



Samenwerken aan participatie in Brabant

Adviezen voor de provinciale rol en
aanpak

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	9
1.1. Leeswijzer	10
Aanpak	11
2.1. Publiek spoor	11
2.2. Extern spoor	11
2.3. Intern spoor	11
Rapportage	13
3.1. In gesprek met het publiek	13
3.2. In gesprek met externe partijen	16
3.3. In gesprek met de interne organisatie	18
Advies	23
4.1. Van rapportage naar advies	23
4.2. Aanbeveling 1: Breng interne en externe dynamieken beter samen	24
4.3. Aanbeveling 2: Zorg voor een zorgvuldige organisatie en uitvoering van participatietrajecten	26
4.4. Aanbeveling 3: Zorg voor kennis, capaciteit en leervermogen	30
Verantwoording	33
5.1. Uitgangspunten	33
5.2. Centrale vraag en consultatievormen	33
5.3. Werkwijze en analyse	35
5.4. Duiding en beperkingen	35



Management-samenvatting

In 2025 onderzocht de Maatschap voor Communicatie, in opdracht van de provincie Noord-Brabant, hoe de nieuwe participatiespelregels van de provincie vorm moeten krijgen. Aanleiding was de Wet versterking participatie op decentraal niveau, die provincies verplicht om via een participatieverordening vast te leggen hoe inwoners en andere belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid, met expliciete aandacht voor inwonerparticipatie en het uitdaagrecht.

Welke **adviezen** kunnen we de provincie Noord-Brabant geven voor het opstellen van **nieuwe participatiespelregels**?

De centrale vraag van dit traject was: welke adviezen kunnen we de provincie Noord-Brabant geven voor het opstellen van nieuwe participatiespelregels? Om deze vraag te beantwoorden is brede input opgehaald bij inwoners, externe partijen, medeoverheden en medewerkers van de provincie. In totaal leverden 489 inwoners input via vragenlijsten en straatgesprekken. Daarnaast zijn verdiepende gesprekken gevoerd met 8 externe partijen en 25 provinciale medewerkers. Deze brede aanpak leverde niet alleen bouwstenen op voor de participatieverordening, maar ook waardevolle inzichten voor de bredere participatieopgave van de provincie.

De opbrengsten uit de drie onderzochte sporen laten zien dat, ondanks verschillen in perspectief en rol, vergelijkbare vragen en behoeften terugkeren. Daarom zijn de adviezen niet geordend per doelgroep, maar langs de participatie-uitvoeringscyclus (zie §4.1). Dit resulteert in drie overkoepelende aanbevelingen, die samen richting geven aan de verordening én aan de verdere ontwikkeling van participatie in beleid en organisatie.

Aanbeveling 1: Breng interne en externe dynamieken beter samen (zie §4.2)

Elk participatietraject start in een bestaande beleidsmatige, bestuurlijke en maatschappelijke context. Uit het onderzoek blijkt dat interne dynamieken (zoals beleidscycli, bestuurlijke besluitvorming en politieke afwegingen) en externe dynamieken (zoals betrokkenheid, belangen, draagkracht en urgentie in de samenleving) niet vanzelfsprekend op elkaar aansluiten. Wanneer deze dynamieken onvoldoende worden afgestemd, kan participatie ineffectief of zelfs schadelijk zijn (§4.2.1).

De participatieverordening zou moeten normeren dat deze afstemming expliciet plaatsvindt. Wij adviseren om vast te leggen dat de provincie voorafgaand aan ieder participatietraject gemotiveerd afweegt (§4.2.2):

- óf participatie wordt ingezet en in welke vorm;
- welke beleidsopgave centraal staat en welke meerwaarde participatie kan hebben;
- welke beïnvloedingsruimte er is voor participanten.

Deze motiveringsplicht borgt dat participatie het resultaat is van een bewuste, navolgbare keuze.

Aanvullend is ondersteuning nodig via een afwegingskader, waarin ook contextfactoren zoals doelgroep, impact en beleidsfase worden meegenomen. Factor P biedt hiervoor een inhoudelijk sterke basis. Dit kader kan middels interne communicatie worden verspreid en gedeeld, beleidsmatig worden verankerd in de beleidscyclus en – indien gewenst – bestuurlijk worden geborgd, bijvoorbeeld via participatieparagrafen in besluitvorming (§4.2.3).

Aanbeveling 2: Zorg voor een zorgvuldige organisatie en uitvoering van participatietrajecten (zie §4.3)

Ook wanneer de juiste participatievorm is gekozen, wordt de kwaliteit van participatie in sterke mate bepaald door de uitvoering. Inwoners, externe partijen en medewerkers beoordelen participatie op voorspelbaarheid, duidelijkheid en betrouwbaarheid. Onduidelijke communicatie, onheldere rolverdeling en gebrekkige terugkoppeling ondermijnen het vertrouwen en de betekenis van participatie (§4.3.1).

De verordening is niet bedoeld voor uitvoeringsdetails, maar kan wel enkele essentiële organisatorische randvoorwaarden vastleggen (§4.3.2):

- Eenduidige eindverantwoordelijkheid: aan het begin van ieder traject wordt expliciet vastgelegd wie eindverantwoordelijk is.
- Verplichte terugkoppeling: toegelicht wordt hoe de inbreng van participanten is gebruikt en welke afwegingen zijn gemaakt.

- Transparantie over het uitdaagrecht: inwoners krijgen begrijpelijke en toegankelijke procesinformatie over hoe zij zelf initiatieven kunnen indienen.

Deze randvoorwaarden borgen voorspelbaarheid en aanspreekbaarheid, zonder maatwerk in de uitvoering te beperken.

Goede uitvoering vraagt daarnaast om vakmatige keuzes in communicatie, gespreksvoering, planning, werkvormen en rolverdeling. Wij adviseren daarom de ontwikkeling van een Handreiking Participatie in de Praktijk, waarin medewerkers worden ondersteund bij deze keuzes. Het bestaande online participatieplatform kan worden doorontwikkeld tot een herkenbaar centraal participatieloket, inclusief informatie over het uitdaagrecht (§4.3.3).

Aanbeveling 3: Zorg voor kennis, capaciteit en leervermogen (zie §4.4)

Goede participatie vraagt om vakmanschap en een organisatie die leert van de praktijk. In participatietrajecten ontstaan onvermijdelijk dilemma's en leerervaringen. Of deze leiden tot verbetering, hangt af van het vermogen om ervaringen vast te leggen, te delen en te benutten (§4.4.1).

Deze aanbeveling richt zich op vaardigheden, capaciteit en organisatieontwikkeling. Dit zijn geen onderwerpen voor juridische borging en horen daarom niet thuis in de participatieverordening (§4.4.2).

Op het gebied van beleid en organisatie adviseren we gericht te investeren in (§4.4.3):

- Structurele evaluatie en kennisborging van participatietrajecten.
- Betere vindbaarheid van kennis en ondersteuning voor medewerkers.
- Inzicht in benodigde en beschikbare participatie-expertise, met bewuste keuzes in training en personeelsbeleid.
- Actieve doorwerking van nieuwe instrumenten door deze samen met medewerkers te gebruiken, te beproeven en te bespreken.

Dit versterkt het organisatiegeheugen en leidt tot meer consistent en professioneel participatievakmanschap.

Tot slot: groeien naar een participatieve organisatie

De opbrengsten van dit traject laten zien dat participatie meer is dan een instrument of wettelijke verplichting. Het vraagt om een houding, cultuur en manier van werken waarin participatie een vanzelfsprekend onderdeel is van goed bestuur. Binnen de provincie zijn al waardevolle voorbeelden aanwezig, zoals het jongerenparticipatiebeleid.

Wij adviseren de provincie Noord-Brabant om dit rapport te benutten als een uitnodiging om gericht vervolg te geven aan deze ontwikkeling: door ruimte te nemen om te leren en te experimenteren, lessen te trekken uit bestaande goede praktijken en participatie stap voor stap steviger te verankeren in houding, processen en dagelijks handelen. Zo wordt participatie niet alleen een middel om betere plannen te maken, maar ook een kenmerk van hoe de provincie zich verhoudt tot de samenleving: open, lerend en in verbinding.

De opbrengsten van dit traject laten zien dat **participatie** meer is dan een instrument of wettelijke verplichting.

Inleiding

De provincie Noord-Brabant kent een lange traditie van samenwerken. Op tal van plekken in de provincie komen overheid, onderwijs, bedrijfsleven en maatschappelijke partners samen om maatschappelijke opgaven verder te brengen. Een bekend voorbeeld is Brainport, waar deze vorm van samenwerking al lange tijd structureel bijdraagt aan innovatie, economische ontwikkeling en maatschappelijke vooruitgang. Dit beeld van een grote potentie voor samenwerking vindt ook bedding in het Brabants burgeronderzoek uit 2023¹ naar draagvlak en participatie binnen provinciebeleid, waarin inwoners aangaven samenwerking en betrokkenheid bij maatschappelijke opgaven te waarderen. Deze samenwerkingscultuur wordt bewust gekoesterd en gestimuleerd door de provincie Noord-Brabant. In het Bestuursakkoord 2023–2027 'Samen maken we Brabant!' wordt samenwerking nadrukkelijk benoemd als randvoorwaarde voor het realiseren van provinciale ambities, met aandacht voor samen doen, samen leren en het benutten van kennis en betrokkenheid in de samenleving.

Participatie vormt een onmisbare schakel in het realiseren van deze bestuurlijke ambitie. In dit proces worden de uitwisseling van kennis en de relatie tussen de provincie en de samenleving rond beleid en besluitvorming georganiseerd. Uit het burgeronderzoek van 2023 blijkt dat een meerderheid van de Brabanders vindt dat burgers meer invloed zouden moeten hebben op provinciaal beleid. Tegelijkertijd blijkt uit een Motivaction-onderzoek van 2025 dat inwoners samenwerking

wel waarderen, maar participatie vooral overwegen wanneer zij het gevoel hebben dat hun inbreng ertoe doet en past bij hun persoonlijke situatie en mogelijkheden. Het is in dat opzicht zeer begrijpelijk dat de provincie Noord-Brabant goed wil onderzoeken hoe zij participatie in haar provincie precies moet vormgeven.

Tegen deze achtergrond, en in reactie op de Wet versterking participatie op decentraal niveau, heeft de provincie Noord-Brabant de Maatschap voor Communicatie opdracht gegeven om een participatietraject te ontwerpen en uit te voeren ter ondersteuning van het opstellen van een nieuwe participatieverordening. De kern van de opdracht was om op te halen wat betrokkenen belangrijk vinden bij participatie door de provincie, en welke aandachtspunten dit oplevert voor de inrichting van deze nieuwe spelregels. Hierbij moet de verordening in ieder geval aandacht besteden aan inwonersparticipatie en het uitdaagrecht.

