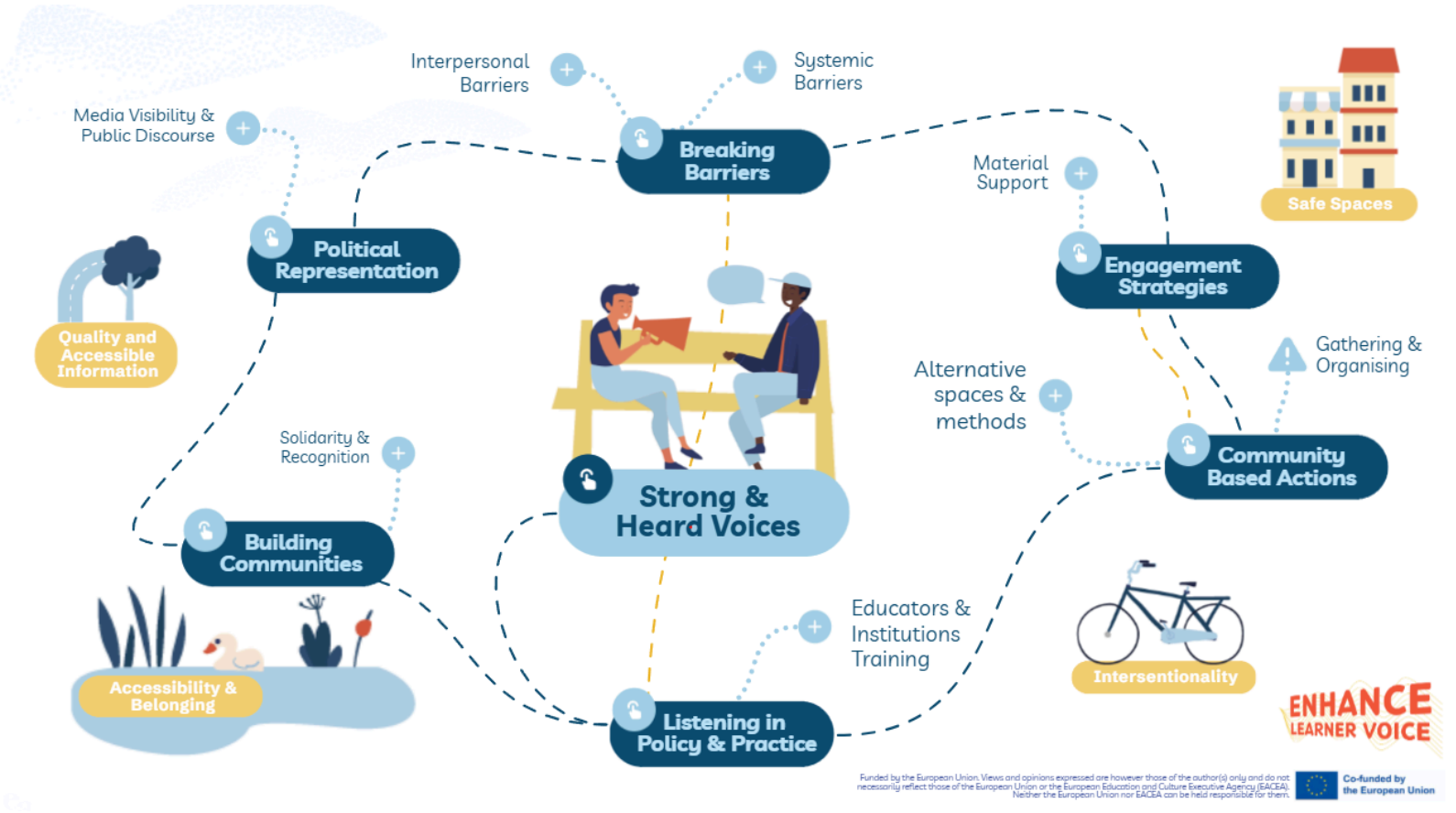
De ENHANCE routekaart



ENH.A.N.CE | ENHancing Adult learNers voiCEs

Project 101133805 — VERBETEREN

Publicatie gecoördineerd door EAEA
Mei 2026

Samenvatting voor het management **2**
Invoering **3**
De ENHANCE-routekaart **6**
Stap 1: Gemeenschappen opbouwen 6
Solidariteit en erkenning 8
Stap 2: Inzicht in de kracht van beleidsvertegenwoordiging en zichtbaarheid 9
Mediazichtbaarheid en publiek debat 10
Stap 3: Het aanpakken van belemmeringen en bevorderende factoren voor actieve participatie – Verantwoording van beleidsmakers 11
Systemische en structurele barrières 12
Interpersoonlijke en institutionele barrières 13
Stap 4: Strategieën ontwikkelen voor betrokkenheid van volwassen leerlingen en professionals 13
Materiële ondersteuning 15
Stap 5: Het ontwikkelen van op de gemeenschap gebaseerde belangenbehartigingsacties 15
Alternatieve ruimtes en methoden 16
Verzamelen en organiseren 17
Stap 6: Luisteren bij het beleidsvormingsproces 18
Opleiding van docenten en instellingen 19
Stap 7: De rol van leerlingen in de besluitvorming versterken 20
Overkoepelende elementen van de ENHANCE-routekaart 22
A Overleg tussen beleid en praktijk **27**
A een alomvattend begrip van politieke participatie op EU-niveau 27
Juridisch kader voor participatieve beleidsvorming in de EU 28
Participatieve beleidsvorming op Europees niveau 30
Europees Burgerinitiatief (EBI) 30
Openbare raadpleging van de EU (OPC) 31
EU-burgerpanels 32
Een stap verder: van participatie naar deliberatieve democratie 32
Resultaten van deliberatieve processen 34
De 5 Q's van burgerparticipatie in participatieve beleidsvorming 35
Vraag 1: Waarom is participatieve beleidsvorming belangrijk? 35
Uitdagingen en mitigatieplannen 36
Vraag 2: Wie moeten erbij betrokken worden? 38
Vraag 3 en 4: Wanneer en hoe 38
5.2 Vraag 5: Wat te vragen 41
Conclusie **44**

Bibliografie.....45

Samenvatting voor het management

De ENHANCE-routekaart biedt een praktisch en politiek kader voor het versterken van de stem van volwassen leerlingen in het onderwijs, het maatschappelijk leven en de beleidsvorming. De routekaart is ontworpen om instellingen, maatschappelijke organisaties, professionals, beleidsmakers en leerlingen te ondersteunen bij de overgang van symbolisch overleg naar betekenisvolle participatie, gezamenlijke besluitvorming en democratische invloed.

De kern van de routekaart is een eenvoudig maar essentieel idee: de stem van de leerling komt niet vanzelf naar voren via enquêtes, consultaties of geïsoleerde feedbackmechanismen. Het vereist vertrouwen, betrokkenheid, toegankelijkheid, zichtbaarheid, verantwoording, materiële ondersteuning en institutionele responsiviteit. Om die reden moet de ENHANCE-routekaart niet worden gezien als een strikt stappenplan. Het is geen lineair model waarbij de ene fase moet worden afgerond voordat de volgende kan beginnen. In plaats daarvan is het een onderling verbonden raamwerk, waarin elke stap de andere versterkt en waarin gebruikers het proces kunnen starten, herhalen of aanpassen, afhankelijk van hun context.

De routekaart is opgebouwd rond zeven kernstappen: het opbouwen van gemeenschappen; het versterken van beleidsvertegenwoordiging en -zichtbaarheid; het aanpakken van belemmeringen en bevorderende factoren voor participatie; het ontwikkelen van betrokkenheidsstrategieën met leerlingen en professionals; het ondersteunen van belangenbehartiging vanuit de gemeenschap; het integreren van luisteren in de beleidsvorming; en het versterken van de rol van leerlingen in de besluitvorming. Deze stappen worden ondersteund door vier overkoepelende thema's: kwalitatieve informatie en data, veilige ruimtes, toegankelijkheid en verbondenheid, en intersectionaliteit.

Gezamenlijk bieden deze elementen een flexibele leidraad om participatie om te zetten in invloed. De routekaart erkent dat volwassen leerlingen niet alleen profiteren van onderwijssystemen, maar ook kennisdragers, actoren in de gemeenschap en democratische deelnemers zijn. Het laat ook zien dat zinvolle participatie structurele veranderingen vereist: instellingen moeten leerlingen niet alleen uitnodigen om hun mening te uiten, maar ook aantonen hoe hun bijdragen beslissingen, beleid en praktijken vormgeven.

Door de ENHANCE-routekaart centraal te stellen, verbindt deze gids de stem van de leerling met bredere debatten over participatieve beleidsvorming, deliberatieve democratie, maatschappelijke ruimte en inclusief bestuur. Het betoogt dat volwassenenonderwijs een centrale rol kan spelen bij het vernieuwen van democratische participatie, met name wanneer de stemmen van leerlingen, die vaak gemarginaliseerd zijn, erkend worden als essentieel voor sociale en beleidsverandering.

Invoering

Volwassenenonderwijs en -educatie zijn niet alleen plekken waar vaardigheden, kwalificaties of kennis worden verworven. Het zijn ook democratische ruimtes waar mensen zelfvertrouwen kunnen opbouwen, collectief begrip kunnen ontwikkelen, hun persoonlijke ervaringen kunnen delen en kunnen meebeslissen over zaken die hun leven beïnvloeden. Om dit democratische potentieel te verwezenlijken, moeten volwassenen die leren echter niet alleen worden erkend als deelnemers aan programma's, maar ook als actieve bijdragers aan onderwijsontwerp, institutionele ontwikkeling, belangenbehartiging in de gemeenschap en beleidsvorming.

De ENHANCE-routekaart is ontwikkeld om op deze uitdaging in te spelen. Het biedt een praktisch kader voor het versterken van de stem van leerlingen op verschillende niveaus: binnen leeromgevingen, instellingen, gemeenschappen en beleidsprocessen. Het doel is om een verschuiving te ondersteunen van consultatie naar participatie, van participatie naar invloed en van invloed naar gezamenlijke besluitvorming.

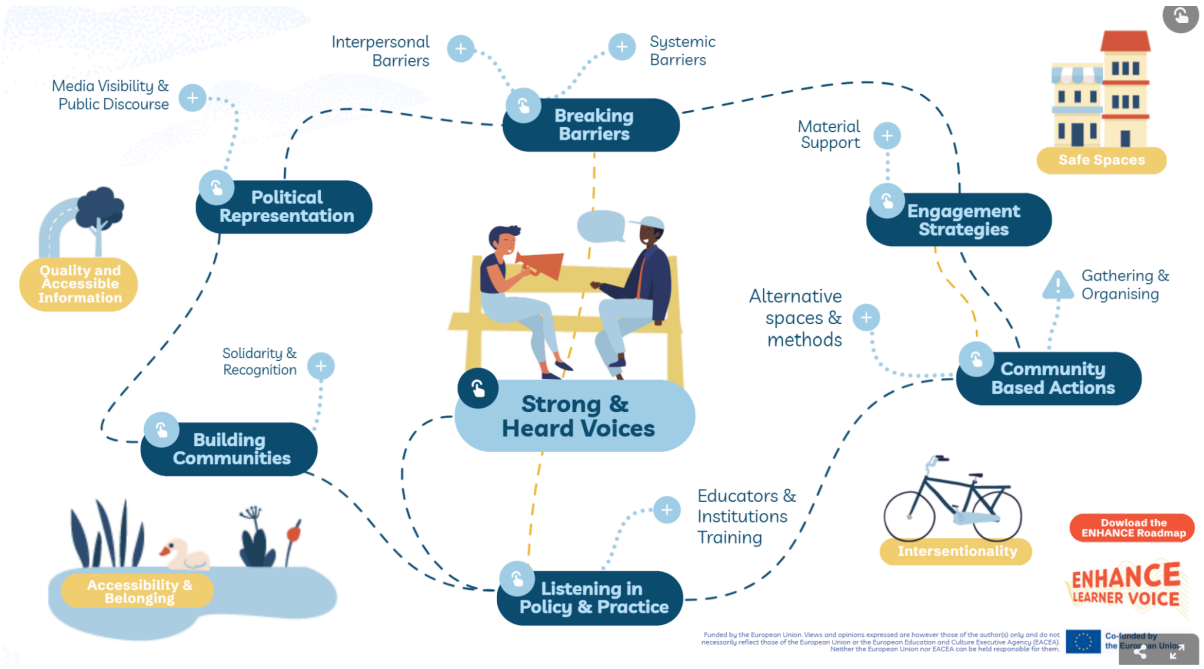
De routekaart is geen rigide volgorde of een strikt plan, maar moet worden gezien als een flexibele en onderling verbonden leidraad. De stappen kunnen worden herzien, aangepast en gecombineerd. In die zin laat de routekaart omwegen toe: deelname is zelden lineair en een betekenisvolle stem van de leerling ontwikkelt zich vaak door herhaalde cycli van vertrouwen opbouwen, reflectie, actie, reactie en hernieuwde betrokkenheid.

