Vuistregels voor participatie

LUIK 3:
Het repertoire van participatieprofessionals

Omgaan met spanningen
en dilemma's in participatie

April 2025

Ingmar van Meerkerk, Joshua Cohen, Merlijn van Hulst en Martine de Jong

TwynstraGudde
Tilburg University
Erasmus University Rotterdam

Samenvatting

Participatie definiëren wij als het deelnemen aan een initiatief van een ander. En die participatieprocessen worden begeleid door professionals met een uitsluitende of extra rol om personen en groepen die geraakt worden of ideeën hebben goed te betrekken. Participatieprofessionals gebruiken hierbij vaak vuistregels om hun werk vorm te geven. In de praktijk lopen ze daarbij echter tegen verschillende spanningen en dilemma's aan. In twee vorige publicaties hebben we hier al uitgebreid bij stilgestaan, maar hoe je in de weerbarstige praktijk nu slim om kunt gaan met dergelijke spanningen en barrières is nog niet diepgaand onderzocht. Voor deze publicatie hebben wij daarom tien zeer ervaren participatieprofessionals gevraagd naar het **repertoire** dat zij gebruiken om in de praktijk om te gaan met de spanningen in hun werk. Onder het repertoire van professionals verstaan wij de verzameling van **kennis**, **vaardigheden** en het **waardenkader** dat ze hebben ontwikkeld en waarmee ze kunnen opereren in verschillende settingen. Een **setting** zien wij als de fysieke, sociale of culturele omgeving waarin participatie wordt georganiseerd. Na een theoretische duiding van het concept repertoire, zoomen we in op de spanningen, het repertoire en de setting per categorie van participatie: ontwerpen, vastleggen, verbinden en integreren.

Bij het **ontwerpen** van participatie hebben professionals door de jaren heen ervaren dat zij hun mogelijke (bestuurlijke) opdrachtgever bij de start scherp moeten bevragen op de verwachtingen. Op basis hiervan kunnen ze dan heel bewust kiezen om het participatieproces wel of niet te gaan begeleiden. Bij het aanmerken van belanghebbenden kijken de professionals achter vertegenwoordigers en koepels naar wie echt geraakt worden en ook naar wie het proces kunnen openbreken. 'Unusual supsects' krijgen ze niet door toeval of bijzondere acties in beeld, maar door systematisch alle mogelijke perspectieven en achtergronden af te gaan en mensen die ze kunnen vertegenwoordigen persoonlijk uit te nodigen. Ze vragen al deze doelgroepen naar de vorm, tijden, etc. waarop zij graag betrokken willen worden en geven hen expliciete rollen. Ze geven bij de start aan dat er spanningen zullen ontstaan en organiseren bijvoorbeeld dilemma-avonden om deze scherp te maken. En als het inhoudelijk spannend is, geven ze zoveel mogelijk proceszekerheid, liefst vanuit een procesontwerp dat het inhoudelijke en het participatieproces integreert.

Bij het **vastleggen** van participatieprocessen geven professionals aan dat ze vaak een houding hanteren die uitgaat van een diepgevoeld commitment aan het proces. Deze geven ze vervolgens handen en voeten door niet alleen opdrachtgevers aan de voorkant scherp te bevragen op hoe serieus ze de participatie willen nemen, maar ook door tijdens het proces actief te wijzen op de gemaakte afspraken hierover. Vervolgens laten ze vaak stakeholders individueel hun verhaal doen en leggen ze dit, zonder oordeel en op empathische wijze, vast met aandacht voor de beleving van participanten en andere stakeholders. Ze benadrukken daarnaast het belang van tussentijdse terugkoppeling, zodat de voortgang ook zichtbaar is voor betrokkenen en het duidelijk wordt dat bepaalde stations al gepasseerd zijn. Empathie, onafhankelijkheid en het belang van proceskwaliteit staan voor hen centraal, evenals een sterke betrokkenheid bij de opgave en het proces. Het formaliseren van hun rol, bijvoorbeeld als omgevingsmanager in een Integraal Project Management (IPM)-team, kan hen helpen om effectiever op te treden. Tot slot geven de experts ook het belang aan van de juiste politieke en bestuurlijke randvoorwaarden. Deze moeten zodanig zijn dat betrouwbaar handelen ook daadwerkelijk mogelijk is. Wanneer dit niet zo is, dan zien zij een rol voor zichzelf als partij om dit te agenderen de richting opdrachtgever(s).

Het **verbinden** van betrokkenen vraagt volgens de professionals om vijf vermogens: inlevings- en inschattingsvermogen, het erkennen van ongemakken, incasseringsvermogen en responsiviteit. Het zowel voeden van het eigen inlevingsvermogen als dat van anderen (betrokken ambtelijke experts, bestuurders) is hierbij belangrijk. In het omgaan met conflicten en (onverwachte) emoties is het volgens de professionals belangrijk om ongemak te erkennen en altijd prioriteit te geven. Hiervoor is incasseringsvermogen (iets naars kunnen verdragen) een belangrijke component van het repertoire. Voor het opbouwen van een authentiek en vertrouwenwekkend proces is een goede voorbereiding van de setting, de vorm, maar ook de houding en uitstraling van betrokkenen cruciaal. Dat vraagt om mensenkennis. Overkoepelend gaat het verbinden van betrokkenen om het creëren van goede relaties waarin zij zich erkend en gezien voelen, waarvoor responsiviteit - tijdig en doortastend reageren op vragen en zorgen van betrokkenen en het monitoren van contacten en doorwerking - cruciaal is.

Integreren van participatie in bestaande structuren vereist tot slot bestuurlijke steun en het betrekken van de juiste mensen. Dit onderzoek bevestigt daarmee net als veel voorgaand onderzoek dat de setting waarin participatie plaatsvindt en de houding van betrokkenen, zoals opdrachtgevers en bestuurders, grote invloed hebben op het succes. Het laat ook zien dat participatieprofessionals een cruciale rol kunnen spelen in het integreren van participatie in bestaande structuren. Door bij opdrachtgevers en bestuurders bewustwording te creëren dat participatieprocessen niet als een losstaand project kunnen worden gezien, maar onderdeel zijn van een bredere transformatie die bijdraagt aan langdurige relaties. Dat laatste vraagt volgens professionals ook om een cultuurverandering binnen de organisatie, waarbij participatie meer structureel wordt.

Wat gaandeweg de gesprekken met ervaren professionals over hun repertoire ook steeds duidelijker is geworden, is dat **participatie een kunde** is en niet zomaar een methodiek of stappenplan. We vonden eerder al vuistregels waar de professionals mee werken. Hier vullen we aan dat het organiseren van participatie vraagt om specifieke **competenties**: inlevingsvermogen, incasseringsvermogen, responsiviteit, creativiteit, politieke sensitiviteit en doorzettingsvermogen gecombineerd met aandacht voor omgevingscondities, zoals voldoende interne aandacht, rugdekking van interne en externe buddy's en tegenspraak wanneer de condities niet optimaal zijn. En misschien nog wel opvallender: het zijn van een goede participatieprofessional vereist een nieuwsgierige en paradoxale mindset (om kunnen gaan met tegengestelde waarden) en een overtuiging dat participatie een recht en een plicht is. De respondenten lieten een enorme gedrevenheid zien om iedereen die geraakt wordt een stem te geven en daarmee de democratische waarde te vergroten. Verschillende auteurs bepleiten dat het type spanningen en dilemma's veranderd is in deze polariserende tijd en dat daardoor ook de democratie moet veranderen. Participatie kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen hoe participatie haar **transformatieve karakter** kan waarmaken en hoe participatieprofessionals kunnen bijdragen aan publieke organisaties die structureel verbindend zijn naar verschillende groepen en hun perspectieven.

Inhoud

Samenvatting

1. Introductie

1.1 De participatieprofessional en diens repertoire

1.2 Methodiek

2. Ontwerpen

2.1 Meest genoemde spanningen

2.2 Repertoire en praktijken

2.3 Setting

3. Vastleggen

3.1 Meest genoemde spanningen

3.2 Repertoire en praktijken

3.3 Setting

4. Verbinden

4.1 Meest genoemde spanningen

4.2 Repertoire en praktijken

4.3 Setting

5. Integreren

51 Meest genoemde spanningen

5.2 Repertoire en praktijken

5.3 Setting

6. Discussie en conclusie

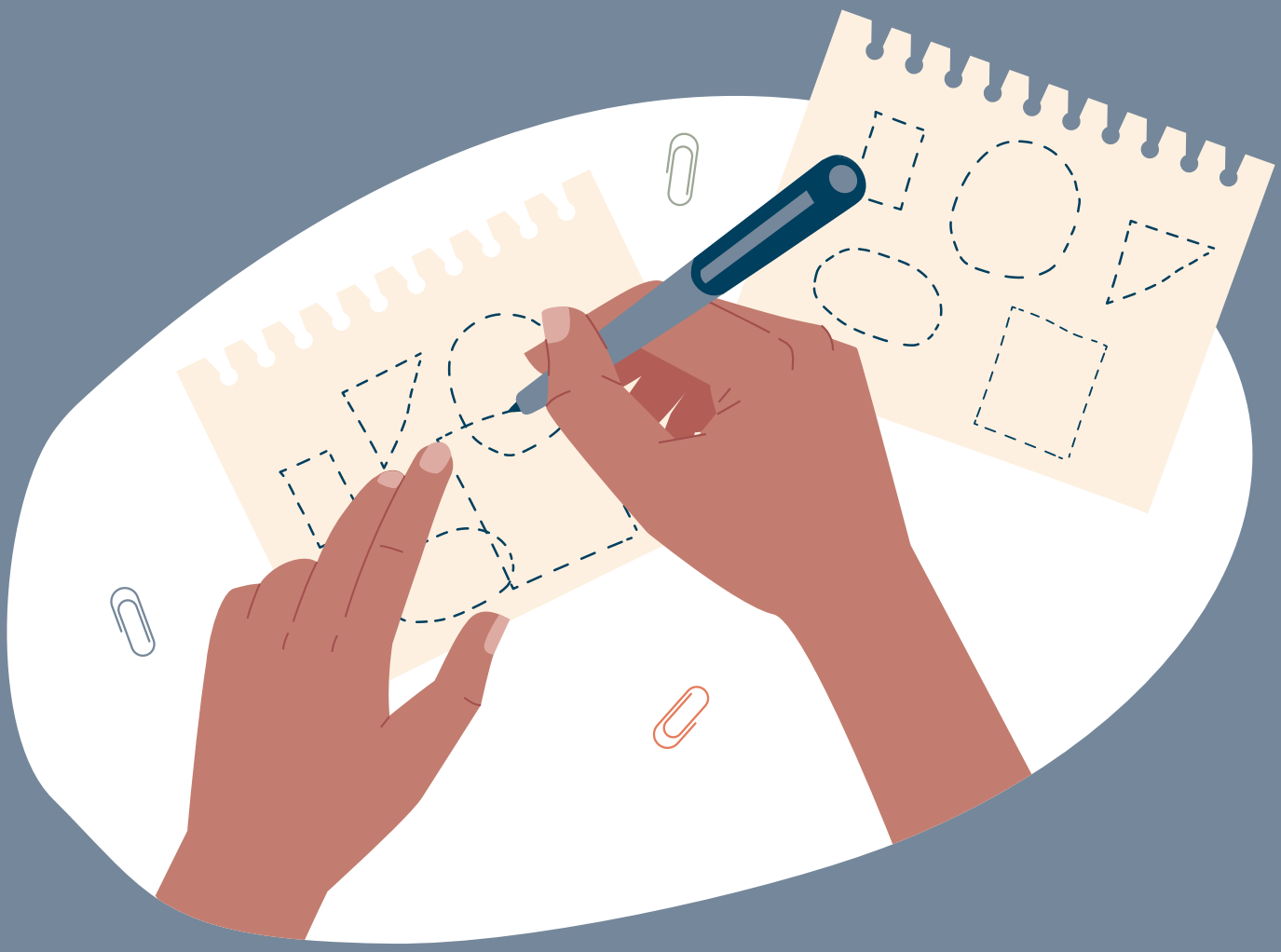
a. Lessen en inzichten per categorie

b. Overkoepelende lessen over participatie als kunde

c. Doorkijk

d. Suggesties voor vervolgonderzoek

Literatuur



Introductie

1. Introductie

Deelnemen aan een initiatief van een ander; dat is hoe wij in deze publicatie de term participatie definiëren. Participatieprocessen worden begeleid door professionals die vaak in dienst van of ingehuurd worden door de initiatiefnemer. Om participatieprofessionals te helpen bij het uitoefenen van hun vak helpen vuistregels. In de eerste van twee eerdere publicaties hebben wij op basis van literatuur, handleidingen en praktijkervaringen zestien vuistregels voor participatie onderscheiden (Van Hulst, De Jong & Van Meerkerk, 2022). Deze vuistregels kunnen als open deuren worden beschouwd, omdat deze telkens opnieuw als advies worden ingebracht bij complexe participatieprocessen en ze in veel publicaties terug te vinden zijn. Het toepassen van de vuistregels in de praktijk is echter lastig en kost vaak veel tijd en energie. Er spelen allerlei dilemma's, zoals met een beperkt budget toch zoveel mogelijk doelgroepen bereiken. Of zorgvuldig antwoord geven op alle vragen en tegelijkertijd het tempo in het initiatief houden. Of met weinig bestuurlijke speelruimte toch proberen de invloed van bewoners te vergroten. Of goed verwachtingsmanagement bieden en tegelijkertijd open staan voor verrassingen.

Het kunnen zowel morele en ethische, als praktische en organisatorische spanningen en dilemma's zijn. In een tweede publicatie hebben we deze dilemma's per vuistregel op een rij gezet (Van Hulst, De Jong, & Van Meerkerk, 2024). Het vermogen om effectief om te gaan met spanningen en dilemma's in participatie is het thema van deze derde publicatie. Hoe complexer het werk, hoe belangrijker het wordt om met spanningen en dilemma's te kunnen omgaan. Dat onderstreept het belang voor participatieprofessionals om dilemma's te leren herkennen, bespreken en hanteren (De Jong et al., 2018). Goed omgaan met participatiedilemma's draagt bij aan de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in instituties en overheden, dat in de huidige tijd vaak broos lijkt. En natuurlijk bevordert goed omgaan met dilemma's ook de effectiviteit van participatieprocessen zelf.

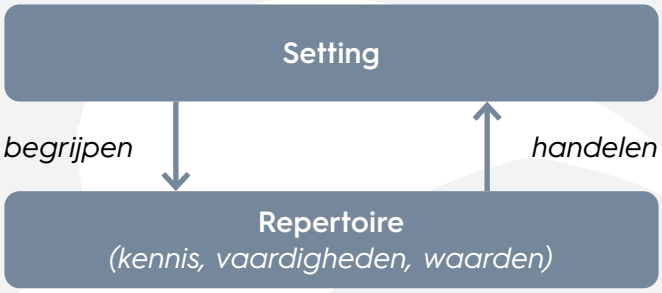
Hoewel eerder onderzoek diverse obstakels en valkuilen in het vormgeven en uitvoeren van participatie op een rij heeft gezet (zie bijv. Ianniello et al., 2019; Van Meerkerk, 2019; Verloo, 2023), is er nog relatief weinig bekend over hoe door de wol geverfde participatieprofessionals in de praktijk omgaan met dergelijke spanningen en dilemma's (uitzondering is het werk van Forester, bv. 1999; 2012). Noch is goed onderzocht welk repertoire nodig is om deze hanteerbaar te maken. Onder het repertoire van professionals wordt hier verstaan: de verzameling van kennis, vaardigheden en waardenkader dat ze hebben ontwikkeld en waarmee ze kunnen opereren in verschillende contexten.