De centrale vraag van dit traject luidde: welke adviezen kunnen we de provincie Noord-Brabant geven voor het opstellen van nieuwe participatiespelregels? Om deze vraag te beantwoorden is breed input opgehaald bij inwoners, externe partijen en medewerkers van de provincie. Het doel daarvan was om een diversiteit aan perspectieven, ervaringen en ideeën op te halen. Via vragenlijsten en diverse gespreksvormen hebben participanten ervaringen, verwachtingen en zorgen gedeeld over participatie in de brede zin.

¹Bron: <https://www.brabant.nl/onderzoeksbank/onderzoeken-adviezen/2023/burgeronderzoek-draagvlak-participatie/>

De Maatschap voor Communicatie heeft deze input gebruikt om adviezen te geven over het invullen van de nieuwe participatieverordening.

De participatieverordening is echter geen op zichzelf staand instrument, maar moet in samenhang met beleid, organisatie en praktijk worden gezien. De opgehaalde input biedt ook inzichten voor deze bredere participatieopgave. Daarom staat dit rapport ook stil bij wat er van provinciaal beleid en organisatie worden gevraagd.

1.1. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat meer informatie over de aanpak langs drie sporen. Hoofdstuk 3 rapporteert de uitkomsten van de aanpak. Hoofdstuk 4 maakt de vertaalslag van rapportage naar adviezen voor de participatieverordening en het provinciaal beleid en organisatie. Een uitgebreidere verantwoording van het onderzoek is te vinden in hoofdstuk 5.

De participatieverordening is geen op zichzelf staand instrument, maar moet **in samenhang** met beleid, organisatie en praktijk worden gezien.

2

Aanpak

Maatschap voor Communicatie heeft de opdracht uitgevoerd langs drie sporen: een publiek spoor, een externe partijen spoor en een intern spoor. Samen geven deze sporen zicht op zowel de deelnemende als de organiserende zijde van participatie.

2.1. Publiek spoor

Binnen het publiek spoor is actief het gesprek gevoerd met inwoners van Noord-Brabant. Daarvoor hebben we straatgesprekken uitgevoerd en een online vragenlijst opgesteld. De online vragenlijst is uitgezet zodat iedereen in Brabant op ieder moment van de dag zijn of haar perspectief kon delen. In acht Brabantse gemeenten hebben we straatgesprekken gevoerd. Deze gesprekken boden ruimte voor open, verdiepende gesprekken en maakten het mogelijk om ook mensen te spreken die minder geneigd zijn om een online vragenlijst over dit vraagstuk in te vullen.

2.2. Extern spoor

In het externe spoor zijn bedrijven, externe partijen en medeoverheden betrokken. Met dit spoor bouwden we voort op een traject uit 2023, waarin uitgebreide gesprekken zijn gevoerd over participatie met een brede selectie aan externe partijen. In aanvulling hierop hebben we het gesprek gevoerd met een nieuwe, kleinere groep externe organisaties. Het doel van deze gesprekken was niet om het eerdere gesprek te herhalen, maar om het te actualiseren, nieuwe partijen te betrekken en toe te spitsen op het specifieke vraagstuk van de participatieverordening.

2.3. Intern spoor

In vier sessies is gesproken met een diverse groep van 25 medewerkers van de provincie Noord-Brabant die in hun werk met participatie te maken hebben. Dit betrof niet alleen de formele 'participatie-experts', maar juist medewerkers uit verschillende beleidsvelden en rollen die participatie in de praktijk vormgeven.

Rapportage

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de online vragenlijst en de verschillende gesprekken in het publieke, externe en interne spoor beschreven.

3.1. In gesprek met het publiek

Hieronder wordt beschreven wat het publiek belangrijk vindt bij participatie door de provincie Noord-Brabant. De analyse is gebaseerd op twee bronnen: een online vragenlijst en straatgesprekken. Beide vormen zijn ontwikkeld vanuit dezelfde inhoudelijke vraagstelling, gericht op de spelregels.

Op straat worden respondenten gesproken die soms weinig tot geen voorkennis hebben van participatie of van de rol van de provincie. Dat betekent niet dat zij geen opvattingen hebben over wat zij belangrijk vinden bij participatie, maar wel dat het gesprek met meer inleiding en ruimte voor vragen moest worden gevoerd. Daarom is in deze gesprekken vaker gewerkt met open of semi-open vragen en kregen respondenten meer ruimte om hun antwoorden toe te lichten.

Vanwege verschillen in vraagopzet en gesprekssituatie worden de resultaten uit de online vragenlijst en de straatgesprekken niet één op één per vraag vergeleken. In plaats daarvan zijn de uitkomsten thematisch samengebracht. Omdat beide databronnen voortkomen uit dezelfde inhoudelijke vraagstelling, kunnen de resultaten gezamenlijk worden gelezen als signalen rond

dezelfde thema's. Zo ontstaat een samenhangend beeld van wat betrokkenen belangrijk vinden bij participatie.

3.1.1. Wanneer willen respondenten meedoen?

In dit onderdeel staat centraal onder welke omstandigheden respondenten bereid zijn om mee te doen met plannen van de provincie. Het gaat hierbij niet om de vorm van participatie, maar om de afweging die eraan voorafgaat: wanneer zeggen de respondenten te willen participeren, en wanneer juist niet?

Online — wanneer willen respondenten meedoen?

81% van de online respondenten geeft aan bereid te zijn om mee te doen wanneer beleid direct invloed heeft op hun dagelijks leven.² Daarnaast geeft 68% aan te willen meedoen wanneer zij een onderwerp persoonlijk belangrijk vinden. Ook inhoudelijk zelfvertrouwen speelt een rol: 45% van de respondenten geeft aan eerder mee te doen wanneer zij veel van het onderwerp weten. Een kleinere maar duidelijke groep van 34% geeft aan zo vaak mogelijk mee te willen doen, omdat betrokkenheid bij provinciale ontwikkelingen

² Bij de online respondenten speelt mee dat deelnemen aan het onderzoek al een bepaalde mate van betrokkenheid laat zien. Dit is terug te zien in de hogere percentages voor bijvoorbeeld de interesse in meedoen.

voor hen belangrijk is. 32% van de respondenten geeft aan mee te willen doen als het onderwerp invloed heeft op hun werk. 1% gaf online aan nooit mee te willen doen.

Straatgesprekken — wanneer willen respondenten meedoen?

In de straatgesprekken komt een vergelijkbaar beeld naar voren. 53% van de respondenten geeft aan dat invloed op hun dagelijks leven bepalend is om mee te doen. Persoonlijk belang wordt genoemd door 38% van de respondenten. Inhoudelijke kennis van het onderwerp volgt met 21%. Daarnaast noemt 18% invloed op het eigen werk als reden om mee te doen. 13% van de respondenten geeft aan zo vaak mogelijk te willen deelnemen. Tegelijkertijd geeft 25% van de respondenten aan niet mee te willen doen.

Straatgesprekken — waarom wél en waarom niet meedoen?

Tijdens de straatgesprekken was er ruimte om door te vragen naar de achterliggende motivatie om wel of niet mee te doen. Deze toelichtingen laten een genuanceerd beeld zien. Respondenten benoemen zelden één enkele reden; persoonlijke relevantie, verwachte opbrengst en praktische haalbaarheid lopen vaak door elkaar heen.

Uit de toelichtingen blijkt dat persoonlijk belang een belangrijke drijfveer is om wél mee te doen, net als het gevoel voldoende kennis te hebben om een zinvolle bijdrage te leveren. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat onduidelijkheid over het proces of de ervaren invloed een reden kan zijn om af te haken. Dat wordt onder meer verwoord in uitspraken als:

"De communicatie kan beter op alle vlakken. Dingen zijn vaak onduidelijk."

Andere respondenten koppelen hun bereidheid expliciet aan de directe leefomgeving:

"Het is belangrijk dat we als inwoners ook kunnen meebepalen als dingen invloed hebben op ons."

Bij respondenten die aangeven niet mee te willen doen, speelt regelmatig het idee dat participatie weinig oplevert. Zij geven aan te twijfelen of hun inbreng daadwerkelijk leidt tot tastbare resultaten of

invloed op besluitvorming. Zoals één respondent het verwoordde:

"Ik doe niet mee want ik word toch niet gehoord."

Naast deze overwegingen noemen respondenten ook praktische belemmeringen, zoals tijdgebrek of het gevoel onvoldoende kennis te hebben. De afweging om wel of niet mee te doen blijkt ook zelden eenduidig. Vaak noemen respondenten een samenhang van ervaren relevantie, verwachte opbrengst en praktische omstandigheden:

"Als ik mee zou doen, dan zou ik het belangrijk vinden dat er goede uitleg is over wat ze gaan doen, én dat er ruimte is om mee te beslissen."

3.1.2. Hoe willen respondenten meedoen?

Waar het vorige onderdeel gaat over de omstandigheden waaronder respondenten bereid zijn om mee te doen, gaat het hier om de manier waarop zij betrokken willen worden. Het gaat daarbij om de gewenste mate van invloed, de vorm van deelname en de voorwaarden die daarbij belangrijk worden gevonden.

Online — hoe willen respondenten meedoen?

Het grootste deel van de online respondenten geeft de voorkeur aan laagdrempelige vormen van participatie. Zo geeft 60% aan vooral vrijblijvend op de hoogte te willen blijven van provinciale ontwikkelingen. Daarnaast wil 62% graag zijn of haar mening geven wanneer de provincie plannen voorlegt.

Meer intensieve vormen van participatie spreken een kleinere groep aan. 36% van de respondenten geeft aan advies te willen geven en 19% wil graag zelf meewerken aan een plan. Slechts een kleine groep van 4% geeft aan geen mening te hebben.

Straatgesprekken — hoe vaak en op welke manier willen respondenten meedoen?

Van de respondenten op straat geeft 34% aan af en toe te willen meedoen, maar dan vooral als het onderwerp echt aanspreekt. Daarnaast geeft 25% aan alleen te willen deelnemen zodra een

plan de eigen buurt raakt. Een andere 25% van de respondenten geeft aan liever niet mee te willen doen. Verder vindt 12% een paar keer per jaar voldoende en 5% geeft aan zo vaak mogelijk te willen meedoen.

Over de vraag hoe zij willen meedoen, noemt 51% van de respondenten een korte online vragenlijst; dit is veruit de meest genoemde optie. Daarnaast geeft 25% de voorkeur aan een gesprek of bijeenkomst met andere inwoners. Verder wordt persoonlijk contact met iemand van de provincie genoemd door 13%, en betrokkenheid via een buurtvereniging of buurtgroep door 13% van de respondenten. Ook deelname via een online participatieplatform wordt genoemd door 13% van de deelnemers, en via sociale media door 10%.

Online — hoe kan de provincie inwoners ondersteunen bij eigen initiatieven?

Bij de online vraag hoe de provincie inwoners kan helpen bij het zelf maken en uitvoeren van plannen geeft 76% van de respondenten aan dat het helpt wanneer helder wordt gemaakt welke mogelijkheden er zijn voor inwoners om zelf met initiatieven te komen. Daarnaast noemt 61% het verbinden van mensen en organisaties die aan vergelijkbare initiatieven werken en 58% het delen van kennis, bijvoorbeeld over technische onderwerpen of beleid. Het zichtbaar maken van beschikbare vormen van financiële ondersteuning wordt genoemd door 56% en praktische ondersteuning, zoals hulp bij planning of communicatie, door 53%.

