol naar een samenwerkende of faciliterende rol. Dit vraagt ruimte om de planning en de werkwijze aan te passen.

- **Versterk de verbinding met andere burgerparticipatieprojecten en zet (landelijke) kennisdeling voort.** Dit kan door aansluiting te zoeken bij participatiehubs, regionale samenwerkingsverbanden, het Integrale Zorgakkoord, Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE) en expertisebureaus zoals INVOLV en Warkhouse. De uitwisseling van kennis en ervaringen tussen samenwerkingsverbanden heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Dit verdient voortzetting, met name rond onderwerpen die blijvende aandacht vragen:
  - Verschillen in taalgebruik tussen burgers en professionals.
  - Weerstand van professionals tegen methoden van burgerparticipatie of onderwerpen aangedragen door burgers.
  - Concurrentiegevoel en belangenconflicten tussen burgerparticipatieprojecten en burgerinitiatieven.

    - Uitdagingen bij het meten en uitleggen van de waarde van burgerparticipatie.
    - Beperkte tijd en motivatie van burgers en professionals.
    - Het verbinden van burgers met beleidsthema's en professionals met thema's uit de leefwereld van burgers.

- **Veranker burgerparticipatie in beleid.** Leg de visie en werkwijzen voor burgerparticipatie vast. Wanneer formele partijen en samenwerkingen burgerparticipatie opnemen in hun beleid, ontstaan structurele steun en borging. Dit vraagt investeringen in relatiebeheer, cultuurverandering en beleidsverankering. Meet succes aan procesindicatoren zoals continuïteit van overlegstructuren, formele beleidsverankering en inclusie van groepen in een kwetsbare positie. Voorbeelden van burgerparticipatie in beleid:
    - Burgerparticipatie is een vast punt op de agenda.
    - Burgers zijn lid van het bestuur.
    - Een adviesorgaan van burgers, zoals een klankbordgroep of burgerwerkgroep.
    - Bestuurlijke commitment voor burgerparticipatie.
- **Bundel burgerinitiatieven in een formele rechtsvorm**. Een formele rechtsvorm is bijvoorbeeld een stichting of (flits)coöperatie. Voordelen van een rechtsvorm zijn:
    - Betere samenwerking en borging van initiatieven.
    - Verhoogt de legitimiteit van het samenwerkingsverband.
    - Versterkt verantwoordelijkheidsgevoel en collectieve identiteit.
    - Makkelijker toegang tot financiering.

- **Zet in op structurele financiering**. Versterk samenwerking door mogelijkheden te verkennen met bestaande partners, zoals convenanten via RCOAK of Regioplannen. Zorgverzekeraars zijn vaak sleutelpartners. Deel successen om nieuwe partners te trekken en veranker beleid, bijvoorbeeld via IZA-trajecten of een businesscase. Zo creëer je een duurzame basis.

Bijlage 1. De elf samenwerkingsverbanden

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de elf samenwerkingsverbanden die deelgenomen hebben aan het kennisuitwisselingstraject en hun belangrijkste kenmerken[13]. Vijf samenwerkingsverbanden hebben vooraf aangegeven 'pioniers' te zijn en zes 'koplopers' als het gaat om burgerparticipatie.