In deze publicatie gaan we dieper in op hoe ervaren participatieprofessionals omgaan met participatiespanningen en -dilemma's bij het toepassen van bekende vuistregels. Op basis hiervan brengen we het repertoire van ervaren participatieprofessionals diepgaander in kaart.

In de volgende sectie gaan we eerst dieper in op het begrip repertoire. Vervolgens beschrijven we onze onderzoeksmethode. Daarna analyseren we per categorie van vuistregels (ontwerpen, vastleggen, verbinden en integreren) hoe ervaren participatieprofessionals met voor hen veelvoorkomende spanningen en dilemma's zijn omgegaan. We gaan in op hun repertoire en praktijken in spanningsvolle settingen. Tenslotte trekken we conclusies over het repertoire en participatie als kunde.

1.1 De participatieprofessional en diens repertoire

Participatieprofessionals handelen altijd in een bepaalde setting: het concrete proces waarin geparticipeerd wordt met alles wat daarbij komt kijken (zie figuur 1). Elke setting is, tot op bepaalde hoogte, uniek. Bepaalde stakeholders (bewoners, organisaties) zijn betrokken, met bepaalde relaties en een bepaalde gedeelde geschiedenis. Settingen waarbij participatieprocessen een rol spelen zijn bovendien vaak complex. Participatieprofessionals werken vaak in settingen waar veel verschillende mensen, met verschillende belangen, waarden en perspectieven invloed willen uitoefenen. Geregeld zijn er aan de setting conflicten tussen (enkele) betrokkenen vooraf gegaan en roept het initiatief (of de initiatiefnemers) daarom bij een deel van de betrokkenen negatieve emoties op. Ook kan het zijn dat er ingewikkelde technische of juridische problematiek speelt, die de mogelijkheid om flexibel in te spelen op belangen, waarden en perspectieven van stakeholders beperkt. Het proces is daarom zelden helemaal volgens 'het boekje' (de handreiking en de vuistregels) te begeleiden.



Figuur 1: Repertoire in setting

Vanwege de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het werk vertrouwen expert participatieprofessionals op hun repertoire. Repertoire is een concept dat met name wordt geassocieerd met muziek of andere podiumkunsten. Bij het repertoire van individuele muzikanten denken we aan de muziekstukken die ze kunnen spelen. Bij het repertoire van een ensemble kun je dan denken aan de stukken die het ensemble samen kan spelen. De Dikke Van Dale (1992) definieert repertoire als 'lijst van stukken, al de stukken die een toneelgezelschap of een uitvoerend kunstenaar ten beste kan geven of in een seizoen geeft'. Als we spreken over het repertoire van participatieprofessionals, dan doelen we op het **geheel van de kennis, de vaardigheden en het waardenkader** dat ze 'in huis hebben'. Een professioneel repertoire laat zich zien in bepaalde handelingspraktijken die professionals (heel) goed weten uit te voeren, wat steunt op wat ze weten (kennis), wat ze kunnen (vaardigheden) en hoe ze (be)oordelen (waardenkader). Van Donald Schön (1983; zie ook Forester 1999) leren we dat het repertoire van professionals zich opbouwt door de tijd en dat het wordt toegepast in de context van de unieke settingen waar professionals in handelen. Het repertoire stelt professionals in staat om competent en zinvol te handelen in de settingen waarin ze terecht komen. Het geeft daarmee stabiliteit en betekenis.

Laten we de elementen van het repertoire nog even langslopen: **kennis, vaardigheden en waarden**. Professionals hebben allereerst een bepaalde **kennis** van wat participatie inhoudt en hoe het er uit kan zien in de praktijk. Dat denken stuurt het handelen. Kennis van bijvoorbeeld formele regels rond participatie, wat precies wel of niet moet en mag, van verschillende vormen van participatie en meer algemene vuistregels die helpen om grip te geven op praktijksettingen maken daar deel van uit. Kennis krijgt vaak de vorm van verhalen over succes en falen, die de basis vormen voor vuistregels. Voor veel professionals is het niet nodig dat ze van alles in hun werkpraktijk precies kunnen omschrijven (Polanyi 1966; Schön, 1983). Professionals moeten het vooral kunnen *doen*. Professionals moeten in staat zijn om, vaak complexe, handelingen uit te voeren. Het repertoire rust daarom ook op **vaardigheden.** Denk bijvoorbeeld aan het begeleiden van gesprekken tussen belanghebbenden die fundamenteel van mening verschillen en mogelijk flink ruzie hebben gehad.

Tegelijkertijd onthouden professionals een deel van hun ervaringen en delen ze ervaringen met elkaar, waardoor hun repertoire steunt op verhalen over het werk (Orr, 1996). Die verhalen helpen om betekenis te geven aan het werk, een perspectief te vormen en om tot competent handelen te komen (zie Van Hulst, 2013). Daarbij geldt voor participatieprofessionals dat het werk veel spreken en schrijven omvat. Het onderwerp van dat spreken en schrijven is uiteraard vaak het participatieproces zelf en alles wat daarbij komt kijken. Daarom is het voor participatieprofessionals wel degelijk nodig dat ze, bijvoorbeeld, weten te omschrijven wat participatie inhoudt, wat de formele kaders zijn en waarom een bepaalde vorm van participatie beter is dan een andere, gegeven de setting waarin geparticipeerd gaat worden. Omdat er naar participatie, net als naar andere professionele praktijken, veel onderzoek is gedaan, is er ook veel over deze professionele praktijk geschreven. In die teksten is een groot deel van de wijsheid van professionals samengekomen. Deze kennis hebben wij dan ook ingezet om tot zestien vuistregels te komen (de eerste publicatie van ons drieluik). Het toepassen van die kennis is een belangrijk deel van de vaardigheid van de professional. Daarbij komt dat het gevoel voor het participatiewerk meestal langzaam ontstaat en ervaring in verschillende settingen vraagt. De vaardigheid wordt, met andere woorden, over een langere periode in de praktijk opgebouwd.

Tenslotte is het naast kennis van hoe participatie eruit kan zien en de vaardigheden om participatie concreet tot stand te helpen brengen, nodig dat participatieprofessionals een bepaald **waardenkader** hanteren (Forester 1999; 2012). Dat zij kunnen aangeven hoe participatie idealiter zou plaatsvinden. Wat randvoorwaarden zijn. Wanneer het goed is en wat er nog beter kan. En waar hun grenzen liggen. Die waarden zijn over het algemeen door participatieprofessionals gedeelde waarden. We kunnen verwachten dat deze overeenkomen met meer persoonlijke waarden die professionals aanhangen en met een bepaalde kijk op democratie en goed bestuur. Denk bijvoorbeeld aan waarden als inclusiviteit en zorgvuldigheid. **Waarden komen, samen met kennis, terug in vuistregels voor goede participatie.** Vaardigheden zijn nodig om de vuistregels concreet toe te passen.

Repertoire is dus belangrijk voor het werk van participatieprofessionals. Het repertoire uit zich in de **handelingen** die professionals competent en mogelijk zelfs excellent weten uit te voeren. We mogen verwachten dat participatieprofessionals hun repertoire ontwikkelen, op pijl houden en uitbreiden waar dat nodig is (zie kader De ontwikkeling van de professional). Participatieprofessionals zijn in vergelijking met andere professionals die bij participatieprocessen betrokken zijn vaak 'generalisten' (professionals die van veel inhoudelijke thema's relatief weinig weten), die op specialisten moeten leunen om bepaalde (bouwkundige, juridisch, biologische etc.) kennis in het participatieproces in te brengen. Het specialisme dat participatieprofessionals zelf in huis hebben, is dat aangaande de participatie zelf, wat eerder proces is dan inhoud. Daar is hun repertoire mee gevuld. Zij werken bijvoorbeeld veel over grenzen van organisaties en afdelingen heen en verbinden mensen met verschillende belangen, waarden en perspectieven met elkaar (Van Meerkerk en Edelenbos, 2018). Bij het repertoire van kennis, vaardigheden en waardenkader achten wij ook van belang **hoe een professional is *als persoon***. Het zijn mensen die gedreven zijn om goede participatie tot stand te brengen, die participatie van belang vinden. Meer in het bijzonder verwachten we dat ze waarden zoals inclusiviteit en zorgvuldigheid na willen leven en dat ze over een flinke dosis empathie beschikken.

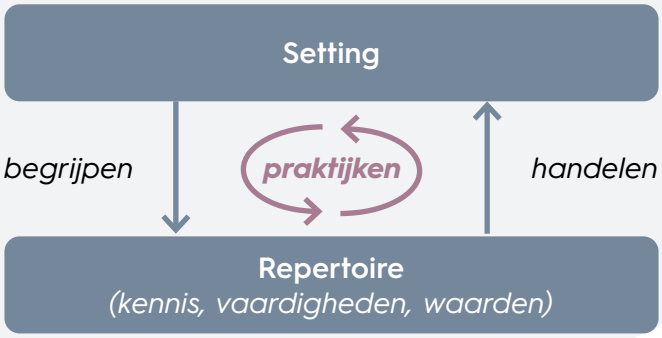
De ontwikkeling van de professional - Participatieprofessionals in spe ontwikkelen zich over het algemeen in hun werk van beginners tot (competente) professionals. Om te begrijpen hoe beginners zich ontwikkelen tot professional is het handig om enkele fasen te onderscheiden. Die fasen zijn beschreven door Dreyfus en Dreyfus (2005). Beginners krijgen vaak eerst basale regels aangeleerd, zoals 'neem participanten serieus', 'een standpunt is iets anders dan een belang' en 'vat de input van participanten eerst samen, voordat je antwoordt'. Deze basale regels geven weer wat is toegestaan en wat niet. Vervolgens, als zij enigszins gevoel krijgen voor het werk, ontwikkelen en hanteren gevorderde professionals vuistregels. Vuistregels zijn principes die het handelen ondersteunen. Hoe moet je, bijvoorbeeld, omgaan met agressie tijdens bijeenkomsten? Na een fase waarin vuistregels worden gezocht of bedacht, komen professionals in een fase dat het werk een tweede natuur is geworden. Professionals hebben een 'gevoel' voor het werk ontwikkeld en zijn competent geworden. In onderzoek naar ontwikkeling van expertise is het idee geopperd dat er een bepaald aantal uur aan gerichte oefening nodig is om tot een hoog professioneel niveau te komen (Ericsson et al., 1993). We moeten daarbij opmerken dat die ontwikkeling niet vanzelf gaat. Niet iedereen ontwikkelt zich als vanzelf tot een professional of vakmens. Een lerende, betrokken houding, kritisch zijn op het eigen werk en gericht zijn op verbeteren en experimenteren, is cruciaal om van beginner naar competent en ook zeker van competent naar meer intuïtief handelende expert te groeien. Daar waar ze zich verder ontwikkelen worden professionals wat we experts zouden kunnen noemen. Dat zijn de professionals die worden betrokken bij de lastigste klussen, naar wie beginners het liefst naar luisteren. Vaak hebben ze al zo vaak het proces doorlopen, dat zij blindelings aanvoelen wat er in een bepaalde setting van belang is. Zij blijven dilemma's en spanningsvelden ervaren, maar hebben dit leren normaliseren en hanteren. Het zijn dit type participatieprofessionals naar wie we op zoek zijn gegaan en die we hebben gesproken voor deze derde publicatie van ons drieluik.

Om situationeel te handelen moet je bogen op de kennis die je hebt opgebouwd als professional. Vele malen processen inrichten, opstarten en begeleiden, zorgt ervoor dat je inzicht en vaardigheden opbouwt om het werk goed te doen, maar vooral ook om 'het goede' te doen. Daarmee ben je er echter nog niet. Het werk wordt gedaan in een setting die altijd weer anders is dan voorgaande settingen (Forester 2012). Het werk van participatieprofessionals is (vaak) complex, omdat er verschillende stakeholders bijeenkomen met uiteenlopende waarden, belangen en perspectieven en ook doordat ze regelmatig voor verrassingen komen te staan, zoals stakeholders die plotseling niet meer mee willen doen. Om hiermee om te gaan, zijn twee vaardigheden in het bijzonder van belang: improvisatie en samenspel (Schön, 1983; Forester, 1999; 2022; Weick, 2012).

Improvisatie - Improvisatie is bekend van jazz optredens. Daar is het een noodzaak. Dat wat je aan het spelen bent, het werkstuk, moet daar en dan tot stand komen. Er zijn verrassingen waar je op reageert. Om hier mee om te gaan, om iets te maken 'uit het niets', moet de muzikant *creatief* zijn. Dat houdt vaak ook in dat die *verbeeldingskracht* moet hebben, want je moet als muzikant werken met de middelen die je hebt. Maar, jazzmuziek maken houdt ook variatie en interpretatie in. Bekende deuntjes en melodieën worden hergebruikt om iets nieuws te maken (Weick, 2012). Hiervoor is het repertoire dus cruciaal. Dat wat je kent, dat waarmee je kunt werken en waarop je kunt variëren. Ook participatieprofessionals moeten omgaan met verrassingen. De setting, zoals we hierboven beschreven, is nooit helemaal te voorspellen. Dit improviseren doen zij niet door elke keer iets totaal nieuws te verzinnen, maar door eerder gebruikte elementen van hun repertoire in te zetten (al dan niet aangepast aan de setting waar ze in werken). Zoals een jazzmuzikant de sfeer van een avond kan aanvoelen, moet een participatieprofessional dat ook.

Samenspel – Een belangrijk verschil tussen het solo spelen van muziekstukken en het spelen in een orkest is dat het spelen in een orkest samenspel vraagt. Het spelen van jazzimprovisatie is nog weer wat anders. Daar weet je van tevoren niet wat er gaat gebeuren. Je moet vertrouwen op je repertoire, zowel op hetgeen je kunt inbrengen en ook op het inbrengen zelf. Het is niet 'louter' het spelen van wat van tevoren is afgesproken op het moment dat je aan de beurt bent (wat voor een groot deel natuurlijk gelijktijdig is), maar ook het reageren op wat er door je medespeler wordt gedaan. Repertoire is dus niet enkel het weten uit te voeren van bepaalde handelingen, maar die handelingen aanpassen en inpassen in iets groters terwijl het plaatsvindt. Het is daarmee een interactief 'werkstuk' dat altijd weer anders is dan het vorige. Net als voor muzikanten in een orkest is er ook bij participatieprocessen sprake van samenspel. Het repertoire van de verschillende deelnemers die daar aan bijdragen moet op elkaar aansluiten, de participatieprofessional moet in ieder geval goed weten om te gaan met de verschillende repertoires die deelnemende partijen in huis hebben. Het kan zijn dat het repertoire dat nodig is om tot succesvolle participatie te komen, verdeeld is over de verschillende professionals die het participatieproces begeleiden en andere participanten. Idealiter vullen ze elkaar aan, maar miscommunicatie, uiteenlopende belangen, onheldere rollen en andere zaken die samenwerking in de weg kunnen zitten, kunnen het participatieproces ook in de weg zitten. Kennis van dergelijke, soms duidelijke en soms subtielere, zaken en hoe ze samenkomen in een samenwerking is ook onderdeel van het repertoire van participatieprofessionals.

