

Reflectie workshop

# Facetten van participatie

Martijn Vink, Universiteit Wageningen

Daan Boezeman, Radboud Universiteit Nijmegen

7 oktober 2014

## Governance of Climate Adaptation



## Programma workshop

- Terugblik participatietraject Droge Voeten 2050 (Daan)
- Het participatietraject in vergelijkend perspectief (Martijn)
- Reflectie vanuit de beleidspraktijk (Kees)
- Discussie rond stellingen
- Opbrengst en terugblik (Jaap)

# Droge Voeten 2050

Participatie onder de onvermijdelijke druk van instrumentalisering?



Boezeman, D., Vink, M., Leroy, P. & Halffman, W. (2014). Participation under a spell of instrumentalization? Reflections on action research in an entrenched climate adaptation policy process. *Critical Policy Studies* 8(4).

**To evaluate each other scientifically...  
...is not the road to love and intimacy**

*Fuchs, 2002, against essentialism*

## Vroeg in 2011...

[Studie naar] welke aanvullende maatregelen tegen wateroverlast vanuit de boezem nodig zijn om in 2025 de dan gewenste veiligheidsnorm in de boezem van Noorderzijlvest en Hunze en Aa's te bereiken. Die maatregelen moeten ook in 2050 en 2100 nog bijdragen aan de veiligheid in de boezem, dus het moeten duurzame, "geen spijt maatregelen" zijn. [...] naast onderzoek van klimaatadaptatiemaatregelen, de normering van de boezemkaden actualiseren op basis van de laatste ruimtelijke ontwikkelingen [...] wordt in de studie rekening gehouden met de verdere bodemdaling door aardgaswinning.

(Schuurman & Van der Wijk, 2011, p. 5)

## Vroeg in 2011...

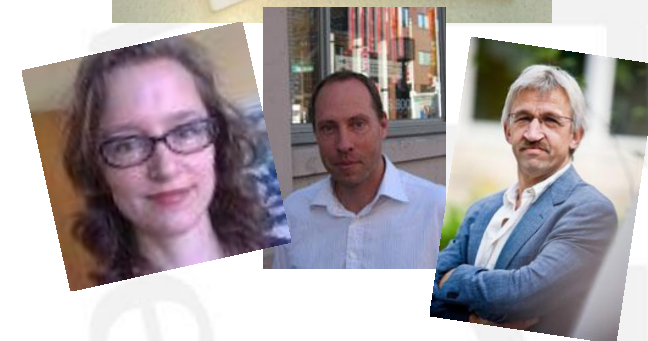
[Studie naar] welke aanvullende maatregelen tegen wateroverlast vanuit de boezem nodig zijn om in 2025 de dan gewenste veiligheidsnorm in de boezem van Noorderzijlvest en Hunze en Aa's te bereiken. Die maatregelen moeten ook in 2050 en 2100 nog bijdragen aan de veiligheid in de boezem, dus het moeten duurzame, "geen spijt maatregelen" zijn. [...] naast onderzoek van klimaatadaptatiemaatregelen, de normering van de boezemkaden actualiseren op basis van de laatste ruimtelijke ontwikkelingen [...] wordt in de studie rekening gehouden met de verdere bodemdaling door aardgaswinning.

## Advies en reflectie op “effectieve” stakeholderparticipatie



## Terugblik traject: de conceptuele basis

- Sequentie en iteratie van vijf vragen:
  - Waarom? (doel heeft impact op vervolg)
  - Waarover (inhoud en scope: idem)
  - Waartoe? (inbreng en impact: idem)
  - Met wie? (selectie van stakeholders)
  - Hoe? (vormgeving proces)
- Onze rol:
  - Open
  - Reflectie en hulpmiddelen
  - geen advies “zo doe je dat”
  - (relatieve) buitenstaander



## MNP Leidraad stakeholderparticipatie

## Terugblik traject

- Projectgroepbijeenkomsten
- Presentaties + discussie
- Startbijeenkomst 23 sept 2011 Hampshire-plaza
- 2 workshops 'stakeholderanalyse' & 'procesontwerp'
- Reflectie bij participatiebijeenkomsten Noorderzijlvest
- Enquete onder deelnemers
- Observaties, korte gesprekjes, (reflectie)interviews