Deze publicatie is opgebouwd uit vier onderling verbonden delen. Het eerste deel introduceert de ENHANCE-routekaart zelf en presenteert de zeven onderling verbonden stappen: het opbouwen van gemeenschappen; het versterken van de beleidsvertegenwoordiging en -zichtbaarheid; het aanpakken van belemmeringen en bevorderende factoren voor participatie; het ontwikkelen van participatiestrategieën; het ondersteunen van belangenbehartiging op

gemeenschapsniveau; het integreren van luisteren in de beleidsvorming; en het versterken van de rol van leerlingen in de besluitvorming. Het tweede deel onderzoekt de overkoepelende elementen die de hele routekaart onderbouwen, waaronder kwalitatieve informatie en data, veilige ruimtes, toegankelijkheid en verbondenheid, en intersectionaliteit. Het derde deel plaatst de routekaart in de bredere Europese discussie over participatieve beleidsvorming, deliberatieve democratie en burgerparticipatie, en presenteert relevante concepten, juridische kaders en voorbeelden van participatiemechanismen op EU-niveau. Tot slot sluit de publicatie af met praktische reflecties over hoe participatieve en leerlinggerichte benaderingen kunnen bijdragen aan meer inclusieve, democratische en responsieve beleidsvormingsprocessen.

Centraal in deze publicatie staat het inzicht dat de stem van de leerling geen extra activiteit of geïsoleerde consultatiemethode is, maar een structureel en democratisch principe. Betekenisvolle participatie is afhankelijk van vertrouwen, erkenning, toegankelijkheid, verantwoording en de bereidheid van instellingen om invloed te herverdelen. De ENHANCE-routekaart verbindt daarom de onderwijspraktijk met bredere vraagstukken over democratie, inclusie en maatschappelijke participatie.

Naast deze publicatie, de**Het ENHANCE-project heeft ook een interactieve versie van de routekaart ontwikkeld.**Het is ontworpen om organisaties, professionals, beleidsmakers en studenten te ondersteunen bij het doorlopen van de verschillende stappen, thema's en actiepunten op een meer dynamische en flexibele manier. De interactieve routekaart stelt gebruikers in staat om verbanden tussen de verschillende fasen te verkennen, relevante praktijken voor hun eigen context te identificeren en op een flexibele en gebruiksvriendelijke manier met het materiaal aan de slag te gaan.



*Schermafbeelding van de**Interactieve ENHANCE-roadmap beschikbaar op**https://enhancelearnvoice.com/the-enhance-roadmap/*

De ENHANCE-routekaart

De ENHANCE-routekaart**Het mag niet worden benaderd als een vaststaand of strikt lineair proces.**Hoewel de stappen voor de duidelijkheid afzonderlijk worden gepresenteerd, zijn ze nauw met elkaar verbonden en beïnvloeden ze elkaar voortdurend. Iedereen die het gebruikt, wordt aangemoedigd om**Ze kunnen zich tussen de verschillende stappen bewegen, ze herzien, ze aanpassen aan hun eigen situatie en zelfs vanuit verschillende uitgangspunten beginnen, afhankelijk van hun context, behoeften en prioriteiten.**In de praktijk ontwikkelt zinvolle deelname van leerlingen zich zelden in een rechte lijn. Gemeenschapsvorming kan leiden tot belangenbehartiging, belangenbehartiging kan structurele belemmeringen aan het licht brengen, luisteren kan de zichtbaarheid vergroten en besluitvorming kan hernieuwd vertrouwen vereisen. De routekaart nodigt lezers daarom uit om participatie te beschouwen als een evoluerend en relationeel proces in plaats van een checklist.**Ruimte bieden voor omwegen, reflectie, aanpassing en continu leren.**

Stap 1: Gemeenschappen opbouwen

Het opbouwen van gemeenschappen is de basisvoorwaarde voor elk zinvol proces waarin de stem van de leerling wordt gehoord. Tijdens de ENHANCE-workshops en -aanbevelingen lieten deelnemers consequent zien dat participatie van leerlingen niet begint met formeel overleg, beleidsvergaderingen of bestuursstructuren. Het begint veel eerder, namelijk in de manier waarop leerlingen de omgeving van het volwassenenonderwijs ervaren als plekken van vertrouwen, verbondenheid en wederzijdse erkenning.

Deze stap moet daarom worden gezien als meer dan een voorbereidende fase. Gemeenschapsvorming is niet iets wat gebeurt “voordat het echte werk begint”. Het is op zichzelf een politieke en pedagogische praktijk. Het creëert de sociale omstandigheden waarin leerlingen zich kunnen ontwikkelen van isolatie naar verbondenheid, van persoonlijke ervaring naar gezamenlijke reflectie en van individuele behoefte naar collectieve expressie. De stem van de leerling is relationeel. Ze ontstaat niet alleen door individuen de kans te geven vragen te beantwoorden. Ze groeit door duurzame relaties, steun van leeftijdsgenoten, gedeelde ervaringen en herhaalde mogelijkheden om samen te reflecteren.

Belangrijkste actiepunten

Voor het maatschappelijk middenveld en leerlingen

- Maak expliciet dat het bouwen van gemeenschappen het volgende inhoudt:**door de leerling zelf bepaalde uitgangspunten**waarbij leerlingen vanaf het begin gevraagd wordt wat ze willen leren.
- Fungeren als bruggen tussen instellingen en gemeenschappen waarvan de stemmen vaak worden genegeerd.
- Faciliteer lokale netwerken, peer groups en een ondersteunende omgeving waarin leerlingen ervaringen kunnen uitwisselen en gemeenschappelijke problemen kunnen identificeren.
- Gebruik cultureel verantwoorde en toegankelijke formats die het gevoel van saamhorigheid en collectieve participatie versterken.
- Ondersteun leergemeenschappen ook na afloop van individuele projecten, zodat de betrokkenheid niet verloren gaat wanneer de financieringscycli eindigen.

Voor beleidsmakers

- Erken dat gemeenschapsvorming een noodzakelijke component is van de deelname van leerlingen en neem dit op in de financiering van volwassenenonderwijs, kwaliteitskaders en participatiestrategieën.
- Investeer in langetermijnprojecten voor volwassenenonderwijs in de gemeenschap, in plaats van alleen in kortetermijnprojecten of projecten die gericht zijn op resultaten.
- Ondersteun samenwerkingsverbanden tussen aanbieders van volwassenenonderwijs, maatschappelijke organisaties, sociale diensten, bibliotheken en gemeenten om leergemeenschappen op lange termijn te ondersteunen.
- Zorg ervoor dat de financieringsregels tijd en middelen toelaten voor het opbouwen van vertrouwen, uitwisseling tussen gelijken, meertalige communicatie en inclusieve begeleiding.

Voor zorgverleners en professionals

- Creëer leeromgevingen waarin vertrouwen, wederzijds respect en een oordeelloze houding als fundamentele pedagogische voorwaarden worden beschouwd.

- Begin vanuit de ervaringen, prioriteiten en ambities van de leerlingen, in plaats van uit te gaan van een vast curriculum of een gestandaardiseerd traject.
- Gebruik groepsgerichte, reflectieve, creatieve en dialooggerichte methoden om leerlingen te helpen relaties op te bouwen en zelfvertrouwen te ontwikkelen.
- Integreer de principes van veilige ruimtes in de begeleiding, inclusief aandacht voor trauma, migratie, discriminatie, handicap en ongelijke machtsverhoudingen.
- Beschouw steun van leeftijdsgenoten en uitwisseling binnen de gemeenschap als essentieel voor het leren van volwassenen, en niet als secundaire of informele toevoegingen.

Solidariteit en erkenning

Gemeenschapsvorming gaat niet alleen over het leggen van verbindingen, maar ook over het herverdelen van stem, erkenning en invloed binnen onderwijsprocessen. Duurzame participatie ontstaat wanneer gemeenschappen gebouwd zijn op vertrouwen, solidariteit en een voortdurende dialoog tussen leerlingen, docenten en instellingen.

Actiepunten

- Erken en ondersteun bestaande informele gemeenschappen, ook wanneer ze institutioneel niet zichtbaar zijn.
- Bevorder solidariteit tussen leerlingen, docenten, beleidsmakers en maatschappelijke actoren als een gedeelde verantwoordelijkheid.
- Integreer continue dialoogpraktijken die in de loop der tijd opnieuw worden bekeken, herhaald en volgehouden.
- Versterk het vertrouwen tussen instellingen, waaronder gemeenten, bibliotheken en aanbieders van beroepsonderwijs.
- Zorg ervoor dat gemeenschappen verder gaan dan alleen deelname aan cursussen en bijdragen aan een breder sociaal en democratisch vertrouwen.
- Beschouw gemeenschapsopbouw als een ruimte waar machtsverhoudingen ter discussie kunnen worden gesteld en hervormd.

Stap 2: Inzicht in de kracht van beleidsvertegenwoordiging en zichtbaarheid

Deze stap betreft de zichtbaarheid van volwassen leerlingen, volwasseneducatie en de stem van de leerling binnen het publieke debat, institutionele processen en politieke vertegenwoordiging. Als volwassen leerlingen afwezig zijn in de media, publieke verhalen, consultatieruimtes en institutionele communicatie, blijven hun zorgen marginaal en worden ze behandeld als uitzonderingen in plaats van als legitieme beleidsprioriteiten. Zichtbaarheid moet daarom op minstens drie manieren worden begrepen: ten eerste, de zichtbaarheid van volwasseneducatie als een belangrijk vakgebied; ten tweede, de zichtbaarheid van leerlingen als kennisdragers en -bijdragers; en ten derde, de zichtbaarheid van kwesties die vaak verborgen blijven achter technisch of bureaucratisch taalgebruik. In die zin gaat beleidsvertegenwoordiging niet alleen over "opgenomen worden" in beleidsdocumenten. Het gaat er ook om gehoord en begrepen te worden in de ruimtes waar beleidsbetekenis wordt gecreëerd.

Wanneer de stem van de leerling hoorbaar is, zullen instellingen participatie eerder als een legitieme verwachting beschouwen dan als een tijdelijk experiment. Zonder zichtbaarheid blijft de participatie van leerlingen kwetsbaar voor schijnparticipatie, marginalisering en afhankelijkheid van individuele voorvechters.

Belangrijkste actiepunten

Voor beleidsmakers

- Erken volwassen studenten en hun vertegenwoordigers als volwaardige bijdragers aan het onderwijsbeleid, het lokaal bestuur en de institutionele communicatie.
- Eis dat publiek gefinancierde initiatieven voor volwassenenonderwijs en levenslang leren zichtbare mechanismen voor inbreng van cursisten omvatten, evenals openbare rapportage over hoe die inbreng wordt gebruikt.
- Ondersteun publieke communicatiestrategieën die volwassenenonderwijs, geletterdheid, onderwijs voor migranten en niet-formeel onderwijs meer zichtbaar maken in het reguliere maatschappelijke debat.
- Zorg ervoor dat beleidscommunicatie in begrijpelijke taal is opgesteld en vóór publicatie wordt getest met leerlingen.

Voor het maatschappelijk middenveld en leerlingen

- Versterk de stem van leerlingen in lokaal en nationaal belangenbehartigingswerk.

- Gebruik lokale media, participatieve kunstvormen en communicatiemiddelen vanuit de basis om onzichtbaarheid aan te vechten.
- Werk samen met journalisten, lokale overheden en culturele organisaties om het publieke begrip van volwassenenonderwijs te vergroten.
- Beschouw zichtbaarheid als een weg naar vertegenwoordiging, niet alleen naar naamsbekendheid.

Voor aanbieders en professionals in het volwassenenonderwijs

- Gebruik door leerlingen geleide verhalen, podcasts, tentoonstellingen, getuigenissen en publieke evenementen om leerervaringen zichtbaar te maken buiten het klaslokaal.
- Vergroot de transparantie van institutionele processen door studenten te betrekken bij het beoordelen van voorlichtingsmateriaal, wervingsberichten, beleidssamenvattingen en publieksgerichte documenten.
- Vervang technische of abstracte taal door duidelijke, toegankelijke en meertalige communicatie.
- Ontwikkel interne routines zodat leerlingen zien hoe hun perspectieven terugkomen in beslissingen binnen de organisatie.

Mediazichtbaarheid en publiek debat

Zichtbaarheid is een voorwaarde voor participatie en invloed. De stem van de leerling moet niet alleen in beleidsvorming, maar ook in het publieke debat aanwezig zijn, door middel van toegankelijke communicatie en duurzame vertegenwoordiging.

