



Vuistregels voor
participatie

LUIK 2:
**de weerbarstige
praktijk**

September 2024

Merlijn van Hulst, Martine de Jong en Ingmar van Meerkerk

Introductie

Iedereen die een initiatief wil nemen voor nieuw beleid, nieuwe regelgeving, een nieuw project of een nieuw programma zal er bij moeten stilstaan: participatie. Participatie houdt, kort gezegd, deelnemen aan een initiatief van een ander in. Initiatieven kunnen door overheden worden genomen, maar ook door andere partijen zoals ontwikkelaars, energiebedrijven of bewonersgroepen. Dat kan bijvoorbeeld een initiatief zijn voor een warmtenet, de renovatie van een wijk, een nieuwe wet op jeugdzorg of een asielzoekerscentrum. Bij grotere organisaties en vooral bij overheden staat er vaak een orgaan boven de initiatiefnemer, zoals de gemeenteraad, die opdrachtgever is voor het initiatief. Ten slotte zijn er, naast de initiatief-nemende partij, andere stakeholders, partijen die nu of in de toekomst een belang hebben bij het initiatief.

Bij initiatieven zijn er doorgaans verschillende belangen, en ook waarden en perspectieven die op gespannen voet kunnen staan, maar er allemaal toe doen. Daarom is de mogelijkheid om te participeren door de tijd heen niet alleen een wens, maar onder bepaalde omstandigheden ook een recht geworden waar stakeholders hoge verwachtingen van hebben. Bij de ontwikkeling van een initiatief is in toenemende mate behoefte aan een degelijk en deugdelijk participatieproces. Gezien ontwikkelingen zoals de Omgevingswet en de energietransitie is het inrichten van goede participatieprocessen relevanter dan ooit. Met de Omgevingswet zijn initiatiefnemers van buiten de overheid (burgers, maatschappelijke partijen en marktpartijen) zelf verantwoordelijk geworden om een participatieproces rond hun initiatief te organiseren. Bovendien is het niet langer voorbehouden aan zogenaamde 'participatiespecialisten', maar wordt van een brede groep professionals verwacht dat zij participatieprocessen kunnen opzetten en begeleiden.

Goede participatieprocessen inrichten is echter niet eenvoudig. Er zijn vaak veel partijen en personen betrokken met regelmatig tegengestelde belangen en een initiatief hangt vaak samen met andere initiatieven. Waar begin je dan met participatie en wanneer doe je het goed? Er is in de praktijk daarom behoefte aan algemene principes en vuistregels voor een degelijk en deugdelijk participatieproces die toe te passen zijn in de specifieke context van elk initiatief. Ze gelden daarom voor vrijwel elk participatieproces en kunnen bij elk nieuw participatieproces worden (her) gebruikt. Verschillende overheidsorganisaties hebben deze principes en vuistregels dan ook vastgesteld. Soms voor eigen gebruik, maar steeds vaker ook als houvast voor initiatiefnemers van buiten de overheid. In de Omgevingswet is zelfs de verplichting opgenomen om participatiebeleid vast te stellen.

In een eerdere publicatie hebben we een overzicht gegeven van zestien vuistregels voor participatie (zie hieronder en <https://deverbindingdienst.nl/publicatie/publicatie/vuistregels-voor-participatie/>). In dit tweede luik gaan we dieper in op de weerbaarheid om deze vuistregels in praktijk te brengen. Hoe logisch de vuistregels ook lijken, er is een reden waarom het toepassen zoveel lastiger is dan het formuleren en herkennen van vuistregels. Op basis van focusgroepen met participatieprofessionals en een literatuurstudie reflecteren we op de vuistregels. Op waarom de vuistregels niet altijd goed toepasbaar zijn, op de dilemma's die zich voor kunnen doen bij het toepassen en op de barrières die professionals ervaren in het goed toepassen van de vuistregels.

Resume Luik 1: vuistregels voor participatie

Welke principes en vuistregels zien we steeds, impliciet of expliciet, terugkomen? En welke worden als randvoorwaardelijk ervaren voor een goede participatiepraktijk? Om dat te ontdekken hebben we verschillende handreikingen, nota's, stappenplannen, checklists en principedocumenten bestudeerd, alsook de moties die als reactie daarop in bijvoorbeeld de gemeenteraad zijn ontstaan. Deze overzichten hebben we naast de nationale succesfactoren en wetten van de directie participatie en naast de internationale principes van de International Association for Public Participation (IAP2) en de Mutual Gains Approach (MGA) gelegd. Dit hebben we vergeleken met een aantal wetenschappelijke publicaties over participatie, stakeholder management, onderhandeling en mediation (zie literatuurlijst).

Hieruit hebben we zestien vuistregels gedestilleerd. Deze vuistregels hebben we getoetst, aangescherpt en aangevuld in een focusgroep met participatieprofessionals en experts in participatie. Dat heeft geresulteerd in een beter begrip van de vuistregels. De vuistregels zijn onderverdeeld in vier categorieën: het ontwerpen en opzetten van een participatieaanpak; het vastleggen en vasthouden van uitkomsten en afspraken; het verbinden en communiceren met stakeholders; en het integreren en verankeren van het participatieproces in de bredere context. We zetten de zestien vuistregels hieronder op een rij met daarbij de categorieën waar ze binnen vallen: ontwerpen, vastleggen, verbinden en integreren. De vuistregels hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Ze zijn niet gebonden aan een bepaalde fase in het participatieproces en blijven doorlopend van belang, bijvoorbeeld door gaandeweg het ontwerp of de kaders aan te passen op basis van de ervaringen tijdens het proces.

Wil je meteen naar een specifieke spelregel om te lezen wat het lastig maakt om deze toe te passen, dan kun je op één van de onderstaande vuistregels klikken.

Ontwerpen

1. Betrek alle relevante stakeholders die door het initiatief geraakt worden of er ideeën voor hebben
2. Betrek stakeholders zo vroeg als mogelijk en zo intensief als nodig
3. Formuleer de participatiedoelen en -aanpak in samenspraak met stakeholders en beslissers
4. Maak de kaders vooraf zo scherp mogelijk, zodat duidelijk is waar stakeholders wel en niet invloed op hebben