Om in te zien hoe we van onze participatieprofessionals kunnen leren, voegen we nog een laatste element toe aan ons model: **praktijken** (zie figuur 2). Door participatieprofessionals te vragen naar concrete praktijken, manieren waarop ze met behulp van hun repertoire een bepaalde setting begrijpen en daarin handelen kunnen we het repertoire in beeld brengen en daarmee zien hoe met vuistregels, dilemma's en barrières wordt gewerkt.



Figuur 2: Praktijken in het hart van het werk

1.2 Methodiek

Om het benodigde repertoire van participatieprofessionals in kaart te kunnen brengen en te achterhalen hoe ervaren professionals omgaan met participatiedilemma's zijn we op zoek gegaan naar door de wol geverfde participatieprofessionals en hebben we diepte-interviews met deze ervaringsexperts gehouden. We hebben gezocht naar mensen die al geruime tijd op hoog niveau participatietrajecten vormgeven, erg bedreven zijn in het werk en vaak met een onderzoekende en reflectieve blik naar hun eigen praktijk kijken. We hebben verschillende organisaties en professionals uit het vak gevraagd wie volgens hen een rolmodel is als participatieprofessional. Op basis daarvan hebben we een longlist samengesteld. Vervolgens hebben we gekeken wie de breedte van de perspectieven en ervaringen het beste vertolkten: we hebben mensen gesproken die als zelfstandig ondernemer werken, die bij een privaat bureau voor publieke opdrachtgevers werken en mensen die binnen

de overheid aan participatie werken. We hebben ons gericht op participatieprofessionals die werken aan complexe ruimtelijke vraagstukken waarin sociale, infrastructurele, economische aspecten en belangen samenkomen.

Deze professionals hadden allemaal vele jaren ervaring met complexe participatie- en omgevingsmanagementtrajecten op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening. De groep bestond uit vijf mannen en vijf vrouwen met een leeftijd van tussen de 43 jaar tot en met de pensioenleeftijd. Zes van hen werkten als (zelfstandig) adviseur voor overheden en de rest was in vaste dienst bij het Rijk, een waterschap of een middelgrote gemeente. Samen brachten zij ervaring op zowel gemeentelijk, waterschaps-, provinciaal als Rijksniveau en hadden zowel gewerkt op beleidsniveau als in de uitvoering. Wij hebben tien semigestructureerde expertinterviews gehouden van rond de anderhalf uur. Dit stelde ons in staat om in te zoomen op bepaalde vuistregels en bijbehorende dilemma's, goed door te vragen op hoe ervaren participatieprofessionals te werk gaan, voorbeelden te bespreken en gezamenlijk te reflecteren op hun praktijken. In voorbereiding op het interview vroegen we hen zich te verdiepen in de door ons geïdentificeerde vuistregels en dilemma's naar wat zij zagen als de vijf belangrijkste dilemma's en welk repertoire ze daarop hadden ontwikkeld. Deze vormden vervolgens de basis voor het interview en de analyse. Een deel van de interviews zijn op locatie afgenomen en een deel online. De eerdere bevindingen over de vuistregels en spanningen vormden de opmaat voor de interviews, maar vormden dus niet een begrenzing van wat er besproken werd.

In het schrijfproces zijn we een aantal keer samengekomen om de werkwijze, de data en de voorlopige resultaten door te spreken. Alle interviews zijn getranscribeerd en de data hebben we in ATLAS-ti gecodeerd met een codeboek waarin we het midden hebben gezocht tussen open en gesloten coderen. We hebben de data gestructureerd langs vier categorieën van participatie waarin we de vuistregels al eerder hadden ondergebracht: ontwerpen, vastleggen, verbinden en integreren. Deze lees je hierna volgende hoofdstukken. Per categorie herhalen we de vuistregels en een samenvatting van de participatiebarrières en dilemma's in een aparte tekstbox. Vervolgens gaan we in op de meest genoemde spanningsvelden per categorie. Daarna bespreken we het repertoire en de praktijken die professionals gebruiken om met de spanningsvelden en dilemma's om te gaan. Ten slotte bespreken we de settingen waarin participatieprocessen plaatsvinden en waar professionals maar gedeeltelijk invloed op kunnen uitoefenen.

Ontwerpen

2. Ontwerpen

Goede participatie start met een open benadering waarin vroegtijdig de juiste mensen betrokken worden en duidelijk is waar zij invloed op kunnen hebben. Het gaat om betrokkenen die geraakt worden en die mogelijk ideeën kunnen hebben. Door de participatiedoelen en -aanpak samen met de interne en externe betrokkenen te formuleren ontstaat er meer commitment op het participatieproces. Daarbij moeten de kaders, zoals juridische en financiële beperkingen, transparant zijn. Dit zorgt voor realistische verwachtingen. De in de tweede publicatie genoemde vuistregels en blokkades in de categorie Ontwerpen zijn hieronder samengevat.

2.1 Meest genoemde spanningsvelden

Alle vuistregels en bijbehorende spanningsvelden in de categorie 'ontwerpen' kwamen aan bod in de interviews. De spanningsvelden rond het zo vroeg mogelijk betrekken van stakeholders werden samen met de spanningsvelden rond het vooraf scherp maken van de kaders als het meest lastig ervaren. Veel professionals ervaren met name spanning op 'pas naar buiten kunnen gaan als het binnen op orde is versus eerst naar buiten om het binnen op orde te krijgen'. In 'staande' organisaties wordt vooral voor het eerste geopteerd.

Vuistregels Ontwerpen vs. Weerbarstige praktijk

1. **Betrek alle relevante stakeholders die door het initiatief geraakt worden of er ideeën voor hebben.**
   - Niet alle stakeholders zijn bekend of te mobiliseren of slechts indirect geraakt
   - Geen uitgesproken wil of ervaren ruimte om kritisch te participeren
   - Geen vertegenwoordiging, maar ook geen tijd voor elk individu
   - Lastig te bereiken of mee te doen vanwege verschillende achtergrond
   - Slechte participatiegeschiedenis of participatiemoeheid
   - Bredere scope en impact ontstaat pas tijdens traject

2. **Betrek stakeholders zo vroeg als mogelijk en zo intensief als nodig.**
   - Stakeholders komen vaak pas in actie als het concreet wordt
   - Concreetheid volgt vaak pas tijdens proces dat soms langdurig is
   - Professionals blijven abstract en vinden moeilijke gesprek lastig
   - Late betrokkenheid door afstemming interne organisatie
   - Participatiemoeheid bij te vroeg betrekken
   - Beelden worden niet gecheckt

3. **Formuleer de participatiedoelen en -aanpak in samenspraak met stakeholders en beslissers.**
   - Participatie is iets dat vaak 'ook nog' moet
   - Angst voor controleverlies en ongewenste uitkomsten
   - Participatie vaak symbolisch of eenmalig
   - Vervolgstappen bedenken nog lastig
   - Gebrek aan vakkundigheid en expertise bij opdrachtgevers/stakeholders
   - Formele opdrachtgevers niet meegenomen of andere verwachtingen
   - Stakeholders willen graag praten over de inhoud

4. **Maak de kaders vooraf zo scherp mogelijk, zodat duidelijk is waar stakeholders wel en niet invloed op hebben.**
   - Kaders zijn vooraf niet altijd helder
   - Feiten zijn te betwisten en ontwikkelingen niet altijd te voorspellen
   - Probleemdefinities lopen uiteen
   - Opdrachtgevers niet altijd gewend om kaders te stellen
   - Kaders soms te strak geformuleerd voor participatie

De participatieprofessionals moeten de medewerkers van de betrokken organisatie regelmatig overtuigen en zendingswerk verrichten om de waarde van vroeg naar buiten gaan te bepleiten. *"Ik ben er niet helemaal in geslaagd om echt iets goeds te vinden voor de ervaren angst om naar buiten te gaan. Bij strategisch omgevingsmanagement moet je de pijn vroeg nemen. Collega's geloven dat wel, maar om dan daadwerkelijk met een leeg vel naar buiten te gaan, is een stap te ver voor ze."*

Participatie op rijksniveau stelt andere ontwerpvragen dan op lokaal niveau. Het is op rijksniveau abstracter, gaat vaak over een langere termijn, is op een grotere ruimteschaal en daardoor zijn de gevolgen vaak minder duidelijk. Daardoor lijkt het vroeg starten op rijksniveau een nog grotere uitdaging. Ook het spanningsveld van 'de kaders scherp maken voor goed verwachtingsmanagement versus ruimte houden voor onverwachte oplossingen' werd vaak genoemd. En die spanning werd ook gevoeld als het gaat om ruimte voor een eigen invulling als participatieprofessional. *"Als bestuurders al gekozen hebben voor een format, dan krijg je ze er niet meer vanaf. Je zit in de auto terug en speelt het verhaal in je hoofd af. Vooral in de avond voel je dan: moet ik het wel of niet doen? Ik ben nu meer geneigd om te zeggen: dan moet ik er niet aan beginnen. Voorheen zou ik dat meer hebben doorgezet. Voordat je het weet zit je in een korset en daarbinnen kun je niet doen waar je goed in bent."*

De geïnterviewde experts gaven ook aan dat ze gaandeweg hebben geleerd om al in de offerte of (bestuurs)opdracht genoeg eigen ruimte te markeren en de opdrachtgever te vragen naar hoe die zelf de rol van participatieprofessional zou invullen. Zo konden ze een bewuste keuze maken om het participatieproces wel of niet te gaan begeleiden. Dit en ander repertoire lees je hieronder.

2.2 Repertoire en praktijken

Wanneer participatieprofessionals starten met het proces is de allereerste stap het **bepalen van het doel van participatie**. *"Als je zegt van: ik vind een duimpje omhoog op Facebook ook participatie, dan is dat prima, maar dat is wel heel wat anders dan met twee concurrerende groepen in het gebied proberen een stevige dialoog op te zetten. Wil je alleen de kennis van mensen? Wil je alleen maar dingen ophalen of wil je echt een gesprek organiseren dat mensen er samen uitkomen? Wat is nou de kwaliteit van al die handelingen die in dat proces gedaan moeten worden? Dat moet ook allemaal niet te strak, maar daar mag je best over nadenken. Want als je aan het einde zegt ja, maar dat wist ik niet dat dit participatie was, ik dacht gewoon even een langs de deuren lopen en aanbellen."* Goede afspraken met de opdrachtgever over het doel en de intensiteit van participatie is dus belangrijk. En daar moeten vervolgens de middelen bij passen. Zoals één van de professionals het uitlegde: *"Als je de tijd niet hebt dan organiseer je je eigen democratische schade."* De professionals gaven daarbij aan dat je verschillend aan kunt kijken tegen de democratische waarde van participatie: *"Het is ook een beetje zeggenschap weggeven. Maar je kunt het ook zien als zeggenschap teruggeven aan de samenleving."*

De participatieprofessionals geven aan dat, onder andere door de individualisering, de behoefte aan deelname steeds fijnmaziger wordt. Minder mensen voelen zich vertegenwoordigd door andere mensen of bepaalde organisaties. Steeds meer groepen raken versnipperd. De participatieprofessionals adviseren daarom om **ruimhartig en fijnmazig te zijn in het aanmerken van stakeholders**. *"Gooi het net naar belanghebbenden breed uit. Je wilt ook praten met de mensen die het rechtstreeks raakt en niet alleen met koepels en vertegenwoordigers."* Dat is een uitdaging. Zo geven zij als voorbeeld aan dat projectmanagers en technisch managers vaak bang zijn dat de scope van het project uit het oog raakt op het moment dat een bredere groep betrokken wordt, omdat het gesprek met bewoners dan mogelijk ook over andere zaken kan gaan dan het specifieke projectdoel. Maar wanneer je bijvoorbeeld alleen de straat betrekt waar het warmtenet aangelegd wordt en straat voor straat afsluit, dan worden fietsers, pakketbezorgers en anderen ook geraakt doordat de routing steeds veranderd. Over het algemeen hebben de participatieprofessionals de stelregel dat ze iedereen betrekken die ze mogelijk nodig hebben en dat bepalen ze op basis van houding, belang en invloed en *"dat kan ook iemand met rare ideeën zijn om iets open te breken"*.

Maar hoe kom je mensen met **andersoortige ideeën** op het spoor, want vaak melden zich natuurlijk de 'usual suspects'. Wat participatieprofessionals daarvoor bijvoorbeeld doen, is samen criteria vaststellen, zoals hoeveel mensen per gebied of gemeente, welke m/v/x-verhouding, welke leeftijden, welke achtergronden, etc. Een bureau kan helpen om een overzicht te geven van de verdeling van achtergronden in de wijk of het gebied voor een divers samengestelde groep. Voor deelname aan een participatietraject benaderen participatieprofessionals vervolgens mensen het liefst individueel, want jongeren melden zich bijvoorbeeld niet uit zichzelf aan. Waar ze ook goede ervaring mee hebben is om iemand te vragen die bekend is in de omgeving (dat kan ook een collega van een andere afdeling zijn). Die persoon kan als een soort tussenpersoon werken, waardoor bewoners veel eerder bereid zijn om mee te doen. Zo'n tussenpersoon moet dan wel door de participatieprofessionals goed worden ondersteund om de rol te kunnen vervullen. Het is vervolgens belangrijk om de mogelijke gevolgen van een initiatief zo concreet mogelijk te maken, ook als dat pas op langere termijn is, anders kun je stakeholders niet goed mobiliseren. Huis-aan-huis-brieven worden nog steeds vaak ingezet, maar

ook borden in de omgeving met een QR-code voor meer informatie. En het is slim om momenten te benutten waarop de doelgroep zelf al samenkomt. *"Soms heb je momentum: Er was een open dag van het ziekenhuis. Ja, dat is natuurlijk een geweldig moment. Daar komt heel die buurt op af. Nou, meteen daar zo'n kraampje op laten zetten."*

Een mooie paradox die in de interviews naar voren kwam is dat het **'betrekken bij het betrekken'**, dus stakeholders mee laten denken over de participatie aanpak, zou leiden tot participatiemoeheid. Hun ervaring is het tegenovergestelde: *"Ik denk dat je veel moeheid kunt voorkomen door participatie over de participatie te organiseren. Dat klinkt heel log en zwaar of mensen doen daar lacherig over. Ik zie tegelijkertijd wel dat mensen het op prijs stellen en dan weten waar ze aan toe zijn."* Soms gaat dat bijvoorbeeld alleen al over de tijden en vorm waarin mensen betrokken willen worden. *"In [gemeente X] gingen we in gesprek met marktkooplui, dat moet je effe doen na afloop van de markt. Dan zijn ze klaar en dan met een kopje koffie erbij. Dat moet ook niet langer duren dan een half uur. Kunnen ze even afreageren. Dan moet je geen grote bijeenkomsten organiseren, marktkooplui komen 's avonds niet, want die moeten 's ochtends om 6 uur met die wagen alweer op weg naar de markt."* Elke doelgroep heeft zo een eigen vorm nodig. Jongeren moeten bijvoorbeeld op tijd thuis zijn om nog huiswerk te maken. Daar kun je niet met een volwassenbril naar kijken. Dat werd één van de geïnterviewden pas echt duidelijk toen ze het aan de jongeren zelf vroegen. De conclusie hieruit was voor hen: variëren met tijden en vormen voor de sessies: "*Als we altijd vergaderingen organiseren in de avond van 8 tot 9 uur, dan komen de mensen die dan de deur niet uit willen, geen zin hebben in een vergadering of zich niet fijn voelen in vergaderingen sowieso niet. Dus wij hebben zelf ook wel heel erg uitsluitend gedrag als professionals. We organiseren zo onze eigen spiegelbeelden."*

Een andere interventie die de participatieprofessionals toepassen is om bepaalde stakeholders expliciet de rol te geven om kritisch te zijn op het participatieproces, gedurende het proces. Zo kun je tijdig aanpassen als blijkt dat de aanpak niet aansluit. Ook bereiden zij de vragen die betrokkenen in het participatieproces beantwoord willen zien samen voor, zodat ieders vraag een plek krijgt. En een aantal participatieprofessionals doet dat ook met de kaders voor participatie. *"Als je niet een ongelijkwaardig proces wil, dan moet je zeggen, we gaan* ***samen kaders vaststellen****. Dat is best moeilijk, maar het kan wel. Anders is de één gewoon een maatschappelijke uitvoerder van het bestuurlijke proces van de ander."* Die kaders, daar ging het vaak over in de interviews. Soms zijn ze te eenzijdig, te strak, te ruim of te ondoordacht. Het advies van de participatieprofessionals was om de inhoudelijke kaders zo basaal mogelijk te houden: *"in [een bepaalde gemeente] moesten er minimaal 100 huizen komen in [het] gebied, dus dat was het kader. Totdat je erachter komt, nee, die 100 huizen die zijn ervoor bedoeld dat je minimaal een opbrengst van x miljoen euro moet hebben. Dus eigenlijk gaat het erom dat je x miljoen euro weet op te brengen en als je dat met 80 huizen kunt creëren of met andere vormen, voldoet het ook."* Zo ontstaat er meer ruimte om te zoeken naar oplossingen die recht doen aan de verschillende belangen.