Actiepunten

- Integreer mediazichtbaarheid als een kernelement van participatiestrategieën.
- Gebruik verhalen van leerlingen, getuigenissen en creatieve formats om geleefde ervaringen zichtbaar te maken.
- Zorg ervoor dat de communicatie toegankelijk is, door gebruik te maken van eenvoudige taal en inclusieve formats.
- Betrek leerlingen bij het beoordelen van communicatie- en beleidsdocumenten om ervoor te zorgen dat ze duidelijk en relevant zijn.
- Breid je zichtbaarheidsinspanningen uit naar moeilijk bereikbare gemeenschappen, niet alleen naar gevestigde doelgroepen.

- Bouw continue communicatiekanalen op via netwerken, partnerschappen en herhaalde contacten.
- Beschouw zichtbaarheid als zowel een communicatief als een politiek proces dat vormgeeft aan erkenning en invloed.

Stap 3: Het aanpakken van belemmeringen en bevorderende factoren voor actieve participatie – Verantwoording van beleidsmakers

Deze stap richt zich op de structurele, culturele, linguïstische, economische en institutionele omstandigheden die volwassen leerlingen in staat stellen of juist belemmeren om zinvol deel te nemen. Het is een van de sterkste en meest gevalideerde stappen in de workshops, met name omdat deelnemers herhaaldelijk van persoonlijke verhalen overgingen naar een structurele diagnose. Het stappenplan moet die kracht behouden. Deelname wordt niet alleen belemmerd door persoonlijke aarzeling of gebrek aan zelfvertrouwen; het wordt ook belemmerd door ontoegankelijke systemen, rigide financieringsstructuren, institutionele vooroordelen, kinderopvangkosten, beleidstaal, beperkte kaders voor burgerschap en het ontbreken van zinvolle responsmechanismen.

De dimensie van verantwoording is cruciaal. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen belemmeringen die ontstaan door het gedrag van de docent en belemmeringen die voortkomen uit bredere systemen. Dit onderscheid is belangrijk omdat het bepaalt waar actie op gericht moet worden. Zonder verantwoording wordt "belemmeringen" een neutrale term die machtsverhoudingen verhult.

Belangrijkste actiepunten

Voor beleidsmakers

- Voer verantwoordingsmaatregelen in die van instellingen vereisen dat ze belemmeringen voor deelname identificeren en aanpakken.
- Financier kinderopvang, vervoer, vertaling, meertalige communicatie en flexibele deelnamemogelijkheden als infrastructuur voor participatie.
- Bekijk de financieringsregels, curriculumregels en beleidsprocedures die onbedoeld leerlingen uitsluiten.
- Zorg ervoor dat overlegmechanismen follow-up en zichtbare reacties omvatten, zodat de inbreng van leerlingen niet zonder gevolgen verdwijnt.

Voor het maatschappelijk middenveld en leerlingen

- Documenteer patronen van uitsluiting binnen verschillende diensten en instellingen.
- Gebruik getuigenissen van leerlingen om te laten zien hoe belemmeringen in de praktijk werken.
- Ondersteun leerlingen bij het benoemen van structurele belemmeringen zonder deze te reduceren tot persoonlijke problemen.
- Stimuleer instellingen om van consultatie over te stappen naar respons.

Voor zorgverleners en professionals

- Breng de belemmeringen regelmatig in kaart met de leerlingen en maak onderscheid tussen individuele, pedagogische, organisatorische en systemische belemmeringen.
- Beschouw taal als een troef en niet alleen als een tekortkoming.
- Integreer trauma-sensitieve, antiracistische, feministische en inclusieve pedagogische benaderingen in de praktijk.
- Ontwikkel transparante feedbacksystemen die laten zien wat er is aangekaart, wat er is veranderd en wat nog actie vereist.

Systemische en structurele barrières

Systemische barrières zijn ingebed in structuren, culturen en institutionele praktijken die participatie vormgeven. Om ze aan te pakken, is het belangrijk te erkennen hoe systemen zelf leerlingen kunnen uitsluiten, ontmoedigen of hun betrokkenheid kunnen beperken.

Actiepunten

- Identificeer en pak ondoorzichtige procedures aan die begrip en participatie belemmeren.
- Erken overlegomgevingen met weinig vertrouwen als structurele belemmeringen.
- Pak de van bovenaf opgelegde institutionele culturen aan die participatie en initiatief beperken.
- Erken dat deelname beperkt kan worden door een gebrek aan participatiegewoonten en zelfvertrouwen.

- Verbeter de transparantie in processen, besluitvorming en communicatiekanalen.

Interpersoonlijke en institutionele barrières

Interpersoonlijke barrières ontstaan door relaties, gebruiken en attitudes binnen instellingen. Deze barrières bepalen vaak of participatie betekenisvol of slechts symbolisch is.

Actiepunten

- Erken dat "te late betrokkenheid" een belangrijke belemmering vormt voor zinvolle participatie.
- Bespreek symbolische participatie waarbij input wordt verzameld maar niet wordt verwerkt.
- Vergroot het begrip van de leefomstandigheden van leerlingen, met name voor laaggeletterde en gemarginaliseerde groepen.
- Stimuleer vroege, continue en zinvolle betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen.
- Stimuleer een institutionele cultuur die waarde hecht aan dialoog, vertrouwen en responsiviteit.

Stap 4: Strategieën ontwikkelen voor betrokkenheid van volwassen leerlingen en professionals

Deze stap moet zich richten op de concrete strategieën waarmee participatie in de praktijk mogelijk wordt gemaakt. Belangrijk is dat tijdens verschillende workshops werd gesuggereerd dat deze stap niet moet worden opgevat als een ontwikkeling van strategieën.*voor*leerlingen en professionals, maar*met* hen.

Betrokkenheidsstrategieën zijn geen generieke participatiemiddelen. Ze moeten gebaseerd zijn op concrete randvoorwaarden. Tijdens de workshops maakten de deelnemers duidelijk dat betrokkenheid niet alleen op aspiraties gebaseerd kan zijn. Het vereist tijd, vertrouwen, coördinatie, toegankelijke communicatie, flexibele formats, ondersteunend personeel en materiële ondersteuning zoals kinderopvang of vertaling. Een workshop, enquête of raad is niet voldoende als de voorwaarden voor participatie ontbreken.

Belangrijkste actiepunten

Voor het maatschappelijk middenveld

- Ontwikkel door leeftijdsgenoten geleide betrokkenheidsmodellen en mentorstructuren.
- Stimuleer reflectie van professionals op vooroordelen, macht en faciliteren.
- Help instellingen bij het ontwerpen van participatieve structuren die cultureel relevant en duurzaam zijn.
- Verbind lokale participatiepraktijken met bredere belangenbehartigings- en beleidsprocessen.

Voor beleidsmakers

- Financier participatie-infrastructuren, niet alleen kortstondige evenementen.
- Zorg ervoor dat kinderopvang, flexibele lesroosters, meertalige communicatie, toegankelijke locaties en digitale inclusie subsidiabele kosten zijn binnen de budgetten voor volwassenenonderwijs.
- Ondersteun coördinatierollen die de relatie met leerlingen op lange termijn in stand houden.
- Neem participatiecriteria op in financierings- en kwaliteitskaders.

Voor zorgverleners en professionals

- Ontwerp vanaf het begin processen die de betrokkenheid van leerlingen bevorderen.
- Combineer laagdrempelige maar invloedrijke methoden: enquêtes, discussiegroepen, peermentoring, leerlingenraden, co-designworkshops en publieke evenementen.
- Gebruik creatieve, visuele en dialogische methoden om de participatie te vergroten.
- Zorg ervoor dat de inbreng van cursisten wordt meegenomen in het cursusontwerp, de organisatieplanning, de communicatie en het bestuur.

Materiële ondersteuning

Deelname is afhankelijk van materiële omstandigheden. Zonder praktische belemmeringen zoals tijd, kosten en toegankelijkheid aan te pakken, blijft de betrokkenheid ongelijk en beperkt.

Actiepunten

- Zorg ervoor dat participatiestrategieën gebaseerd zijn op de materiële toegankelijkheidsvoorwaarden.
- Bied kinderopvang, meertalige informatie, flexibele planning en gratis of betaalbare deelnamemogelijkheden.
- Ondersteun gecoördineerde leerlingvertegenwoordigingsstructuren met specifieke rollen en middelen.
- Bevorder participatie door middel van voorlichting, het testen van communicatievaardigheden en gezamenlijke bestuursvormen.
- Beschouw materiële ondersteuning als een structurele vereiste, niet als een extra voordeel.

Stap 5: Het ontwikkelen van op de gemeenschap gebaseerde belangenbehartigingsacties

Deze stap verschuift het stappenplan van expressie naar beïnvloeding. Bij belangenbehartiging vanuit de gemeenschap verlaat de stem van de leerling de directe leeromgeving en betreedt de publieke, politieke en institutionele arena's. Dit is met name belangrijk omdat in verschillende workshops werd benadrukt dat een stem zonder actie of implementatie het risico loopt frustrerend en symbolisch te blijven. Belangenbehartiging transformeert geleefde ervaringen in collectieve druk, voorstellen en eisen die beslissingen kunnen beïnvloeden.

In dit geval moet belangenbehartiging niet eng worden opgevat als professioneel lobbyen. De workshops onthullen een breder scala aan praktijken: netwerken van gelijkgestemden, buurtraden, door leerlingen georganiseerde publieke evenementen, ambassadeurs, gemeentelijke participatie, getuigenissen, vakbondsgerelateerde kanalen en verhalen vertellen vanuit de basis. Deze praktijken zijn belangrijk omdat ze leerlingen en gemeenschappen in staat stellen actie te ondernemen, zelfs wanneer de formele toegang tot beleidsvorming zwak is. In die zin is belangenbehartiging ook een brug die lokale participatie en systeemverandering mogelijk maakt.

Belangrijkste actiepunten

Voor het maatschappelijk middenveld en leerlingen

- Ontwikkel campagnes in de gemeenschap rondom toegankelijkheid, geletterdheid, inclusie, kinderopvang, migratie en vertegenwoordiging.
- Bied training en begeleiding op het gebied van belangenbehartiging.
- Verbind lokale initiatieven met regionale, nationale en Europese kaders.
- Gebruik verhalen en verzameld bewijsmateriaal om het publieke debat en het beleid te beïnvloeden.

Voor beleidsmakers

- Creëer formele kanalen waarlangs leerlingengroepen en maatschappelijke organisaties hun eisen kenbaar kunnen maken bij lokale en nationale besluitvorming.
- Financier gemeenschapsgerichte educatieve programma's en door leerlingen geleide initiatieven die in staat zijn tot belangenbehartiging.
- Erken wijkraden, adviesraden en leerlingvertegenwoordigingsstructuren als legitieme gesprekspartners op het gebied van beleid.
- Eis bewijs van overleg met de gemeenschap bij de planning van lokaal volwassenenonderwijs.

Voor zorgverleners en professionals

- Help leerlingen bij het identificeren van kanalen voor belangenbehartiging en het voorbereiden van bijdragen.
- Ondersteun de overgang van feedback uit de klas naar actie binnen de gemeenschap.
- Werk samen met lokale overheden, bibliotheken, gemeenteraden, vakbonden en maatschappelijke organisaties.
- Documenteer voorstellen van leerlingen en help ze naar het publieke debat te brengen.

Alternatieve ruimtes en methoden

Participatie en belangenbehartiging vinden niet alleen plaats binnen formele systemen. Alternatieve ruimtes en methoden stellen leerlingen in staat hun stem te

laten horen op manieren die toegankelijk, creatief en geworteld in hun eigen levenservaring zijn.

Actiepunten

- Gebruik creatieve, artistieke en op verhalen gebaseerde methoden als geldige participatiemiddelen.
- Geef prioriteit aan informele dialoog en het opbouwen van vertrouwen, naast formele samenwerkingsstructuren.
- Vergroot de participatie in sectoren buiten het onderwijs, zoals gemeenschapsruimten, huisvesting en sociale diensten.
- Ondersteun de verhalen van leerlingen als instrumenten voor zichtbaarheid en belangenbehartiging.
- Erken kleinschalige, lokale en op vertrouwen gebaseerde initiatieven als legitieme uitgangspunten.
- Maak een geleidelijke opschaling van initiatieven mogelijk, van lokaal naar een breder niveau.
- Erken dat participatie buiten formele systemen kan beginnen, vooral in meer gecentraliseerde contexten.

Verzamelen en organiseren

Belangenbehartiging vereist organisatie, continuïteit en collectieve actie. De stem van leerlingen wordt pas invloedrijk wanneer deze gestructureerd, duurzaam en verbonden is met besluitvormingsprocessen.

