



Obstakels voor het toepassen van participatieprincipes. Een verkenning

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek dat door DuneWorks in opdracht van het Kennisknooppunt Participatie (onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) is uitgevoerd. We willen hierbij alle deelnemers aan het onderzoek zeer hartelijk bedanken voor het schenken van hun tijd en het delen van hun inzichten hiervoor. We hopen dat dit rapport daar recht aan doet. Meegewerkt hebben Martien Beljouw, Amber Bosse (Public Mediation), Pieter Klapwijk, Jolanda Lijten (het PON & Telos), Klaas Sietse Spoelstra, alsmede een aantal andere professionals en ambtenaren die bij voorkeur anoniem bleven.

DuneWorks zet zich in voor rechtvaardige transities naar duurzame samenlevingen. Dit rapport is geschreven door Marten Boekelo en Sylvia Breukers.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1. Twee aanvliegroutes	2
1.2. Obstakels.....	2
1.3. Uitvoering van het onderzoek.....	4
1.4. Structuur van het document	5
2. Bevindingen: obstakels voor behoorlijke participatie	6
3. Analyse en aanbevelingen van de respondenten	8
4. Paden voor vervolg.....	9
4.1. Vervolgonderzoek	2
5. Bijlage 1: Uitgebreide rapportage	4
5.1. Bevindingen: obstakels	4
5.1.1. Gebrekkig besef van wat participatie inhoudt	4
5.1.2. Oh ja, ook nog iets met bewoners doen	5
5.1.3. De opdrachtgever maakt te weinig ruimte...	6
5.1.4. ...want uit politieke overwegingen is snel resultaat gewenst...	6
5.1.5. ... of er is niet genoeg personele capaciteit en expertise	7
5.1.6. Een participatievraagstuk wordt niet integraal aangepakt	9
5.1.7. Twee pogingen om integraal te werken	10
5.1.8. In gepolariseerde situaties worden 'tegenstanders' het liefst geweerd	11
5.1.9. Zevendoorn	12
5.1.10. Oisterbeek	13
5.1.11. Het is moeilijk om sociale afstanden te overbruggen	14
5.1.12. (Lokale) overheden weten vaak niet hoe actieve burgers ruimte te geven	15
5.2. Aanbevelingen	16
5.2.1. Succes staat of valt met commitment van bestuurders.	16
5.2.2. Inhuren van externe partijen	18
5.2.3. Omgaan met polarisatie	19
5.2.4. Integraal aan de slag	20
5.2.5. Werving van bewoners	21
5.2.6. Participatie van de responsieve overheid	22
6. Bijlage 2: De beginselen en het ambacht.....	25



6.1. Succesvolle toepassing vereist virtuositeit die niet uit een handreiking geleerd kan worden	25
6.1.1. “Betrek alle relevante stakeholders die door het initiatief geraakt worden of er ideeën voor hebben.”	25
6.1.2. “Erken de meerwaarde van participatie op ambtelijk en bestuurlijk niveau.”	27
6.1.3. “Maak de kaders vooraf scherp, zodat duidelijk is waar stakeholders wel en niet invloed op hebben.”	28
6.1.4. “Erken de wensen en belangen van alle stakeholders en initiatiefnemer(s) en maak deze inzichtelijk.”	30
6.1.5. “Wees transparant gedurende het proces, over de dilemma’s en de afwegingen.”	30
6.1.6. “Organiseer niet een eenmalige activiteit, maar een continu proces van betrokkenheid op de opgave.”	31
6.2. Conclusie	31
7. Bijlage 3: Sociale natuurwetten van participatie	33



1. Inleiding

Hoe ziet een goede samenwerking tussen overheid en burgers er uit? Daar is geen eenvoudig of éénduidig antwoord op te geven. Dat komt met name doordat een goede manier van samenwerking erg afhankelijk is van de context van elke specifieke plaats en tijd. Moet elk participatieproces daarom een kwestie van vallen en opstaan zijn?

Het Kennisknooppunt Participatie (KKP) van de directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is onder meer in het leven geroepen om meer ervaringen en kennis over participatie vast te leggen en delen. Zo kan het vallen minder pijn doen en het weer opstaan versneld worden. Over de loop der jaren heeft de directie Participatie wijsheid over burgerparticipatie verzameld en geordend. Zo zijn zij tot de volgende beginselen voor behoorlijke participatie gekomen:

1. Betrek alle relevante stakeholders die door het initiatief geraakt worden of er ideeën voor hebben.
2. Maak een participatieaanpak en betrek stakeholders en beslissers bij het ontwerp.
3. Erken de meerwaarde van participatie op ambtelijk/operationeel en bestuurlijk/strategisch niveau.
4. Betrek stakeholders vroegtijdig.
5. Maak de kaders vooraf scherp, zodat duidelijk is waar stakeholders wel en niet invloed op hebben.
6. Voorzie stakeholders van voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren.
7. Erken de wensen en belangen van alle stakeholders en de initiatiefnemer(s) en maak deze inzichtelijk.
8. Wees betrouwbaar en kom afspraken na
9. Wees transparant gedurende het proces, over de dilemma's en de afwegingen
10. Koppel terug over hoe de inbreng van stakeholders is gewogen of heeft doorgewerkt, ook als er voor gekozen is de inbreng terzijde te leggen
11. Leg het participatieproces vast
12. Sluit aan op andere participatietrajecten, zodat stakeholders niet meerdere keren achter elkaar worden benaderd door dezelfde organisatie
13. Organiseer niet een eenmalige activiteit, maar een continu proces van betrokkenheid op de opgave

Deze algemene beginselen zijn bedoeld context-onafhankelijk te functioneren; ze gelden dus in vele beleidsdomeinen (o.a. energie, landbouw en water) en op verschillende bestuurlijke niveaus (Rijk,



provincies, waterschappen gemeente). Indien participatieprocessen zich houden aan deze beginselen, dan – zo denkt de directie Participatie – zal de kwaliteit van de participatie toenemen.

Maar zijn deze algemene beginselen bekend en worden ze ook toegepast? Het is niet moeilijk voorbeelden in de berichtgeving te vinden, waarin participatieprocessen halverwege verrast worden door sterke oppositie, of dat trajecten juist tot (grote) ontevredenheid van bewoners er doorheen worden geïst. Hoe zit het? Hebben opdrachtgevers en participatieprofessionals geen kennis van deze of dergelijke beginselen? Of zijn ze er wel mee bekend, maar staat er iets in de weg van hun implementatie?

1.1. Twee aanvieligroutes

Dit document rapporteert onderzoek over dit vraagstuk. De twee bovenstaande vragen leiden tot twee aanvieligroutes voor dat onderzoek. Op de ene route vraagt men: wat weten en kunnen uitvoerende professionals? Zijn ze wel voldoende toegerust voor de uitdagingen van het participatiewerk? Indien niet, dan ligt daar uiteraard een oorzaak waarom we toch vaak horen over tekortschietende participatie. Op de andere route kijkt men niet naar de individuele professional, maar naar de *relaties* die bij het participatieproces een rol spelen. Wat ‘mogen’ professionals vormgeven? Denk aan de opdrachtgever, die een grote stempel op het hele traject kan zetten; of aan de organisatie waar de professional werkt, die misschien ook wel een mening heeft over hoe je participatie ‘doet’; en uiteraard de relaties met betrokkenen die (wel of niet) meedoen aan het traject.

Willen en *kunnen* aan de ene kant, *mogen* aan de andere. Mocht u denken: dat lijken me beide wel waardevolle benaderingen, dan heeft u gelijk en ook geluk. Het Kennisknooppunt heeft voor beide aanvieligroutes een opdracht uitgezet. Het onderzoek over de toerusting van participatieprofessional wordt gezamenlijk door Twynstra Gudde, Tilburg University en Erasmus Universiteit uitgevoerd¹. Het document dat u nu voor u heeft gaat over het web van relaties waarin de professional participatie moet vormgeven. Deftiger gezegd: de nadruk ligt hier op de institutionele context. We zullen die benadering nu kort nader toelichten.

1.2. Obstakels

Onze onderzoeksvraag luidt dus als volgt: zijn er terugkerende (d.w.z., structurele) obstakels die het toepassen van de beginselen bemoeilijken? De keuze om ons hier op de organisatorische inbedding te richten gaat er

¹ Hulst, M. van, Jong, M. de & Meerkerk, I. van (2022). *Vuistregels voor participatie*. TwynstraGudde, Tilburg University en Erasmus University Rotterdam



dus vanuit dat er obstakels bestaan die eigen zijn aan de relaties tussen de verschillende betrokkenen partijen. Laten we die relaties wat beter in beeld brengen.

De participatieprofessional maakt deel uit van een driehoeksverhouding – tussen de proceseigenaar (de opdrachtgever voor het participatieproces), de uitvoerder (de participatieprofessional die dit proces begeleidt) en de betrokkenen (zoals burgers, ondernemers of instellingen). Preciezer nog, professionals nemen een intermediaire positie in – zij bewegen zich tussen alle partijen. Ze zorgen ervoor dat belangen gewikt en gewogen kunnen worden, dat verschillende perspectieven gehoord kunnen worden, en dat alles op een constructieve, effectieve en eerlijke manier.

Elisabeth van der Grift (2021)² laat zien dat elke partij in die driehoek op verschillende wijzen over die tussenpositie kan nadenken:

- Als een **belangenbehartiger** in eerste instantie van de bevolking, ook ten opzichte van de opdrachtgever
- Als een **verlichte projectmanager** die zorgt dat mensen een stem hebben zodat projecten zo vlot mogelijk verlopen
- Als **(technische) consulent** voor wie participatie niets meer is dan wat de wet erover voorschrijft

In de eerste visie staat een democratisch ideaal centraal: dat elke partij zo gelijk mogelijk in het proces staat. In de tweede visie draait het om draagvlak (en het voorkomen van conflicten), of wil men meerdere typen kennis betrekken (om zo tot betere oplossingen te komen). In de laatste visie wordt de bemiddelende functie van de participatieprofessional bijna ontkend en zal het ook sneller gaan om het “afvinken” van een participatieverplichting.

Als verschillende belanghebbenden conflicterende visies hebben op wat de rol van de professional moet zijn, dan kan dat een participatieproces bemoeilijken. Zo kan een overheidsinstantie een technische consulent verwachten, terwijl bewoners een belangenhartiger willen. De professional mag in zo’n situatie dan wel bekend zijn met de beginselen van behoorlijke participatie, maar krijgt dan misschien geen behoorlijke ruimte om ze toe te passen. In een ander geval zijn opdrachtgever en uitvoerder het misschien wel eens over het doel – stel, verschillende typen kennis samenbrengen, of: partijen op gelijkwaardige manier in het proces betrekken – maar is er niet genoeg tijd of capaciteit aanwezig of vrijgemaakt door de opdrachtgever. Kortom, professionals bewegen zich

² Grift, E. van der, Cuppen, E., & Spruit, S. (2020). Co-creation, control or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work. *Energy Research & Social Science*, 60, 101323. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101323>



in een spanningsveld. Zelfs als ze zich terdege bewust zijn van de beginselen, zullen er situaties ontstaan waarin er druk wordt uitgeoefend op het proces. De kwaliteit van het proces hangt dan in grote mate af van in hoeverre professionals dat proces toch kunnen beschermen.

1.3. Uitvoering van het onderzoek

Voordat we onze bevindingen presenteren, geven we een inkijkje in hoe we ons onderzoek hebben gedaan. Onze concrete opdracht was: ga op zoek naar ervaringsdeskundigen van participatietrajecten over **a)** veranderingen in de fysieke leefomgeving en die **b)** door formele partijen (overheden, semipublieke instellingen en/of bedrijven) zijn geïnitieerd.

We zijn binnen ons netwerk op zoek gegaan naar professionals. Hen hebben we gevraagd om ons te vertellen over een project waar ze bij betrokken zijn geweest en er samen met ons over te reflecteren, eerst ongestructureerd, vervolgens aan de hand van de beginselen van het KKP. Vervolgens hebben we gevraagd of we ook mochten spreken met de opdrachtgever van het project. Soms lag het te gevoelig en kon dat niet. In enkele interviews waren uiteindelijk meerdere projecten en initiatieven ter sprake gekomen waardoor het niet voor de hand lag om naar een opdrachtgever te vragen. Uiteindelijk zijn we daarmee op het volgende lijstje respondenten gekomen.

Casus	Provincie	Domein	Wie
Richtlijnen voor hernieuwbare energie	Noord-Brabant	Energie	Opdrachtgever Uitvoerder
Wijziging bestemmingsplan recreatie tussen natuurgebied en zonnepark	Zuid-Holland	Natuur/publieke ruimte	Uitvoerder
Omgevingsvisie buitengebied	Gelderland	Energie	Uitvoerder
Herinrichting park	Zuid-Holland	Publieke ruimte	Expert interview
Burgerinitiatief voor biodiversiteit	Friesland	Natuur	Burgerinitiatiefnemer/ Uitvoerder
Overlast provinciale weg	Noord-Brabant	Verkeer	Opdrachtgever Uitvoerder
Regionale Energie Strategie	Noord-Holland	Energie	Uitvoerder
Bestemmingsplan wind	Groningen	Energie	Uitvoerder
Watermanagement	Noord-Brabant	Water	Opdrachtgever

In onze steekproef ligt een sterke nadruk op gemeentelijke overheden. Hier en daar komen ook andere "bevoegde gezagen" naar voren (zoals de provincie of waterschap), maar in onze interviews staat toch de gemeente vooral centraal als opdrachtgever – en af en toe als uitvoerder.



