Participeren met vakmanschap

Navigeren door dilemma's



CoE Governance of Urban Transitions
Lectoraat Public Governance
Oktober 2026

let's change
YOU. US. THE WORLD.

DE HAAGSE HOGESCHOOL

Participeren met vakmanschap

Navigeren door dilemma's

Auteur
Hasse van der Veen & Henno Theisens

Afdeling
CoE Governance of Urban Transitions

Lectoraat
Public Governance

Datum
Oktober 2026

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de Leer- en Onderzoeksagenda Burgerparticipatie. Dit betreft een meerjarig samenwerkingsverband tussen CoE Governance of Urban Transitions (De Haagse Hogeschool), Dienst Publiekszaken (Stadsdelen en Wijken, gemeente Den Haag) en programma Haags Samenspel (gemeente Den Haag), waarin gezamenlijk diverse onderzoeken rondom burgerparticipatie uitgevoerd worden.

Bij de totstandkoming van dit rapport zijn Perplexity en nebulaONE als AI-tools gebruikt ter ondersteuning van het structureren van de tekst, het formuleren en redigeren van passages, het formuleren van de executive summary, en het genereren van figuur 1. De auteurs hebben de gegenereerde suggesties beoordeeld en waar nodig aangepast. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud, de bronverwijzingen en de conclusies van het rapport.

Met dank aan Marwa el Baraka, Fleur van der Vlies en Efdal Demirel voor hun ondersteuning bij het voorbereiden en uitvoeren van de interviews en focusgroepen, de analyse en/of het transcriberen van de interviews en focusgroepen.

De Haagse Hogeschool, 2026

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING **4**

Participatie als bestuurlijke opgave 4
Terugkerende dilemma's 4
Lessen voor professionals 5
Lessen voor organisaties 5

INLEIDING **7**
Vier perspectieven 8
Doel en vragen 10
Leeswijzer 10

DE DRIE CASUSSEN **11**
Actieplan Kust 12
Nieuwe tramlijn 12 13
Lichtpuntjes van Mariahoeve 14

DILEMMA'S **15**
Conflicterende belangen van participanten 16
Spanning tussen gemeentelijke kaders en participatie 17
Fragmentatie binnen de gemeente, maar integrale vraagstukken 18
Gesplitste verantwoordelijkheid, maar integraal werken 19
Spanning tussen politiek en participatieprocessen 19

OMGAAN MET DILEMMA'S **21**
In gesprek gaan 22
Uitleggen 22
Afstemmen 22
Balanceren van belangen 23
Escaleren 23

AMBTELIJK VAKMANSCHAP **25**
Waarden 26
Competenties 27
Context 29

REFLECTIE EN CONCLUSIES **31**
Reflectie 32
Conclusie en aanbevelingen 34
Slotbeschouwing 36

LITERATUUR **37**

BIJLAGE: METHODOLOGIE **40**

SAMENVATTING

Dit rapport onderzoekt wat burgerparticipatie in de dagelijkse gemeentelijke praktijk vraagt van publieke professionals. De kernboodschap is dat participatie niet primair slaagt door de juiste methode, zoals een bewonersavond, klankbordgroep of online consultatie, maar door de kwaliteit van het publieke handelen erachter. Participatie wordt geloofwaardig wanneer professionals inwoners serieus kunnen betrekken én wanneer hun organisatie in staat is om belangen te verbinden, kaders helder te maken, afspraken na te komen en tijdig besluiten te nemen.

Het onderzoek is gebaseerd op drie Haagse casussen: het Actieplan Kust, de vernieuwing van tramlijn 12 en bewonersinitiatief Lichtpuntjes van Mariahoeve. Deze verschillen sterk: van een gemeentelijk geleid, intensief participatieproces tot een initiatief waarin bewoners zelf de regie voeren en de gemeente vooral moet aansluiten. Toch tonen zij vergelijkbare vragen: wie heeft invloed, wie neemt verantwoordelijkheid, welke ruimte bestaat er werkelijk voor maatwerk, en hoe blijft de gemeente betrouwbaar wanneer belangen botsen?

Participatie als bestuurlijke opgave

Participatie wordt vaak voorgesteld als een manier om plannen beter te maken, lokale kennis te benutten en draagvlak te vergroten. Dat potentieel is reëel, maar participatie brengt ook verwachtingen, conflicten en nieuwe afhankelijkheden met zich mee. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties willen niet alleen gehoord worden; zij willen begrijpen wat met hun inbreng gebeurt en welke invloed zij daadwerkelijk hebben.

Voor publieke professionals betekent dit dat participatie geen afzonderlijke taak is aan de rand van de organisatie. Zij moeten maatschappelijke signalen vertalen naar beleid en uitvoering, maar tegelijk gemeentelijke kaders, politieke keuzes, technische beperkingen en financiële randvoorwaarden begrijpelijk terugvertalen naar buiten. Zij werken daarmee voortdurend op de grens tussen samenleving, organisatie en bestuur.

De kwaliteit van participatie hangt daarom sterk samen met de “binnenkant” van de gemeente: de verdeling van verantwoordelijkheden, de samenwerking tussen afdelingen, beschikbare tijd en capaciteit, mandaten, budgetten, politieke besluitvorming en continuïteit van personeel. Een zorgvuldig gesprek met bewoners kan zijn waarde verliezen wanneer interne afstemming ontbreekt, toezeggingen niet worden vastgelegd of bestuurders achteraf andere verwachtingen creëren.

Terugkerende dilemma’s

De casussen laten zien dat de moeilijkste vraagstukken structureel en bestuurlijk van aard zijn.

Ten eerste botsen belangen van deelnemers geregeld met elkaar. Bewoners kunnen rust, groen en veiligheid willen, terwijl ondernemers bereikbaarheid, parkeerplekken of economische drukte nodig achten. De taak van de professional is niet om alle partijen tevreden te stellen, maar om belangen zichtbaar te maken, een verdedigbare afweging te organiseren en eerlijk uit te leggen waarom bepaalde wensen wel of niet worden gehonoreerd.

Ten tweede is representativiteit een permanent aandachtspunt. De meest actieve deelnemers zijn niet vanzelfsprekend een afspiegeling van alle betrokkenen. Wie vaak aan tafel zit, krijgt gemakkelijk veel invloed, terwijl stille groepen, toekomstige gebruikers of mensen met minder tijd en middelen buiten beeld

kunnen blijven. Professionals moeten daarom steeds nagaan wie ontbreekt, welke kennis ontbreekt en met welke aanvullende vormen van contact zij het bredere publieke belang beter kunnen zien.

Ten derde ontstaan spanningen tussen maatschappelijke wensen en formele kaders. Bewoners kunnen voorstellen doen die juridisch, technisch, financieel of bestuurlijk niet uitvoerbaar zijn. “Nee” zeggen is dan soms onvermijdelijk. Cruciaal is dat professionals niet alleen een besluit meedelen, maar de ruimte voor invloed vooraf verduidelijken, beperkingen onderbouwen en alternatieven verkennen waar dat mogelijk is. Een goed uitgelegd nee kan het gesprek en vertrouwen behouden; een onduidelijk of wisselend nee beschadigt dat vertrouwen.

Ten vierde belemmert verkokering een integrale aanpak. Gebiedsgerichte opgaven raken vaak mobiliteit, veiligheid, economie, openbare ruimte, welzijn, handhaving en communicatie. Tegelijk zijn verantwoordelijkheden, budgetten, urenregistraties en bestuurlijke portefeuilles vaak gescheiden. Daardoor kan niemand zich eigenaar voelen van de samenhang, terwijl inwoners wel één gemeente ervaren.

Lessen voor professionals

Het rapport laat vijf handelingswijzen zien die in de praktijk helpen. Geen daarvan biedt een standaardoplossing; hun waarde zit in de bewuste combinatie en timing.

- Ga het gesprek aan. Faciliteer ontmoeting tussen partijen met botsende belangen. Wederzijds begrip maakt compromissen mogelijk, ook als volledige overeenstemming uitblijft.
- Leg helder uit. Maak zichtbaar welke kaders vaststaan, wie waarover beslist, waarom iets niet kan en wat er met inbreng gebeurt. Transparantie vraagt ook eerlijkheid over onzekerheid en beperkingen.
- Stem intern vroeg af. Breng relevante afdelingen, beheerders, juristen, financiële deskundigen en bestuurders tijdig samen. Voorkom dat inwoners worden geconfronteerd met tegenstrijdige gemeentelijke boodschappen.
- Balanceer belangen expliciet. Benoem welke belangen zijn gewogen, welke keuzes zijn gemaakt en welke nadelen resteren. Een goede afweging leidt niet altijd tot het besluit waar een bewoner op hoopt, maar is wel navolgbaar.
- Escaleren met een besluitvraag. Schaal op wanneer verantwoordelijkheden of belangenconflicten niet op uitvoerend niveau kunnen worden opgelost. Escalatie heeft alleen zin als management of bestuur vervolgens een expliciete keuze maakt en niet slechts om aanvullend onderzoek vraagt.

Lessen voor organisaties

De belangrijkste les is dat participatievakmanschap relationeel én institutioneel is. Individuele professionals hebben vaardigheden nodig in luisteren, verbinden, kaderstellen, uitleggen, conflicthantering en professionele tegenspraak. Maar zonder organisatorische voorwaarden kunnen zij die vaardigheden niet duurzaam inzetten.

- Maak participatie een gezamenlijke opgave. Beleg bij complexe vraagstukken expliciet wie afdelingen, partners en belangen verbindt. Richt budgetten, opdrachten en verantwoording zo in dat zij samenwerking mogelijk maken in plaats van verkokering versterken.
- Geef mandaat en organiseer escalatie. Bied professionals ruimte om binnen heldere kaders afwegingen te maken en lokaal maatwerk toe te passen. Leg tegelijk vast wanneer en naar wie zij kunnen opschalen als een bestuurlijke of organisatiebrede keuze nodig is.

- Borg continuïteit en geheugen. Leg toezeggingen, afwegingen en afspraken systematisch vast, organiseer zorgvuldige overdracht en houd sleutelpersonen waar mogelijk betrokken bij langdurige opgaven. Zo voorkomt de organisatie dat relaties, gebiedskennis en eerder opgebouwde verwachtingen bij personele wisselingen verloren gaan.
- Toets op betrouwbaarheid. Maak voor betrokkenen duidelijk welke invloed zij hebben, wie uiteindelijk beslist, op basis waarvan en wat met hun inbreng gebeurt. Betrouwbaarheid vraagt dat communicatie, ambtelijke ruimte, procesafspraken en bestuurlijke besluiten met elkaar in overeenstemming zijn.

INLEIDING

1.

INLEIDING

Burgerparticipatie is inmiddels een vast onderdeel van het werk van gemeenten. Inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen worden gevraagd om mee te denken over beleid, plannen en de inrichting van de leefomgeving. Tegelijkertijd ontstaan maatschappelijke initiatieven steeds vaker buiten de overheid, waarna de gemeente zich moet verhouden tot bewoners die zelf publieke waarde creëren. Participatie kan bijdragen aan betere plannen, meer lokale kennis, een beter begrip van uiteenlopende belangen en grotere legitimiteit van gemeentelijk handelen. Maar participatie is geen vanzelfsprekend recept voor beter beleid. Zij stelt hoge eisen aan de organisatie achter het participatieproces en aan de ambtenaren die daarin werken.

Dit onderzoek richt zich daarom op de *binnenkant van de gemeente*. De vraag is niet alleen hoe inwoners kunnen participeren, maar vooral hoe ambtenaren en bestuurders de opbrengsten, verwachtingen en spanningen van participatie kunnen vertalen naar zorgvuldig en effectief publiek handelen. In de praktijk moeten zij omgaan met uiteenlopende en soms botsende belangen, met juridische en bestuurlijke kaders, met beperkte tijd en middelen, met interne verkokering en met politieke besluitvorming die een participatieproces kan bevestigen, bijsturen of heropenen. Participatie krijgt pas betekenis wanneer de gemeentelijke organisatie in staat is om deze spanningen zichtbaar te maken, te wegen en er op een betrouwbare manier naar te handelen.

