



ENDGRENsverleggendGR NSverleggendGRENsver GENDPARTICIPERENGRENs

HANDBOEK VOOR PROCESREGISSEURS





GRENS VERLEGGEND PARTICIPEREN

HANDBOEK VOOR PROCESREGISSEURS



Het ICES/KIS-programma Leven met Water wil bijdragen aan een ommekeer in het Nederlandse waterbeheer: van 'water weren' naar 'leven met water'. Daartoe moet worden gebroken met het vertrouwen in primair technische en monodisciplinaire aanpakken. Ambitie van het programma is het mobiliseren, ontwikkelen, richten, verankeren en toepasbaar maken van verschillende soorten kennis ten behoeve van een duurzame afstemming tussen Leven met Water en andere ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De projecten krijgen zoveel mogelijk vorm in interactie tussen kennisaanbieders en kennisgebruikers.

Colofon

Begeleidingscommissie: Bert Satijn (Bureau Leven met Water) | Jan-Bart Broertjes (provincie Flevoland) | Karen van Essen (DGW) | Paul Licht (RWS WD) | Bas van der Wal (STOWA)

Projectteam: Erna Ovaa (projectleider RWS Waterdienst) | Ingrid Boas (VU-IVM) | Corinne Cornelisse (VU-IVM) | Matthijs Hisschemöller (VU-IVM) | Susan van 't Klooster (VU-IVM) | Bouke Ottow (Deltares) | Bonne van der Veen (Deltares) | Rosanne Stotijn (Berenschot) | Marinka van Vliet (Berenschot)

Correspondentie over de richtvragen naar: Susan.van.t.klooster@ivm.vu.nl

Illustraties: Beeldleveranciers

Fotografie: Erik Borst (omslag en binnenwerk)
Vincent Basler (binnenwerk)

Ontwerp: RONT Concept & Design

Druk: Drukkerij Palteam

Website: www.grenzenaanparticipatie.nl

ISBN/EAN: 978-90-9025080-9

Plaats, datum: Januari 2010

INHOUD

Voorwoord	7
Inleiding	10
Handbagage	15
Algemene tips voor onderweg	16
Grenzen vanuit actorperspectief	17
Richtvragen	23
Het 'Speelveld'	24
De 'Spelers'	29
De 'Spelregels'	32
Het 'Publiek'	36
De 'Evaluatie'	38
De 'Tactiek'	40
a vertrouwen	40
b een gedeelde probleemdefinitie	44
c informatie-uitwisseling	47
d een open en verantwoordelijk proces	50
Referenties	53

++++
++++
++++

VOORWOORD

Water zoekt de komende jaren naar een nieuwe plek in onze ruimtelijke ordening. Bij de vorming van integrale toekomstplannen met de streek brengen waterbeheerders hun wateropgaven in. Maar in een vol land als Nederland krijgt water alleen die nieuwe plek, als de betrokkenen in een gebied bereid zijn om met elkaar hun problemen en wensen te delen, de puzzel voor de toekomst te leggen en als elk zijn verantwoordelijkheid neemt om zijn aandeel tot uitvoering te brengen. Dat vergt een doelgericht samenspel van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, ambtenaren en bestuurders van rijk, provincie, waterschappen en gemeenten.

Maar zijn we daar wel zo goed in? Kunnen we in besluitvorming omgaan met participatie van allerlei gebiedspartijen? Of ziet iedereen daarbij zodanige grenzen dat het lastig is met elkaar het juiste proces in te gaan?

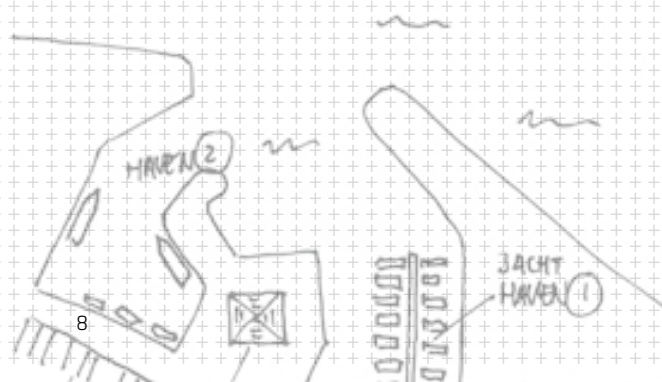
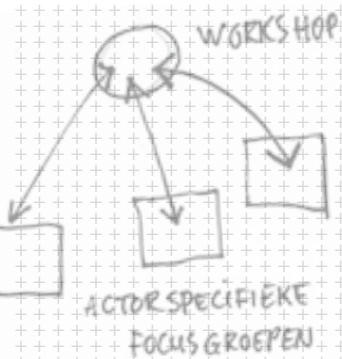
Het project "Grenzen aan participatie" heeft verschillende participatieprocessen in beeld gebracht en per partij de belangrijkste grenzen geïdentificeerd. Die grenzen variëren van gebrek aan vertrouwen bij de burger tot de spanning tussen commitment en democratische legitimiteit bij de bestuurder. Nu gaat het ons er niet om uitvoerig stil te staan bij specifieke grenzen maar om hoe we met die grenzen kunnen omgaan ten behoeve van effectieve participatieprocessen.

In dit handboek presenteren de auteurs richtvragen voor de regisseurs of vormgevers van dit soort processen. Een set richtvragen kan helpen om de vaak terugkerende mismatch van belangen, verwachtingen en beelden te voorkomen door heldere en expliciete communicatie tussen de verschillende deelnemers te initiëren.

Ik wens de lezers veel plezier bij het lezen van deze beeldende handreiking en vooral veel inspiratie voor de verbetering van de eigen participatieprocessen. Als je de grenzen kent, dan zie je de kansen!

Bert Satijn

Directeur Leven met Water





INLEIDING

INLEIDING

Om grote actuele watervraagstukken te lijf te kunnen gaan, zullen keuzes in het beleid en beheer moeten worden gemaakt. Deze keuzes kunnen ingrijpende maatschappelijke consequenties hebben. In vergelijking met andere beleidsvelden kon waterbeheer nog relatief lang haar eigen gang gaan, als een zaak van technische experts. Nu wordt echter de noodzaak van publieke participatie steeds meer gevoeld, zowel aan de kant van de bestuurders en ambtenaren als aan de kant van burgers, bedrijven en belangengroepen.

Grenzen aan publieke participatie

In het project Grenzen aan Participatie is onderzocht tegen welke grenzen partijen aanlopen bij het organiseren van of deelnemen aan publieke participatie bij de grote actuele wateropgaven. We onderscheiden het perspectief van de politiek bestuurder, de beleidsambtenaar, de uitvoerend ambtenaar, maatschappelijke organisaties en de 'gewone' burger. In een eerste stap is gekeken naar mogelijke grenzen aan participatie, puttend uit eigen praktijk- en onderzoekservaring, literatuur en de media. Deze grenzen zijn door middel van korte essays aangestipt. Hierna zijn twaalf cases van waterprojecten bestudeerd om per type actor in beeld te brengen tegen welke grenzen hij of zij in de praktijk aanloopt. Door middel van actorspecifieke focusgroepen en een workshop zijn de gevonden grenzen verder uitgediept en aangescherpt. Tot slot is de kennis vanuit het project Grenzen aan Participatie verspreid door middel van onze website, workshops, pilots bij twee gebiedsprocessen en een leergemeenschap. Op deze manier is de toepasbaarheid van de eerdere bevindingen nog eens onderzocht, wat tot een verrijking van de resultaten heeft geleid. De diverse tussenresultaten zijn te vinden op de website www.grenzenaanparticipatie.nl.

Een handboek: richtvragen voor procesregisseurs

Wij willen de opgedane kennis graag delen. Daarom hebben wij op basis van de onderzoeksbevindingen een handboek opgesteld voor procesregisseurs om hem/haar te helpen met het herkennen en het omgaan met deze grenzen. Dit handboek bestaat uit een aantal richtvragen. De richtvragen zijn primair bedoeld voor degene die de regie in handen heeft in het participatieproces. Wij refereren in dit document aan de 'procesregisseur', waarbij wij er van uit gaan dat deze tevens verantwoordelijk is voor de totstandkoming van het project.

In participatieprocessen kan de rol van de procesregisseur zowel door een interne beleidsambtenaar worden vervuld, als door een externe adviseur. In bepaalde gevallen ondervinden beleidsambtenaren problemen in hun rol als procesregisseur. Zij kunnen in

een spagaat terechtkomen, omdat hun politieke baas of hun organisatie een belang heeft in het proces, terwijl hun primaire verantwoordelijkheid als procesregisseur het leiden van een eerlijk en open participatieproces betreft. Onder andere om deze reden wordt de taak van procesmanagement vaak uitbesteed (zie Grijzen 2007). Deze ontwikkeling kan een positieve invloed hebben op een proces. Zo kan een externe procesregisseur als onafhankelijk worden beschouwd, of een bemiddelende rol spelen tussen het publiek en de overheid (Grijzen 2007). Anderzijds kan dit ook negatieve consequenties hebben. Zo kan de overheid minder zichtbaar in het proces worden.

