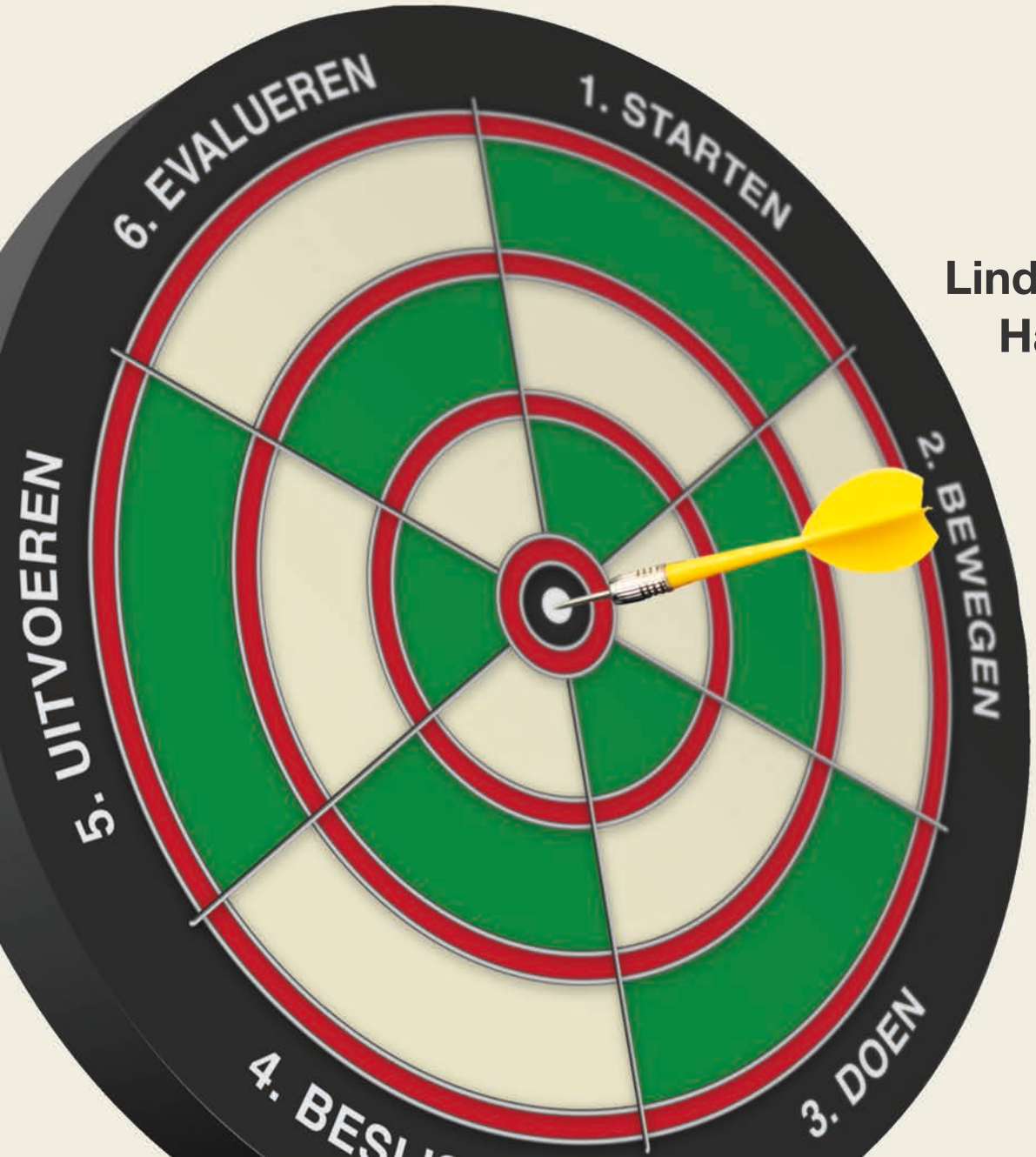
Stakeholder Participatie

voor initiatiefnemers, overheden en omgevingsmanagers



Aik Kramer
Linda Reijerkerk
Hans Bekkers

…Realiseer projecten, doelen en beleid…

…Buig weerstand bij stakeholders om naar draagvlak…

…Verrijk je initiatief met de kennis en creativiteit van de groep…

Initiatief nemen in het publieke domein vraagt om méér dan alleen een visie.

