

An illustration showing a variety of hands of different skin tones and ages reaching towards a central dark blue circle. The hands are holding the circle, which contains the title text. The background is a light blue and white geometric pattern.

# Vuist- regels voor participatie

Augustus 2022

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 krijgt ermee te maken: participatie. Participatie houdt, kort gezegd, deelnemen aan een initiatief van een ander in. Vaak is er bij initiatieven sprake van belangen, waarden en perspectieven die op gespannen voet staan. Participatie is wenselijk omdat verschillende stakeholders graag hun stem laten horen en een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een initiatief. De mogelijkheid om op een manier inspraak te hebben en te participeren is 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 er daarom steeds vaker behoefte aan een degelijk 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, hun belangen zijn regelmatig tegengesteld en een initiatief hangt vaak samen met andere initiatieven. Waar begin je dan met participatie en wanneer doe je het goed? Daarom is er in de praktijk behoefte aan principes of standaarden. Dat zijn vuistregels voor een degelijk en deugdelijk participatieproces die onafhankelijk zijn van de specifieke context. Ze gelden daarom voor vrijwel elk participatieproces en kunnen bij elk nieuw participatieproces worden (her)gebruikt. Verschillende overheidsorganisaties hebben deze principes of standaarden 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.

Welke principes 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 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 participatie-professionals en experts in participatie. Dat heeft geresulteerd in een beter begrip van de vuistregels. Ze 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. De vuistregels 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.



## 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 het initiatief te verrijken, blinde vlekken te verkennen en de relevante belangen in kaart te brengen.

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

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

### 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 zij hoe betrokken willen worden en zowel zij als de beslissers zich daaraan committeren.

### 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 wel ruimte voor de inbreng van stakeholders is.

# 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.

## 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.

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

Deze vuistregel gaat over de visie, kernwaarden en integriteit van de begeleider zelf, zodat het ook voor de beslissers en betrokken stakeholders duidelijk is of de begeleider onafhankelijk is of niet en welke belangen en welke stijl de begeleider van het proces heeft.



# 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 kennismaking 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.

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

Deze vuistregel gaat over het daadwerkelijk open staan, luisteren naar 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.

## 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.

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

Deze vuistregel gaat over het blijvend 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.

## 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.

## 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.





## 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.

### 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 en om de efficiëntie, motivatie en coördinatie te vergoten.

### 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, zodat afzonderlijke initiatieven kunnen voortbouwen op en bijdragen aan duurzame relaties.

# Afsluiting

Dat waren ze. Herken je deze vuistregels in jullie plannen en praktijk? Helpt dit overzicht? Zijn ze juist geformuleerd? Mis je iets? We zijn benieuwd naar jouw mening hierover en jouw ervaring hierin. In de tussentijd gaan wij verder met het uitwerken van de mitsen en maren, de complexiteit van participatieprocessen en hoe daarmee om te gaan. Wij komen er op terug...

Wil je met ons in gesprek? Leuk! Stuur dan een mailtje naar Merlijn via [m.j.vanhulst@tilburguniversity.edu](mailto:m.j.vanhulst@tilburguniversity.edu).

De vuistregels zijn een eerste publicatie in een reeks van drie over het repertoire van participatieprofessionals. Het tweede luik verschijnt dit najaar. Het drieluik wordt gemaakt op verzoek van het Kennisknooppunt Participatie en maakt deel uit van de kennisagenda van het knooppunt. Dit is een initiatief van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

# 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. *Publieke Bricoleurs Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg University.

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).

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

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

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.

Jong, M. de, Bakker H. en Roberst F. (2018) *Tweebenig samen werken*, Vakmedianet, Deventer.

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. McKernan and J. Thomas-Larmer (1999), *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage, Thousand Oaks.

Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Pelckmans Pro.