Online — wat vinden respondenten belangrijk bij een participatietraject?

Bij de online vraag naar wat respondenten belangrijk vinden als er wordt geparticipeerd, blijkt dat duidelijke en begrijpelijke informatie het zwaarst weegt. Zo vindt 69% het belangrijk dat wordt uitgelegd hoe beslissingen worden genomen en 68% dat een expert het onderwerp in eenvoudige taal toelicht. Over bereikbaarheid zegt 44% van de respondenten dat het belangrijk is dat de bijeenkomst bij hen in de buurt plaatsvindt, en 44% dat er online kan worden meegedaan. Randvoorwaarden zoals eten, drinken of vergoedingen worden aanmerkelijk minder vaak genoemd.

Op straat — wat vinden respondenten belangrijk bij een participatietraject?

In de straatgesprekken komt dit beeld terug in persoonlijker bewoordingen. Respondenten benadrukken dat het voor hen essentieel is dat hun bijdrage daadwerkelijk betekenis heeft. Het gaat niet alleen om informatie ontvangen of een mening mogen geven, maar ook om het gevoel invloed te kunnen uitoefenen op besluiten die hen raken. Dat klinkt door in opmerkingen als:

"Dat je gehoord wordt."

"(dat er) Werkelijk iets mee gedaan wordt."

3.1.3. Wat vinden respondenten nog meer belangrijk?

Naast de vragen over wanneer en hoe respondenten willen meedoen, is in het onderzoek expliciet ruimte geboden voor open antwoorden. Deze vragen boden de ruimte aan respondenten om input mee te geven buiten de hokjes van de gesloten vragen.

Zowel in de online vragenlijst als in de straatgesprekken geven respondenten aan dat zij behoefte hebben aan een provincie die begrijpelijker en menselijker communiceert. Respondenten ervaren de provincie geregeld als een abstract bestuurlijk niveau en geven aan weinig te merken van participatie of provinciale aanwezigheid in hun dagelijkse leefwereld. Daarbij wordt gewezen op drempels in de communicatie: informatie komt vaak te algemeen of te ver van inwoners af te staan. Respondenten benadrukken het belang van duidelijke taal, herkenbare aanspreekpunten en betere aansluiting bij gemeenten, omdat het onderscheid tussen bestuurslagen in de praktijk niet altijd helder is.

"Het is heel vaak net doen of provincie in gesprek is geweest, maar ik zie geen vaste aanspreekpunten qua mensen — de provincie heeft geen gezicht."

Daarnaast laten de open antwoorden zien dat respondenten kritisch zijn over de terugkoppeling na participatie en de afstand tussen bestuur en de samenleving. Velen zien wel de waarde van participatie in, maar denken dat het aan betekenis

verliest wanneer onduidelijk blijft wat er met de inbreng gebeurt of als het traject te intensief is en te veel vraagt van de participanten.

"Als je laat zien dat er iets gedaan wordt met de meningen van burgers, zullen ze sneller hun mening geven."

3.1.4. Overkoepelend beeld

De gesprekken met het publiek laten zien dat bereidheid om deel te nemen aan participatie vaak samenhangt met persoonlijke relevantie. Respondenten willen doorgaans meedoen wanneer beleid directe invloed heeft op hun dagelijks leven, leefomgeving of werk. Laagdrempelige vormen van participatie hebben voor een meerderheid de voorkeur, maar er is tegelijk een duidelijke diversiteit zichtbaar in de gewenste vorm. Ook blijkt een deel van het publiek helemaal niet mee te willen doen, bijvoorbeeld vanwege praktische bezwaren of twijfel over de invloed en opbrengst. Verder hecht een meerderheid van de respondenten waarde aan duidelijke spelregels, begrijpelijke informatie en zichtbare terugkoppeling over wat er met hun inbreng gebeurt.

3.2. In gesprek met externe partijen

Externe partijen zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden zijn regelmatig betrokken bij provinciale trajecten, onder meer als vertegenwoordiger van een achterban, als inhoudelijk deskundige of als partij die betrokken is bij beleid en uitvoering. Zij zijn daarmee ook vaak zelf doelgroep voor participatie en bieden waardevolle inzichten in hoe provinciale participatie kan worden georganiseerd.

In dit externe partijen spoor is met een groep externe partijen gesproken over hun ervaringen met de provincie als samenwerkingspartner en over participatie in relatie tot de participatieverordening. Voor de analyse wordt ook gebruik gemaakt van eerdere rondetafelgesprekken met andere externe partijen uit 2023. Die gesprekken waren breder van opzet en boden ruimte voor verdieping en concretisering van knelpunten en behoeften. De recente gesprekken laten zien waar externe

partijen in de huidige praktijk tegenaan lopen; de rondetafelgesprekken plaatsen deze signalen in een breder kader. Hieronder worden beide perspectieven in samenhang gepresenteerd.

3.2.1. De gesprekken

Duidelijkheid over rollen, verwachtingen en spelregels

In de gesprekken met externe partijen komt een gebrek aan duidelijkheid over rollen, verwachtingen en beïnvloedingsruimte veel terug. Organisaties geven aan dat niet altijd helder is wat er van hen wordt verwacht, welke ruimte zij hebben om invloed uit te oefenen en hoe hun inbreng wordt betrokken bij besluitvorming. Sommige organisaties herinneren zich voorbeelden waarbij uitgangspunten of spelregels tijdens een lopend traject werden veranderd.

In de rondetafelgesprekken kwam dit thema ook voorbij, onder meer in de volgende adviezen:

- Wees expliciet over aard en doel van participatie.
- Bepaal vooraf welke meerwaarde je wilt halen met participatie.
- Stel duidelijke kaders en richtlijnen, met ruimte voor inbreng.
- Formuleer de maatschappelijke opgave vroegtijdig en samen.
- Bouw voort op eerdere participatie.

Tijd, timing en consultatie van de achterban

Externe partijen geven aan dat zij tijd nodig hebben om hun achterban te consulteren en standpunten zorgvuldig af te stemmen. In de praktijk ervaren zij dat participatietrajecten vaak strak zijn gepland, met korte reactietermijnen of laat beschikbaar gestelde stukken. In het verlengde hiervan wordt ook het ontbreken van tijdige terugkoppeling genoemd. Een deelnemer gaf aan dat organisaties daardoor regelmatig in een spagaat terechtkomen: zij worden geacht snel te reageren, terwijl zij tegelijkertijd zorgvuldig willen zijn richting hun achterban. Wanneer daar geen ruimte voor is, komt de kwaliteit van de inbreng onder druk te staan. Ook dit patroon werd in eerdere rondetafelgesprekken herkend. Organisaties koppelden daar onder meer de volgende adviezen aan:

- Erken dat participatie tijd vraagt.
- Informeer maatschappelijke partijen tijdig en doorlopend.

- Vermijd consultatie in ongunstige perioden.
- Organiseer participatie zó dat consultatie van onze achterban mogelijk is.
- Betrek partijen vroegtijdig, niet pas bij vergevorderde plannen.

Vorm van participatie en ervaren kwaliteit

Externe partijen ervaren participatie soms als te formeel en procedureel. Dit kan leiden tot het gevoel dat participatie wordt georganiseerd om dit af te kunnen vinken, in plaats van om een inhoudelijk gesprek te voeren. Een deelnemer benadrukte dat juist de ruimte voor dialoog bepaalt of participatie als betekenisvol wordt ervaren.

In de rondetafelgesprekken kwam dit thema ook voorbij. Organisaties hebben daar onder meer de volgende adviezen voor geformuleerd:

- Maak participatievormen afhankelijk van vraagstuk, schaal en tijdspanne.
- Combineer verschillende participatievormen.
- Stap af van traditionele, formele formats.
- Breng belanghebbenden met verschillende perspectieven bij elkaar.
- Ga het veld in.

Vaardigheden, houding en gelijkwaardigheid

Externe partijen benadrukken het belang van vaardigheden en houding. Goede participatie vraagt volgens hen om medewerkers die kunnen verbinden, luisteren en zich verplaatsen in andere perspectieven. Een deelnemer benoemt dat participatie nog te vaak wordt ervaren als een provinciale exercitie, waarbij het gesprek vooral wordt ingestoken vanuit interne logica. Organisaties hebben juist behoefte aan een gelijkwaardig gesprek, waarin hun kennis en ervaring serieus worden genomen en waarin zichtbaar is dat het perspectief van buiten ook daadwerkelijk invloed heeft.

Ook in de rondetafelgesprekken werd participatie nadrukkelijk gepositioneerd als een relationeel proces, waarin vertrouwen en wederzijds begrip centraal staan. Zij adviseerden de provincie onder andere:

- Beschouw participanten als experts van hun eigen leefomgeving.
- Investeer in relatie en verbinding.
- Faciliteer herhaalde ontmoetingen.
- Waarborg toegankelijkheid en inclusiviteit.
- Leg meer nadruk op kwaliteit dan op aantallen.

Participatie moet **functioneel** en **doelgericht** zijn, niet participeren om te participeren.

Samenspel en interne afstemming

Tot slot wijzen externe partijen op het belang van interne afstemming door de provincie. Het komt voor dat verschillende onderdelen van de organisatie uiteenlopende boodschappen afgeven, wat voor externe partijen onduidelijkheid creëert over waar zij aan toe zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is.

In de rondetafelgesprekken werd dit punt geplaatst binnen het bredere thema van samenspel tussen overheden en externe partijen. Zij gaven onder andere ook de volgende concrete adviezen:

- Presenteer participatie vanuit één overheid.
- Maak expliciete afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.
- Versterk samenwerking met gemeenten.
- Faciliteer bestaande maatschappelijke netwerken.
- Vind balans tussen loslaten en grip houden.

3.2.2. Overkoepelend beeld

Samenvattend laten de gesprekken met externe partijen zien dat er grote bereidheid is om te participeren en bij te dragen aan provinciale opgaven. Tegelijkertijd ervaren zij in de praktijk terugkerende knelpunten rond duidelijkheid over rollen en beïnvloedingsruimte, interne afstemming, tijd en timing, de vorm van participatie en de kwaliteit van het gesprek.

Deze signalen zijn over de tijd heen vrij consistent. In eerdere rondetafelgesprekken zijn dezelfde thema's al herkend. De recente gesprekken lijken erop te wijzen dat het gaat om structurele, organisatorische aandachtspunten in de samenwerking tussen provincie en maatschappelijke organisaties.