Tabel 1 De elf samenwerkingsverbanden, titel, doelgroep en doelstelling

Samenwerking	Titel project	Doelgroep	Doelstelling
Achterveld *Koploper*	Toekomstbestendige ouderenzorg in Achterveld met burgerparticipatie en samenwerkings-partners	Ouderen	Inbedden van het burgerparticipatie-initiatief Door Achterveld Voor Achterveld (DAVA) in de formele ouderenzorg in Achterveld, het opzetten van samenwerking tussen de formele en informele ouderenzorg in Achterveld en het zorgdragen voor structurele financiering van een dorpsondersteuner.
Amby Maastricht *Pionier*	Ouderen langer thuis in de wijk Amby. Participatief onderzoek voor een Wijkgericht Ouderenzorgplan	Kwetsbare ouderen	Vier doelen: 1) samenwerking stimuleren van formele en informele zorg- en welzijnsorganisaties en burgers, 2) een on- en offline platform voor toegankelijke communicatie over activiteiten in de wijk, 3) een veerkrachtmonitor positieve gezondheid en 4) een wijkgericht ouderenzorgplan (WOZP) ontwikkelen om de zorgvraag te verlichten.
Drenthe *Pionier*	Mit mekaor. Samen met burgers werken aan toekomstbestendige zorg in Drenthe	Inwoners provincie Drenthe	Het verstevigen en borgen van burgerparticipatie binnen de uitvoering van het IZA regioplan: 1) burgers van Drenthe hebben een actieve positie in de uitvoering van het regioplan 2) er is een lerend netwerk opgericht van bestaande en nieuwe netwerken 3) technieken en methodieken van burgerparticipatie zijn toegepast, gemeten en verbeterd 4) stakeholders en burgers worden begeleid in het uitvoerig geven aan burgerparticipatie 5) burgerparticipatie is geborgd in de samenwerking.
Flevoland *Koploper*	Samen Buurten. Domeinoverstijgend samenwerken aan praktijklabs	Inwoners van Flevoland	Bevorderen van de samenlevingsopbouw in Flevoland, gemeenschappen sterker maken en langdurige zorg toegankelijk houden.
Groningen *Koploper*	Burgerinitiatieven binnen de Regionale Taskforce Wachttijden Groningen (RTWG), een ontwikkel- en implementatietraject	Mensen met een psycho-logische/ cognitieve aandoening (18+)	Reduceren van de wachtlijsten en wachttijden voor de GGZ. Verstevigen en borgen van de samenwerking met burgers door deelname aan de RTWG te vergroten. Het betrekken van burgers bij het ontwikkelen en uitvoeren van initiatieven. Ervaringsdekundigen de regie en het eigenaarschap geven om de wachtlijstproblematiek aan te pakken.
Midden-IJssel *Pionier*	Burgerparticipatie in de regio Midden-IJssel	Jongeren 18-21 en senioren (65+)	Burgerparticipatie in de regio verstevigen en borgen binnen samenwerkingsverband Salland United en burgers betrekken bij het uitvoeren en evalueren van transformatieplannen en het Regioplan Midden-IJssel. Specifiek: 1) een inwonerpool van 100 burgers, met als

[13] In de beginfase van het project waren er 12 samenwerkingsverbanden. Eén samenwerkingsverband heeft besloten om voortijdig te stoppen, en heeft niet deelgenomen aan het kennisuitwisselingstraject. Een ander samenwerkingsverband, Zoetermeer, heeft alleen het eerste half jaar deelgenomen aan het kennisuitwisselingstraject.