Onafhankelijk van de vraag wie de taak van procesregisseur vervult, kunnen deze richtvragen als leidraad voor procesmanagement dienen om met grenzen aan participatie om te gaan. De richtvragen aan procesregisseurs vormen geen blauwdruk voor een geslaagd participatieproces. Ook zijn ze niet bedoeld als chronologisch stappenplan. Wat juist sterk naar voren is gekomen in het onderzoeksproject is dat rigide stappenplannen en blauwdrukken niet goed werken. In een open en flexibel traject is men beter in staat om met eventuele verrassingen om te gaan en (maatschappelijke, politieke, e.d.) veranderingen te accommoderen. Bovendien is elk participatieproces uniek en moet elk proces ontworpen worden op een manier die past bij de lokale en specifieke context.

Van grenzen naar kansen

Een groot deel van de vragen aan de procesregisseur is bedoeld om de vaak terugkerende mismatch van belangen, verwachtingen en beelden te herkennen en – daar waar mogelijk – te voorkomen door heldere en expliciete communicatie tussen de verschillende partijen hierover te initiëren. Wat de richtvragen uniek maakt is dat zij zijn opgesteld vanuit een redenering van grenzen aan participatie, bekeken vanuit vijf verschillende rollen die deelnemers aan het proces kunnen hebben: maatschappelijke organisaties, burgers, beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren, politieke bestuurders.

De vragen zijn bedoeld om beter inzicht te krijgen in waarom dingen ‘mis’ lopen in een proces en dit waar mogelijk te voorkomen of te repareren door kritische reflectie over mogelijke oorzaken. Als je de grenzen kent, dan zie je ook de kansen.

Toepassing van de richtvragen

De richtvragen zijn globaal op drie manieren te gebruiken. Als ontwerpers van de richtvragen denken we dat al deze toepassingen in de praktijk van waarde kunnen zijn.

Ten eerste kunnen de vragen de procesregisseur (vooraf) helpen voor zichzelf duidelijk te

krijgen wat het probleem is, wie hierover mee moeten en kunnen denken en hoe dat proces vorm kan krijgen. Door over potentiële problemen, valkuilen en grenzen na te denken vóór het proces begint kunnen deze problemen, valkuilen en grenzen wellicht grotendeels al vermeden worden.

Ten tweede kan de procesregisseur de richtvragen inbrengen tijdens het proces. De deelnemers raken op deze manier ook bekend met de potentiële grenzen van de procesregisseur en de andere deelnemers aan het proces, en met de randvoorwaarden waar het proces en zijn uitkomsten aan moet voldoen. Dit kan ervoor zorgen dat de deelnemers een goede, realistische verwachting hebben van het proces, waardoor teleurstellingen en frustraties achteraf misschien voorkomen kunnen worden.

Tenslotte kunnen de richtvragen als handvatten dienen voor reflectie tijdens en na afloop van het proces. De vragen kunnen helpen een beter inzicht te geven in waarom dingen gaan zoals ze gaan. Wanneer er bijvoorbeeld spanningen of tegenstrijdigheden optreden in het proces kan aan de hand van de vragen nagegaan worden waar dit vandaan komt. Is het bijvoorbeeld zo dat de probleemdefinitie in de loop van het proces veranderd is? Kan iedereen zich nog in de nieuwe probleemdefinitie vinden? Het op deze manier omgaan met de richtvragen kan leerprocessen stimuleren. Het idee van een 'reflexive practitioner' (Schön, 1983) kan helpen dit te verduidelijken. Een procesregisseur als een reflexive practitioner kan steeds kritisch naar zijn of haar eigen handelen kijken, is zich bewust van de aannames die hieraan ten grondslag liggen, weet welke impact zijn of haar handelen heeft op het proces en de deelnemers, en zal hier steeds van blijven leren (Cunliffe, 2004).

Vragen per thema

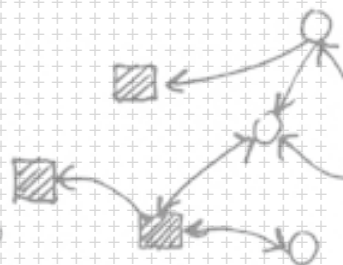
Er is gekozen om de vragen te rangschikken onder een aantal thema's die van belang zijn voor een participatieproces. Zo komt in dit document eerst 'het speelveld' van het proces aan bod, vervolgens 'de spelers' (de belanghebbenden), dan 'de spelregels' in het proces, 'het publiek' (de anderen in het gebied), 'de evaluatie', en vervolgens 'de tactiek'. Onder het thema 'de tactiek' vallen de volgende subthema's: 'vertrouwen', 'een gedeelde probleemdefinitie', 'informatie-uitwisseling' en 'een open en verantwoordelijk proces'. Een chronologie hierin aanbrengen is niet mogelijk of wenselijk, omdat een proces steeds weer uniek is en eigen eisen en grenzen stelt aan de procesregisseur, het procesontwerp en de deelnemers. De procesregisseur zal zich dus, op elk moment van het proces bewust moeten zijn van de antwoorden op de vragen die relevant zijn voor dit specifieke (deel)proces.

Lees/gebruikswijzer

De richtvragen worden voorafgegaan door enkele pagina's 'Handbagage' voor de procesregisseur, bestaande uit algemene tips en basiskennis over de grenzen die verschillende groepen actoren ervaren bij participatieprocessen. Daarna volgt de kern van dit handboek: de richtvragen voor procesregisseurs. We hebben een brede verzameling van richtvragen opgesteld. Gebruik deze verzameling vooral als checklist en selecteer de vragen die relevant zijn voor uw proces. De vragen zijn doorspekt met lessen uit de praktijk: ervaringen van de trekkers van participatieprocessen uit de twaalf onderzochte cases, tips van maatschappelijke organisaties uit de focusgroepen, frustraties en oplossingen van burgers. Cartoons illustreren grenzen, dilemma's en handelingsperspectieven. Tekstblokjes geven hier en daar uitleg over specifieke grenzen die in ons onderzoek naar voren kwamen. We willen namelijk graag dicht bij de praktijk van waterbeherend Nederland blijven. Op deze manier hopen we een bijdrage te leveren aan een geslaagd, transparant en vooral ook een leuk en uitdagend participatieproces.



- MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES
- BURGERS
- BELEIDSAMBTENAAREN
- UITVOERENDE AMBTENAAREN
- POLITIEKE BESTUURDEERS.





HANDBAGAGE

HANDBAGAGE

ALGEMENE TIPS VOOR ONDERWEG

0 Allereerst (en tijdens het hele proces):

- a. Weet waarom je voor participatie kiest en in welke mate.
- b. Wees je er van bewust in hoeverre je zelf open, transparant en flexibel bent/wilt zijn.
- c. Identificeer verschillende fasen en tussenresultaten in het proces en ontwerp het traject flexibel. Evalueer per fase.
- d. Zorg dat het proces voor de deelnemers en de organisatoren plezierig is! Er zullen tijdens het proces verrassingen en waarschijnlijk ook tegenvallers en spanningen zijn. Als het proces plezierig is, maakt het dat voor de deelnemers makkelijker zich over zaken heen te zetten en constructief mee te werken. Dat is minstens zo belangrijk, het helpt de organisatoren om het vol te houden.

I Schep duidelijkheid over zeggenschap en randvoorwaarden

- a. Identificeer en betrek op basis van de concept probleemdefinitie probleemeigenaren, belanghebbenden (maatschappelijke organisaties, individuele burgers, overheden) en cruciale kennisdragers. Wees je er van bewust dat elk traject fasen heeft en dat per fase de betrokkenheid van partijen anders kan zijn.
- b. Schep duidelijkheid over de zeggenschap die de participanten krijgen, je eigen mandaat, en de verwachte invloed van het participatieproces op de formele besluitvorming. Vertrouwen tussen de partijen is belangrijk. Duidelijkheid helpt bij dat vertrouwen.
- c. Geef aan wat de politiek-bestuurlijke, beleidsmatige, technisch-inhoudelijke en financiële randvoorwaarden zijn waar de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces aan moeten voldoen om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken.
- d. Schep duidelijkheid over eventuele andere kaders (e.g. financieel, doorlooptijd).

II Creëer randvoorwaarden die gemeenschappelijk overleg mogelijk maken

- a. Maak de verwachtingen en beelden die alle betrokkenen hebben van zichzelf, elkaar en het proces bespreekbaar.
- b. Maak ook de beperkingen die participanten hebben bespreekbaar (tijd, capaciteit/financiering, mandaat, verwachtingen achterban) en denk na over hoe hiermee om te gaan.
- c. Ontwikkel samen met alle deelnemers een gedeelde probleemdefinitie.
- d. Stimuleer een open (participatieve) houding van alle betrokkenen.
- e. Stimuleer het wederzijds leren.

III Houd het participatieve proces zo veel mogelijk open en leg verantwoording af

- a. Communiceer transparant en zorgvuldig welke afwegingen worden gemaakt, welke beslissingen worden genomen en welke (inhoudelijke / procesmatige) stappen worden voorgesteld.
- b. Organiseer een op participanten gerichte verantwoording tijdens het besluitvormingsproces en de uitvoering.

GRENZEN AAN PARTICIPATIE VANUIT ACTORPERSPECTIEF

Hier geven we een impressie van de grenzen aan participatie vanuit het perspectief van verschillende actoren. Deze grenzen komen uiteraard niet voor in elk participatieproces, maar geven wel meer gevoel voor de positie van elk van deze actortypen. We maken onderscheid in vijf groepen actoren: georganiseerde maatschappelijke belangen (aangeduid met 'maatschappelijke organisaties'), niet-georganiseerde maatschappelijke belangen (burgers, bedrijven, boeren, etc; hier aangeduid met 'burgers'), politiek bestuurders, beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren.