Daarbij gaven de experts aan dat het vaak gaat om inhoudelijke kaders, om tijdskaders en om financiële kaders, maar minder om de **kwaliteitskaders** van het participatieproces. En daarvoor moet je ook de kaders van de stakeholders kennen en niet alleen die van de initiatiefnemer. Waar hebben we minimaal aan te voldoen met elkaar en welke spelregels spreken we af? De participatieprofessionals bereiden stakeholders ook voor op hun eigen tegengestelde waarden, waardoor niet alles kan, omdat de ene bewoner de auto bijvoorbeeld wel bij huis wil hebben staan en de ander niet. Ze geven al gelijk bij de start aan dat er spanningen zullen ontstaan, maar dat ze nu nog niet weten welke. *"We hebben één marktplein in [gemeente X] en we hebben 80.000 [bewoners van gemeente X] en die moeten het doen met één marktplein. We kunnen geen 80.000 marktpleinen maken, maar we gaan er met zijn allen wel iets heel tofs van maken. En dat betekent ook dat we moeten inschikken naar elkaar."* Een manier om die spanningsvelden in beeld te brengen is door dilemma-avonden te organiseren. Daarin wordt het dilemma niet opgelost – en dat is ook niet het doel – maar ontstaat meer duiding van en begrip over de waarden die op het spel staan.

Er heerst overigens de beeldvorming dat het betrekken van kritische partijen vertraging betekent. De participatieprofessionals gaven aan dat wanneer je dit in een vroeg stadium doet het juist versnelling kan opleveren. "***Hoe eerder je weet wat mensen van jouw project vinden, hoe meer doorlooptijd*** *je hebt om de problemen die de mensen zien aan te pakken of op te lossen."* Eén van de experts had ervaren dat het beter werkt om de nadelen van te laat beginnen te benaderukken dan de voordelen van vroeg beginnen: *"Als je eerst maanden gaat perfectioneren en je gooit het over de schutting dan komen ze daarna met allemaal bezwaren over de impact op de omgeving. Dus op die manier probeer ik de risico's te schetsen. Dat werkt beter dan de pluspunten."* Een andere expert noemt het de archeologiefase en bij hen helpt het dat hun leidinggevende dit steunt uitdraagt: *"Geen pen op papier voordat je naar buiten bent geweest en dat klopt. Gewoon op pad, omdat je denkt: ik wil een beter beeld krijgen."* Stakeholders zijn daarbij ook opinieleiders naar het bestuur en naar de stad. In de interviews werd benadrukt dat het belangrijk is om regie te

houden op die communicatie: *"als je jouw arena niet openstelt voor mensen waarvan jij vindt dat die geen legitiem belang hebben, dan zoeken ze een andere arena op en loopt het proces langzaam bij je weg. Je voert geen procesregie en dan gebeurt er van alles dat jou zal raken."*

Dat is ook een reden dat de experts veel waarde hechten aan het maken van **één geïntegreerd procesontwerp**. Het inhoudelijke proces en participatieproces lopen volgens hen te vaak parallel aan elkaar: *"verbind nou die participatie en communicatie aan de ruimtelijke keuzes die je maakt, dan versterken ze elkaar of ze worden afhankelijk van elkaar. Dat maakt het allemaal ook weer een tandje complexer, maar je hebt er op het einde zoveel lol van. Omdat het meteen één verhaal is, in plaats van twee losse stukjes".* Daaraan gekoppeld is het advies van diverse participatieprofessionals ook om de participatie-aanpak door iemand te laten vertolken en verdedigen die van de inhoud is en positie heeft in het project. En niet alleen door een communicatieadviseur of participatieprofessional die niet de uiteindelijke inhoudelijke afwegingen maakt.

De participatieprofessionals zetten het liefste vele kleine stappen met telkens tussentijdse mijlpalen. Ze beschrijven dat je, door telkens dezelfde cyclus te doorlopen, en de juridische en morele kant bij elkaar te checken, de kans vergroot dat je in een gezamenlijke flow komt met de stakeholders. Sommige experts zetten daarbij niet alleen het formele proces, maar ook het informele proces in een stroomschema. Want, zeggen ze, als het inhoudelijk spannend en onzeker is, dan moet je zoveel mogelijk proceszekerheid geven. Om die proceskeuzes te onderbouwen kan het helpen om modellen en methoden te gebruiken ter legitimatie, bijvoorbeeld richting de gemeenteraad. Het omgaan met dilemma's in de categorie ontwerpen vraagt samenvattend om vaardigheden als voorstellingsvermogen om abstracte voornemens concreet te maken en de uitwerking van een proces te kunnen inschatten. Om een gevoel voor timing en volgordelijkheid: welke participatie activiteiten kunnen het beste wanneer worden ingezet en hoe bouwt dit op naar een beter besluit? Ook structurerend vermogen is belangrijk om vast te kunnen stellen wat al bekend is en wat niet, wat niet ter discussie staat en wat wel, wat de spelregels zijn, etc. En tot slot, overtuigings- en verleidingskracht om de interne organisatie warm te maken voor en te laten committeren aan het participatieproces.

2.3 Setting

Een aantal participatieprofessionals geeft aan dat ze tijdens het ontwerpen van het participatieproces vooral veel aandacht besteden aan het structureren van het werk en het professionaliseren van de (eigen) organisatie. *"Dan merk ik dat we vaker organisatieadvies aan het geven zijn dan participatieadvies."* Een andere expert geeft ook aan: "*als de structuur nog niet zo goed staat, sta je er heel erg alleen voor."* Wanneer participatie onderdeel is van de bredere manier van werken binnen de organisatie, wordt het werk een stuk gemakkelijker. Dat kan bijvoorbeeld door bij de start van elk project standaard een aantal checkvragen op te nemen over de impact van het project op de omgeving en participatie zo onderdeel te maken van de projectformats. Een ondersteuningsteam of een afdeling participatie kan ook helpen door bij te dragen aan de uitvoering en niet alleen algemene adviezen te geven. Volgens de professionals is het namelijk bij participatietrajecten te intens voor één persoon om het gehele participatieproces en alle verbindingen met binnen en buiten te coördineren. Niet meer dan twee projecten per participatieprofessional en het werken in duo's worden genoemd als goede condities. Om taken te verdelen, maar ook om stoom af te blazen en te sparren.

Als anderen binnen de organisatie die een rol hebben in het participatieproces zich niet aan de spelregels houden wordt het voor de participatieprofessionals heel lastig om hun werk goed te doen. Het is dan ook 'practice what you preach', waarbij binnen dezelfde spelregels moeten gelden als buiten. Zo moeten opdrachtgevers en bestuurders zich ook aan de spelregels houden die met stakeholders voor een participatietraject afgesproken zijn. *"Als stakeholders gewend zijn om, om het participatieproces heen te bewegen en rechtstreeks zaken te doen met de wethouder of een raadslid, dan moet je wel zeggen tegen de wethouder. Dit is vanaf nu verboden wat jij doet."*

Ook voor deelnemers aan het participatieproces van buiten de organisatie is het belangrijk dat er een bepaalde organisatiegraad is, bijvoorbeeld onder bewoners en ondernemers. Als er in een wijk of op een bepaald thema geen platforms of verenigingen zijn, dan kost het veel meer moeite en tijd om de juiste doelgroepen te bereiken en de kennisvorming en wilsvorming op gang te brengen.

Vastleggen

3. Vastleggen

Om participatie betrouwbaar en eerlijk te laten verlopen, is een transparante vastlegging van het proces en de resultaten belangrijk. Hierdoor kunnen betrokkenen op elk moment zien wat er is besproken, welke keuzes er zijn gemaakt, en wat er met hun input is gebeurd. Dit vergroot het vertrouwen en maakt het proces inzichtelijk, ook voor mensen die later aansluiten of indirect betrokken zijn. Het is van belang dat ook de begeleider van het participatieproces open is over de eigen rol, belangen en stijl.

3.1 Meest genoemde spanningen

De meest genoemde spanningen in de interviews zitten rond het zijn van een betrouwbare partner die afspraken nakomt. Dit hangt met name samen met politiek-bestuurlijke wisselingen die leiden tot andere keuzes en prioriteiten en personeelswisselingen binnen de publieke sector. De geïnterviewde participatieprofessionals moeten naar eigen zeggen vaak hard werken om te voorkomen dat aan overheidszijde afspraken niet worden nagekomen vanwege dergelijke wisselingen. Ook het goed de tijd kunnen nemen voor het vastleggen van het proces en het kunnen uitoefenen van een onafhankelijke rol als begeleider van een participatieproces levert soms spanning op met de wensen en tijdsdruk van een opdrachtgever of collega's.

3.2 Repertoire en praktijken

Het betrouwbaar en stevig uitoefenen van een onafhankelijke rol als begeleider van een participatieproces vraagt volgens de experts een bepaalde houding: die van een **diepgevoeld commitment aan het proces** en het bewustzijn van jou als professional dat er, vaak buiten werktijd, veel extra tijd en aandacht in een goed proces gaan zitten. De participatieprofessionals zien het participatieproces daarmee naar eigen zeggen niet als een opstapje in het opbouwen van prestige of het halen van een vinkje, maar als iets wat in zichzelf van grote waarde is: zij die betrokken willen zijn, moeten worden betrokken. Ze delen ook verschillende vaardigheden die ze toepassen om dit mogelijk te maken.

Betrouwbaarheid kan vaak beter worden georganiseerd. Dit kan ten eerste door de **opdrachtgever actief te wijzen op eerder gemaakte afspraken met betrokkenen**, bijvoorbeeld over de mate van invloed of wat er gebeurt met de uitkomsten van een participatieproces. Daar zit zeker binnen publieke organisaties een rol voor ambtenaren die er vaak langer werken en de context daardoor beter kennen dan hun bestuurders. Om dit gesprek te kunnen voeren met opdrachtgevers/bestuurders helpt de vaardigheid om aan de **voorkant goed scherp te krijgen** hoe serieus een

Vuistregels Vastleggen vs. Weerbarstige praktijk

5. **Wees betrouwbaar en kom afspraken na**
   - Politiek-bestuurlijke wisselingen hebben invloed op eerder gemaakte afspraken
   - Bestuurlijke normen kunnen verschuiven
   - Medewerkers wisselen van baan
   - Commissievergaderingen zijn niet altijd openbaar
   - Beloften kunnen niet altijd waargemaakt worden
   - Interne afstemming kost meer tijd dan verwacht

6. **Leg het participatieproces vast in analyses en verslagen**
   - Goede verslaglegging kost tijd/capaciteit die er niet is
   - Rolverdeling tussen facilitatoren en verslagleggers is niet helder
   - Verslaglegging doet geen recht aan complexiteit
   - Verslaglegging vormt basis voor nieuwe onderhandeling/discussie

7. **Maak duidelijk waar de begeleider(s) van het participatieproces persoonlijk voor staan**
   - Persoonlijke signatuur botst met wens opdrachtgever
   - Onafhankelijkheid/neutraliteit facilitator botst met belang van de opdrachtgever
   - Geen duidelijk rolonderscheid projectleider en participatiebegeleider

opdrachtgever het proces en de uitkomsten neemt. En ook of deze de benodigde ruimte en onafhankelijkheid geven aan de procesbegeleider die nodig is voor een participatieproces. Daarmee kan worden voorkomen dat participatie, enigszins gechargeerd, slechts "een vinkje" wordt op een lijst van acties. Het is de kunst om een spiegel voor te houden aan bestuurders en opdrachtgevers: wil je betekenisvolle participatie organiseren? Deze vaardigheid is vaak ingegeven door eerdere, doorleefde ervaring met projecten waarin deze ruimte er toch niet bleek te zijn.

Betrouwbaarheid zit voor de experts ook in het goed vastleggen van de (tussentijdse) uitkomsten van een proces. Voor het vastleggen van uitkomsten gaven meerdere professionals aan dat ze er de voorkeur aan geven om **stakeholders individueel hun verhaal te laten doen** en daarbij zorgvuldig en zonder oordeel te luisteren. Vervolgens is het belangrijk wat stakeholders vertellen terug te koppelen en samen te vatten in een participatieplan of publicatie waar ook de bestuurlijke perspectieven in terugkomen. Daarna komen de opdrachtgevers en participatiebegeleiders idealiter samen om de uitkomst van de gesprekken te bespreken.

Dat betekent niet dat altijd alles volledig hoeft te worden weergegeven. Soms is een bevlogen stukje tekst waar precies de taal en woorden van een stakeholder in terugkomen veel belangrijker dan volledige notulen. Een professional had een keer na diepte-interviews een boekje opgesteld met verschillende ondernemers om dit aan te bieden aan een minister. De reacties van de ondernemers hierop waren *"ontroerend. Eén [volwassen kerel] liep weg met tranen in de ogen. Een ander zei: 'eindelijk worden we gehoord'. Die [ondernemers] staan nu in hun kracht als ze samen met overheden verder kunnen."* Een dergelijke manier van terugkoppelen kan ook voorkomen dat belanghebbenden op *"een zakelijke juridische tekst [...] gaan mierenneuken."*

Van belang is in ieder geval dat er tussentijds wordt teruggekoppeld aan geïnteresseerden zodat de voortgang ook zichtbaar is en dat duidelijk wordt dat bepaalde contact- en beslismomenten al gepasseerd zijn. Het zowel **empathisch verwoorden van gezichtspunten** als een realistische kijk op het proces is niet makkelijk en vraagt een goede beheersing van de pen. Daarom adviseren de meer ervaren professionals ook aan beginners om zoveel mogelijk bijeenkomsten te bezoeken en verslagen te maken, om deze vaardigheid te oefenen en te trainen.