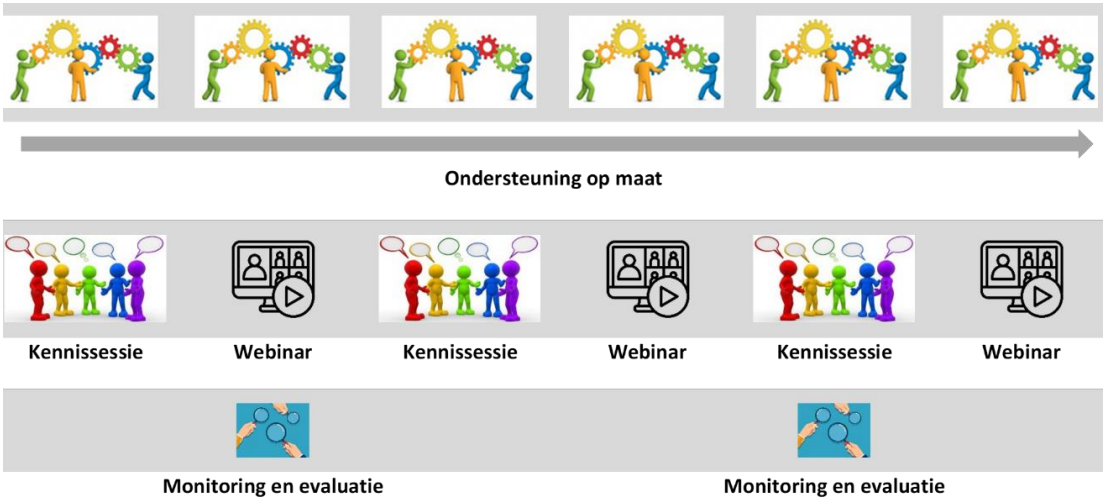
			kern een burgerberaad van 20 burgers, die worden opgeleid om advies te kunnen geven, 2) ervaring opdoen met diverse participatievormen voor co-creatie, zoals een online platform, focusgroepen, klantreizen en verhalentafels, 3) Het verkennen van de inzet van GGZ-ervaringsdeskundigen als medebeslissers in werkgroepen en 4) het ondersteunen van een burgerinitiatief.
Noord-Nederland *Pionier*	Samen op weg! Het realiseren van inwonersparticipatie bij de vorming van acute zorg in Noord-Nederland	Inwoners provincie Friesland, Groningen en Drenthe	Inwoners, patiënten en hun naasten actief laten participeren in de uitwerking en de uitvoering van de ROAZ-plannen. Afspraken maken met alle belanghebbenden over structurele borging van inwonersparticipatie binnen het ROAZ.
Oegstgeest *Pionier*	Oudere burgers aan zet! Living Lab in Oegstgeest	Senioren (65+)	Oudere burgers en professionals werken samen aan het ontwikkelen van een modern welzijnsaanbod. De druk op de zorgsector verlichten en de duurzaamheid van de zorg te bevorderen.
Twente *Koploper*	Verstevigen en borgen van burgerparticipatie in het opstellen en uitvoeren van het regioplan Twente	Inwoners regio Overijssel	Het verstevigen en borgen van de rol van burgers bij het in co-creatie opstellen en uitvoeren van het regioplan. Het ophalen en delen van kennis en handvatten voor het succesvol inzetten van burgerparticipatie.
Veenkoloniën *Koploper*	Met Kracht naar een gelijkwaardige positie	Senioren (65+) in de provincie Groningen en Drenthe	Stimuleren dat burgers en burgerinitiatieven een gelijkwaardige positie krijgen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid rondom zorgnetwerken in het kader van IZA en ouderenzorgplannen.
Zoetermeer *Koploper*	Versterk de burger, verlicht de zorg. “Hoe gemeenschapskennis ons gaat helpen.”	Inwoners gemeente Zoetermeer	De stem van burgers op een duurzame manier te organiseren door 1) een gelijkwaardige positie van burgers in het bestuur, 2) een brede groep burgers die meedenkt (collectief burgerbrein), 3) bijeenkomsten van burgers en professionals en 4) kennisnetwerk om kennis en ervaring te delen.

Bijlage 2. Het kennisuitwisselingstraject

Onderzoekers van Wageningen Universiteit, Radboudumc, Universiteit Maastricht en Avans Hogeschool voerden een kennisuitwisseling uit met de elf samenwerkingsverbanden. Experts en ervaringsdeskundigen van verschillende organisaties, zoals het RIVM, Platform31 en Stichting Mijn Data Onze Gezondheid, hebben advies gegeven. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van vier onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt burgerparticipatie vormgegeven door samenwerkingsverbanden?
2. Wat zijn de werkzame elementen van burgerparticipatie in samenwerkingsverbanden?
3. Hoe worden (diverse groepen) burgers betrokken?
4. Hoe kunnen samenwerkingsverbanden burgerparticipatie borgen?

In het kennisuitwisselingstraject stond samen leren met de samenwerkingsverbanden centraal. Dit is gedaan door het bieden van ondersteuning op maat, drie kennissessies met alle 11 samenwerkingsverbanden, drie webinars voor alle geïnteresseerden en één of twee op maat verzorgde monitoring- en evaluatiesessies met elk samenwerkingsverband (Figuur 3).



Figuur 3 Methoden en producten van het kennisuitwisselingstraject.