Actiepunten

- Ondersteun collectieve organisatievormen, waaronder netwerken, groepen en belangenbehartigingsplatformen.
- Erken lobbyen, georganiseerde druk en aanhoudende opvolging als legitieme participatiemiddelen.
- Koppel belangenbehartiging rechtstreeks aan financieringsbeslissingen en beleidsverantwoording.
- Versterk de verbinding tussen de stem van de gemeenschap en het optreden van instellingen of de overheid.

- Bevorder diverse vormen van belangenbehartiging, waaronder via gemeenteraden, vakbonden en werknemersvertegenwoordigingsstructuren.
- Erken dat door lotgenoten geleide en informele belangenbehartiging even belangrijk zijn als formele mechanismen.
- Zorg ervoor dat deelname inclusief is, ook voor personen zonder volledig staatsburgerschap.

Stap 6: Luisteren bij het beleidsvormingsproces

Deze stap draait om de overgang van symbolisch overleg naar responsief en verantwoordelijk luisteren. Luisteren is geen morele houding of een subtiele interpersoonlijke vaardigheid die pas aan het eind van een stappenplan aan bod komt. Het is een structurele praktijk die bepalend moet zijn voor de manier waarop instellingen functioneren, hoe beleid wordt ontwikkeld en hoe docenten en beleidsmakers reageren op de ervaringen van mensen.

Uit de workshop blijkt dat deze stap zowel uitgebreid als herzien moet worden. Hij zou niet alleen van toepassing moeten zijn op formele beleidsmakers. Deze stap moet daarom worden aangepast en omvat: vroegtijdig luisteren, relationeel luisteren, verantwoordelijk luisteren en reflectief luisteren. Ook moet er zichtbare follow-up plaatsvinden. Als instellingen input verzamelen maar er niet op reageren, verdwijnt het vertrouwen en wordt participatie een schijnvertoning. Luisteren in het beleidsvormingsproces moet betekenen dat instellingen laten zien wat er is gehoord, wat er is veranderd en waarom.

Belangrijkste actiepunten

Voor het maatschappelijk middenveld en leerlingen

- Gebruik feedback van leerlingen om passieve luisterculturen aan te vechten.
- Monitor of de raadplegingen tot veranderingen leiden.
- Ondersteun leerlingen bij het omzetten van getuigenissen in beleidsvoorstellen.
- Eis dat luisterruimtes inclusief, transparant en gekoppeld aan de uitvoering zijn.

Voor beleidsmakers

- Zorg voor regelmatige en toegankelijke gesprekken met volwassen leerlingen, docenten en maatschappelijke organisaties.

- Betrek vertegenwoordigers van leerlingen al vroeg, voordat beleidsvoorstellen definitief worden vastgesteld.
- Publiceer de reactiemechanismen waaruit blijkt hoe de input is overwogen en erop is gereageerd.
- Bouw interdepartementale luisterstructuren op binnen het onderwijs, de arbeidsverhoudingen, migratie, sociale inclusie en lokaal bestuur.

Voor zorgverleners en professionals

- Integreer luisteren in het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van de cursus, en niet alleen in de eindbeoordeling.
- Beschouw de stem van de leerling als uitgangspunt voor reflectie en verbetering.
- Hervorm de professionalisering van docenten zodat zij worden opgeleid in participatieve, emancipatoire, traumagevoelige en antidiscriminerende luisterpraktijken.
- Zorg ervoor dat instellingen gezamenlijk luisteren, en niet alleen op basis van de goede wil van individuele medewerkers.

Opleiding van docenten en instellingen

Luisteren en participatie vereisen institutionele en pedagogische capaciteit. Zonder training, ondersteuning en structurele veranderingen blijft participatie beperkt en inconsistent.

Actiepunten

- Versterk de institutionele inzet voor actief luisteren, responsiviteit en verantwoording.
- Integreer training over participatie, inclusie en de stem van de leerling in de professionele ontwikkeling van docenten.
- Ga verder dan feedback na de cursus en implementeer continue en geïntegreerde luisterpraktijken.
- Koppel luisterprocessen aan besluitvorming, implementatie en vervolgacties.
- Stimuleer samenwerking tussen beleidsgebieden en instellingen om samenhangende reacties te ondersteunen.
- Creëer ruimtes voor dialoog tussen leerlingen, docenten en beleidsmakers.

- Pas de aanpak aan aan contexten waarin beleidsprocessen afstandelijk of ontoegankelijk kunnen aanvoelen.
- Koppel deelname aan leeromgevingen aan bredere maatschappelijke en democratische betrokkenheid.

Stap 7: De rol van leerlingen in de besluitvorming versterken

Deze laatste stap betreft de verschuiving van participatie als uitdrukking naar participatie als macht. Als de stem van de leerling beperkt blijft tot feedback, consultatie of vertegenwoordiging zonder invloed, dan schiet het stappenplan tekort in de daadwerkelijke transformatie. Het versterken van de rol van leerlingen in de besluitvorming betekent dat volwassen leerlingen worden erkend als medebepalende actoren in het onderwijs en, waar mogelijk, in de bredere democratische structuren die daaraan ten grondslag liggen.

Deze stap vormt het hoogtepunt van de routekaart, maar is tegelijkertijd afhankelijk van de voorgaande stappen. Besluitvormingsmacht kan niet worden opgebouwd zonder gemeenschappen, zichtbaarheid, het wegnemen van barrières, betrokkenheidsstrategieën, belangenbehartiging en luisteren. Tegelijkertijd werd tijdens verschillende workshops duidelijk dat de macht van leerlingen niet oneindig moet worden uitgesteld totdat aan alle voorwaarden is voldaan. Leerlingen hebben nu daadwerkelijke invloed nodig, zelfs als dat begint met kleinere mechanismen zoals het gezamenlijk ontwerpen van lesprogramma's, de rol van taalambassadeur, gemeentelijke adviesraden of door leerlingen georganiseerde evenementen.

Belangrijkste actiepunten

Voor het maatschappelijk middenveld en leerlingen

- Ondersteun door leerlingen geleide leiderschapsontwikkeling en vertegenwoordiging door leeftijdsgenoten.
- Creëer ruimtes waar leerlingen de stap kunnen zetten van getuigenis afleggen naar het bepalen van de agenda.
- Bevorder solidariteit tussen leerlingengroepen, zodat de invloed collectief en duurzaam is.
- Houd in de gaten of instellingen verder gaan dan symbolische deelname.

Voor beleidsmakers

- Creëer formele besluitvormings- en adviesrollen voor volwassen cursisten en cursistenvertegenwoordigers.
- Ondersteun modellen van gezamenlijk bestuur in instellingen voor volwassenenonderwijs en lokale beleidsfora.
- Zorg ervoor dat participatiemogelijkheden openstaan voor migranten en anderen die zijn uitgesloten van de gebruikelijke politieke kanalen.
- Financier door leerlingen geleide structuren, niet alleen door aanbieders geleide participatie-initiatieven.

Voor zorgverleners en professionals

- Betrek studenten bij het ontwerpen van het curriculum, het plannen van cursussen, wervingsstrategieën, het evalueren van de communicatie en institutionele beslissingen.
- Beschouw de prioriteiten van de leerling als uitgangspunt in plaats van als feedback achteraf.
- Richt leerlingenraden, representatieve groepen en co-designorganen op met een concreet mandaat.
- Maak duidelijk welke beslissingen leerlingen kunnen beïnvloeden en hoe.

3. In context

Oostenrijk:

- Vermeld expliciet dat deelname aan de besluitvorming niet uitsluitend afhankelijk mag zijn van de nationaliteit.
- Voeg voorbeelden toe van op arbeid en vakbonden gebaseerde mechanismen voor democratische participatie.
- Versterk de formulering zodat de stap verwijst naar**structurele medebepaling**Niet alleen betrokkenheid.

Nederland:

- Beschouw representatieve rollen, zoals taalambassadeurs, als voorbeelden van gezamenlijke besluitvorming.
- Laat zien dat de invloed van leerlingen zich kan uitstrekken over beleid, voorlichting, communicatie en institutionele praktijk.

- Benadruk continuïteit en coördinatie, zodat representatieve rollen niet verdwijnen bij kortlopende projecten.

Hongarije:

- Beschouw besluitvorming door leerlingen niet alleen als een institutioneel recht, maar ook als een participatieve vaardigheid die moet worden gestimuleerd.
- Maak de stap toegankelijk voor contexten waarin de stem van de leerling nog in ontwikkeling is.
- Vermeld voorbeelden van geleidelijke beïnvloeding, niet alleen volledig geformaliseerde bestuursstructuren.

Zweden:

- Maak onderscheid tussen inspraak binnen de instelling en inspraak in de bredere samenleving.
- Bied ondersteuning voor leerlingparticipatie buiten het schoolonderwijs, met name in het lokale democratische leven.
- Erken dat besluitvormingsfuncties middelen nodig hebben om verder te kunnen reiken dan de lespraktijk.

Overkoepelende elementen van de ENHANCE-routekaart

Station 1: Kwaliteitsinformatie en -gegevens

Kwalitatief hoogwaardige informatie en data zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de stem van de leerling betekenisvol, zichtbaar en bruikbaar is. Participatie is onmogelijk in omgevingen waar informatie onduidelijk, ontoegankelijk of te technisch is. Volwassen leerlingen moeten de systemen waarvan ze deel uitmaken, de beschikbare mogelijkheden en de manieren waarop ze kunnen bijdragen, kunnen begrijpen. Tegelijkertijd moeten instellingen verder gaan dan het verzamelen van feedback als een procedurele vereiste en in plaats daarvan gestructureerde, transparante systemen ontwikkelen voor het vastleggen, interpreteren en beantwoorden van input van leerlingen.

Informatie is niet neutraal. De manier waarop informatie wordt gecommuniceerd, bepaalt wie er toegang toe heeft en wie buitengesloten blijft. Wanneer taal te complex, dubbelzinnig of bureaucratisch is, wordt het een barrière in plaats van een brug. Zoals een deelnemer het verwoordde:

Toegankelijke, duidelijke en meertalige communicatie moet daarom worden beschouwd als een kernvoorwaarde voor deelname, en niet als een optionele aanpassing. Studenten zouden zich niet hoeven aan te passen aan de taal van de instelling; instellingen moeten zich aanpassen aan de studenten.

Net zo belangrijk is de kwaliteit van de gegevens die de besluitvorming onderbouwen. De stem van de leerling mag niet worden gereduceerd tot symbolisch overleg of geïsoleerde feedbackmomenten. In plaats daarvan moet deze worden ingebed in continue feedbackloops, waarin leerlingen kunnen zien hoe hun bijdragen veranderingen beïnvloeden. Transparantie is essentieel: leerlingen moeten weten wat er met hun input gebeurt, welke beslissingen er worden genomen en waarom.

Een terugkerend probleem is de perceptie dat deelname "slechts voor de show" is. Dit weerspiegelt een kloof tussen dataverzameling en datagebruik. Kwalitatief hoogwaardige datasystemen moeten daarom mechanismen bevatten voor:

- Het betrekken van input van leerlingen bij besluitvormingsprocessen.
- Het terugkoppelen van de resultaten aan de leerlingen,
- en ervoor zorgen dat feedback leidt tot zichtbare en meetbare veranderingen.

"Soms lijkt het alsof deelname alleen voor de show is, in plaats van dat het daadwerkelijk invloed heeft."

Om dit te bereiken, moeten instellingen overstappen op gezamenlijk ontwikkelde kennissystemen, waarin leerlingen niet alleen gegevensbronnen zijn, maar ook actief bijdragen aan de manier waarop informatie wordt verzameld, geïnterpreteerd en gecommuniceerd. Dit houdt onder meer in dat leerlingen worden betrokken bij het beoordelen van communicatiemateriaal, het testen van de toegankelijkheid en het gezamenlijk bepalen van wat zinvolle feedback inhoudt.

Uiteindelijk creëren kwalitatief hoogwaardige informatie en data de voorwaarden voor vertrouwen. Wanneer leerlingen het systeem begrijpen en de impact van hun stem zien, wordt participatie geloofwaardig, duurzaam en transformatief.

Station 2: Veilige ruimtes

Veilige omgevingen vormen de basis voor alle zinvolle participatie. Zonder omgevingen waar leerlingen zich gerespecteerd, gewaardeerd en vrij van oordeel voelen, wordt de mogelijkheid om hun stem te laten horen aanzienlijk beperkt. Veiligheid in het volwassenenonderwijs beperkt zich niet tot de fysieke omgeving; het omvat ook emotionele, sociale en culturele dimensies die bepalen of individuen zich in staat voelen om te spreken, te luisteren en deel te nemen.