Een gemeente wil een nieuw buurtcentrum creëren samen met burgers en welzijnsorganisaties maar loopt in het proces aan tegen verschillende standpunten over de functies van het gebouw.

Een energiebedrijf wil een nieuw windturbinepark oprichten en moet daarvoor samenwerken met verschillende overheden en omwonenden.

Een projectontwikkelaar heeft een visie voor een nieuwe woonwijk maar botst hierover met de gemeente en dreigt in een juridische procedure verzeild te raken.

Voorbeelden van uitdagingen waar je als overheid of initiatiefnemer in het publieke domein tegenaan loopt. De vraag is: hoe hou je rekening met andere stakeholders met andere belangen zonder je eigen doel uit het zicht te verliezen?

Welke houding en vaardigheden heb je hier voor nodig? Wat voor stappen-proces kun je doorlopen om stakeholders op een positieve manier te laten participeren (in plaats van dat zij jouw initiatief alleen maar frustreren)?

Stakeholder participatie is makkelijker gezegd dan gedaan.

Wanneer je het goed doet, kan het jouw initiatief verrijken. Wanneer je het slecht doet, dan kan het tot onnodige weerstand en vertraging leiden. Daarom is het belangrijk om op een gestructureerde en effectieve manier stakeholders te betrekken bij jouw initiatief.

Het DARTS-model© biedt die structuur in de vorm van een overzichtelijk stappen-proces en specifieke vaardigheden voor het ophalen van kennis, het stimuleren van creativiteit en het omgaan met weerstand.

Op die manier hou je jouw rol als initiatiefnemer zuiver en creëer je ruimte voor gezamenlijke oplossingen. Zo buig je weerstand om naar draagvlak. Zo gooi je in èèn keer in de roos!

De auteurs - **Aik Kramer**, **Linda Reijerkerk** en **Hans Bekkers** - hebben samen meer dan 50 jaar ervaring op het terrein van conflicthantering en publieke participatie.

Als mediators en beleidsbemiddelaars worden zij meestal ingeschakeld wanneer impasses of conflicten ontstaan. Dan moeten zij de verslechterde relatie tussen de initiatiefnemer en de stakeholders herstellen en de (financiële) schade proberen te beperken.

Nu hebben zij het DARTS-model ontwikkeld waarmee je als initiatiefnemer, overheid of omgevingsmanager *zelf* op een gestructureerde manier participatie kunt organiseren.

Op die manier kun je onnodige weerstand en vertraging voorkomen en op een inclusieve maar tegelijk ook doelgerichte manier aan de slag met stakeholder participatie!

INHOUDSOPGAVE

1. Waarom Stakeholder Participatie?

1.1. Voordelen en nadelen van participatie
1.2. Participatie onder de nieuwe Omgevingswet
1.3. Indicatoren en contra-indicatoren
1.4. Casus: Het openluchtzwembad

2. De Participatieladder en bestuurlijke kaderstelling

2.1. Een korte geschiedenis van participatie
2.2. De participatieladder
2.3. Bestuurlijke kaders

3. Rollen

3.1. De relatie tussen de procesbegeleider en de initiatiefnemer
3.2. Casus: De omgevingsmanager en de bewonersvereniging