Maatschappelijke organisaties

Deelname aan participatie wordt voor maatschappelijke organisaties moeilijk wanneer hiervoor veel capaciteit nodig is met een hoog kennisniveau. Er lopen vaak meerdere projecten tegelijkertijd, waardoor het niet altijd mogelijk is om genoeg tijd en kennis vrij te maken om goed te participeren. Voor maatschappelijke organisaties is de keuze tussen deelname aan verschillende processen in de eerst plaats strategisch; welke activiteiten ga je doen die bijdragen aan je missie? Ten tweede wordt de keuze bepaald door de middelen die zij beschikbaar hebben. De uitkomst kan zijn, dat een actie via de media of de

politiek in hun ogen efficiënter en effectiever is. Een positieve deelname van maatschappelijke organisaties wordt mede bepaald door de vraag of ze voldoende speelruimte krijgen om mee te doen. Maatschappelijke organisaties wijzen wat dit betreft op veelvoorkomende onduidelijkheid over onderlinge verantwoordelijkheden, deelname en inbreng, het ontbreken van “goede instructies” en beperkte kennis van de (formele) verantwoordelijkheid en verhoudingen tussen betrokken overheden. Het is voor hen vaak onduidelijk wat ze kunnen verwachten van participatie en inspraak: meedenken of meepraten? Waarom wordt dit proces georganiseerd, wat is onze rol en wat is de status van onze inbreng? Wanneer moet je inhaken? Wanneer moet je afhaken? Soms is het tevens moeilijk voor organisaties om de inhoud van de processen waar zij aan deelnemen door te vertalen naar hun achterban. Ook hebben maatschappelijke organisaties vaak een andere definitie van het probleem dan de overheidspartijen en omarmen ze soms de voorgestelde oplossingstrategie niet. Tenslotte wordt beperkte toegankelijkheid, beschikbaarheid en het gebruik van informatie vaak door hen genoemd als grens aan participatie.

Burgers

Dé burger bestaat natuurlijk niet. Er zijn “beroepsburgers”, negatieve burgers, positieve burgers, getroffen burgers, etc., die elk weer een eigen behoefte en grenzen hebben. Desalniettemin is er wel een aantal opmerkingen over de groep te maken. Burgers (lees ook: boeren, bedrijven) hebben niet altijd evenveel vertrouwen in de overheden en hun ambtenaren. Hierbij maakt de burger vaak geen onderscheid tussen de verschillende overheden, maar is geneigd ze allemaal op één hoop te gooien: dé overheid. Dit vertrouwen in de overheden/overheid kan wel opgebouwd worden, maar wanneer burgers participeren in een project en ze merken dat er (naar hun mening te) weinig met hun inbreng gedaan wordt verliezen ze het opgebouwde vertrouwen weer snel. Dit heeft er ook mee te maken dat burgers vaak maar beperkte kennis over de procedures van het participatietraject hebben. Hierdoor is het voor hen vaak moeilijk om deel te nemen aan het proces. Het is niet zonder meer duidelijk op welke manier(en) de burger de planvorming kan beïnvloeden. Welke besluiten er zijn genomen, waarop deze besluiten zijn gebaseerd en wat zijn rol hierin is geweest is niet altijd transparant. Het tijdsaspect van participatieprocessen kan ook voor dilemma's zorgen: als burger wil je aan de ene kant dat zo'n project zo min mogelijk beslag legt op je vrije tijd, aan de andere kant wil je wel voldoende tijd hebben om eraan te besteden en mee te denken over oplossingen. Wil je al meedoen aan de (tijdsintensieve) planvorming, of wil je kunnen kiezen tussen verschillende alternatieven? De lange doorlooptijd van de participatieprojecten en van de besluitvormingsprocedures kan dan ook een grens vormen voor de burger waardoor er aan het eind van een proces nog maar weinig burgers betrokken zijn. Inhoudelijk hebben de burgers vaak maar weinig (hydrologische, economische, enz.) kennis van het project. De kennis die zij wel hebben, voornamelijk ervarings- en gebiedskennis, wordt niet altijd benut en/of gewaardeerd in

een proces. De juiste hoeveelheid informatie die aan burgers beschikbaar gesteld moet worden, is lastig vast te stellen. Teveel informatie is niet goed, maar te weinig informatie is nog schadelijker. Het simplificeren van informatie is ook niet altijd goed. Bepaalde personen willen de "hele versie". De oorzaken en de gevolgen van de problemen die besproken worden zien burgers vaak anders dan de andere deelnemende partijen. Zowel over de waarden als over de feiten die belangrijk zijn voor de definitie van het probleem wordt vaak een andere visie gegeven. Hierdoor denken zij dan ook vaak aan andere oplossingsrichtingen. Burgers vertalen de abstracties in de planfase vaak direct in concrete gevolgen in de uitvoeringspraktijk.

Beleidsambtenaren

De beleidsambtenaar heeft in het participatieproces een speciale rol. Behalve participant en voorbereider van besluiten vanuit een overheidsorgaan is de beleidsambtenaar vaak ook de regisseur van het participatieproces. Deze dubbelrol levert verschillende dilemma's op. Het eerste dilemma is dat tussen bestuur en publiek. Bij participatie proberen beleidsambtenaren de belangen van de maatschappij te betrekken bij de politieke besluitvorming, 'Maar je kan het niet iedereen naar de zin maken'. Afstand tot het publiek kan inhouden dat het publiek zich minder betrokken voelt waardoor minder draagvlak ontstaat (wat het participatieproces kan frustreren). Afstand tot het bestuur kan betekenen dat de bestuurder het gevoel heeft dat hij de regie op het proces kwijt is (wat de politiek-ambtelijke verhouding kan verstoren). Daarbij heeft de beleidsambtenaar ook vaak te maken met verschillende bestuurders, die tevens een verschillende politieke achtergrond hebben, en met verschillende wensen en verwachtingen van onderdelen van de ambtelijke organisatie. Een volgend dilemma is dat tussen inhoud en proces. De beleidsambtenaar moet vaak zowel inhoudelijk als procesmatig sterk zijn en een balans vinden tussen inhoudelijke regie en open sturing. Kies je voor kwaliteit van het beleid of kwaliteit van het proces? De voortgang van het proces hangt tevens sterk af van de persoonlijke en communicatieve kwaliteiten van zowel de bestuurder als de (regisserende) beleidsambtenaar. Een terugkomende hindernis voor de beleidsambtenaar is de probleemdefiniëring. Om bestuurders mee te krijgen is een heldere probleemdefinitie bij aanvang nodig, die echter in een later stadium tegen kan werken. Als de deelnemers van de participatie de probleemanalyse van de beleidsambtenaar niet herkennen is het lastig een open dialoog aan te gaan. Vertrouwen en het delen in kennis is hierbij een belangrijk aspect.

Uitvoerende ambtenaren

In contacten met de buitenwereld krijgt de uitvoerend ambtenaar vaak als eerste de kritiek over het gemaakte beleid over zich heen. Uitvoerende ambtenaren hebben de

regels en besluiten niet verzonnen maar moeten deze wel uitvoeren. Zij zijn dus de eersten die als uitvoerder te maken krijgen met tegenstand van betrokken burgers en ondernemers en ondervinden in hun handelen niet altijd adequate rugdekking van de politieke leiding. Ook kan de uitvoerende ambtenaar misschien nog wel meer dan andere ambtenaren aanlopen tegen het tekort aan politieke legitimatie. En als geen ander loopt de uitvoerende ambtenaar aan tegen grenzen met betrekking tot uitvoerbaarheid. Veel problemen ten aanzien van grondverwerving, financiering, en beheer komen pas in de fase van uitvoering aan het licht, terwijl er dan vaak al veel dingen zijn toegezegd aan de politiek en aan de keukentafel. Zeker wanneer dit op basis van vrijwilligheid moet gebeuren, ligt er bijvoorbeeld bij de verkoop van private gronden een werkelijke 'hindermacht' die voor de uitvoerende ambtenaar het uitvoeringsproces lam legt.

Politiek bestuurder

Een belangrijk dilemma waarmee een politiek bestuurder geconfronteerd kan worden is de vraag hoeveel commitment er vooraf aan een participatieproces gegeven kan worden, zonder te weten wat de uitkomsten van het participatieproces zullen zijn. Dit is het dilemma van representatieve democratie versus participatieve democratie. De bestuurder is in ons democratisch stelsel immers verkozen als volksvertegenwoordiger om bepaalde besluiten te nemen. Dit kan conflicteren met besluiten die worden genomen in een participatieproces. De wijze waarop de bestuurder hiermee omgaat kan grote invloed hebben op het verloop van het participatieproces. Ook de verhouding tussen bestuurders en de beleidsambtenaren in een participatieproces kan leiden tot grenzen. Hoezeer durf of kun je als bestuurder de regie over te laten aan de beleidsambtenaar? Hoe zorg je dat je toch voldoende 'feeling' met het proces houdt? De mate van inhoudelijke betrokkenheid speelt ook een rol bij de bestuurder. Indien de bestuurder niet inhoudelijk betrokken is, zal deze zich sneller politiek gaan gedragen in plaats van meedenken over de inhoud. Daarbij moet de bestuurder ook rekening houden met de belangen van andere bestuurders binnen een coalitie en met de belangen van zijn achterban. De vierjaarlijkse politieke cyclus is daarmee medebepalend voor het participatie proces.