Een essentieel element van veilige leeromgevingen is de erkenning van leerlingen als kennisdragers. Wanneer leerlingen het gevoel hebben dat hun ervaringen worden erkend en gewaardeerd, is de kans groter dat ze deelnemen.

Veilige omgevingen vereisen ook duidelijke grenzen en afspraken. Dit omvat onder andere:

- nultolerantie voor discriminatie,
- inclusieve communicatiepraktijken,
- en aandacht voor machtsverhoudingen binnen de leeromgeving.
- Het inspelen op de diversiteit in behoeften, ervaringen en identiteiten.
- Het bieden van ondersteuning aan leerlingen met een beperking, het aanpakken van taalbarrières en het waarborgen dat deelname geen voorrang krijgt bij degenen die al vertrouwd zijn met of zelfverzekerd zijn binnen de institutionele systemen.

Belangrijk is dat veilige ruimtes geen passieve omgevingen zijn. Het zijn actieve stimulansen voor participatie. Ze creëren de voorwaarden waaronder leerlingen van stilte naar expressie kunnen overgaan, van aarzeling naar zelfvertrouwen en van individuele ervaring naar een collectieve stem.

Zonder veilige ruimtes dreigt participatie oppervlakkig te blijven. Met veilige ruimtes wordt het juist transformatief.

Station 3: Toegankelijkheid en erbij horen

Toegankelijkheid is een structurele voorwaarde voor deelname. Belemmeringen voor toegankelijkheid zijn vaak met elkaar verbonden. Financiële beperkingen, gebrek aan kinderopvang, strakke schema's, beperkte digitale toegang en taalbarrières beperken samen de deelname, met name voor leerlingen in kwetsbare situaties.

Een van de meest terugkerende uitdagingen is de economische kosten van deelname. Onderwijs, kinderopvang en tijdsinvestering hebben allemaal financiële gevolgen. Zonder deze aspecten aan te pakken, blijft de participatie ongelijk. Ook taal vormt nog steeds een zichtbare en onzichtbare barrière. Wanneer communicatie niet meertalig is of niet is aangepast aan verschillende niveaus van geletterdheid, worden leerlingen uitgesloten van zowel leer- als besluitvormingsprocessen.

Toegankelijkheid omvat ook de flexibiliteit van leersystemen. Vaste roosters, rigide cursusstructuren en gestandaardiseerde leerroutes houden vaak geen rekening met

de realiteit van volwassen studenten, die werk, gezinsverantwoordelijkheden en andere verplichtingen moeten combineren. Flexibele leermogelijkheden, zoals variabele lestijden, modulaire structuren en gecombineerde leervormen, zijn daarom essentieel.

Toegankelijkheid moet een integraal onderdeel vormen van het institutioneel ontwerp. Dit omvat:

- ervoor zorgen dat participatiemechanismen gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn,
- het bieden van ondersteunende structuren zoals coördinatoren of begeleiders,
- en het ontwerpen van processen die geen voorkennis of zelfvertrouwen vereisen.

Uiteindelijk draait toegankelijkheid om het wegnemen van belemmeringen voordat ze deelname in de weg staan. Het vereist een proactieve aanpak die anticipeert op uiteenlopende behoeften en ervoor zorgt dat alle leerlingen de kans krijgen om volledig en gelijkwaardig deel te nemen.

Station 4: Intersectionaliteit

Intersectionaliteit iDit is essentieel voor het begrijpen en aanpakken van de complexiteit van de belemmeringen waarmee volwassen leerlingen te maken krijgen. Leerlingen ervaren uitsluiting niet door één enkele dimensie; integendeel, meerdere factoren zoals geslacht, migratiestatus, sociaaleconomische achtergrond, ras, handicap, enzovoort spelen een rol.Taal en cultuur beïnvloeden elkaar en geven vorm aan hun ervaringen.

Een uniforme aanpak van participatie dreigt deze gelaagde realiteiten over het hoofd te zien. Beleid en praktijken die geen rekening houden met intersectionaliteit kunnen onbedoeld ongelijkheden reproduceren, zelfs als ze inclusief willen zijn. Het aanpakken van taalbarrières zonder rekening te houden met gendergerelateerde verantwoordelijkheden zoals kinderopvang, kan er bijvoorbeeld nog steeds toe leiden dat migrantenvrouwen worden uitgesloten van participatie.

Intersectionaliteit vereist een verschuiving van algemene inclusie naar gerichte, contextgevoelige benaderingen. Het vraagt instellingen om te onderzoeken hoe verschillende vormen van ongelijkheid op elkaar inwerken en om reacties te ontwerpen die deze interacties holistisch aanpakken.

Intersectionality daagt instellingen ook uit om te reflecteren op hun eigen rol in het reproduceren van ongelijkheid. Vooroordelen, aannames en structurele normen

binnen onderwijssystemen kunnen uitsluiting versterken, tenzij ze actief worden aangepakt. Dit vraagt om kritische reflectie, met name onder docenten en beleidsmakers, over hoe hun praktijken participatie kunnen beïnvloeden.

Intersectionaliteit versterkt de kwaliteit van de stem van de leerling. Wanneer diverse perspectieven worden meegenomen en gewaardeerd, weerspiegelt de besluitvorming beter de werkelijke behoeften van de samenleving. Het gaat verder dan louter representatie en richt zich op echte inclusie.

A Overleg tussen beleid en praktijk

A een alomvattend begrip van politieke participatie op EU-niveau

De kracht van democratische systemen berust fundamenteel op de zorgen van burgers als drijvende kracht achter verandering. Daarom zouden de belangen en behoeften van burgers centraal moeten staan in de politieke besluitvorming op alle bestuursniveaus. Participatieve beleidsvorming (PPM) maakt dit mogelijk door individuen de kans te bieden rechtstreeks deel te nemen aan de besluitvorming en bij te dragen aan de vormgeving van het beleid.

Er bestaan verschillende niveaus van participatieve democratie – van informatie en consultatie tot dialoog en partnerschap – en een breed scala aan modellen om participatie te organiseren. Of het nu gaat om een gebruiksvriendelijke gemeentelijke website, een online consultatieplatform, participatieve budgetteringsinitiatieven of burgervergaderingen, het doel blijft hetzelfde: burgers en maatschappelijke actoren betrekken bij besluitvormingsprocessen op lokaal, regionaal of nationaal niveau over kwesties die hun dagelijks leven beïnvloeden.

Een participatief proces kan worden opgevat als een open en verkennende methode van gezamenlijk onderzoek, uitwisseling, luisteren en reflectie. Het resultaat is een vorm van dialoog, een uitwisseling die tot doel heeft perspectieven te verbreden en tot veranderingen in begrip te leiden. Het is primair gericht op ontdekking en kan open blijven, zonder noodzakelijkerwijs tot een gemeenschappelijke conclusie te leiden. Voorbeelden van participatieve formats zijn conversatiecafés, World Café-sessies, openbare bijeenkomsten, gedistribueerde dialogen, discussies in een open forum en focusgroepen.

Binnen dit bredere kader van burgerparticipatie is het nuttig om onderscheid te maken tussen verschillende soorten participatieve benaderingen. In het bijzonder kan een belangrijk onderscheid worden gemaakt tussen participatieve processen in brede zin en deliberatieve processen als een meer gestructureerde en op besluitvorming gerichte subcategorie. We zouden zelfs kunnen stellen dat participatieve processen een overkoepelende term zijn die zowel op dialoog gebaseerde als deliberatieve benaderingen omvat, waarbij deliberatieve processen een specifieke subcategorie vormen.

Deliberatieve processen richten zich op het gezamenlijk beoordelen van opties en het nemen van beslissingen. Het doel is om, waar mogelijk, tot een gezamenlijke conclusie te komen die door alle deelnemers kan worden onderschreven. Dialoog blijft een fundamenteel element van deliberatie, omdat het voorafgaat aan en het

mogelijk maakt om weloverwogen beslissingen te nemen. Deliberatieve methoden omvatten burgervergaderingen, burgerjury's, wetgevingstheater, deliberatieve workshops, gesprekken met de gemeenschap en langlopende panels.

Dit onderscheid is niet louter conceptueel, maar heeft belangrijke implicaties voor de beleidsvorming. Terwijl participatieve processen de inclusie vergroten en ervoor zorgen dat diverse stemmen gehoord worden, zijn deliberatieve processen erop gericht deze diversiteit om te zetten in weloverwogen en collectief onderbouwde uitkomsten.

Zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukt, zijn deliberatieve benaderingen bijzonder waardevol bij het aanpakken van complexe beleidsuitdagingen, omdat ze deelnemers in staat stellen zich te verdiepen in bewijsmateriaal, verschillende perspectieven te overwegen en goed onderbouwde aanbevelingen te ontwikkelen. In die zin moeten participatieve en deliberatieve processen worden gezien als complementair en niet als uitwisselbaar: de eerste vergroot de reikwijdte van de betrokkenheid, terwijl de laatste de kwaliteit en legitimiteit van de besluitvorming versterkt.

Juridisch kader voor participatieve beleidsvorming in de EU

Participatieve beleidsvorming in de Europese Unie is gebaseerd op het primaire recht van de Unie, het kader van de grondrechten, en wordt verder ontwikkeld door aanbevelingen van de Commissie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).

Op verdragsniveau is burgerparticipatie een fundamenteel democratisch beginsel. Artikel 10(3) van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat elke burger het recht heeft deel te nemen aan het democratische leven van de Unie en vereist dat beslissingen zo open en zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen. Dit beginsel wordt aangevuld door artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin democratie, gelijkheid en respect voor de mensenrechten als fundamentele waarden van de Unie zijn vastgelegd.

Het Handvest van de grondrechten versterkt dit kader verder door de belangrijkste rechten te beschermen die ten grondslag liggen aan participatieve processen. Deze rechten omvatten de vrijheid van meningsuiting en informatie (artikel 11), de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12) en het recht op goed bestuur (artikel 41), wat de verplichting inhoudt voor overheidsinstanties om hun beslissingen te motiveren. Samen scheppen deze rechten de juridische voorwaarden die nodig zijn

voor een zinvolle betrokkenheid van burgers en het maatschappelijk middenveld bij de beleidsvorming.

Voortbouwend op deze juridische basis bevordert de aanbeveling (EU) 2023/2836 van de Europese Commissie expliciet de actieve en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties in de openbare beleidsvorming. De aanbeveling benadrukt dat participatie op alle bestuursniveaus – lokaal, regionaal, nationaal en Europees – en gedurende de gehele beleidscyclus, van ontwerp tot uitvoering en evaluatie, moet plaatsvinden.

De aanbeveling benadrukt dat beleidsvorming op basis van feiten vereist dat overheidsinstanties actief degenen betrekken die door het beleid worden geraakt, en hun standpunten en kennis in verschillende fasen van het proces verzamelen. Participatie is daarom niet alleen een democratisch principe, maar ook een functionele vereiste om de kwaliteit, relevantie en legitimiteit van overheidsbeleid te verbeteren.

Een belangrijk element dat door de Commissie wordt benadrukt, is de noodzaak van een inclusief, transparant en gestructureerd kader voor participatie. Dit omvat:

- Vroegtijdige en continue betrokkenheid, niet beperkt tot verkiezingsperioden.
- toegang tot duidelijke en actuele informatie
- inclusieve mechanismen die de maatschappelijke diversiteit weerspiegelen
- voldoende tijd en middelen voor zinvolle deelname
- systematische feedback over hoe bijdragen worden gebruikt

De aanbeveling onderstreept tevens het belang van het creëren van een veilige en stimulerende maatschappelijke ruimte, waar maatschappelijke organisaties vrij en zonder onnodige inmenging kunnen opereren. Dit is een voorwaarde voor effectieve participatie, aangezien het maatschappelijk middenveld een sleutelrol speelt in het vertegenwoordigen van uiteenlopende belangen, het bevorderen van verantwoording en het versterken van democratische systemen.

Vanuit juridisch oogpunt heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie deze benadering versterkt door te bevestigen dat maatschappelijke organisaties hun activiteiten moeten kunnen uitvoeren zonder ongerechtvaardigde inmenging van de staat. Het Hof heeft burgerparticipatie met name consequent gekoppeld aan fundamentele rechten zoals de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en het vermogen van het maatschappelijk middenveld om te functioneren zonder onnodige inmenging.

Een baanbrekende zaak in dit verband is de zaak Commissie tegen Hongarije (C-78/18), waarin het Hof oordeelde dat maatschappelijke organisaties hun activiteiten vrij en zonder ongerechtvaardigde beperkingen van de staat moeten kunnen uitoefenen. De uitspraak maakte duidelijk dat beperkingen voor maatschappelijke organisaties het functioneren van een democratische samenleving kunnen ondermijnen, met name wanneer zij hun mogelijkheden om deel te nemen aan het openbare leven beperken.