De noodzaak daarvan blijkt in het bijzonder bij complexe gemeentelijke opgaven. Voor dit onderzoek hebben wij drie dergelijke casussen in Den Haag onder de loep genomen: het programma Actieplan Kust, de vernieuwing van tramlijn 12, en bewonersinitiatief Lichtpuntjes van Mariahoeve. Bij Actieplan Kust komen veiligheid, mobiliteit, leefbaarheid, en gastvrijheid samen in een gebied waar bewoners, ondernemers, bezoekers, politie en verschillende gemeentelijke diensten afhankelijk van elkaar zijn. Rond de nieuwe tramlijn 12 moeten technische, ruimtelijke, bereikbaarheids- en veiligheidsvragen worden verbonden met de belangen van omwonenden, ondernemers en andere gebruikers van de openbare ruimte. Lichtpuntjes van Mariahoeve laat een andere situatie zien: een bewonersinitiatief dat zelf activiteiten organiseert rond armoede, ontmoeting, welzijn en participatie, maar daarbij veelal afhankelijk is van gemeentelijke subsidies, opdrachten en verschillende gemeentelijke contactpersonen. Deze drie casussen laten zien dat participatie verschillende vormen kan aannemen, maar steeds vergelijkbare vragen oproept over verantwoordelijkheid, besluitvorming, representativiteit, samenwerking en betrouwbaarheid.

Dit rapport bouwt voort op het eerdere literatuuronderzoek *Participatie en de Binnenkant van de Gemeente* (Van der Veen et al., 2025). Waar dat onderzoek vooral een theoretisch en verkennend beeld bood van participatie en ambtelijk vakmanschap, brengt dit rapport empirisch in kaart hoe ambtenaren in de gemeente Den Haag participatie daadwerkelijk ervaren en vormgeven. Daartoe zijn drie bovengenoemde casussen onderzocht. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokken ambtenaren, observaties, groepsgesprekken en focusgroepen. De casussen verschillen in schaal, participatievorm, intensiteit van toegepaste participatiemethode(n), mate van gemeentelijke regie en fase van het proces. Daardoor maken zij zichtbaar hoe vakmanschap onder verschillende omstandigheden gestalte krijgt.

Vier perspectieven

Als analytisch uitgangspunt gebruikt dit onderzoek vier perspectieven op de overheid: rechtmatigheid, prestatiegerichtheid, netwerkgerichtheid en responsiviteit (Van der Steen et al, 2018). Deze perspectieven zijn ideaaltypen. Zij beschrijven geen vier afzonderlijke soorten gemeenten en ook geen fasen waaruit een gemeente kan kiezen. In de praktijk bestaan zij naast elkaar en werken zij vaak

tegelijkertijd door in regels, procedures, organisatiewijzen, professionele verwachtingen en politieke besluitvorming. Juist de spanningen tussen deze perspectieven helpen te begrijpen waarom participatie in de dagelijkse praktijk vaak complex is (Christensen, 2012; Jørgensen, 2007; Van de Bovenkamp et al., 2017; Van der Steen et al., 2014).[1]

Het perspectief van rechtmatigheid benadrukt de rechtsstaat, democratische legitimiteit, gelijke behandeling, integriteit en de loyaliteit van ambtenaren aan politiek-bestuurlijke besluitvorming. Vanuit dit perspectief moet de gemeente handelen binnen wetten, regels, mandaten, subsidievoorwaarden en vastgestelde beleidskaders. Het waarborgt dat publieke macht controleerbaar en niet willekeurig wordt uitgeoefend. Tegelijkertijd kan rechtmatigheid spanning opleveren wanneer bewoners of initiatiefnemers vragen om lokaal maatwerk dat niet eenvoudig binnen bestaande regels of bestuurlijke opdrachten past.

Het perspectief van prestatiegerichtheid legt de nadruk op doelmatigheid, doeltreffendheid, voortgang, kostenbewustzijn en het realiseren van concrete resultaten. Vanuit deze logica moet de gemeente zorgvuldig omgaan met publieke middelen, capaciteit en tijd. Participatie moet dan niet alleen zorgvuldig, maar ook uitvoerbaar en proportioneel worden georganiseerd. Dit perspectief is van belang omdat langdurige en intensieve participatietrajecten veel tijd, energie en geld kunnen vragen. Het kan echter schuren met netwerkgericht of responsief werken wanneer snelle besluitvorming, projectplanning of verantwoordingsdruk onvoldoende ruimte laat voor relatieopbouw, maatwerk of een zorgvuldig gesprek.

Het perspectief van netwerkgerichtheid vertrekt vanuit de gedachte dat de overheid maatschappelijke opgaven niet alleen kan oplossen. Zij is afhankelijk van bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, andere overheden, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen. Ambtenaren moeten daarom partijen verbinden, relaties opbouwen, uiteenlopende belangen bespreekbaar maken en samenwerking organiseren. De gemeente behoudt in dit perspectief doorgaans een belangrijke regierol, maar werkt nadrukkelijk samen met anderen

Het perspectief van responsiviteit gaat nog een stap verder in het erkennen van maatschappelijke initiatiefkracht. Niet de overheid, maar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties nemen dan het initiatief en organiseren zelf activiteiten die publieke waarde hebben. De opgave voor de overheid is om daarop aan te sluiten: luisteren, ruimte bieden, faciliteren en waar nodig ondersteunen zonder het initiatief over te nemen.

De vier perspectieven vormen in dit onderzoek geen normatief schema waarin één perspectief per definitie de voorkeur verdient. Zij helpen vooral om de empirische praktijk scherper te zien. Ambtenaren blijken immers gelijktijdig te moeten zorgen voor rechtsgelijkheid én maatwerk, voor voortgang én zorgvuldig contact, voor gemeentelijke regie én ruimte voor maatschappelijke initiatiefnemers. Zij moeten belangen verbinden, maar ook besluiten voorbereiden en grenzen stellen. Zij moeten intern samenwerken over afdelingen en beleidsterreinen heen, terwijl de gemeentelijke organisatie vaak is ingericht rondom gespecialiseerde taken, afzonderlijke budgetten, urenverantwoordingen en bestuurlijke portefeuilles.

De centrale veronderstelling van dit rapport is daarom dat participatiedilemma's niet uitsluitend voortkomen uit gebrekkige communicatie, onvoldoende participatiemethoden of individuele tekortkomingen. Zij komen vaak voort uit de gelaagde en meervoudige aard van gemeentelijke sturing.

---

[1] Zie ook het literatuurrapport dat wij eerder publiceerden: https://www.dehaagsehogeschool.nl/media/literatuuronderzoek-participatie-en-de-binnenkant-van-de-gemeente

De vier perspectieven bieden taal om deze spanningen te herkennen, bespreekbaar te maken en beter te wegen.

Doel en vragen

Het doel van dit onderzoek is om beter te begrijpen welk ambtelijk vakmanschap nodig is om participatie op een zorgvuldige en effectieve manier te verbinden met gemeentelijk beleid en uitvoering. Daarbij staat niet één ideaalbeeld van participatie centraal. Het onderzoek richt zich op de concrete handelingssituaties van ambtenaren: op de momenten waarop belangen botsen, kaders onduidelijk zijn, verantwoordelijkheden versnipperd zijn of politieke en maatschappelijke verwachtingen uiteenlopen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

> *Met welke dilemma's krijgen gemeentelijke ambtenaren te maken bij het omzetten van verschillende vormen van burgerparticipatie in effectief beleid, en welk vakmanschap is nodig om met deze dilemma's om te gaan?*

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de drie onderzochte casussen: Actieplan Kust, de nieuwe tramlijn 12 en Lichtpuntjes van Mariahoeve. Vervolgens brengt hoofdstuk 3 de belangrijkste dilemma's in kaart die ambtenaren in participatieprocessen ervaren. Hoofdstuk 4 beschrijft de manieren waarop zij met deze dilemma's omgaan. Hoofdstuk 5 gaat in op de waarden, competenties en organisatorische voorwaarden die samen het ambtelijk vakmanschap voor participatie vormen. In de reflectie en conclusie worden de bevindingen geplaatst in het licht van de vier overheidsperspectieven en worden aanbevelingen geformuleerd voor het versterken van participatievakmanschap binnen de gemeentelijke organisatie.

DE DRIE CASUSSEN

2.

DE DRIE CASUSSEN

Voor dit onderzoek zijn drie verschillende casussen van burgerparticipatie geselecteerd in de gemeente Den Haag. De casussen variëren in omvang en mate van intensiteit, participatievorm, regievoering, geografische spreiding, en of het project doorlopend of afgerond is (zie ook bijlage: methodologie).

Actieplan Kust hanteert de meest intensieve vorm van participatie met wekelijkse overleggen in het strandseizoen met bewoners, ondernemers en andere stakeholders. Jaarlijks wordt dit participatieproces doorlopen. De gemeente heeft hier de regie. Ook bij de nieuwe tramlijn 12 heeft de gemeente de regie. Dit betreft een afgerond participatieproces, waarbij een vastomlijnd participatieproces is doorlopen en er geen formele participatie meer plaatsvindt sinds de besluitvorming van de gemeenteraad in begin 2026. Een laatste, afwijkende casus betreft stichting Lichtpuntjes van Mariahoeve. Hier gaat het eerder om ‘overheidsparticipatie’ dan ‘burgerparticipatie’, waarbij de overheid zich verhoudt tot initiatieven van burgers, in plaats van andersom (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2025). Gezien deze stichting veel samenwerkt met verschillende ambtenaren en gemeentelijke afdelingen, nemen we deze casus mee als uiterste van bewonersparticipatie (zie ook Arnsteins participatieladder: Arnstein, 1969).



Figuur 1: spreiding van de casussen over Den Haag. Deze afbeelding is gegenereerd door AI en is daardoor niet overal een accurate weergave van de werkelijkheid, bijvoorbeeld wat betreft de exacte vorm van de tramlijn.

Actieplan Kust

Actieplan Kust is een integrale aanpak van uitdagingen op gebied van bereikbaarheid, gastvrijheid, veiligheid en leefbaarheid in de kuststrook van Den Haag. De aanpak wordt uitgevoerd tijdens het strandseizoen en met name tijdens drukke stranddagen. Een overkoepelend doel is om alle belangen bij elkaar te brengen zodat er vanuit een integrale visie beleidskeuzes worden gemaakt ten behoeve van de kuststrook en de verschillende doelgroepen (bewoners, ondernemers en dagjesmensen) elkaar beter begrijpen.

De aanpak bestaat sinds 2020 als Actieplan Scheveningen. Vanaf 2023 zijn Kijkduin en het Westduinpark onderdeel geworden en is het programma verdergegaan onder de naam Actieplan Kust. De aanleiding van het starten van het integrale actieplan in juni 2020 was dat er vanaf maart 2020 aan de Scheveningse kust sprake was van diverse vormen van overlast zoals drugsoverlast, straatracen, lachgasgebruik, vrouwenintimidatie en overnachtingen op het strand. Doorslaggevend was een dodelijke

steekpartij op de pier in augustus 2020. De jaren die volgden ontstond er vanuit het stadsdeel Scheveningen een coördinerend kernteam met een ‘regisseur kust’, projectleider, communicatieadviseur, en managementassistent. De rest van het team bestaat uit afgevaardigden van alle betrokken afdelingen: stadsdelen Scheveningen en Loosduinen (Dienst Publiekszaken), veiligheid (Bestuursdienst), mobiliteit (Dienst Stedelijke Ontwikkeling), handhaving (Dienst Stadsbeheer), economie (Dienst Stedelijke Ontwikkeling) en informatisering en automatisering (Dienst Bedrijfsvoering).

Ieder jaar wordt in de winter een nieuw actieplan opgesteld met projecten en maatregelen voor het opvolgende strandseizoen. In het najaar volgt een evaluatie. Hierbij zijn bewoners en ondernemers uit de kuststrook betrokken, verschillende afdelingen en bestuurders van de gemeente, en andere stakeholders zoals de politie en vervoersdiensten.