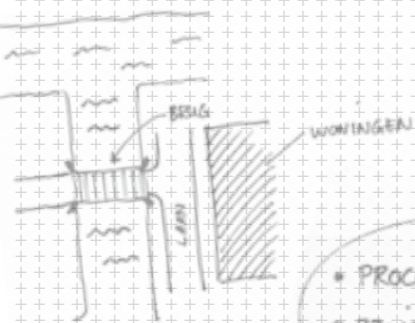
Wat verder opvalt, is dat bestuurders in sommige gevallen aangeven dat de probleemdefinitie door alle partijen wordt gedeeld, terwijl dit door andere partijen anders wordt gepercipieerd. Er wordt soms meer eenheid aan een proces toegedicht dan in werkelijkheid het geval is vanuit (al dan niet persoonlijke) politieke motieven. Voor bestuurders kunnen daarnaast lastige situaties ontstaan wanneer vraagstukken op verschillende schaalniveaus spelen. Afspraken en beloften van bewindspersoon, gedeputeerde en wethouder liggen echter niet altijd op één lijn. In de praktijk zal een gedeputeerde soms tegelijk lokale wethouders moeten vertegenwoordigen. Het is een hele kunst om dit als wethouder tijdig te doorzien en het bestuurlijke spel goed te spelen.

SUCCESVOLLE PARTICIPATIE

Succesvolle participatie kan verklaard worden door een goede regie, een grote mate van vertrouwen tussen de betrokken partijen en uitvoerbaarheid van de uitkomsten. Regie, vertrouwen en uitvoerbaarheid zijn nauw met elkaar verweven. Zo kan een goede regie voorkomen dat projecten uitmonden in onuitvoerbare uitkomsten en kan een succesvolle uitvoering bijdragen aan vertrouwen in participatieprocessen. Bij bestuurders en volksvertegenwoordigers moet het vertrouwen bestaan dat het participatieproces hun eigen (representatieve) verantwoordelijkheid niet zal ondermijnen. Voor veel burgers en maatschappelijke organisaties geldt als een eerlijk proces dat ze de kans krijgen om hun punten te maken, dat de besluitvormer deze punten serieus meeneemt in de finale afweging, en dat de besluitvormer vervolgens verantwoording aflegt over de keuzes die hij hierin maakt.

FLEXIBEL ONTWERP

Een open, uitnodigende, flexibele en belangstellende houding van de procesregisseur is van groot belang voor het slagen van het project. Een flexibele houding maakt dat een verandering van de probleemdefinitie gedurende het project geen bedreiging maar juist een kans kan zijn voor een geslaagd proces. Immers, de deelnemers aan het proces hebben dan invloed op de perceptie van het probleem en zullen dan ook meer commitment kunnen geven aan de oplossingen die gevonden worden. Ook is het goed om bij het opstellen van het procesontwerp en het uitnodigen van de deelnemers in het achterhoofd te houden dat er verschillende fasen zijn in elk proces. Per fase kan de betrokkenheid van de belanghebbenden anders zijn. De keuze voor wie waar en hoe aanwezig moet zijn, moet dus per fase gemaakt worden, en ook weer herzien worden wanneer de definitie van het probleem verandert.



- PROCESREGISSEUR
- PROJECTONTWERPER

A photograph of a coastal scene. In the foreground, a gravel path leads towards a body of water. To the left, there is a chain-link fence. In the water, there are two small, dark, rectangular objects. In the background, a tall, thin tower stands on the left, and a large industrial facility with several buildings and a crane is visible on the right. The sky is overcast.

RICHTVRAGEN

RICHTVRAGEN

1 HET 'SPEELVELD'

1. Waarom moet er een nieuw plan komen?

- Wat is het probleem?
- Hoe groot is het probleem?
- Volgens wie / voor wie is dat een probleem?
- Is er sprake van een gedeelde probleemdefinitie tussen de betrokken partijen? (zie voor meer detail het subthema "Een gedeelde probleemdefinitie")
- Hoe zou ik het probleem nog meer kunnen 'framen' of verhelderen (vb: door middel van een verhaal voor het gebied)?

2. Wat moet er uit het proces komen?

(Niet alleen in termen van fysieke resultaten, maar ook in termen van procesresultaten, bv: "er moet een uitspraak over dijkverhoging komen")

3. Waarom wil ik een participatieve insteek?

- Leent het probleem zich voor een participatieve insteek?
- Wat kan ik er mee bereiken (bijvoorbeeld kennismobilisatie, draagvlak, etc.)
- Wat zijn de alternatieven en hun ingeschatte effecten?

4. Welke mate van participatie moet, kan en wil ik organiseren?

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren
- Coproduceren
- (Mee)beslissen
- Zelfbeheer
-

5. Hoe verschaf ik duidelijkheid aan de deelnemers over de mate en het doel van participatie?

- Wat probeer ik te bereiken (wat is de doelstelling: informatie, kennismobilisatie, draagvlak, etc.)?
- Op welke punten richt het participatieproces zich?
- Welke punten komen pas in een later stadium aan bod of liggen reeds vast?
- Wat is de status van de uitkomsten (zie richtvraag 7)?

6. Verschilt de mate en het doel van participatie per fase?

- Zo ja, wat is de exacte participatie doelstelling per fase?
- Hoe richt ik dit in?
- Hoe is de verbinding tussen de verschillende fases?
- Hoe communiceer ik dit met de betrokkenen?
- Hoe voorkom ik onduidelijkheid?

7. Welke status hebben de uitkomsten van het participatieproces in de formele besluitvorming?

- Hoe sluiten de uitkomsten van het participatieproces aan op bestaande politieke en beleidsprocessen (op verschillende schaalniveaus)?
- Welke daadwerkelijke invloed hebben de participanten?
- Hoe worden de resultaten van het participatieproces ingebracht in de formele besluitvorming?
- Hoe worden die geborgd?
- Hoe kan ik dit de deelnemers duidelijk maken?

8. Wat zijn de kaders en randvoorwaarden waar de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces aan moeten voldoen om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken?

- Politiek-bestuurlijk
- Beleidsmatig (bestaande wet- en regelgeving, ook EU en internationale regelgeving)
- Technisch-inhoudelijk (bv. geen daling in grondwaterstanden)
- Financieel
- ...





9. Wat betekenen deze kaders en randvoorwaarden voor het proces?

- a. Welke invloed hebben de randvoorwaarden op de mogelijke fasering van het proces?
- b. Hoe creëer ik een balans tussen enerzijds heldere kaders en anderzijds een flexibel proces?
- c. Hoe kunnen kaders het proces positief dan wel negatief beïnvloeden (vb: effect van Europese aanbestedingsregels op de rol van private en publieke partijen)?
- d. Wat voor oplossingen kunnen er gevonden worden voor mogelijke problemen die hieruit voortvloeien?

10. Kunnen de randvoorwaarden nog veranderen gedurende het proces?

- a. Hoe kan ik daarmee omgaan?

11. Hoe kan ik de deelnemers bekend maken met de kaders en randvoorwaarden waar de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces aan moeten voldoen om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken?

- a. Kunnen de deelnemers zich hierin vinden?
- b. Zo nee: hoe kan ik daarmee omgaan?

12. Wat is de reikwijdte van het proces?

- a. Welke onderwerpen kunnen er wel en niet besproken worden?
- b. Welke punten liggen al vast?
- c. Is dit duidelijk en acceptabel voor de deelnemers?
- d. Wat is het beste moment om informatie in het proces te brengen (rekening houdend met effecten op weerstand en vertrouwen in een proces)?
- e. Waarom wil ik bepaalde onderwerpen eerder of later in het proces brengen (wat wil ik bereiken)?

13. Wat is de onderlinge rolverdeling wanneer er meerdere bestuurslagen bij het probleem betrokken zijn?

- a. Wie is waarvoor verantwoordelijk?
- b. Is er voldoende draagvlak voor het plan bij alle betrokken bestuurslagen?
- c. Hoe wordt goede coördinatie georganiseerd?
- d. Hoe kan er voldoende regie vanuit de regio of de nationale overheid op lokale processen gehouden worden en tegelijkertijd voldoende ruimte overblijven voor specifieke lokale ontwikkelingen en flexibiliteit?

14. Wat zijn mijn eigen belangen?

- a. Procesmatig
- b. Inhoudelijk
- c. Ga ik voor de kwaliteit van het plan, of voor de kwaliteit van het proces?
- d. Als ik inhoudelijk een duidelijk belang heb, kan ik dan zelf wel het proces leiden?
- e. Hoe (en in welke mate) communiceer ik mijn eigen belangen naar de deelnemers?

15. Hoe komen we, rekening houdend met ieders eigen belang, naar een gezamenlijke oplossing voor het probleem?

- a. Heb ik scenario's nodig?
- b. Reageren mensen op externe voorstellen en alternatieven?
- c. Gaan mensen zelf ontwerpen?
- d. Hoe worden belangen afgewogen, hoe kom ik tot een geaccepteerde balans tussen deze belangen?
- e. Is er een verhaal voor het gebied dat als bindende factor kan fungeren?
- f. ...





LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK

“Het is belangrijk kaders te schetsen waarbinnen overleg mogelijk is”

[Beleidsambtenaar]

“[Wees] helder in de boodschap die je hebt. Ga niet pijnverzachtend aan het werk. Als er al beslissingen genomen zijn, geef dat dan aan. Hier komt die sloot, geen discussie meer mogelijk, daar gaan we het niet over hebben”

[Maatschappelijke organisatie]

“Als je in te strak gareel zit, qua proces, qua tijd, dan moet je je afvragen of een heel proces met participatie met burgers en belangen kan, dat zijn de grenzen”

[Burger]

“De randvoorwaarden waren te beperkt; er was geen discussie mogelijk over voor ons belangrijke thema’s”

[Maatschappelijke organisatie]

“Als je met een plan komt dat breed gedragen wordt, sta je sterk”

[Procesregisseur]

“Zet goed op een rij welk doel je hebt, wie je wilt bereiken, wat je wilt bereiken, en hoe je het terug gaat koppelen”

[Beleidsambtenaar]

“Het gaat er om dat je nadrukkelijk aangeeft waar naar je op zoek bent”

[Beleidsambtenaar]

“Inhoudelijk merk ik dat plannen er beter van worden... Veel kennis zit in een gebied... en dat mensen kritisch zijn, maakt dat je zelf scherp moet zijn, dus dat zie ik gewoon als een meerwaarde”

[Procesregisseur]

DE 'SPELERS'

1. Welke partijen zijn belanghebbend voor het beoogde plan?

- a. Partijen die gezien hun (juridische) positie daadwerkelijk invloed hebben
- b. De individuele burger/bewoner van het gebied
- c. (Private) Partijen nodig voor de uitvoering van het plan
- d. Maatschappelijke organisaties/belangengroepen - welke belangen spelen in het gebied?
- e. Verschillende overheden: ambtelijk en bestuurlijk
- f. Kennisdragers/deskundigen
- g. ...

2. Welke stakeholders wil ik daadwerkelijk betrekken?

- a. Hoe groot kan de groep worden?
- b. Hoe zorg ik er voor dat de rest van de potentiële stakeholders toch vertegenwoordigd worden?
- c. Hoe zorg ik er voor dat de communicatie met de achterban daadwerkelijk plaatsvindt?

3. Wat zijn de belangen van de stakeholders?

- a. Wat zijn hun expliciete belangen?
- b. Hebben ze ook impliciete belangen? Welke?
- c. Hoe maak ik ook de impliciete belangen zoveel mogelijk bespreekbaar?
- d. Hoe kan dit al deels al in de voorverkenningfase van het proces helder worden gemaakt (e.g. door gesprekken, interviews in de omgeving over verwachtingen, belangen en beelden)?

4. Wanneer moeten welke partijen betrokken worden?

- a. Moeten ze er steeds allemaal bij zijn?
- b. Wat is het meest geschikte moment om het proces breed te trekken?
- c. Zijn er verschillende stakeholders in de verschillende fasen van het proces?
- d. Moeten stakeholders die van belang zijn in de uitvoeringsfase ook in eerdere fasen betrokken worden?

5. Wat verwacht ik van de deelnemers?

- a. Welke inbreng verwacht ik, en in welke fasen?

6. Wat is het nut van dit proces voor de stakeholders?

- a. Hoeveel tijd/geld/moeite kost het de deelnemers?
- b. Wat zijn voor de stakeholders de voordelen van participeren?

7. Hoe en wanneer moeten de stakeholders uitgenodigd worden?

- a. Door welke organisatie?
- b. Hoe krijg ik stakeholders die moeilijk te betrekken zijn aan boord?

8. Hoe kan ik de relevante politiek bestuurder meenemen in het proces?

- a. Wat zijn de persoonlijke kenmerken, en hoe kan ik hier op inhaken?
- b. Betreft het een onderwerp waar de bestuurder inhoudelijk mee verbonden is?
- c. Wanneer vinden verkiezingen plaats en in hoeverre sluit het proces aan bij/conflicteert het met de speerpunten van de bestuurder?
- d. Kan er door middel van netwerken meer bestuurlijk draagvlak voor het project worden gemobiliseerd bij de juiste bestuurder(s)?

9. Welke beperkingen hebben de betrokkenen als het gaat om deelnemen aan het participatieproces?

- a. Hoe maak ik de specifieke beperkingen van de deelnemers (randvoorwaarden vanuit hun organisatie, tijd, capaciteit/financiering, kennis, verwachtingen achterban) bespreekbaar?
- b. Hoe kan ik ervoor zorgen dat dit het proces niet nadelig beïnvloedt?

10. Zijn de achterbannen van de participerende maatschappelijke organisaties op de hoogte van de voortgang van het proces?

- a. Zijn zij tevreden met de inbreng van hun vertegenwoordiger in het proces?





LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK

“Er zijn wel momenten geweest dat ik dacht: moet ik nu weer naar Werkendam? Ik moet ook intern wel duidelijk kunnen maken waar al die tijd in gaat zitten: er zitten hier natuurlijk ook boekhouders die vragen gaan stellen”

(Maatschappelijke organisatie)

“Je moet altijd goed kijken bij de mensen die om tafel zitten welke rol die hebben”

(Beleidsambtenaar)

“Als je zegt: ‘we doen ons stinkende best om een goed plan op tafel te leggen, dan kunnen ze niet om ons heen’, dan ben je ook op zoek naar het gemeenschappelijk belang. Dat kan je dan ook verwachten van de mensen die mee doen”

(Beleidsambtenaar)

“Waar moet je aan tafel zitten en waar niet? Je ziet door de bomen het bos niet meer. Hoe maak je de keuze waar je bij moet zijn?”

(Maatschappelijke organisatie)

“We moeten zoeken naar financiering. Dit verengt de keuze om mee te doen in participatieprocessen. De keuze voor welk proces is eerst strategisch, en dan bepaald door de middelen. Daarnaast moet je ruimte krijgen om mee te doen”

(Maatschappelijke organisatie)

“Ik denk dat het dilemma van de burger het tijdsaspect is. Het moment waarop je in een participatieproces komt, en de grip die je daarop hebt, en ook de tijd die daarmee gemoeid is. Als burger wil je aan de ene kant dat zo’n project zo snel mogelijk is afgelopen, en aan de andere kant wil je eigenlijk, wil je wel voldoende tijd hebben om eraan te besteden”

(Burger)

“De ene is meer met de machtspolitiek bezig en de ander draagt het uit met ambitie of wil iets maatschappelijk neerzetten... Maar het kan helpen door kennis aan te bieden, door capaciteit te leveren. Je kan het wel porren, je kan een wethouder mogelijkheden schetsen en dan wordt hij voorzichtig weer een beetje dapperder”

(Procesregisseur)

DE 'SPELREGELS'

1. Hoe kan het proces ingericht worden?

- a. Hoelang zal het participatieproces gaan duren?
- b. Zijn er meerdere fasen nodig? Waar bestaan die fasen dan uit?
- c. Hoe kan het participatieproces goed worden verbonden met het ambtelijke werkproces en de bestuurlijke besluitvorming?
- d. Wie heeft de regie, en verschilt dit per fase?
- e. Zo ja, hoe wordt dit duidelijk naar de omgeving toe gecommuniceerd?
- f. Wat wordt er verstaan onder regie?
- g. Hoe wordt er gezorgd voor goede coördinatie tussen verschillende bestuurslagen (indien toepasbaar)?
- h. Hoe betrek ik de belanghebbenden bij de vormgeving van het proces? En hoe kan ik hun wensen en ideeën meenemen in het procesontwerp?
- i. Wie moet er betrokken worden in welke fase?
- j. Wat zijn de eindproducten van de verschillende fasen?
- k. Is de mate van participatie hetzelfde in iedere fase?
- l. Wat is de meest gepaste participatie methode en verschilt dit per fase?
- m. Wanneer begint dan de formele besluitvormingsfase?
- n. Hoe ga ik om met onvoorziene gebeurtenissen in het proces?
- o. Is het procesontwerp flexibel genoeg om hiermee om te gaan?

2. Wat zijn de 'spelregels' binnen het participatieproces?

- a. Op welke manieren komen beslissingen in het participatieve proces tot stand?
- b. Wie besluit wat, wanneer en op welke wijze?
- c. (Hoe) Wordt dit gedocumenteerd? (denk ook alvast aan wat er nodig is voor een evaluatie van het project)
- d. Wat kan er wel en niet aan methodes toegepast worden, ook gezien de financiën van het project?
- e. Hoe worden eventuele conflicten binnen het proces opgelost?

3. Wat zijn de spelregels met betrekking tot de deelnemers?

- a. Op welke basis zijn de deelnemers aan het project geselecteerd, en kunnen zij ook weer opstappen als het hen niet bevalt?
- b. Welk commitment moeten/kunnen de deelnemers aan de uitkomsten van het proces verbinden?
- c. Wat kunnen de verschillende partijen binnen het proces wel en niet van elkaar en de organisatie verwachten?
- d. Krijgen de deelnemers een (financiële) vergoeding voor hun deelname of hun reiskosten?
- e. Op welke manier kunnen de deelnemers meedenken over deze spelregels?