Als een organisatie veel aan participatie doet kan het helpen om de rol van participatieprofessional meer te **formaliseren**. Zoals op projectniveau in het Integraal Project Management (IPM)-model waarin de rol van de omgevingsmanager is vastgelegd. Deze persoon heeft als rol om de balans te houden tussen een project en de omgeving en functioneert als grenswerker tussen wat een project(team) ambieert en wat een omgeving wenst of kan dragen. Vanuit de gedachte van omgevingsmanagement dient deze persoon ook contacten en afspraken structureel vast te leggen zodat deze kennis niet verloren gaat. (NB: contactgegevens vastleggen en overdragen is ingewikkelder sinds de AVG.)

Op het niveau van waarden gaat het hier over **aandacht voor (procedurele) rechtvaardigheid en voldoende onafhankelijkheid** om te kunnen handelen in lijn met de persoonlijke integriteit van de participatieprofessional. In de woorden van een geïnterviewde: *"Ik pas ervoor om voor opdrachtgevers te werken die het nut van participatie niet inzien. Daar wil ik me niet aan verbinden. Dit raakt wel echt mijn waarden en normen. Ik ga liever een krantenwijk lopen dan voor een ontwikkelaar iets te doen die iets als een vinkje ziet."* Aandacht voor deze waarden in je procesontwerp helpt ook bij het omgaan met onvoorziene wijzingen die zeker zullen plaatsvinden tijdens het proces. Kennis en modellen, bijvoorbeeld ten aanzien van stikstof, kunnen veranderen waardoor de inhoudelijke basis onder een samenwerking wankel wordt. Dat voorkom je niet, maar je kunt er wel rekening mee houden in je procesontwerp of participatieplan: door heel concreet afspraken te maken over wat de groep doet als er grote wijzigingen optreden.

Op basis van dergelijke waarden gebeurt het weleens een enkele keer, en dit is vrij krachtig, dat interne ambtenaren voor een proces gaan staan. Veel vaker is het zo dat **onafhankelijk begeleiders voor het proces gaan staan**. Een ervaren procesmanager karakteriseert dat als *"de kunst van het tegenspreken. Niet zomaar zeggen 'dat gaan we niet doen' maar het ook geaccepteerd krijgen."* Wat helpt is dan relativeringsvermogen en humor: *"Ik was als jong iemand erg onder de indruk van de hoge directeuren en toen heeft iemand een keer tegen mij gezegd: "Joh, die staan ook allemaal in hun blote kont onder de douche". Het beeld van dat we allemaal hetzelfde zijn, zo'n soort mantra kan heel erg helpen. En ook rolopvattingen maar geen functieopvattingen. Als je projectleider bent kan je een opdrachtgever hebben maar dat is wat mij betreft geen hiërarchische verhouding maar meer mensen die voor verschillende dingen staan."*

3.3 Setting

De **politieke en bestuurlijke randvoorwaarden** voor een zorgvuldig participatieproces moeten volgens de experts wel zodanig zijn dat betrouwbaar handelen ook daadwerkelijk mogelijk is. Dat betekent, zoals we eerder zagen, dat er niet zonder overtuigende redenen moet worden teruggekomen op eerder gemaakte procesafspraken.

Tegelijkertijd kunnen politieke en bestuurlijke verhoudingen en afspraken altijd **wijzigen** tijdens het proces. Ingewikkelde en langdurige participatieprocessen, bijvoorbeeld rond gebiedsontwikkeling, hebben vaak te maken met politieke ontwikkelingen waarbij tussentijdse verkiezingen of nieuwe coalities andere prioriteiten en keuzes stellen. Als wijzigende politieke of bestuurlijke verhoudingen een bedreiging vormen voor het participatieproces en eerder gemaakte afspraken, dan betekent dat wel dat zij het dan durven om aan te geven wat er achter de schermen speelt.

Voor mensen die als onafhankelijk begeleider worden ingehuurd of meer senior-adviseurs met “grijze haren” gaat dat wellicht makkelijker dan voor ambtenaren die intern in de organisatie zitten of voor junior participatieprofessionals. Maar de meeste ervaren professionals geven aan dat ze ambtelijk en bestuurlijk tegenspreken ook als onderdeel beschouwen van hun professie en dat ze dit door schade en schande steeds meer zijn gaan doen en waarderen.

Verbinden

4. Verbinden

Verbinden betekent samen kennis ontwikkelen en verschillende soorten inzichten – van expertise tot ervaring – serieus nemen en delen. En het betekent echt verdiepen in de zorgen en wensen van de ander. Tegenspraak en conflicten zijn daarbij welkom, want juist door verschillende meningen ontstaat vernieuwing. Open blijven communiceren over het verloop is de basis, ook als het moeilijk wordt of als er geen nieuws is. Net als altijd teruggeven wat er met ieders inbreng is gebeurd. Kiezen voor passende vormen en talen maakt dat iedereen zich uitgenodigd voelt om mee te doen.

Vuistregels Verbinden vs. Weerbarstige praktijk

8. **Betrek stakeholders bij het ontwikkelen van kennis, waardeer verschillende typen kennis en deel deze kennis met alle stakeholders**
   - Kennis is niet altijd robuust of is verouderd
   - Expertkennis kan op weerstand stuiten of lokale kennis ondersneeuwen
   - Lokale kennis wordt niet altijd op waarde geschat door experts
   - Kennis lost niet alle complexiteit op en kan leiden tot partijen die over de band van experts langs elkaar heen praten

9. **Verken en bespreek de waarden, zorgen, wensen en belangen van alle stakeholders en initiatiefnemer(s)**
   - Eigen oplossingsrichtingen staan in de weg van een diepgaander gesprek
   - Het vertrouwen voor een open gesprek is nog niet aanwezig
   - De dynamiek van de systeemwereld nodigt hier niet toe uit
   - De eigen belangen zijn niet altijd scherp of goed onder woorden te brengen
   - De tijd ontbreekt om voorbij standpunten naar belangen te gaan

10. **Organiseer tegenspraak en ga conflicten niet uit de weg**
    - Mensen gaan vaak spanningen uit de weg
    - Het poldermodel prioriteert harmonie/ gezamenlijkheid boven aangaan van spanningen
    - Tegenspraak wordt niet altijd tijdig georganiseerd, waardoor de ervaring uit andere projecten is dat het meer kost dan oplevert
    - Weinig ruimte voor inhoudelijk conflict leidt tot procedureel conflict
    - Conflicten worden snel persoonlijk en vereisen reparatiewerk

11. **Wees gedurende het proces transparant over de voortgang, dilemma's en afwegingen**
    - De tijdsbeleving binnen de eigen organisatie is anders dan 'buiten'
    - Vaak mag men pas naar buiten met goedkeuring van de eigen organisatie
    - Twijfels, dilemma's en afwegingen die ten grondslag liggen aan een besluit worden niet altijd helder gecommuniceerd
    - Medialogica focust vooral op tegenstellingen, spanningen en duidelijke boodschappen

12. **Koppel terug over hoe de inbreng van participanten is gewogen en wel of niet heeft doorgewerkt**
    - Organisatorische fragmentatie maakt dat het onduidelijk is wat met de input gedaan is
    - Interne discussies worden vaak intern gehouden
    - Weinig tijd/capaciteit voor het verwerken van inbreng
    - Terugkoppeling is daardoor vaak schriftelijk en summier
    - Stakeholders voelen zich daardoor niet gehoord en geroepen om te volharden in hun inbreng

13. **Kies een passende vorm en taal voor de communicatie, gesprekken en bijeenkomsten met stakeholders**
    - Interne discussies zijn vaak in vaktaal, afko's en technisch
    - Bedenkers zijn vaak theoretisch opgeleid en spreken bijbehorende taal die niet goed aansluit bij stakeholders
    - Verschillende woorden worden verschillend opgevat
    - Communicatie is vaak in lange brieven
    - De vorm/locatie van een gesprek wordt vaak niet bewust of reflexmatig vormgegeven: zenden en grootschalig en niet gevarieerd en toegespitst qua tijd en locatieop de doelgroep

4.1 Meest genoemde spanningen

Veelgenoemde spanningen in het goed kunnen verbinden van verschillende belangen en perspectieven en het goed kunnen opbouwen van een relatie met betrokkenen hebben te maken met beperkte tijd en ruimte om de waarden, zorgen en belangen van alle stakeholders goed te bespreken. Hierbij wordt geregeld gewezen op de "dynamiek van de systeemwereld" en de projectenlogica (bestaande kaders, scope, tijd en budget) die een sterk sturende werking heeft. De taal, werkwijzen en houding van professionals die 'binnen' in de systeemwereld werken, zorgen er vaak voor dat er minder aandacht of begrip is voor wat er 'buiten' leeft. Daarnaast kunnen bepaalde vooroordelen en stereotyperingen van professionals of bestuurders over kritische burgers of andere stakeholders een sta-in-de-weg zijn om constructieve verbindingen te maken. Spanningen rond het bewust kiezen voor een passende vorm en taal om een constructieve dialoog en vertrouwen te creëren worden ook veel genoemd. Dit gaat niet alleen over het creëren van een toegankelijke en goede setting, maar ook over de houding en uitstraling van betrokken bestuurders en professionals.

4.2 Repertoire en praktijken

Een eerste belangrijke vaardigheid die verschillende ervaren participatieprofessionals naar voren halen in het omgaan met deze spanningen is **inlevingsvermogen**. Om een goede verbinding te creëren met diverse stakeholders is het een cruciale voorwaarde dat je je goed kunt inleven in wat een bepaald initiatief (project, ingreep, besluit) doet met stakeholders. Inlevingsvermogen heeft de ene persoon meer dan de ander. Het echt voelen van wat een besluit of plan teweegbrengt bij stakeholders is belangrijk voor het creëren van een beter begrip over de impact, hoe daar over te communiceren, hoe je overkomt als initiatiefnemer en of je daadwerkelijk (en zichtbaar) moeite doet om iets met de zorgen en belangen van stakeholders te doen. Zoals een van de professionals het verwoordde: *"Iedereen kan een model toepassen, maar participatie als vaardigheid is gewoon echt iets anders. Dan kan je hele mooie vuistregels hebben, maar als je het niet innerlijk voelt dan zijn het loze kreten waar je niet naar handelt."*

Belangrijk is om dit inlevingsvermogen te vertalen in concrete handelingen, zodat het zichtbaar wordt. Soms is het daarvoor nodig om andere personen erbij te halen die hierbij kunnen helpen. Zoals een van de experts illustreerde: *"Wat ik dan doe is in hun taal en wereld kruipen om ergens verbinding te houden. De kunst is om die verbinding te maken. Ik heb zelf geen agrarische achtergrond en dat merkt een boer dan ook. Dan neem je dus een beheerder mee die daar al 30 jaar rondloopt en die ze kennen. Die spreekt dezelfde taal en die kan mij ook op de vingers tikken: [bijvoorbeeld] 'dat zeg je zo niet'. Om die verbinding te maken en te kijken wat je toch kan doen."*

Het is ook belangrijk om het **inlevingsvermogen van anderen te voeden** tijdens het proces. Hier wordt door de ervaren participatieprofessionals bewust op ingezet. Bijvoorbeeld bij ambtenaren die vanuit hun technische kennis of hun ontwerpende rol betrokken zijn. Deze deskundigen zijn vaak op de achtergrond betrokken en nemen niet direct deel aan het participatieproces. Participatieprofessionals kunnen deze personen erbij halen om bij hen meer begrip te creëren over wat het ontwerp of een technische standaard in een concrete setting betekent voor bewoners en wat dit met hen doet. Hen meenemen helpt niet alleen bij bewoners om met concrete voorbeelden uitgelegd te krijgen wat bijvoorbeeld bepaalde geluidsnormen en waardes betekenen. Anderzijds helpt het om meer begrip bij, in dit geval, geluidsdeskundigen te krijgen over de lokale context en de zorgen die daar spelen. *"ik heb ook wel gezien dat een geluidsdeskundige wat meer feeling kreeg met de mensen en ook snapte dat het voor de bewoners wel wat kon betekenen. Het zorgde wel voor meer begrip. [...] Maar ik merkte dat meer bij ontwerpers of technische tekenaars. Die kwamen wat meer uit hun comfortzone als ze bij een bewoner zaten en snapten dat het een groot probleem was. Als iemand plekken in zijn nek krijgt van een snelweg. Dat ze meer geneigd waren om mee te denken."*

Het goed kunnen inleven en daarnaar handelen draagt bij aan het creëren van **authenticiteit** in het participatieproces: dat stakeholders zien en ervaren dat ze serieus worden genomen, hun emoties en zorgen er mogen zijn en niet ondersneeuwen in de 'dynamiek van de systeemwereld'. Authenticiteit is op haar beurt dan ook belangrijk om vertrouwen te creëren tussen betrokken partijen (zie ook Delozier en Burbach, 2021). Deze authenticiteit wordt door verschillende participatieprofessionals, soms impliciet, aangehaald. Vooral in relatie tot spanningsvolle momenten: als emoties hoog oplopen en er conflictsituaties ontstaan of dreigen te ontstaan. Het is dan belangrijk om ongemak niet uit de weg te gaan, emoties te erkennen, vertrouwen te kweken dat men zich gehoord voelt en niet lichtzinnig over bepaalde emoties heen te stappen, maar emoties te kanaliseren en een plek te geven in het proces. Zoals een expert het aangaf: *"Je kunt ook [op een] bepaald moment zeggen van oké, mensen, hier komen we niet verder mee. Zullen we dan ook gewoon stoppen en nu gaan koffiedrinken? Zoiets en ik probeer [...] wel altijd op een andere manier nog een plan B te bedenken of zo... Maar dit is echt in het moment handelen hè? Dit is gewoon*

improvisatietheater wat er dan moet gebeuren, [...] dat moet je kunnen. En wat je niet moet doen is doorzetten op dat moment."

Een andere belangrijke vaardigheid in het creëren en het leggen van verbindingen is een combinatie van **kwetsbaar durven opstellen**, een zeker incasseringsvermogen ontwikkelen, je niet laten intimideren en staan voor het proces. Diverse experts geven aan dat, in het goed kunnen luisteren en het creëren van verbinding, het belangrijk is om je ego opzij te kunnen zetten en niet boven de ander te gaan staan. *"Je eergevoel en denken dat je slimmer bent, zet het maar uit je hoofd. Dienstbaarheid werkt heel goed."*

Open staan voor kritiek betekent volgens een van de participatieprofessionals ook: *"je moet je eigen plan durven laten afbranden die avond. Dat moet een beetje je houding zijn."* Dat vraagt in zo'n geval om incasseringsvermogen en het opzijzetten van je ego. Het laat aan betrokkenen zien dat je ze serieus neemt en dat je als initiatief nemende organisatie ook niet onfeilbaar bent. Dit is geen gemakkelijke opgave: veel professionals (betrokken ambtenaren, experts) houden niet van (stevige) kritiek en vermijden dit liever (King et al., 1998). Verschillende participatieprofessionals geven dan ook aan dat ze geregeld een spiegel voorhouden aan de initiatief nemende organisatie. Dat daar ook blinde vlekken zitten en dat het belangrijk is om inbreng van buiten, bijvoorbeeld ook op technisch vlak, niet bij voorbaat af te schieten en bepaalde wensen tijdig mee te nemen.