Let wel: **de gegevens zijn geanonimiseerd**. De plaatsnamen die u in dit document tegenkomt zijn fictief. De geïnterviewden hebben een andere naam gekregen (behalve onze externe expert Heleen Mees). We hebben dit gedaan omdat het voor enkele respondenten makkelijker was om vrijuit te praten onder voorwaarde van anonimiteit, en om die anonimiteit effectief te maken hebben we die uitgebreid naar elk interview.

Zoals duidelijk wordt uit de tabel gaat het om een kleinschalig onderzoek. De opdracht was dan ook vooral om het vraagstuk te *verkennen*. Met dit rapport willen we dan ook helpen richting te geven voor verder onderzoek en zeker niet pretenderen dat we een definitief beeld van de staat van burgerparticipatie en participatiekunde in de Nederlanden schetsen.

1.4. Structuur van het document

Dit rapport is als volgt opgebouwd: eerst presenteren we de obstakels en knelpunten waarover de respondenten ons vertelden. Vervolgens lichten we een aantal aanbevelingen toe die zij hebben gedaan. Tot slot bieden we aantal concrete suggesties aan het KKP aan, waaronder mogelijk vervolgonderzoek. Voor de lezer die de essentie tot zich wil nemen is dit deel van het rapport afdoende. Voor lezers die inspiratie of dieper inzicht zoeken, bieden we de bijlagen aan. In **Bijlage 1** komen de conclusies van het rapport tot leven in de woorden van de respondenten. Zij bieden daar ook *hun* aanbevelingen aan voor hoe kwalitatief hoogstaande participatie georganiseerd kan worden. Dit onderdeel is met name interessant voor participatieprofessionals en bij participatie betrokken ambtenaren. Wie met interesse dat onderdeel gelezen heeft zal ook verder willen gaan met het **Bijlage 2**, waarin de geïnterviewde professionals hun reflecties bieden op de participatiebeginselen. Voor wie dit laatste onderdeel naar meer smaakt, verwijzen we naar het rapport van onze collega onderzoekers uit Twynstra Gudde, Tilburg University en Erasmus Universiteit.³ Met **Bijlage 3** wordt (op ludieke wijze) afgesloten in de vorm van een reactie op de “wetten van participatie” van het KKP. Op basis van de ervaringen en inzichten van de geïnterviewde professionals suggereren we een aantal aanvullingen op die wetten.

Eén laatste opmerking: ondanks dat ons onderzoek formeel ingestoken trajecten door institutionele partijen betrof, vroeg een aantal professionals (alook onze expert) toch ook aandacht voor een andere vorm waarop participatie plaatsvindt: burgerinitiatieven. Ook daar heeft de overheid – volgens hen – een rol te spelen. Dit nemen we ook mee als een bevinding uit het onderzoek. We denken dat deze twee vormen van participatie zelfs nauw met elkaar verbonden zijn en elkaar zelfs kunnen versterken.

³ Hulst, M. van, Jong, M. de & Meerkerk, I. van (2022). *Vuistregels voor participatie*.



2. Bevindingen: obstakels voor behoorlijke participatie

- **De professionals** die we hebben gesproken **zijn wel bekend met de beginselen**, ook al kende geen de versies van het KKP. Dat wil zeggen: vrijwel elke professional bleek uit het eerste deel van het interview, waarin ze vrij over een casus konden spreken, al (impliciet) een werkwijze te hanteren die van dergelijke beginselen uitging; in het tweede deel, waarin we expliciet een aantal beginselen van het KKP bespraken, **konden ze zonder moeite inspringen op de formuleringen en er meteen ook nuanceren bij aanbrengen**. Ze beheersten de materie. Het *willen* is daarmee niet het belangrijkste obstakel.
- Het beeld is gevarieerder wanneer het om de antwoorden van opdrachtgevers gaat. Daar spreekt men weliswaar wel de algehele wens uit om mensen adequaat te betrekken bij besluitvorming, om hen de ruimte te geven, maar **opdrachtgevers hebben niet per se de handvatten en ervaring om participatie aan te sturen (of te realiseren wat dit behelst)** – ze leunen hiervoor op de expertise van de participatieprofessional. Dat wil niet zeggen dat ze de professional alle ruimte kunnen of zelfs maar willen geven.
- **De professionals merken bij hun opdrachtgevers vaak dat ze een instrumentele insteek hebben** bij burgerparticipatie: participatie is een manier om draagvlak – oftewel acceptatie – te creëren. Deze professionals (vooral van het type 'belangenbehartiger') wijzen er echter op dat participatie erom draait samen een probleem te definiëren en oplossingen te vinden. Opdrachtgever en uitvoerder *willen* daar (in eerste instantie) iets anders.
- Met andere woorden, we stellen vast (binnen de grenzen van deze kleine steekproef): **participatie is nog niet ingeburgerd in de overheid**. We zien voorbeelden waarin participatie in zekere mate speelbal wordt van politieke ambities, of dat de (gemeentelijke) opdrachtgever niet afdoende tijd (en budget) voor het traject uittrekt. De institutionele context van de overheid kan inderdaad een obstakel vormen voor het toepassen van de beginselen van behoorlijke participatie.
- **Dat uit zich op volgende manieren.** *Participatie als nakomertje*: er wordt pas serieus nagedacht over burgerparticipatie wanneer een project al op de rails staat. *Participatie onder tijdsdruk*: er worden deadlines gesteld waarbinnen er resultaten geboekt moeten zijn. Omdat die deadlines geen rekening houden met participatieve proces, voelen deelnemers zich al snel niet gekend en ontstaat er weerstand. *Participatie zonder personeel*: de taak om participatie te



coördineren wordt bij afdelingen gelegd die daar niet op ingesteld staan en de uitvoering van participatie moet noodgedwongen uitbesteed worden.

- Een belangrijk beginsel is dat (tenminste) elke belanghebbende bij de participatie betrokken wordt. Echter, **overheden en (hun) participatieprofessionals vinden het moeilijk om groepen te bereiken die ver van hun af staan**: mensen uit lagere socio-economische klassen, met een migratieachtergrond, en jongeren worden expliciet benoemd. Onze respondenten hadden hier niet veel oplossingen in de aanbieding. Dit lijkt gedeeltelijk te komen door tijdgebrek (een kwestie van mogen), maar ook door gebrek aan divers netwerk van de professional en effectieve strategieën (een kwestie van kunnen).
- Participatie legt al snel behoeften van burgers bloot waar beleidsmakers niet op ingesteld waren. Wanneer een participatietraject echter zich op een nauwe ("sectorale") vraagstelling concentreert, is er geen ruimte voor de participatieprofessional om onvoorziene behoeften te verkennen en op te pakken, wat tot desinteresse en frustratie bij burgers leidt. Dit is een andere manier waarop de opdrachtgever voor een knelpunt kan zorgen.
- Ten slotte hebben opdrachtgevers (en sommige uitvoerders) **de neiging om conflict te vermijden en "tegenstanders" te weren**. Gemeenten hebben niet de participatie-instrumenten in handen en politieke vertegenwoordigers lijken weinig politieke ruimte te ervaren om in zekere zin op de reset knop van een participatieproces te drukken om open en constructief met het conflict om te gaan.
- **Slechts sommige professionals hebben de ervaring, know-how en de positie om tegenwicht te bieden** aan de neiging om conflict te mijden of een vraagstuk nauw en sectoraal in te steken. Niet alle professionals hebben echter die ervaring of invloed over het proces. Belangrijke voorwaarde is in ieder geval of de uitvoerder relatief onafhankelijk kan opereren ten opzichte van een relatief kleinschalige (ambtelijke) organisatie.
- Ondanks de obstakels die naar voren zijn gekomen in de organisatorische inbedding, zien we in ons onderzoek wel dat **overheden proberen participatie beter te integreren in hun projecten**. Dat is een alleen proces van vallen en opstaan, omdat om participatie te kunnen institutionaliseren, een organisatie weer ervaring en expertise met participatie nodig heeft.
- Ten slotte: verscheidene respondenten gaven aan dat er nog veel te winnen valt voor overheden in hoe ze inspelen op initiatieven van burgers. **Burgerinitiatieven**, gaven ze aan, **zijn ook participatie**. Overheden lijken echter niet goed te weten hoe ze die initiatieven



kunnen ondersteunen en lijken geneigd te zijn prioriteit te geven aan hun eigen initiatieven, ook wanneer burgers en bedrijven alternatieven aandragen.

3. Analyse en aanbevelingen van de respondenten

- De professionals die wij gesproken hebben waren voor het grootste deel bekend met de vuistregels en onderschreven hun belang. **De vertaling naar de praktijk** is echter onderhevig aan de behoeften van een specifieke locatie en de begrenzings van een specifiek participatietraject. Die vertaling **vereist ervaring en inzicht** en er spelen veel van bovengenoemde institutionele factoren mee: en hoe de opdracht wordt uitbesteed en in hoeverre er inzicht is in de benodigde middelen (tijd, geld, expertise, netwerk).
- Of en **hoe er voor participatie wordt gekozen, blijft nog erg afhankelijk van de specifieke situatie, persoon, en politieke wind**. Dit is een andere manier om te zeggen dat participatie nog niet in overheden structureel ingebed in de organisatie is. Zo lang die institutionalisering niet is voltrokken, zullen veel participatieprofessional – of ze nu intern werken of extern ingehuurd worden – voor erkenning en toepassing van beginselen van behoorlijke participatie moeten vechten.
- Inhuren van externe participatie-expertise kan effectief en nuttig zijn. Met name in conflictueuze contexten: wanneer vertrouwen geschaad is, kan een ‘neutrale’ partij beter optreden als begeleider. Er zitten echter wel wat haken en ogen aan. Er bestaat het gevaar dat participatie uitbesteed en daarmee buiten de eigen processen gesloten wordt. De professional zal dan moeten vechten voor inbedding. **Daarnaast kan uitbesteding het gebrek aan in-house expertise in stand houden. Dat is zonde**, want zelfs als het nodig blijft om expertise in te huren, hoe groter de eigen expertise, hoe beter externe expertise ook ingezet kan worden. Niet alle externe expertise is overigens gelijk: uitstekende participatieprofessionals die weinig kennis hebben van de omgeving in kwestie hebben maar beperkte slagkracht.
- Een integrale benadering van een beleidsvraag werkt qua participatie vaak beter dan een sectorale aanpak. **In een integrale aanpak is er ruimte om verschillende vraagstukken op tafel te leggen en samen te nemen**. Een sectorale aanpak staat maar één vraagstuk tegelijk toe. Een integrale aanpak heeft een aantal voordelen. Ten eerste past de dagelijkse woonervaring niet binnen administratieve schotten. Ten tweede kunnen in een open proces



meer perspectieven naar voren komen en uitgewisseld worden, kennis gedeeld en belangen tegen elkaar afgewogen worden. Dat helpt ook om begrip voor elkaar te kweken: het is geen welles-niets discussie meer. Dat kan ook de angel uit polarisering halen. Een integrale aanpak bij de overheid lijkt voor het moment echter eerder uitzondering dan regel.

- De obstakels die de respondenten aandragen leiden eigenlijk elk tot de volgende conclusie. **Aan de voorkant al van een project moet (beter) over participatie nagedacht worden:** met wie, wanneer en met welk doel? Gebeurt dat niet, schiet het proces al snel tekort. Om een greep uit de voorbeelden van de interviews te nemen: dan kan de professional niet de protestgroepen en andere groepen op afstand betrekken; is er geen gedeelde verantwoordelijkheid over het proces; en zal er makkelijk een technisch of inhoudelijk gemotiveerde beslissing doorslag geven op een onderwerp dat meer participatie had behoeft.
- Het beter integreren van integratie in beleidsvorming en ruimtelijke planning gaat om een cultuurverandering die veel voeten in de aarde heeft. **Beleidsmakers en ambtenaren hebben training nodig** om (flexibel) om bewonersinput te verwerken in nieuwe plannen, **en overheden moeten in zekere mate ontschot worden**, omdat die input vaak administratieve afdelingen overstijgt.
- Ten slotte: indien (lokale) overheden actieve burgers meer ruimte bieden om initiatieven te ontplooien moeten ambtenaren meer als professionals, dus autonoom, optreden. **De ambtelijke participatieprofessional zal dan meer als belangenbehartiger van burgers optreden**, om ruimte te creëren voor het initiatief binnen de gemeente. Een groot (bijkomend) voordeel is dat ze veel lokale kennis en netwerk kunnen opbouwen, waar direct op voort kan worden geborduurd, wanneer voor grotere opgaven een formeel participatietraject opgesteld moet worden.

4. Paden voor vervolg

In deze laatste paragraaf doen we een aantal suggesties aan het KKP om de drie aspecten van de uitvoering van participatieprocessen te versterken: het willen, kunnen en mogen. Oftewel: het onderschrijven van de beginselen, het inzicht om ze toe te passen en de relaties waarbinnen de beginselen tot hun recht kunnen komen.