4. Heeft elke deelnemer dezelfde positie in het proces?

- Is deze rolverdeling duidelijk en acceptabel voor alle deelnemers?
- Is er bijvoorbeeld een tweedeling tussen een projectgroep en een klankbordgroep? Of is het nuttig een nog verdere onderverdeling te maken?
- Hoe verhouden de verschillende groepen zich ten opzichte van elkaar? Is de ene groep een deelverzameling van de andere?
- Is de rolverdeling tussen de verschillende betrokken bestuurslagen helder? Is de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot enerzijds de inhoud van het proces, respectievelijk het verloop van het proces helder? Hoe wordt op basis van deze rolverdeling een politiek gezicht binnen het proces goed gewaarborgd?

5. Hoe vaak wil ik bijeenkomen met de deelnemers?

- Wat is een goede frequentie van bijeenkomsten om mensen betrokken te houden maar hen niet te overvragen?
- Hoe kijken de deelnemers hier tegen aan?
- Hoeveel tijd heeft de organisatie tussen de bijeenkomsten nodig om voor te bereiden?

6. Waar worden de participatie bijeenkomsten gehouden?

- Is de locatie goed te bereiken voor iedereen?
- Voelt iedereen zich daar op zijn gemak, durft iedereen vrijuit te spreken?

7. Bij besluitvorming op nationaal/provinciaal niveau en participatie op lokaal niveau: wat zijn de consequenties hiervan?

- a. Welke rol moeten/kunnen (lokale) politici en bestuurders hierin spelen?
- b. Hoe ga ik om met mogelijke spanningen die hieruit voortvloeien (vb: tussen naleving van overkoepelende afspraken, lokale processen en uitvoerbaarheid)?
- c. Hoe zorg ik voor goede coördinatie tussen lokale processen en regionale of nationale beleidsontwikkelingen?
- d. Hoe maak ik de consequenties hiervan bekend aan de deelnemers?

8. Zijn er andere manieren waarop deelnemers het proces kunnen (proberen te) beïnvloeden?

- a. Welke consequenties kan dat hebben voor het proces?

9. Welke rol spelen de media in het proces?

- a. Moeten hier afspraken over gemaakt worden?

10. Voorzie ik personele wisselingen?

- a. Bij de projectorganisatie?
- b. Bij de deelnemers?
- c. Hoe kan ik ervoor zorgen dat het opgebouwde vertrouwen niet verloren gaat door deze wisselingen?

11. Hoe communiceer ik deze spelregels naar de deelnemers?

- a. Hoe kan ik ervoor zorgen dat deze regels duidelijk zijn en nageleefd worden?





LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK

“Het is vaak onduidelijk welke eisen aan het participatieproces gesteld worden”

(Maatschappelijke organisatie)

“Van het (...)verbond weet ik dat die op een gegeven moment de bomen door het bos niet meer zagen. Ook de organisatorische complexiteit! Waar moet ik zijn? Zij hebben hierdoor een slag gemist (...)”

(Maatschappelijke organisatie)

“[Er zijn] natuurlijk belangen, maar ook verantwoordelijkheden, dus ergens komt daar een keer een spanning”

(Beleidsambtenaar)

“Waar moet je aan tafel zitten en waar niet? Je ziet door de bomen het bos niet meer. Hoe maak je de keuze waar je bij moet zijn?”

(Procesregisseur, over mogelijke dubbelrol)

“Jouw lijn staat wel in het verhaal, maar ik merk nu dat de inhoudelijke ambitie op spanning staat met wat de gemeente bestemmingstechnisch heeft uitgevoerd. Dan ga je kijken waar zit ruimte om te wijzigen en daarmee loop je ook tegen provinciale standpunten aan”

(Procesregisseur, illustratie van spanningen tussen verschillende bestuurslagen)

HET 'PUBLIEK'

1. **Naast de deelnemers aan het participatietraject hebben de plannen ook gevolgen voor anderen in de streek. Hoe kan ik die meenemen in het traject?**
 - a. Voorlichtingsavonden organiseren
 - b. Nieuwsbrieven sturen
 - c. Persberichten
 - d. De dorps/wijkraad mee laten participeren in het traject, hen vragen de ontwikkelingen in het proces door te vertalen en/of te bespreken met de achterban
 - e. Een website inrichten waarop bewoners informatie kunnen vinden over de voorlopige plannen en de procedures
 - f. ...
2. **Wat zijn de voor en nadelen van verschillende participatie methoden?**
 - a. In welk stadium zit het proces en hoeveel informatie kan er voorgelegd worden?
 - b. Is de informatie complex?
 - c. Wat wil ik bereiken met participatie met de bredere streek?
 - d. Hoe kan ik mijn keuze verantwoorden en helder communiceren?
 - e. Zijn de betrokkenen het hiermee eens?



3. Hoe ga ik om met weerstand van de bevolking tegen de voorgestelde plannen?

- a. Komt deze weerstand voort uit de plannen zelf of zijn er andere oorzaken?
- b. Heeft deze weerstand consequenties voor de deelnemers?
- c. Is helder en voldoende gecommuniceerd hoe de belangen van de bevolking hebben meegewogen in de besluitvorming?
- d. Is er een verband met andere processen in de streek dat kan worden benut? (om te herkaderen, geven en nemen, etc)

**LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK**

“Als je een informatieavond gaat houden, wordt je actiever dan als je het alleen op de website houdt. In die zin zal je altijd reacties krijgen dat het te laat is, of dat je juist veel te vroeg bent. Dus daar moet je goed over nadenken en kijken of je hier een balans in kan vinden”

(Ambtenaar)

“Als het zo open blijft...heb ik er weinig aan. En als het te concreet is, krijgen burgers vaak het gevoel van ja...er is al iets besloten. Dus dat is enorm laveren...”

(Procesregisseur)

DE 'EVALUATIE'

1. Hoe wil ik het proces evalueren, met welk(e) doel(en)?

- a. Om zelf te kunnen bijsturen tijdens het proces
- b. Om de deelnemers te ondersteunen zodat zij effectiever kunnen participeren
- c. Om lering uit te trekken voor toekomstige processen
- d. ...

2. Voor wie is de evaluatie bedoeld?

- a. Voor mezelf
- b. Voor de organiserende partijen
- c. Voor de deelnemers
- d. Voor collega's die voor soortgelijke opgaven staan
- e. ...

3. Wie voert de evaluatie uit?

- a. Hebben de deelnemers daar een rol in? Welke dan?
- b. Doe ik de evaluatie zelf?
- c. Of besteed ik die uit aan een derde partij?

4. Welke elementen zijn belangrijk om mee te nemen in de evaluatie?

- a. Wat werkt minder goed in een proces?
- b. Wat werkt juist wel?
- c. Welke vereisten stelt de beoogde evaluatie aan de documentatie van het proces?

5. Wanneer moet er gestart worden met de evaluatie?

- a. In de beginfase
- b. In de tussenfase
- c. Achteraf
- d. Voortdurend reflectiemomenten inbouwen



LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAK

“Als een project klaar is, zou je eigenlijk terug moeten kijken naar wat je hebt geleerd, en dat vastleggen. Intern voor in de eigen organisatie, maar ook als goed voorbeeld voor anderen”

(Voorzitter klankbordcommissie)

“Ik wil eigenlijk alleen nog maar voorstellen goedkeuren waarin monitoring is opgenomen, dat is heel erg belangrijk”

(Bestuurder)

“Prettig feedback te krijgen op het proces”

(Procesregisseur)



DE 'TACTIEK'

a. Vertrouwen

1. Hoe kan ik ervoor zorgen dat de verwachtingen en beelden die betrokkenen hebben van zichzelf, elkaar, mij en het proces bespreekbaar zijn?

- Hoe zien de verschillende deelnemers elkaar?
- Welke verwachting hebben de deelnemers van de inhoud van het proces?
- Hoe kunnen beelden en verwachtingen deels al in de voorverkenningfase van het proces helder en bespreekbaar worden gemaakt (vb: door gesprekken, interviews in de omgeving over verwachtingen, belangen en beelden)?

2. Hebben de deelnemers vertrouwen in het participatie proces?

- Hebben ze vertrouwen in elkaar?
- Hebben ze vertrouwen in de projectorganisatie?
- Hebben ze vertrouwen in het procesontwerp?
- Hebben ze er vertrouwen in dat ze hun eigen punten in kunnen en mogen brengen?
- Zijn er gebeurtenissen in het verleden geweest die het vertrouwen geschaad hebben?
- Hebben de (overheids)organisaties hun verhaal voldoende op elkaar afgestemd?
- Wanneer er sprake is van wantrouwen: hoe zorg ik ervoor dat het vertrouwen er komt?
- Heb ik zelf vertrouwen in de (opstelling van de) stakeholders?
- In hoeverre zijn de initiërende partijen gecommitteerd aan het proces?
- Welke capaciteit is benodigd vanuit de initiërende partijen en kunnen zij deze ook leveren?



3. Welke verwachtingen / welk beeld hebben de deelnemers?

- a. Van het proces?
- b. Van elkaar?
- c. Van de kwaliteit van elkaars inbreng?
- d. Van de procesregisseur?
- e. Van wat er met de uitkomsten van het proces gedaan wordt?
- f. Zijn deze verwachtingen realistisch?
- g. Zijn deze verwachtingen bespreekbaar, en hoe doe ik dat dan?