Soms lopen de emoties hoog op en kun je als professional persoonlijk aangevallen worden. *"Een ander voorbeeld is de gemeente [X] waar het college is gevallen over het omgaan met parken in de binnenstad. Het stroomde toen vol met mensen in [locatie Y]. Er kwam een vrouw het podium op en die ging binnen 20 centimeter van mijn gezicht staan en die vroeg "wie ik wel niet dacht [te zijn] om dit proces te begeleiden". Ik heb toen gezegd: "als je me laat zien wat ik kan dan merk je het vanzelf". Ik heb toen aangegeven [...] dat ik graag een kop koffie wilde drinken of een biertje. Dat hebben we toen gedaan. Er speelde vooral wat in haar leven op de achtergrond. Enorme frustraties en enorme betrokkenheid bij het gebied. Er was ook een geschiedenis van slecht luisteren. Je moet op zo'n moment ook niet van kleur verschieten."* Dit is uiteraard een heel goed voorbeeld van improvisatie. Daarnaast geeft het aan dat incasseringsvermogen nodig is om je niet van de wijs te laten brengen als participatieprofessional. Je staat voor je proces. Als je geloof hebt in het belang van een goed participatieproces betekent dat ook dat je geloof moet hebben in je competenties en het belang van je rol als participatieprofessional. *"Je moet strak sturen op spelregels als elkaar laten uitpraten. En ook vooral als initiatiefnemer luisteren en open vragen stellen. Vooral bewaken dat de dialoog open en vrij blijft. Niet beoordelend en veroordelend optreden."*

In een goed participatieproces ontstaat meer gelijkwaardigheid in kennis en invloed tussen stakeholders. Gelijkwaardigheid houdt echter ook in dat je tegengas moet kunnen geven. Dat kan nodig zijn voor een goed proces en is juist ook een teken dat deelnemers serieus genomen worden. *"En tegengas wil niet zeggen van: we luisteren niet naar jou, we doen het anders, maar dat je zegt, van ja, tof dat jullie dit bedacht hebben daar, maar hoe gaan we dat probleem met [...] oplossen?"* Je geeft hierbij, met andere woorden, anderen niet alleen de kans om protest aan te tekenen, je vraagt ze ook om mee te denken over problemen en oplossingen. Het draait om het creëren van een goede verbinding en feeling met het gebied en de bewoners. Passende vormen zijn hierbij erg belangrijk, evenals de timing van bijeenkomsten, afhankelijk van de doelgroepen. *"Bijeenkomst zie ik heel breed hè? [...] We willen participatie en dan wordt onmiddellijk ingevuld, we willen een participatie-avond. Terwijl ik denk ja, maar misschien moet ik helemaal geen avond doen [...] misschien moeten we gewoon een beetje kletsen op de markt met mekaar. Of misschien moeten we gaan eten met een groep".* Opvallend hierbij is dat participatieprofessionals het informele, een persoonlijke context, vaak bewust opzoeken of creëren om beter contact te maken. Zoals een ander aangeeft: *"Je wil ook dat de stakeholders elkaar leren kennen: begin dan met samen eten. Dan heb je al een informelere sfeer. Het zit hem vaak in de details."*

In het opbouwen en onderhouden van relaties tijdens het participatieproces is, tot slot, het snel en zorgvuldig reageren op persoonlijke vragen en mails erg belangrijk. Niet alleen tijdens bijeenkomsten, maar ook daarbuiten. Dit raakt aan **responsiviteit** als belangrijke vaardigheid in betekenisvolle participatie (Hofstra en Edelenbos, 2025; Nederhand et al., 2022). Snel en adequaat reageren op persoonlijke vragen en toenaderingen draagt bij aan het creëren van goede relaties en het gevoel bij participanten dat ze gezien en erkend worden. Dit wil overigens niet zeggen dat aan alle eisen en kritische noten altijd gehoor gegeven kan worden, maar wel dat er serieus naar geluisterd wordt en dat erop gereageerd wordt. En dat je goed en laagdrempelig bereikbaar bent.

4.3 Setting

In het maken van een goede verbinding is de houding van anderen zoals de opdrachtgever of collega's ook erg belangrijk. Zij moeten ook open staan om te leren om het inlevingsvermogen te voeden. Zoals een expert aangaf: *"Ik ben een keer als coach opgetreden voor een projectmanager die zelf al bewust onbekwaam was. We zijn drie weken in een keet gaan zitten. Hij vond dat best spannend, is het wel gaan doen en het heeft hem zoveel gebracht maar wel door het eerst zelf te ervaren en te willen leren"*. Als participatieprofessional is het belangrijk om goed in de gaten te houden of betrokkenen in hun houding ook verbinding kunnen maken. Een goed inschattingsvermogen en mensenkennis is hierbij belangrijk. Goed kunnen inschatten welke rol de opdrachtgever kan spelen en of deze een goede houding heeft waardoor er een goede dynamiek kan ontstaan tijdens bijeenkomsten met participanten. *"Je moet in het begin heel goed luisteren en mensen een podium geven. Je moet dan wel observeren: kan iemand omgaan met dat podium? Is iemand bereid om ook enigszins te luisteren en ook de toon en inhoud aan te passen."* Dit heb je niet altijd in de hand. Zoals een van de experts vertelt: *"Die avond was de sfeer best gespannen en toen kwam de opdrachtgever binnen en die zegt: "nou dat zijn wel tokkies die allemaal binnenkomen". Ik [zei]: "als jij dit zo zegt straal je dit uit naar de mensen". Die avond is compleet geëscaleerd met koffiekopjes en stoelen die door de zaal vlogen. Hij stond daar ook in een dik pak met een vet salaris. [...]. Er werd zo erg geredeneerd vanuit een eigen bubbel dat wat je ook gaat doen, het gaat niet goed zijn."*

Wat betreft het incasseringsvermogen en het inlevingsvermogen helpt het participatieprofessionals om een buddy of klankbordgroep te hebben waar je mee kunt sparren en even kunt ontladen. Dit helpt om afstand te nemen. "*Want het doet ook een persoonlijke aanslag op jezelf, dat zie ik heel vaak wel, dus het is best moeilijk want je wordt letterlijk persoonlijk aangevallen. Jouw mooie verlangen valt in duigen omdat er iets heel anders mee gebeurt. Dus ik, ik vind het heel prettig om een soort buddy te hebben om even bij af te reageren"*

De ruimte nemen om even afstand te nemen en te reflecteren op je rol en invloed als participatieprofessional is heel belangrijk om het werk goed te kunnen blijven doen en vol te houden. Zoals een van de professionals het aangaf: *"Daar moet je wel mee kunnen spelen. Een stapje achteruit doen, afstand nemen. En ook de ontlading erna: ga wandelen met de hond of met een collega even naspreken. Je moet wel blijven beseffen dat je ook wel met een project bezig bent."*

Integreren

5. Integreren

Participatie werkt het best als het breed gedragen wordt, zowel binnen als buiten de organisatie. Daarvoor moet het participatieproces gesteund worden op operationeel, tactisch en strategisch niveau, zodat er voldoende motivatie, tijd en capaciteit is. Aansluiten op andere gerelateerde participatietrajecten kan ook de efficiëntie en effectiviteit verhogen. Voor de ontwikkeling van echt duurzame participatie op de achterliggende opgaves moet worden geïnvesteerd in een continue betrokkenheid van de stakeholders en niet alleen bij een incident of project. Zo ontstaan duurzame relaties die tegen een stootje kunnen.

5.1 Meest genoemde spanningen

Het integreren van participatieprocessen binnen de organisatiecontext wordt door veel professionals als cruciaal beschouwd, maar ook als een van de meest uitdagende activiteiten. Het organiseren van steun en middelen wordt vaak als moeilijk ervaren. Dit komt enerzijds doordat opdrachtgevers en collega's de meerwaarde nog niet hebben ervaren, en anderzijds door beperkte budgettaire ruimte en vrijheid voor de ambities, of door een gebrek aan ondersteuning.

Professionals geven aan dat het creëren van ruimte voor participatie vaak botst met de gestructureerde systeemwereld, maar ook met de vertegenwoordigende functie van de representatieve democratie. Ook geven ze aan dat gestandaardiseerde ambtelijke rolverdelingen en manieren van communiceren niet altijd ruimte laten voor participatie. Bovendien zijn problemen en initiatieven uit de samenleving vaak complex en onbegrensd, terwijl organisaties juist sectoraal en verkokerd zijn georganiseerd.

Continuïteit organiseren is ook lastig. Vaak is het in de woorden van een professional toch *"koekoeksklokparticipatie"* waarbij de initiatiefnemer zich snel en kort laat zien om beelden op te halen en vervolgens pas weer naar buiten komt met een besluit. Deze dynamiek wordt verder bemoeilijkt door wisselende omgevingsmanagers en vrijwilligers. Dat betekent dat er minder aandacht kan zijn voor emoties en de geschiedenis van moeizame participatie die participatiemoeheid en wederzijdse verzuring tot gevolg heeft gehad: *"We schieten heel snel in de taak waar we voor zijn gekomen, bijvoorbeeld als je een straat moet inrichten. En dan komt de dorpsraad: 'ja maar dit of dat is al gebeurd'."*

5.2 Repertoire en praktijken

Veel van de participatieprofessionals geven aan dat ze het durven om op een persoonlijke en onorthodoxe manier tegen de bestaande manier van organiseren in te gaan. Ze hebben vaak door hun ervaring een dikke huid op politiek gebied en laten zich niet zo snel *"gek maken door de bureaucratie"*. Ze zijn niet bang om hun persoonlijke mening te geven naast die van de organisatie: *"Ik zie ook wel dat mensen zich als*

Vuistregels Verbinden vs. Weerbarstige praktijk

14. Organiseer steun en middelen voor participatie op operationeel, strategisch en bestuurlijk niveau
- Andere organisatieonderdelen staan te ver af van het participatieproces om aangehaakt te zijn
- Angst bij ambtenaren om autonomie weg te geven/macht te delen
- Rendement van participatie niet ervaren of nog onzeker
- Beoordeling van collega's vindt niet plaats op of ze goed hebben geparticipeerd

15. Sluit aan op andere gerelateerde participatietrajecten
- Geen aansluiting door verkokering met als gevolg participatiemoeheid
- De timing van trajecten botst met elkaar
- Politiek-bestuurlijke inrichting blokkeert integrale verbinding domeinen

16. Organiseer een continu proces van betrokkenheid op de achterliggende opgave
- Geen aandacht voor emoties met betrekking tot geschiedenis van samenwerking
- Geen lange termijn-relatiebeheer
- Lastig om stakeholders continu betrokken te houden
- Wisseling van betrokkenen zorgt voor reset van verhoudingen
- Gebrek aan organisatiegraad van belanghebbenden

logo gaan gedragen en vergeten dat ze ook mens zijn. Maar als je bij je eigen menszijn kan tijdens je werk, dan kun je je ook makkelijker inleven. Anders krijg je boze bewoner versus vertegenwoordiger van de overheidsorganisatie." En ze durven, ingegeven door hun gevoel van maatschappelijke urgentie, af te wijken van de gebaande paden: *"ik hou niet zo van in de pas lopen. Je moet het ook leuk vinden om op het randje te lopen en dan niet bang zijn om te vallen.*" Een professional omschrijft dit als de vaardigheid om *"transformatief [te] denken"*.

Op het niveau van waarden houden de participatie-professionals graag vast aan hun eigen moreel kompas. Dat moreel kompas zit niet zozeer op het niveau van hun eigen waarden (bijvoorbeeld of ze meer progressief of conservatief in het leven staan) maar meer *"in het proces vasthouden"*. Een externe participatieprofessional definieert daarbij ook hele concrete proceswaarden: "*vrijheid in invloed uitoefenen op je leefomgeving en verantwoordelijkheid nemen voor het proces, een veilige omgeving, diversiteit (tegenspraak) en creativiteit, gelijkwaardigheid (in belangen inbrengen en meedenken in de oplossing: dan is de stem van de overheid niet zwaarder dan de gemeenschap), orde (in het proces en vraagstuk), proportionaliteit (eerlijke verdeling uitkomsten).*"

Eén van de professionals geeft aan dat het belangrijk is om aan collega's en bestuurders mee te geven dat participatie zich vaak niet voltrekt volgens de wetten van een project, maar dat dit veel meer een organisch proces is. Zelf ziet zij veel mogelijkheden in de rol van experimenten en pilots opzetten. Dan is het wel belangrijk dat er ruimte en middelen zijn en dat aan de voorkant hierover afspraken worden gemaakt: *"Dan ben je ook wel afhankelijk van je omgeving, dat ze je opvangen en dat de organisatie je die ruimte geeft. Dat moet je wel met elkaar vooraf afspreken: we gaan dit traject in, het anders doen, het mag mislukken en we mogen vallen. Regulier zijn we er niet op ingericht.*" En als er geen ruimte is, zijn er ook participatieprofessionals die werken met *"snelkookpanparticipatie"* door te kijken wat er met beperkte tijd en middelen toch goed gerealiseerd kan worden, gegeven het doel van de participatie.

Tegelijkertijd onderstrepen meerdere professionals het belang van kunnen meebewegen en verbinden met de staande organisatie(s). Door allereerst zo snel mogelijk bij bestuurders (of andere opdrachtgevers) aan tafel te gaan zitten en ze mee te nemen in het verhaal om ruimte te creëren voor de manier van werken of om een participatieplan te accorderen: *"Als het even kan wil ik bestuurders één voor één vooraf spreken.*"

Spreken over rolverwachtingen en de vraag: *"weet je zeker dat je openstaat voor wat er uit komt en maak je je hard voor wat uit het gebied gaat komen?*" Een professional geeft aan dat bestuurders en politieke vertegenwoordigers ook een actieve rol moeten krijgen door hen met succesverhalen een podium te geven. Maar het is ook belangrijk om een organisatieafdeling zoals Vergunningverlening of Financiën op tijd te betrekken. Het is vitaal om als participatieadviseur of omgevingsmanager collega's zoals ontwerpers of contractmanagers ook af en toe mee te nemen naar buiten. Dit helpt bij het creëren van wederzijds begrip en voorkomt dat partijen blijven hangen in angst en onbegrip voor elkaar Aansluiten bij de interne taal is hierbij ook belangrijk zoals het volgende voorbeeld laat zien: *"Als je bijvoorbeeld wisselgeld wilt of je wilt iets kunnen betekenen voor een bepaalde actiegroep of wijk die wordt geraakt door jouw project. Dan helpt het om het te kunnen visualiseren in een Excel-tabel met rode vlakjes. Dat spreekt voor dat soort mensen veel meer dan dat je een verhaal vertelt dat er een grote behoefte is aan een geluidswal. Dus je moet ook proberen om de projecttaal te gebruiken. [Met termen als] risicomanagement.*" Het betekent ook durven meebuigen met wat interne collega's willen en dankbaarheid tonen als mensen tijd voor je vrij maken.

Dat betekent overigens niet dat participatieprofessionals het moeilijke gesprek schuwen of met alle winden meewaaien. Zo geven sommigen aan dat ze ten behoeve van het proces mensen ook weleens vriendelijk wijzen op hoe ze op je overkomen, zowel in de eigen interne organisatie als buiten *"Ik heb het ook weleens persoonlijk aangegeven bij iemand: je wordt steeds zuurder en vind je het nog leuk? Er zit vaak een groot plichtsgevoel en verantwoordelijkheidsgevoel.*" En ook zijn ze niet bang om te escaleren als ze dit nodig achten: *"als iemand dan nog [geen participatie] wil zeg ik: met alle respect hebben we dit beleid vastgesteld, wat is dan jouw motivatie om het niet te doen? En dan pak je toch de formele weg en ga je escaleren"*.