4. Het DARTS-model

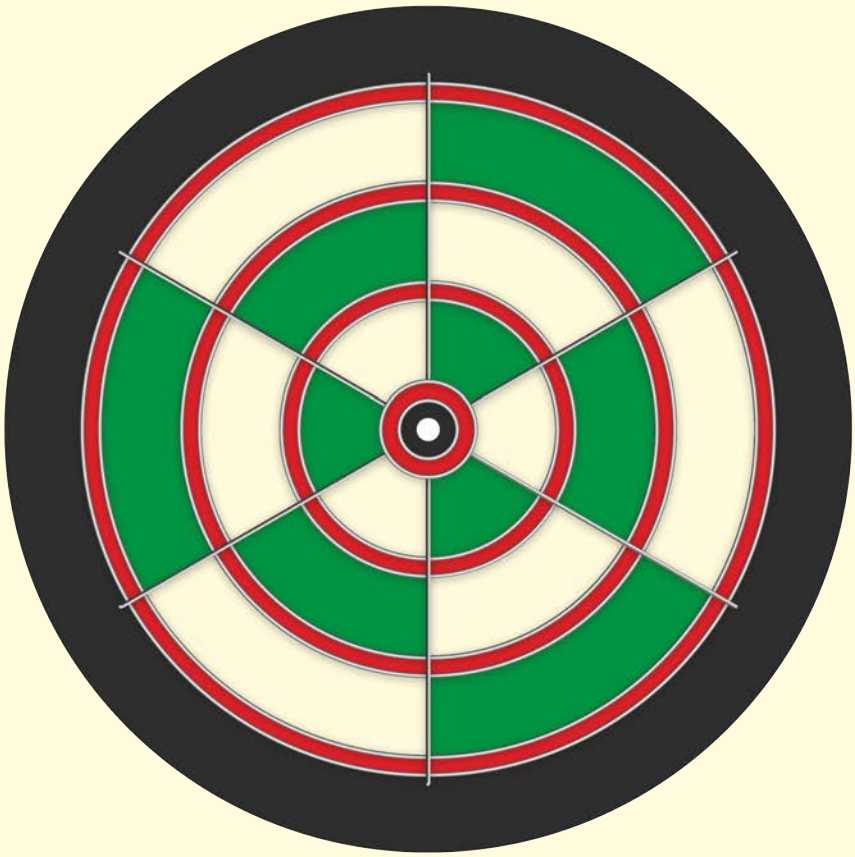
4.1. Start
4.2. Bewegen
4.3. Doen
4.4. Beslissen
4.5. Uitvoeren
4.6. Evalueren

5. Omgaan met weerstand

5.1. Tegen het initiatief zelf
5.2. Tegen jou als procesbegeleider
5.3. Tegen andere stakeholders

6. Conclusie

Extra: Online participatie



1. Waarom Stakeholder Participatie?

Stakeholder participatie is niet nieuw maar wel zeer actueel. Het pro-actief betrekken van belanghebbenden, experts en ervaringsdeskundigen in beleid- of besluitvorming wordt steeds meer de norm. Dit geldt voor ruimtelijke opgaven en initiatieven maar ook voor het sociaal domein en andere beleidsterreinen.

Stakeholder participatie past in onze democratische traditie waarbij burgers zeggenschap hebben over zaken die hen aangaan. In Nederland passen we al sinds de jaren zeventig participatie toe, bijvoorbeeld onder de noemer van ‘interactieve beleidsvorming’ of inspraak. Maar de maatschappij wordt steeds complexer en de burger steeds mondiger. Daarmee wordt stakeholder participatie steeds belangrijker. De vraag is alleen: hoe doe je dat? Wat hebben we in al die decennia van experimenteren geleerd?

Een slecht georganiseerd participatietraject doet meer fout dan goed, zo zagen wij de afgelopen jaren veelvuldig met lede ogen. Dan werd er bijvoorbeeld een ‘informatieavond’ georganiseerd waarin de gemeente hun nieuwe plan voor het dorpscentrum kwam uitleggen. De inwoners kwamen massaal op de bijeenkomst af, in de hoop dat zij hun zegje konden doen. Maar aangezien het beleid eigenlijk al vaststond en er geen mogelijkheid meer was om hun inbreng te verwerken, raakten zij diep teleurgesteld en verloren zij hun vertrouwen in het bestuur van de gemeente.

Dat kan en moet anders en daarom willen wij met de training ‘Stakeholder Participatie’ onze kennis en ervaring in het begeleiden van participatietrajecten delen. In de afgelopen 40 jaar hebben wij steeds met veel plezier eraan gewerkt om partijen bij elkaar te brengen: burgers, overheden, projectontwikkelaars, initiatiefnemers, organisaties en bedrijven.

Nu is het tijd dat stakeholder participatie echt een vast onderdeel wordt van de manier waarop overheden en initiatiefnemers plannen maken. Zij moeten het *zelf* kunnen en niet altijd afhankelijk zijn van externe procesbegeleiders.

1.1. Voordelen en nadelen van participatie

Waarom zou je stakeholders laten participeren als je zelf een goed geformuleerd doel hebt?

Stel je voor: Je bent boer die woont aan de rand van een dorp en op een dag vraagt een energiebedrijf of ze een windturbine op je land mogen plaatsen. Je gelooft in het belang van duurzame energie en je kunt er ook nog eens een aardig centje mee verdienen.