Vastleggen

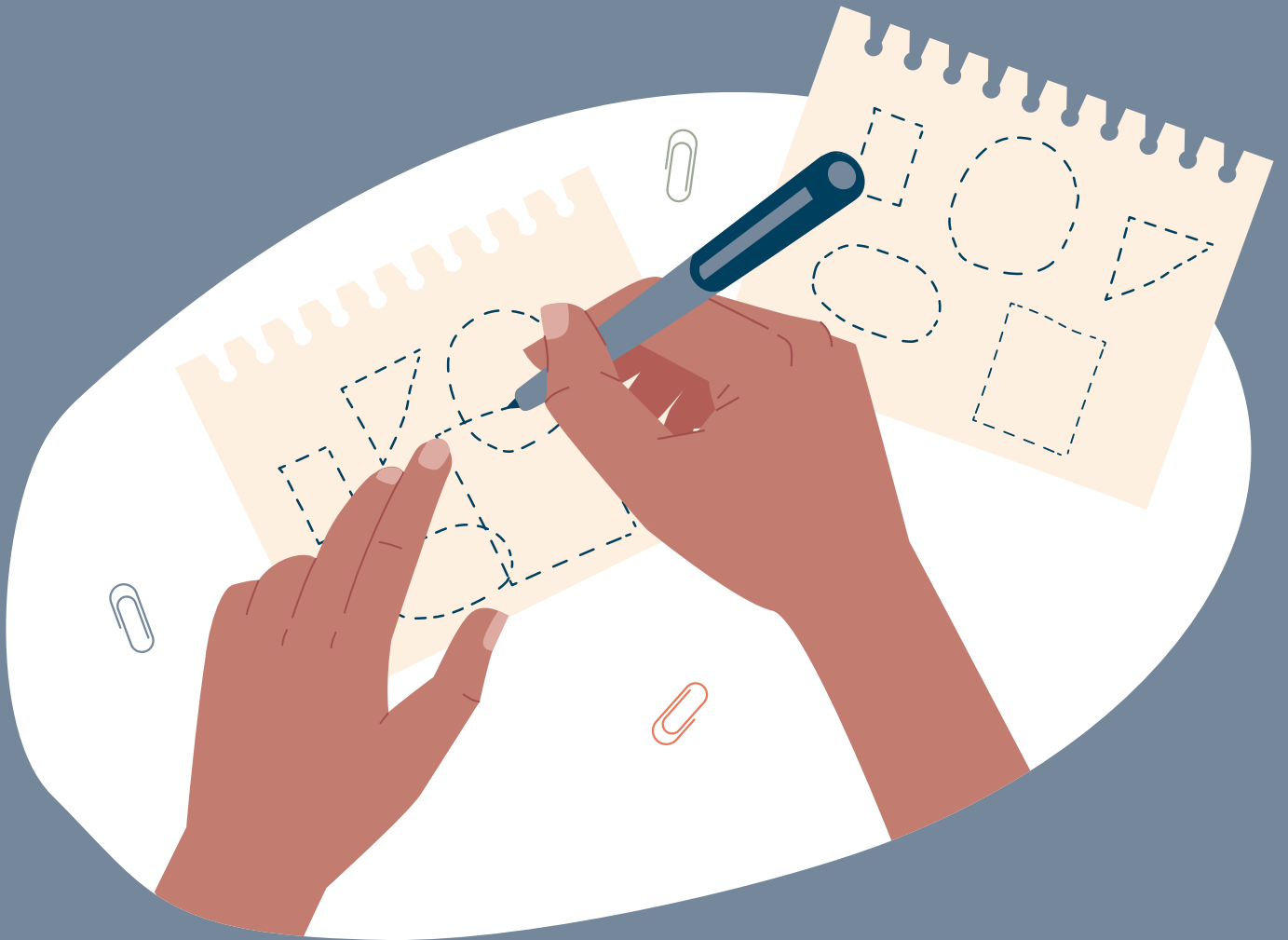
5. Wees betrouwbaar en kom afspraken na
6. Leg het participatieproces vast in analyses en verslagen
7. Maak duidelijk waar de begeleider(s) van het participatieproces persoonlijk voor staan

Verbinden

8. Betrek stakeholders bij het ontwikkelen van kennis, waardeer verschillende typen kennis en deel deze kennis met alle stakeholders
9. Verken en bespreek de waarden, zorgen, wensen en belangen van alle stakeholders en initiatiefnemer(s)
10. Organiseer tegenspraak en ga conflicten niet uit de weg
11. Wees gedurende het proces transparant over de voortgang, dilemma's en afwegingen
12. Koppel terug over hoe de inbreng van participanten is gewogen en wel of niet heeft doorgewerkt
13. Kies een passende vorm en taal voor de communicatie, gesprekken en bijeenkomsten met stakeholders

Integreren

14. Organiseer steun en middelen voor participatie op operationeel, strategisch en bestuurlijk niveau
15. Sluit aan op andere gerelateerde participatietrajecten
16. Organiseer een continu proces van betrokkenheid op de achterliggende opgave



Ontwerpen



1. Betrek alle relevante stakeholders die door het initiatief geraakt worden of er ideeën voor hebben

Deze vuistregel gaat zowel over de representativiteit als de diversiteit van stakeholders om zo het initiatief te verrijken, blinde vlekken te verkennen en de relevante belangen in kaart te brengen. Dit omvat het bepalen van de stakeholders in het initiatief. Het gaat over groepen die mogelijk geraakt worden door of op een andere wijze belang hebben bij het initiatief. Het gaat ook om groepen die door hun uiteenlopende perspectieven de rijkheid aan ideeën en waarden voor het initiatief kunnen vergroten.

Maar deze ogenschijnlijk logische vuistregel is niet zomaar in praktijk te brengen. Niet alle stakeholders zijn bijvoorbeeld bekend bij de initiatiefnemer of zijn moeilijk te mobiliseren. De stakeholders die voor de hand liggen en van zich laten horen zijn vaak wel bekend. Stakeholders kunnen ook stil zijn omdat ze, bijvoorbeeld, niet op de hoogte zijn van het initiatief, er geen uitgesproken opvattingen of ideeën bij hebben of niet het idee hebben dat ze er in zouden kunnen en mogen participeren. Het is ook mogelijk dat ze slechts *indirect* geraakt worden door het initiatief. De stakeholders die het hardste roepen krijgen vaak de meeste aandacht, maar hoeven niet het grootste belang of de beste ideeën te hebben. Partijen die bijvoorbeeld met de aanleg van een nieuwe brug of tunnel toekomstig voordeel kunnen hebben, zoals forenzen, woningzoekenden of ondernemers, zijn moeilijker te lokaliseren, te mobiliseren of warm te krijgen voor deelname.

Het is in de praktijk lastig inschatten wie relevant is, wie dat bepaalt en wanneer het proces inclusief genoeg is. Aan de ene kant is gesprekken voeren met alle individuele stakeholders al snel te tijdrovend. Aan de andere kant is het de vraag of groepen of individuen zich vertegenwoordigd voelen door volksvertegenwoordigers, koepels, platformorganisaties of bewoners die ook namens andere bewoners willen participeren. Daarnaast hebben organisaties (en hun opdrachtgevers) die initiatieven nemen de neiging om vooral te zoeken naar mensen die het initiatief een warm hart toedragen en willen *meedenken*. Ze beschouwen stakeholders die kritisch zijn regelmatig als hinderlijk en betrekken mogelijke *criticasters* daarom liever niet (zie ook vuistregel 10). Ze maken zich dan zorgen dat het betrekken van deze stakeholders de planning, de budgettaire kaders en het eindresultaat in gevaar brengt.

Verder zijn stakeholders regelmatig lastig te bereiken of zelf niet bereid of goed in staat om te participeren op de manier die de initiator voor ogen heeft. Sommige stakeholders zijn bijvoorbeeld niet digitaal vaardig, spreken niet de Nederlandse taal of zijn druk bezet (zie ook vuistregel 13). Een stakeholder kan bovendien dermate veel emotie of wantrouwen voelen, bijvoorbeeld vanwege een conflictueuze of teleurstellende voorgeschiedenis dat deze niet (meer) bereid is om mee te doen (Forester, 1999). En een stakeholder kan al zo vaak hebben meegedaan met participatieprocessen en daarbij soms met het gevoel beperkt te kunnen hebben bijdragen dat er een 'participatiemoehheid' is ontstaan en zij de uitnodiging aan zich voorbij laten gaan. Het kan bovendien veel tijd vergen voordat stakeholders zichzelf als zodanig herkennen. Als ze een uitnodiging ontvangen kan het bijvoorbeeld nog lang duren voordat ze zich beseffen dat ze iets (niet) willen. Vervolgens kan het in actie komen tijd kosten, omdat hier soms een proces van onderling overleg en het ontwikkelen van 'massa' en ondersteuning aan vooraf kan gaan. Niet elke stakeholder heeft aan het begin van een participatieproces een goede vertegenwoordiging of heeft voldoende kennis en ervaring met participatie of met de inhoud van de problematiek.

Tenslotte kan de schaal van een initiatief veranderen. Juist in een tijd waarin er veel werk wordt gemaakt van integraal samenwerken kan een initiatief gedurende de loop ervan meer omvattend worden en daarmee voor een bredere groep stakeholders van belang worden. De vraag is echter of die stakeholders worden betrokken als gedurende het proces wellicht haast ongemerkt de schaal is gaan schuiven. Omgekeerd kan het belang en de waarde van het initiatief voor stakeholders die aan het begin betrokken zijn door de tijd afnemen.