3.3. In gesprek met de interne organisatie

In vier interne sessies is met medewerkers uit uiteenlopende delen van de Provincie Noord-Brabant gesproken over participatie en wat een vernieuwde participatieverordening van de provincie vraagt. Aan deze sessies namen 25 medewerkers deel, waaronder beleidsadviseurs, projectleiders, omgevingsmanagers, participatieadviseurs, communicatiemedewerkers, teamleiders,

medewerkers met financiële en juridische expertise en medewerkers uit het ontwikkelbedrijf en het ruimtelijk domein. Dit betrof niet alleen de formele 'participatie-experts', maar juist medewerkers uit verschillende beleidsvelden en rollen die participatie in de praktijk vormgeven.

Deze paragraaf werkt dit interne perspectief uit in drie stappen. Eerst wordt beschreven hoe medewerkers participatie binnen de provincie momenteel ervaren. Vervolgens wordt ingegaan op wat zij onder goede participatie verstaan, waarom zij dat belangrijk vinden en hoe participatie volgens hen zorgvuldig kan worden vormgegeven. Tot slot wordt verkend wat er binnen de organisatie nodig is om deze opvattingen over goede participatie ook daadwerkelijk waar te maken.

3.3.1. Hoe medewerkers participatie nu ervaren

Complexiteit als factor

Medewerkers beschrijven participatie als belangrijk, maar ook als iets dat binnen de organisatie niet vanzelf tot stand komt. Zij geven aan dat participatie een extra dimensie toevoegt aan een toch al complex werkveld en vraagt om investeringen in tijd, aandacht en capaciteit. In de praktijk ervaren zij dat het nog lang niet altijd vanzelfsprekend is dat de provincie die investeringen doet.

"Het is al best complex, zelfs zonder participatie."

Provincie steeds minder afstandelijk

Vanuit hun ervaring schetsen medewerkers hoe zij de huidige positie van participatie binnen de provincie zien. Een uitdaging blijft dat de provincie door inwoners nog steeds vaak wordt ervaren als een ver-van-hun-bed-overheid. Dat maakt dat participatie meer vraagt om mensen te betrekken op een toegankelijke manier. Medewerkers denken wel dat er een positieve beweging in gang is gezet de afgelopen jaren die helpt om de organisatie participatiever te maken.

"Collega's zijn betrokken, we zijn goed op weg met deze verordening."

Bestuurlijk en politiek draagvlak

Hoewel medewerkers een positieve ontwikkeling zien, gaat deze gepaard met duidelijke kanttekeningen. Medewerkers wijzen op beperkte tijd en capaciteit, op trajecten waarin al veel vastligt voordat participatie kan beginnen, en op situaties waarin participatie wordt verwacht terwijl de feitelijke beïnvloedingsruimte klein is. Deze spanning tussen ambitie en uitvoerbaarheid wordt door medewerkers benoemd als kenmerkend voor de huidige praktijk.

"Participatie moet ook bij ambtelijke leiding en politiek onder de aandacht zijn."

3.3.2. Wat vinden medewerkers belangrijk bij participatie?

Participatie als onderdeel van kiezen en afwegen

Medewerkers geven aan dat participatie voor hen waarde heeft wanneer de inbreng van inwoners daadwerkelijk wordt betrokken bij het maken van keuzes en afwegingen. Dat kan in verschillende vormen: van het geven van een mening tot het meewerken aan plannen. Niet ieder traject vraagt om participatie en niet elke vorm is altijd passend. Waar het volgens medewerkers om draait, is dat er wordt geparticipeerd op een manier die recht doet aan werkelijke ruimte voor invloed.

"Participatie moet functioneel en doelgericht zijn, niet participeren om te participeren."

Maatwerk en draagkracht

In het verlengde hiervan benadrukken medewerkers het belang van maatwerk. Zoals eerder benoemd moet de juiste vorm passen bij de beïnvloedingsruimte. Een andere voorwaarde is dat participatie past bij wat deelnemers hieraan redelijkerwijs willen en kunnen opbrengen. Zij spreken over het risico van "stuk participeren": het overvragen van inwoners, externe partijen en de eigen organisatie met te veel of te zware trajecten. Volgens medewerkers ondermijnt dit juist de betrokkenheid en de kwaliteit van participatie.

"We moeten geen overload hebben, dat elke burger maar over één onderwerp mee moet praten."

Timing en beïnvloedingsruimte

Een ander kader dat is besproken rondom het kiezen van de juiste vorm, is timing. Veel medewerkers benoemen situaties waarin participatie pas startte toen al veel keuzes waren gemaakt. Inwoners voelen dit snel aan en reageren dan vaak met wantrouwen of cynisme. Vroege betrokkenheid kan spanning opleveren, bijvoorbeeld wanneer bestuur of politiek eerst intern richting wil bepalen, maar die spanning wordt door medewerkers niet gezien als reden om participatie dan maar in zijn geheel te vermijden.

"Daarom aan de voorkant checken: wat is de ruimte die we eigenlijk hebben?"

Kwaliteit en representativiteit

Vanuit de opvatting dat participatie moet bijdragen aan het maken van zorgvuldige keuzes en afwegingen, maken medewerkers een duidelijk onderscheid tussen representativiteit en kwaliteit. Participatie wordt door hen niet primair gezien als een instrument om een statistisch representatief beeld op te halen, maar als een manier om relevante kennis, perspectieven en afwegingen te verzamelen. De waarde van participatie zit volgens medewerkers vooral in de inhoudelijke verrijking van het besluitvormingsproces, en minder in aantallen deelnemers of gemiddelden.

"Soms kan dat met een groepje van 4 en soms moet je 50.000 mensen vragen."

Begrijpelijkheid en bereik

Verder wijzen medewerkers op het belang van begrijpelijkheid en bereik. Zij constateren dat inwoners vaak onvoldoende weten wat de provincie doet en waar zij invloed op kunnen uitoefenen. Goede participatie vraagt volgens medewerkers om het vertalen van complexe dossiers naar begrijpelijke vragen, met eenvoudige taal, uitleg van context en het expliciteren van dilemma's. Daarbij is aandacht nodig voor verschillen tussen doelgroepen en voor een doordachte combinatie van online en offline vormen.

"Bij ons ligt de taak om het begrijpelijk te maken."

Terugkoppeling

Tot slot benadrukken medewerkers het belang van structurele en eerlijke terugkoppeling. Participatie verliest volgens hen haar waarde wanneer inwoners na het leveren van input niets meer horen, of alleen technische documenten ontvangen waarin hun bijdrage niet herkenbaar is. Goede participatie betekent dat zichtbaar wordt wat er is ingebracht, wat daarmee is gedaan en waarom opeenvolgende keuzes zijn gemaakt.

“Hoe checken we of we echt iets met de input gedaan hebben?”

3.3.3. Wat de organisatie nodig heeft om dit waar te maken?

Medewerkers geven aan dat de opvattingen die zij hebben over participatie duidelijke eisen stellen aan de manier waarop de provincie is georganiseerd. Participatie vraagt volgens hen om zorgvuldigheid, helderheid en consistentie. Juist daarom wordt deze in de praktijk kwetsbaar wanneer de organisatie hier onvoldoende op is ingericht. Tijdens de gesprekken stond daarom regelmatig de vraag centraal hoe de kwaliteit van participatie structureel kan worden geborgd, ondanks tijdsdruk, bestuurlijke dynamiek en uitvoerbaarheidsvragen.

Rolduidelijkheid

Medewerkers geven aan dat zij behoefte hebben aan een duidelijke rolverdeling om hun werk goed te kunnen doen. De afbakening tussen inhoud, proces, communicatie, begeleiding en bestuurlijke besluitvorming is niet altijd helder, wat leidt tot onduidelijkheid over wie wanneer aan zet is en waar beslissingen worden genomen.

“Wie doet er wat? Wat zijn de rollen? Die moeten heel helder zijn.”

Bestuurlijke en politieke dekking

Daarnaast benadrukken medewerkers het belang van het consequent organiseren van bestuurlijke en politieke dekking. Zonder die dekking bestaat het risico dat participatie wel wordt georganiseerd, maar dat uitkomsten onvoldoende worden meegenomen of later alsnog terzijde worden geschoven. Goede informatie-uitwisseling tussen ambtenaren, bestuur en Provinciale Staten is daarbij essentieel. Inzicht in de afwegingen rondom participatie — wanneer deze

wordt ingezet, wanneer niet en op basis van welke overwegingen — stelt bestuur en Staten in staat hun uitvoerende en controlerende rol goed geïnformeerd te vervullen en bestuurlijke en politieke dekking expliciet te maken.

“Willen wij/de politiek verantwoordelijkheid nemen?”

Ondersteuningsstructuur

Verder geven medewerkers aan behoefte te hebben aan een duidelijke ondersteuningsstructuur binnen de organisatie. Zij noemen de wens voor een herkenbaar punt waar medewerkers terecht kunnen met vragen over participatie, bijvoorbeeld over vormkeuze, aanpak, timing of omgang met weerstand. Ook een toolkit met formats, voorbeelden en checklists wordt als ondersteunende optie genoemd.

“Voor een geslaagd project heb ik een participatiemedewerker nodig die je kunt inschakelen als gespreksleider.”

Vaardigheden, capaciteit en cultuur

Deelnemers benadrukken het belang van vaardigheden, capaciteit en organisatiecultuur. Participatie vraagt tijd en aandacht, zeker bij gevoelige of complexe onderwerpen. Essentiële vaardigheden zijn onder meer het begeleiden van gesprekken met emotie of weerstand, het omgaan met uiteenlopende belangen en het vertalen van complexe informatie naar begrijpelijke taal. Daarnaast wordt participatie nadrukkelijk gezien als een cultuurvraagstuk: openheid, lerend vermogen en de bereidheid om echt te luisteren zijn belangrijke voorwaarden, die volgens medewerkers effectiever zijn wanneer zij ook bestuurlijk worden ondersteund en binnen de organisatie zichtbaar worden gewaardeerd.

“Iedereen die bezig is met beleid, moet goed weten waarvoor die dat doet en verbonden blijven met de gemiddelde Brabander. Ik heb het idee dat collega's achter de schrijftafel daar over nadenken zonder in contact te komen met de Brabander. ”

Samenwerking tussen overheidsorganisaties
Tot slot benadrukken medewerkers het belang van samenwerking met andere bestuurslagen. Veel

provinciale dossiers raken direct aan gemeenten, waterschappen of het Rijk. Inwoners maken in de praktijk weinig onderscheid tussen deze overheden en ervaren “de overheid” als één geheel. Wanneer participatie niet goed onderling wordt afgestemd, kan dit leiden tot verwarring, overlap of participatievermoeidheid bij inwoners.

“Onderling moet je goed de samenwerking opzoeken voordat je gaat communiceren. Want je moet echt 1 boodschap hebben voor de inwoners”

3.3.4. Overkoepelend beeld

De sessies met medewerkers van de Provincie Noord-Brabant laten zien dat zij participatie beschouwen als een belangrijk element in de besluitvormingsprocessen van de provincie. Zij zien participatie ook als een vak dat vraagt om specifieke kennis en vaardigheden, duidelijke kaders en een organisatie die daarop is ingericht. Participatie wordt gezien als waardevol, maar ook als kwetsbaar wanneer verwachtingen, beïnvloedingsruimte en ondersteuning niet met elkaar in balans zijn. Goede participatie vraagt daarmee om een zorgvuldige afweging tussen ambities, daadwerkelijke beïnvloedingsruimte en de mate waarin de organisatie dit kan ondersteunen.