Je hebt advies gevraagd aan een jurist die zegt dat de windturbine goed in het bestemmingsplan (zometeen: omgevingsplan) past. De bewoners van de wijk waar jouw land aan grenst, zijn woedend: zij vrezen dat ze ernstige overlast zullen ervaren van de slagschaduw en het gehakketak van de wieken. Ze noemen het ‘landschapsvervuiling’ en ‘horizonvervuiling’. En je hebt nog niet eens een vergunning aangevraagd!

Wat doe je? Ga je rechtstreeks op je doel af en vraag je bij de gemeente een vergunning aan? Of ga je eerst het gesprek aan met je omgeving?

Hoe mooi jouw visie ook is en je jouw plan hebt uitgedacht, je kunt altijd te maken krijgen met weerstand. Als je niets met die weerstand doet, dan is het risico groot dat deze groeit en kunnen je mooie plannen in het gedrang komen. Als je wel iets doet met die weerstand, dan kun je onnodige problemen voorkomen en je plan misschien zelfs verrijken zodat het nog mooier wordt!

Het model dat wij hiervoor hebben ontwikkeld, helpt je om op een positieve manier vorm aan een participatieproces te geven. Je gaat op zoek naar voordelen voor jezelf en voor de stakeholders, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe inzichten en alternatieve ideeën, toegevoegde functies en/of een bijdrage aan de sociale cohesie. Je gaat op zoek naar een manier om realisatie van je project of beleidsdoel te versnellen. Je bouwt een relatie met je omgeving op en zorgt voor rust en stabiele communicatie.

Weerstand tegen jouw initiatief kan uitmonden in tegenwerking en verzet, bijvoorbeeld in de vorm van bezwaar- en beroepsprocedures. Dat kan jouw project jaren vertragen en extra kosten en stress opleveren. Je kunt zelfs te maken krijgen met wraakacties en lastercampagnes.

Als je als initiatiefnemer de stakeholders schuwt of ontwijkt, dan isoleer je jezelf en geef je je tegenstanders de kans om zich te verenigen en andere mensen tegen jou te keren. Je raakt in het ergste geval de regie over jouw project kwijt en moet gaan reageren op de acties van tegenstanders in plaats van dat je aan je eigen doel werkt.

1.2. Participatie onder de nieuwe Omgevingswet

Los van deze voordelen en nadelen is participatie nu en in de toekomst steeds meer *verplicht*. Participatie is bijvoorbeeld nu al voorgeschreven bij een projectbesluit en onder de nieuwe Omgevingswet is participatie verplicht bij het aanvragen van een omgevingsvergunning. Dat geldt voor iedere initiatiefnemer, of het nu een overheid, bedrijf of maatschappelijke organisatie is.

Overheden moeten stakeholders ook actief betrekken bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en uitvoeringsprogramma's. Een gemeente kan ook kiezen voor een ontwikkelingsplan met een meer globale omschrijving van functies. Dat moet de ruimte bieden voor nieuwe initiatieven. Deze 'uitnodigingsplanologie' biedt initiatiefnemers de mogelijkheid om plannen in te dienen voor ontwikkelgebieden.

Waar gaat de Participatiewet over?

Soms wordt stakeholder participatie verward met de Participatiewet, de wet die de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en de Wajong heeft vervangen. Het voornaamste doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden of te ondersteunen bij het werk. Dit heeft dus geen betrekking op het soort processen waar we ons nu mee bezig houden.

Initiatiefnemers (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) moeten onder de nieuwe Omgevingswet zelf de participatie rond een project organiseren. Dat roept de vraag op hoe de participatieverplichtingen van de gemeente en de initiatiefnemer zich tot elkaar verhouden. Waarschijnlijk krijg je van de gemeente bepaalde inhoudelijke en misschien zelfs wel procesmatige kaders mee. (Zo niet, dan doe je er als initiatiefnemer verstandig aan die wel op te vragen.)

Het doel van de Omgevingswet is niet alleen om alle regels over de leefomgeving in één wet (en vier AMVB's) samen te vatten. Het doel is ook om meer samenhang te creëren in (vergunningen)beleid in plaats van dat je als initiatiefnemer te maken krijgt met allerlei 'verkokerde' deelgebieden en toestemmingen. Regelgeving over ruimtelijke ordening is best complex. De regels moeten duidelijker worden met deze nieuwe wet.