2. Betrek stakeholders zo vroeg als mogelijk en zo intensief als nodig

Deze vuistregel gaat uit van de gedachte dat initiatieven en keuzes beter worden en beter te begrijpen zijn wanneer stakeholders op een passende manier in een vroeg stadium betrokken worden, wanneer er nog relatief veel ruimte voor wijzigingen in het initiatief is.

In de praktijk komen stakeholders vaak pas in actie als reactie op de presentatie van concrete voorstellen voor het initiatief. Dan is het voor hen duidelijker wat het voor hun directe leefomgeving of persoonlijke (sociale of fysieke) leven betekent. Zij zijn soms minder gemotiveerd om in een vroeg stadium mee te denken, omdat zij zich er nog weinig bij kunnen voorstellen of het nog niet duidelijk is of en hoe het hen zal raken. Aan het begin is er immers vaak sprake van een algemene opgave of visie voor een groter gebied of thema. Hierdoor komen sommige stakeholders ook voor de initiatiefnemer vaak pas gaandeweg beter in beeld. Het is lastig om in een vroeg stadium ook al tegenspraak te organiseren wanneer de voorstellen nog abstract en minder uitgewerkt en uitgesproken zijn (zie vuistregel 10). Wanneer er bijvoorbeeld een duurzaamheidsvisie gemaakt wordt op regionaal niveau, met afspraken over duurzame opwek van energie, is het voor bewoners nog niet goed voorstellen wat dat lokaal kan betekenen voor windmolens of zonnevelden. Of wanneer in de omgevingsvisie een principe als *vergroening* is opgenomen, is het lastiger voor te stellen dat dat ook de ophef van parkeerplaatsen kan betekenen.

Omgekeerd is het voor initiatiefnemers uitdagend om strategische opgaven en visies tastbaar en betekenisvol te maken voor stakeholders. De professionals die eraan werken hebben vaak een inhoudelijke achtergrond en formuleren conceptueler en abstracter dan stakeholders soms kunnen begrijpen (Edelenbos e.a., 2010) (zie ook vuistregel 13). Er zijn dan dus nog een of meerdere vertaalslagen nodig van abstract naar concreet en van opgave of visie naar scenario's en plannen. Het kan omgekeerd voor stakeholders die vanaf het begin betrokken zijn erg lang duren voordat zij resultaat van hun bijdrage zien, waardoor hun motivatie om deel te blijven nemen, afneemt (Bryson e.a., 2013; Ianniello e.a., 2019).

Het moment om stakeholders te betrekken wordt door initiatiefnemer(s) vaak uitgesteld, omdat er in de organisatie van de initiatiefnemers of bij de opdrachtgever nog geen duidelijkheid is over het initiatief. De interne afdelingen en lagen binnen de organisatie moeten het eerst eens zijn. Een opdrachtgever moet er wellicht nog over debatteren. Het lijkt vaak niet professioneel om partijen te betrekken als je als initiatiefnemer zelf nog de nodige vragen en onzekerheden hebt. Het risico ontstaat dat stakeholders pas betrokken worden op een moment dat het voor initiatiefnemers moeilijk of duur is geworden om nog wijzigingen aan te brengen. Hierbij helpt het ook niet dat professionals vaak geneigd zijn om spannende en gevoelige gesprekken vooruit te schuiven of te vermijden (Jay, 2012), waardoor deze gesprekken steeds lastiger worden om aan te gaan (zie ook vuistregel 10).

Naast het moment van betrekken is ook de mate van betrokkenheid belangrijk. In principe zou je als initiatiefnemer stakeholders die in hoge mate geraakt worden bij een initiatief ook intensief willen betrekken. Uit voorzorg te uitvoerig opgezette participatieprocessen kunnen echter leiden tot 'over-participatie' of 'participatiemoedigheid'. Niet elke stakeholder heeft behoefte aan of de mogelijkheid om intensief betrokken te zijn (zie ook vuistregel 3). Tegelijkertijd moeten stakeholders in staat worden gesteld om het initiatief te volgen, te bevragen en met ideeën te komen. En dat geldt zowel voor de stille als de hard roepende stakeholders. Om het juiste participatieniveau te kunnen bepalen heeft de initiatiefnemer zicht nodig op het aantal issues waarop de stakeholder geraakt wordt, de zwaarte van hun belang en de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen. Een risico hierbij is dat de initiatiefnemer dit voor de stakeholder gaat invullen vanuit de beelden die er over de stakeholder bestaan. De tijd en flexibiliteit die het vraagt om deze beelden te checken en waar nodig bij te stellen is in de praktijk niet altijd aanwezig.



3. Formuleer de participatiedoelen en -aanpak in samenspraak met stakeholders en beslissers

Deze vuistregel gaat over het vooraf en tussentijds uitwerken van de volledige aanpak en reeks van activiteiten, zodat stakeholders niet alleen zeggenschap hebben op de inhoud, maar ook op de vraag wanneer en hoe zij betrokken willen worden en hoe zowel zij als de beslissers zich daaraan committeren.

In de praktijk is er vaak al zo veel tijd geïnvesteerd in het opstarten van het initiatief, dat er geen of minder tijd wordt genomen voor het ontwerpen van het participatieproces. Participatie is vaak iets dat 'ook nog moet', terwijl de deadlines voor besluitvorming en uitvoering dichterbij komen. Bovendien zijn veel initiatiefnemers hierbij bang om controle te verliezen. Geregeld wordt er een eerste stap georganiseerd, zonder dat er gedegen vooruit wordt gekeken naar de vervolgstappen. Het risico ontstaat dan dat participatie vooral symbolisch wordt en als een eenmalige activiteit wordt vormgegeven. Vooral om te informeren en zorgen op te halen, zonder dat er nagedacht wordt over hoe deze zorgen uitgewerkt kunnen worden en wanneer de stakeholders weer betrokken worden (Edelenbos & Klijn, 2006).

Ook zijn de vervolgstappen vaak lastig te bedenken, omdat nog niet altijd bekend is wat het initiatief zal los maken en hoeveel stakeholders van zich zullen laten horen. Voor sommige initiatiefnemers is het de eerste keer en andere initiatiefnemers zijn vooral inhoudelijk sterk en hebben minder affiniteit met een participatieproces. Bovendien zijn ze, logischerwijs, geen experts op alle relevante domeinen (technisch, juridisch, bestuurlijk, procesmatig) die voor het organiseren en uitvoeren van een goed participatieproces relevant zijn. Een goed participatieproces ontwerpen vereist (het in huis hebben of halen van) behoorlijk wat vakkundigheid.

Een andere valkuil bij deze vuistregel is dat het ontwerp van een participatieaanpak vooral als iets van de medewerkers van de initiatiefnemer (bijvoorbeeld een gemeentelijke afdeling of communicatieteam) wordt gezien. Formele opdrachtgevers (bijvoorbeeld bestuurders, aandeelhouders en volksvertegenwoordigers) worden niet altijd goed meegenomen in de uitgangspunten en stappen. Anderzijds, kunnen opdrachtgevers soms door gebrek aan ervaring of affiniteit met het participatieproces minder goede vragen stellen om het ontwerp aan te scherpen en te beoordelen. Of zij durven geen commitment op het proces af te geven uit angst voor ongewenste uitkomsten (Edelenbos & Klijn, 2006). Dit kan ertoe leiden dat de verschillende lagen van de initiatiefnemende organisatie andere beelden hebben bij de participatie die tijdens de uitvoering gaan botsen waarbij gewekte verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden of participatie slechts voor de vorm plaatsvindt. Dan wordt bijvoorbeeld op wens van de bestuurder een klankbordgroep opgezet terwijl de ambtenaren alleen willen informeren. Of zijn juist medewerkers een co-creatief proces gestart terwijl de opdrachtgever zelf wil beslissen.