- **Kwestie van willen:** de voorgaande conclusies laten zien dat het niet volstaat als alleen participatieprofessionals de beginselen kennen. De opdrachtgevers moeten er ook bekend mee zijn en begrijpen wat ze impliceren. Wat dat betreft lijkt er nog een wereld



te winnen met educatie. De ambtenaren die we gesproken hebben waren nog zoekende. *Dus een campagne om de verzamelde kennis beter verspreiden (onder gemeenten bijv.) zou de moeite waard kunnen zijn.* Mogelijkerwijs kunnen de participatieprofessionals ook baat hebben bij de formule-achtige geheugensteuntjes van de beginselen. Ten slotte zou bredere bekendheid van de beginselen de standaardisatie van het werkveld kunnen vergroten, wat gesprekken tussen opdrachtgevers en uitvoerders zal vereenvoudigen.

- **Kwestie van kunnen:** Zelfs als participatieprofessionals de beginselen kennen is dat op zich niet genoeg. De beginselen moeten vertaald worden naar de concrete situatie. Daar is een zekere praktische wijsheid voor nodig, die niet uit brochures van informatiecampagnes gehaald kan worden. *Wat deze professionals wel verder op weg zou helpen zijn intervisiesessies.* Intervisie betekent dat gelijken elkaar helpen om oplossingen voor lastige gevallen te vinden. Dus wat doe je wanneer een opdrachtgever met te vage regels voor een traject komt, of dat er teveel druk door belanghebbenden wordt uitgeoefend? Hoe kun je daar op reageren op zo'n manier dat je de beginselen recht doet? Het KKP zou de rol op zich kunnen nemen om (de eerste) intervisiesessies te organiseren.
- **Kwestie van mogen:** wanneer de beginselen minder bekend bij wethouders en ambtenaren, levert dat soms frustrerende situaties op. Eén van de professionals vertelt over een participatietrein die maar doordendert, waar hij zelf ook niet meer vanaf kan springen en waarbij een kritische bewonersgroep het nakijken heeft. Stel daar tegenover een andere professional met een visie, die de gemeente ook durft uit te dagen om daarin mee te gaan (in plaats van een uitvoerder die slechts uitvoert). De vraag is dus binnen welk krachtveld concrete participatietrajecten tot stand komen. Hoe invloedrijk kunnen de beginselen van behoorlijke participatie zijn ten opzichte van andere belangen en perspectieven? Dit is in grote mate de vraag: hoe kunnen we de inburgering van behoorlijke participatie in overheidsinstanties bevorderen? Hoe structureler ingebed, hoe moeilijker het is om participatieprincipes te negeren. We stellen hiervoor twee vragen voor vervolgonderzoek op.



4.1. Vervolgonderzoek

Het krachtveld is het gebied van de intermediaire posities van de participatieprofessional, zoals die door Van der Grift en collega's (2021)⁴ waren geïdentificeerd, met zijn belangenbehartigers, verlichte projectmanagers en technische consultants. Drie typen professionals met verschillende visies over hoe om te gaan met de spanningen in de driehoeksverhouding met opdrachtgevers en burgers. Wij hebben met name gesproken met belangenbehartigers en verlichte projectmanagers. Maar dat zijn geen homogene groepen. Zelfs in onze kleine steekproef zien we al aardig wat variatie. Een lid van het participatieteam van de gemeente, een ambtenaar met meer "sociale" ervaring, een niet-professionele maatschappelijke organisatie, en verscheidene professionele adviseurs. Elke procesuitvoerder neemt in die driehoek weer net een andere plek in. Dat levert ook steeds weer net andere handelingsperspectieven op.

Dit brengt ons tot de eerste onderzoeksvraag. Als we ervan uitgaan dat (lokale) overheden in een (zeer politiek) leerproces zitten om democratie voor de 21^e eeuw bij te stellen door middel van nieuwe vormen van burgerparticipatie, en dat dat leerproces een vallen en opstaan is, **welke rol hebben interne en externe participatieprofessionals dan te spelen in het omvormen van de (ambtelijke) organisatiecultuur, zodat participatie ook daadwerkelijk ingeburgerd kan worden?** Met inburgering doelen we dus op institutionalisering, wanneer elke medewerker tenminste een beetje van participatie afweet, wanneer bij een nieuw veranderproces een ambtenaar het adres van de in-house participatie-expert weet, dat die meteen samen kunnen zitten rondom een checklist en een stakeholder-analyse, zodat die ambtenaar niet veel later met alle relevante betrokkenen een plan van aanpak kan maken. Wat voor verschil maken "belangenbehartigers" en "verlichte projectmanagers" en hoe hangt dat samen met hun (interne of externe) positie? Wanneer is het goed om externe professional aan te trekken en waar is eigen capaciteit nodig? Wat voor invloed kunnen professional intern en extern uitoefenen? En: hoe kunnen we die invloed vergroten? Dit onderzoek kan van een vergelijkbare methodiek gebruik maken als het huidige onderzoek, waarbij er echter meer nadruk ligt op de interne organisatie en de rimpeleffecten van participatietrajecten.

⁴ Grift, E. van de, Cuppen, E., & Spruit, S. (2020). Co-creation, control or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work. *Energy Research & Social Science*, 60, 101323. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101323>



Onze tweede suggestie voor vervolgonderzoek volgt direct uit de observatie dat overheden vaak niet weten hoe ze ondersteuning kunnen bieden aan burgerinitiatieven, hoe ze daarvan kunnen leren en ervan kunnen profiteren. In het bijzonder zijn we namelijk benieuwd **hoe overheden burgerinitiatieven kunnen gebruiken om hun eigen, formele participatietrajecten te verbeteren**. Door ambtenaren de vrijheid en slagkracht te geven om op initiatieven in te springen raken ze beter op de hoogte van wat er (niet) speelt in een omgeving, moeten ze contact maken met collega's uit andere afdelingen, en ontwikkelen ze de (communicatieve en organisatorische) competenties om effectief met burgers samen te werken. Alle kwaliteiten die formele participatie ten goede zullen komen. We stellen daarom een onderzoek voor waar we zowel spreken met initiatiefnemers over hun ervaring in het samenwerken met overheden als met hun contactpunten in de overheid. Daarnaast kan met succesvolle 'casemanagers' gesproken worden om te zien of ze inderdaad bij hebben kunnen dragen aan een andere participatiecultuur in hun organisatie.



5. Bijlage 1: Uitgebreide rapportage

Voor mensen die geïnspireerd willen worden door de voorbeelden, daar meer lering uit kunnen trekken, beter begrijpen waar de aanbevelingen van zojuist vandaan komen. Daarnaast geven in dit deel de onderzoeksdeelnemers ook hun eigen aanbevelingen aan professionals en ambtenaren. Ten slotte bieden ze ook hun reflecties op de 13 beginselen van het KKP. Over waar je zoal op moet letten als je die beginselen wilt toepassen – want elke situatie vereist weer maatwerk.

U leest in dit uitgebreider verslag van de volgende protagonisten.

Casus	Provincie	Domein	Wie
Richtlijnen voor hernieuwbare energie	Noord-Brabant	Energie	Opdrachtgever: Ronald Uitvoerder: Esther
Wijziging bestemmingsplan recreatie tussen natuurgebied en zonnepark	Zuid-Holland	Natuur/publieke ruimte	Uitvoerder: Laura
Omgevingsvisie buitengebied	Gelderland	Energie	Uitvoerder: Wouter
Herinrichting park	Zuid-Holland	Publieke ruimte	Expert interview: Heleen Mees
Burgerinitiatief voor biodiversiteit	Friesland	Natuur	Burgerinitiatiefnemer/ Uitvoerder: Gerard
Overlast provinciale weg	Noord-Brabant	Verkeer	Opdrachtgever: Leonard Uitvoerder: Saskia
Regionale Energie Strategie	Noord-Holland	Energie	Uitvoerder: Albert
Bestemmingsplan wind	Groningen	Energie	Uitvoerder: Mark
Watermanagement	Noord-Brabant	Water	Opdrachtgever: Erwin

5.1. Bevindingen: obstakels

Over de volgende pagina's beschrijven we de obstakels die door respondenten werden geïdentificeerd. Het gaat om obstakels die door verschillende professionals genoemd werden; we mogen dus verwachten dat het thema's zijn die breder spelen dan bij alleen deze respondenten (alhoewel we daar niets met zekerheid over kunnen zeggen).

5.1.1. Gebrekkig besef van wat participatie inhoudt

Verscheidene respondenten stellen vast dat participatie nog niet in ambtelijke apparaten en politieke processen is 'ingeburgerd'. Er wordt wel



van alles aan participatie gedaan, maar soms zonder duidelijk doel voor ogen, soms zonder de gepaste vorm om het beoogde doel te bereiken.

Het is ten eerste niet helder wat participatie moet doen en wat het vermag. Zo wil een gemeente nog wel eens bij een participatieprofessional aankloppen met de vraag: "Hoe krijg ik draagvlak?" Impliciet: hoe zorg ik ervoor mensen dat ze accepteren wat we van plan zijn? Dat is geen goed uitgangspunt voor een participatietraject. Participeren is namelijk niet accepteren, maar meedenken en zo mogelijk meebeslissen. Zoals Saskia het formuleert, **participeren gaat om "een gezamenlijke probleemdefinitie en een gezamenlijke aanpak."** Acceptatie, oftewel consensus, is zelfs niet noodzakelijkerwijs een uitkomst van participatie. Mark zegt over een project waarin een beleidskader voor windmolens werd opgezet:

We moesten continu tegen de raadsleden en wethouders zeggen: verwar participatie niet met draagvlak. Je kunt participeren tot je een ons weegt, maar het is geen draagvlak dat je kweekt. Begrip krijg je misschien wel, misschien het begin van berusting, maar het merendeel zal nog steeds niet willen.

Waar vertegenwoordigers op hopen is dat ze groen licht krijgen van de bevolking. Bij controversiële voorstellen zal dat echter nauwelijks gebeuren. In het ideale geval kan een participatief traject met een oplossing komen waar de overheid of een planbureau nog niet aan had gedacht. Die oplossing, door burgers zelf mede aangedragen, kan dan uiteraard ook op acceptatie rekenen. Mark spreekt in zijn geval over minder ideale gevallen, waar een eerder genomen beslissing van de overheid min of meer vaststaat, maar waar burgers nog wel invloed hebben op hoe de beslissing wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld de realisatie van een windpark. In zo'n geval zullen veel mensen nog steeds niet blij zijn met de beslissing, maar wel berusten in de uitkomst.

5.1.2. Oh ja, ook nog iets met bewoners doen

Een andere belangrijke manier waarop het duidelijk wordt dat participatie nog niet goed ingeburgerd is, is dat er niet aan de voorkant van een project over participatie wordt nagedacht. **Vaak is participatie toch iets waar men gaandeweg pas over nadenkt, als nakomertje.**

Wat ik eigenlijk het vaakst zie, ook al wordt het wel minder, participatie wordt van tevoren niet goed doordacht. Oh ja, ook nog iets met bewoners doen. We moeten iets, de wethouder vraagt het, wettelijke verplichting. Maar niet aan de voorkant. Van, 'Dit is het beoogde proces, wat willen we er eigenlijk mee bereiken?' Zodat je dan bewust de vraag kan stellen: wie moeten we dan op welk



moment met welke methoden laten participeren? Wie is relevant, wanneer?’ Dat is al een heel andere start natuurlijk. (Heleen Mees)

Wanneer deze vragen niet in dat vroege stadium gesteld worden, dan kunnen cruciale stappen niet gezet worden, soms met verstrekkende gevolgen. De participatieprofessional kan dan niet de protestgroepen en andere groepen op afstand bijtijds of überhaupt betrekken; kan er daarmee geen gedeelde verantwoordelijkheid over het proces ontstaan; waardoor acceptatie van het resultaat ook bemoeilijkt wordt; zal er makkelijker een technisch of inhoudelijk gemotiveerde beslissing doorslag geven op een onderwerp dat later controversieel blijkt en dus meer participatie had behoeft.

We zullen voorbeelden hiervan in dit rapport tegenkomen. Op dit moment is het echt goed om langer stil te staan bij *waarom* participatie niet de vorm krijgt die het zou moeten, waarom het toch vaak een nakomertje is.

5.1.3. De opdrachtgever maakt te weinig ruimte...

Al aan het begin van het traject worden beslissingen gemaakt die voor krapte zorgden in het participatietraject. **Tijdsdruk is één van de grootste boosdoeners**, volgens Laura.

Ik zie dat mensen best teleurgesteld zijn in de (gemeentelijke) overheid, en zijn daardoor ook wantrouwend. En, als ik van de projecten uitga die wij doen, is dat toch vooral teleurstelling over het proces, meer dan over inhoudelijke beslissingen. Dat mensen niet zijn geïnformeerd, dat het ineens heel snel moet, van ineens is er een deadline. Dus dat de participatie veel te laat wordt ingestoken. Twee jaar eerder had het prima geweest, maar nu opeens moet er een besluit komen waar nog niemand over na heeft gedacht. Dat zijn vaak de triggers. (Laura)

Zij is niet de enige die deze observatie maakt. Dit probleem komt in een aantal voorbeelden uit andere interviews terug.