De nieuwe Omgevingswet en de daaraan verbonden ambtelijke en bestuurlijke processen moeten meer ruimte creëren voor nieuwe initiatieven en lokaal maatwerk. Er is dus ruimte voor creatieve nieuwe ideeën en creatieve oplossingen, bijvoorbeeld in (technologische) innovatie, multifunctioneel gebruik van ruimte en circulariteit.

Wat moet je als initiatiefnemer laten zien?

De Omgevingswet schrijft weliswaar participatie voor maar zegt niet hoe die participatie eruit moet zien. In de Memorie van Toelichting van de nieuwe wet verstaat de wetgever onder participatie: het in een *vroegtijdig* stadium betrekken van belanghebbenden. Dat participatie pro-actief is, is duidelijk, maar wat voor stappen-proces voldoet, wordt opengelaten.

In artikel 16.55 van de concept-Omgevingswet staat dat je als initiatiefnemer bij de aanvraag van een omgevingsvergunning om allerlei gegevens kan worden gevraagd. Dit betreft niet alleen een technische onderbouwing, maar ook eventueel een visie waarin ook de belangen van andere stakeholders tot uitdrukking komen.

In lid 6 van het artikel staat dan ook: '[Er worden] in ieder geval regels gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden.' Je moet dus een *participatieverslag* indienen met betrekking tot dit overleg.

Dit impliceert dat je moet aangeven welke acties je als initiatiefnemer hebt genomen en welke keuzes je hebt gemaakt. Als je niet kunt aantonen dat je een poging hebt gedaan om andere stakeholders bij je planvorming te betrekken, dan kan dat een reden zijn voor het afwijzen van je aanvraag.

Het ligt voor de hand dat een dergelijk participatieverslag aandacht moet besteden aan

eventuele bezwaren die andere stakeholders (zoals omwonenden) hebben tegen jouw project. Ook ligt het voor de hand dat je een omschrijving moet geven van de stappen die je hebt gezet om hen te betrekken en hoe je aan hun bezwaren bent tegemoet gekomen.

Misschien moet je (bijvoorbeeld in het geval van weerstand) zelfs kunnen aangeven welke alternatieven er zijn, waarom je het een en niet het ander hebt gekozen en welk alternatief het meeste voordeel of het minste nadeel oplevert voor stakeholders? Het moge duidelijk zijn dat het primaire doel van participatie is om tot een ‘gedragen plan’ te komen. Of dat nu wel of niet lukt, je moet er een goed verhaal over hebben wanneer je een aanvraag voor een (bouw)vergunning indient.

Verder blijven voor wat betreft de formele besluitvorming de bezwaar- en beroepsmogelijkheden gewoon de Algemene Wet Bestuursrecht van kracht: de reguliere voorbereidingsprocedure, de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure. Een omgevingsvergunning kan ook onder de nieuwe Omgevingswet juridisch aangevochten worden bij twee instanties: eerst bij het bestuursrechter en daarna bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Weerstand of draagvlak?

Hoe ga je om met weerstand bij stakeholderparticipatie en met welk stappen-proces kun je als initiatiefnemer draagvlak creëren voor jouw plan? Dat is waar wij een model, het DARTS-model©, voor hebben ontwikkeld.

Het DARTS-model is ontwikkeld vanuit het perspectief van een initiatiefnemer. Veel van de vaardigheden komen uit de gereedschapskisten van de mediator en de beleidsbemiddelaar, maar die worden hier aangewend om een concreet doel te realiseren.

Het basisprincipe dat stakeholder participatie met mediation en beleidsbemiddeling deelt, is dat als mensen een proces niet eerlijk vinden, dat ze dan de uitkomst ook niet zullen accepteren. Zelfs als die uitkomst in hun voordeel is!

Als mensen een proces wel eerlijk vinden verlopen, dan accepteren ze de uitkomst wèl, ook al is die in hun nadeel. In mediation-termen heet dat ‘procedurele rechtvaardigheid’ of ‘rechtvaardigheid als eerlijkheid’.