Deze jurisprudentie bevestigt dat een stimulerende maatschappelijke ruimte niet alleen een politiek doel is, maar ook een wettelijke vereiste onder het EU-recht. Door de operationele autonomie van maatschappelijke organisaties te beschermen, versterkt het Hof indirect hun rol in het publieke debat, de verantwoordingsplicht en de beleidsvorming.

In bredere zin ondersteunt de jurisprudentie van het Hof over fundamentele rechten – met name met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie – het idee dat individuen en organisaties moeten kunnen bijdragen aan het publieke debat en in gesprek moeten kunnen gaan met overheidsinstanties.

Over het algemeen positioneert het juridische en beleidskader van de EU participatieve beleidsvorming niet als een optionele toevoeging, maar als een structureel element van democratisch bestuur. Het combineert normatieve beginselen (rechten en waarden), procedurele vereisten (kaders voor participatie) en praktische voorwaarden (middelen, inclusiviteit en maatschappelijke ruimte), waardoor burgerparticipatie centraal komt te staan in de beleidsvormingsprocessen.

Participatieve beleidsvorming op Europees niveau

Europees Burgerinitiatief (EBI)

Het Europees Burgerinitiatief is "het eerste supranationale instrument van participatieve democratie, waarmee EU-burgers kunnen bijdragen aan de agenda van de EU".

Sinds de invoering in 2012 geeft het Europees Burgerinitiatief (EBI) EU-burgers het recht om de Europese Commissie te verzoeken nieuwe wetgeving voor te stellen op gebieden die onder haar bevoegdheden vallen. Als een initiatief succesvol is en de Commissie besluit hierop in te gaan, kan het voorstel vervolgens door het Europees Parlement en de Raad worden behandeld in het kader van het EU-wetgevingsproces.

Hoewel er in sommige EU-landen vergelijkbare participatiemechanismen op nationaal niveau bestaan, onderscheidt het Europees Burgerinitiatief (ECI) zich als het eerste formele instrument dat grensoverschrijdende burgerparticipatie van dit soort mogelijk maakt met een relatief lage drempel in vergelijking met nationale systemen: één miljoen handtekeningen komt overeen met ongeveer 0,2% van de EU-bevolking.

Om een Europees burgerinitiatief te lanceren, moeten de organisatoren een groep vormen van ten minste zeven EU-burgers die in zeven verschillende lidstaten wonen. Om een initiatief bij de Europese Commissie in te dienen, moeten ze binnen een periode van twaalf maanden ten minste één miljoen handtekeningen verzamelen in de hele EU, waarbij ze in ten minste zeven lidstaten een minimumdrempel moeten bereiken. Een initiatief moet ten minste één miljoen geldige handtekeningen verzamelen om in aanmerking te komen. Sinds 2012 zijn er meer dan 100 initiatieven gelanceerd, waarbij ongeveer 18 miljoen EU-burgers één of meer initiatieven hebben gesteund.

Een opvallend voorbeeld is deMaak een einde aan het tijdperk van de kooiendie opriep tot de geleidelijke afschaffing van kooien in de veehouderij in de hele EU. Na meer dan een miljoen handtekeningen te hebben verzameld, heeft het initiatief de Europese Commissie ertoe bewogen wetgeving voor te stellen om bepaalde kooigebaseerde veehouderijpraktijken te verbieden. Dit toont de concrete beleidsimpact aan die burgerinitiatieven op EU-niveau kunnen bereiken.

Openbare raadpleging van de EU (OPC)

Openbare raadplegingen en feedbackmechanismen (voorheen bekend als "Geef uw mening") bieden een online portaal waarmee burgers en belanghebbenden hun mening kunnen delen over initiatieven van de Europese Commissie en kunnen bijdragen aan het beleidsvormingsproces.

Via het platform verzamelt de Commissie input in verschillende fasen van de beleidscyclus, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van EU-wetgeving en -beleid. Dit weerspiegelt een bredere inzet voor op feiten gebaseerde en inclusieve beleidsvorming, waarbij ervoor wordt gezorgd dat een breed scala aan perspectieven in aanmerking wordt genomen.

Om systematische karakterisering door zelfselectie van deelnemers te voorkomen, wat de representativiteit kan beperken, wordt het OPC aangevuld met andere participatieve en deliberatieve formats – zoals burgerpanels of gerichte dialogen met belanghebbenden – die tot doel hebben een evenwichtigere en inclusievere inbreng in de beleidsvorming te garanderen.

EU-burgerpanels

Het burgerparticipatieplatform biedt burgers een speciale ruimte om op Europees niveau deel te nemen aan discussies over toekomstige EU-beleidsinitiatieven. Het stelt individuen in staat ideeën te delen, te reageren op voorstellen en met andere deelnemers in gesprek te gaan over onderwerpen die een directe invloed hebben op hun leven.

Het platform biedt de mogelijkheid om de mening van burgers in een vroeg stadium van het beleidsvormingsproces te verzamelen, met name tijdens het ontwerpen van nieuwe initiatieven. Bijdragen worden geanalyseerd samen met bredere publieke feedback en worden meegenomen in de ontwikkeling van beleidsvoorstellen.

Het versterken van de burgerparticipatie in democratische processen is een belangrijke prioriteit voor de Europese Commissie. In dit kader zijn Europese burgerpanels in het leven geroepen als een terugkerend mechanisme om burgers directer te betrekken bij de beleidsvorming van de EU.

Elk burgerpanel brengt ongeveer 150 willekeurig geselecteerde burgers uit alle 27 EU-lidstaten samen, waardoor een evenwichtige vertegenwoordiging van de Europese diversiteit wordt gewaarborgd, inclusief leeftijd, geslacht, geografische herkomst en sociaaleconomische achtergrond. De deelnemers worden uitgenodigd om te discussiëren over belangrijke beleidskwesties en aanbevelingen te formuleren die gericht zijn aan de Europese Commissie.

Deze aanbevelingen worden meegenomen in het beleidsvormingsproces, met name in de voorbereidingsfase, en dragen bij aan de vormgeving van EU-initiatieven. Door willekeurige selectie te combineren met gestructureerde beraadslagingen, willen burgerpanels een aanvulling vormen op meer open en zelfselectieve participatiemethoden, waardoor zowel de inclusiviteit als de legitimiteit van burgerparticipatie op EU-niveau wordt versterkt.

Een stap verder: van participatie naar deliberatieve democratie

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben begrepen, vormen deliberatieve processen binnen het bredere spectrum van participatieve benaderingen een meer gestructureerde en op besluitvorming gerichte vorm van burgerparticipatie. Deze processen zijn niet alleen bedoeld om perspectieven te verzamelen, maar ook om deelnemers in staat te stellen gezamenlijk bewijsmateriaal te beoordelen, te reflecteren op verschillende standpunten en tot gezamenlijke conclusies te komen.

Beraadslaging verschilt fundamenteel van andere vormen van uitwisseling.

Een representatief beraadslagingsproces kan worden gedefinieerd als een proces waarbij een breed representatieve groep individuen zich verdiept in bewijsmateriaal, overlegt om gemeenschappelijke standpunten te vinden en gedetailleerde aanbevelingen ontwikkelt over beleidskwesties voor overheidsinstanties. Deze processen kunnen de vorm aannemen van eenmalige initiatieven – zoals burgervergaderingen, burgerjury's en panels – of geïnstitutionaliseerd worden als permanente organen, zoals agendabepalende raden.

De kern van deze processen wordt gevormd door beraadslaging zelf: een gestructureerde praktijk waarbij bewijsmateriaal wordt afgewogen en een breed scala aan perspectieven wordt overwogen met als doel een weloverwogen en gezamenlijk oordeel te vellen. Beraadslaging verschilt fundamenteel van andere vormen van uitwisseling. In tegenstelling tot een debat is het niet gericht op het overtuigen van anderen of het 'winnen' van een argument; in tegenstelling tot onderhandelen is het niet gebaseerd op compromissen of concessies; in tegenstelling tot dialoog gaat het verder dan wederzijds begrip en streeft het naar een gezamenlijke uitkomst. Het vereist dat deelnemers zich verdiepen in informatie, naar anderen luisteren en reflecteren voordat ze conclusies trekken.

Door burgers regelmatig de kans te geven deel te nemen aan overlegprocessen, worden niet alleen de kwaliteit van beleid en diensten verbeterd, maar worden ook de transformerende effecten van participatie zelf versterkt.

Binnen deliberatieve processen kan co-creatie worden gezien als een cruciale fase of component. Aangezien het overkoepelende doel van deliberatie het beoordelen van opties en het vinden van gemeenschappelijke grond is, wordt co-creatie een fundamenteel instrument. Het verwijst naar de gezamenlijke ontwikkeling van oplossingen, aanbevelingen of beleidsvoorstellen op basis van dat gedeelde begrip. Het impliceert een actieve rol voor deelnemers, niet alleen in het bespreken van kwesties, maar ook in het vormgeven van concrete resultaten. Daarmee wordt de zeggenschap van deelnemers versterkt en wordt ervoor gezorgd dat hun bijdragen direct van invloed zijn op de beleidsvorming.

Wanneer dergelijke processen geïnstitutionaliseerd worden, ontstaan er deliberatieve organen. Burgervergaderingen zijn een voorbeeld van gestructureerde democratische ruimtes waarin diverse groepen individuen samen kunnen leren, zich kunnen verdiepen in complexe vraagstukken, naar elkaar kunnen luisteren en gezamenlijk oplossingen kunnen ontwikkelen. Deze processen zijn gebaseerd op het principe van collectieve intelligentie – het idee dat diverse groepen, mits goed

begeleid, in staat zijn tot robuustere en beter onderbouwde beslissingen dan individuen of homogene groepen.

Door burgers regelmatig de kans te geven deel te nemen aan besluitvormingsprocessen, verbetert niet alleen de kwaliteit van beleid en diensten, maar worden ook de transformerende effecten van participatie zelf versterkt. Door direct betrokken te zijn bij collectieve besluitvorming ontwikkelen individuen een sterker gevoel van eigenwaarde en bevorderen ze wederzijds begrip, vertrouwen en sociale cohesie binnen de samenleving.

Resultaten van deliberatieve processen

Naast hun directe resultaten dragen deliberatieve processen op een systemische en structurele manier bij aan de versterking van democratische systemen. Dit komt door de bredere bijzonderheid van een dergelijk proces, dat continuïteit, verantwoording en effectieve opvolging waarborgt en de inbreng van burgers verankert in formele besluitvormingskaders.

Welke meerwaarde bieden deliberatieve processen ten opzichte van traditionele vormen van publieke participatie?

A)**Ze leiden tot betere beleidsresultaten.**
Door prioriteit te geven aan geïnformeerd overleg, leiden deze processen tot weloverwogen publieke oordelen in plaats van oppervlakkige standpunten. Deliberatieve processen scheppen de voorwaarden voor leren, reflectie en het formuleren van goed onderbouwde aanbevelingen die direct bruikbaar zijn voor beleidsmakers.

B) **Ze versterken de legitimiteit van besluitvorming, met name in complexe of politiek gevoelige contexten.**
Door beleidsmakers te helpen de prioriteiten van het publiek, de onderliggende waarden en de gebieden van consensus of onenigheid beter te begrijpen, dragen deliberatieve processen bij aan beter onderbouwde en evenwichtigere beslissingen. Ze zijn met name waardevol in situaties waarin een politieke impasse moet worden doorbroken.

C) **Ze versterken het publieke vertrouwen in instellingen.**
Wanneer burgers op zinvolle wijze betrokken zijn bij het vormgeven van beslissingen, is de kans groter dat ze zowel het proces als de uitkomsten ervan vertrouwen. Beslissingen die de inbreng van gewone burgers weerspiegelen, worden doorgaans als legitiemer beschouwd dan beslissingen die uitsluitend door overheidsinstanties worden genomen.

De 5 Q's van burgerparticipatie in participatieve beleidsvorming

Deliberatieve democratie is gebaseerd op de participatie van burgers en een breed scala aan maatschappelijke belanghebbenden in beleidsvormingsprocessen.

De afgelopen jaren heeft participatieve beleidsvorming steeds meer aan belang gewonnen op verschillende bestuursniveaus, van lokaal tot internationaal. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een breed scala aan instrumenten en benaderingen voor participatie. Sommige methoden betrekken voornamelijk experts en institutionele belanghebbenden (bijvoorbeeld workshops met belanghebbenden, world cafés), terwijl andere methoden burgers direct betrekken, zoals panels, vergaderingen, jury's of mini-publieken. Meer geavanceerde benaderingen, zoals co-creatie, maken de directe betrokkenheid van burgers en belanghebbenden bij het vormgeven van beleidsoplossingen mogelijk.