Participatie rondom Actieplan Kust

Er wordt een intensieve vorm van participatie toegepast tijdens het strandseizoen: wekelijks sluiten bewoners, ondernemers en ambtenaren aan bij een operationeel overleg waarin zij toegepaste en toe te passen maatregelen bespreken. Daarnaast worden in het voor- en najaar in Kijkduin en Scheveningen grote bijeenkomsten georganiseerd waarbij alle betrokkenen, inclusief bestuurders, aansluiten. In het voorjaar wordt per wijk het actieplan gepresenteerd en besproken, en in het najaar worden de projecten en maatregelen geëvalueerd. Tijdens de participatiemomenten hebben bewoners en ondernemers veel invloed, maar de gemeente, en in sommige gevallen ook andere stakeholders, houdt de regie in plan- en besluitvorming.

Nieuwe tramlijn 12

Om de mobiliteit en de toegankelijkheid van het openbaar vervoer in Den Haag te versterken, heeft de gemeente in 2020 besloten om oude trams te vervangen voor 60 nieuwe. Deze nieuwe trams zijn breder, langer en de instap is gelijkvloers met de haltes, waardoor de trams toegankelijker zijn en meer capaciteit hebben. Een deel van de trams zijn reeds vervangen. De laatste tramlijnen, waaronder een deel van tramlijn 12, worden tussen 2020 en 2030 klaargemaakt voor gebruik (Gemeente Den Haag, 2020). Om de nieuwe trams te kunnen laten rijden, moet ook de infrastructuur worden aangepast. De straat zal daarom worden opengelegd, wat de gemeente combineert met andere aanpassingen aan de openbare ruimte. Om deze reden hebben uitgebreide participatietrajecten plaatsgevonden met bewoners en andere belangengroepen.

Vanuit de gemeente had tot het vaststellen van het ‘voorontwerp’ één afdeling (Dienst Stedelijke Ontwikkeling) de regie. Na het vaststellen van het voorontwerp valt het project onder de Dienst Stadsbeheer (en wordt het project door het stedelijke ingenieursbureau uitgevoerd). Verder worden andere ‘diensten’ betrokken als huidige en toekomstige beheerders van de tramlijn. Ook werkt de gemeente nauw samen met externe partners als vervoerdersbedrijf HTM, Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), nood- en hulpdiensten en belangenorganisaties (Gemeente Den Haag, 2025a).

Participatie rondom de nieuwe tramlijn 12

De burgerparticipatie rondom het ontwerp van de nieuwe tramlijn 12 is opgedeeld in twee delen van de tramlijn. Er zijn relatief klassieke participatie- en inspraakprocedures doorlopen, met de gemeente als regievoerder en een vastomlijnd proces bestaande uit verschillende fasen en een formele zienswijzeperiode. Er werd aangevangen met een ‘initiatiefase’, waarbij er aan de omgeving is gevraagd mee te denken en een mening te geven over de plannen. De volgende fasen bestonden uit een schetsontwerpfase, waarbij tot een voorkeursvariant is gekomen die vervolgens is uitgewerkt in een ‘voorontwerp’ in de voorontwerpfase. Deze fase sloot af met een formele zienswijze periode van zes

weken. Begin 2026 heeft de gemeenteraad het voorontwerp vastgesteld met enkele moties die verkend worden in het definitieve ontwerp (waar geen formele participatie meer plaatsvindt).

Bij de participatie zijn omwonenden, ondernemers, en andere belangengroepen betrokken. Er zijn verschillende participatievormen ingezet, waaronder inloopbijeenkomsten, online consultatie, gesprekken met ondernemers, scholen en andere betrokkenen, en er zijn drie klankbordgroepen opgezet (twee voor twee delen van tramlijn 12A en een voor 12B). In de klankbordgroepen waren omwonenden, ondernemers en andere belangengroepen vertegenwoordigd. Hierin zijn de diverse ontwerpen en voorstellen vanuit de klankgroepen besproken (Gemeente Den Haag, 2025b).

Lichtpuntjes van Mariahoeve

Lichtpuntjes van Mariahoeve is een stichting in Mariahoeve, een wijk in het noordoosten van Den Haag. De stichting is gevestigd in winkelcentrum Mariahoeve en fungeert als een ontmoetings- en steunpunt in de wijk, om armoede en eenzaamheid te verlichten. Lichtpuntjes biedt hulp op gebied van basisbehoeften zoals voedsel, kleding en (mentaal) welzijn, maar ondersteunt bewoners en vrijwilligers ook bij het ontwikkelen van hun vaardigheden en perspectief (Stichting Lichtpuntjes van Mariahoeve, z.d.).

Lichtpuntjes van Mariahoeve is in 2014 ontstaan. Van bewonersinitiatief met kleinschalige activiteiten ontwikkelde het zich tot stichting met een betaald bestuur. Vanaf het begin heeft de stichting op verschillende manieren samengewerkt met de gemeente Den Haag. In de beginjaren bestond deze samenwerking met name uit facilitering door het stadsdeel Haagse Hout (Dienst Publiekszaken), zoals advisering en kleinschalige subsidies. Later begon Lichtpuntjes ook op stadsniveau samen te werken met andere afdelingen en haalden zij ook grotere subsidies en opdrachten binnen, zoals de subsidieregeling Instapeconomie (Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten). Met behulp van deze subsidie bieden wijkorganisaties bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt ‘instapwerk’, waarbij ze waardevolle werkzaamheden uitvoeren in hun eigen wijk maar ook kunnen werken aan hun eigen ontwikkeling en eventuele problematiek met een coach (Gemeente Den Haag, 2024).

Participatie rondom Lichtpuntjes van Mariahoeve

De verhouding tussen de gemeente en Lichtpuntjes is anders dan bij de andere twee casussen. De stichting staat op zichzelf en bepaalt dus zelf zaken zoals organisatiestructuur en welke activiteiten er worden ondernomen. Tegelijkertijd wordt Lichtpuntjes voor een groot deel gefinancierd vanuit de gemeente en bepaalt de gemeente welke activiteiten en projecten gesubsidieerd worden en wat zij hierin van de stichting vraagt (zoals verantwoording en aansluiting bij gemeentelijk beleid). De gemeente stelt het beleid vast, zowel inhoudelijk als wat betreft ondersteuning van bewonersinitiatieven. Wel betrekt zij bewonersinitiatieven en andere betrokkenen geregeld bij de beleidsvorming.

Lichtpuntjes van Mariahoeve wordt vanuit verschillende subsidies en opdrachten gefinancierd, waardoor het zich tot verschillende gemeentelijke afdelingen moet verhouden. Ook heeft de stichting geen vast aanspreekpunt bij de gemeente. In het verleden had Lichtpuntjes met name contact met de wijkmanager en een Welzijn, Jeugd en Participatie-medewerker vanuit het stadsdeel Haagse Hout over hun activiteiten, ontwikkeling en groei van het initiatief, maar door deze groei heeft de stichting nu ook contactpersonen bij andere gemeentelijke afdelingen, zoals project- en programmamanagement van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, welzijn (Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn), en bij wonen en de energietransitie (Dienst Stedelijke Ontwikkeling).

DILEMMA'S

3.

DILEMMA'S

Ambtenaren die zich bezighouden met burgerparticipatie komen verschillende dilemma's tegen. Dilemma's worden vaak nauw gedefinieerd als ingewikkelde keuzes tussen twee of meer mogelijkheden die niet verenigbaar zijn. In dit onderzoek beschouwen we dilemma's echter in bredere zin als lastige kwesties waarbinnen ambtenaren keuzes moeten maken over hun handelen. Het gaat dus niet alleen om keuzes tussen twee of meer opties, maar over keuzes binnen bredere vraagstukken die zelf meestal onveranderbaar zijn. De dilemma's komen vaak voort uit de schurende overheidsperspectieven uit het hoofdstuk hiervoor. De overheidsperspectieven, die niet altijd te verenigen zijn, zoals prestatiegerichtheid en rechtmatigheid aan de ene kant en netwerkgerichtheid en responsiviteit aan de andere, zorgen soms voor lastige dilemma's.

Conflicterende belangen van participanten

Bij participatietrajecten is er geregeld sprake van conflicterende belangen binnen de participerende groepen en/of de samenleving waarop de trajecten invloed hebben. Binnen dit onderzoek onderscheiden we twee verschillende groepen actoren waarvoor belangen conflicteren op samenlevingsniveau: tussen participerende groepen, en tussen participerende groepen en de bredere samenleving.

Tussen participerende groepen

Regelmatig hebben groepen die deelnemen aan een participatietraject belangen die lastig met elkaar te rijmen zijn. Wanneer er bijvoorbeeld een straat heringericht wordt, vinden sommige omwonenden het belangrijk dat er meer groenvoorzieningen komen, terwijl anderen graag meer parkeerplaatsen zien. Soms is er ook sprake van verschillende *doelgroepen* die moeilijk te verenigen belangen hebben. Zo geeft een ambtenaar aan over de betrokken deelnemers bij een participatieproces:

> "Bij parkeren zie je: aan de ene kant willen we dat bewoners geen last hebben van de bezoekers die parkeren voor hun deur. Aan de andere kant willen we dat bezoekers ook gemakkelijk ergens terecht kunnen met hun auto. We willen eigenlijk dat mensen niet met de auto komen, maar met de fiets. Maar we willen wel dat de mensen die met de auto komen dat nog kunnen doen. […] Daarin zie je dat bijvoorbeeld het economisch aspect en het leefbaarheidsaspect van de bewoners, maar ook het mobiliteitsvraagstuk elkaar continu raakt. Dus de bewoners zeggen continu van: 'het is te druk, het is te druk' en de ondernemer zegt: 'het is rustig, het is te rustig'."

Ambtenaren geven aan dat wanneer zij met dergelijke conflicterende belangen te maken krijgen, zij dilemma's ervaren over hoe zij hier mee om kunnen gaan. Kies je voor het ene belang of voor het andere? Of kies je voor een middenweg, en hoe doe je dat?

Participerende groep vs. bredere samenleving

In hoeverre moet je de wensen meenemen van een groep die niet representatief is voor de rest van de samenleving? In hoeverre zijn hun wensen ook die van de andere bewoners en andere betrokkenen? Dat vragen sommige ambtenaren zich af en dit levert dilemma's op. Ambtenaren worstelen met vragen over in welke mate de inbreng van minder representatieve groepen overgenomen moet worden en in hoeverre er andere participatiemethoden ingezet moeten worden waarbij een grotere en diverse groep bereikt wordt. Zo geeft een ambtenaar aan dat ze betwijfelt of een probleem dat door de participerende groep wordt aangekaart ook speelt voor anderen in de (woon)omgeving:

> "Heel veel weten we ook niet en vaak hoor je toch wel elke keer dezelfde dingen. En ga je dan op een gegeven moment ook die kant op? Want je hoort het heel vaak, en je denkt dan ook: 't is een

> groot probleem. Maar misschien is het niet eens een heel groot probleem hè. Zijn dat de mensen die er zitten, die 't melden en maken heel veel andere mensen zich daar helemaal niet druk om?"

Bij een dergelijk vraagstuk krijgen ambtenaren te maken met het dilemma tussen kiezen voor netwerkgerichtheid (richting de participerende groep) en representativiteit. Dit laatste kan worden gerelateerd aan het streven naar objectiviteit, een element van het perspectief van rechtmatigheid.

Spanning tussen gemeentelijke kaders en participatie

Ook tussen deelnemers aan participatietrajecten en de gemeente is er geregeld sprake van conflicterende belangen. Hier onderscheiden we twee manieren waarop belangen schuren: de belangen van deelnemers versus gemeentelijke kaders, en de belangen van deelnemers versus prestatiemanagement.

Wensen van deelnemers vs. gemeentelijke kaders

Ambtenaren kunnen spanning ervaren tussen enerzijds de wensen van de participerende groep en anderzijds wat er wettelijk mogelijk is en wat de bestuurlijke opdracht is. Soms sluiten de wensen vanuit deelnemers of de samenleving aan bij de visie van de ambtenaar, maar geven gemeentelijke kaders daar geen ruimte voor. Onderstaande ambtenaar ervaart daarbij spanning tussen de participatieve en representatieve democratie (invloed van burgers via burgerparticipatie tegenover invloed via gekozen volksvertegenwoordigers):

> "Ik vind het belangrijk voor mijn werk om te kijken of ik het vanuit het belang van de wijk of de inwoner kan doen, dus het perspectief van de bewoner meenemen. Terwijl er natuurlijk ook mensen zijn die zeggen: 'ja, we hebben gewoon een gekozen stadsbestuur. Die zitten daar namens die bewoners, dus die bepalen hoe het is'. En ik vind dat soms best lastig. Dat ik denk: ja, maar hier is dát nodig."