“Daarom aan de voorkant checken:
wat is de ruimte die we eigenlijk
hebben?”

Advies

4.1. Van rapportage naar advies

De rapportage laat zien dat de drie onderzochte sporen — publiek, externe partijen en de interne organisatie — elk vanuit een ander perspectief kijken naar participatie door de provincie Noord-Brabant. De doelgroepen verschillen in rol, positie en belangen, en brengen daardoor ook uiteenlopende ervaringen en aandachtspunten in. Tegelijkertijd valt op dat in alle sporen vergelijkbare vragen, spanningen en behoeften terugkeren.

Wanneer we de opbrengsten uit de drie sporen in samenhang bekijken, ontstaat een beeld waarin signalen elkaar versterken en aanvullen. De gesprekken met het publiek laten bijvoorbeeld vooral zien wat participatie vraagt aan de vraagkant: wanneer mensen bereid zijn om mee te doen, welke verwachtingen zij hebben en waar zij afhaken. Medewerkers belichten meer de aanbodkant: hoe participatie door de provincie wordt georganiseerd, wat beter kan en wat nodig is om dat waar te maken.

Deze samenhang maakt het minder zinvol om de adviezen per doelgroep te ordenen. Dat zou leiden tot herhaling en versnippering. De kern van de opbrengst ligt juist in de overlap tussen de sporen. Daarom hebben wij ervoor gekozen om de adviezen niet langs doelgroepen, maar langs de participatie-uitvoeringscyclus te structureren. Zo kunnen we signalen uit verschillende sporen thematisch bijeenbrengen op een manier die direct raakt aan hoe participatie in de praktijk wordt georganiseerd. Zo zijn we uitgekomen op drie overkoepelende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Breng interne en externe dynamieken beter samen

Deze aanbeveling richt zich op de fase vóórdat participatie start, waarin een traject altijd al in een bestaande beleidsmatige, bestuurlijke en maatschappelijke context landt. Het gaat om het expliciet maken en samenbrengen van deze dynamieken, zodat participatie niet los wordt georganiseerd, maar aansluit bij wat er intern en extern speelt.

Aanbeveling 2: Zorg voor een zorgvuldige organisatie en uitvoering van participatietrajecten

Deze aanbeveling ziet toe op alles wat nodig is om participatie daadwerkelijk te organiseren en te laten functioneren. Het gaat om regie, rolverdeling, afstemming en de vertaling van context en ambities naar een werkbaar en navolgbaar traject.

Aanbeveling 3: Zorg voor kennis, capaciteit en leervermogen

Deze aanbeveling richt zich op de mensen en kennis waar een organisatie over moet beschikken om participatie uit te kunnen voeren. Het gaat om kennis, vaardigheden en personeelsbeleid, én om het benutten van ervaringen uit trajecten, zodat leren en verbeteren structureel onderdeel worden van hoe de organisatie met participatie werkt.

Per aanbeveling staan wij eerst stil bij welke signalen wij overkoepelend uit de drie sporen herkennen. Vervolgens maken wij expliciet welke van deze signalen vragen om juridische borging in de participatieverordening, en welke signalen beter kunnen worden geborgd via beleid, organisatie en ondersteunende instrumenten.

4.2. Aanbeveling 1: Breng interne en externe dynamieken beter samen

Participatie vindt nooit plaats in een leeg veld. Uit de gesprekken komt een consistent beeld naar voren van dynamieken die aan de voorkant al bepalend zijn voor het succes van een participatieproces. De rapportage wijst op interne dynamieken: beleidsmatige, bestuurlijke en politieke processen die soms onderling schuren. Ook wijst de rapportage op externe dynamieken: wat participanten belangrijk vinden, hoeveel energie zij hebben om te participeren en wat er verder in de samenleving speelt — breed of juist lokaal, op wijk- of buurtniveau. Deze dynamieken lopen niet altijd synchroon. Daardoor kunnen beïnvloedingsruimte, participatievorm en doelgerichtheid onderling uit balans raken, wat kan zorgen voor ineffectieve of zelfs schadelijke participatie.

Daarom adviseren wij de provincie Noord-Brabant om voorafgaand aan participatietrajecten expliciet stil te staan bij de interne en externe dynamieken en de interactie daartussen.

4.2.1. De signalen uit het traject

Wanneer we kijken naar externe dynamieken die bepalen welke vorm van participatie passend is, laat het publiekstraject duidelijk zien dat maatwerk noodzakelijk is. De bereidheid om deel te nemen verschilt sterk en hangt samen met factoren zoals impact op de eigen leefomgeving, persoonlijk belang, aanwezige kennis of juist de keuze om niet te participeren. Daarnaast laat het traject zien dat ook de gewenste mate van betrokkenheid uiteenloopt: een aanzienlijk deel van de betrokkenen wil niet participeren, maar een beperkt deel is ook bereid om zelf het initiatief te nemen in de uitvoering van taken of plannen. Relevantie blijkt daarmee voor deelnemers vooral contextgebonden en persoonlijk. Om te kunnen inschatten welke bijdrage vanuit de samenleving mogelijk en wenselijk is, vraagt elk participatietraject om maatwerk op basis van inzicht in de aanwezige belangen, kennis en beweegredenen.

Intern zien we een vergelijkbaar signaal. Medewerkers benadrukken dat per project moet

worden afgewogen of en hoe participatie kan bijdragen aan een beleidsopgave, en zo ja, met welke intensiteit en in welke vorm. De overeenkomst tussen deze interne en externe signalen wijst erop dat maatwerk nodig is om de participatievorm te laten aansluiten bij zowel de aard van de opgave als de behoeften en mogelijkheden van de omgeving.

Tegelijkertijd spelen er binnen de organisatie andere dynamieken die in belangrijke mate bepalen of participatie wordt ingezet en in welke vorm. Medewerkers wijzen daarbij op beleidsmatige, bestuurlijke en politieke processen en cycli, die een eigen ritme en logica volgen. Deze interne dynamieken zijn niet altijd goed afgestemd op elkaar, de aard van de opgave of wat er aan de buitenzijde speelt. In de praktijk kan dit leiden tot ineffectieve of zelfs schadelijke participatie, een beeld dat door externe partijen werd bevestigd en benadrukt, bijvoorbeeld wanneer:

- Er wordt geparticipeerd zonder bestuurlijke of politieke dekking, waardoor opbrengsten niet worden opgevolgd;
- Participatie plaatsvindt in een bestuurlijk en politiek wenselijk vorm maar niet aansluit op de beïnvloedingsruimte die er in de praktijk nog is in de fase van de beleidscyclus;
- Participatie mogelijk is binnen beleid, politiek en bestuur, maar niet aansluit bij de behoeften van de buitenwereld, bijvoorbeeld doordat de participatievorm te zwaar is en mensen afhaken, of juist te licht en geen recht doet aan de ervaren impact.

Deze signalen laten zien dat maatwerk weliswaar wenselijk is, maar niet los kan worden gezien van andere interne dynamieken. Het afstemmen en timen van interne en externe processen is daarmee geen organisatorisch detail, maar een strategische opgave en een fundamentele vaardigheid voor het organiseren van betekenisvolle participatie.

4.2.2. Wat betekent dit voor de verordening?

De opbrengsten laten zien dat goede participatie afhankelijk is van de samenhang tussen interne en externe dynamieken. Tegelijkertijd zijn deze dynamieken voortdurend in beweging en is diversiteit en maatwerk essentieel. Het is daarom

niet wenselijk dat de participatieverordening zaken inhoudelijk of procesmatig vastzet. De rol van de verordening ligt in het bieden van een normerend kader dat helpt om de zorg voor een goede afstemming expliciet te maken en daarvoor enkele randvoorwaarden vast te leggen.

1. Gemotiveerd afwegingsmoment voor participatie

Om te voorkomen dat participatie ineffectief of zelfs schadelijk wordt ingezet, adviseren wij om in de participatieverordening vast te leggen dat de provincie voorafgaand aan ieder project expliciet motiveert of participatie wordt ingezet en in welke vorm. Dit borgt dat participatie en de gekozen vorm het resultaat zijn van een gemotiveerde en navolgbare keuze, en niet routinematig of impliciet wordt ingezet.

Bij dit advies is meegewogen dat sommige participatiekaders informeren als een volwaardige participatievorm beschouwen. Informeren over beleidsontwikkelingen is binnen de provincie Noord-Brabant standaardpraktijk. Vanuit dat perspectief zou de vraag of er wordt geparticipeerd kunnen opgaan in de vraag in welke mate er moet worden geparticipeerd. Echter, om afhankelijkheid van veranderlijke kaders te voorkomen, adviseren wij om de vraag of er wordt geparticipeerd expliciet als norm in de verordening op te nemen.

2. Motivering via beleidsopgave en beïnvloedingsruimte

Wij adviseren om deze motivering te richten op de twee meest fundamentele vragen over of participatie mogelijk is en betekenisvol kan zijn:

1. Wat is de beleidsopgave en welke meerwaarde kan participatie daarbij hebben?

De provincie motiveert welk doel zij met participatie wil bereiken in relatie tot de beleidsopgave en waarom participatie hier een zinvolle bijdrage aan kan leveren.

2. Welke beïnvloedingsruimte is er in het participatieproces?

De provincie maakt inzichtelijk welke ruimte er daadwerkelijk is voor inbreng en invloed binnen het proces.

Door deze twee vragen samen te wegen, wordt bepaald of participatie passend is en welke

participatievorm in verhouding staat tot de beoogde meerwaarde én de mogelijke beïnvloedingsruimte.

4.2.3. Wat vraagt dit van beleid en organisatie?

Naast deze normerende randvoorwaarden spelen er per opgave aanvullende dynamieken die bepalen wat goede participatie is. Om flexibiliteit en ontwikkelruimte te behouden, is het niet wenselijk om deze juridisch, maar juist in beleid en ondersteunende instrumenten vast te leggen.

1. Ondersteun de motiveringsplicht met een afwegingskader

Om de motiveringsplicht uit de verordening in de praktijk goed te kunnen onderbouwen, ligt het voor de hand om te werken met een samenhangend afwegingskader voor participatie. De provincie beschikt hiervoor al over inhoudelijk rijke instrumenten: Factor P en het participatiecompas. Zo is Factor P een handreiking die medewerkers ondersteunt bij participatie. Daarnaast geeft het participatiekompas richtinggevende uitgangspunten voor hoe participatie kan worden ingericht. Deze hulpmiddelen kunnen worden gebruikt bij het verder uitwerken van een afwegingskader. De volledige doorontwikkeling van een dergelijk afwegingskader valt buiten de scope van dit rapport. Wel signaleren wij op basis van de opgehaalde inzichten enkele elementen uit Factor P die volgens ons waardevol kunnen zijn bij het verder vormgeven van zo'n beleidsmatig afwegingskader.