Hoewel deze instrumenten verschillen in doel, structuur en wettelijk mandaat, delen ze een gemeenschappelijk doel: het aanpakken en oplossen van de vermeende beperkingen van traditionele representatieve democratische systemen. Onderzoek wijst uit dat PPM kan bijdragen aan de verbetering van de beleidsvorming op drie belangrijke vlakken: effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit.

Om deze complexiteit te doorgronden, is het volgende gedeelte opgebouwd rond vijf leidende vragen. Deze vragen zijn bedoeld om de planning, implementatie en evaluatie van participatieve processen op een gestructureerde en praktische manier te ondersteunen.

Vraag 1: Waarom is participatieve beleidsvorming belangrijk?

Participatieve beleidsvorming speelt een cruciale rol bij het versterken van de kwaliteit, relevantie en legitimiteit van overheidsbeleid. Door burgers en belanghebbenden te betrekken bij besluitvormingsprocessen, kunnen beleidsmaatregelen beter aansluiten op maatschappelijke behoeften, diverse perspectieven integreren en een sterker gevoel van betrokkenheid en vertrouwen bevorderen. In de praktijk hangt de effectiviteit ervan echter af van specifieke contextuele omstandigheden die bepalen hoe participatie zich ontwikkelt.

Een onafhankelijke analyse die tussen 2021 en 2023 op EU-niveau is uitgevoerd, heeft aangetoond dat het succes van participatieve beleidsvorming afhangt van belangrijke contextuele factoren. Dit alleen al bewijst de complexiteit van participatief

beleidsvorming, waarbij betrokkenheid bij de lokale context en het inspelen op lokale behoeften en realiteiten essentieel is. De factoren zijn de volgende:

1. **Politieke situatie**Participatief bestuur moet worden begrepen binnen specifieke institutionele contexten en historische ontwikkelingen. De beginvoorwaarden voor collaboratief bestuur hebben een aanzienlijke invloed op het verloop en het succes ervan. Bovendien moet duidelijk worden aangetoond dat participatieve beleidsvorming een meerwaarde biedt ten opzichte van bestaande processen.
2. **Vertrouwen en sociaal kapitaal**Voor een succesvol proces is onwrikbaar vertrouwen tussen belanghebbenden en in de intenties van de overheid van cruciaal belang. Het niet opbouwen van dat vertrouwen zal de kans op effectief en duurzaam beleid drastisch verkleinen.
3. **Institutionele betrokkenheid**Beloftes en toezeggingen die tijdens de fase van stakeholderbetrokkenheid zijn gedaan, moeten worden nagekomen om de legitimiteit te behouden. Het tegenovergestelde kan de waargenomen legitimiteit van het betrokkenheidsproces schaden.
4. **Beraadsvermogen**Met 'overlegcapaciteit' bedoelen we de mate waarin politieke systemen beschikken over structuren die authentiek, inclusief en betekenisvol overleg mogelijk maken. Een hoge mate van betrokkenheid is een cruciale factor bij de vaststelling en opvolging van beleid.

Uitdagingen en mitigatieplannen

Het toepassen van PPM in de praktijk is echter niet zonder uitdagingen. Integendeel, er zijn veel obstakels die de toepassing ervan kunnen ondermijnen – en deze kunnen in verschillende fasen opduiken. Van de initiële ontwerpfase tot de implementatie en de follow-up worden participatieve processen beïnvloed door politieke dynamiek, beperkte middelen en uiteenlopende mate van institutionele betrokkenheid. Daardoor kunnen uitdagingen zich in verschillende vormen voordoen en verschillende belanghebbenden betreffen. Deze uitdagingen kunnen worden voorzien en beperkt door een zorgvuldige en strategische voorbereiding.

Meest voorkomende uitdagingen bij PPM:

- **Legitimiteit**

Deze uitdagingen kunnen sterk variëren, afhankelijk van de context. Veelvoorkomende problemen zijn onder meer: machtsongelijkheid, beperkte transparantie en wantrouwen jegens politieke intenties, wat de bezorgdheid over de kwetsbaarheid van participatieve beleidsvorming voor manipulatie versterkt.

- **Inclusiviteit en uitsluitingspraktijken**

Gemarginaliseerde groepen worden vaak geconfronteerd met structurele belemmeringen voor participatie, die bestaande machtsongelijkheid kunnen reproduceren of zelfs verergeren. In sommige gevallen dreigen slecht ontworpen of geïmplementeerde participatiemechanismen de legitimiteit die ze juist willen versterken, te ondermijnen. Als relevante actoren niet voldoende worden betrokken, kan dit leiden tot verzet tegen het proces en de legitimiteit ervan verzwakken.

- **Tijd- en resource-intensiteit**

Participatieve processen vergen veel tijd, coördinatie en financiële middelen, vooral wanneer er diverse belangengroepen bij betrokken zijn.

- **Het managen van verwachtingen**

Door mensen uit te nodigen deel te nemen, schep je de verwachting dat hun bijdragen de uitkomst zullen beïnvloeden. Wanneer dit niet het geval is, kan dit leiden tot frustratie en desinteresse. Duidelijke communicatie vanaf het begin is daarom essentieel.

- **Conflictdynamiek**

Het samenbrengen van verschillende perspectieven kan spanningen en tegenstrijdige belangen aan het licht brengen, zowel tussen belangengroepen als binnen die groepen zelf.

Wilt u deze risico's minimaliseren? Plan vooruit!

1. Plan de deelname zorgvuldig: identificeer relevante actoren, kies geschikte methoden en houd rekening met de timing om de impact te maximaliseren.
2. Wees strategisch: focus op beleidsprocessen waar participatie een zinvolle impact kan hebben en kies het meest geschikte type participatiebeleid (PPM) om te volgen.
3. Begrijp de context: analyseer het beleidslandschap, de belanghebbenden en de onderliggende belangen.
4. Verduidelijk elke rol: beoordeel de capaciteiten, doelstellingen en de gewenste mate van betrokkenheid bij de besluitvormers.
5. Versterk relevante vaardigheden: investeer in competenties zoals faciliteren, onderhandelen, communiceren en participatieve methoden.

Vraag 2: Wie moeten erbij betrokken worden?

Het identificeren van de juiste belanghebbenden is een cruciale factor voor succesvolle participatieve beleidsvorming. Belanghebbenden kunnen onder meer zijn: maatschappelijke organisaties, actoren uit de private sector, buurtorganisaties, lokale leiders en specifieke belangengroepen. Een eerste stap is het in kaart brengen van deze actoren en het analyseren van hun belangen, invloed en capaciteiten.

Voortbouwend hierop is het nuttig om een werkgroep op te richten die vertegenwoordigers van belangrijke belangengroepen samenbrengt. Parallel daaraan kan het organiseren van consultatie- en/of dialoogfora helpen om een breder scala aan actoren te betrekken.

Wist je dat? Deze activiteiten kunnen ook worden uitgevoerd in samenwerking met intermediaire organisaties die relaties hebben opgebouwd met specifieke gemeenschappen.

Deze stap is essentieel. Door een diverse groep belanghebbenden te betrekken, wordt de effectiviteit van beleidsvorming vergroot. Beleid sluit immers aan op reële maatschappelijke behoeften en de implementatie verloopt soepeler, omdat beslissingen die op brede consensus gebaseerd zijn, minder snel op weerstand of vertraging stuiten. Dit is met name relevant in lokale contexten, waar het benutten van lokale kennis en bestaande gemeenschapsmiddelen de beleidsresultaten aanzienlijk kan verbeteren.

Hoewel het betrekken van diverse belanghebbenden essentieel is voor een helder overzicht van de context, moet participatie zorgvuldig worden vormgegeven. Onderzoek toont aan dat slecht geïmplementeerde participatieprocessen tot onbedoelde gevolgen kunnen leiden, met name wanneer processen als onevenwichtig worden ervaren of wanneer deelnemers het gevoel hebben dat hun bijdragen weinig invloed hebben op de uiteindelijke beslissingen. In dergelijke gevallen kan participatie, in plaats van de legitimiteit te versterken, het vertrouwen in zowel het proces als de resultaten ervan ondermijnen.

Vraag 3 en 4: Wanneer en hoe

Burgerparticipatie kan in verschillende fasen van de beleidscyclus bijdragen aan de beleidsvorming en levert daarbij diverse soorten input. De nieuwe generatie burgerpanels richt zich bijvoorbeeld primair op de voorbereidingsfase, waarin de Europese Commissie beleidsvoorstellen ontwerpt en opstelt, zowel wetgevende als

niet-wetgevende. Hetzelfde geldt voor de andere vormen van co-creatie die in deze gids worden beschreven.

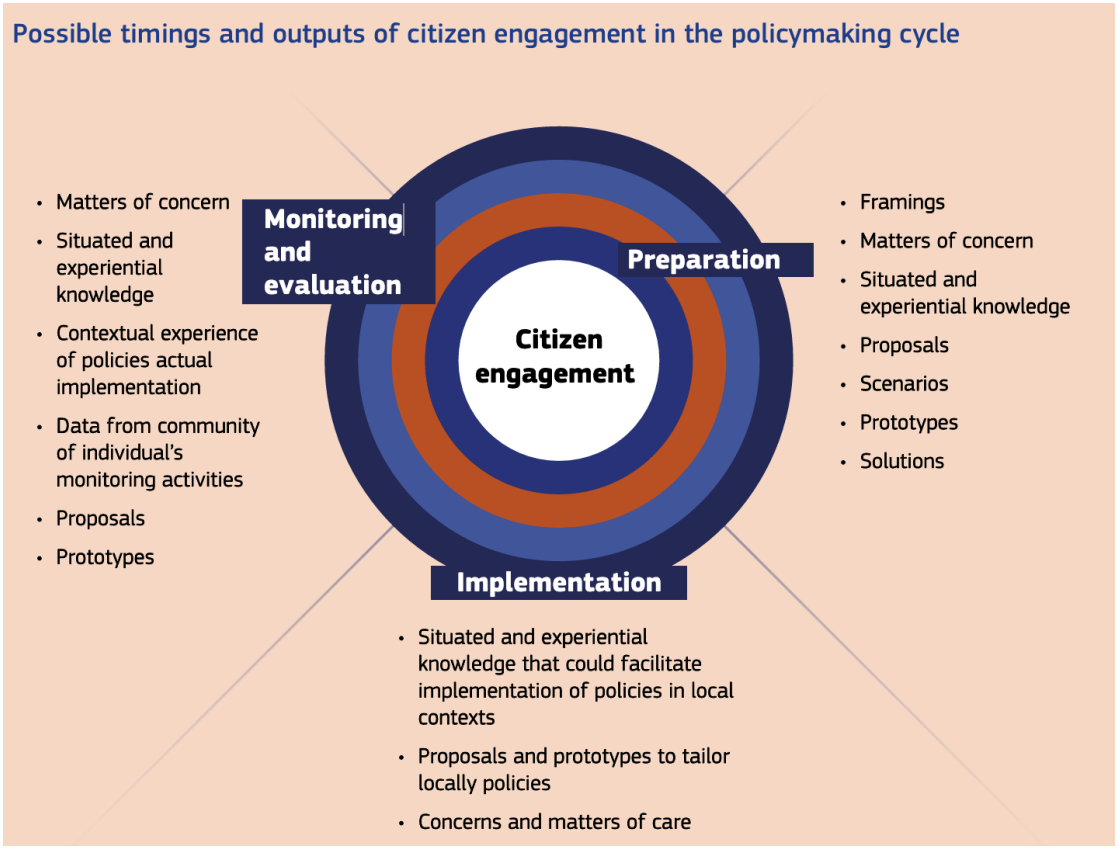
Tegelijkertijd is het even belangrijk ervoor te zorgen dat alle fasen van het beleidsvormingsproces – inclusief ontwerp, implementatie en evaluatie – gebaseerd zijn op de kennis, waarden en verwachtingen van burgers. Door participatie in de gehele beleidscyclus te integreren, worden zowel de relevantie als de legitimiteit van de beleidsresultaten versterkt.