Bij dit dilemma is er sprake van spanning tussen de overheidsperspectieven van netwerkgerichtheid en responsiviteit enerzijds en het perspectief van rechtmatigheid anderzijds. Enerzijds wordt van ambtenaren verwacht netwerkgericht en responsief te handelen richting de samenleving en anderzijds dienen zij loyaal te zijn aan de politiek en te handelen volgens de principes van de rechtsstaat.

Wensen van deelnemers vs. prestatiemanagement

Terwijl steeds vaker van ambtenaren gevraagd wordt participatietrajecten te doorlopen met omwonenden en andere betrokkenen en responsief te handelen richting de samenleving, wordt er ook van hen gevraagd deze trajecten efficiënt en effectief op te zetten. Tijd en budget moeten zorgvuldig worden ingezet om verantwoord met gemeenschapsgeld om te gaan. Deze verwachting kan op gespannen voet staan met het op goede wijze tegemoetkomen van de wensen van deelnemers en initiatiefnemers, omdat dit kostbaar en arbeidsintensief kan zijn. Er is hier dus sprake van een dilemma tussen de overheidsperspectieven van netwerkgerichtheid en responsiviteit enerzijds en prestatiemanagement anderzijds.

> "Ik denk dat participatie enorm goed kan zijn, omdat je ook de mensen die er wonen betrekt en dat ze zich ook gehoord voelen, dat ze mee kunnen denken. Maar ik denk dat we ook wel heel erg moeten waken voor wat het ook voor ambtenaren kost, qua tijd en ook qua energie."

Fragmentatie binnen de gemeente, maar integrale vraagstukken

De gesproken ambtenaren ervaren dat met name tussen verschillende overheidsafdelingen spanning kan ontstaan door verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden. Dit komt soms voort uit verschillende beleidslijnen die met elkaar schuren, en soms omdat bestuurders andere belangen of visies vertegenwoordigen. Tegelijkertijd kan er ook sprake zijn van belangentegenstellingen tussen afdelingen die onder dezelfde bestuurder vallen.

Exemplarisch is het volgende citaat, waarbij drie verschillende afdelingen moeilijk te verenigen belangen behartigen in één klein geografisch gebied:

> “Er komen meer toeristen naar Den Haag, dus er komen meer touringcars. De afdeling economie vindt het ook belangrijk dat die economische motor aangaat, dus er komen meer touringcars. Ondertussen heeft de afdeling mobiliteit […] een deel van dat terrein voor touringcars ingericht voor deelscooters. Dus nu hebben we minder touringcars. Ondertussen is de afdeling DSO een gedeelte aan het verbouwen waar de touringcars normaal hun toeristen afzetten. Dus dan zitten we al met drie afdelingen. En vervolgens krijgen wij te maken met touringcars die niet weten waar ze heen moeten, die te maken krijgen met afsluitingen, en dan hun touringcars op de stoep parkeren.”

Wanneer de ambtenaren van de verschillende afdelingen dergelijke problemen bij elkaar aankaarten, verantwoorden de andere ambtenaren hun handelingen geregeld als ‘vastgesteld beleid’. Echter is het vaak zo dat de tegenstrijdige handelingen allemaal vastgesteld zijn door beleid, en de beleidslijnen zelf tegenstrijdig aan elkaar zijn.

De gesproken ambtenaren missen daarbij soms integraal beleid, waarbij de verschillende belangen beter op elkaar afgestemd zijn:

> “Het is dus ook zo dat de belangen van de bestuurders verschillen. Dat zie ik ook wel eens. De ene wethouder wil rechts en de andere wethouder wil links. En dan hebben we nog een burgemeester. En soms gaan ze gewoon rechts, terwijl je eigenlijk liever had dat er integraal naar een bepaald beleidsstuk was gekeken.”

Naast deze botsing tussen beleidsdoelen, gespecialiseerde afdelingen en ambtenaren met verschillende verantwoordelijkheden zit er ook spanning tussen de beheersmatige kant van de gemeente en beleidsmakende/uitvoerende kant. Verkokering wordt ook geproduceerd door zeer concrete sturingsinstrumenten: kostenplaatsen, urenverantwoording, afzonderlijke budgetten, subsidievoorwaarden, rapportageverplichtingen en uiteenlopende looptijden.

Ambtenaren geven aan: “als ik ergens word gevraagd om mee te denken over een gebied of een dilemma of iets dergelijks, dan moet ik al meteen vragen van: ‘joh, heb je een kostenplaats voor mij’?” en “je wil heel graag gebiedsgericht werken en met iedereen meedenken […], maar het eerste wat ik moet vragen is: ik moet mijn uren verantwoorden.” Voor maatschappelijke initiatieven kan die versnippering bijzonder belastend zijn.

Budgetdiscipline, rechtmatigheid, subsidieregimes en kostenallocatie zijn niet neutraal; zij structureren wat ambtenaren kunnen doen, hoeveel integraliteit mogelijk is en hoeveel ruimte er overblijft voor maatwerk.

Gesplitste verantwoordelijkheid, maar integraal werken

Deels als gevolg van de spanning tussen het werken in gespecialiseerde afdelingen en wat integraliteit van ambtenaren vraagt, is er sprake van rolverwarring bij ambtenaren: wie is verantwoordelijk en in welke mate? Wie neemt het initiatief?

> “Dan gaan ze ook naar elkaar wijzen: ‘maar jullie vinden dit van belang’, ‘maar jullie zijn voor mobiliteit’. Soms zit daar een grijs gebied tussen. Dat is dus die verkokering: grijs gebied tussen wie neemt verantwoordelijkheid?”

In gevallen waarbij er wordt samengewerkt met samenwerkingspartners van buiten de gemeente, ontstaan er soms vragen over tot hoever de verantwoordelijkheid van de gemeente reikt en zou moeten reiken. De gesproken ambtenaren voelen zich vaak betrokken en verantwoordelijk, ook buiten hun expliciete bestuurlijke opdracht, waardoor zij het lastig vinden om te bepalen wanneer zij proactief moeten handelen en wanneer zij meer los moeten laten. Hier is een spanning zichtbaar tussen kiezen voor netwerkgerichtheid, waarbij de overheid de regie behoudt, en responsiviteit, waarbij de overheid een stap terug doet:

> “Het is hun verantwoordelijkheid, maar toch voel ik me een soort van verantwoordelijk. En niet ik alleen. […] Waar help je wel? Waar help je niet? Je denkt proactief, creatief, maar hoever ga je daarin? Dat vind ik best wel een dilemma.”

Ambtenaren vinden het lastig dat niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het verbinden van verschillende partijen en belangen, terwijl het belang hiervan wel gezien wordt:

> “Maar het is best zoeken naar wie dan verantwoordelijk is of zich verantwoordelijk voelt om de verschillende gemeentelijke stakeholders bij elkaar te houden. […] Maar ja, wie moet dat dan organiseren, iedereen bij elkaar? Niemand is echt verantwoordelijk.”

Uit bovenstaande blijkt dat sommige ambtenaren bij het werken in gespecialiseerde afdelingen een essentieel element van de netwerkende overheid missen: iemand die verantwoordelijk is voor het verbinden van verschillende samenwerkingspartners. Vaak nemen ambtenaren uiteindelijk alsnog die verantwoordelijkheid omdat zij die voelen, maar zij ervaren hierover onvoldoende duidelijkheid.

Ambtenaren geven aan dat door die onduidelijkheid projecten en beslissingen daarbinnen soms onnodig lang blijven liggen. Een ambtenaar belicht dit vanuit een prestatiegericht perspectief: “[vanwege de onduidelijkheid over verantwoordelijkheid] blijven er veel dingen liggen en duren die onnodig lang. Dat is nergens voor nodig. Dat kan allemaal een stuk efficiënter, makkelijker, en sneller.”

Spanning tussen politiek en participatieprocessen

Politieke interventies kunnen participatieprocessen doorkruisen, heropenen of ongeloofwaardig maken. De tramlijncasus is illustratief. Ambtenaren hadden met bewoners uitvoerig besproken waarom een halte technisch en veiligheidsmatig niet mogelijk was. Vervolgens nam de gemeenteraad een motie aan om die halte toch opnieuw te onderzoeken. Met andere woorden, participatie kan zorgvuldig zijn ontworpen en uitgevoerd, maar toch worden ondermijnd wanneer politieke besluitvorming achteraf andere verwachtingen oproept of technische grenzen negeert. De ambtenaar moet dan opnieuw uitleggen, onderzoeken en communiceren — zonder dat voor deelnemers nog duidelijk is wie feitelijk beslist en op welke gronden.

Ook de fragmentatie waar we het hierboven over hadden is niet alleen een probleem op het niveau van het ambtelijk apparaat, maar ook van de politiek. Wethouders hebben hun eigen portefeuilles. Een ambtenaar geeft aan dat je escaleert naar je ‘eigen wethouder’, “terwijl het onderwerp waar je op escaleert best eens bij een andere wethouder zou kunnen zitten.” Fragmentatie wordt dus mede gereproduceerd door de portefeuilleverdeling, de relatie tussen directeuren en wethouders en de beperkte werking van collegiaal bestuur.

OMGAAN MET DILEMMA'S

4.

OMGAAN MET DILEMMA'S

Ambtenaren gaan op verschillende manieren om met dilemma's. Gezien er bij de meest voorkomende dilemma's altijd sprake is van een conflict of van onduidelijkheid tussen verschillende partijen, zullen ze altijd een manier moeten vinden om er met die partijen uit te komen. In eerste instantie passen ze daarvoor verschillende communicatieve vormen toe en proberen ze een balans te vinden tussen de uiteenlopende belangen. Wanneer deze vormen niet succesvol zijn, escaleren ze het conflict naar hogere management- of bestuurslagen.

In gesprek gaan

Met name wanneer er sprake is van conflicterende belangen helpt het volgens ambtenaren om met elkaar in gesprek te gaan. Dit geldt zowel voor conflicterende belangen binnen en met participerende groepen als binnen de gemeente. Door met elkaar in gesprek te gaan, wordt er vaak onderling begrip gecreëerd en ontstaat er ruimte om gezamenlijk tot oplossingen te komen.

> "[De participerende groepen] stonden aan het begin echt lijnrecht bijna tegenover elkaar. Maar in gesprek met elkaar zijn en dat als gemeente faciliteren, zorgt ervoor dat ze meer goodwill krijgen voor elkaars standpunten en het soms dus ook voor elkaar opnemen."

Uitleggen

Wanneer er conflicterende belangen ontstaan tussen (het beleid van) de gemeente en de participerende groep, kiezen ambtenaren er geregeld voor om in gesprek te gaan met de participerende groep en in dit gesprek beleid, (on)mogelijkheden en kaders uit te leggen. Deze manier van omgaan met conflicterende belangen is nauw verwant met 'in gesprek gaan', met het onderscheid dat bij 'uitleggen' de gemeente de kaders stelt terwijl het bij 'in gesprek gaan' gaat om wederzijdse inbreng en invloed. Net als bij 'in gesprek gaan' creëert uitleggen vaak begrip voor beleid en de mogelijkheden die de ambtenaren heeft. Daarmee zorgt uitleg ervoor dat het gesprek voortgezet kan worden:

> "[We leggen uit,] ook als we nee verkopen, waarom doen we dat? En wat dan de langetermijnvisie erbij is. Dus ik denk dat het wel helpt om altijd uitleg te geven over waarom we dingen doen. Ze zijn het er misschien niet altijd mee eens, maar dan vind je wel een gemeenschappelijke grond van: oké ja, dan kunnen we dat gesprek blijven voeren."

Afstemmen

Wanneer een integrale aanpak nodig is, kiezen ambtenaren er vaak voor om met andere overheidsafdelingen af te stemmen. Dit doen ze om beleid op elkaar af te stemmen, afspraken te maken over rollen en taken, en om middelen bij elkaar te brengen. Deze manier van omgaan met dilemma's wordt dus zowel toegepast bij dilemma's rondom conflicterende belangen als bij rolverwarring.