5.1.4. ...want uit politieke overwegingen is snel resultaat gewenst...

Zo spraken een aantal respondenten over **krapte die ontstond omdat er vanwege politieke overwegingen op een zo'n kort mogelijk termijn resultaat gevraagd werd**. Die overwegingen hadden te maken met politieke ambities van een partij en het mandaat zijn daarvoor hadden gekregen, met behoefte om iets vóór naderende verkiezingen te kunnen laten zien, of omdat er brandjes geblust en controverses gesust moesten.

De RES [Regionale Energiestrategie] in Den Dam begon op zich nog wel aardig; burgers konden input geven over windmolens en zonnepanelen, maar opeens sloeg de wind om en ging het eigenlijk



op niet verklaarbare wijze alleen nog maar om zoekgebieden voor windmolens. Hetzelfde gebeurde recentelijk met de bezinningspauze die de wethouder had ingelast (na stevige protesten): bedoeld om wat ruimte te creëren staat ook daar weer heel veel druk op omdat ook de wethouder het liefst vóór de nieuwe verkiezingen weer een nieuw geslagen piketpaaltje kan laten zien. (Albert)

Naar aanleiding van alle ophef is er daarom naast de RES ook een apart burgerinitiatief ontstaan in een buitenwijk, een soort denktankje van bewoners die zich specifiek met de windmolenopgave zal bezighouden. Zij hanteren een andere insteek dan die van RES zelf: er worden daar namelijk expliciet uiteenlopende perspectieven samen aan tafel gebracht. Maar ook daar ontstond weer conflict met de RES vanwege de druk die door de laatste op het proces gezet werd.

De clash met de RES ontstond meteen al bij de eerste inhoudelijke bijeenkomst: de RES had namelijk aangegeven dat ze graag de "heikele punten" wilde ophalen bij de groep (zoals was bedoeld in de bovengenoemde bezinningspauze), zodat het een beetje als een klankbord zou kunnen functioneren. Maar dat ging helemaal niet goed: de vertegenwoordigers van de RES gaven aan dat ze meteen al de volgende week een aantal dingen op papier wilden zien, waar de groep zich nog helemaal niet klaar voor voelde. Daardoor hebben ze maar gekozen om de groep te ontkoppelen van de RES. Alleen, daardoor is wel het vraagstuk ontstaan hoe de resultaten van hun initiatief opgenomen zullen worden door de gemeente Den Dam en de RES. (Albert)

5.1.5. ... of er is niet genoeg personele capaciteit en expertise

Nauw verbonden met de status van participatie als nakomertje is het gebrek van personeel dat er (structureel) op wordt gezet. Alhoewel het mogelijk is participatietrajecten strategisch afgeknepen worden, reppen de professionals daar niet over. Net zo waarschijnlijk is dat bestuurders simpelweg niet erkennen dat participatie specialistische ervaring nodig heeft, en dat het (zeker aan het begin) tijd nodig heeft.

De gemeenteraad had niet de tijd ingeruimd dat het traject nodig had. Daardoor zijn er waarschijnlijk stappen overgeslagen en ontstond er druk op de ambtenaren, die op een gegeven moment ook niet meer de kwaliteitszorg konden opbrengen die het proces eigenlijk wel nodig had. Het was eigenlijk ook gewoon een té groot traject, er moest teveel gebeuren binnen het korte tijdvak dat ervoor was ingeruimd. Dat leverde vertragingen op, werkdruk, en



spanningen tussen projectleider en uitvoering. Het bracht ook onze andere (wettelijke!) taak in de knel, namelijk om serieus om te gaan met burgerinitiatieven en bedrijven, dus te werken in reactie op wat samenleving wil doen, en daar richting en ondersteuning bij bieden. (Wouter)

Ondertussen in Den Dam geeft Albert dat tekortkomingen in de participatie niet eens van gebrek aan politiek wil per se is, maar "een structurele personele kwestie" is.

De gemeente werkt vaak door middel van inhuur van externe krachten, die misschien wel relevante expertise hebben, maar vaak beperkte kennis van, of binding met, de stad hebben. Dat zijn vervolgens ook weer vaak kortere contracten, want ze zijn gebaseerd op projecten, en dus na een paar jaar loopt dat weer ten einde en dan valt de opgedane ervaring weg. Dat betekent ook dat wanneer gebiedsteams aan de slag moeten ze vaak niet zelf de nodige expertise hebben en dan dus weer moeten leunen op ingehuurde kennis of moeten voortbouwen op het werk van burgerinitiatieven van andere civiele organisaties. En dat kost natuurlijk allemaal klauwen met geld. (Albert)

Dat wrekt zich op ook op gebied van participatie.

Als gevolg van personeel tekort zie je een gebrek aan visie, aan strategie voor participatie bij de directie duurzaamheid. Participatie is een beetje een restcategorie, waar mensen met verschillende taken vervolgens in ondergebracht worden, zoals bij communicatie of administratie. (Albert)

Het gebrek aan visie vertaalt zich dus naar magere participatiepraktijken. De RES leek lange tijd het participatieprincipe te hanteren: "als er maar mensen zijn" (Albert); ze leken liever samen te werken met grotere partijen in plaats van bewoners; en ze konden niet adequaat reageren op inhoudelijke vragen van burgers, hun zorgen erkennen, waardoor ze, zeker voor die burgers, zich leken te verschuilen achter procedurele uitvluchten. We zien gelijkaardige, magere participatiepraktijken in het volgende voorbeeld uit Zevendoorn. Voor een groots ingestoken traject voor een nieuwe omgevingsvisie werd daar wél in het begin een participatieplan opgesteld. Dat plan slaagde er op een paar cruciale momenten niet in de relevante belanghebbenden te betrekken. Zo werden in het allereerste begin een select aantal "relevante" partijen speciaal uitgenodigd om zich over de startnotitie voor de nieuwe omgevingsvisie te buigen. Bewoners naast het gebied waar zich vrijwel alle plannen voor de duurzame energieopwekking concentreerden kregen deze uitnodiging niet. (Het feit dat ze het dichtst bij de te realiseren infrastructuur woonden kwalificeerde



hen dus niet als “relevant”.⁵) Zij kwamen daardoor later eigenlijk voor een voldongen feit te staan omdat de startnotitie verregaande op opdracht had bepaald. Voor die bewoners was dat onrechtvaardig.

Uit het interview bleek niet of dit een staaltje doordrukken van een politiek belangrijk project was of dat de opdrachtgever en de ingehuurde professionals hier meer een gebrek aan besef toonden van wat participatie behoeft, wat er nodig is om burgers een gelijkwaardige stem als institutionele deelnemers te verschaffen. De evaluatief achteraf was het bureau niet over de vereiste participatie-expertise beschikte.

Je zou hopen, zegt Heleen Mees hierover, dat grote gemeenten, die hun eigen participatieteams hebben, tenminste de kans creëren om ervaring en expertise op te bouwen en dat op den duur die expertise ook wordt ingezet door andere departementen. Maar, waarschuwt ze, die kans hebben kleinere gemeenten niet eens. Die moeten maar doormodderen, met weinig training en ervaring. De meeste gemeenten zullen best met goede bedoelingen participatie organiseren, maar zonder daar de capaciteit voor te hebben. “Vooraf een gebrek aan ervaring en kennis, van ‘hoe doe je nou zoiets?’”

5.1.6. Een participatievraagstuk wordt niet integraal aangepakt

Een obstakel van een andere institutionele orde is de manier waarop het overheidsapparaat is ingericht. Die sluit niet altijd aan bij hoe mensen hun fysieke leefomgeving in haar dagelijkse verbanden ervaren. Die ervaring houdt zich namelijk niet aan toevallige bestuurlijke schotten.

Je kunt een vraagstuk niet heel sectoraal oplossen. Dat is juist zonde. Dan krijg je ook al snel een welles-niets discussie. In mijn ervaring met dorpsontwikkeling denken mensen ook helemaal niet in hokjes. Ze denken zelf al integraal. Voor mensen is het vrij logisch om breder mee te denken. Zelfs al als je het als overheid over één onderwerp wilt hebben, halen zij er al vaak van alles bij. (Saskia)

Een integrale aanpak en betrokkenheid van een overheid lijkt voor het moment echter eerder uitzondering dan regel.

Neem het proces om een nieuwe omgevingsvisie voor Zevendoorn te realiseren. Dat kwam in een stroomversnelling na (heftige) kritiek dat...

het provisorisch beleidskader te nauw was ingestoken. Het nieuwe kader moest dus met name op meer integrale wijze belangen, functies, en waarden kunnen afwegen tegen elkaar. (Wouter)

⁵ Nabijheid wordt breed erkend als een belangrijke factor bij burgerparticipatie (zie bijv. (Devine-Wright et al. 2018))



Enkele respondenten boden hun reflecties over waarom een integrale aanpak zo'n uitdaging lijkt voor overheden.

Een ander groot thema is de verkokering van het verduurzamingsveld: zo zijn er aparte teams voor de RES en voor zonne-energie. De verkokering is ook gepaard gegaan met de centralisering van het stadsbestuur. Als je op wijkniveau actief en met echte bevoegdheden kunt opereren, kun je veel slagvaardiger zijn. (Albert)

Schaalvergroting heeft zich de afgelopen decennia op veel plekken voltrokken – denk aan fuserende gemeenten, scholen en woningcorporaties. Dat heeft wellicht consequenties gehad voor hoe dicht (politieke) instellingen op burgers zitten. Eén van onze geïnterviewden, een wethouder van een dorp dat samen met twee andere gemeenten zo zelfstandig mogelijk wil blijven functioneren, hebben we hierover bevraagd. Hij herkende dit niet meteen, maar zag wel bij de nieuwe generatie ambtenaren, die zijn 'opgegroeid' in het nieuwe centrale kantoor, dat die veel minder kennis hadden over de dorpen.

Dat het moeilijk lijkt om integrale consultaties op touw te zetten heeft ook te maken met het eerdergenoemde gebrek aan personele capaciteit.

Een groot obstakel bij de overheid is dat ambtenaren niet de kans krijgen om hun disciplinaire oogkleppen af te zetten, overladen als ze zijn met taken, verantwoordelijkheid, gebonden aan procedures die hun afdeling eigen zijn, die ook weer houvast bieden in woelige tijden. (Gerard)

5.1.7. Twee pogingen om integraal te werken

Ter illustratie stellen we twee trajecten tegenover elkaar waar bij beiden voor een integrale opzet werd gekozen. Het eerste traject is al voorbijgekomen: de nieuwe omgevingsvisie voor Zevendoorn. Een integrale visie moest immers de eenkennige voorlopige visie vervangen. Het tweede traject stamt uit Oisterbeek, waar ophef en ruzie was ontstaan over en plan om doorgaand verkeer naar het buitengebied om te leiden. Saskia was betrokken bij het ontwerp van de consultatie. Ze legt uit: als je een integrale omgevingsopdracht bespreekt, dan stel je mensen in staat om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. De verschillende achtergronden, ervaringen en expertise van mensen komen dan ook tot hun recht, want iedereen kan een stukje van de olifant laten zien.

Via een "research community" – een groep van zo'n 75 mensen die zich een week lang online gezamenlijk over een aantal scenario's bogen, waarin niet alleen maar het verkeer maar ook andere door burgers zelf gerapporteerde zorgpunten werden waren meegenomen – moest, net



zoals in de Indiase parabel over de blinde mannen en de olifant, het totaalplaatje gezamenlijk tot stand komen.

Zelfs bij lokale aangelegenheden is de kennis die mensen hebben uiteindelijk beperkt. Daar ligt dan ook de waarde van zo'n werkvorm als de research community: daarin worden mensen geconfronteerd met nieuwe informatie, of andere perspectieven van het hunne, zodat ze opnieuw hun mening kunnen evalueren en eventueel bijstellen. Dat bleek dus heel goed te gaan in dit schijnbaar toch heel gepolariseerde dorp: mensen konden zien hoe beslissingen over het ene aspect effect zouden hebben op andere aspecten, en dus holistisch of systemisch nadenken over voors en tegens, belangen van iedereen mee te wegen. (Saskia)

Ironisch is dat juist in Zevendoorn – waar een meer integrale aanpak expliciet het doel was van de nieuwe omgevingsvisie – het proces op dit aspect is tekortgeschoten. Het stadsbestuur en het landschapsbureau hebben wel alle ambities (op gebied van natuur, recreatie, energie) tegelijkertijd in ogenschouw willen nemen, maar er is geen afweging van die ambities tegen elkaar geweest. Zo bleek na een ruimtelijke studie er maar één plek – ter zuidwesten van de stad – voor energie-infrastructuur. Het was mogelijk geweest om af te vragen of de ambities wel gepast waren, en daar burgers over te bevragen, bijvoorbeeld met behulp van scenario's met verschillende accenten of waardenprioritering. Maar in plaats daarvan werd besloten dat al die ambities dan maar *daar* gerealiseerd moest worden. Vervolgens, op de dag dat mensen commentaar konden geven op de plannen, was de participatie verkokerd – mensen konden zich voor thematische tafels opgeven. Mede daardoor (en mede door verstoring van nog geplande consultatie door Covid-19 maatregelen) werden de mensen die 'tegen' waren geïsoleerd, aan de 'energie'-tafel, met een ambtenaar tegenover hen die niets kon aanvangen met hun punten van kritiek (waarvan de ambtenaar erkende dat die (op zich zinnig waren).