Ook aan de kant van de stakeholders kunnen er obstakels liggen om deze vuistregel goed in praktijk te brengen. Stakeholders willen het graag snel over de inhoud hebben. Dat is immers waarom ze doorgaans willen participeren en waarover zij hun mening willen laten horen. De initiatiefnemer moet al enigszins bekend zijn met stakeholders om te kunnen inschatten wie in dit stadium bereid en in staat is om mee te denken over het ontwerp van een goed participatieproces. Stakeholders kunnen wel aangeven wat in hun agenda past en welk type activiteiten hen aanspreken, maar zijn geen experts in het ontwerpen van stappen en vormen.



4. Maak de kaders vooraf zo scherp als mogelijk, zodat duidelijk is wanneer, waarop, welke stakeholder wel en niet invloed kan hebben

Deze vuistregel benadrukt het belang van verwachtingsmanagement om scherp te maken wat de juridische, financiële, bouwkundige, politieke, bestuurlijke of praktische zaken zijn die niet ter discussie staan en waar wél ruimte voor de inbreng van stakeholders is. In de praktijk zijn echter lang niet alle kaders vooraf bekend of helder geformuleerd en regelmatig staan ze ter discussie of worden anders geïnterpreteerd door verschillende betrokkenen. Er zijn tal van onzekerheden in het ontwikkelen van initiatieven, terwijl scherpe kaders een mate van zekerheid vooronderstellen. 'Feiten' die ten grondslag liggen aan bepaalde kaders kunnen worden betwist en relevante ontwikkelingen (bijvoorbeeld de economie) voor het project of plan kunnen niet goed worden voorspeld. Een kader als 'er gaat gebouwd worden, we bespreken hier alleen wat, niet óf er gebouwd gaat worden', kan bijvoorbeeld betwist worden door de onderliggende woningbehoefte onderzoeken in twijfel te trekken, maar kan ook het aandragen van eventuele kansrijke alternatieve locaties beperken

Er zijn geregeld uiteenlopende visies op wat (precies) het probleem is waar het initiatief een antwoord op is; de maatschappelijk opgave waaraan het initiatief bijdraagt. Het is vaak een strijd om betekenis van de situatie waaraan het initiatief iets moet doen, waarbij verschillende partijen hun eigen verhaal vertellen over wat er aan de hand is en wat er daarom zou moeten gebeuren (Van Hulst, 2012). Door te bepalen wat de kaders zijn en wat er op de agenda mag komen en wat niet, oefenen de opdrachtgever en initiatiefnemer een cruciale vorm van invloed uit. In de praktijk zullen stakeholders daar vanuit hun legitieme redenen of belangen óók invloed op willen uitoefenen.

Opdrachtgevers zijn niet altijd geoefend in het stellen van kaders of om al in een vroeg stadium de consequenties van bepaalde kaders te overzien. Soms zijn ze zich vooraf niet bewust dat iets voor hen niet meer ter discussie staat en gaan zij opener het participatieproces in dan achteraf gewenst. Of zijn de kaders juist zo strak geformuleerd dat er geen ruimte meer is voor ideeën en oplossingen die stakeholders aandragen.



Vastleggen



5. Wees betrouwbaar en kom afspraken na

Deze vuistregel gaat over het belang van vertrouwen door beloftes en afspraken na te komen, zich te houden aan de planning en deadlines, duidelijk te communiceren over (de oorzaak van) eventuele wijzigingen en verantwoordelijkheid te nemen voor wat is toegezegd.

Afspraken geven stakeholders houvast. Ze zijn een belofte voor de toekomst. Ze nakomen is een cruciaal onderdeel van betrouwbaar zijn. Hoewel dit een vanzelfsprekende conditie lijkt voor een goed participatieproces, is de praktijk voor participatieprofessionals weerbarstiger. Om afspraken na te komen zijn participatieprofessionals afhankelijk van hun opdrachtgever, die zelf ook vaak afhankelijk is van andere partijen. Soms verandert het speelveld gedurende het participatieproces, bijvoorbeeld door politiek-bestuurlijke wisselingen. Hierdoor kunnen er nieuwe eisen of wensen ontstaan. Bijvoorbeeld aangescherpte geluidsnormen, waardoor een bepaalde afgesproken locaties voor windmolens toch niet meer mogelijk zijn. Of de wens om uitkomsten van een participatieproces breder te toetsen. Vasthouden aan het oorspronkelijke procesontwerp kan dan juist contraproductief werken (Edelenbos & Klijn, 2006). Ook wisselen medewerkers regelmatig van baan, waardoor er soms even niemand is die de afspraken kan nakomen of laat de overdracht op nieuwe collega's te wensen over.

Daarnaast is het niet altijd mogelijk om alle informatie te delen. Zo zijn commissievergaderingen of collegevergaderingen niet altijd openbaar. Het vraagt bovendien een goede inschatting van wat haalbaar is. Soms worden uit welwillendheid dingen beloofd die niet realistisch zijn. Regelmatig geven professionals aan snel een terugkoppeling te kunnen geven, terwijl het interne proces van afstemmen meer tijd kost dan verwacht en stakeholders langere tijd in afwachting en onzekerheid blijven.

6. Leg het participatieproces vast in analyses en verslagen

Deze vuistregel onderstreept dat het participatieproces navolgbaar moet zijn voor zowel stakeholders als collega's en beslissers, zodat het verloop van contacten, keuzes en heikele zaken gevolgd kan worden (ook voor hen die er niet bij waren) en er overeenstemming is over de weergave van gesprekken en bijeenkomsten.

Goede verslaglegging legt in de praktijk een behoorlijk beslag op tijd en andere hulpbronnen. Zeker als participatieprofessionals worden ingehuurd en vooraf tijd begroot moet worden, ontstaat er geregeld tijdsdruk of -schaarste om naast het voeren van veel gesprekken, de verslaglegging ook zorgvuldig vorm te geven en te delen met stakeholders. Ook kan het onduidelijk zijn wie het voortouw neemt in de verslaglegging en 'nazorg' van participatiemomenten. Zo zijn er vaak verschillende afdelingen van de initiatiefnemer en andere organisaties betrokken (naast een opdrachtgevende afdeling, vaak de communicatieafdeling, partners die betrokken zijn bij het opzetten of uitvoeren van het initiatief en wellicht een adviesbureau).

Het is ook mogelijk dat wat er wordt vastgelegd voor betrokkenen achteraf geen recht doet aan het gevoel dat mensen hadden bij een gevoerd gesprek. Dat wat er informeel leek te worden gedeeld, afspraken en beloftes die niet zijn vastgelegd, maar waarvan deelnemers wel het idee hebben dat ze zijn genomen en gemaakt. In verslagen van vergaderingen worden vaak niet de verhalen opgenomen die stakeholders delen op publieke bijeenkomsten en waarvan zonder gedetailleerde vastlegging weinig blijft hangen (Forester, 1999: 134-7). Ook komt het voor dat het verslag of zelfs de verslaglegger wordt aangegrepen voor het doorzetten van onderhandelingen en het uitvechten van geschillen, waardoor het vaststellen van een verslag geen feitelijke, maar een politieke activiteit wordt.



7. Maak duidelijk waar de begeleider(s) van het participatieproces persoonlijk voor staan

De initiatiefnemer kan zelf het participatieproces begeleiden of een begeleider inhuren. Deze vuistregel gaat over de visie, kernwaarden en integriteit van de begeleider zelf, zodat het ook voor de opdrachtgever en betrokken stakeholders duidelijk is of de begeleider onafhankelijk is of niet en welke belangen en welke stijl de begeleider van het proces heeft.