Zo geeft een ambtenaar aan dat hij samen met andere ambtenaren een sessie heeft georganiseerd om gemeentelijk beleid beter af te stemmen op wat er nodig is om participerende groepen tegemoet te komen:

> "Door middel van deze sessie proberen we samen met de partijen die het ook aanvoelen en uitvoeren de eerste stap te zetten. [We moeten] misschien veel meer gaan kijken dan we deden van: wat is nou onze visie? Wat is ons huidig beleid en hoe draagt dit daaraan bij? En dan komt altijd weer de vraag natuurlijk: hoeveel hebben daarvoor over? Maar je zou ook kunnen kijken

> naar een stukje efficiëntie in de zin van: [de ene afdeling] financiert iets, wij financieren iets, dan krijgen we ook nog iets vanuit welzijn gefinancierd…”

Balanceren van belangen

Bij conflicterende belangen, met name tussen verschillende participerende groepen, kiezen ambtenaren er meestal voor om een balans te vinden in het tegemoetkomen van de verschillende belangen. Ze proberen de belangen zoveel mogelijk mee te nemen, en als er gekozen moet worden, proberen ze een balans te vinden in de hoeveelheid tegemoetgekomen belangen van de verschillende participerende groepen. “Ik zeg altijd: als ze allemaal een beetje klagen, dan zitten we op de goede weg”, geeft een ambtenaar aan. Wanneer een wens van een groep niet tegemoetgekomen kan worden, proberen de ambtenaren dit soms op andere manieren te compenseren, zoals door gezamenlijk maatregelen te vinden die wel mogelijk zijn.

> “Het is nooit optimaal voor één groep. Want de fietser gaat er nooit volledig op vooruit en parkeerplekken kunnen niet volledig behouden blijven. Niet alle bomen kunnen behouden blijven. Maar als je een beetje stoep, beetje fiets, een beetje van alles wil houden, dat is waar wij de meeste tijd aan kwijtraken. Om te kijken hoe we zoveel mogelijk kunnen inpassen en dat zoveel mogelijk kunnen toespitsen op wat we vanuit de omgeving ophalen.”

Onderstaand citaat laat zien dat het balanceren van belangen soms nodig is om gemaakte keuzes goed uit te kunnen leggen:

> “Ik vind het zelf het fijnst als het beleid dat je opstelt een goede afweging is tussen alle verschillende belangen die er spelen. Dus zowel van inwoners, ondernemers, maar ook gewoon veiligheidsdiensten, en dat je dat verhaal ook goed kan vertellen. Dat je met alle belangen rekening hebt gehouden en dat je daarom met deze afweging bent gekomen. Een beetje het polderbeleid van Nederland zeg maar.”

Escaleren

Wanneer bovengenoemde manieren niet toereikend zijn, leggen ambtenaren het dilemma voor aan een hoger niveau binnen de gemeentelijke organisatie. Alhoewel deze manier meestal als laatste wordt ingezet, wordt deze wel het vaakst genoemd door de gesproken ambtenaren. Leidinggevenden, directeuren of bestuurders moeten dan op hoger niveau de keuze maken.

> “Ik probeer er altijd eerst gewoon onderling met elkaar uit te komen als het gaat over dilemma's tussen de beleidsvelden bijvoorbeeld. Maar soms is het ook gewoon zo dat de beleidsafdelingen er samen niet uitkomen. En dan zeg ik tegen hen: dan gaan we opschalen en dan moet die directeur [daarover beslissen].”

Vaak wordt ervoor gekozen om eerst managers te benaderen, vervolgens directeuren en als laatste bestuurders, maar soms kiezen ambtenaren ervoor om bestuurders rechtstreeks te betrekken. Een ambtenaar geeft bijvoorbeeld aan dat zij er soms voor kiest om de wethouder direct in contact te brengen met de participerende groep:

> “Zodat de informatie ook vanuit de wethouder naar zo'n [participerende groep] gaat. Want mijn observatie is dat het grootste pijnpunt ligt in: ‘we worden niet gehoord’. En dat op het moment dat je wel een luisterend oor biedt van een persoon die voldoende mandaat heeft, dat het sneller wordt aangenomen. Niet dat ze mij niet serieus nemen, en ik heb hele goede relaties, maar ik

> ben beperkt in mijn handelen. En een wethouder kan afwijken van bepaalde uitgangspunten. En als de wethouder dat overbrengt, dan zorg je toch weer dat het wat zachter landt.”

Wel ervaren ambtenaren soms dat als er wordt geëscaleerd ze later dezelfde opdracht (ongewijzigd) terugkrijgen. Dit kan ervoor zorgen dat de dilemma’s onopgelost blijven. Volgens een ambtenaar kan escalatie echter wel zorgen voor een signaal naar management en bestuurders dat het dilemma speelt. Ook kunnen ambtenaren zich wat haar betreft kritischer opstellen in opdrachtneming en kunnen zij adviseren een eerder ingeslagen richting niet in te gaan of vragen om duidelijkere randvoorwaarden.

Het probleem is dat escalatie tijd kost. Het kan ook een vorm van uitstel zijn. In plaats van dat een hoger niveau werkelijk een afweging maakt, krijgen uitvoerende ambtenaren de opdracht om opnieuw te onderzoeken, alternatieven verder uit te werken of nogmaals met betrokkenen in gesprek te gaan. Daarmee verschuift verantwoordelijkheid weer naar beneden, terwijl de politieke of directieve keuze uitblijft. Met andere woorden, escalatie vraagt besluitvaardigheid op het niveau van managers.

AMBTELIJK VAKMANSCHAP

5.

AMBTELIJK VAKMANSCHAP

Achter de manieren waarop ambtenaren omgaan met dilemma's, schuilen waarden en competenties (kennis, vaardigheden en persoonskenmerken) die hen ondersteunen bij de keuzes die ze maken. Deze waarden en competenties noemen wij 'ambtelijk vakmanschap' (geen eigen term, zie bijvoorbeeld 't Hart, 2014). Naast waarden en competenties is de context van belang, zonder mandaat, vertrouwen en continuïteit kan ambtelijk vakmanschap niet ontwikkelen of is er onvoldoende ruimte om vakmanschap uit te oefenen. Hieronder belichten we de meest voorkomende waarden en competenties die ambtenaren inzetten bij het omgaan met dilemma's. Soms overlappen deze twee, bijvoorbeeld wanneer ambtenaren het *belangrijk vinden* om een vertrouwensband met participerende groepen op te bouwen en ook *weten* hoe ze dit moeten doen. De competenties en waarden sluiten vaak goed aan bij wat er van ambtenaren wordt gevraagd binnen de vier overheidsperspectieven (zie ook Van der Veen et al., 2025). Daarnaast gaan we kort in op de meest relevante contextfactoren die we in het onderzoek hebben gevonden.

Waarden

In de keuzes die ze maken, laten ambtenaren zich leiden door verschillende waarden. Deze waarden plaatsen de ambtenaren allemaal in relatie tot de participerende groepen of bredere samenleving. Zij vinden het vooral belangrijk dat zij integer, betrokken, transparant, betrouwbaar en rechtvaardig handelen *richting* participerende groepen of inwoners in het algemeen. Alhoewel de waarden 'integriteit' en 'transparantie' doorgaans worden verbonden aan het overheidsperspectief van rechtmatigheid, kunnen deze waarden daarom ook worden verbonden aan de overheidsperspectieven van netwerkgerichtheid en responsiviteit. Ook de waarden 'betrouwbaarheid' en 'rechtvaardigheid' sluiten aan bij deze overheidsperspectieven. De waarde 'betrokkenheid' is een klassieke waarde van het overheidsperspectief van netwerkgerichtheid (minder van responsiviteit omdat responsieve ambtenaren zich meer afwachtend opstellen) (Van der Veen et al., 2025). De laatste waarde die ambtenaren belangrijk vinden, 'vrijmoedigheid', is niet rechtstreeks te verbinden aan één of meerdere van de overheidsperspectieven.

Integriteit

Ambtenaren vinden het belangrijk dat zij eerlijk zijn, ook over wanneer iets niet mogelijk is. Zij willen oprecht zijn en geen 'dubbele agenda' hebben. Vaak hangt deze waarde samen met de waarde 'transparantie', en soms ook met 'betrouwbaarheid'.

> "Eerlijkheid is ook over dingen die misschien minder leuk zijn als of iets niet lukt, dan wordt dat ook gewaardeerd. […] Dat zijn niet de leukste dingen, maar je moet wel gewoon eerlijk zijn over hoe iets ervoor staat en wat je nog aan het doen bent."

Betrokkenheid

Veel ambtenaren geven aan dat zij het belangrijk vinden betrokken te zijn bij participerende groepen en de (woon)omgeving in het algemeen. Het gaat dan om persoonlijke betrokkenheid: zij vinden het belangrijk dat er iets wordt gedaan met de behoeften vanuit de samenleving. De ambtenaren weten vaak wat er speelt in de omgeving waar ze mee te maken hebben doordat zij er regelmatig fysiek aanwezig zijn of contact hebben met inwoners en andere betrokkenen.

> "[Ik vind het belangrijk] dat je eigenlijk zo kort mogelijke lijntjes hebt met een bewoner. Dus als ze een brief sturen dat je de volgende dag aan de telefoon hangt, dat je de tijd voor ze neemt, dat je eventueel bereid bent om met ze op pad te gaan naar een locatie. Dus dat ze niet weer worden doorverwezen naar een ander loket."

Transparantie

De gesproken ambtenaren geven aan dat zij transparant willen zijn, met name richting de participerende groepen en bredere samenleving. Ze willen hierbij onder andere open en helder communiceren over wat wel en niet mogelijk is binnen het participatietraject. Deze waarde hangt nauw samen met ‘integriteit’.

> “Ik verwacht van mezelf gewoon een bepaalde transparantie en openheid. Zowel intern naar collega's, management, en directie, maar ook naar buiten en naar partners toe. Dat vind ik heel belangrijk. Soms is dat wel lastig, want je kan natuurlijk niet alles wat gezegd wordt of alle keuzes kun je natuurlijk niet zo even bloot neerleggen. Maar vanuit een dubbele agenda werken, dat kan ik niet.”

Betrouwbaarheid

Een andere veelgenoemde waarde is ‘betrouwbaarheid’ richting participerende groepen. De gesproken ambtenaren vinden het belangrijk dat zij kloppende informatie verstrekken en dat er binnen het participatietraject beloftes nagekomen worden. Een ambtenaar verwoordt het als “doen wat je zegt, en andersom.” De ambtenaren vinden daarbij zowel de betrouwbaarheid van henzelf als van de gemeente als geheel belangrijk. De betrouwbaarheid van de gemeente kan in het geding komen wanneer er personele wisselingen zijn: opvolgers zijn niet altijd op de hoogte van afspraken waardoor deze niet altijd worden nagekomen. Ook komt het voor dat anderen binnen de gemeente ervoor zorgen dat er afgeweken wordt van eerder gemaakte afspraken.

> “Als ik maandenlang communiceer met: ‘het past echt niet zo, dat past echt niet’. En ik moet ineens zeggen: ‘nou, het past wel, maar het kan niet of het kan niet, maar we gaan het wel doen’. Ik vind dat gewoon ook gezichtsverlies, imagoschade is. En buiten die oppervlakkige imagoschade gaat het gewoon ook om betrouwbaarheid van de gemeente. Want als je iets zegt, dan moet je dat ook gewoon kunnen doen. Doen wat je belooft.”

Rechtvaardigheid

Responsief zijn naar participerende burgers is niet mogelijk als de ambtenaar alleen maar strikt juridisch redeneert of algemene regels zonder flexibiliteit toepast. Het is belangrijk om rekening te houden met de redelijke positie van betrokkenen, zeker als de gemeente zelf in het verleden inconsistent gehandeld heeft. Zo geeft een ambtenaar aan: “je wilt ook coulant zijn daarin. Maar ja, de jurist zegt keihard nee.”