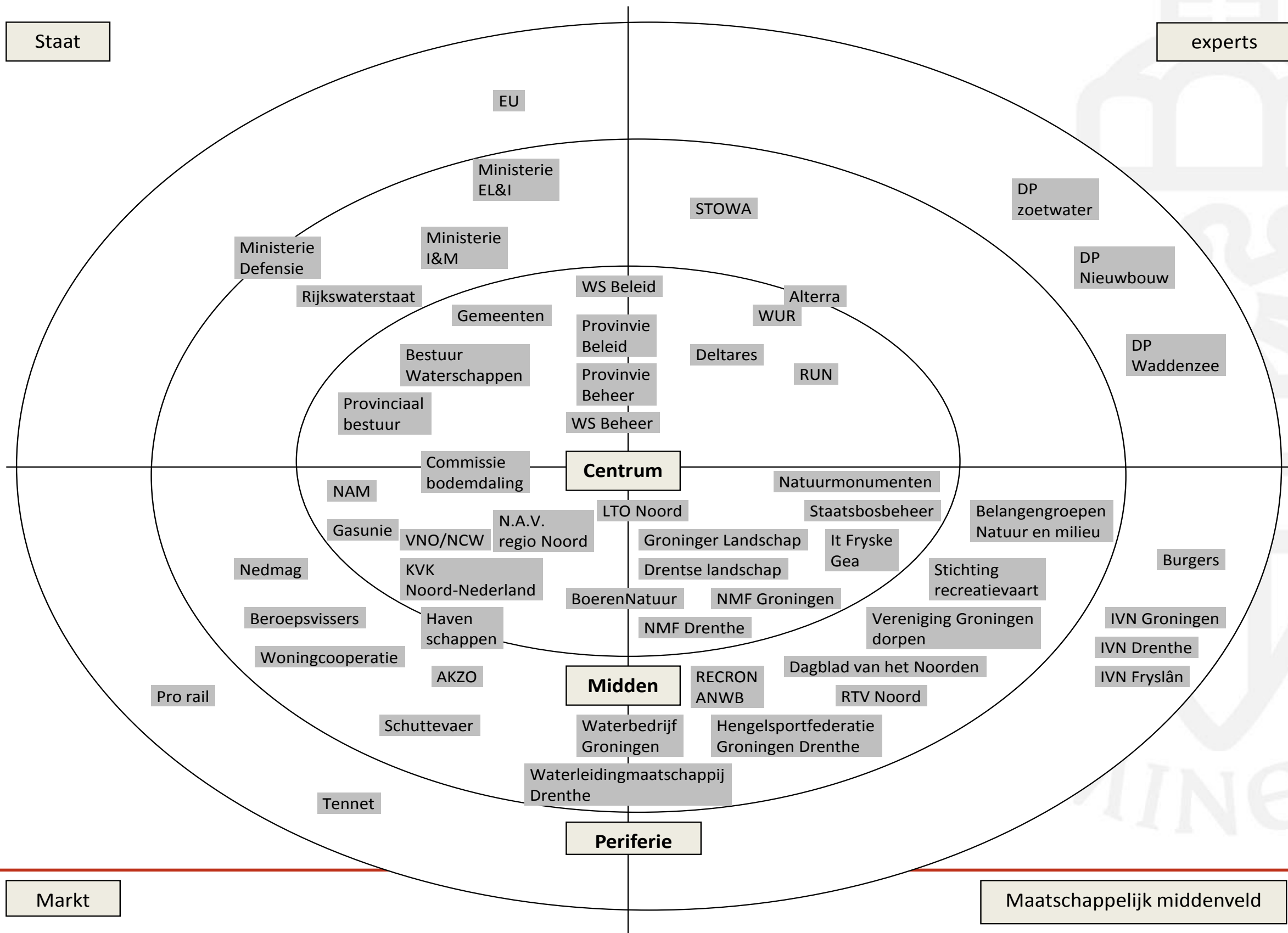
## Waarom?