Juist als je met jouw initiatief of project mogelijk mensen kunt *benadelen*, is het belangrijk om aandacht aan het proces te besteden. Door op een weloverwogen en strategische manier met de stakeholders te interacteren en op de juiste momenten de teugels wat te laten vieren, kun je een 'open proces' creëren en tegelijk de regie over het proces houden.

Zo maak je van een win-lose probleem een potentiële win-win situatie.

1.3. Indicatoren en contra-indicatoren

Wanneer is het wel en niet verstandig om expliciet aan stakeholder participatie te doen? En zo ja, in welke mate moet je dan aan stakeholder participatie doen? Om antwoord te geven op deze belangrijke startvraag hebben we een vragenlijst samengesteld die indicatoren en contra-indicatoren in kaart brengt.

Door deze vragen te beantwoorden wordt duidelijk of de benodigde condities voor een op draagvlak proces gericht wenselijk en mogelijk is.

'**Ja**' betekent dat stakeholder participatie zinvol is en kans van slagen heeft.

'**Nee**' betekent dat het moeilijk gaat worden voor jou als initiatiefnemer om de regie over het proces te houden. Je moet je dan afvragen of niet iemand anders - bijvoorbeeld een onafhankelijke procesbegeleider zoals een beleidsbemiddelaar - beter het proces kan leiden.

'**Misschien**' betekent dat je niet weet hoe de stakeholders zullen reageren. Over het algemeen pleit dat ook voor een bewuste aanpak voor stakeholderparticipatie.

1. Is er bereidheid tot een gezamenlijk aanpak van problemen?

1.1. Is in beeld wie belanghebbenden zijn bij het initiatief ?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.2. Hebben stakeholders een zorg over een (voor jou als initiatiefnemer) duidelijk en afgebakend probleem?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.3. Zijn stakeholders gefrustreerd over de huidige situatie? Willen ze werken aan een oplossing of verandering van de situatie?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.4. Vinden stakeholders het probleem actueel en relevant?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.5. Zijn stakeholders onzeker over wat hun alternatieven zijn (in plaats van mee te doen aan een participatieproces)?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.6. Zijn de onderwerpen voor de stakeholders onderhandelbaar? Of zijn er fundamentele, principiële bezwaren die een gezamenlijk proces in de weg staan?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.7. Hebben stakeholders (meer) behoefte aan controle over het project en de uitkomst van een discussie daarover?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.8. Willen stakeholders onnodige discussies en problemen voorkomen, bijvoorbeeld vanwege de kosten daarvan of de stress die dat oplevert?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

1.9. Hebben stakeholders de behoefte om tot een afsluiting van de kwestie te komen?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

2. Zijn de stakeholders in staat om te participeren?

2.1. Zijn stakeholders (goed) georganiseerd? Hebben ze bijvoorbeeld (intern) duidelijke lijnen voor communicatie en besluitvorming?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

2.2. Staat de (organisatie)cultuur van stakeholders open voor een participatieproces?

☐ = ja, en dat blijkt uit ……..

☐ = nee, en dat blijkt uit ……...

☐ = misschien, en dat blijkt uit……...

2.3. Zijn er geloofwaardige, door de achterban gesteunde vertegenwoordigers van de verschillende stakeholders en zijn die bereid mee te doen?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

2.4. Zijn stakeholders bereid om (open) over hun belangen te praten en staan zij open voor het verkennen van oplossingen waarin ook andere belangen worden geadresseerd?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

2.5. Is het bevoegde bestuursorgaan gecommitteerd aan het proces en de uitkomsten?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

2.6. Zijn er voldoende (hulp)bronnen en voorzieningen om een goed participatieproces op te tuigen en uit te voeren? Is alle benodigde informatie beschikbaar?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

3. Eindvraag

Zijn de stakeholders ervan overtuigd dat ze meer uit een participatieproces kunnen halen dan een alternatief pad (zoals een juridische procedure) te bewandelen?

☐ = ja

☐ = nee

☐ = misschien

Meer ‘ja’ of ‘nee’?

Wanneer je 3 of meer keer ‘nee’ invult, dan moet je goed nadenken voordat je zelf als initiatiefnemer zelf al te snel een participatieproces wilt of gaat optuigen.

Wanneer je 5 of meer keer ‘ja’ invult, dan is dat een indicatie dat het zinvol is om een participatieproces te starten.