Vrijmoedigheid

Een opvallende waarde die door ambtenaren is genoemd is die van vrijmoedigheid, dat gaat niet zozeer over persoonlijke moed, maar eerder over het vermogen om ondanks complexiteit en dilemma’s toch een professionele afweging te maken en daarvoor te staan. “Je hebt de vrijmoedigheid om de stap te durven zetten omdat je zelf overtuigd bent”. Dit betekent geen willekeur: een professioneel oordeel is gebaseerd op kennis van de context, steun vanuit de organisatie en scherp zicht op de situatie waarover geoordeeld moet worden.

Competenties

Ambtenaren zetten verschillende vormen van kennis, vaardigheden en persoonskenmerken in om met dilemma’s om te gaan. Deze zijn voornamelijk relationeel van aard, en gaan dus over hoe men onderling met elkaar communiceert en de relatie vormgeeft.

Verbinden

De competentie die ambtenaren het meeste noemen, is het verbinden van mensen, afdelingen en projecten of activiteiten. Sommige van deze ambtenaren krijgen deze rol ook toegeschreven binnen hun functie- of opdrachtomschrijving (in de wetenschappelijke literatuur worden deze ambtenaren ook wel ‘boundary spanners’ genoemd, zie bijvoorbeeld Meerkerk & Edelenbos, 2018). Omdat dit type ambtenaren betrokken is bij verschillende afdelingen, projecten en activiteiten, weten zij wat er op verschillende plekken speelt en kunnen zij daardoor makkelijker verbindingen leggen. Of ambtenaren daadwerkelijk die verbindingen leggen is echter afhankelijk van hun competenties en persoonlijkheid. Wanneer zij dit doen, zorgen zij er bijvoorbeeld voor dat zijzelf of collega’s aansluiten bij overleggen van andere afdelingen of projecten, of dat activiteiten van verschillende projecten aan elkaar verbonden worden. Deze competentie sluit goed aan bij de vaardigheden die een ambtenaar nodig heeft binnen de overheidsperspectieven van de netwerkende en responsieve overheid.

> “Wat denk ik erg ingewikkeld is, maar wel heel belangrijk is, is dat je ook een soort brug kan zijn tussen binnen en buiten, intern en extern. Hier wordt gewoon een iets andere taal gesproken dan buiten. En ik zie mijn rol […] ook echt wel […]: hoe kan ik wat ik buiten zie, wat de behoefte is, wat waarde heeft, wat leeft, hoe kan ik dat goed overbrengen naar binnen? En soms lukt dat, maar niet altijd. Dus dan moet ik binnen en buiten gaan verbinden. Je moet zorgen dat de juiste mensen komen kijken.”

Netwerk opbouwen en onderhouden

Naast ‘verbinden’ zijn twee andere veelgenoemde competenties: ‘netwerk opbouwen’ en ‘netwerk onderhouden’. Deze twee competenties zijn aan elkaar verbonden, maar betekenen net iets anders en worden in verschillende contexten gebruikt door de ambtenaren. In het geval van ‘netwerk opbouwen’ gaat het met name om contact leggen en vindt logischerwijs hoofdzakelijk aan het begin van het participatieproces plaats, terwijl het bij ‘netwerk onderhouden’ gaat om onderhouden van dit contact gedurende en soms na afloop van het participatietraject. Logischerwijs sluiten deze twee competenties aan bij de vaardigheden die van een ambtenaar gevraagd worden binnen het netwerkgerichte overheidsperspectief.

> “Door dit nauwe contact te onderhouden scheelt het heel veel schriftelijke vragen. Je haalt bij mensen veel sneller de angel eruit. Je weet beter wat er speelt in de wijk en je kan daar veel beter op anticiperen.”

Dit geldt buiten de organisatie, maar ook binnen de organisatie. Ambtenaren die betrokken zijn bij participatie moeten binnen de gemeente belangen verbinden, draagvlak organiseren, collega’s aanspreken, weerstand hanteren en soms tegen dominante routines ingaan.

> “Je participeert vaak met de omgeving, waar de ondernemers, bewoners [zijn], en intern tussen afdelingen participeren we niet echt conform processen. Dat is meer lobbyen en elkaar proberen mee te nemen en te overtuigen.”

Kaders stellen en aanspreken

Twee andere aan elkaar verbonden competenties zijn: ‘kaders stellen’ en ‘aanspreken’. In de context van dit onderzoek hebben deze beiden te maken met grenzen stellen, maar bij ‘kaders stellen’ gaat het om de ‘grenzen’ van burgerparticipatie, terwijl het bij ‘aanspreken’ eerder gaat om het stellen van grenzen aan hoe men met elkaar omgaat.

> “Soms ben ik daar ook wel hard in en zeg ik: ‘nou we gaan het niet op die manier doen’. En dan zijn mensen niet blij. Maar om dingen te kunnen veranderen moeten we het ook anders doen. Dus schop ik af en toe wel tegen het hek aan door te zeggen van: ‘ik vind niet dat we het zo moeten doen’.”

Als een ambtenaar kaders stelt, vindt diegene het belangrijk dat er duidelijkheid gegeven wordt over wat de ambtenaar wel en niet mogelijk acht binnen het participatietraject. Dit hangt nauw samen met de waarden van integriteit en transparantie (zie de vorige paragraaf). Het stellen van kaders is gerelateerd aan het overheidsperspectief van rechtmatigheid, waarbij de kaders, regels en wetten van de overheid leidend zijn.

Die kaders kunnen ook gelden voor *het proces van participatie zelf*. Soms is er onvoldoende beslisruimte, soms is snelheid noodzakelijk, soms gaat het om technische deskundigheid, veiligheid of een vastgesteld publiek belang. Dan is goed informeren mogelijk passender dan een proces optuigen waarin invloed wordt gesuggereerd die er niet is. Zoals een van de ambtenaren aangeeft: “informeren is uit het hele participatieverhaal gehaald als één van de trappen, maar ik denk dat we soms moet zeggen: oké, hier informeren we alleen.”

Bij ‘aanspreken’ gaat het er vaak om dat een ambtenaar een collega of participerende burger aanspreekt op het nakomen van gemaakte afspraken of op gedrag. Zo geeft een ambtenaar aan: “ik ben iemand die mensen aanspreekt op als ik iets niet oké vind. Als ik echt vind: dit kan niet binnen de organisatie. Ik ben niet iemand die m'n mond houdt.” Deze competentie sluit aan bij de overheidsperspectieven van netwerkgerichtheid en responsiviteit.

Context

Voldoende mandaat

Ambtenaren met de juiste waarden en competenties hebben een aantal zaken nodig in hun context om goed te kunnen functioneren. Dat is in de allereerste plaats voldoende mandaat. Ze moeten voldoende formele ruimte hebben om in een gebied of project daadwerkelijk afwegingen te maken. Zoals een ambtenaar aangeeft: “je werkt binnen de ambtelijke organisatie en soms een beetje in een gebied, maar dan moet je ook een mandaat hebben.” En: “dan moet je nooit terug hoeven. Of alleen als je zelf twijfelt, dat je teruggaat om het alsnog opnieuw op te halen.” Ook vindt een ambtenaar:

> “Iemand [moet] op een verstandige manier al die dingen wegen en een besluit nemen. En dan moet je misschien achteraf kunnen verantwoorden waarom je dan die besluiten genomen hebt, maar dat je niet steeds vooraf naar de organisatie moet om wat op te halen.”

Wanneer iedere afwijking van bestaand beleid, iedere integrale afweging of iedere lokale maatwerkoplossing vooraf langs diverse diensten, directeuren of wethouders moet, wordt gebiedsgericht werken traag, defensief en weinig geloofwaardig.

Vertrouwen in ambtelijke expertise

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle participatie is voldoende vertrouwen in ambtelijke en technische deskundigheid. Bewoners, raadsleden en soms bestuurders vertrouwen technische onderbouwingen of ambtelijke expertise onvoldoende, waardoor besluitvorming herhaaldelijk wordt heropend. Zoals een ambtenaar aangeeft: “we hebben het als ambtenaar echt goed uitgezocht. En toch wordt er getwijfeld. Door raadsleden, door bewoners, dat we ons werk [goed doen].” Soms wordt ervaren dat bestuurders onvoldoende voor hun ambtenaren durven te staan: “de wethouder of het college durft

dan niet stellig [te zeggen]: ik sta achter mijn ambtenaar. Dit is gewoon goed uitgezocht. […] Dan wordt er weer een nieuw onderzoek ingezet."

Voldoende tijd en continuïteit

Langlopende opgaven - zoals gebiedsontwikkeling, infrastructuur, kustbeheer en bewonersinitiatieven - lopen door meerdere bestuursperioden, beleidsregimes en personele wisselingen heen. Een ambtenaar stelt: "heel veel van dit soort [projecten] hebben een dermate lange looptijd dat je al in Den Haag vier colleges verder bent." Een andere ambtenaar benadrukt het belang van continuïteit: "het is juist van belang dat je ook medewerkers hebt die blijven op bepaalde projecten, dus niet steeds veranderen." Hier ligt een belangrijke omissie: participatie is niet alleen een proces in het heden, maar ook een kwestie van institutioneel geheugen. Wie herinnert zich oude toezeggingen, lokale gevoeligheden, eerdere conflicten, gemaakte uitzonderingen en de achtergrond van beleidskeuzes? Als die kennis vooral in personen zit en niet wordt overgedragen of geborgd, ontstaat onbedoelde onbetrouwbaarheid.

REFLECTIE EN CONCLUSIES

6.

REFLECTIE EN CONCLUSIES

Reflectie

De bevindingen uit dit onderzoek laten zien dat burgerparticipatie niet zomaar kan worden begrepen als een extra instrument dat de gemeente naast haar reguliere werk inzet. Participatie raakt aan de wijze waarop de gemeente besluiten neemt, publieke middelen verantwoordt, met maatschappelijke initiatieven samenwerkt en politieke verantwoordelijkheid organiseert. Juist daarom komen ambtenaren in participatieprocessen steeds opnieuw voor dilemma's te staan. Die dilemma's zijn meestal niet het gevolg van individuele onkunde, gebrekkige communicatie of onwil. Maar ontstaan doordat binnen de gemeentelijke praktijk verschillende opvattingen over goed bestuur gelijktijdig werkzaam zijn.

De vier overheidsperspectieven - rechtmatigheid, prestatiegerichtheid, netwerkgerichtheid en responsiviteit - helpen om die gelaagdheid zichtbaar te maken. Deze perspectieven representeren verschillende, deels botsende maar ook noodzakelijke logica's. Ambtenaren werken tegelijk in een rechtsstatelijke organisatie, een organisatie die prestaties en middelen moet verantwoorden, een organisatie die afhankelijk is van samenwerking met andere partijen, en een organisatie die ruimte moet kunnen geven aan maatschappelijke initiatieven en lokale kennis.

De vier perspectieven lopen door elkaar

Het perspectief van rechtmatigheid is in alle drie de casussen herkenbaar. Ambtenaren moeten handelen binnen wettelijke kaders, bestuurlijke opdrachten, subsidieregels, formele bevoegdheden en de besluiten van college en raad. Dit perspectief is onmisbaar: het beschermt gelijke behandeling, democratische legitimiteit, transparantie en de verantwoordelijke besteding van publieke middelen. Tegelijkertijd kan een eenzijdige toepassing van regels en procedures botsen met wat inwoners, ondernemers en maatschappelijke initiatieven in een concrete situatie nodig hebben. De spanning tussen de wens om maatwerk te bieden en de noodzaak om binnen formele kaders te blijven, is daarvan een terugkerend voorbeeld.

Ook prestatiegerichtheid is voortdurend aanwezig, hoewel deze in de gesprekken met ambtenaren minder expliciet als waarde wordt benoemd. Participatie kost tijd, vraagt capaciteit en moet worden georganiseerd binnen budgetten, planningen, urenverantwoording, subsidievoorwaarden en projectdeadlines. In de tramlijncasus spelen technische haalbaarheid, besluitvormingsmomenten en de voortgang van een groot infrastructuurproject nadrukkelijk mee. Bij Actieplan Kust gaat het om snel en effectief kunnen reageren tijdens een druk strandseizoen. Bij Lichtpuntjes van Mariahoeve komt deze logica onder meer naar voren in verantwoordingsvereisten, subsidieregelingen en de noodzaak om publieke middelen controleerbaar in te zetten. Prestatiegerichtheid is dus niet per definitie tegengesteld aan participatie; zonder voldoende capaciteit, duidelijke processen en een realistische tijdsbesteding blijft participatie vrijblijvend of afhankelijk van individuele inzet. Wel ontstaat spanning wanneer efficiëntie vooral wordt vertaald in korte trajecten, afvinkbare participatie-eisen en bureaucratische verantwoordingslasten die relaties en lokaal initiatief onder druk zetten.