Het handelen in lijn met de persoonlijke signatuur of principes van de begeleider kan soms tot botsingen leiden met de opdrachtgever of initiatiefnemer op het moment dat deze een andere visie heeft op het participatieproces of andere intenties heeft met het participatieproces. Waar participatieprofessionals gemotiveerd zijn om een zorgvuldig participatieproces vorm te geven dat impact heeft op het initiatief, kunnen opdrachtgevers en initiatiefnemer de focus hebben op het snel willen doorpakken en het behouden van controle of het beperken van risico's. Dit kan leiden tot discussie over de intensiviteit en vorm van participatie. Een discussie over participatie kan ervoor zorgen dat er zowel aandacht komt voor een degelijk en deugdelijk participatieproces als ook voor een goede bestuurlijke inbedding. Wanneer de motieven voor en visies over participatie echter te ver uiteenlopen kan dit het participatieproces en de participatieprofessional ondermijnen. Het is voor participatieprofessionals vaak lastig om zich bewust te zijn van de eigen principes en hun minimale ondergrens voor goede participatie en om hun integriteit en signatuur te behouden.

Participatieprofessionals worden vaak gevraagd snel met de uitvoering te starten (meestal is er al veel tijd verloren in de aanloop die bij de start ingehaald moet worden), waardoor professionals niet altijd de tijd (kunnen) nemen om hun eigen rol bewust vorm te geven. Ze willen vaak graag onafhankelijk en neutraal zijn, maar zijn dat niet altijd doordat zij verbonden zijn aan de initiatiefnemer, opdrachtgever of zelf onbewust inhoudelijke oordelen of wensen hebben. Daarnaast hebben participatieprofessionals regelmatig het gevoel tussen twee vuren te staan, verscheurd te worden en onder spanning te moeten werken. Zowel tussen de eigen organisatie binnen en de stakeholders buiten als tussen verschillende groepen interne of externe stakeholders onderling. Dat maakt dat het voor participatieprofessionals soms lastig is om trouw te blijven aan de eigen waarden en identiteit en niet in reflexen te vervallen of mee te gaan met de sterkste partij.

Wanneer de initiatiefnemer een kleinere organisatie is kan de rol van projectleider of vertegenwoordiger soms samenvallen met de rol van participatiebegeleider, omdat er niet de capaciteit is om deze rollen te scheiden in verschillende personen. Dan heeft degene die de participatie begeleid dubbele petten op. Voor stakeholders kan het dan lastiger zijn om de begeleider te vertrouwen.



Verbinden



8. Betrek stakeholders bij het ontwikkelen van kennis, waardeer verschillende typen kennis en deel deze kennis met alle stakeholders

Deze vuistregel gaat uit van gezamenlijke kennisvorming van initiatiefnemer(s), stakeholders en experts en de waardering van zowel specialistische kennis, ervaringskennis en situationele kennis om een gelijk kennisniveau en daarmee een gelijk speelveld te stimuleren.

In de praktijk is informatie echter niet altijd volledig te maken, omdat er bijvoorbeeld geen robuuste kennis mogelijk is of omdat kennis snel verouderd. Bovendien is kennis erg gefragmenteerd. Ook hebben bepaalde stakeholders soms een sterk wantrouwen tegen 'de feiten' zoals die gepresenteerd worden. Expertkennis die van tevoren (of tijdens het participatieproces) wordt gedeeld kan op de nodige weerstand stuiten, zeker als daarin, volgens betrokkenen, lokale kennis en context onvoldoende zijn meegenomen (Van Buuren en Koppenjan, 2014). Omgekeerd wordt lokale kennis en ervaringskennis (tegenover "expert" kennis) niet altijd op waarde geschat (zie ook Innes en Booher, 2004). De beleving van geluidsoverlast op bepaalde tijden en plekken door bewoners kan bijvoorbeeld minder serieus genomen worden dan de berekeningen van een geluidsexpert op basis van een generiek model.

In de context van 'wicked issues' is bestaande, beschikbare kennis bovendien per definitie onvolledig of ontoereikend om alle stakeholders te overtuigen. Daarbij is er een risico op 'cherry-picking': aan bepaalde stukjes informatie wordt meer gehecht dan aan andere stukjes informatie. Dit is een selectief proces dat niet voor alle stakeholders op dezelfde manier gebeurt en mede ingegeven wordt door verschillende belangen en contextuele condities (Van Buuren, 2008). Dit kan leiden tot compleet verschillende interpretaties van de aanwezige kennis wat kan leiden tot een dialoog tussen de doven: partijen met totaal verschillende wereldbeelden die langs elkaar heen praten (Van Eeten, 1999).

Een aanleiding voor wantrouwen kan ook zijn dat stakeholders niet bij de opdracht voor onderzoek en de selectie van de onderzoekers betrokken zijn geweest en alleen de uitkomsten gepresenteerd krijgen. Een risico in de uitvoering van deze vuistregel is dat het participatieproces kan verzanden in het zenden van informatie in plaats van te komen tot een gelijkwaardige dialoog. Ook kan het leiden tot het mobiliseren van 'contra-expertise': belanghebbenden gaan hun eigen kennis mobiliseren of gebruiken hun eigen praktijkkennis om de hun voorgeschotelde expertkennis in twijfel te trekken (Van Buuren, 2008).



9. Verken en bespreek de waarden, zorgen, wensen en belangen van alle stakeholders en initiatiefnemer(s)

Deze vuistregel gaat over het daadwerkelijk open staan voor, luisteren naar, inleven in en willen begrijpen van wat stakeholders beweegt en hier als initiatiefnemer(s) zelf ook open over zijn door het gesprek niet over standpunten, maar over achterliggende belangen en waarden te voeren.

In de praktijk blijkt dat initiatiefnemers niet altijd durven te vragen naar de wensen en belangen van stakeholders, omdat zij hun eigen oplossingsrichtingen graag overeind willen houden. Een participatieproces wordt dan meer als een verplichting dan als een waardevol proces beschouwd. Vanuit de stakeholders wordt niet altijd de veiligheid of de zin gevoeld om open te zijn over de eigen belangen, omdat dit een zekere mate van vertrouwen vraagt. Voor zowel initiatiefnemers als stakeholders kan het vanuit het eigen perspectief strategischer zijn om de eigen belangen niet te delen. Ook kan het voor initiatiefnemers die vaker in de systeemwereld werken lastig zijn om zich werkelijk in te leven in de leefwereld van de stakeholders. Om ook als mens in plaats van alleen als professionals of ambtenaar te redeneren. Hoe is het om krap bij kas te leven, altijd burens overlast te ervaren of gedwongen uit je huis te moeten.

Daarnaast zijn initiatiefnemers en stakeholders zich niet altijd bewust van hun eigen belangen en wensen of kunnen deze niet altijd goed onder woorden brengen. Standpunten zijn makkelijker te uiten. Hierdoor kunnen sommige grotere of geoefende partijen overheersend zijn, waardoor de wensen en belangen van minder aanwezige of getrainde partijen minder erkend worden. Het kost daarom tijd om het gesprek in de taal van belangen te voeren en om zich in te leven in die van de ander (Van Meerkerk en Edelenbos, 2018). Deze tijd wordt niet altijd genomen, terwijl we al geruime tijd weten hoe belangrijk luisteren is bij het ontwikkelen van initiatieven en beleid (Forester, 1989). Daarnaast zijn professionals soms zoekende naar hoe zij de wensen en belangen op een goede manier inzichtelijk kunnen maken, zeker als het gaat om veel stakeholders.

10. Organiseer tegenspraak en ga conflicten niet uit de weg

Deze vuistregel gaat over de waarde van tegenspraak en de ruimte die er in het proces moet zijn voor onenigheid wat zowel onoverkomelijk als noodzakelijk is bij participatieprocessen om tot (vernieuwende) oplossingen te komen.