- **Wie doet mee – relevantie en nabijheid**
Participatie is voor het publiek vooral relevant wanneer een onderwerp raakt aan de eigen leefomgeving, dagelijkse praktijk of ervaren invloed. Factor P helpt deze relevantie te duiden door onderscheid te maken tussen abstracte beleidsopgaven en opgaven met concrete impact op de leefwereld. Dit biedt handvatten om te bepalen voor wie participatie in een specifieke opgave betekenisvol kan zijn.
- **Beleid als factor in doel en beïnvloedingsruimte**
De beleidsopgave vormt een belangrijk uitgangspunt voor zowel het doel van participatie als de daarbij passende participatievorm. Factor P onderscheidt

verschillende fases in beleidsvorming zoals verkenning, beleidsontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evalueren/leren. In een beleidsmatig afwegingskader kan dit worden benut om explicieter te maken waarom en welke vormen van participatie op welk moment logisch en haalbaar zijn.

Om zo'n afwegingskader ook echt in de organisatie te laten landen, zijn aanvullende maatregelen nodig. We bespreken hieronder zowel lichtere als grondigere borgingsmaatregelen.

2. Stimuleren van het interne gesprek

In eerste instantie kan het gebruik van het afwegingskader worden gestimuleerd door het actief te introduceren binnen de organisatie, bijvoorbeeld via interne bijeenkomsten of werksessies. Daarbij ligt het voor de hand om aan te sluiten bij medewerkers en teams die al betrokken waren bij het traject en intrinsiek waarde hechten aan participatie. Indien goed uitgevoerd, kan het bijdragen aan het ontstaan van een gedeelde taal en bewustwording.

3. Borging – beleidsmatig

Daarnaast kan het kader beleidsmatig worden verankerd door het een vaste plek te geven in de beleidscyclus, bijvoorbeeld in de verkennende of onderzoekende fase. Door het kader ook als onderzoekend element te positioneren, wordt geborgd dat participatie niet pas aan de orde komt wanneer de ruimte voor invloed al beperkt is. Hierbij is denkbaar dat er een clausule wordt opgenomen dat het initiële onderzoek ook gemotiveerd kan uitwijzen dat er op een later moment pas besloten kan worden of en in welke mate er geparticipeerd wordt.

4. Borging – bestuurlijk en politiek

Wanneer de provincie verdere stappen wil zetten, kan ook bestuurlijke borging worden overwogen. Wij hebben geen volledig zicht op de huidige bestuurlijke samenwerkingsvormen binnen de provincie. Wel kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Het vragen van expliciete bestuurlijke instemming bij de motivering in het afwegingskader voor trajecten vanaf een bepaalde beïnvloedingsruimte;

- Motiveringen als verplicht agendapunt bij interbestuurlijk overleg bij zeer hoge beïnvloedingsruimte;
- Elk GS-beslisdocument voorzien van een participatieparagraaf, zoals er nu ook een communicatieparagraaf bij staat.

Op deze manier kan participatie op een doelgerichte manier zichtbaar en bespreekbaar gemaakt worden.

5. Ons advies – grondige borging

De zwaardere varianten vragen om duidelijke afspraken en brengen nieuwe verplichtingen met zich mee. Hoewel dit aanvankelijk kan leiden tot extra inspanning, weerspiegelt dit wel beter de functie van de nieuwe verordening om participatie een meer geborgde plek te geven binnen de organisatie. Grondigere borging kan ook juist bijdragen aan effectievere besluitvorming en, op termijn, ook aan een efficiëntere werkwijze. Medewerkers introduceren voorspelbaarheid binnen de organisatie, iets waarvan uit de rapportage blijkt dat het vaak gemist wordt. Vanuit het uitgangspunt dat zorgvuldige participatie beter rendeeft dan vrijblijvende inzet, adviseren wij de provincie Noord-Brabant om deze grondigere varianten serieus te overwegen.

4.3. Aanbeveling 2: Zorg voor een zorgvuldige organisatie en uitvoering van participatietrajecten

Het organiseren van participatie vraagt om meer dan het maken van de juiste afweging vooraf; het vraagt ook om een goede realisatie in de praktijk. In dit tweede advies staan wij daarom stil bij de manier waarop participatie wordt uitgevoerd en georganiseerd. Juist in de uitvoering wordt zichtbaar of participatie zorgvuldig, geloofwaardig en respectvol wordt vormgegeven richting inwoners en maatschappelijke organisaties.

4.3.1. Signalen uit het traject

De opbrengsten uit het traject laten zien dat betrokkenen participatie vaak beoordelen op de samenhang in de uitvoering. Inwoners, externe partijen en medewerkers benoemen vanuit verschillende posities dezelfde kern: participatie vraagt om een provincie die voorspelbaar, begrijpelijk en betrouwbaar handelt.

Voor het publiek ligt hier een grote rol met betrekking tot communicatie. Concreet betekent dit dat informatie niet alleen helder en toegankelijk moet zijn, maar ook inzicht moet geven in de beïnvloedingsruimte van de participatie binnen het bredere proces.

Externe partijen benadrukken dat participatie goed kan functioneren als de provincie zich opstelt als een betrouwbare samenwerkingspartner. Dat vraagt om oog voor hun organisatorische werkelijkheid, zoals het consulteren van achterbannen en het zorgvuldig afstemmen van standpunten. Participatietrajecten die laat starten of strak zijn gepland, zetten dit onder druk.

Ook benoemden de organisaties dat participatie zorgvuldiger en betekenisvoller wordt wanneer de manier van gesprek voeren aansluit bij de aard van de opgave, de participatievorm en de groep die wordt betrokken. Daarbij gaat het niet alleen om de keuze tussen bijvoorbeeld een enquête, bijeenkomst of dialoog, maar ook om de mate van interactie, de rolverdeling in het gesprek en de ruimte voor uitwisseling en verdieping.

In gesprekken met medewerkers, het publiek en de externe partijen komt naar voren dat de organisatie van participatie kwetsbaar wordt wanneer rollen en verantwoordelijkheden onvoldoende helder zijn. Onduidelijkheid over regie, aanspreekpunten en afstemming — intern en met andere overheden — bemoeilijkt het waarmaken van verwachtingen en afspraken. Voor deelnemers en externe partijen kan dit leiden tot tegenstrijdige signalen; voor medewerkers tot inefficiënte en frustrerende samenwerkingsvormen. Voor het publiek is dit een extra relevant punt, gezien het breed afgegeven signaal dat velen de overheid zien als één organisatie.

Gevraagd naar hoe de provincie het beste kan helpen als inwoners zelf initiatieven willen nemen, valt op dat ruim driekwart duidelijkheid wil over de mogelijkheden om zelf een initiatief te nemen. Bijna alle vormen van ondersteuning zijn vaak genoemd, maar de meeste door ongeveer 50% van de deelnemers. Duidelijkheid lijkt hiermee een prioriteit voor de respondenten.

Tot slot benadrukken bijna alle betrokkenen het belang van terugkoppeling. Terugkoppeling wordt niet gezien als een afronding, maar als een wezenlijk onderdeel van participatie zelf. Wanneer onduidelijk blijft wat met de inbreng is gedaan en hoe afwegingen tot stand zijn gekomen, verliest participatie haar betekenis.

Participatie vraagt om een provincie die **voorspelbaar, begrijpelijk** en **betrouwbaar** handelt.

4.3.2. Wat betekent dit voor de verordening?

De signalen laten zien dat de organisatie en uitvoering van participatie sterk bepalend zijn voor hoe deze wordt ervaren. Tegelijkertijd is de participatieverordening niet het instrument voor uitvoeringspraktijken. Wel kan de verordening enkele organisatorische kernprincipes borgen die voor ieder traject van belang zijn.

1. Hoofdverantwoordelijkheid en regie in de uitvoering

Wisselende aanspreekpunten of onheldere regie ondermijnen de voorspelbaarheid en maken het lastig om verwachtingen waar te maken. Daarom adviseren wij om in de participatieverordening vast te leggen dat de provincie Noord-Brabant aan het begin van participatietrajecten expliciet maakt wie eindverantwoordelijk is voor de organisatie en uitvoering van het traject.

2. Terugkoppeling als expliciete norm

Wanneer onvoldoende wordt uitgelegd wat er met inbreng is gedaan en hoe deze is meegewogen, verliest participatie aan betekenis en geloofwaardigheid. Daarom adviseren wij om in de participatieverordening vast te leggen dat de provincie Noord-Brabant zorg draagt voor terugkoppeling na participatie. Daarbij wordt genormeerd dat er wordt toegelicht hoe de inbreng is betrokken bij de besluitvorming en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.

3. Uitdaagrecht: zet duidelijkheid voorop

Bij vragen over hoe de provincie inwoners kan ondersteunen bij het nemen van eigen initiatieven, sprong de behoefte naar duidelijkheid over de mogelijkheden eruit als meest gekozen antwoord. Inhoudelijk is ook goed te beargumenteren dat duidelijkheid over de mogelijkheden een randvoorwaarde is voor inwoners om een initiatief te kunnen indienen. Daarom adviseren wij om in de verordening op te nemen dat de provincie zorgt draagt voor het begrijpelijk en transparant communiceren over hoe inwoners zelf initiatieven kunnen indienen.

4.3.3. Wat vraagt dit van beleid en organisatie?

Uit de opbrengsten blijkt dat goede organisatie van participatie ook vraagt om vakmatige keuzes in communicatie, gespreksvoering, planning en terugkoppeling. Deze keuzes hangen nauw samen met de uitvoeringspraktijk. Juist hier kan gerichte beleidsmatige ondersteuning bijdragen aan zorgvuldige, consistente en herkenbare participatiepraktijken.

1. De ontwikkeling van een Handreiking Participatie in de Praktijk

In de signalen uit het traject zien wij duidelijke aanknopingspunten voor het ontwikkelen van een ondersteunende, praktijkgerichte handreiking voor de organisatie van participatietrajecten. Ook hiervoor zien wij dat Factor P een sterke inhoudelijke basis biedt. Het uitwerken van een volledige handreiking valt buiten de scope van dit rapport; in de onderstaande onderdelen benoemen wij wel de signalen uit dit traject die de contouren schetsen van een Handreiking Participatie in de Praktijk.

2. Rolverdeling in de praktijk

Wij adviseren om in de participatieverordening te borgen dat aan het begin van ieder participatietraject de eindverantwoordelijkheid klaar, duidelijk en helder wordt belegd. Tegelijkertijd vraagt een goede rol- en regieverdeling om verdere uitwerking in beleid en organisatie. Daarbij gaat het onder meer om handvatten voor de afweging wanneer de provincie zelf de regie voert en wanneer deze wordt belegd bij een andere overheid of samenwerkingspartner. Ook adviseren wij dat inzichtelijk wordt gemaakt op basis van welke overwegingen die keuze wordt gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan wie beleidsinhoudelijk eigenaar is van de opgave, wie formeel besluitvormingsbevoegd is (het bevoegd gezag) en welke partij het meest nabij staat tot het gebied of de doelgroep.