Wat hen verder helpt in het duurzaam organiseren van participatie is kennis van de recente participatiehistorie van een gebied. Bij bijna alle gebieden of bewonersgroepen is er een geschiedenis en zijn dingen eerder mis gegaan. Daarvoor moet je én empathie hebben en uitzoeken wat er mis is gegaan én er nieuwe positieve ervaringen tegenover zetten. "*Dat ik eerlijk ben over de opdracht die ik heb. En ik vraag ook naar eerdere ervaringen en wat we daarvan kunnen leren. Afhankelijk van de geschiedenis kun je dingen nog repareren of uitleggen. Soms gaat dat niet, maar dan vraag ik ze wel: lukt het je om dit proces in te gaan op een positieve manier?*"

Professionals maken hiervoor gebruik van de vaardigheid om groepsprocessen te doorzien en te begeleiden en expertise van methoden en modellen op het gebied van participatie. Denk bijvoorbeeld aan methodes als Theory U en design thinking met een archeologiefase waarin uitgebreid aandacht wordt besteed aan de geschiedenis van een vraagstuk en ambitieworkshops en kaderworkshops waarbij veel aandacht is voor vragen als: *"wie zijn de doelgroepen, wat zijn de issues, wat zijn bestuurlijke en ambtelijke mijlpalen, welke contactmomenten hebben jullie al gehad? [...] Wij stellen dan vragen aan een team over welke kaders er zijn politiek-bestuurlijk. Bijvoorbeeld een toezegging of een motie of een kamerbrief."* Een andere methode is Strategisch OmgevingsManagement (SOM) waarbij aandacht is voor stakeholderanalyses en relatiemanagement met interne stakeholders. De professionals zetten kennis van modellen ook in om legitimiteit voor zichzelf te organiseren bij de vaak meer expert-gedreven organisaties waar ze voor werken. Meerdere professionals gaan daarin nog een stap verder en doen ook aan vakontwikkeling en geven les om andere beginnende professionals verder te bekwamen.

Tot slot delen de professionals veel repertoire op het structureel integreren en borgen van participatie op organisatie- en systeemniveau zodat de eerdergenoemde 'koekoeksklokparticipatie' (zie kader Metaforen in paragraaf 5) zoveel mogelijk wordt voorkomen. Repertoire gaat bijvoorbeeld over aan het begin van een opdracht al meteen nadenken over hoe een staande organisatie iets over kan nemen wanneer je eigen tijdelijke rol als professional stopt. Op projectniveau gaat het om actief expliciet maken welke rol het project in een breder omgevingsproces speelt. Eén van de professionals geeft aan dat zij ook weleens participatie heeft ingezet om meer geld en ondersteuning verderop in de tijd te organiseren: *"We organiseerden een prijsvraag met: wat wil je realiseren en wat wil je voor het park betekenen? Daar hebben tien groepen op gepitcht. [...] We hebben toen gezegd: er is maar budget voor enkele ideeën maar we gaan wel kijken of we er komende jaren geld voor kunnen vinden. Dat heeft geholpen om later subsidies te krijgen."*

Op organisatieniveau spreken de professionals over het verwerven van aandacht voor de omgeving in bestaande stroom- en beslisschema's. Bijvoorbeeld in een middelgrote gemeente waar een professional via zijn kwartiermakersrol rond de Omgevingswet ervoor heeft gezorgd dat projecten en programma's standaard aan het begin een impactchecker moeten invullen met aandacht voor omgevingsimpact. Ook op afdelings- of organisatieniveau kan worden gewerkt met participatie inzichtelijk maken, bijvoorbeeld via de methode van een participatiekalender waarbij collega's van elkaar kunnen zien welke participatiemomenten er allemaal wanneer zijn en met wie. Of door speciale rollen te formaliseren waarin een organisatie haar eigen tegenspraak organiseert. Zoals een dijkberaad met dijkdenkers bij het waterschap, op gemeentelijk niveau dilemma-avonden met ambtenaren, leden van de commissie fysieke leefomgeving en externen die kritisch meedenken.

Verankering en integratie op organisatie-overstijgend niveau organiseren de professionals tot slot op verschillende manieren. Om verschillende belangen en wrijving daartussen een plek te geven wordt gewerkt aan het inrichten van overlegcirkels en -tafels tussen verschillende organisaties en niveaus. Dat kan betekenen dat organisaties op elkaars locatie werken in gedeelde teams aan een bepaalde opgave. Maar ook het organiseren van leercirkels rond participatie in de woningbouwopgave op het niveau van uitvoering, beleidsniveau en bestuurlijk niveau. Daar vindt ééns in de zoveel tijd ook uitwisseling tussen cirkels plaats. Dat leertraject richt zich dan niet zozeer op overdracht van kennis maar veel meer op *"het ontwikkelen van nieuwe posities ten aanzien van wat er gebeurt [in de participatie]"*.

5.3 Setting

De regelgeving en het organisatiebeleid van een organisatie die goede participatie wil organiseren moet op zijn minst wat ruimte hiervoor bieden en er op zijn best toe verplichten. Dat gebeurt gelukkig steeds meer sinds de komst van de Omgevingswet of de code Maatschappelijke Participatie: *"Tien jaar geleden had je pech als idealist. Als je nu als ambtenaar nog denkt om in je eentje in je hoge toren te bepalen [wat er gebeurt] is het tijd om op zoek te gaan naar een andere baan. De tijd is veranderd. Het is wel zaak om het proces zo in te richten dat het geslaagd is. En na te denken: what's in it for them en hoe kunnen ze ervaringen opdoen en houden we het leuk."*

Tegelijkertijd zijn veel participatietrajecten in potentie transformatief: *"Je kunt geen samenspraak organiseren als maar één van die twee partijen wil veranderen. [...] Participatie is niet alleen goed luisteren naar mensen die meedoen, maar betekent ook dat instituties soms moeten veranderen. [...] Dat is jouw transformatie-opdracht."* Transformeren betekent dat je tegen de stroom inzwemt. Dat vraagt om andere rolopvattingen van bijvoorbeeld de raad en training van medewerkers om het te leren. Externe adviseurs kunnen helpen om de standaard modus operandi van een organisatie te bevragen en wat meer open te breken, maar interne participatieprofessionals en collega's kunnen juist van binnenuit zelf eigenaarschap nemen en het goede voorbeeld geven. Zoals iemand die intern werkt in een middelgrote

gemeente aangeeft: *"veel fijner vind ik dat, omdat ik namelijk niet van de klus afgehaald kan worden. [...] Ik kan van A tot Z het hele proces begeleiden. Ik kan dus ook risico's nemen omdat mijn opdracht niet eindigt."*

Als externe is het belangrijk om met een interne sparringpartner te werken om participatietrajecten te vervlechten met het gangbare technische of planologische traject binnen de organisatie. Daarvoor hebben professionals ook ambtelijke en bestuurlijke rugdekking nodig. Iemand met gezag die optreedt als een sponsor, klappen durft op te vangen en anderen tot de orde durft en kan roepen. Die persoon kan een professional van tevoren zoeken, maar kan ook samen met de professional een negatieve ervaring beleven en daarvan leren zodat ze daarna samen vertrouwen opbouwen. Door samen de spanning aan te gaan, ontwikkelen ze zo een gedeeld repertoire waar ze ook in de toekomst op terug kunnen vallen.

Discussie en conclusie

6. Discussie en conclusie

We begonnen deze publicatie met de vraag welk repertoire ervaren participatieprofessionals gebruiken om spanningen en dilemma's het hoofd te bieden in de praktijk. In dit laatste hoofdstuk geven we een antwoord op deze vraag. Daarnaast trekken we een aantal lessen over participatie als kunde en geven we suggesties voor vervolgonderzoek.

a. Lessen en inzichten per categorie

Voor de doeleinden van dit onderzoek maakten we gebruik van het onderscheid tussen verschillende categorieën van participatief werken: ontwerpen, vastleggen, verbinden en integreren. Welk repertoire zetten ervaren professionals in om de spanningen die hier inherent bij vrijkomen een plek te geven? In zijn algemeenheid valt op dat zij tegensturen bij dilemma's en precies dat onder de aandacht brengen dat niet gebruikelijk is in hun organisatie of die waarvoor ze werken. Zo dragen ze bij aan meer balans in de kanten van het dilemma, al lukt het niet altijd om de organisatie hierin mee te nemen.

Voor het **ontwerpen** van participatie gaven de professionals aan dat ze veel waarde hechten aan het vroeg en scherp bepalen van het doel en de intensiteit van participatie in overleg met hun opdrachtgever. Over het algemeen hebben de professionals vervolgens de stelregel dat ze iedereen betrekken die ze mogelijk nodig hebben om een traject goed vorm te geven en dat bepalen ze op basis van houding, belang en invloed, inclusief mensen met aparte en vernieuwende ideeën. Daarbij zijn ze er scherp op dat ze deze mensen het liefst ook betrekken over het betrekken, zodat ze daarmee kunnen komen tot een integraal procesontwerp dat ook voldoet aan de kwaliteitskaders van deelnemers, en niet alleen aan die van de initiatiefnemer die participatie organiseert. In hun ervaring levert een dergelijke investering aan de voorkant vaak meer tijdswinst op dan ten tijde van het traject stappen terug moeten doen, omdat de juiste mensen niet aan tafel zitten en/of zich niet gehoord voelen. Het gezamenlijk vormgeven van het participatietraject is een voorwaarde voor goed samenspel bij de uitvoering.

Voor het **vastleggen** is een eerste les dat ervaren participatieprofessionals stuk voor stuk een bepaalde gevoeligheid hebben ontwikkeld ten aanzien van het proces waar participatie aan moet bijdragen. Daarnaast zien ze het belang van zich verdiepen in alle verschillende perspectieven zonder oordeel en het belang van dit vastleggen op een manier die aansluit bij de beleving en taal van de participanten. Hierbij is het empathisch verwoorden van gezichtspunten erg belangrijk. Tot slot spreekt uit de resultaten het belang van een onafhankelijke houding ten aanzien van de organisatie en politieke/bestuurlijke druk waar een participatieproces onder kan lijden. Een houding waarin zij gaan staan voor de proceskwaliteit is samen te vatten in de woorden van een geïnterviewde: *"Commitment aan de opgave en het proces en niet aan de individuele [opdrachtgever]"*.

Op het gebied van **verbinden** is een centrale les dat inlevingsvermogen cruciaal is hiervoor. Mooi verwoord door een professional: *"Ja, dan is de belangrijkste leidraad voor mij: als ik zelf inwoner van een gebied was, hoe zou ik dan zelf willen dat het gaat?"* Het zowel voeden van het eigen inlevingsvermogen als dat van anderen (betrokken ambtelijke experts, bestuurders en participanten) is hierbij belangrijk. In het omgaan met conflicten en (onverwachte) emoties is een tweede les om het ongemak te erkennen en prioriteit te geven (vgl. Forester 1999): *"Ongemak heeft altijd voorrang"*. Hiervoor is niet alleen het in de introductie genoemde improvisatievermogen, maar ook incasseringsvermogen een belangrijke component van het repertoire van de participatieprofessional. Een derde les heeft te maken met de voorbereiding van de setting, de vorm, maar ook de houding en uitstraling van de betrokken begeleiders en sprekers. Deze elementen dienen gezamenlijk bij te dragen aan de authenticiteit van het participatieproces, cruciaal voor het opbouwen van vertrouwen. Stralen collega-ambtenaren of opdrachtgevers ook uit dat ze daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in de verbinding met participanten? *"Als ik zelf een avond voorbereid en ik heb [daar] geen goed gevoel over zou ik daar een ander persoon neerzetten of dat degene die het verhaal moet houden zodanig geïnstrueerd is en geoefend heeft dat die het wel kan."* Dat vraagt dus ook mensenkennis en een goed inschattingsvermogen van de betrokkenen. Overkoepelend gaat verbinden om het creëren van goede relaties waarin betrokkenen zich erkend en gezien voelen. Hiervoor is responsiviteit op de vragen en zorgen van participanten een belangrijke vaardigheid.

Het **integreren** gaat voor een groot deel over het verankeren van participatie in bestaande processen en structuren *"hoe de dingen hier werken"*, maar niet zonder te verbinden met de juiste personen. Enerzijds vraagt het om op tijd bestuurlijk rugdekking organiseren voor het proces waar je inzit. Maar ook mensen van de interne organisatie meenemen naar buiten en aansluiting zoeken in taal en belevingswereld. Het naast ambtenaren gaan staan en ze zo verleiden om meer ruimte voor buiten te creëren. Integreren vraagt om een breder transformatieproces waarbij participatie niet als 'vinkje' of als 'losstaand project' wordt gezien, maar waarin het participatieproces als onderdeel wordt gezien van een geschiedenis en kan bijdragen aan de opbouw van

langdurige relaties met een gebied. Dit vraagt meer van een organisatie dan voor een enkel project nodig is. Het vraagt om nieuwe werkwijzen en een cultuur waarin participatie meer structureel wordt zodat 'koekoeksklokparticipatie' zo min mogelijk voorkomt (zie kader Metaforen).

Naast het repertoire en de praktijk van de professionals is de setting waarin participatie plaatsvindt erg belangrijk. In de bespreking van de verschillende categorieën aan vuistregels is ingegaan op verschillende omgevingscondities en organisatiecondities (setting) die van invloed zijn op het goed in praktijk kunnen brengen van de vuistregels en het omgaan met bepaalde spanningen. Een rode draad hierin is het belang dat de houding en het commitment van belangrijke andere betrokkenen (opdrachtgever en bestuurder) aansluit bij de insteek van het participatieproces. Hier heb je als participatieprofessional maar gedeeltelijk invloed op. Wel kun je hier alert op zijn, tijdig aandacht aan geven en soms op voorsorteren door bewustwording te creëren en andere 'sponsors' of 'critical friends' in te schakelen.

b. Overkoepelende lessen over participatie als kunde

Wat gaandeweg de gesprekken met ervaren professionals over hun repertoire ook steeds duidelijker is geworden, is dat **participatie een kunde** is en niet zomaar een methodiek of stappenplan. Een van de professionals zei: *"Participatie leer je niet uit een boekje, ook al heb ik er zelf één geschreven. Het is ook niet: ik kan methodiek x, y of z toepassen. [...] Participatie is een jong vakgebied. Het is heel erg in ontwikkeling dus kunnen werken op basis van ervaring/routine en op basis daarvan improviseren is niet voor iedereen weggelegd. Het is een vak en vaardigheid en niet iedereen kan dat en iedereen is ook nog lerende. Dat mag je best laten weten aan participanten: als je met een bepaalde vorm experimenteert, ook als je het spannend vindt. Laat vooral zien dat we lerende zijn en het samen met participanten doen, ook met de beste intentie."*

Tot op zekere hoogte is elke setting waarin participatie moet plaatsvinden uniek (Forester 2012). Denk aan de specifieke geschiedenis die aan de participatie is voorafgegaan en de bepaalde samenstelling van stakeholders met hun belangen, waarden en doelen. Deze vaak complexe mix van factoren waar een professional mee te maken krijgt, laat zich niet altijd eenvoudig doorgronden. Tegelijkertijd zijn er altijd aspecten die genoeg overeenkomen met eerdere trajecten. Een ervaren professional heeft veel trajecten gezien en is met veel verschillende aspecten in aanraking gekomen. Veel interventies zitten ook in het concreet situationeel experimenteren en daarvan leren en veel van het werk is maatwerk. Kijken wat er speelt en vervolgens kijken welk samenspel er mogelijk is in de setting. Bijvoorbeeld door te zorgen dat zij die willen participeren, kunnen participeren.