**Instrumenteel:** acceptatie, legitimiteit

**Kwalitatief:** meer perspectieven, betere kennis, nieuwe ideeën

**Normatief:** democratisch ideaal, mutual learning, emancipatoir, “good governance”

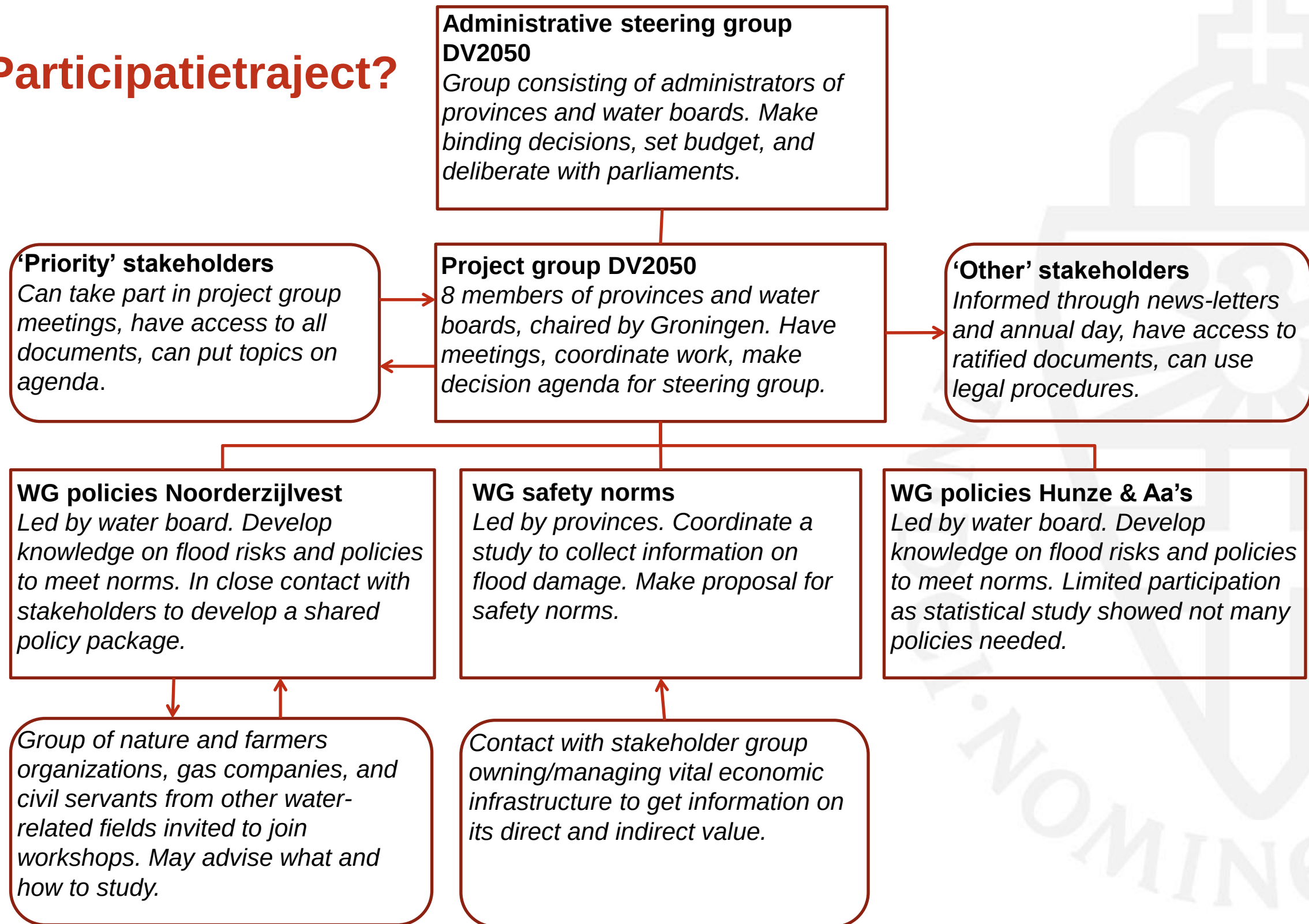
Al deze argumenten kwamen voorbij



# Politics is who gets what, when, and how

Harold Dwight Lasswell, 1936

# Participatietraject?





## Het participatietraject in Droge Voeten 2050

- Participatie gebeurt **eerder** in vergelijking met ‘vroeger’ (HOWA)
- De inhoudelijke scope van participatie **is strikt afgebakend**
  - Stakeholders participeren **over maatregelen om de normen te realiseren**
  - De ‘**relevante**’ effecten van klimaat ‘parallel technisch traject’: kans van overstroming
  - Het normatieve doel is **gegeven**: verhoog overstromingsveiligheid door de overheid
- De organisatie van participatie is **corporatistisch** and **gefragmenteerd**
  - Het onderscheid tussen “prioritaire” en “andere” stakeholders
  - Stakeholders doen mee ‘op uitnodiging’
  - Participatie vindt plaats op verschillende niveaus, met verschillende topics, met verschillende partijen.

**Is dat bijzonder?**

Almost inevitably, where **new techniques of public participation** are implemented in a political culture of science- and evidence-based expertise, they are forced to permit science to set the stage. [...] Technical perspectives often frame the debate as hard-edged, binding **constraints on decisions**, while social and cultural perspectives enter the stage as **malleable perceptions and preferences** to be corrected by promoting public understanding of science.