5.1.8. In gepolariseerde situaties worden 'tegenstanders' het liefst geweerd

Bepaalde groepen worden soms genegeerd of actief geweerd in de hoop om het participatieproces te beschermen, of om toch maar voorgang te kunnen boeken. Soms spelen persoonlijke ergernissen en verstoorde relaties hierbij ook een rol. De strategie werkt echter al snel contraproductief. Sterker nog, Oisterbeek laat zien dat door tegenstanders een kans te geven om mede het proces vorm het proces zelfs versterkt kan worden.



In Oisterbeek zagen we al in dat zeker mogelijk is om gepolariseerde partijen bij elkaar te krijgen en constructief een oplossing laten bedenken: belangrijke voorwaarde daarvoor was dat iedereen mee kon denken over het ontwerp (en gaandeweg bijstellen) van het proces en uiteraard dat iedereen de kans krijgt om inhoudelijke input te geven. Die twee moesten vervolgens strikt van elkaar gescheiden worden en de grens ook actief ervan bewaakt worden. Procesbijeenvakkomsten gingen niet over inhoud en bij inhoudelijke bijeenkomsten mocht er niet op de man gespeeld worden om een bepaald perspectief af te serveren.

Laten we nader bekeken hoe ze het in Oisterbeek voor elkaar gebokst hebben en hoe het in Zevendoorn juist op de klippen liep.

5.1.9. Zevendoorn

Zoals gezegd werd in Zevendoorn de wens om integraal naar de omgeving te kijken niet goed verwerkt in het proces. Op basis van een ruimtelijke studie werd geconcludeerd dat alle ambities op het gebied van duurzame energie maar op één gebied konden en daarom moesten worden gerealiseerd. Van een openbare afwegingen van kosten en baten van die keuze was geen sprake.

Die beslissing om het zuidwesten van de stad tot energiegebied te maken was vooral technisch én minder doorzichtig. Het was eigenlijk een slimme vondst [van het planningsbureau en de wethouder] zonder echte input van belanghebbenden. We hebben ons klem geluld met al onze ambities die we allemaal wilden realiseren en die toen zo mooi in dat ene gebied leken te passen. (Wouter)

Maar eenmaal die beslissing gemaakt kon – voor het gevoel van de projectleiders in de gemeente – daar niet meer op terug worden gekomen. Maar de bewoners die zich verenigd hadden, die hadden nooit het gevoel dat ze serieus hierover gehoord werden.

Er ontstond het patroon dat de 'tegenstanders' eigenlijk steeds terug wilden komen op de richting die was gekozen. Die wilden ze in vraag kunnen stellen. Men voelde zich niet gehoord in dat fundamentele debat. Voor een ambtenaar zoals ik was dat moeilijk; ik had de opdracht om de richting in groter detail uit te werken, dus ik had het gevoel van "dit is een gepasseerd station". (Wouter)

Die dynamiek herhaalde zich gedurende het hele traject.

Toen het hoofdlijnenrapport uitkwam na de publieke consultatie, is er nog commentaar verzocht van de belangrijkste groepen, maar toen is er niet veel meer gewijzigd. Je zoekt (als gemeente, ontwerp bureau) eigenlijk alleen nog maar een kwaliteitslag – er is



enorm veel werk daarin gestoken – dus fundamentele discussie kunnen dan niet meer gevoerd worden. Maar het commentaar dat we via de publieke inzage kregen was vooral van die laatste aard, dus ja, daar hadden we wat dat betreft niet veel aan. (Wouter)

In dit geval is er dus óf een gebrek aan besef over wat behoorlijke participatie behelst en behoeft (een kwestie van 'kunnen'), óf was er dat besef wel, maar is er geen gevolg aan gegeven vanwege andere belangen ('willen').

5.1.10. Oisterbeek

Dit is dus anders aangepakt in Oisterbeek. Nu moet gezegd, het was op het moment dat onze respondent daarbij betrokken wel al wel duidelijk wie de "voor-" en wie de "tegenstanders" voor het omleiden van het verkeer waren. In Zevendoorn had men dat eerst nog moeten voorzien. Maar dat het bekend is wie de protestgroepen zijn, maakt het op zich nog niet makkelijker voor bestuurders om hen erbij te betrekken. Saskia heeft zich hard moeten maken om een luide actiegroep in Oisterbeek er vanaf het begin te betrekken, en wel bij de klankborggroep. Die groep zou zich over de uitwerking van de hele consultatie buigen.

Het idee is om vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke organisaties plaats te laten nemen, zoals verenigingen, of scholen, of zoals in dit geval ook een actiegroep. Deze klankbordgroep zou alleen maar over het proces gaan, en niet over de inhoud. Dus alleen over hoe de bevolking zou worden gevraagd over hun mening, bijvoorbeeld. (Saskia)

De lokale overheid had in eerste instantie moeite met het idee de actiegroep hierbij te betrekken:

Nu was het zo dat de mensen die geselecteerd werden of uitgenodigd werden voor de klankgroep gedeeltelijk werden voorgedragen door de gemeente. De gemeente wilde aanvankelijk de actiegroepen weren uit de klankgroep, met name de actiegroep die zich tegen de rondweg verzette. Maar als deze groep zich dan waarschijnlijk toch uitgesloten zou voelen, dan zouden ze waarschijnlijk op een andere manier de uitkomst van het proces blokkeren, door bijvoorbeeld te procederen bij de Raad van State, op basis van de claim dat het proces niet eerlijk is geweest. Dus is de gemeente overstag gegaan. (Saskia)

Dit maakte het overleg, zoals gevreesd door de gemeente, er niet makkelijker op – de vertegenwoordiger van de actiegroep moest in de eerste bijeenkomsten meermaals tot de orde werden geroepen. Maar het maakte het proces wel beter. Er vonden ook stevige inhoudelijk discussies



plaats over de precieze uitvoering van het participatie plan. Die hebben het proces uiteindelijk robuuster gemaakt, door bijvoorbeeld neutralere vragen te stellen aan bewoners bij een eerste, ludiek ingesteld rondvraag.

Dat mensen via de klankgroep kunnen meedenken kost misschien wat extra tijd, maar het is belangrijk omdat het traject daardoor iets van het dorp wordt, waar ze zelf in geïnvesteerd hebben, waar ze verantwoordelijkheid voor voelen of anders gezegd: eigenaarschap bij voelen. (Saskia)

Het helpt in dergelijke gevallen om een onafhankelijke partij te hebben die het proces leidt, omdat moderatiepogingen van bijv. de overheid sneller zullen worden ervaren als pogingen om de mond te snoeien (wanneer vertrouwen al is geschaad). Voor meer over deze afweging: zie "[Inhuren van externe partijen](#)".

5.1.11. Het is moeilijk om sociale afstanden te overbruggen

We hebben al eerder gezien dat overheden het vaak makkelijker vinden om in conclaaf te gaan met institutionele partijen of grotere bedrijven. Het is ook makkelijker voor overheden en bepaalde maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven om elkaar te vinden. Van de andere kant is het juist extra moeilijk om burgers te bereiken die sociaal ver van overheden en (hun) participatieprofessionals af staan: mensen uit lagere socio-economische klassen, met een migratieachtergrond, jongeren, of mensen die *tegen* (eerder voorgestelde veranderingen) zijn.

Zo was het in Oisterbeek, dat hier verder toch aangehaald is als een voorbeeld waarin veel goed gedaan en gegaan is, toch moeilijk om jongeren (en met name tieners) te betrekken.

Die voelen zich toch niet direct aangesproken, ook al gaat het toch echt over zaken die hen wel aangaan, zoals in dit geval bijvoorbeeld hoe de fietspaden zouden lopen. Dat is ook niet uniek aan Oisterbeek. (Saskia)

Saskia benoemde ook expliciet mensen met een migratieachtergrond.

Participatie wordt ook bemoeilijkt wanneer de taalvaardigheid niet groot is. Zo'n participatieproces is het toch heel erg talig: lezen, vertellen, opschrijven staat centraal. (Saskia)

Laura onderschreef de suggestie van Gerard (die we aan haar voorlegden) dat het belangrijk is om een zo divers mogelijke groep bij het proces te betrekken, maar ze voegde er onmiddellijk aan toe dat dat heel erg moeilijk is. Je zit toch vaak met de *usual suspects*, de mensen van "tijdadel", zij die weelderig tieren in beschikbare tijd.



De respondenten hebben hier niet veel antwoorden op. Heleen Mees was in haar onderzoek één voorbeeld tegengekomen van een relatief succesvolle coping strategie. Om een wijk, waar veel mensen woonden van lagere socio-economische klasse en/of met een migratieachtergrond, te betrekken bij de herontwikkeling van een park, werd een sociaal werker ingehuurd die al bekend was met de wijk. Hij ging regelmatig de buurt in om daar ervaringen en perspectieven op te halen, en in zoverre hij mensen niet kon overtuigen om ook bij bijeenkomsten te zijn, dan kon de sociaal werker zo in ieder geval de buurt vertegenwoordigen.

Van ambtenaren of participatieprofessionals van de overheid die zo direct met beide voeten in de samenleving staan lijken er echter niet genoeg te zijn. Hier gaat de laatste paragraaf in dit hoofdstuk over.

5.1.12. (Lokale) overheden weten vaak niet hoe actieve burgers ruimte te geven

Bij dit laatste obstakel gaat het niet direct meer over processen die een participatief besluitvormingstraject in de weg staan. Het gaat meer om 'meebewegen' met initiatieven die *door burgers* zijn ingezet. Toch werd in verschillende interviews het onvermogen van de overheid in deze als een obstakel ter sprake gebracht.

Het volgende relaas geeft een indruk van waar we het over hebben.

We wilden de teloorgang van biodiversiteit in het landbouwgebied aan de kaak stellen. We zagen dat de overheid niet in staat was om deze ontwikkeling een antwoord te bieden. We hebben vervolgens 3 jaar besteed aan het organiseren van dialogen, een plek geven aan wetenschappelijke inzichten, om in kaart te brengen wat eigenlijk het probleem is en wat mogelijke oplossingen zouden kunnen zijn. Nou, de overheid stelt dit soort initiatieven best op prijs en omarmt ze zelfs, maar het probleem is dat ze er vervolgens geen middelen voor beschikbaar stelt. Alsof ze niet wil erkennen hoeveel inzet, doorzettingskracht en uithoudingsvermogen, tijd en moeite ervoor nodig is om zoiets op poten te zetten en gaande te houden. We hebben hier eigenlijk een onmogelijke hoeveelheid tijd ingestoken. (Gerard)

Ook in het volgende voorbeeld kreeg een initiatief geen praktische ondersteuning van de overheid:

Nu is het zo dat de overheid eigenlijk bepaalt wanneer en wat er gaat gebeuren in een bepaalde wijk: zo hebben ze besloten om eerst de kwetsbare wijken van het gas af te halen, misschien om politieke redenen, en misschien omdat ze dan "op schaal" konden werken, samen met de woningcorporaties. Maar dat is dus erg top down en



zoals hier in de buurt al is gebleken werkt dat niet goed. Ondertussen heb je hier ten zuiden van ons hebben een coöperatie en verschillende anderen partijen, zoals de woningbouwcorporatie, woningeigenaren, het waterbedrijf, wel de wil om daar een warmtenet aan te leggen. Daar zit dus beweging, maar er is nog wel wat ondersteuning nodig van de gemeente. Maar die hebben dus hun handen vol aan de top down gestuurde transitie in de kwetsbare wijken. (Albert)

Van participatieprofessionals vraagt deze manier om 'participatie' vorm te geven wel iets anders. Van (inhoudelijk werkende) ambtenaren vraagt het ook andere vaardigheden. Minder technisch gestuurd en sturend en meer 'meebewegen' en kanaliseren van sociale besluitvorming.

Met name de technische ambtenaren vinden het moeilijk om dit goed te doen. Ze komen uit een ambtelijke cultuur van 'wat ontworpen wordt, wordt ook uitgevoerd'. Als ze iets willen of moeten doen met de input van betrokkenen, dan maken ze daarom best nog wel wat fouten. Niet goed de keuzes structureren, slecht informeren (over gemaakte plannen of over de mogelijkheden voor nog te maken plannen), en zich onwillig opstellen naar (afwijkende) wensen van bewoners. "Denken in mogelijkheden" komt niet iedereen natuurlijk. (Leonard)

5.2. Aanbevelingen

Grotendeels op basis van de obstakels die we in het vorige hoofdstuk hebben besproken, hebben onze respondenten ook aanbevelingen gedaan. Er vallen ook enkele aanbevelingen direct af te leiden uit hun relaas. Het gaat dus in dit hoofdstuk dus niet om aanbevelingen die wij onafhankelijk als DuneWorks hebben opgesteld. Zie daarvoor de Conclusie.