ONZICHTBARE GRENZEN

Wat blijkt is dat de verschillende deelnemers aan participatieprocessen niet alleen vanuit verschillende (organisatie en persoonlijke) belangen en perspectieven communiceren, maar ook dat zij zich laten leiden door verwachtingen en beelden van hun eigen rol en die van anderen. Dit is wat participatieprocessen vaak zo gecompliceerd maakt. Naast de harde juridische en politiek bestuurlijke grenzen zijn deze impliciete beelden en verwachtingen misschien wel de belangrijkste virtuele, haast onzichtbare grenzen aan de participatie. Er ligt hier een belangrijke taak voor de procesregisseur om de verwachtingen en beelden van de betrokkenen zoveel mogelijk bespreekbaar te maken. Hiermee wordt tegelijk een belangrijke bijdrage geleverd aan de inhoudelijke kwaliteit van het participatieproces. Een open houding helpt namelijk alle betrokkenen om verschillende invalshoeken te herkennen en te erkennen. Zo draagt het bespreekbaar maken van verwachtingen en beelden ten aanzien van elkaars opvattingen, belangen en rollen, direct bij aan het structureren van het probleem.

4. Is iedere deelnemer in staat om de eigen standpunten te verwoorden, naar die van anderen te luisteren en kan iedereen respect opbrengen voor elkaar?

- a. Voelt iedereen zich vrij genoeg om te spreken?
- b. Is iedereen bereid om naar elkaar te luisteren?
- c. Zo niet: hoe zorg ik ervoor dat deze sfeer wel ontstaat?
- d. Zijn er andere mogelijkheden om ervoor te zorgen dat iedereen gehoord wordt (vb: keukentafelgesprekken)?

STRATEGISCH GEDRAG

Niet alles kan transparant en open zijn in een participatieproces. Elke partij heeft haar eigen belang, en zal om strategische redenen niet altijd het achterste van haar tong laten zien.

5. Hoe kan ik ervoor zorgen dat iedereen zich ervan bewust is dat strategisch gedrag voor kan komen?
- Hoe zorg ik ervoor dat iedereen wel rekenschap probeert af te leggen naar elkaar?
 - Wat is het effect van strategisch gedrag op het proces (leidt dit bv. tot vertragingen of tot minder aandacht voor de inhoud)?
 - Hoe geef ik hierin zelf een goed of verkeerd voorbeeld?



EEN GRENS AAN PARTICIPATIE



IS DE DUBBEL AGENDA



LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAK

"Je moet de taal kunnen spreken en begrijpen en de goede toon kunnen aanslaan"

(Politiek bestuurder)

"Als bestuurder moet je een beetje kunnen loslaten, het gaat niet zo snel fout. Je mag wel wat hoger in de participatieladder gaan zitten. Je moet de risico's durven nemen".

(Politiek bestuurder)

"Meegroeien in het proces is een belangrijke, dat is juist het idee van participeren"

(Burger)

"Je moet er samen uit komen; soms door water bij de wijn te doen. Je moet allemaal een beetje schuiven"

(Burger)

"Elkaar kennen is de helft van het werk binnen een participatieproces. Je moet de namen kennen van de individuen en weten welke zaken er spelen. Ook moet je je het gebied eigen maken. Hoe zit de streek in elkaar, hoe zitten de mensen in elkaar, hoe reageren ze?"

(Politiek bestuurder)

"[Zodra het over] macht en ongelijkheid gaat, dan krijg je gemor en dat staat de inhoud in de weg"

(Procesregisseur)

b. Een gedeelde probleemdefinitie

1. Interpretëren en beleven de betrokkenen het aan te pakken probleem op een dezelfde manier?

- Is de problematiek helder en bekend, of geven verschillende stakeholders andere definities van het probleem?
- Gaan die verschillen in definities over de feiten (vb: wel of geen sprake van bodemdaling) of over waarden (vb: het is belangrijk om landbouw in het gebied te behouden), over belangen (vb: private, politieke, financiële belangen), over een verschil in probleemervaring (vb: hoe urgent zijn problemen van 2050), of kunnen ze verklaard worden vanuit een verschil in taakopvatting (vb: een stakeholder die een integrale visie of een sectorale blik op het proces heeft)?
- Zijn de opvattingen over de probleemdefinitie verschoven in de verschillende fasen? Wat is de oorzaak van die verschuiving?
- Leiden de verschillen in de probleemopvatting ook tot andere oplossingsrichtingen?
- Kunnen eventuele onderliggende waardeperspectieven die aanleiding geven tot andere probleemformuleringen als aanknooppunten of kansen dienen bij de ontwikkeling van een bindend verhaal voor een gebied?

2. Hoe kan ik ervoor zorgen dat de deelnemers elkaar confronteren met deze verschillende probleemopvattingen en deze naar elkaar toe articuleren? Denk hierbij aan de volgende punten die in dialoog besproken moeten worden:

- Wat is precies het probleem dat opgelost moet worden?
- Op welke manieren kan dit probleem worden opgelost?
- Welk belang heb ik/mijn organisatie in dit gebied?
- Hoe draagt de oplossing van het probleem bij aan mijn belang?

3. Hoe kunnen we als groep omgaan met die verschillen?

- Hoe zorg ik ervoor dat tijdens deze confrontatie iedereen elkaars inbreng en kennis respecteert?
- Hoe zorg ik ervoor dat de verschillende deelnemers elkaars belangen en percepties erkennen en wellicht ook herkennen?
- Hoe zorg ik ervoor dat alle oplossingsmogelijkheden besproken kunnen worden zonder dat er direct over geoordeeld wordt?

4. Hoe kom ik vervolgens tot een gedeeld probleembesef en tot een gedeelde definitie hiervan?

- Is het mogelijk om deze verschillende definities te integreren en zo het probleem te structureren en gezamenlijk te definiëren?
- Kan iedereen zich vinden in de gezamenlijk geformuleerde probleemdefinitie?

- c. Bestaan er kansen om een verhaal te creëren voor een gebied wat als bindende factor kan fungeren en zo de vorming van een gedeelde probleemdefinitie kan bevorderen?
- d. Wanneer een gedeelde probleemdefinitie niet mogelijk blijkt te zijn, kan ik de breedte van de probleemdefinities in kaart brengen, en kunnen we hier dan verder mee werken?
- e. Is het mogelijk een leerproces te initiëren waardoor actoren over hun eigen grenzen heen durven te kijken? Hoe doe ik dat en respecteer ik tegelijkertijd hun positie?

5. Heeft een veranderde probleemdefinitie nog verdere invloed op het proces?

- a. Moeten er nieuwe belanghebbenden uitgenodigd worden, zitten er partijen die nu niet meer belanghebbend zijn aan tafel?
- b. Voldoet de nieuwe definitie nog aan de kaders en randvoorwaarden die waren vastgelegd?
- c. Zo niet: moet dan de definitie weer aangepast worden of kunnen de kaders afgestemd worden op de probleemdefinitie?
- d. Welke invloed heeft deze gezamenlijke probleemdefinitie op de mogelijke oplossings-richtingen?





LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK

“Participatie moet beginnen met een gezamenlijk probleembesef”

[Uitvoerend ambtenaar]

“Ontwerpateliers zijn een goede manier om gezamenlijk problemen te verkennen. De belangen apart uit te lichten en door middel van ontwerp belangen te integreren. Er uit komen met zijn allen op een creatieve manier, waarbij het ontwerp de oplossing biedt”

[Beleidsambtenaar]

“Een brede inventarisatie helpt je om alle meningen te schetsen, ook naar het bestuur toe. En het helpt om mensen naar elkaar te laten luisteren”

[Beleidsambtenaar]

“Je moet open staan voor alle ideeën die over tafel komen. Je moet dan begrip hebben dat er vele wegen naar Rome leiden. Je probeert tot een gedeeld beeld te komen”

[Politiek bestuurder]

“Het is natuurlijk leuk werk, schetsen en tekenen. Maar ze denken te weinig aan ons. Allerlei leuke plannen met drijvende huisjes, vloten en kreekjes. Maar het vertrouwen in het project heeft daarmee een stevige knauw gekregen”

[Burger]

“Het vervelende is: het is allemaal subjectief. Wat is mooi, wat is beter, wat is best? En vanuit welk gezichtspunt bekijk je het? Van een jonge knaap, of van die oudere man die de rest van zijn leven in de zooi zit?”

[Burger]

“De urgentie van rivierveiligheid, die begrijpt iedereen wel. Maar...om de veiligheid tot 2025 te garanderen...dat moet je vaak nog uitleggen...”

[Procesregisseur]

“Willen/kunnen, ik weet niet precies waar hem dat in zit. Sommige mensen zijn heel erg op hun vakgebied. Die hebben zoiets van ik kijk en ik toets wel, en ik kijk wel of het klopt. Maar om een sprong voorwaarts te maken van hoe denken we erover, hoe zou je nou een totaaloplossing kunnen krijgen, die zijn gewoon niet dik gezaaid”

[Procesregisseur]

c. Informatie-uitwisseling

1. Welke rol heeft inhoudelijke informatie in het proces?

- a. Is alle relevante informatie beschikbaar voor iedereen?

2. Welke informatie is nodig voor het proces?

- a. (Technische) informatie van deskundigen
- b. Gebiedskennis
- c. Ervaringskennis
- d. Procedurele kennis
- e. ...

3. Wie brengen inhoudelijke informatie in?

- a. Deskundigen uit de deelnemersgroep (vb: ambtenaren)
- b. Externe deskundigen (vb: consultancy bureau, rijksambtenaren, wetenschappers)
- c. Gebieds- en ervaringsdeskundigen (vb: bewoners, boeren uit het gebied)
- d. ...