Steve Rayner, 2003

**Okay, maar in dit geval dan?**

## Hoe komt dat?

- Water management is **sterk verpatroond en gecodeerd**: het project komt voort uit verplichtingen, met duidelijke procedures en taken (geformaliseerd in NWB en Waterwet)
- Participatie moest **passen binnen de competenties** van overheden: bureaupolitieke **strijd** om beslissingsbevoegdheden
- **Normatieve doelen** zijn oncontroversieel en buiten (echte) discussie
- Participerende stakeholders eisen geen 'participatie' and verantwoordelijkheid: **lijken niet fundamenteel ontevreden met de status quo**.
- Onze **open rol**, *geen* pleidooi voor een bepaalde vorm
- De deelnemers hadden gaandeweg een steeds **instrumentelere benadering** ten aanzien van het participatieproject

## Hoe komt dat?

- **De dominantie van instrumentele motieven**
  - Bij **NZV**: bouwen van een coalitie in strijd met provincie, bouwen aan “acceptatie”
  - Bij **provincies**: legitimering van het proces “we nemen het serieus”
  - Bij **HAA**: geen hydrologische noodzaak, geen noodzaak tot participatie
  - Bij **onderzoekers**: “participatie” was ons toegangsk kaartje
  - Bij **stakeholders** zelf, willen meepraten, maar geen verantwoordelijkheid: participatietraject als extra invloedsarena
- Hoewel **normatieve** (“behoorlijk bestuur”) en **kwaliteits** (“beter ontwerp, betere kennis) **motieven** te horen waren (met zuivere intenties!), zijn die motieven zeer moeilijk te realiseren in de **directe context van besluitvorming**

## Concluderend: drie drijvende krachten

Vernauwing van scope en instrumentalisering door

1. Stakeholder participatie werd georganiseerd in een water management omgeving gekenmerkt door **competentiestrijd**
2. De geformaliseerde en gecodeerde wetenschap-beleid relaties leggen beperkingen op aan zowel de framing als het proces van participatie
3. Het **moeten** nemen van een besluit beperkt de mogelijkheden te experimenteren met nieuwe vormen van participatie