Ondersteuning op maat

De uitvoerend onderzoeker van het kennisuitwisselingstraject had regelmatig contact met betrokkenen van de samenwerkingsverbanden. Dit contact ging met name over de voortgang van burgerparticipatie binnen de samenwerkingsverbanden, hun behoeften en wensen ten aanzien van de kennisdagen, webinars en de monitoring- en evaluatiesessies.

Kennissessies



Er zijn drie landelijke kennissessies in het kader van het kennisuitwisselingstraject georganiseerd.

Op 31 mei 2024 vond de eerste kennissessie plaats in Wageningen. Het doel van de bijeenkomst was kennismaken met elkaar, elkaars leervragen inventariseren, en ervaring en kennis uitwisselen over burgerparticipatie. Zes samenwerkingsverbanden hebben zichzelf gepresenteerd. In een workshop zijn met elkaar de leervragen geïnventariseerd.



Op 19 november 2024 vond de tweede kennissessie plaats in Zwolle. In deze bijeenkomst stond het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen betrokkenen bij de samenwerkingsverbanden centraal. Drie samenwerkingsverbanden presenteerden hun project rondom burgerparticipatie. Een ervaringsdeskundige sprak met de deelnemers over het thema diversiteit in burgerparticipatie. In de middag was er de mogelijkheid om te netwerken en ervaringen uit te wisselen tijdens het World Café, het speeddaten en de participatieladder.

Op 5 juni 2025 vond de derde kennisuitwisselingsdag plaats in de Sonsbeek Villa in Arnhem. Tijdens het eerste onderdeel is opnieuw naar de leervragen rond burgerparticipatie gekeken: welke vragen zijn verdwenen, welke thema's komen terug en welke zijn nieuw ontstaan? Vervolgens zijn deelnemers aan de slag gegaan met de participatiecirkel en met borging. In de middag waren er workshops. De eerste workshop ging over het borgen van burgerinitiatieven in een rechtsvorm, zoals een flitscoöperatie. De tweede workshop ging over planmatige communicatie voor borging. De workshop sluitte af met een "tijdlijn van ervaringen" en een korte reflectie (Figuur 4).



Figuur 4 Woordwolk gemaakt op basis van de reflectie van de derde landelijke kennisdag.

Webinars

In het kennisuitwisselingstraject zijn drie webinars georganiseerd waaraan gemiddeld 150 mensen hebben deelgenomen. De webinars zijn terug te kijken.

- **Webinar 1: Samenwerking tussen burgers en organisaties.** Op woensdag 11 september 2024 organiseerden we een goed bekeken webinar over de samenwerking tussen burgers en organisaties in domeinoverstijgende samenwerkingsverbanden. Het webinar kan via deze link teruggekeken worden: https://youtu.be/q_guOGXWvaI

- **Webinar 2: Betekenisvol participeren.** Op vrijdag 31 januari 2025 organiseerden we een webinar over betekenisvol participeren. Het webinar kan via deze link teruggekeken worden: https://youtu.be/ceO7X9uwKpE.

- **Webinar 3: van burgerparticipatie naar systeemparticipatie.** Op donderdag 18 september 2025 organiseerden we een webinar over de transitie van burgerparticipatie naar systeemparticipatie. Het webinar kan via deze link teruggekeken worden: https://youtu.be/m7XIGM5gO9Q

Monitoring en evaluatiesessies

In de monitoring- en evaluatiesessies hebben betrokkenen bij het samenwerkingsverband en onderzoekers samen inzicht gekregen in de activiteiten en de effecten van burgerparticipatie. De methode Ripple Effects Mapping[14] is gebruikt. Deze toegankelijke participatieve methode brengt de activiteiten en effecten in kaart. Een voordeel is dat deze methode flexibel ingezet kan worden en aangepast aan de context, wensen en behoeften van de betrokkenen bij de samenwerkingsverbanden.



[14] Ripple Effects Mapping (REM) is een participatieve, kwalitatieve evaluatiemethode om veranderingen in beeld te brengen met een tijdlijn. De bedoelde en onbedoelde impact van burgerparticipatie is samen met betrokkenen in kaart gebracht om zodoende te ontdekken wat al goed gaat en wat nog beter kan.