Het netwerkgerichte perspectief is het meest direct zichtbaar in het dagelijkse participatiewerk. In alle casussen zijn ambtenaren afhankelijk van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, uitvoeringsorganisaties, politie, vervoerders, andere gemeentelijke afdelingen en bestuurders. Participatie vraagt dan ook om relationeel werk: contact leggen, vertrouwen opbouwen, belangen verbinden, informatie uitwisselen, conflicten bespreekbaar maken en verschillende werelden met elkaar verbinden. In Actieplan Kust krijgt dit vorm in terugkerende overleggen met bewoners, ondernemers en andere partijen. In de tramlijncasus is het zichtbaar in de klankbordgroepen, gesprekken met omwonenden en afstemming met externe partners. In de samenwerking met Lichtpuntjes komt het naar voren in de

langdurige relaties tussen een bewonersinitiatief, stadsdeel, beleidsafdelingen en andere samenwerkingspartners. Tegelijkertijd is netwerkgericht werken niet hetzelfde als iedereen altijd gelijk geven. De gemeente behoudt vaak de regie, moet verschillende publieke belangen wegen en moet uiteindelijk keuzes maken. Netwerkgerichtheid vraagt daarom niet alleen om openheid en verbinding, maar ook om het expliciteren van rollen, verwachtingen, verantwoordelijkheden en grenzen. Juist wanneer die duidelijkheid ontbreekt, kan participatie omslaan in teleurstelling, rolverwarring of eindeloze afstemming.

Het perspectief van responsiviteit komt het duidelijkst naar voren in de casus Lichtpuntjes van Mariahoeve. Daar ligt het initiatief primair bij bewoners en is de gemeente niet de vanzelfsprekende ontwerper of regisseur van de maatschappelijke activiteit. De overheid moet zich dan niet vooral afvragen hoe zij burgers bij gemeentelijk beleid betrekt, maar hoe zij zich op een zorgvuldige, ondersteunende en niet-overheersende manier tot een bestaand maatschappelijk initiatief verhoudt. Responsiviteit vraagt om luisteren, aansluiten bij wat er al gebeurt, ruimte laten voor eigen initiatief en niet onmiddellijk alles vertalen in gemeentelijke formats, beleidsdoelen of verantwoordingssystemen.
Maar ook responsiviteit kent grenzen. De gemeente kan een bewonersinitiatief niet volledig loslaten wanneer publieke middelen, kwetsbare bewoners, wettelijke verplichtingen of bredere publieke belangen in het geding zijn. Bovendien kan een te terughoudende gemeente ertoe leiden dat initiatiefnemers juist verdwalen in een gefragmenteerde organisatie of dat ongelijkheid ontstaat tussen initiatieven die wel en niet beschikken over sterke netwerken, tijd, kennis of professionele capaciteit. Responsiviteit betekent daarom niet: afwezigheid van de overheid. Het betekent: zorgvuldig en situationeel bepalen wanneer de gemeente ruimte geeft, wanneer zij faciliteert, wanneer zij verbindt, wanneer zij kaders stelt en wanneer zij zelf verantwoordelijkheid moet nemen.

Niet kiezen voor één perspectief

De belangrijkste reflectie is dat participatie niet beter wordt door één overheidsperspectief dominant te maken. Een uitsluitend rechtmatige overheid wordt voorspelbaar maar kan star worden. Een uitsluitend prestatiegerichte overheid kan voortvarend zijn maar participatie reduceren tot een middel voor draagvlak of efficiëntere uitvoering. Een uitsluitend netwerkgerichte overheid kan veel verbinding organiseren maar moeite krijgen met heldere besluitvorming en democratische verantwoordelijkheid. Een uitsluitend responsieve overheid kan ruimte geven aan initiatief, maar loopt het risico publieke belangen, representativiteit of de positie van minder mondige groepen onvoldoende te bewaken.
De praktijk vraagt juist om een productieve combinatie van deze perspectieven. De gemeente moet rechtmatig én toegankelijk zijn, doelmatig én zorgvuldig, verbindend én besluitvaardig, responsief én publiek verantwoordelijk. De spanning tussen die eisen verdwijnt niet. Het ambtelijk vakmanschap bestaat er juist uit dat ambtenaren die spanning herkennen, expliciet maken en er in een concrete situatie verantwoord mee omgaan.

De vier perspectieven zijn daarom vooral behulpzaam als diagnostisch en reflectief kader. Zij maken zichtbaar waarom bepaalde problemen hardnekkig zijn en voorkomen dat dilemma's te snel als communicatief probleem of persoonlijk tekort worden geduid. Wanneer bewoners bijvoorbeeld teleurgesteld zijn over de uitkomst van een participatietraject, kan dat voortkomen uit gebrekkige communicatie. Maar het kan ook wijzen op onduidelijke kaders, een botsing tussen participatieve en representatieve democratie, te weinig bestuurlijk mandaat, conflicterende beleidsdoelen of een politieke beslissing die het zorgvuldig doorlopen proces achteraf heropent.

Ook intern helpt het kader om scherper te kijken. De verkokering die ambtenaren ervaren is niet alleen een organisatorisch probleem; zij wordt mede geproduceerd door verschillende vormen van sturing. Afzonderlijke budgetten, urenverantwoording, subsidierelaties, beleidsdoelen, portefeuilles en verantwoordingslijnen zijn allemaal begrijpelijk vanuit rechtmatigheid en prestatiegerichtheid.

Tegelijkertijd kunnen zij integraal, netwerkgericht en responsief werken bemoeilijken. Het perspectievenkader maakt dus zichtbaar dat betere samenwerking niet uitsluitend vraagt om een oproep tot “integraal werken”, maar ook om aanpassingen in mandaat, budgettering, opdrachtformulering, verantwoordelijkheidsverdeling en bestuurlijke besluitvorming.

Vakmanschap is relationeel én institutioneel

De bevindingen laten ten slotte zien dat participatievakmanschap niet alleen bestaat uit individuele vaardigheden van ambtenaren. Vaardigheden als verbinden, luisteren, uitleggen, belangen wegen, kaders stellen, aanspreken en escaleren zijn noodzakelijk, maar niet voldoende. Een ambtenaar kan alleen betrouwbaar en responsief werken als de organisatie continuïteit biedt, gemaakte afspraken vastlegt, voldoende tijd beschikbaar stelt en ruimte geeft voor professionele afwegingen. Een ambtenaar kan alleen integraal werken als duidelijk is wie verantwoordelijk is voor verbinding tussen afdelingen en als diegene ook over voldoende mandaat beschikt. En een ambtenaar kan inwoners niet geloofwaardig betrekken wanneer bestuur en organisatie achteraf de spelregels veranderen zonder helder uit te leggen waarom.

Daarbij lijkt er geen scherpe scheiding te bestaan tussen waarden die intern en extern nodig zijn. Betrouwbaarheid, transparantie, betrokkenheid en integriteit zijn zowel in relaties met bewoners en initiatiefnemers als binnen de gemeentelijke organisatie van belang. Wel verschilt de wijze waarop zij worden ingezet. In de relatie met inwoners zijn luisteren, toegankelijkheid, eerlijk uitleggen en het nakomen van afspraken cruciaal. Binnen de organisatie zijn daarnaast vrijmoedigheid, tegenspraak organiseren, collega’s aanspreken en het vermogen om tegen verkokerde routines in te gaan van groot belang. De participerende ambtenaar opereert daarmee voortdurend op de grens tussen binnen en buiten: hij of zij vertaalt maatschappelijke signalen naar de organisatie, maar moet ook gemeentelijke kaders, politieke keuzes en inhoudelijke afwegingen begrijpelijk naar buiten kunnen brengen.

Conclusie en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie is dat de kwaliteit van participatie niet uitsluitend wordt bepaald door de gekozen participatiemethode - zoals een informatiebijeenkomst, klankbordgroep, inspraakprocedure of samenwerking met een bewonersinitiatief. De kwaliteit wordt in hoge mate bepaald door de interne gemeentelijke voorwaarden waaronder ambtenaren werken. Participatie wordt geloofwaardig wanneer de gemeente vooraf helder is over de ruimte voor invloed, intern in staat is om verschillende belangen te verbinden, gemaakte afspraken over tijd kan nakomen en bestuurlijk bereid is om duidelijke keuzes te maken wanneer belangen werkelijk botsen.

Voor een gemeente ligt de belangrijkste opgave daarom niet primair in het toevoegen van nieuwe participatieformats, handreikingen of procesvereisten. De kernopgave is het organiseren van de institutionele voorwaarden waaronder ambtenaren participatievakmanschap daadwerkelijk kunnen ontwikkelen en uitoefenen.

Maak participatie een gezamenlijke organisatieopgave

Participatie mag niet worden beschouwd als de verantwoordelijkheid van enkele participatieadviseurs, wijkmanagers of projectleiders. In de onderzochte casussen is zichtbaar dat participatie vrijwel altijd meerdere domeinen raakt: veiligheid, mobiliteit, economie, sociale zaken, welzijn, openbare ruimte, communicatie, handhaving en gebiedsgericht werken. Wanneer ieder onderdeel uitsluitend vanuit het eigen beleidsdoel, budget en verantwoordingsregime opereert, wordt de inwoner geconfronteerd met een versnipperde gemeente. De gemeente kan daarom sturen op een organisatiebrede opvatting van participatie: niet als afzonderlijk beleidsterrein, maar als een manier van werken die consequenties heeft voor opdrachtverlening, projectsturing, budgetten, managementverantwoordelijkheid en personeelsbeleid.

Dit vraagt in het bijzonder om expliciete afspraken over wie binnen complexe gebieds- en participatieopgaven verantwoordelijk is voor het bijeenbrengen van afdelingen, partners en belangen.

Organiseer duidelijk mandaat en expliciete escalatie

Ambtenaren hebben ruimte nodig om in concrete situaties professionele afwegingen te maken. Wanneer zij voor iedere uitzondering, afstemming of maatwerkoplossing opnieuw langs meerdere lagen van de organisatie moeten, verliest het participatieproces snelheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid. Tegelijkertijd moet die ruimte niet ontaarden in willekeur. Mandaat moet daarom verbonden zijn met heldere kaders, transparante afwegingen en mogelijkheden om achteraf verantwoording af te leggen.

Bescherm tijd, continuïteit en institutioneel geheugen

Participatie is relationeel werk. Vertrouwen groeit langzaam en kan snel worden beschadigd wanneer contactpersonen wisselen, toezeggingen niet worden overgedragen of eerdere afspraken onbekend blijken. Langlopende opgaven zoals gebiedsontwikkeling, mobiliteit, kustbeheer en ondersteuning van bewonersinitiatieven lopen bovendien vaak over meerdere bestuursperioden heen. Personele wisselingen zijn onvermijdelijk, maar onnodig verlies van kennis en relaties is dat niet. De gemeente zou daarom moeten investeren in structurele continuïteit door bijvoorbeeld sleutelpersonen bij langdurige en relationeel intensieve participatieopgaven zo veel mogelijk betrokken te houden, langdurige gebiedskennis van ambtenaren te belonen en door toezeggingen systematisch vast te leggen.

Ontwikkel vakmanschap als collectieve praktijk

Vakmanschap groeit niet door eenmalige trainingen. Training kan nuttig zijn voor gespreksvoering, conflictbemiddeling, participatieontwerp of juridische kennis, maar de kern ligt in leren in en van concrete situaties. Ambtenaren moeten kunnen reflecteren op lastige afwegingen: wanneer is participatie passend, wie moet worden betrokken, welke verwachtingen zijn realistisch, wanneer is maatwerk gerechtvaardigd, hoe worden stille of minder goed georganiseerde groepen bereikt, en wanneer moet de gemeente uiteindelijk zelf besluiten?