Stakeholders verschillen onderling, maar verschillen ook van de initiatiefnemer in perspectief, belang en waarden. Door deze verschillen zijn spanningen onvermijdelijk, maar ook vaak noodzakelijk om de essentie op tafel te krijgen en tot vernieuwende oplossingen te komen (De Jong et al., 2018). Het is echter menselijk om spanning, conflict en ongemak uit de weg te gaan (Jay, 2012). Zeker als de politieke belangen groot zijn, er tijdsdruk is en er al veel geïnvesteerd is, is het verleidelijk om criticasters op afstand te houden. Met het Nederlandse poldermodel is er bovendien een impliciete voorkeur voor harmonie en gezamenlijkheid en beschouwen we spanningen en conflicten als iets negatiefs wat voorkomen moet worden. En vaak ook als een gebrek aan professionaliteit en kundigheid. De media daarentegen duikt vaak op conflicten wat soms behulpzaam is, maar ook kan polariseren.

Een initiatief kan inhoudelijk beter worden als er kritisch naar wordt gekeken en kan blinde vlekken voorkomen. Fundamentele kritiek laat vaak zien dat de uitgangspunten en aannames die de initiatiefnemer gebruikt, bepaalde belangen, visies en waarden buiten beeld laten. Echter, dient tegenspraak zich uit zichzelf vaak pas in een later stadium aan: als plannen concreter worden en duidelijker wordt hoe deze stakeholders gaat raken. In dat stadium is het vaak veel moeilijker om nog iets met fundamenteel andere visies en perspectieven te doen. Dat maakt het belangrijk om als initiatiefnemer zelf tijdig tegenspraak te organiseren, zodat het al eerder een plek kan krijgen, dus ook als er alleen nog maar sprake is van een visie en er nog geen concreet plan ligt. Dit voelt voor initiatiefnemers vaak tegennatuurlijk en is zoals al bij vuistregel 1 beschreven lastig te organiseren en in beeld te krijgen. Als conflicten in een later stadium ontstaan of al hoog opgelopen zijn wordt het echter nog lastiger om deze productief te maken, omdat het voor de initiatiefnemer zwaarder is en kostbaarder wordt om de inhoudelijke koers te wijzigen (Wolf en Van Dooren, 2017). En als het moeilijker wordt om op de inhoud nader tot elkaar te komen, is de kans groter dat tegenstanders zich meer gaan richten op de procedures die worden gebruikt om tot visies, plannen en beslissingen te komen. Verharde conflicten kunnen bovendien de relaties tussen stakeholders aantasten, waardoor het conflict persoonlijk wordt en er eerst reparatiewerk nodig is om weer constructief met elkaar in gesprek te komen.



11. Wees gedurende het proces transparant over de voortgang, dilemma's en afwegingen

Deze vuistregel gaat over het blijven communiceren met stakeholders, juist als het lastig is en ook als er geen nieuws of slecht nieuws is en over het inzicht bieden in de achterliggende dilemma's en afwegingen van beslissingen.

In de praktijk mag vaak pas naar buiten gecommuniceerd worden als de interne afdelingen en lagen van de initiatiefnemende organisatie hun stempel hebben kunnen drukken en hun fiat hebben kunnen geven. Dit heeft soms tot gevolg dat, zeker voor mensen van buiten, het proces rond een initiatief langzaam verloopt. Vaak is de planning optimistisch. Ondertussen hopen participatieprofessionals dat ze elk moment nieuws van diverse collega's zullen ontvangen en wachten daarop voordat ze communiceren. Een 'pauze' duurt zo veel langer dan vooraf gedacht. De tijd binnen in de organisatie lijkt vaak veel sneller te gaan dan de tijdsbeleving van stakeholders die niet bij de organisatie van het initiatief zijn betrokken. Daarnaast wordt een periode van onderzoek of verkenning zonder uitkomsten vaak niet als nieuwswaardig beschouwd. En niet altijd beschikken initiatiefnemers of participatieprofessionals over de juiste communicatiekanalen om tussentijds laagdrempelig nieuwsberichten te verspreiden aan de juiste doelgroep.

Bovendien is het communiceren over uitkomsten minder persoonlijk en minder politiek dan het communiceren over twijfels, afwegingen en dilemma's die aan de beslissing voorafgaan. Daarbij kan het strategischer zijn om afwegingen (nog) niet te delen als ook andere partijen hun mening nog moeten uiten. Initiatiefnemers maken zelf hun afwegingen ook niet altijd expliciet waardoor een ondoorzichtig besluitvormingsproces kan ontstaan. Dit maakt het lastiger om over achterliggende spanningsvelden of dilemma's bij de afweging te communiceren. Het wordt bovendien doorgaans als krachtiger beschouwd om heldere keuzes en doorgehakte knopen te communiceren (Klijn en Korthagen, 2018). In de media kunnen genuanceerde boodschappen, twijfels of afwegingen negatief geframed worden of uitvergroot worden, waarmee het initiatief en genomen beslissingen onder druk kunnen komen te staan.



12. Koppel terug over hoe de inbreng van participanten is gewogen en wel of niet heeft doorgewerkt

Deze vuistregel accentueert het belang van het geven van feedback aan stakeholders over wat er met hun inbreng is gedaan, ook als ervoor gekozen is de inbreng terzijde te leggen of als deze pas later verwerkt kan worden.

In de praktijk wordt vaak veel opgehaald en kost het veel tijd om zorgvuldig af te wegen hoe de inbreng verwerkt kan worden. Zeker als de inbreng opgehaald wordt door andere mensen dan degenen die de inbreng inhoudelijk moeten verwerken in beleid, regelgeving of besluitvorming. Bij het beoordelen van de inbreng zijn doorgaans meerdere vakdisciplines en lagen van de organisatie betrokken. Daardoor vraagt het geven van een terugkoppeling ook betrokkenheid van verschillende personen en afdelingen. Deze organisatorische fragmentatie vergroot het risico dat de inbreng van participanten verzandt (tussen afdelingen 'blijft hangen') of dat de terugkoppeling naar participanten spaak loopt (Blijleven en Van Hulst, 2021). Niet zelden legt de inbreng spannende thema's bloot en ontstaat er (opnieuw) een interne discussie. Deze interne discussie wordt vervolgens niet zichtbaar gemaakt voor participanten of worden daar niet in meegenomen. Terugkoppeling vindt dan gauw op hoofdlijnen plaats of vindt helemaal niet plaats. Voor het verwerken van de inbreng en het geven van een goede terugkoppeling is bovendien vaak weinig tijd en capaciteit ingeruimd.

Initiatiefnemers zijn daarnaast zoekende naar goede vormen om input te vragen en feedback te geven. Vaak krijgen de inbrengers alleen het eindresultaat te zien en herkennen daarin niet altijd hun eigen inbreng. Bovendien wordt de boodschap dat er uiteindelijk niets met de inbreng is gedaan vaak als ongemakkelijk beschouwd en uitgesteld of vermeden. Wanneer de terugkoppeling serieus wordt genomen levert dit regelmatig lange Excel-lijsten of uitgebreide rapporten op. Elke stakeholder afzonderlijk benaderen is te tijdrovend en vaak wordt gekozen voor schriftelijke communicatie om het formeel vast te leggen. Dit kan voor (emotioneel) betrokken stakeholders als koud en afstandelijk overkomen, terwijl het voor hen om cruciale punten gaat.

Wanneer een terugkoppeling uitblijft hebben stakeholders het gevoel dat zij hun inbreng moeten blijven herhalen via allerlei mondelinge en schriftelijke kanalen. Dit gevoel kan ook ontstaan of versterkt worden wanneer stakeholders de terugkoppeling niet begrijpen of accepteren (zie ook vuistregel 8). Wat bij de initiatiefnemer weer het gevoel kan geven van 'elkaar bezighouden' en bij de stakeholders dat hun input niet serieus wordt genomen, omdat de uitkomst al vaststond.



13. Kies een passende vorm en taal voor de communicatie, gesprekken en bijeenkomsten met stakeholders

Deze vuistregel schetst de waarde van een begrijpelijke taal en uitnodigende vorm voor de contacten met stakeholders en het variëren hierin afhankelijk van het doel en de doelgroep, zodat zij kunnen deelnemen met hun talenten.