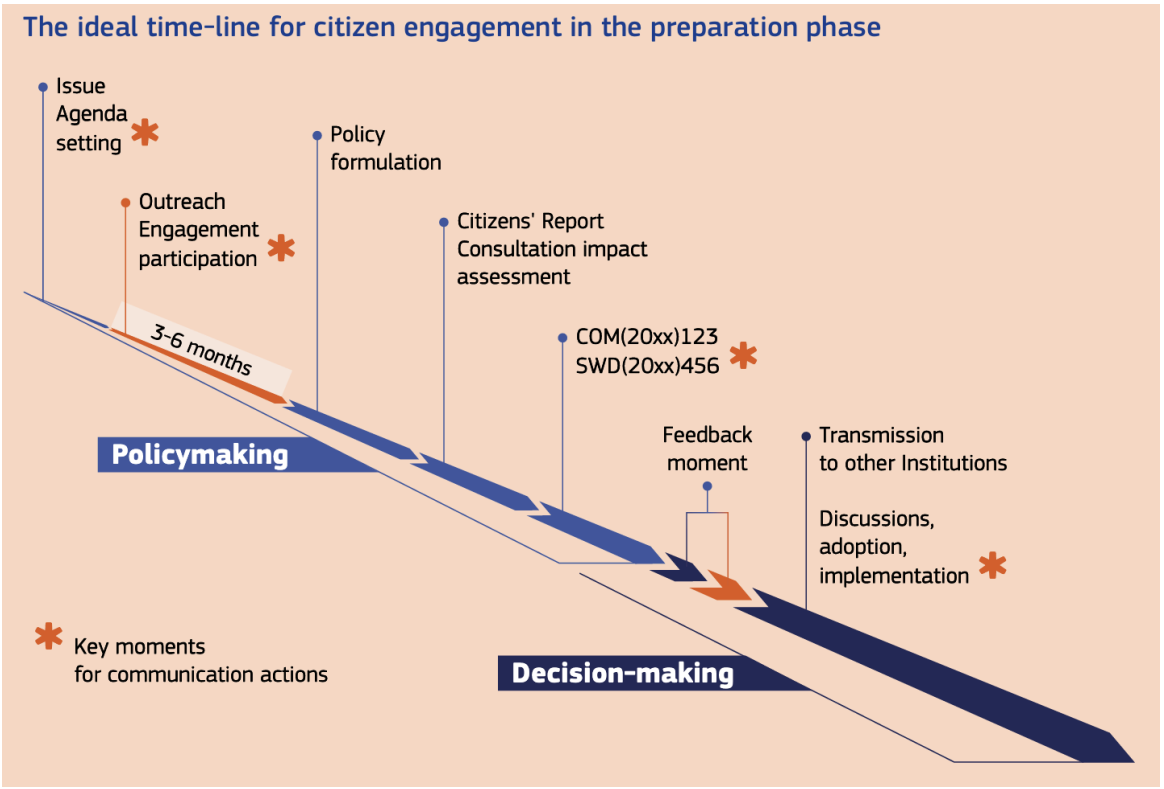
Om ervoor te zorgen dat participatieve processen op zinvolle wijze in de beleidsvorming worden geïntegreerd en een tastbare impact hebben, moeten de resultaten ervan goed worden opgevolgd. Even belangrijk is transparantie: instellingen moeten duidelijk communiceren hoe de inbreng van burgers beleidsbeslissingen heeft beïnvloed. Het geven van feedback aan deelnemers in verschillende fasen van de beleidscyclus is essentieel om vertrouwen en geloofwaardigheid te behouden.

In het geval van burgerpanels worden de aanbevelingen van de deelnemers bijvoorbeeld meegenomen bij het opstellen van beleidsvoorstellen en formeel via een burgerrapport aan het College van Commissarissen overgebracht.

In essentie levert burgerparticipatie een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de EU-beleidsvorming en aan de versterking van de maatschappelijke weerbaarheid ervan. De input die via burgerparticipatie wordt gegenereerd, is divers: het kan gaan om verzamelde gegevens, ervaringskennis of gestructureerde resultaten zoals aanbevelingen of toekomstscenario's.

De volgende afbeeldingen illustreren hoe burgers op verschillende manieren tijdig betrokken kunnen worden.





European Commission, Community of Practice of the Competence Center on Participatory and Deliberative Democracy, (2023) "Corporate Guidance on Citizen Engagement"

Er bestaat geen vaste formule voor het bepalen wanneer en hoe je je moet inzetten. Effectieve participatie vereist voortdurende aanpassing aan de beleidscontext, de betrokken stakeholders en de doelstellingen van het proces. Flexibiliteit, reactievermogen en de bereidheid om gaandeweg bij te sturen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de participatie betekenisvol en impactvol blijft.

5.2 Vraag 5: Wat te vragen

Een succesvol PPM-proces is afhankelijk van degelijke inhoud. Dit betekent niet alleen het verzamelen van input, maar ook...**de juiste vragen stellen**op een manier die de beleidscontext en de doelstellingen van het proces weerspiegelt.

Om dit te ondersteunen, kan een reeks leidende vragen helpen om een meer gestructureerde en effectieve aanpak te garanderen. Participatieve beleidsvorming moet niet worden gezien als een puur procedurele reeks, maar als een proces dat wordt gevormd door politieke omstandigheden, institutionele dynamiek en machtsverhoudingen. In elke fase en op elk niveau kunnen deze vragen een meer kritische en contextgevoelige benadering ondersteunen.

- **Beleidsarchitectuur**

Het is essentieel om te bepalen waar veranderingen realistisch gezien kunnen plaatsvinden.

Dit vereist de volgende vragen: op welk(e) bestuursniveau(s) – lokaal, nationaal of supranationaal – worden beslissingen genomen? In welke fase van de beleidscyclus (ontwerp, implementatie, evaluatie) kan participatie de grootste impact hebben? Waar liggen de meest strategische aanknopingspunten om beleidsresultaten te beïnvloeden?

- **Politiek niveau**

Het uitgangspunt is niet simpelweg of er steun voor participatie bestaat, maar of er daadwerkelijk politieke ruimte is voor het ontstaan ervan.

Belangrijke vragen zijn onder meer: Is er daadwerkelijke politieke wil om participatieve benaderingen te ondersteunen, of is het slechts retorische steun? Welke prikkels of beperkingen bepalen de openheid van politieke actoren voor participatie? Zijn er kansen – zoals institutionele hervormingen, crises of verschuivingen in politieke prioriteiten – die benut kunnen worden?

- **Stakeholderniveau**

Participatie moet verder worden bekeken dan alleen formele inclusie.

Belangrijke vragen zijn onder meer: Wie is bij het proces betrokken en wie wordt uitgesloten? Welke actoren hebben invloed op beslissingen en welke blijven marginaal? Welke rol spelen maatschappelijke organisaties bij de bemiddeling tussen instellingen

en gemeenschappen? Bestaan er al vertrouwensrelaties en samenwerkingsverbanden die zinvolle betrokkenheid kunnen ondersteunen?

- **Stroom en toegang**

De aandacht verschuift naar de omstandigheden die deelname mogelijk maken of juist belemmeren.

Het is belangrijk om de volgende vragen te stellen: Kunnen alle betrokkenen op gelijke voet deelnemen? Welke asymmetrieën bestaan er op het gebied van middelen, kennis, taal of legitimiteit? Welke belemmeringen verhinderen dat bepaalde groepen effectief kunnen deelnemen, en hoe kunnen deze worden aangepakt?

- **Procesbeheer**

Er moet aandacht worden besteed aan de manier waarop participatie is gestructureerd en gecontroleerd.

Belangrijke vragen zijn onder meer: Wie ontwerpt en beheert het participatieproces? Welke mechanismen waarborgen transparantie en verantwoording? In hoeverre is het proces vatbaar voor beïnvloeding of overname door dominante actoren? Hoe wordt legitimiteit gedurende het proces opgebouwd en gehandhaafd?

- **Implementatie en capaciteiten**

Deelname is afhankelijk van concrete randvoorwaarden.

Relevante vragen zijn onder meer: Welke technische, organisatorische en institutionele capaciteiten zijn beschikbaar? Zijn er intermediaire actoren – zoals ngo's of netwerken – die participatie kunnen faciliteren? Hebben deelnemers toegang tot de informatie en middelen die nodig zijn om zinvol deel te nemen?

- **Implementatie van beleid**

Het is van cruciaal belang om te beoordelen hoe de resultaten van participatie zich vertalen in daadwerkelijke beslissingen.

Dit houdt in dat we ons afvragen: hoe worden de resultaten van participatieve processen geïntegreerd in de beleidsvorming? Welke formele of informele mechanismen verbinden participatie met besluitvorming? In hoeverre worden de uitkomsten aangepast, gefilterd of afgezwakt door politieke onderhandelingen?

Kernpunt:
PPM moet worden gezien als een iteratief proces. Continue feedback, aanpassing en leren zijn essentieel om te kunnen inspelen op veranderende contexten en om de effectiviteit en legitimiteit van participatie in de loop der tijd te versterken.

Conclusie

De ENHANCE-routekaart laat zien dat een betekenisvolle stem van de leerling niet ontstaat door geïsoleerde consultatiesessies of incidentele feedbackformulieren. Die stem wordt opgebouwd door relaties, toegankelijke structuren, institutionele verantwoording en duurzame mogelijkheden voor leerlingen om beslissingen te beïnvloeden. Participatie wordt pas betekenisvol wanneer leerlingen zien dat hun ervaringen, ideeën en eisen serieus worden genomen en worden omgezet in zichtbare verandering.

Effectieve participatieve beleidsvorming wordt niet bepaald door één enkele methode, maar door het vermogen om doel, inhoud, actoren en timing op elkaar af te stemmen binnen een samenhangende en contextgevoelige aanpak. Zoals deze gids heeft aangetoond, wordt participatie gevormd door politieke realiteiten, institutionele capaciteiten en machtsverhoudingen, en vereist zorgvuldige planning en continue aanpassing om zinvolle resultaten te bereiken.

Het is een voortdurend proces om processen en resultaten aan te passen, vorm te geven en te optimaliseren.

Wanneer participatieve processen op de juiste manier worden geïmplementeerd, versterken ze de kwaliteit, legitimiteit en responsiviteit van overheidsbeleid. Ze stellen besluitvormers in staat om maatschappelijke behoeften beter te begrijpen en bevorderen tegelijkertijd vertrouwen, betrokkenheid en verantwoording onder burgers en belanghebbenden. Tegelijkertijd kent participatie ook uitdagingen: het waarborgen van inclusiviteit, het managen van verwachtingen en het vertalen van input naar daadwerkelijke beleidsimpact blijven cruciale kwesties die moeten worden aangepakt.

Voortbouwend op deze inzichten, wijst internationale ervaring uit dat participatieve processen het meest effectief zijn wanneer ze ingebed zijn in bredere bestuursstructuren, ondersteund worden door voldoende middelen en vergezeld gaan van duidelijke mechanismen voor feedback en follow-up. In die zin moet participatie niet worden gezien als een eenmalige oefening, maar als een voortdurende praktijk die bijdraagt aan een inclusievere, adaptievere en veerkrachtigere beleidsvorming.

Bibliografie

1. OESO, Richtlijnen voor het burgerparticipatieproces 2022
2. Raad van Europa, Participatieve democratie
3. OESO, Acht manieren om deliberatieve democratie te institutionaliseren, 2021
4. Europese Commissie, Co-creatie en deliberatieve processen, 2026
5. Simone Chambers, (2003) "Deliberatieve democratietheorie", Annual Review of Political Science
6. Curato, N., Bächtiger, A., Strandberg, K. & Smith, G., (2020) “Introductie van het Journal of Deliberative Democracy”, Journal of Deliberative Democracy 16(1), 1–3
7. Roth, F., Topaloglou, L., Gabova, S., Bakouros, Y., Happle, G., Kouskoura, A. & Puiggròs Xirinachs, A., (2025) “Nadenken over de beloftes en problemen van participatieve beleidsvorming: lessen geleerd uit ervaringen in vier Europese landen”, Journal of Deliberative Democracy 21(1)
8. Brown, Mark, 'Beraadslaging en representatie', in Andre Bächtiger en anderen (red.), The Oxford Handbook of Deliberative Democracy, Oxford Handbooks (2018; online editie, Oxford Academic, 9 oktober 2018)
9. John S. Dryzek (2009) “Democratisering als deliberatieve capaciteitsopbouw”, Sage Journals
10. P. G. Veit en D. M. Wolfire (1998), “Participatieve beleidsvorming en de rol van lokale niet-gouvernementele organisaties”
11. Roth, F., Topaloglou, L., Gabova, S., Bakouros, Y., Happle, G., Kouskoura, A. & Puiggròs Xirinachs, A., (2025) “Nadenken over de beloftes en problemen van participatieve beleidsvorming: lessen geleerd uit ervaringen in vier Europese landen”, Journal of Deliberative Democracy 21(1)
12. Europese Commissie, Praktijkgemeenschap van het Competentiecentrum voor Participatieve en Deliberatieve Democratie, (2023) “Bedrijfsrichtlijnen voor burgerparticipatie”
13. Marilee Karl (2002) “Participatieve beleidshervorming vanuit een perspectief van duurzaam levensonderhoud”, Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties

14. De ENHANCE-boekjes
15. De ENHANCE-discussiepuntenover beleid en praktijk
16. De ENHANCE-workshopmethodologie
17. De ENHANCE Matrix
18. De ENHANCE-podcasts