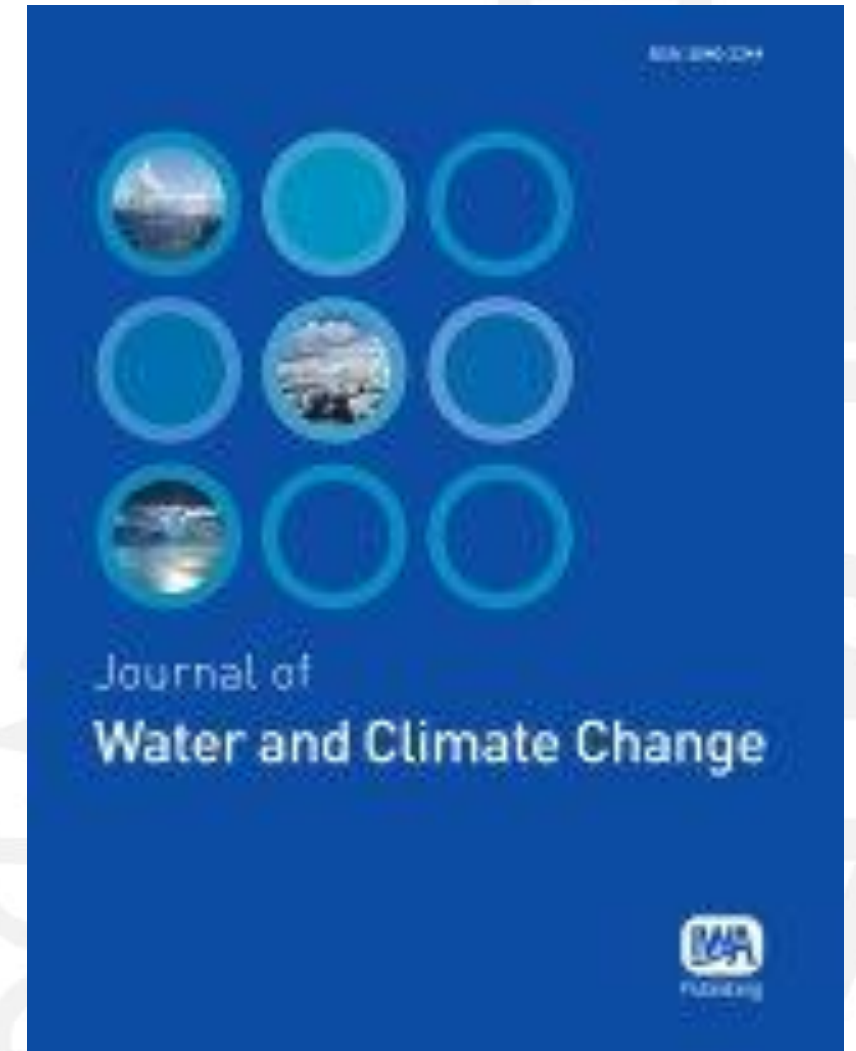


## Hoe doen de buren het?

### Participatie in vergelijkend perspectief

1. Tradities in interest intermediation (staatstradities)
2. Trends in interest intermediation
3. Twee vergelijkbare trajecten:
  1. Delta Programma IJsselmeer
  2. Regional Flood and Coastal Committees (UK)
4. Wat zegt dit over DV2050?

Vink, Benson, Boezeman, Cook, Dewulf and Termeer (in press) Do state traditions matter? Comparing deliberative governance initiatives in Dutch corporatism and British pluralism, *Journal of Water and Climate Change*



## Hoe doen de buren het?

### Tradities in *interest intermediation*

- Wie heeft het voor het zeggen in een democratie
- Niet alleen het parlement of raden en staten
- De staat / het totaal aan bureaucratieën
- Maatschappelijke actoren buiten het parlement om (participatie)
- Bescheiden staat / sterke staat
- Organisatie van directe maatschappelijke invloed
  - Corporatistisch (Continentaal Europa nadruk NL Oostenrijk Zuid Europa): Polderen!
  - Pluralistisch (Angelsaksische wereld)
  - Technocratisch (Francofoon / EU)

# Hoe doen de buren het?

## Trends in *interest intermediation*

- Van Government naar Governance
- Wat is Governance
- Governance ≠ Polderen
- Governance: minder instituties meer netwerk
- Governance: angelsaksische invloeden

## Hoe doen de buren het?

### Vergelijkbare trajecten 1: Delta Programma IJsselmeergebied

- Governance initiatief in het huis van Thorbecke
  - Gaat voorbij aan selecte groep stakeholders (150 -300 publiek / privaat)
  - Noodgedwongen parallel aan formele besluitvorming
  - Brede participatie maar nauwe scope door constitutionele beperkingen
  - Ad hoc
  - Weinig geïnstitutionaliseerd (bestaat inmiddels niet meer)
  - Ambigüiteit over status en verantwoordelijkheden participanten
- Wat zien we:
  - Relatief meer leren
  - Heel weinig zichtbaar conflict
  - Geringe mate van onderhandeling onder bestuurders
  - Beperkte besluitvorming

## Hoe doen de buren het?

### Vergelijkbare trajecten 2: RFCC's Anglia UK

- Governance initiatief in pluralistische staatstraditie:
  - Open voor brede maatschappelijke participatie
  - Verkiest private representanten
  - Organiseert zelf middelen en doelen
  - Is de besluitvorming zelf, iets anders is er niet
  - Is rechtmatig door nationale wetgeving over *proces*
  - Nationale doelen zijn *gemainstreamed* via wetgeving ipv concreet nationaal beleid
  - Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en toch een relatief brede scope
- Wat zien we:
  - Onderhandeling / Coproductie
  - Eigen zaakjes worden geregeld op lokaal niveau
  - Veel overstromingen (anything goes)



## Wat leren we van de buren?

1. DV2050 wellicht geen *governance*
2. DV2050 klassiek polderen
3. DV2050 roept (terecht of niet) vragen op over mate van democratie
4. DV2050 moet relatief meer strugglen voor *second / tripple loop larning*
5. DV2050 werkt door:
  1. Sterke institutionele inbedding
  2. Relatief korte lijnen
  3. Relatief heldere afhankelijkheden (Allemaal in het zelfde schuitje)
6. DV2050 = Effectieve besluitvorming in complexe context!

## Stellingen voor discussie

- Martijn en Daan slaan de plank goed mis met hun analyse
- De vernauwing van de scope is te voorkomen
- Een project zoals Droge Voeten 2050 is ongeschikt voor participatie gericht op een veelheid aan stemmen en nieuwe, innovatieve ideeën
- Echte integrale oplossingen voor klimaatverandering – zoals de samenhang tussen droogte, overstromingen en waterkwaliteit – of integrale oplossingen voor de ruimte – zoals de samenhang tussen natuur, water, ruimtelijke ordening en landbouw – komen niet van de grond met een sectorale insteek