Nieuw beleid en nieuwe projecten worden vaak in professionele organisaties bedacht en door specialisten verkend en uitgewerkt. Dit maakt dat er ook vaak beleidstaal, vaktaal of afkortingen gebruikt worden in de communicatie. Deze taal heeft een functie om snel en gedetailleerd met vakgenoten en insiders te communiceren, maar voor mensen van een andere discipline of buiten het project is dit niet zo vanzelfsprekend. Daarnaast zijn de bedenkers vaak theoretisch opgeleid en zijn stakeholders soms niet of juist praktisch opgeleid. Het is lastig om dan telkens te schakelen tussen verschillende talen voor binnen en buiten. En soms spreken stakeholders heel letterlijk een andere taal, omdat zij uit een andere regio of ander land komen, terwijl de initiatiefnemer alleen in het Algemeen Beschaafd Nederlands communiceert.

Ook kunnen dezelfde woorden door verschillende stakeholders verschillend opgevat worden wat tot spraakverwarring kan leiden of tot verkeerd gewekte verwachtingen. Omdat het vaak om complexe beleidsthema's en projecten gaat worden regelmatig ook veel woorden gebruikt. Stakeholders kunnen dan door de lengte van een brief, nota of rapport al ontmoedigd worden om het te lezen. Netbeheerders hebben bijvoorbeeld de neiging om bewoners eerst uitvoerig mee te nemen in de technische oorzaken van netcongestie (te weinig capaciteit op het elektriciteitsnet om iedereen van stroom te voorzien), waardoor bewoners vooral onthouden dat het complex is en niet wat zij er zelf aan kunnen doen.

Over de vorm en locatie van een gesprek of bijeenkomst wordt niet altijd bewust nagedacht. Regelmatig wordt gekozen voor wat gebruikelijk is of voor wat makkelijk beschikbaar is. Een gesprek in bijvoorbeeld een vergaderzaal of raadszaal kan al bepaald gedrag uitlokken, omdat de plek uitnodigt tot formeel en politiek gedrag. Dat kan wenselijk zijn, maar hoeft niet voor elke fase of doelgroep passend te zijn (Cornips e.a., 2023). Vaak wordt voor de vorm gekozen van een presentatie vanuit de initiatiefnemer en daarna ruimte voor vragen. Ook wordt uit tijdsoverwegingen vaak gekozen voor relatief grootschalige informatiebijeenkomsten. In een dergelijke vorm durft niet iedereen naar de microfoon te lopen en is er onvoldoende spreektijd voor alle stakeholders. Het roept geen gesprek of dialoog op, maar eerder een vraag-antwoord of actie-reactie communicatie. Hierdoor kunnen de stakeholders onderling lastiger van elkaar leren of tot nieuwe ideeën komen. Afhankelijk van het doel en de fase van het participatieproces kunnen andere vormen geschikt zijn.

Tot slot voelt niet elke stakeholder zich door dezelfde vorm uitgenodigd en uitgedaagd (zie ook vuistregel 3). Door voor één vorm te kiezen wordt de input en creativiteit van andere groepen stakeholders gemist. Het is lastig om af te wijken van de vorm die opdrachtgevers of stakeholders gewend zijn en om verschillende vormen te combineren.



Integreren



14. Organiseer steun en middelen voor participatie op operationeel, strategisch en bestuurlijk niveau

Deze vuistregel gaat over de doorwerking en inbedding van het participatieproces op en in verschillende organisatieonderdelen van de initiatiefnemer, zodat ook zij voldoende motivatie, tijd en capaciteit hebben om input te geven op en output te verwerken van het participatieproces. Dat maakt de kans op doorwerking op de langere termijn een stuk groter.

In de praktijk wordt participatie veel met de mond beleden, maar blijkt het moeilijk om er de nodige operationele ruimte en capaciteit voor vrij te maken. Het participatieproces organiseren is slechts één aspect van het initiatief. Het realiseren van doorwerking en inbedding van het participatieproces en de uitkomsten doen vaak een beroep op het tijdig meebewegen en meedoen van andere organisatieonderdelen (tijd vrijmaken, kaders aanpassen, vervolgacties plegen). De afdeling parkeren moet bijvoorbeeld de parkeernormen per woning aanpassen, de afdeling ruimte het omgevingsplan wijzigen en de afdeling milieu moet op een andere manier monitoren. De capaciteit en tijd die dit vraagt worden nog wel eens onderschat of niet meegenomen in de opzet (Blijleven & Van Hulst, 2021 en zie ook vuistregel 3). Ook staan sommige interne groepen of lagen verder af van de organisatie van het participatieproces waardoor zij minder de urgentie en consequenties ervaren van (het ontbreken van) de benodigde middelen.

Het is niet moeilijk om vóór participatie te zijn, maar dat is nog wat anders dan er oprecht op inzetten en erachter gaan staan als de resultaten voor de initiatiefnemer onhandig uitkomen. Afhankelijk van het participatieniveau geeft de initiatiefnemer autonomie en macht uit handen en moet bereid zijn om dit te accepteren in het vertrouwen er een beter, duurzamer, uitvoerbaarder of meer gedragen resultaat voor terug te krijgen. De soms negatief ervaren resultaten uit het verleden kunnen de initiatiefnemer terughoudend maken. Ook is het 'rendement' onzeker: participatie kost moeite en kan nieuwe vragen (en problemen) oproepen. Participatie kan vertraging en protest opleveren. De suggesties en handreikingen die stakeholders doen worden ook niet altijd als zodanig herkend door de initiatiefnemer, waardoor zij de opbrengst mager of weinig nieuws vinden. Dit maakt het uitdagend om er binnen diens organisatie de nodige middelen en steun voor te organiseren. Zeker als (operationele, strategische en bestuurlijke) collega's op andere doelen en criteria worden beoordeeld dan op een goed participatieproces.



15. Sluit aan op andere gerelateerde participatietrajecten

Deze vuistregel is bedoeld om te voorkomen dat stakeholders meerdere keren worden benaderd door dezelfde initiatiefnemer of door verschillende initiatiefnemers met gerelateerde plannen zonder dat zij de samenhang kennen. Deze vuistregel is ook bedoeld om de efficiëntie, motivatie en coördinatie van het participatieproces en de stakeholders te verbeteren.

Wanneer stakeholders meerdere keren benaderd worden door dezelfde organisatie of op een vergelijkbaar onderwerp kan participatiemoedigheid, inefficiëntie of demotivatie ontstaan. Helemaal als ze het idee hebben dat hun inbreng weinig verschil maakt. Vaak werkt een overheidsorganisatie gelijktijdig aan meerdere visies of projecten die onderling samenhang kennen, maar door verschillende ambtenaren en portefeuillehouders begeleid worden. Deze worden niet altijd in samenhang beschouwd, laat staan in samenhang naar buiten gebracht. Stakeholders worden dan gedwongen om hun input te herhalen of krijgen het gevoel niet aan de juiste tafel te zitten. Ervoor zorgen dat trajecten goed op elkaar aansluiten vergt een behoorlijk beslag op tijd en andere hulpbronnen. Door verkokering binnen grotere organisaties is het bijvoorbeeld lastig om goed zicht te krijgen op andere trajecten die spelen.

Daarnaast kennen de verschillende trajecten vaak ook een verschillende timing en is het uitdagend om deze op elkaar af te stemmen. Een bewoner kan zo bijvoorbeeld een brief krijgen voor een inspraakbijeenkomst over de aanpassing van het elektriciteitsnet waardoor de straat open moet en een paar maanden later over de herinrichting van de openbare ruimte waarvoor de straat ook open moet. Of er wordt een klankbordgroep 'windmolens' en een klankbordgroep 'krimpgebied' opgezet die voor bewoners veel samenhang kennen, maar politiek gezien een ander beleidsdomein betreffen.