4. Wanneer moet welke inhoudelijke informatie ingebracht worden in het proces?

- a. Wanneer is welk soort kennis/informatie/expertise relevant?
- b. Wat is het beste moment om informatie in het proces te brengen (rekening houdend met effecten op weerstand en vertrouwen in een proces)?
- c. Wanneer moet ik de relevante kennisdragers dus bij het proces betrekken?
- d. Op welke manier moet ik dat doen?

5. Vertrouwen de deelnemers de aanbieders van de informatie?

- a. Worden er vraagtekens gezet bij de juistheid van de aangeboden informatie?
- b. Hoe kan ik hiermee omgaan?

6. Hoe zorg ik ervoor dat alle deelnemers de aangeboden informatie goed kunnen begrijpen? Bewoners en boeren hebben vaak een andere bagage en behoefte aan kennis dan ambtenaren hebben...

- a. Kan jargon vermeden worden?
- b. Worden moeilijke termen uitgelegd?
- c. Zijn alle belangrijke begrippen eenduidig en is het voor mezelf en alle deelnemers duidelijk wat ermee bedoeld wordt?
- d. Hebben deelnemers de mogelijkheid om verhelderende vragen te stellen?
- e. Hebben de (externe) deskundigen hun spreekstijl aangepast aan de doelgroep?
- f. Wordt de informatie op het juiste abstractieniveau aangeboden?
- g. Zijn er visualisaties mogelijk/nodig om de informatie helder over te brengen?

7. Hoeveel tijd hebben deelnemers nodig om zich de aangeboden informatie eigen te maken?

- a. Wanneer moeten rapporten beschikbaar zijn zodat iedereen voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden?
- b. Is er voldoende tijd zodat bv. maatschappelijke organisaties en belangengroepen de informatie met hun achterban kunnen bespreken?

8. Weten alle deelnemers de benodigde informatie te vinden?

- a. Worden hun verzoeken om informatie tijdig gehonoreerd?

9. Is de complexiteit van de informatie proportioneel in verhouding tot de beoogde uitkomst?

10. Is er voldoende informatie beschikbaar voor een afgewogen besluit?





LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK

“Je moet proberen de asymmetrie van het kennisniveau aan te pakken, gelijk te trekken. Dit vraagt echter veel tijd, die moet je bereid zijn te investeren. Je moet het kennisniveau aanpassen aan de deelnemers”

(Politiek bestuurder)

“Er zit ook heel veel kennis bij burgers en agrariërs. Dit biedt kansen om hierin samen te werken”

(Beleidsambtenaar)

“Goede middelen om te communiceren zijn belangrijk (...). Je moet het visueel maken”

(Politiek bestuurder)

“Die informatieongelijkheid is natuurlijk een geweldig probleem, burgers hebben wat dat betreft een enorme achterstand die ze snel moeten inlopen”

(Burger)

“Je moet ook kijken hoe je verder kunt, nadat je iets los maakt in een gebied... als je onbeheersbare processen op gang brengt, is jouw doel niet gediend”

(Beleidsambtenaar)

“Het hangt ook af van hoe je uitleg over iets krijgt. Als je goede uitleg krijgt, van het zit zo en zo en zo, is dat veel makkelijker te geloven, te accepteren, dan als je een of ander vaag verhaal krijgt, dan denk je: dat kan niet goed zijn. Je hoeft geen professional te zijn om te voelen wat goed zit in zo'n proces, en om te denken, nou, dat kan niet goed zijn. Dat moeten ze nog even goed bekijken, of dat zit wel goed”

(Burger)

“De stukken komen laat binnen, waardoor je je niet meer kunt verdiepen in de stukken. “Soms verdrong je in de stukken”

(Maatschappelijke organisatie)

d. Een open en verantwoordelijk proces

1. **Hoe kan ik het participatie proces openhouden tijdens het formele besluitvormingsproces?**
2. **Op welke manier worden de resultaten van het participatie proces ingebracht in de formele besluitvorming?**
 - a. Zijn de betrokken bestuurders aanwezig geweest bij het participatie proces?
 - b. Zo niet: hoe kan ik ervoor zorgen dat zij ook iets meekrijgen van de argumentatie die achter de uitkomsten van het participatie proces ligt?
3. **Hoe kan ik verantwoording af (laten) leggen over de genomen besluiten?**
 - a. (Hoe) Kan ik ervoor zorgen dat de betrokken bestuurders uitleg komen geven aan de deelnemers over de afweging die zij gemaakt hebben?
 - b. (Hoe) Kan ik ervoor zorgen dat de bestuurders ook uitleg komen geven over hoe de ideeën van de participanten zijn meegenomen in de nieuwe plannen/nota's?
 - c. Kan ik bijvoorbeeld een interactieve bijeenkomst over ingediende zienswijzen en/of bezwaarschriften organiseren?
4. **Hoe kan ik ervoor zorgen dat de uitvoerders aangeven hoe bepaalde voorstellen die zijn overgenomen uit het participatie proces in de praktijk zullen worden gerealiseerd en uitgevoerd?**
 - a. Kan ik bijvoorbeeld de deelnemers meenemen op excursie om de uitvoering van de plannen daadwerkelijk te bekijken?
 - b. Hoe kan ik uitvoerders al gedurende het proces betrekken waardoor zij meer verbinding krijgen met de gemaakte voorstellen in het proces?
5. **De uitvoering duurt lang, hoe zorg ik ervoor dat de partijen erbij betrokken blijven?**
 - a. Hoe houd ik de belangen bij elkaar (vb: belangen van private versus publieke partijen)?





LESSEN VAN EN VOOR DE PRAKTIJK

“Je moet goed nadenken over de overgang van het beleidsproces naar het uitvoerende proces”

(Bestuurder)

“Terugkoppeling is belangrijk, wat heb je wel gedaan, wat niet. Je moet het kunnen uitleggen, het moet de toets der kritiek kunnen doorstaan”

(Beleidsambtenaar)

“Afwegingen moet je duidelijk laten zien, daardoor sta je steviger in je schoenen”

(Beleidsambtenaar)

“Je moet de ramen meer open zetten, tonen wat er gebeurt”

(Uitvoerend ambtenaar)

“We dachten dat we de belangen wel hadden afgedekt in het participatieproces. Ik heb aangeraden om verder te gaan met deelpopulaties van groepen. Maak dan uit die klankbordcommissie groepen voor deelparticipatie per gebied, maar ga ook verder met die groep in zijn geheel. Dan hou je betrokkenheid van de mensen die mee hebben gedaan in het plan”

(Voorzitter klankbordcommissie)

“Ik zit ook steeds een balans te zoeken tussen de korte termijn belangen van de private partijen en die van de publieke partijen, en hoe je ze aangehaakt houdt”

(Procesregisseur)

“Die projecten hebben elkaar vaak heel hard nodig en als je ze koppelt kan je meer organiseren”

(Procesregisseur)



HELP De polder verzuipt !

REFERENTIES

Cunliffe, A. L. 2004. On becoming a Critically Reflexive Practitioner.
Journal of Management Education 2004; 28; 407

Grijzen, K. 2007. Outsourcing democratie: externe experts in de IJsseldelta.
Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 2007; 1; 54-57.

Schön, D. A. 1983. The reflective practitioner: How professionals think in action.
New York: Basic Books.

Links

www.grenzenaanparticipatie.nl

www.levenmetwater.nl

www.participatieplaza.nl

www.participatiewijzer.nl

www.nicis.nl

www.berenschot.com/procesmanagement

www.ivm.vu.nl

www.deltares.nl

www.rijkswaterstaat.nl



Rijkswaterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Berenschot





Om het water zijn nieuwe plek te geven in ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is de betrokkenheid van veel partijen noodzakelijk. Bij maatregelen langs de rivieren worden betrokkenen uitgenodigd voor ontwerpateliers; bij de invoering van de Kaderrichtlijn Water in Nederland zijn werkvormen voor actieve participatie van maatschappelijke partijen opgezet; en bij de ontwikkeling van watergebiedsplannen worden door waterschappen vertegenwoordigers van andere overheden, boerenorganisaties, bewoners en natuurorganisaties betrokken.

Participatie wordt al snel een toverwoord. De verwachting is, dat indien alle partijen in een vroeg stadium betrokken worden, aan het einde van de rit iedereen gelukkig is of, op z'n minst tevreden is met het resultaat. Wie de processen inmiddels van binnenuit kent, weet dat succes niet zo vanzelfsprekend is. In de praktijk lopen alle betrokkenen tegen grenzen aan, vanwege de regels in de eigen organisatie, verwachtingen van anderen, of bijvoorbeeld gebrek aan de juiste informatie om volwaardig te kunnen participeren.

In dit boek staan deze grenzen centraal. Sommige van deze grenzen zijn te slechten, of te verleggen. Andere grenzen zijn hardnekkiger en dienen vooral op een goede manier besproken en gerespecteerd te worden. Een procesregisseur die zich bewust is van de grenzen die de verschillende (typen) deelnemers ervaren en van de potentiële valkuilen is beter gesteld om een participatief proces naar tevredenheid van de betrokkenen tot een goed resultaat te brengen. Deze handreiking helpt om grenzen om te zetten in kansen.

Meer informatie op www.grenzenaanparticipatie.nl



**Grenzen aan
Participatie**