5.2.1. Succes staat of valt met commitment van bestuurders.

Een goed begin van een project betekent dat er besef van wat participatie vermag (correcte verwachtingen) en wat er voor nodig is (aan tijd en personele investering). Dus een proces begint goed dat participatie geen draagvlak voor voorgenomen plannen hoeft te creëren of dat bestuurders akkoord gaan dat *iedereen* betrokken wordt, ook de lawaaiige 'tegenstanders'.

Nemen we het volgende voorbeeld. In Zuid-Holland moest er een herbestemming komen voor een recreatiegebied. Mountainbikers waren door een zonneweide verstoten naar een belendend gebied dat dicht tegen een beschermd natuurgebied aan schuurde. De wethouder had



beloofd dat die herbestemming er zou komen, maar in het natuurgebied vreesde men voor verstoring van de dieren. De exploitant van de zonneweide schakelde toen een bureau in om alle betrokken organisaties en overheden om tafel te krijgen.

Het werd gedurende de bijeenkomsten eigenlijk steeds duidelijker dat het grote probleem was dat de wethouder eigenlijk het besluit al had genomen over wat er moest gebeuren met dat stukje weide. In eerste instantie hebben we dit niet bovenaan de agenda gezet, omdat we toch eigenlijk ook hadden begrepen dat dit niet ter discussie stond voor gemeente, en er andere (inhoudelijke) vragen ook op tafel lagen. Echter, toen de mountainbikevereniging nog eens zeer expliciet aangaf dat zij eigenlijk ook niet deze beslissing wilden, maar dat zij liever met goede samenwerking in het omgevingsproces door wilden met alle partijen, toen hebben ze besloten om gezamenlijk een advies uit te brengen aan de wethouder om het aangekondigde besluit niet te nemen. Toen de wethouder daarover hoorde, heeft hij toegestemd. En daarmee verdween het zwaard van Damocles boven de bijeenkomsten van de 15 plus partijen. Gezien de welwillendheid van alle kanten om een gezamenlijke oplossing te bedenken zijn ze vervolgens aan de slag gegaan met de inhoudelijke vragen die verkend moesten worden en zijn ze nu bezig met het juridische proces correct en met aandacht voor alle belangen te doorlopen. (Laura)

In dit geval was er aanvankelijk dus geen echt commitment van de wethouder voor het proces, geen acceptatie van wat participatie betekende (namelijk gedeeltelijk de controle loslaten). Evaluerend zegt Laura:

Wij beschouwen ons werk als ruimte scheppen. In dit geval ontstond die ruimte pas toen de wethouder een eerder genomen beslissing terugdraaide. Om preciezer te zijn: toen de aankondiging van een te nemen beslissing werd teruggedraaid. Daardoor ontstond er inhoudelijk ruimte voor de verschillende partijen om ergens aan te werken, maar het verhielp ook veel leed dat er eerder de oorzaak van was geweest dat een aantal partijen niet mee wilde werken aan de bemiddeling. Die partijen vonden dat de wethouder eigenlijk zijn boekje te buiten ging door op de (inhoudelijke) feiten vooruit te lopen.

In Veeghlo, waar er een beleidskader moest worden opgesteld voor hoe met aanvragen voor hernieuwbare energie-installaties op boerenland om te gaan, was er wel commitment vanuit de gemeente voor het participatieproces, maar nog geen besef over wat dat betekende. De



(nieuwe) afdeling Duurzaamheid had nog maar weinig ervaring met participatie.

Wat ik bij mezelf gemerkt heb is dat participatie voor mij, nou ja, misschien heel kort door de bocht gezegd een afvinklijstje is geweest. Ik moest nog doorgronden wat je met participatie kunt bereiken en waarom het belangrijk is. (Ronald)

Daardoor werden de voorstellen van de participatieprofessional voor het consultatieproces grotendeels overgenomen, maar de gemeente wist niet goed wat ervan te verwachten en dus ook niet hoe mensen het best ervoor te benaderen. Hoofd van de afdeling Ronald gaf aan dat dat eigenlijk nog steeds niet heel duidelijk is, maar na twee "procesparticipatietrajecten" (zoals de consultatie over het beleidskader voor duurzame energieprojecten) is één van hun voornaamste vragen hoe bewoners een actievere rol op zich kunnen nemen. Met andere woorden: ze hopen vooral zich beter te bekwamen in participatievraagstukken. Zijn advies voor overheden is om participatie structureel in te bedden d.m.v. training en coördinatie door participatie-afdeling. "Zo belangrijk is participatie", weet Ronald zich nu.

5.2.2. Inhuren van externe partijen

Inhuren van externe participatie-expertise kan effectief en nuttig zijn.

- Onafhankelijkheid is belangrijk in conflictueuze contexten: wanneer vertrouwen geschaad is, kan een 'neutrale' partij beter optreden als bemiddelaar. In Oisterbeek was het duidelijk dat een externe partij goed was omdat er een lange geschiedenis was van conflict, van eerdere afgeblazen pogingen om tot een beslissing te komen. In het recreatiegebied was het ook goed dat in verstoorde relaties een externe partij het proces leidde, ook al kon het bureau pas echt het vertrouwen in het proces winnen toen ze zich echt onafhankelijk ten opzichte van het stadsbestuur opstelden (door de beslissing over herbestemming in vraag te stellen).
- Sommige projecten vragen meer expertise of capaciteit dan een organisatie in huis heeft.
- Kan helpen inschatten: wat hebben wij als organisatie nodig om die gesprekken aan te gaan? Hebben we dat ook in huis en kunnen we daar de tijd voor maken? (Om die inschatting te maken is wel tenminste een basiskennis nodig van participatie – wat het kan doen en waar het goed voor is)

Dan zijn er de nadelen.

- Het is duur om mensen extern in te huren. Soms is dat kostenplaatje misschien goed te verdedigen, omdat zeker voor



kleinere organisaties een toegewijde medewerker voor dit soort zaken misschien duurder zou zijn. Voor de incidentele grote participatietrajecten of vastgelopen projecten is het dan beter om een professional daarvoor in te huren.

- Er is het gevaar dat participatie gecompartmentaliseerd wordt. Dat wil zeggen, dat de uitbesteding ook een verwijdering betekent uit de besluitvorming, die door de direct betrokkenen wordt voortgezet. De inbreng van de deelnemers krijgt dan geen plek meer. Een goede professional zal weten te vechten voor inbedding indien nodig, maar *het helpt als er een basis aan participatie-capaciteit binnen de organisatie is, die als partner kunnen optreden voor een externe partij en die binnen de organisatie een duidelijk mandaat heeft. Dat kan gaan om een heel team in een grote gemeente of een enkele persoon die bijtraaint om collega's tot raad te kunnen staan.*
- De onafhankelijkheid komt soms ook met onwetendheid. De professional weet dan minder goed de weg, zowel naar de bewoners als naar de bestuurders en ambtenaren, waar de resultaten uiteindelijk moeten landen. Erwin, die in het waterschap werkt, vertelt daarom dat als "externe partij" ze soms liever met participatie-uitvoerders werken die zelf ook een stakeholder zijn, omdat dan zelf onderdeel van die plek zijn en mensen dus kennen, gevoel hebben voor lokale verhoudingen. Om diezelfde reden had Ronald van Veeghlo daarom ook Esther ingehuurd, die uit de buurt is. *Wellicht kan het KKP een rol spelen in het opzetten van een structuur, waarin zulke partijen, indien ze niet veel kennis of ervaring met participatie hebben kansen krijgen zich verder te professionaliseren als participatie-experts.*

5.2.3. Omgaan met polarisatie

Het kan er heftig aan toegaan, bij burgerparticipatie. Soms gaat het om gevoelige onderwerpen met potentieel grote gevolgen voor betrokkenen, soms zijn er een voorgeschiedenis die partijen tegenover elkaar heeft gesteld. Uit de interviews komen enkele suggesties naar voren over hoe dergelijke gepolariseerde situaties aangepakt kunnen worden.

Saskia benadrukt dat de praktijk van het argumenteren, en de waarden en emoties die daarbij uitgedrukt kunnen worden, net zo belangrijk als en misschien zelfs belangrijker dan de 'belangen' van individuen en groepen. Een participatieproces gaat er uiteindelijk toch om met elkaar te kunnen samenwerken, begrip voor elkaar krijgen. Dat gaat verder dan afwegen van belangen. Dat is een sociaal proces met meerdere facetten.

Het succes van een participatietraject, in het bijzonder bij gevoelige zaken, hangt daarom in belangrijke mate af van (subtiel) emotioneel werk van



participatieprofessionals – ze moeten van emoties van een deelnemer kunnen inschatten, daarop afstemmen of juist tegengas geven, ruimte voor een partij maken of juist op cruciale momenten apart nemen. Die vaardigheden kunnen op kritieke momenten het verschil betekenen tussen het uiteenvallen van een traject of het samen doorzetten.

Naast dit emotionele werk is het toch ook behulpzaam als men binnen korte tijd een inschatting kan maken van de geschiedenis (van een project of conflict) en het strategische veld van betrokkenen. In de organisatie Laura, die veel opereert in gevoelige en conflictueuze situaties, werkt met dan ook met een analysemodel die in de voorfase van een participatietraject kan worden toegepast. Zo vragen ze standaard naar de zorgen en wensen die elke deelnemer heeft en maken ze een inschatting van de (strategische) mogelijkheden die een partij heeft, als het niet lukt om er binnen het proces uit te komen (de zogeheten 'BATNA' "best alternative to a negotiated agreement"). Ook als uiteindelijk veel van proces zelf zal afhangen, is het goed een inschatting te kunnen maken hoe verschillende partijen dat proces instappen en wat het hen (niet) zal kunnen opleveren., oftewel.

5.2.4. Integraal aan de slag

Bij de bevindingen werd al genoteerd dat sommige participatieprocessen niet – vanuit bewonersperspectief, kunstmatig – begrensd worden op slechts één thema of beleidspunt. Wat is het alternatief?

Saskia legt uit waarom uit gaat:

De insteek in mijn werk is zoveel mogelijk om inwoners als partners te betrekken in een integrale aanpak. Dus om hen te vragen: hoe zouden jullie de ontwikkeling van het dorp willen zien en dan niet een wensenlijst, maar een gezamenlijke probleemdefinitie en gezamenlijke aanpak. (Saskia)

In het project dat Saskia besprak kon dit tot stand komen, omdat inhoudskennis en commitment van bestuurders samenkwamen. Er was genoeg technische expertise voorhanden om de verschillende behoeften die bewoners aandroegen samen te bundelen en te verwerken in een aantal omgevingsvisies, waar de bewoners over konden discussiëren. Anderzijds kon Saskia dit samen met nauw betrokken vertegenwoordigers in een constructief participatieproces gieten. (Die combinatie van inhoudelijke en participatiekennis werd overigens breder gewaardeerd. Zo werd Esther gekozen vanwege haar ervaring met RES. Het landschapsbureau in Zevendoorn werd ingehuurd vanwege (vermeende) expertise in zowel ruimtelijke planning en participatie.)

Albert heeft ervaring met een andere manier om aanvullende vormen van expertise te bundelen. Voor zijn ondersteuning van burgerinitiatieven kon



hij een speciaal, multidisciplinair team oprichten dat resultaatgericht moest worden. In dat team heeft hij gebiedsmakelaars, studenten van de hogeschool, een bewoner-expert op gebied van energie, en een medewerker op de aardgasvrije transitie. Dit team bouwt vooral voort op hun netwerk, wat betekent dat ze initiatieven niet zo zeer programmatisch ondersteunen, maar door hen met de juiste mensen in verbinding te brengen. Flexibel en integraal: een voorbeeld over hoe de personele organisatie van participatie een integrale aanpak bevordert.

Een ander voorstel om integrale manieren van werken te ontwikkelen komt van Gerard. Net als bij Albert wijkt dit voorstel af van het gebruikelijke burgerparticipatietraject om over een concrete beleidsvraag aan betrokkenen voor te leggen. Net als bij Saskia gaat het erom tot gezamenlijk een probleemdefinitie (en -aanpak) te bepalen. Zijn voorstel gaat specifiek in op het ontwikkelen van omgevingsvisies. Het is zowel inhoudelijk als procesmatig integraal. Inhoudelijk stel hij voor om de idee van "brede welvaart" als uitgangspunt te nemen bij gebiedsontwikkeling (brede welvaart is een voorstel om welvaart niet alleen in financiële termen te meten, maar ook op gebied van bv. gezondheid, milieu en sociale cohesie⁶). Vervolgens stelt hij voor om op basis daarvan een diverse club aan mensen samen een eerste omgevingsvisie te formuleren. Die diversiteit kun je bereiken door organisaties uit te nodigen die elk ten minste aan één duurzaam ontwikkelingsdoel (SDG) werken. De SDGs vormen samen een integrale visie op duurzame ontwikkeling.

Esther bood ten slotte nog ander advies voor een integrale aanpak: zij bepleit om zoveel mogelijk concrete vragen aan mensen voor te leggen. Door concrete situaties, dicht bij huis, te bespreken, kunnen mensen ook veel intuïtiever inzien hoe alles samenhangt en dus – 'integraal' – opties tegen elkaar afwegen.