16. Organiseer een continu proces van betrokkenheid op de achterliggende opgave

Initiatieven zijn over het algemeen te zien als onderdeel van en bijdrage aan een bredere maatschappelijke opgave. Deze vuistregel gaat over actief relatiebeheer om stakeholders langduriger mee te nemen in de maatschappelijke opgave die speelt en niet alleen bij een incident of project. Zo kunnen afzonderlijke initiatieven voortbouwen op en bijdragen aan een duurzame relatie tussen initiatiefnemer en stakeholders.

Voor participatie is het hebben van goede relaties met stakeholders van groot belang. Veel initiatiefnemers komen door de tijd heen met dezelfde stakeholders in aanraking. Er is dus vaak al een voorgeschiedenis, met soms onverwerkte emoties, waardoor de relatie niet op 0 begint, maar op -1. Vaak wordt er een nieuw initiatief enthousiast gestart zonder met deze emoties rekening te houden. Dan wordt vanuit de initiatiefnemer even urgentie gevoeld om de relatie aan te halen. Vaak wordt er echter geen capaciteit vrijgemaakt voor lange-termijn relatiebeheer en om aan een blijvende interactie te werken. Dit omdat deze tijdsbesteding lastig te verantwoorden is. Dit maakt dat elke keer weer opnieuw gekeken moet worden hoe het veld van stakeholders georganiseerd is en wie vertegenwoordigers zijn. Daarbij moeten initiatiefnemers ook beseffen dat eerdere participatieprocessen en mogelijk negatieve ervaringen daarin voor stakeholders, een grote rol kunnen spelen bij de start van een nieuw participatieproces.

Vanuit de stakeholders vraagt het een meer pro-actieve houding als er nog geen concrete plannen liggen. Het is bovendien lastig om een proces van het begin tot einde boeiend te houden. Het constant betrekken van stakeholders legt een behoorlijk beslag op tijd en andere hulpbronnen. Ook zijn er wisselingen van participatieprofessionals waardoor er soms een vacature is en het proces stil valt of de nieuwe participatieprofessional een andere stijl heeft of toch weer een beetje opnieuw kan beginnen met het bouwen van relaties. Het vraagt ook een bepaalde organisatiegraad van de stakeholders. Het is voor een initiatiefnemer makkelijker om duurzaam contact te onderhouden met een wijkplatform dan met 2000 individuele bewoners. Buurten, regio's en sectoren die minder goed georganiseerd zijn worden eerder overvallen door nieuwe initiatieven, moeten per initiatief de zorgen en wensen ophalen en kunnen minder goed aan een langere ontwikkelingslijn werken voor hun omgeving of thema.

Weerbarstige praktijk

De vuistregels die wij eerder deelden zijn hiermee aangevuld met belangrijke kanttekeningen die laten zien waarom het lastig is om ze toe te passen in de praktijk. Vuistregels lijken open deuren, omdat we ze maar blijven opschrijven en benoemen en omdat we ze telkens maar niet of matig in de praktijk (kunnen) brengen. We zijn benieuwd naar jouw mening hierover en jouw ervaring hierin. Wat maakt het voor jou lastig om als initiatiefnemer, participatiebegeleider of stakeholder deze vuistregels toe te passen? Wil je met ons in gesprek? Graag! Stuur dan een mailtje naar Merlijn via m.j.vanhulst@tilburguniversity.edu.

Deze publicatie is de tweede in een reeks van drie over het repertoire van participatieprofessionals. Het derde luik zal gaan over de vaardigheden en mogelijke interventies om de blokkades genoemd in dit luik te beslechten. Het drieluik wordt gemaakt op verzoek van het Kennisknooppunt Participatie, onderdeel van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De auteurs zijn iedereen van wie ze commentaar en ideeën hebben mogen ontvangen veel dank verschuldigd en in het bijzonder Felix Wolf.

Geraadpleegde bronnen

Aan de slag met de Omgevingswet (2020) Inspiratiegids Participatie Omgevingswet.

Aan de slag met de Omgevingswet (2020) Denkwijze(r) voor goede participatie.

Aan de slag met de Omgevingswet (2020) Stuurwiel volksvertegenwoordigers: handvatten over hun rol bij participatie.

Blijleven, W., van Hulst, M., & Hendriks, F. (2019). *Publieke Bricoleurs Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg University.

Blijleven, W., & van Hulst, M. (2021). How do frontline civil servants engage the public? practices, embedded agency, and Bricolage. *The American Review of Public Administration*, 51(4), 278-292.

Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1), 23-34.

Chilvers, J. en J. Longhurst, N. (2016) Participation in transition(s): reconceiving public engagements in energy transitions as co-produced, emergent and diverse, *Journal of Environmental Policy and Planning* 18(5).

Cornips, L., Voorberg, W., van Meerkerk, I., & Kramer, R. (2023). Co-production as a strategy for enhanced equal representation in public service delivery: The case of Rotterdam. *Cities*, 141, 104480.

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.

Edelenbos, J., van Schie, N., & Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Sciences*, 43(1), 73-94.

Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. University of California Press.

Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner*. MIT Press.

Gemeente Apeldoorn (2020) Participeren kun je leren.

Gemeente Apeldoorn (2020) De participatiechecklist.

Gemeente Apeldoorn (2020) collegevoorstel Handreiking Participatie bij ruimtelijke initiatieven.

Gemeente Apeldoorn (2020) Handreiking participatie bij ruimtelijke initiatieven; Zó doen we dat in Apeldoorn! Betrek de omgeving bij uw plan of initiatief.

Gemeente Gooise Meren (2020) Vroegtijdige participatie in de Omgevingswet.

Gemeente Gooise Meren (2020) Leidraad participatie.

Gemeente Woerden (2020) Nota uitgangspunten participatieproces warmtevisie Woerden.

Gemeente Moerdijk (2020) Uitgangspunten en doelen van participatie.

Gemeenteraad Woerden (2020) Amendement startnotitie Warmtevisie Woerden 'Inwoners betrokken vanaf de start', bijlage bij raadsvoorstel 19r.00158.

Gemeenteraad Woerden (2020) Amendement Kordate participatie Warmtevisie, bij bespreking raadsvoorstel (20R.00583, 16 juli) inzake uitgangspunten bij vormgeving participatieproces ontwerp warmtevisie Woerden.

Hulst, M. van (2012). Storytelling, a model of and a model for planning. *Planning Theory*, 11(3), 299-318.

Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 16(1), 54-63.

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019) Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public management review*, 21(1), 21-46.

- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning Theory and Practice*, 5(4): 419-436.
- Jay, J. (2012) Navigating paradox as a mechanism of change and innovation. In: Hybrid organizations, *Academy of Management Journal*, 56(1):137-159
- Jong, M. de, Bakker H. en Robeerst F. (2018) *Tweebenig samen werken*, Vakmedianet, Deventer.
- Klijn, E. H., & Korthagen, I. (2018). Governance and media attention: a research agenda about how media affect (network) governance processes. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 103-113.
- Pløger, J. (2001) Public participation and the art of governance, *Environment and Planning B*, 28(2): 219-242.
- ProDemos (2021) ParticipatieWijzer; een afwegingskader voor burgerparticipatie.
- Projectdirectie Sneller & Beter (2010) *OPEN; het Sneller & Beter magazine met openhartige verhalen over participatie bij infrastructurele en ruimtelijke projecten*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM, Den Haag.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social policy and Society*, 5(2), 281-291.
- Susskind, L. en Field, P. (2010) *Dealing with an angry public; The mutual gains approach to resolving disputes*, The Free Press, New York.
- Susskind, L., S. McKearnan and J. Thomas-Larmer (1999), *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage, Thousand Oaks.
- Van Buuren, A. (2008). Vermorste kennis en de kwaliteit van publieke wilsvorming. *Bestuurskunde*, 17(2).
- Van Eeten, M. (1999). *Dialogues of the deaf*. Delft: Eburon.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.
- Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Pelckmans Pro.