Daarnaast is het wenselijk om intern duidelijkheid te bieden over uitvoerende rollen binnen participatietrajecten, bijvoorbeeld over de verhouding tussen eindverantwoordelijkheid en een vast aanspreekpunt en over werkbare rolverdelingen bij samenwerking met andere partijen. Dit alles kan de provincie borgen via de Handreiking Participatie in de Praktijk en door het maken van werkafspraken met medeoverheden en samenwerkingspartners.

3. Begrijpelijkheid en toegankelijkheid in de uitvoering

In participatietrajecten doen zich specifieke communicatieopgaven voor. Het gaat niet alleen om het delen van informatie, maar ook om het duiden van de positie van participatie binnen het bredere proces, de fase waarin het traject zich bevindt en de ruimte voor invloed.

Niet alle informatie hoeft actief extern te worden gedeeld, maar medewerkers moeten zich wel realiseren welke uitleg op welk moment nodig kan zijn om deelnemers houvast te bieden. De provincie beschikt over algemene kaders voor externe communicatie en begrijpelijkheid. Deze kunnen als uitgangspunten dienen voor een communicatieparagraaf in de Handreiking Participatie in de Praktijk.

Verder is er behoefte aan één herkenbaar en toegankelijk informatiepunt voor participatie. Met de ontwikkeling van het online participatieplatform zet de provincie hierin een goede stap. Dit platform biedt ook een logisch aanknopingspunt om informatie over het uitdaagrecht vindbaar en overzichtelijk te ontsluiten. Wij adviseren het platform verder te ontwikkelen en positioneren als centraal participatieloket.

4. Tijd, timing en hoofdlijnen in de planning

Hoewel planmatige vaardigheden en projectmanagement in de bredere zin in de provincie al aanwezig zijn, komt het organiseren van participatie met zijn eigen dynamieken. Een mooi voorbeeld is externe partijen die tijd nodig hebben voor interne afstemming met achterbannen. Aanvullende ondersteuning kan medewerkers helpen om deze dynamiek systematisch, beter te adresseren. Factor P biedt aanknopingspunten voor het uitwerken van deze dynamieken, en ook hier bieden wij als voorzet twee punten:

- **Intensiteit van betrokkenheid – wat vraagt deelname van betrokkenen?**

Planning hangt nauw samen met de intensiteit van participatie en de inzet die van betrokkenen wordt gevraagd. Factor P maakt onderscheid tussen lichtere en zwaardere vormen van betrokkenheid, wat helpt om rekening te houden met hoeveel participatie vraagt van betrokkenen.

- **Besluitmomenten en ritme – hoe loopt participatie mee met besluitvorming?**

Factor P verbindt participatie aan vaste besluitvormingsmomenten. Door deze momenten als herkenbare mijlpalen te gebruiken kunnen participatie, interne afstemming en besluitmomenten in interne planningen beter op elkaar afgestemd worden.

5. Terugkoppeling organiseren

Terugkoppeling is normatief te borgen in de verordening, maar kwalitatief te organiseren in de uitvoering. Goede terugkoppeling vraagt om bewuste keuzes die samenhangen met de gekozen participatievorm, de manier waarop inbreng is opgehaald en het besluitvormingsproces waarin deze wordt meegewogen. Een Handreiking Participatie in de Praktijk kan medewerkers bijvoorbeeld inzicht geven in wat passende terugkoppeling betekent per participatievorm en hoe je terugkoppeling in je planning kunt passen.

Ook kwam uit de resultaten van het traject naar voren dat een aanzienlijk deel van de deelnemers geïnteresseerd is in een jaaroverzicht van alle uitgevoerde participatie. Dit zou ook een tweede functie kunnen dienen als communicatiemiddel wanneer dit jaaroverzicht gekoppeld wordt aan de eerder besproken evaluatieplicht.

6. Participatie-instrumentarium

In het traject is benoemd dat de keuze voor gespreksvormen van invloed is op hoe participatie wordt ervaren. Dit wijst op een breder aandachtspunt: participatie kan op verschillende manieren worden ingericht en georganiseerd. Het gaat daarbij om keuzes in werkvormen, setting, middelen, begeleiding en de rol die de provincie inneemt in het contact met deelnemers. Dit zijn uitvoerende en organisatorische keuzes die per traject verschillen, maar wel om bewuste afweging vragen. Een deel van deze praktische elementen laat zich goed bundelen in een handreiking, bijvoorbeeld door te verduidelijken welke hulpmiddelen en organisatiemodellen passen bij verschillende participatievormen.

7. Verbind ondersteunende middelen aan experts

Ondersteunende middelen kunnen medewerkers houvast bieden bij de uitvoering van participatie. Zij zijn geen vervanging voor expertise en

vakmanschap. Wij adviseren daarom om in ondersteunende middelen, zoals een Handreiking Participatie in de Praktijk, expliciet aandacht te besteden aan wanneer het verstandig is om extra participatie-expertise in te schakelen en hoe medewerkers daarin de weg kunnen vinden, bijvoorbeeld vanaf een bepaalde beïnvloedingsruimte of bij een complexe motiveringskwestie.

4.4. Aanbeveling 3: Zorg voor kennis, capaciteit en leervermogen

Goede participatie wordt niet alleen bepaald door kaders en keuzes aan de voorkant, maar ook door de mensen die de uitvoering bemannen en door hoe een organisatie omgaat met wat zich onderweg aandient. In elk participatietraject ontstaan fricties, dilemma's en leerervaringen die vooraf niet volledig te voorzien zijn. Daar goed mee omgaan vraagt om vakmanschap, en de mate waarin de provincie deze ervaringen weet te benutten, bepaalt of participatie zich ontwikkelt of telkens opnieuw moet worden uitgevonden.

Deze adviesrichting richt zich daarom op de voorwaarden die nodig zijn om participatie duurzaam te versterken: het vermogen om te leren van de praktijk, kennis vast te houden en gericht te investeren in mensen en expertise. Niet als sluitstuk van het proces, maar als noodzakelijke motor onder een volwassen participatiepraktijk.

4.4.1. Signalen uit het traject

Systematisch evalueren is een basisvoorwaarde om te kunnen leren van de praktijk. Door ervaringen, gemaakte keuzes en spanningen vast te leggen, ontstaat inzicht waarop in nieuwe trajecten kan worden voortgebouwd. Medewerkers geven aan dat dit hen helpt om beter geïnformeerde keuzes te maken en niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden, zeker bij dossiers waarin participatie terugkeert.

Tegelijkertijd wezen de medewerkers ook op een andere functie van evaluatie binnen participatie: die van organisatiegeheugen. Participatie speelt zich

vaak af in langdurige maatschappelijke contexten. Waar medewerkers wisselen, blijven inwoners en externe partijen vaak jarenlang betrokken bij dezelfde omgeving of opgave. Het vastleggen en toegankelijk houden van eerdere participatie-ervaringen draagt er daarom aan bij dat de provincie consistent en herkenbaar kan opereren, en voorkomt dat relaties telkens opnieuw moeten worden opgebouwd of eerdere toezeggingen uit beeld raken.

Een tweede signaal betreft de zichtbaarheid en toegankelijkheid van participatie-expertise. Uit de gesprekken bleek dat niet voor iedere medewerker vanzelfsprekend is om kennis en ondersteuning te zoeken en te vinden. Daardoor kan beschikbare expertise onderbenut blijven.

Tot slot signaleren gesprekken met onder andere externe partijen dat de provincie niet in alle gevallen voldoende capaciteit en expertise inzet om goede participatie waar te maken. De opbrengsten uit de interne gesprekken wijzen ook op de trend dat participatie steeds vaker specifieke kennis en vaardigheden vraagt, zoals gespreksbegeleiding, het ondersteunen bij complexe afwegingen of het begeleiden van trajecten met bestuurlijke gevoeligheid.

4.4.2. Wat betekent dit voor de verordening?

De aandachtspunten binnen deze adviesrichting hebben vooral betrekking op vaardigheden, ervaring, ondersteuning en het lerend vermogen van de organisatie. Dit zijn randvoorwaarden voor goede participatie, maar zijn als organisatievraagstuk beter te vangen in beleid dan in een juridisch document.

4.4.3. Wat betekent dit voor beleid en organisatie?

De signalen uit het participatietraject vragen om keuzes over leerprocessen en personeelsbeleid. Daarbij is het niet nodig om het roer in één keer om te gooien, maar wel om een bepaalde groei in te zetten richting een meer participatieve organisatie.

1. Lerend vermogen en kennisborging in de organisatie

Het borgen van lerend vermogen vraagt om het vastleggen en toegankelijk maken van ervaringen uit participatietrajecten door te evalueren. Wij zien hierbij twee niveaus van borging.

Een lichtere optie is om in een Handreiking Participatie in de Praktijk expliciet aandacht te besteden aan evaluatie en vastlegging, en medewerkers te stimuleren om afgeronde participatietrajecten te documenteren via een vast formulier. Een meer grondige optie is om beleidsmatig vast te leggen dat participatietrajecten standaard worden geëvalueerd en dat deze evaluatie op één centrale plek moet worden opgeslagen. Denk hierbij aan de vaste participatiepagina op het intranet van de provincie. Door daarbij ook informatie op te nemen over de betrokken afdeling of projectgroep, kan een intern archief ontstaan dat de zichtbaarheid, vindbaarheid en continuïteit van kennis binnen de organisatie vergroot.

In de organisatie hebben wij ook de wens opgevangen om experimenteerruimte te behouden voor nieuwe vormen van participatie. Evaluaties kunnen daarbij fungeren als aanleiding, bijvoorbeeld om handreikingen te herijken of experimentele werkvormen te verkennen. Dit kan geborgd worden door het op te nemen als afweging onder de bovengenoemde evaluatiepraktijken.

2. Vindbaarheid van kennis en ondersteuning voor medewerkers

Naast evaluaties moet ook andere kennis en ondersteuning vindbaar zijn voor medewerkers. Zoals het publiek baat heeft bij een centraal loket, kan er ook een centraal punt voor medewerkers worden ingericht. Dit hoeft geen formeel loket te zijn, maar kan vorm krijgen als een duidelijke ingang op het intranet, waar medewerkers terecht kunnen voor de verordening, handreiking, evaluaties, contactpersonen en andere relevante informatie.

3. Inzicht in benodigde en beschikbare expertise

De vernieuwde verordening stelt nieuwe eisen aan de wijze waarop de provincie participatie organiseert. Dat vraagt om een samenhangende benadering van participatie-expertise binnen de organisatie. Allereerst moet helder zijn welke kennis en vaardigheden nodig zijn om de participatieambities waar te maken, en waar deze expertise in de organisatie belegd wordt. Daarbij kan worden overwogen om specialistische expertise pas vanaf een bepaalde participatievorm in te zetten, wat tegelijk vraagt om voldoende basiskennis bij niet-gespecialiseerde medewerkers.