Let op: een integrale aanpak staat haaks op de vraag "hoe creëren we draagvlak?". Die (impliciete) vraag die overheden vaak stellen aan participatieprofessionals gaat uit van een reeds redelijk strak omljnd plan. Integrale aanpak kan ook met nadelen komen: vraagt veel van betrokken ambtenaren, die meer moeten samenwerken en coördineren, buiten vakgrenzen moeten werken. Cultuurverandering is nodig.

5.2.5. Werving van bewoners

In een aantal gevallen wist het participatietraject niet een grote en brede groep mensen te betrekken. Zelfs in relatief succesvolle wervingen bleven er nog steeds een aantal groepen op afstand. Een representatieve, diverse

⁶ <https://www.groene.nl/artikel/je-hoeft-hier-niet-vanaf-je-zestiende-rendabel-te-zijn>



groep deelnemers zal dus altijd een uitdaging blijven, maar door er expliciet op te anticiperen is een duidelijk verbetering wel mogelijk.

De strategie om gericht mensen te selecteren (in plaats van algemeen te werven en dan afwachten wie er op komt dagen) hebben we reeds besproken. Zowel Gerard als Laura stelen voor mensen op basis van een vooraf gedefinieerde ervaringen of expertise te selecteren (niet op te houden totdat er tenminste één persoon met die ervaring of expertise meedoet).

Die strategie is niet voor elk traject even relevant. Voor de meeste uitnodigingen om mee te denken moet je volgens Mark er rekening mee houden dat mensen eigenlijk zich pas echt geroepen voelen om te participeren als het ook "ergens over gaat", over iets dat echt gaat gebeuren, wanneer er spaanders zullen vallen. Dat maakt het bij procesparticipatie zoals in Veeghlo moeilijker om mensen bij te betrekken. Esther, die bij die procesparticipatie betrokken was deelt de observatie : hoe concreter een project wordt, hoe dichter het bij mensen staat, hoe meer ze zullen verschijnen bij dit soort bijeenkomsten. Geef mensen daarom de tijd om er wind van te krijgen. Spoor deelnemers ook actief aan om mensen erbij te werven. Het mag dus wel kloppen dat in het algemeen hoe concreter iets wordt, hoe meer mensen er een mening over hebben), maar dat betekent niet dat je bij de pakken hoeft te zitten. Veel draait toch ook om werving en toelichting.⁷

Ten slotte kan het erg helpen als iemand de omgeving en de mensen goed kent. Denk aan Heleen Mees' voorbeeld van de sociaal werker die werd ingehuurd om mensen te betrekken bij de herinrichting van het dakpark in Rotterdam. Dat voorbeeld is ook een belangrijke reden waarom het belangrijk is voor overheden om op burgerinitiatieven in te kunnen springen. Wanneer ze die mogelijkheid ontwikkelen, ontstaat vanzelf ook nieuw inzicht in een omgeving en een netwerk waardoor ook weer geworven kan worden.

5.2.6. Participatie van de responsieve overheid

Wanneer een overheid of semi-publieke instelling mensen uitnodigt om over een vraagstuk mee te denken, dan heet dat burgerparticipatie. Burgers komen echter ook proactief met voorstellen en plannen om een vraagstuk aan te pakken. Dit heet gewoonlijk dan niet burgerparticipatie, maar volgens een aantal geïnterviewden helpt het wel om het zo te zien. Dat betekent namelijk dat het makkelijker is voor overheid om hier een visie

⁷ Zie ook [bijlage 3, beginsel 13](#): "Organiseer niet een eenmalige activiteit, maar een continue proces van betrokkenheid".



voor te ontwikkelen en idealiter om de twee vormen van participatie samen te nemen.

Volgens de respondenten is de primaire overheidstaak bij burgerinitiatieven te ondersteunen. Het grote verschil met 'klassieke' burgerparticipatie is daarom dat het kleinschaliger en vooral incrementeel is.

Idealiter heb je een frontlinie van mensen die inhoudelijke kennis hebben van de thematiek en die kunnen inspelen op kansen en mogelijkheden in de wijk. Die kunnen aansluiten bij de "energie" en initiatieven in de wijk en die zoveel mogelijk ondersteunen. (Albert)

Heleen Mees noemt deze werkwijze "de responsieve overheid"⁸. Ook al gaat het op het eerste gezicht om een geheel andere benadering dan het organiseren van burgerparticipatietrajecten, waar juist de overheid de initiatiefnemer is, grijpen de twee op elkaar in en kunnen ze elkaar versterken.

Zo kan eerdere, kleinschalige ondersteuning van de (lokale) overheid draagvlak creëren voor grotere infrastructurele ondernemingen. Als de overheid kan laten zien dat ze een betrouwbare partner is in het helpen oplossen van problemen op de alledaagse schaal, of het help realiseren van ambities van burgers, dan schept dat vertrouwen, ook voor het grotere werk. Vaak is er namelijk continuïteit tussen het kleinere en het grote (tussen een tochtstrip en "van het gas af", tussen geluidsisolatie en de "energietransitie").

Het voordeel werkt ook in de andere richting. Door aanspreekbaar te zijn, spreekt de overheid ook met haar burgers. Ze kent haar omgeving beter.. Die kennis is essentieel, zoals we (o.a. bij de werving) gezien hebben essentieel voor succesvolle en rechtvaardige participatietrajecten. Het helpt bij het vaststellen en vormgeven van nieuwe opgaven. De ambtenaren en participatieprofessionals kunnen ook – meer kan aansluiten bij levenswereld van mensen. Verschillende respondenten (Wouter, Esther, Saskia, Mark) hebben erop gewezen dat wanneer een onderwerp nog een beetje 'ver-van-mijn-bed-show' is (dat het nog niet leeft), het moeilijk is om mensen te werven/betrekken.

De ambitie om de energietransitie stevig in te zetten met de nieuwe omgevingsvisie, dat was eigenlijk vooral een waarde voor de

⁸ Mees H.L.P., Uittenbroek C.J., Hegger D.L.T., and Driessen P.P.J. 2019. "From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands". *Environmental Policy and Governance*. 29 (3): 198-208. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/eet.1847>)



gemeenteraad. Bij inwoners leefde dat thema nog niet echt volgens mij, en in zoverre het leefde was dat eerder negatief: de angst of zorg om windmolens, maar ook de impact van zonneweiden op het landschap. Dus dat dit als een kernambitie werd geformuleerd had vooral te maken met de politieke wil van de gemeenteraad. (Wouter)

Bovendien vraagt het aansluiten bij burgerinitiatieven door de overheid in essentie dezelfde eigenschappen als succesvolle participatietrajecten: openheid, controle gedeeltelijk loslaten, in groter vertrouwen te opereren, en inspelen op wat er uit het maatschappelijk veld komt. De responsieve overheid kan dus niet los worden gezien van de overheid die in staat is betekenisvolle en succesvolle participatietrajecten te organiseren. Hoe ziet de responsieve overheid er in de praktijk uit? Volgens Mees gaat het met name om de kunst om ruimte te bieden.

- Ga uit de weg: overwin desnoods weerstand in eigen organisatie
- Bied administratieve ondersteuning
- Draag met kleine financiële hulp bij, dat geld kan heel ver gaan
- Organiseer een klankbord, zorg dat burgerinitiatieven gehoord worden
- Bevorder netwerken tussen initiatieven

Verder bieden respondenten de volgens oriëntatiepunten:

- geloof in de transformatieve kracht van vele kleine initiatieven. Op zichzelf staande lijkt één clubje misschien nietig, maar initiatieven staan niet op zichzelf.
- Maak (daarom) genoeg personele capaciteit vrij – de responsieve ambtenaar werkt waar er beweging is en er kan dus veel tot stand komen en momentum opgebouwd worden.
- Vertrouw niet alleen de burger, maar ook de ambtelijke participatieprofessional. De belangenbehartiging dat 'ruimte bieden' betekent kan belangrijke lessen opleveren.



6. Bijlage 2: De beginselen en het ambacht

We hebben met de respondenten ook gereflecteerd over de beginselen die door het KKP geformuleerd zijn. Hun reflecties laten zien hoe zeer de beginselen beginpunten (moeten) zijn: de verwoorden waarden van behoorlijke participatie, maar die waarden kunnen in verschillende situaties op verschillende wijzen het best recht gedaan worden. Onderstaande citaten laten met andere woorden het belang van contextuele inschattingen zien. Dat maakt van de participatiekunde een ambacht.

Deze bijlage is geen uitputtende bespreking van elk beginsel, maar een selectie van nuancerings en kanttekeningen om aan te geven hoe contextgevoelig behoorlijke participatie is.

6.1. Succesvolle toepassing vereist virtuositeit die niet uit een handreiking geleerd kan worden

Zoals bij elk ambacht, vereist het toepassen van beginselen – de inschatting van de beste uitwerking ervan – ervaring en inzicht. Neem beginsel 5 als voorbeeld (“Maak vooraf de kaders scherp, zodat duidelijk is waar stakeholders aan bij kunnen dragen”). Albert zegt hierover:

Ja, “duidelijk aangeven waar mensen iets over kunnen zeggen”, maar: mensen moeten wel ook hun vragen kwijt kunnen, dus te scherpe kaders kunnen mensen afstoten, polariseren, en ze maken het ook moeilijker om de eigen creativiteit aan te boren. (Albert)

Oftewel, alhoewel hij dus *in principe* het beginsel onderschrijft, kan toepassing naar de letter van de wet problemen opleveren. In die geest zijn onderstaande toelichtingen van de respondenten op de opgestelde beginselen te lezen. De nuancerings zijn de weerslag van contextgebonden virtueuze improvisaties en wijzen op het belang om de steeds relaties tussen betrokkenen te analyseren.

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

Dit beginsel heeft mogelijk verstrekkende gevolgen voor de logistiek van een traject. Verschillende respondenten gaven aan dat ze een soort strategische steekproef doen. Het hoeft volgens hen niet in alle gevallen



uitputtend representatief te zijn. Eén criterium voor afdoende diversiteit is dat er een gezonde mix van perspectieven is.

Wij hanteren in principe de vuistregel dat niet noodzakelijkerwijs elke demografische groep bij het proces betrokken zou moeten zijn, maar in ieder geval dat alle perspectieven aan de tafel te vinden moeten zijn. Neem een jonge moeder met 3 kinderen en een wat oudere man: als zij aan tafel alle twee spreken als huiseigenaren dan hoef je ze misschien niet alle twee aan tafel te hebben. (Laura)

Wethouder Leonard vond het ook prima om een grove representatieve groep bij elkaar te zetten om de toekomstvisie voor het dorp te bespreken.

Voor de research community hadden we weer 75 mensen nodig. Meer zou het moeilijker hanteerbaar maken. Maar we hadden 150 aanmeldingen. Toen konden we het goed verdedigen dat we van elke leeftijdsgroep en van enkele maatschappelijke organisaties een minimum en maximum aantal nodig hadden. Daar heb ik daarna ook geen kwaad woord over gehoord. (Leonard)

Het is echter anders als het om een beladen onderwerp gaat. Dan pakt het criterium "relevant" anders uit.

(In een eerder traject) wilde ik juist dat iedereen die wilde meedoen ook daadwerkelijk mee kon doen. Het is belangrijk in zo'n proces dat emoties een plek kunnen krijgen, dat mensen gehoord worden, ook omdat als ze niet dat gevoel hadden gehoord te worden, ze het proces niet als eerlijk zouden ervaren, dat er dus blijvende onvrede zou bestaan en dat ze de uitkomsten ook niet zouden accepteren. Gelukkig konden we ze allemaal nog net accommoderen in de research community. (Leonard)

Een andere methode om "alle relevante betrokkenen" te identificeren en te betrekken is door te beginnen met een soort sociale kaart van een gebied of een thema. In het geval van een conflictsituatie is dat dan meteen ook een eerste analyse van het conflict.

Na eerste verkennende gesprekken met betrokkenen doen we een conflictanalyse: waar is de impasse ontstaan? Is dat een relationeel probleem, oftewel een opstapeling van wrijvingen tussen personen? Of gaat het om het niet betrokken worden bij het proces? Dat laatst is meestal vaker zo bij belangenorganisaties. (Laura)

Een andere manier om vorm te geven aan dat idee van "relevante stakeholders" is het eerder genoemde idee van Gerard om organisaties aan tafel te krijgen die elk aan een ander duurzaam ontwikkelingsdoel werken. De waarde van die benadering is dat ook mensen die niet ergens direct door getroffen worden of er 'iets mee te maken hebben' kunnen



aanschuiven. Oftewel, “relevant” is niet alleen “direct betrokken”. Anderen kunnen ook waardevolle bijdragen aan proces leveren.

Dat is dus een manier om een diversiteit aan mensen samen aan tafel te krijgen. Om cross-sectoraal te werken met andere woorden. (Gerard)

Zo krijg je een mooie mix van ideeën. Maar: deze benadering is weliswaar gepast voor bepaalde momenten of étappes in de besluitvorming, maar ze is riskant in andere étappes.