Het is al langer bekend dat participanten niet altijd kunnen participeren, terwijl ze dit wellicht wel zouden willen als de mogelijkheden meer op hen worden afgestemd (Lowndes et al. 2006). Hierbij is het van belang om de mogelijke participanten te leren kennen en te kijken hoe je ze tegemoet kan komen, bijvoorbeeld qua tijd, vorm en locatie, zodat ze kunnen en willen participeren.

Het experimenteren en leren dat bij de kunde participatie hoort, vraagt, zoals we gezien hebben, om een bepaalde **persoonlijke drive** die je in de praktijk kunt brengen met behulp van specifieke **competenties:** inlevingsvermogen, incasseringsvermogen, creativiteit, politieke sensitiviteit en doorzettingsvermogen om een aantal belangrijke te noemen. *"Het gaat om het inzetten van empathie, creatief werken en improvisatie. Je moet er wel iets van (en mee) hebben en je kunt er beter in worden. Improviseren leer je ook door ervaring."* Competenties als creatief werken en improvisatie worden niet altijd op waarde geschat bij overheden en kunnen soms botsen met andere kernwaarden waar een overheid ook op wordt afgerekend, zoals voorspelbaarheid en verantwoordelijkheid (Houtgraaf et al., 2024). Hiervoor is een goede balans nodig en vaak ook overtuigingskracht om anderen in de organisatie mee te krijgen in een nieuwe, omgevingsgerichte werkwijze. Dat vraagt soms ook om anders blijven denken en doen. Zeker als het gaat om het veranderen van de **setting** waarbinnen je participatie organiseert, zodat participatie ook structureler onderdeel kan worden van de organisatie. Het kan zijn dat je, om je doel te bereiken, herhaaldelijk terug moet naar de opdrachtgever of participanten. Met andere woorden, een zorgvuldig proces waarin je als professional je geduld bewaart met aandacht voor de verschillende manieren van kijken.

Zo kunnen we vaststellen dat het goed integreren van participatie vraagt om het organiseren van de juiste setting door te investeren in **interne aandacht, rugdekking en tegenspraak**. Dat betekent dat je als professional ervoor moet waken dat je niet teveel hooi tegelijk op je vork neemt: *"Participatie vraagt veel van je dus doe niet teveel trajecten tegelijk."* Je kunt ook "nee" zeggen, met om te beginnen nee zeggen tegen trajecten die niet de randvoorwaarden bieden voor goede participatie. Als je dan eenmaal onderweg bent is het wel belangrijk om goed steun te organiseren bij collega's of je persoonlijke omgeving. Bijvoorbeeld in de vorm van steun van opdrachtgevers (als je voor een bepaalde organisatie werkt), van leidinggevenden (als je vanuit een bepaalde organisatie werkt), van experts (denk aan iemand die technische vragen van participanten direct kan beantwoorden of die ter plekke een schets kan maken) of van collega's en participanten. Een buddy systeem (vgl. Van den Brink et al. 2012) biedt daarin voor veel ervaren professionals een goede basis: *"Ik doe het bijna altijd met iemand samen en daar zit ook altijd tegenspraak in. Zeker als je voor een*

groep staat gebeurt er zoveel en dan mis je wat dingen. Ik bespreek ook met een opdrachtgever over wat opvalt." Een andere professional onderstreept het belang van goede tegenspraak organiseren op wat je ophaalt: *"Kijk ook of je een second opinion kunt doen. Zodat je een extra check doet op draagvlak en dit niet laat afhangen van een ambtenaar die dit inschat."* Het vinden van een goede sparringpartner of buddy duurt vaak even, maar als je dan eenmaal een complementair persoon hebt gevonden, helpt dat veel *"ik heb het nu wel met een aantal projectleiders waarmee ik gewoon als duo samenwerk en die pakken wat meer de zakelijke kant op en die helpen met het organiseren. Dat is ook een beetje dat ik niet overal over hoef na te denken en dat werkt [...] heel fijn."*

c. Doorkijk

Tijdens de gesprekken werden ook interessante observaties gedeeld over overkoepelende ontwikkelingen voor het participatieveld. Zo werd de komst van de **Omgevingswet** vaak genoemd als potentiële gamechanger. De Omgevingswet maakt dat rollen veranderen en dat ook initiatiefnemers buiten de overheid zelf participatie moeten organiseren. Dat is wennen voor iedereen: van burgers op een participatie-avond die verwachten dat een gemeente dit leidt in plaats van een ontwikkelaar of andere publieke instantie zoals de politie, tot aan publiek gekozen vertegenwoordigers die het lastig vinden om een pas op de plaats te maken en een nieuwe rol aan te nemen. Dat vraagt een hoop oefenen, uitproberen en leren van veel verschillende stakeholders. Daarnaast kwam in de gesprekken met de participatieprofessionals een paar keer op dat de klassieke **polder** en bijbehorende polderorganisaties niet altijd meer het diverse geluid uit een gebied vertegenwoordigen, maar nog wel een belangrijke rol spelen als stakeholder in onderhandelingen en daarmee mogelijke vernieuwing blokkeren. Sommige professionals deelden wel ideeën voor het direct betrekken van inwoners uit een gebied en meer getrapt betrekken van georganiseerde stakeholders via een tweede ring. De toenemende **polarisatie** maakt het wel een extra uitdaging om dit goed te doen bij bijvoorbeeld controversiële projecten en maatschappelijke transities.

Voorbij de participatieladder

In het vormgeven van betere en meer structurele participatie is het goed om kritisch te zijn op de veelgebruikte participatieladder. Hoewel anders bedoeld door de auteur die deze term heeft gemunt (Arnstein, 1969), wordt de ladder vaak heel instrumenteel ingezet waarin de overheid het participatie niveau 'kiest', ontwerpt en op deze wijze een participatieproces inricht. Dit creëert vanaf de start een ongelijkwaardig speelveld. Zoals een van de professionals aangaf: *"Een heleboel participatieprocessen starten met de participatieladder en dat is echt de allergrootste fout die je kunt maken, want dan begin je namelijk met een gezagsverhouding naar je burgers [...] je gaat onmiddellijk de macht verdelen."*

Metaforen

Tijdens ons onderzoek kwamen we verschillende interessante metaforen tegen die iets zeggen over de ontwikkelingen in het participatieveld in brede zin. We hoorden meerdere metaforen die beschrijven hoe participatie vaak gaat en wat daar verkeerd aan zou zijn. Participatie als een 'vinkje' dat gezet moet worden is een bekende. Een minder bekende metafoor is die van 'koekoeksklokparticipatie', waarbij de opdrachtgever voor participatie slechts even tevoorschijn komt (als een koekoek uit een koekoeksklok) om dan snel weer te verdwijnen (zie ook Soeterbroek, 2013). Beide metaforen geven een wat negatieve en cynische blik op participatie. Een derde metafoor is die van de 'snelkookpan', een intensief participatieproces onder hoge druk. Deze werd positiever gewaardeerd door de professionals die deze noemden. We zijn benieuwd of er nog andere positieve metaforen zijn voor participatie en horen het graag van jullie!

d. Suggesties voor vervolgonderzoek

De kunde en het veld van participatie zijn in constante ontwikkeling. We zien de opkomst van allerlei vernieuwende vormen van participatie, waarbij niet zelden gebruik wordt gemaakt van methoden en inzichten uit velden als kunst en theater. Zo heeft Tilburg University recentelijk een zogenaamd Dramalab ontwikkeld om meer invoelende participatie te organiseren in lokale contexten met een lange geschiedenis van moeizame participatie en conflict (Koole et al., 2024). Dit soort vormen kunnen potentieel helpen om participatie weer wat meer te laten schuren met de klassieke systeemwereld, maar meer onderzoek is nodig om dit vast te stellen.

Daarnaast zijn (actie-)onderzoekers uit het veld zelf, net als diverse professionals uit deze studie, ook op een diepere laag kritisch op ontwikkelingen rondom participatie. Zo hebben Dedding en Aussems (2024) in een recent overzichtsartikel gesignaleerd dat er een verschil zit tussen participatie als methode en als kritisch paradigma. Aan de hand van een analyse van de bestaande literatuur en eigen praktijkervaring pleiten zij dat de *"betekenis van participatie in de loop der jaren verschoven is van een kritisch paradigma, waarin empowerment en het kritisch bevragen van de macht centraal staan, naar een zoektocht naar methoden*

om kwetsbare mensen een stem te geven binnen bestaande structuren." (2024, 81). In lijn met deze observaties zou het voor vervolgonderzoek interessant kunnen zijn om te kijken hoe professionals juist kunnen experimenteren met vormen van empowerment en het kritisch bevragen van de macht vanuit bestaande settingen waarin opgaven te eenzijdig belicht worden. Om daarbij te onderzoeken hoe ze vanuit de gedachte van meer 'transformatieve participatie' deze settingen kunnen veranderen en participatie een structurele en vanzelfsprekende aanpak is, juist bij controversiële thema's.

Participatie zal dan verder moeten gaan dan grijze compromissen of het streven naar 'consensus' en 'eens worden'. Maar ook verder dan het ongenuanceerd en provocerend roepen. Het vraagt goede, gelijke en genuanceerde informatie en het centraal zetten van maatschappelijke en politieke conflicten om die te benutten voor innovatie en transitie. De literatuur van institutioneel ondernemerschap (Lowndes & Roberts, 2013; Garud et al., 2007; Cohen et al., 2024) biedt aanknopingspunten om hier verder studie naar te doen. Hoe werken participatieprofessionals juist productief samen met anderen (zoals technische experts) om participatie voor elkaar te krijgen vanuit de kaders van een systeem dat daar nog niet helemaal op gebouwd is? Hoe sleutelen ze aan de randvoorwaarden van hun eigen organisatie of die van een opdrachtgever zodat participatie structureler mogelijk wordt? En hoe zorgen professionals voor betrokken gemeenschappen en voortdurende relaties op lange termijn (Bartels & Turnbull, 2020)?

Dit laatste sluit aan bij een belangrijk ander aandachtspunt voor vervolgonderzoek. Dat is meer aandacht en uitwerking van het begrip responsiviteit (zie ook Hofstra en Edelenbos, 2025; Nederhand et al., 2022). Meer structurele openheid voor participatie vraagt om een responsieve organisatie waarin participatie niet alleen van 'binnen naar buiten' wordt georganiseerd, maar ook aangesloten wordt op bewonersinitiatieven. Meer onderzoek naar hoe organisaties responsiever kunnen zijn voor initiatieven van buiten kan antwoord geven op vragen als: Wat betekent responsiviteit voor de organisatie? Welke dimensies van responsiviteit zijn er te onderscheiden en wat is ervoor nodig om als ambtenaar en bestuurder responsief te handelen?

Ook is het interessant om te onderzoeken hoe professionals in de praktijk voorbij koekoeksklokparticipatie, vinkjesparticipatie en het instrumentele denken kunnen komen. Met welke beelden en metaforen spreken ze over de gewenste participatie? Welke mogelijkheden geeft een term als **transformatieve participatie?** Is dat participatie die deelnemers laat leren en organisaties van binnenuit verandert? En welke andere metaforen en narratieven zijn er op het gebied van participatie? Want ook de participanten zullen moeten leren over hun rol en wat actief burgerschap inhoudt.

Ten slotte: één van de ervaren professionals zei het al: *"participatie leer je niet uit een boekje"*. We hopen daarom dan ook vooral dat andere professionals deze inzichten gebruiken om mee te experimenteren en leren in de praktijk. We hopen dat het jullie, als professionals, helpt om je repertoire te scherpen en verfijnen en horen graag van jullie ervaringen!

Literatuur

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Bartels, K., & Turnbull, N. (2019). Relational public administration: a synthesis and heuristic classification of relational approaches. *Public Management Review*, 22(9), 1324–1346. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1632921

van den Brink, G. J. M., van Hulst, M. J., de Graaf, L. J., & van der Pennen, T. (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Boom Lemma uitgevers.

Cohen, J. B., Loeber, A. M., Marschalek, I., Bernstein, M. J., Blok, V., Tabarés, R., ... & Griessler, E. (2024). From experimentation to structural change: fostering institutional entrepreneurship for public engagement in research and innovation. *Science and Public Policy*, 51(2), 324-336. https://doi.org/10.1093/scipol/scad065

De Jong, M., (2018). Tweebenig spelen (pp. 8-62). In: De Jong, M.,Bakker, H. en Robeerst, F., T*weebenig samen werken*. Vakmedianet.

Dedding, C., Aussems, K. Participatie, het verschil tussen een methode en een kritisch paradigma. *TSG Tijdschr Gezondheidswet* 102, 81–87 (2024). https://doi.org/10.1007/s12508-024-00439-9

Delozier, J. L., & Burbach, M. E. (2021). Boundary spanning: its role in trust development between stakeholders in integrated water resource management. *Current Research in Environmental Sustainability*, 3, 100027.

Dreyfus, H. L., & Dreyfus, S. E. (2005). Peripheral vision: Expertise in real world contexts. *Organization studies*, 26(5), 779-792.

Ericsson, K. A., Krampe, R. T., & Tesch-Römer, C. (1993). The role of deliberate practice in the acquisition of expert performance. P*sychological review,* 100(3), 363.

Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes.* Cambridge: The MIT Press.

Forester, J. (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning theory,* 12(1), 5-22.

Forester, J. (2022). Options analysis as context-responsiveness in practice: Integrating diagnosis, expertise, and negotiation (refining communicative planning and critical pragmatism). *Planning Theory & Practice*, 23(5), 663-680.

Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(7), 957–969. https://doi.org/10.1177/017084060707895

Hofstra, R., & Edelenbos, J. (2025). What to do with the outputs from public participation? Conceptualising and explaining responsiveness of civil servants. *Local Government Studies*, 1-29.

Houtgraaf, G., Kruyen, P. M., & van Thiel, S. (2024). A connotation to public sector creativity: creative public servants' tendencies to opt for rule-bending. *Public Management Review*, 1-21.

Koole, B., Wolf, E., Arnoldussen, T., & van Hulst, M. (2024). *Drama lab toolkit: Hoe theater helpt om betere gesprekken over de toekomst van de stad te voeren*. Tilburg University https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/106572013/Dramalab_Toolkit_NL_Koole-Wolf-Arnoldussen-vanHulst.pdf

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy and Society,* 5(2), 281–291. doi:10.1017/S1474746405002988

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review,* 317-326.

Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter*. Palgrave Macmillan UK.

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

Nederhand, J., Migchelbrink, K., & Edelenbos, J. (2022). Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!.

Orr, J. E. (1996). *Talking about Machines: An Ethnography of a Modern Job*. Cornell University Press. http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1hhfnkz

Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension. London: Routledge & Kegan Paul.*

Soeterbroek, F. (2016). 'Nog 1x over koekoeksklokparticipatie'. *De ruimtemaker.* Geraadpleegd op 25 november 2024.
Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Basic Books.

Van Hulst, M. (2013). Storytelling at the police station: The canteen culture revisited. *British journal of criminology,* 53(4), 624-642.

Van Hulst, M., De Jong, M., Van Meerkerk, I. (2022). *Vuistregels voor participatie*. Zie https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/nieuws/2924447.aspx

Van Hulst, M., De Jong, M., Van Meerkerk, I. (2022). *Vuistregels voor participatie. LUIK 2: de weerbarstige praktijk.* https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2939089

Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: Reflecting on different participation traps. *Collaboration in public service delivery*, 149-167.

Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.

Verloo, N. (2023). Ignoring people: The micro-politics of misrecognition in participatory governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(7), 1474-1491.

Weick, K. E. (2012). Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work. *Human relations,* 65(1), 141-153.