Een gemeente kan dit versterken door structureel ruimte te organiseren voor intervisie, casusbesprekingen en professionele tegenspraak. Niet alleen participatieprofessionals, maar ook beleidsmedewerkers, projectleiders, juristen, controllers, communicatieadviseurs, managers en bestuurders zouden daarin gezamenlijk moeten leren. Juist het samenbrengen van deze verschillende professionele perspectieven helpt om de vier sturingslogica’s expliciet te maken en betere afwegingen te ontwikkelen.

Maak betrouwbaarheid de toetssteen

De meest fundamentele voorwaarde voor participatie is betrouwbaarheid. Inwoners en initiatiefnemers hoeven het niet altijd eens te zijn met gemeentelijke keuzes. Zij kunnen een besluit ongunstig vinden of teleurgesteld zijn dat een voorstel niet wordt overgenomen. Maar zij moeten wel kunnen begrijpen wat de ruimte voor invloed was, op welke gronden een keuze is gemaakt, wie daarover beslist en wat er met hun inbreng is gebeurd.

Betrouwbaarheid vraagt daarom om meer dan goede communicatie. Zij vraagt om congruentie tussen wat de gemeente belooft, wat ambtenaren intern kunnen waarmaken en wat bestuurders uiteindelijk besluiten. Het gaat hierbij niet alleen over de kwaliteit van participatieprocessen, maar ook over de bestuurlijke en organisatorische consistentie die nodig is om toezeggingen na te komen.

Slotbeschouwing

Participatie vraagt niet om een gemeente die alle controle loslaat, maar om een gemeente die bewust kan schakelen tussen verschillende vormen van sturing. De rechtmatige overheid bewaakt rechtsgelijkheid, legitimiteit en publieke verantwoordelijkheid. De prestatiegerichte overheid bewaakt doelmatigheid, voortgang en de zorgvuldige inzet van publieke middelen. De netwerkgerichte overheid verbindt partijen en maakt gezamenlijke oplossingen mogelijk. De responsieve overheid laat ruimte voor maatschappelijke energie, lokale kennis en zelforganisatie.

De kwaliteit van ambtelijk vakmanschap blijkt uit het vermogen om deze perspectieven niet als concurrerende ideologieën te behandelen, maar als perspectieven die in concrete situaties zorgvuldig moeten worden gecombineerd en gewogen. Voor de gemeente ligt de centrale opdracht in het scheppen van een organisatie waarin ambtenaren dat daadwerkelijk kunnen doen: met mandaat, tijd, continuïteit, professionele ruimte, bestuurlijke rugdekking en een helder besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Pas dan wordt participatie niet een losse methode van enkele professionals aan de buitenkant van de gemeente, maar een geloofwaardige en duurzame manier van publiek handelen van de hele gemeente.

LITERATUUR

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji journal of political science and economics*, *1*(1), 1-11. https://www.meiji.ac.jp/cip/english/undergraduate/economics/mjpse/ov7thl0000000am5-att/gbubj30000000b2x.pdf

Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries. *The American Review of Public Administration, 48*(1), 52-66. https://doi.org/10.1177/0275074016651142

Gemeente Den Haag, (2020, 1 december). *Voorstel van het college inzake instroom nieuwe trams Haagse regio* (RIS307080). Verkregen van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9471897/4/20210121-RIS307080+Voorstel+van+het+college+inzake+instroom+nieuwe+trams+Haagse+regio

Gemeente Den Haag, (2024, 9 juli). *Meerjarige subsidieregelingen Wijkbedrijven en Instapeconomie* (RIS319504). Verkregen van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14394770/1/RIS319504+Meerjarige+subsidieregelingen+Wijkbedrijven+en+Instapeconomie

Gemeente Den Haag, (2025a, 9 december). *Voorstel van het college inzake Voorontwerp INTHR tramlijn 12A* (RIS324055). Verkregen van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/16579379/1/20260129-RIS324055+Voorstel+van+het+college+inzake+Voorontwerp+INTHR+tramlijn+12A?connection_type=17&connection_id=12954509

Gemeente Den Haag, (2025b, 9 december). *Raadsvoorstel* [Oplegger gemeenteraad]. Verkregen van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/16373376/1/RIS324055+Oplegger+raad?connection_type=16&connection_id=1110486

Jørgensen, T. B. (2007). Public Values, Their Nature, Stability and Change. the Case of Denmark. *Public Administration Quarterly*, *30*(4), 365-398. https://doi.org/10.1177/073491490703000401

Meerkerk, I. V., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: an interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781786434173

Nederhand, J., Klijn, E-H., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2019). The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Sciences, 52*(2), 233-253. https://doi.org/10.1007/s11077-018-9342-4

Scholten, P. (2009). Daring decisions and representative municipal democracy: an exploration within the new river management in the Netherlands. *The Innovation Journal*, *2009*(1), art. 5. https://innovation.cc/wp-content/uploads/2009_14_1_5_scholten_municipal-netherlands.pdf

Schulz, M., Den Heijer, I., De Baas, J. H., & Van der Steen, M. (2017). *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt.* Provincie Zuid-Holland & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/sturen-en-stromen

Siebers, V. M. (2020). *A journey to unravel citizen engagement: 21st century practices from Dutch, Danish and South African municipalities*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/107340907/287583.pdf

Stichting Lichtpuntjes van Mariahoeve. (z.d.). *Stichting Lichtpuntjes van Mariahoeve.* Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://www.lichtpuntjesvanmariahoeve.nl/

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration, 36*(1), 41-57. https://doi.org/10.1177/0275074005282583

't Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Ambetlijk-vakmanschap-3.0.pdf

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society, 51*(5), 795-825. https://doi.org/10.1177/0095399716680057

Van de Bovenkamp, H. M., Stoopendaal, A., & Bal, R. (2017). Working with layers: The governance and regulation of healthcare quality in an institutionally layered system. *Public policy and administration*, *32*(1), 45–65. https://doi.org/10.1177/0952076716652934

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O-J., Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving.* Planbureau voor de Leefomgeving & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Leren-door-doen.pdf

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf

Van der Steen, M., van Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2018). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration, 38*(4), 387-414. https://doi.org/10.1177/0734371X16671369

Van der Veen, H., Van Bochove, M., & Theisens, H. (2025). *Participatie en de Binnenkant van de Gemeente: Working paper gebaseerd op een verkennende literatuurstudie.* De Haagse Hogeschool. Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://www.dehaagsehogeschool.nl/media/literatuuronderzoek-participatie-en-de-binnenkant-van-de-gemeente

Visser, V. (2023). *Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives*

on invitational governance. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam]. https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/97660781/vivian_visser_who_is_invited_pdf_-_64be58ca755b8.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Handreiking Overheidsparticipatie: We doen het samen!* Geraadpleegd op 12 augustus 2026, van https://lokale-democratie.nl/attachment/entity/e2b2bc23-902e-4f6e-989b-810c4daf223f

BIJLAGE: METHODOLOGIE

Voor dit onderzoek zijn drie casussen geselecteerd. Eén casus is uitgebreider onderzocht en de twee andere casussen worden daartegen afgezet. Voor de eerste casus is een lopend participatieproces geselecteerd zodat er kon worden geobserveerd bij participatiemomenten. Daarnaast diende minstens een van de andere casussen afgerond te zijn, zodat er teruggekeken kon worden op een participatieproces van begin tot eind. Andere factoren waarop werd geselecteerd waren: intensiteit en omvang van het participatietraject, participatievorm, regievoering, en geografische spreiding. Zo werd Actieplan Kust geselecteerd als ‘hoofdcasus’ vanwege de intensiteit en omvang van het project en daarmee de vele mogelijkheden om de casus te volgen. Vervolgens werd door middel van de sneeuwbalmethode de casus Tramlijn 12 geselecteerd omdat het een afgerond participatieproces betrof, er minder afdelingen bij betrokken waren en vanwege het relatief klassieke karakter met verschillende fasen en een formele zienswijzeprocedure. Gelijktijdig werd uit het eigen netwerk de casus Lichtpuntjes van Mariahoeve geselecteerd als tegenhanger wat betreft participatievorm: hier ging het om zelforganisatie als uiterste participatievorm, waarbij het bewonersinitiatief de regie heeft.

Voor de casus Actieplan Kust werden er verschillende methoden toegepast. Veertien ambtenaren werden geïnterviewd in twaalf interviews, waarvan er twee met twee ambtenaren tegelijk plaatsvonden. De ambtenaren zijn allemaal aangesloten bij Actieplan Kust vanwege hun geografische betrokkenheid of inhoudelijke betrokkenheid bij gerelateerde beleidsonderwerpen. Naast interviews werd er geobserveerd bij twee participatiemomenten. Een betrof een fysieke bijeenkomst met zo’n 35 aanwezige bewoners, ondernemers, ambtenaren, een wethouder, de burgemeester, en andere stakeholders, zoals de politie. De aanleiding hiervan was de ongeregeldheden onder jongeren in Scheveningen in mei 2025 en de (verscherpte) maatregelen van Actieplan Kust werden tijdens de bijeenkomst in bredere zin besproken. Het tweede participatiemoment waar werd geobserveerd, betrof een online ‘operationeel overleg’, waarbij bewoners, ondernemers, ambtenaren en de politie aansloten om de inzet en maatregelen van de voorgaande week te evalueren en die van de opvolgende week te bespreken. Als laatste werd er een focusgroep georganiseerd om de eerste inzichten te bespreken. Hier namen zeven ambtenaren aan deel.

De twee andere casussen werden minder uitvoerig onderzocht. Voor Lichtpuntjes van Mariahoeve werden samen met de stichting en een ambtenaar de ambtenaren in kaart gebracht die betrokken waren of zijn bij Lichtpuntjes. Vervolgens werden deze ambtenaar en een andere ambtenaar geïnterviewd, omdat zij veel samenwerken met de stichting. Daarna vond er een groepsgesprek plaats met vijf ambtenaren, inclusief de twee geïnterviewde ambtenaren, waarbinnen de thema’s van het onderzoek werden besproken (omdat er geen inzichten uit de interviews werden voorgelegd, noemen we dit geen focusgroep). Omdat een van de onderzoekers Lichtpuntjes en een van de betrokken ambtenaren sinds zo’n vijf jaar volgt, kunnen de uitspraken in een breder perspectief worden geplaatst.

Voor de casus Tramlijn 12 vonden er twee interviews plaats met twee betrokken ambtenaren bij het participatietraject rondom de tramlijn. Omdat de andere ambtenaren die vanaf de 'initiatiefase' (zie casusomschrijving) betrokken waren inmiddels niet meer werkzaam zijn bij de gemeente Den Haag, was het niet mogelijk om aanvullende interviews of een groepsgesprek met andere ambtenaren te organiseren. Er is afgesproken met de twee ambtenaren dat zij allebei deel zouden nemen aan de afsluitende focusgroep met de drie casussen om zo deze casus goed mee te kunnen nemen.

Afsluitend aan dit meervoudige casusonderzoek werden de eerste inzichten gedeeld en besproken in een focusgroep waaraan ambtenaren van de drie casussen deelnamen en daarnaast een ambtenaar die betrokken is bij burgerparticipatie in het algemeen en een ambtenaar die betrokken is bij bewonersinitiatieven. Aan deze focusgroep namen negen ambtenaren deel, waarvan twee van Actieplan

Kust, drie betrokken bij Lichtpuntjes van Mariahoeve, twee van Tramlijn 12, en de twee hierboven genoemde ambtenaren.

De interviews, het groepsgesprek en de focusgroepen zijn getranscribeerd. Eerst is dit gedaan door middel van het transcribeerprogramma Amberscript. Vervolgens hebben studenten de interviews nagelopen en gecorrigeerd. De geanonimiseerde transcripten zijn door middel van de analysesoftware ATLAS.ti gecodeerd en geanalyseerd. Er is zowel gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld codeerschema (gebaseerd op het eerdere literatuuronderzoek: Van der Veen et al., 2025) als dat er open en inductief is gecodeerd. Vervolgens zijn codes samengevoegd tot nieuwe codes en overkoepelende categorieën. De twee betrokken onderzoekers hebben deze gezamenlijk geanalyseerd en via bovenstaand proces meermaals geverifieerd en uitgediept met de deelnemende ambtenaren.