Hierbij moet benadrukt worden dat dit niet gaat over feitelijke beslissingen die moeten worden gemaakt over een bepaald gebied of onderwerp. Dit gaat echt over de R&D fase van een transitie: het betrekken van een verscheidenheid aan mensen is hier daarom niet zozeer een kwestie van rechtvaardigheid, maar vooral van creativiteit en innovatie. Oftewel, door ervoor te zorgen dat mensen niet met oogkleppen op een bepaald probleem benaderen. (KS)

Ten slotte: participatieprofessional moeten ook erop letter dat ze elke stakeholder betrekken waar je als professional of overheid afhankelijk van bent. Anders kan er mogelijk niets gedaan worden met de resultaten van het participatietraject. (Laura)

6.1.2. “3. Erken de meerwaarde van participatie op ambtelijk en bestuurlijk niveau.”

Ja, zeggen verscheiden respondenten, uiteraard dit is zeer belangrijk.

We hebben de stuurgroep en de gemeenteraad regelmatig op de hoogte gehouden en geraadpleegd over de volgende stappen: bijvoorbeeld hadden ze voordat ze het advies aan de raad uitbrachten gecheckt of het iets is dat ze bereid zouden zijn te steunen. Anders zou het ook niet veel zin hebben, als ze de uitkomsten naast zich neer zouden leggen. (Saskia)

Echter, in het proces van erkenning kan er nog wel eens misverstand ontstaan. Geheel in de geest van dit document is het moeilijk om ‘participatie’ vast te pinnen. In Esthers project om samen met inwoners een beleidsplan op te zetten voor hoe de gemeente met toekomstige energieprojectaanvragen om zou gaan, was het verschil tussen de ruimtelijke planningsmaatstaven, die grotendeels juridisch ingekaderd waren, en de criteria voor participatieve besluitvorming opvallend: het is moeilijk om sociaal maatschappelijke procedures “hard” te maken; je kunt eigenlijk alleen een inspanningsverplichting verwachten of eisen. En dat is uiteindelijk best vaag.



Zo lijkt 'participatie' nog aan een gebrek aan gedeelde definitie. Daarom kan de verwachting van de meerwaarde ook nog wel ver uit elkaar liggen. Is de meerwaarde dat participatie "draagvlak" gaat creëren, in de zin van acceptatie van voorgesteld beleid door de overheid? Dat is in de waar bestuurders op hopen, maar dat is vaak niet wat er gebeurt, volgens Mark.

We moesten continu tegen de tegen de raadsleden en wethouders zeggen: verwar participatie niet met draagvlak. Als wij in de gemeenteraad rapporteren dat acht van de tien zeggen tegen te zijn, van "doe het niet", dan zegt de gemeenteraad van "Goh, wat een slecht proces." De gemeenteraad, die denkt nog steeds, en onze wethouders in het begin ook, we gaan gewoon mensen murw praten en dan zijn ze wel blij. En dan gaan ze er wel voor en om en dan gaan we samen windmolens neerzetten en zo is dat absoluut niet.

Zo kan het erkennen van de meerwaarde en het op de hoogte houden van bestuurders nog best uitdagend zijn.

6.1.3. "5. Maak de kaders vooraf scherp, zodat duidelijk is waar stakeholders wel en niet invloed op hebben."

Saskia beaamt de waarde van dit beginsel:

Het is inderdaad erg belangrijk dat je vooraf aangeeft wat de mate van invloed is die ze nog kunnen uitoefenen. Dit kan door vooraf duidelijk af te spreken op welke trap van de participatieladder je staat. Gaat het om raadpleging of is het doel co-creatie? Het is belangrijk dat je daar allebei (zowel gemeente als inwoners) hetzelfde beeld bij hebt. Goed verwachtingsmanagement is in ieder geval zeker belangrijk.

Goed verwachtingsmanagement bleek, zoals we zojuist zagen, een uitdaging in het participatietraject waar Mark aan meewerkte. Terwijl de gemeente hoopte door bewoners te vragen naar hun, dat ze de komst van de turbines zouden accepteren, hoopten veel bewoners door heel stellig nee te zeggen in een enquête en te weigeren aan het traject mee te doen, dat de gemeente zou afzien van hun plannen. Niet participeren was dus 'nee stemmen'. In die zin hadden bestuurders en bewoners dezelfde verwachtingen van participatie: als olifantenpaadje naar draagvlak.

Marks conclusie was daarom: als je participatie van meer bewoners wilt hebben, dan moet je eerst de beslissing maken om ergens voor te gaan. Dan is participatie geen referendum meer en zullen meer mensen geneigd zijn om het beste van de situatie te maken. Door mensen een zekere mate



van controle te bieden over de precieze uitwerking van het plan, kan dan alsnog een mate van berusting in het resultaat ontstaan.

Deze conclusie kan echter niet zomaar als nieuw beginsel in het canon opgenomen worden, want, geeft Laura aan, door teveel vast te leggen in het begin, kun je weer in nieuwe problemen komen.

Het is inderdaad wel belangrijk om een zekere duidelijkheid te bieden over waar mensen invloed over kunnen uitoefenen, maar een zekere openheid behouden in het proces is ook essentieel - teveel van tevoren afbakenen doet niet recht aan het participatiepotentieel van de groep. Zo zou je ook ruimte moeten creëren voor de overtuigingskracht van de groep.

Zo hadden in de casus die zij besprak hadden alle betrokken partijen op een gegeven moment de wethouder overtuigd dat een beslissing teruggetrokken moest worden: dat was iets dat zij 'als groep' belangrijk achtten.

Uiteindelijk zorgde dit voor een doorbraak. Als ze aan het begin had gezegd: jullie kunnen alleen maar invloed uit oefenen op hoe het besluit uit zal worden gevoerd, dan zouden partijen zijn afgehaakt. (Laura)

Esther pleit daarom ook voor openheid en flexibiliteit:

Bij een beladen onderwerp komen mensen met zorgen, en daar moet je op in kunnen spelen. Met een te scherpe afbakening kan je daar geen recht aan doen.

Saskia biedt daarom een conceptuele middenweg, waaraan zowel recht wordt gedaan het proces waarin een gemeente tot een bepaalde insteek is gekomen en de zorgen van bewoners en de waarde van hun betrokkenheid:

Misschien helpt het als je de kaders niet meegeeft in de geest van: 'het gesprek niet buiten die kaders mag plaatsvinden', maar wel zó dat je duidelijk maakt welke kaders en afspraken er al liggen en waar de gemeente dus mee te maken heft. Dan neem je de participanten mee als probleemeigenaar. Je kunt dus best vinden als participant dat een kader zou moeten worden aangepast, maar dan moet je ook samen met de gemeente bedenken op welke manier je dan dat kader nog zou kunnen aanpassen. Dat is dan ook een vraag waar je met elkaar antwoord op moet zien te krijgen. Dan ben je echt aan het co-creëren. En dat is dus anders dan dat je als participant zegt: wij zijn het hier niet mee eens, dus gemeente zie maar dat je het oplost.



6.1.4. “7. Erken de wensen en belangen van alle stakeholders en initiatiefnemer(s) en maak deze inzichtelijk.”

Albert wijst hier ook nog eens op het belang van voldoende tijd:

“Bij 7 gaat het niet alleen maar om erkennen, maar ook om oprechte belangstelling: in plaats van het vinkje van de participatie. Tijdsdruk brengt dit natuurlijk in de knel”.

Aan de ene kant zegt Albert hier iets over de kwaliteiten van de participatieprofessional (“oprechte belangstelling”). Zo benadrukt Erwin van het waterschap ook hoe belangrijk het is dat je je (potentiële) samenwerkingspartners ook echt kent. Als je al langer met elkaar opgetrokken hebt, dan kun je opener vragen stellen, makkelijker fouten toegeven (en van leren), en meer geneigd om iets voor elkaar te doen. Aan de andere kant geeft Alberts citaat geeft ook aan dat (de kwaliteiten van) professionals niet tot bloei kunnen komen zonder de juiste contextuele voorwaarden. Participatie – en in het bijzonder erkenning – heeft tijd nodig.

Laura vertelt verder over een methode die ze hanteren om belangen inzichtelijk te maken.

Na de eerste verkennende gesprekken analyseren we wat de partijen hen hebben verteld en geven hun synthese weer in een presentatie aan de groep. Daar kunnen de partijen vervolgens weer op reageren, corrigeren, of aanvullen bijvoorbeeld.

6.1.5. “9. Wees transparant gedurende het proces, over de dilemma’s en de afwegingen.”

De synthese waar Laura het over heeft is ook een vorm van transparantie creëren. Voor transparantie zorgen ze vervolgens ook door middel van het procesplan:

Er wordt dan gezamenlijk een procesplan opgesteld. In dat plan staan in ieder geval twee dingen: de belangen van elke partij worden bondig opgesomd. Daarnaast wordt er een (anonieme) lijst gemaakt van de wensen en zorgen die spelen in de groep. (Laura)

Saskia beaamt dat inzicht in elkaars belangen een belangrijke bouwsteen is voor succesvolle participatie.

Zie ook beginsel 11: Leg het participatieproces vast.



6.1.6. “13. Organiseer niet een eenmalige activiteit, maar een continu proces van betrokkenheid op de opgave.”

Alhoewel dit niet de reden is voor dit beginsel, benoemt Esther nog wel het volgende bijkomende voordeel:

Je bereikt namelijk altijd maar een klein deel van de bevolking. Mensen bereiken die niet al geïnteresseerd zijn. In het onderwerp is moeilijk. Het is daarom waardevol om bepaalde bijeenkomsten te herhalen, want het duurt ook gewoon een beetje voordat het van mond tot mond beter bekend wordt dat deze bijeenkomsten worden gehouden. (Esther)

Nog beter is echter dat de gemeente en het participatieteam in verschillende wervingsronden investeert (Saskia). Dat betaalt zich later weer uit. Wanneer nieuwe mensen later aanhaken zorgt dat voor spanningen met mensen die al langer mee doen (Mark) en kan het proces ook uitrekken en daarmee betrokkenheid uithollen.

6.2. Conclusie

We zouden met dit soort nuanceringsen en aanvullingen makkelijk een heel boek kunnen vullen. (We wijzen in dit verband nogmaals op het parallelle onderzoek waarin een veel uitgebreidere reflectie op, en inventarisatie van, ‘participatieprincipes’ is ondernomen.) Op zich waardevol, maar als het doel is om te leren van de opgebouwde wijsheid van collega-professionals, dan is **het effectiever om het leerproces interactief te maken**. In termen van ondersteuning van de beroepsgroep door het KKP kan met behulp van intervisie en trainingen wellicht de grootste professionaliseringslag gemaakt worden.

Intervisie zou ook als deel gezien kunnen worden van het experimenteren en leertraject dat Gerard voor ambtenaren voorstelde. Leunend op innovatietheorieën van transitie-sociologen ziet Gerard het als een taak van de overheid om vorm te geven aan sociale innovatie. Maatschappelijke R&D, zo te zeggen.

Neem de 20% regel (bekend uit software bedrijven), waar werknemers een dag in de week spenderen aan hun eigen project. Dat gun ik de overheid ook wel. Dat zou ambtenaren bevrijden van de politieke waan van de dag, en de strikte procedures en regels die hun normale werk uitmaken. Die ‘bevrijde’ tijd zou hen in staat stellen om in zogenaamde soft spaces mee te doen. Die soft spaces zijn een soort van samenwerkingsverbanden waarin vooral aan ideeën wordt gewerkt. Die staan in contrast tegen hard spaces, die



wetten, instituties en beleidsmaatregelen en financieringsinstrumenten aangaan.

Intervisie tussen participatieprofessionals (en eventueel opdrachtgevers) zou ook deel kunnen zijn van zulke *soft spaces*: leren betaald door de werkgever en eventueel gefaciliteerd door, zeg, de Directie Participatie.



7. Bijlage 3: Sociale natuurwetten van participatie

Zoals de inleiding van dit rapport al vermeldde heeft het KKP de collectieve wijsheid van participatieprofessionals verzameld en geprobeerd te canoniseren. De 13 beginselen zijn daar een eerste resultaat van. Op provocerende (en speelsere) wijze heeft de Directie Participatie ook de volgende 'sociale natuurwetten' geformuleerd⁹. Deze beschrijvingen van oorzaak en gevolg vormen de ethische grondslag van de beginselen van behoorlijke participatie:

- Wet van de waarheid: **wie liegt, barst.**
- Wet van het speelveld: grenzen stellen werkt bevrijdend.
- Wet van de moeite: participeren is vragen om moeilijkheden.
- Wet van de deugzaamheid: wie niet deugt valt door de mand.
- Wet van de vernieuwing: **samen doet veranderen.**

De interviews met de ervaringsdeskundigen laten echter nog meer wetmatigheden zien:

- Haastige spoed is zelden goed!
- Gepasseerde stations bestaan niet! Treinen kunnen twee kanten op.
- Maak die slapende honden maar wakker! Dat worden ze hoe dan ook wel een keer.
- **Politiek overtroeft participatiebeginselen!** Wanneer beginselen niet geïnstitutionaliseerd zijn, dan leggen ze af tegen dringende belangen in het heetst van de lokale politieke strijd. Sta dus op voor participatie en maak de beginselen ook politiek.
- **Jouw doel is niet hun doel!** (Daarom doen we dus participatie.)
- **Niet alleen woorden, ook daden!** Aan lippendienst heeft niemand iets, dus als participatie belangrijk is, moet de portemonnee ook open.

9

<https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/wat+is+participatie/wetten+van+participatie2/default.aspx>