Niet iedereen hoeft alles te kunnen, maar de organisatie moet wel bewust bepalen welke expertise zij waar in huis wil hebben en daar consequenties aan verbinden. Dat kan door te investeren in training, het aanpassen van functieprofielen en het expliciet betrekken van participatiecompetenties bij werving, selectie en begeleiding. Door bijvoorbeeld instrumenten zoals het afwegingskader te betrekken bij wervingsgesprekken, kan de provincie gericht sturen op het ontwikkelen en aantrekken van mensen die passen bij haar participatieambities.

4. De organisatie in

Tot slot reiken wij een vervolgstap aan die de provincie op korte termijn kan zetten om vervolg te geven aan de bovenstaande adviezen om het leertraject als organisatie en onder de medewerkers verder op gang te brengen. Wij adviseren om met ontwikkelde instrumenten – zoals de participatieverordening, het afwegingskader en de handreiking – actief de organisatie in te gaan. Niet alleen om deze toe te lichten, maar vooral om ze samen te gebruiken, te beproeven en te bespreken. Door medewerkers hiermee zelf in de rol van participant te plaatsen ontstaat ook ruimte voor reflectie: wat vraagt deze werkwijze van ons, waarom is zij belangrijk, waar schuurt het en wat hebben wij nodig om dit goed te kunnen doen? Door deze vragen expliciet neer te leggen, kan de provincie zelf de eerste stap zetten én het goede voorbeeld geven in de ontwikkeling naar een volwassen participatiepraktijk.

Verantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van de nieuwe participatieverordening van de provincie Noord-Brabant. Aanleiding vormde de wettelijke verplichting om participatie explicieter te borgen, gecombineerd met de wens van de provincie om participatie werkbaar, betekenisvol en uitvoerbaar te houden in de praktijk.

5.1. Uitgangspunten

Het onderzoek is opgezet vanuit drie samenhangende uitgangspunten:

1. Focus op het participatieproces

Het onderzoek richtte zich nadrukkelijk niet op inhoudelijke beleidsthema's, maar op de vraag hoe participatie goed georganiseerd kan worden. Centraal stond welke spelregels, randvoorwaarden en keuzes nodig zijn om participatie verantwoord, doelgericht en betekenisvol in te zetten.

2. Diversiteit aan perspectieven

Het doel van dit onderzoek was nadrukkelijk niet om statistisch representatieve uitspraken te kunnen doen, maar om een breed palet aan ervaringen, verwachtingen en opvattingen op te halen. Juist de variatie in perspectieven werd gezien als waardevolle bron voor het aanscherpen van de verordening.

3. Toegankelijke deelname

Deelname moest toegankelijk zijn voor een grote groep van het publiek, binnen de mogelijkheden en middelen die beschikbaar zijn gesteld door de provincie. Daarom is gekozen voor een combinatie van consultatievormen, zodat ook mensen die minder geneigd zijn om deel te nemen aan digitale onderzoeken of formele trajecten hun stem konden laten horen.

5.2. Centrale vraag en consultatievormen

De centrale vraag die leidend was in het traject luidde: welke adviezen kunnen we de provincie Noord-Brabant geven voor het opstellen van nieuwe participatiespelregels?

5.2.1. Publiek spoor

Als inhoudelijke basis is voor het publieksspoor een set vragen ontwikkeld over participatie als proces, waaronder beïnvloedingsruimte, organisatie, timing, duidelijkheid over doelen, regie en verantwoordelijkheid, en terugkoppeling. Deze set vormde het uitgangspunt voor beide onderdelen van het publieksonderzoek. Hierdoor konden de opbrengsten thematisch met elkaar worden verbonden en in samenhang worden geanalyseerd.

Deelnemers werden gevraagd naar hun woonplaats om te controleren of respondenten wonen in Noord-Brabant. Online hebben alle respondenten Noord-Brabant opgegeven. Op straat heeft ook een handvol mensen woonachtig in aangrenzende provincies meegedaan. Toch was het vraagstuk ook voor hen relevant omdat zij in Brabant werken, verblijven, er naartoe reizen of op andere wijze te maken hebben met provinciaal beleid. Binnen het kader dat belang hecht aan toegankelijkheid en de diversiteit aan perspectieven, was het passend om ook hen te spreken. Om deze reden wordt in dit rapport consequent gesproken over het publiek, en niet uitsluitend over inwoners.

1. Online vragenlijst (publiek)

De online vragenlijst bood het publiek een laagdrempelige manier om hun ervaringen en opvattingen over participatie te delen. De vragenlijst richtte zich niet op wat mensen inhoudelijk belangrijk vinden in beleid, maar op hoe participatie volgens hen goed ingericht moet worden. In totaal hebben 134 respondenten deelgenomen aan de online vragenlijst.

Vragen online vragenlijst:

1. Is er iets dat je sowieso nog wilt meegeven over hoe de provincie mensen of organisaties bij haar plannen betreft?
2. Wanneer zou je willen meedoen of meedenken met plannen van de provincie?
3. Je gaf aan dat je nooit wilt meedoen. Kun je hier toelichten waarom je niet wilt meedoen?
4. Hoe actief wil jij meedoen met de plannen van de provincie?
5. Als ik meedoe, dan vind ik het belangrijk dat:
6. Inwoners kunnen ook zelf plannen maken en uitvoeren. De provincie kan daar soms bij helpen.

7. Als jij zelf een plan wilt maken en uitvoeren, hoe kan de provincie jou dan het beste helpen?
8. Mis je nog iets in bovenstaande vraag?
9. Wat maakt dat je een volgende keer weer wilt meedoen?
10. Wat vind jij dat de provincie achteraf moet delen?
11. Wat wil je verder nog meegeven?

2. Straatgesprekken (publiek)

Om ook mensen te bereiken die minder snel deelnemen aan online consultaties, zijn straatgesprekken gevoerd in acht Brabantse gemeenten, bewust geselecteerd op spreiding tussen vier stedelijke en vier landelijke gemeenten. Deze opzet is bedoeld om diversiteit in ideeën en perspectieven te bevorderen.

- Tilburg
- Goirle
- 's-Hertogenbosch
- Meierijstad
- Eindhoven
- Breda
- Cranendonck
- Etten-Leur

De straatgesprekken hadden het karakter van een infoquête: een combinatie van korte toelichting, gesprek en gerichte vragen. Gespreksbegeleiders stemden de vraagstelling af op het kennisniveau en de interesse van de deelnemer. Waar nodig werd extra context geboden, zodat ook minder ingevoerde deelnemers volwaardig konden deelnemen. In totaal hebben 355 respondenten deelgenomen aan de straatgesprekken.

Vragenlijst straatgesprekken:

1. De provincie Noord-Brabant regelt andere dingen dan jouw gemeente. Hier staan een paar voorbeelden. Welke hiervan ken jij al?
2. Wanneer zou jij willen meedenken of meedoen met plannen van de provincie?
3. Kun je dit antwoord kort toelichten? Wat maakt dat je dat zo ziet?
4. Hoe vaak zou jij zelf gemiddeld willen meedoen of meedenken met plannen van de provincie?
5. Wat vind jij een fijne manier om mee te denken met plannen van de provincie?
6. Hoe kan de provincie jou het beste op de hoogte brengen van haar plannen?

7. Als ik aan een bijeenkomst of inloopavond van de provincie meedoe, dan vind ik het belangrijk dat...
8. Stel, jij of iemand anders wil zelf aan de slag met een plan of initiatief in de buurt. Hoe vind jij dat de provincie daar het beste bij kan helpen?
9. Is er nog iets wat jij de provincie zou willen zeggen of meegeven om inwoners te betrekken?

5.2.2. Extern spoor

Met externe partijen is voortgebouwd op eerdere rondetafelgesprekken uit 2023. Deze gesprekken leverden destijds rijke en brede inzichten op. Om herhaling en participatiemoeheid te voorkomen, is in dit traject gekozen voor een meer gerichte verdiepingssessie met een kleiner gezelschap van 8 vertegenwoordigers van externe partijen en medeoverheden. Deze aanpak bracht focus en actualiteit, terwijl eerdere opbrengsten als inhoudelijke achtergrond zijn benut.

In deze sessie lag de focus specifiek op de relatie tussen externe partijen en de provincie als organisator van participatie, verwachtingen over rolverdeling, timing en duidelijkheid, randvoorwaarden om participatie werkbaar te houden voor organisaties.

5.2.3. Intern spoor

Binnen de provinciale organisatie zijn vier interne sessies georganiseerd. Twee sessies vonden plaats op uitnodiging, waarbij vanuit het kernteam participatie specifieke medewerkers zijn geselecteerd die beschikken over cruciale kennis en ervaring met participatie binnen de provincie.

Daarnaast zijn twee open en vrij toegankelijke sessies georganiseerd, waarvoor alle medewerkers zich konden aanmelden. Omdat de participatieverordening een breed deel van de organisatie raakt, is er bewust voor gekozen om iedereen die dat wilde de mogelijkheid te geven om mee te denken. In totaal hebben 25 medewerkers van de provincie Noord-Brabant, afkomstig uit verschillende beleidsvelden en functies, deelgenomen.

5.3. Werkwijze en analyse

Bij alle onderdelen is zorgvuldig omgegaan met de vertaling van complexe vragen over participatie naar toegankelijke en begrijpelijke vraagstellingen. De gebruikte vraagvormen (open, gesloten, en keuzevragen) zijn bewust gekozen op basis van het type informatie dat werd gezocht.

De opbrengsten uit de verschillende consultatievormen zijn niet afzonderlijk gewogen, maar thematisch samengebracht. Zij vormen samen een bron om signalen, spanningen en aandachtspunten rond participatie te duiden. Het doel was nadrukkelijk niet om harde, kwantitatieve conclusies te trekken, maar om patronen en inzichten zichtbaar te maken die richting geven aan de advisering. Citaten zoals in dit rapport weergegeven zijn waar nodig redactioneel ingekort of herschikt om de kern van de uitspraken begrijpelijk weer te geven.

5.4. Duiding en beperkingen

Dit onderzoek is niet opgezet om statistisch representatieve uitspraken te doen over “wat Noord-Brabant vindt”. De gekozen aanpak past bij de aard van de onderzoeksvraag: hoe participatie goed georganiseerd kan worden. Door verschillende perspectieven te combineren, ontstaat een rijk en genuanceerd beeld van wat volgens betrokkenen nodig is om participatie betekenisvol te laten zijn. De onderzoeksresultaten moeten dan ook worden gelezen als een kwalitatieve onderbouwing van de adviezen in dit rapport, bedoeld om de provincie te ondersteunen bij het maken van bewuste keuzes in de herziening van de participatieverordening.



6 februari 2026

Maatschap voor Communicatie:

hét strategisch adviesbureau voor communicatie & participatie

HNK gebouw, Arthur van Schendelstraat 650 3511 MJ Utrecht

office@mvc.nl

MvC.nl