Het DARTS-model geeft je een structuur en vaardigheden om dat op een positieve, praktische en doelgerichte manier te doen.

Zet dan je voet stevig neer, plaats jouw visie als een dartpijltje tussen je duim en middelvinger, mik goed en… werp!

1.4. Casus: Het openluchtzwembad

De Gemeenteraad van een middelgrote stad wil in een park een nieuw openluchtzwembad creëren. Er wordt een motie aangenomen die het College oproept om de haalbaarheid en het draagvlak onder de lokale bevolking te onderzoeken. Een tweetal beleidsambtenaren gaat op pad en stuit al snel op weerstand bij de organisatie die het reeds bestaande binnenzwembad exploiteert. Die vreest dat zij door de komst van een nieuw zwembad inkomsten zullen mislopen en dit terwijl ze de laatste jaren al met financiële tekorten te maken hebben! Aan de andere kant krijgen de beleidsambtenaren ook veel enthousiaste reacties, met name van ouders met jonge kinderen. Zij vinden een openluchtzwembad juist een aanwinst voor de gemeente.

De beleidsambtenaren staan voor de vraag hoe ze om moeten gaan met deze tegenstrijdige posities. Het is duidelijk dat de inwoners enthousiast zijn over het idee van een openluchtzwembad, maar tegelijkertijd zou het zonde zijn als daardoor het binnenzwembad over de kop gaat en misschien zelfs helemaal moet sluiten. Ze kunnen twee dingen doen: ze kunnen een notitie opstellen voor het College waarin ze deze moeilijke keuze voorleggen (of eigenlijk: terugleggen) aan het bestuur. Het risico daarvan is dat bij een negatief besluit het hele traject stukloopt ondanks dat er aantoonbaar vraag naar een openluchtzwembad is. Een positief zou de exploitant van het binnenzwembad verder onder druk zetten. In een telefoongesprek heeft de directeur aangegeven dat ze zich op alle mogelijke manieren gaan verzetten.

Een andere strategie is dat de beleidsambtenaren eerst het gesprek aangaan met de exploitant van het binnenzwembad om te verkennen of er een manier is waarop de komst van een openluchtzwembad wel voor hen zou werken. Dat lijkt op het eerste gezicht een zinloze onderneming. Toch kiezen de beleidsambtenaren daar wel voor… Ze gaan op bezoek bij het binnenzwembad en gaan in een uitgebreid gesprek met de exploitant op zoek naar een mogelijke oplossing. Het eerste uur krijgen ze flink de wind van voren; hoe durft de gemeente hen zo onder druk te zetten? Het is een miskenning van al die jaren van inzet en een klap in het gezicht van de werknemers! Echter, nadat de directeur en aanwezige medewerkers hun boosheid hebben geuit, ontstaat er toch ruimte voor de beleidsambtenaren om de vraag te stellen of er een manier is waarop een openluchtzwembad zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de exploitant.

De exploitant oppert het idee dat het openluchtzwembad een dependance wordt van het binnenzwembad. Dat roept bij de beleidsambtenaren de nodige vragen op, bijvoorbeeld over aanbestedingsregels. Ze besluiten om dit voorstel mee te nemen in hun notitie voor het College. Ze hebben daarmee het probleem nog niet helemaal opgelost maar wel een strategie die onnodige escalatie voorkomt. De exploitant van het binnenzwembad heeft nu een andere rol en houding ingenomen. In plaats van de hakken in het zand te zetten, zijn ze nu aan het nadenken over manieren waarop ze kunnen meewerken aan de komst van een openluchtzwembad. De beleidsambtenaren kunnen nu meer voorleggen dan een lastige keuze, ze hebben een plan van aanpak!



Hoofdstuk 2. De Participatieladder en bestuurlijke kaderstelling

Wat is nu echte participatie? En wat niet? Wanneer is er echt sprake van een open proces en wanneer is de participatie alleen maar *windowdressing*?

Wij hebben het idee dat er veel onduidelijkheid is over wat participatie nu precies is. Veel te vaak horen we dat er een participatietraject heeft plaatsgevonden maar dat om de een of andere reden is spaak gelopen. Of wij daarom als externe procesbegeleider het proces 'weer vlot kunnen trekken'. Wanneer wij ons dan verdiepen in de situatie, blijkt het dan te gaan om een folder met uitleg aan bepaalde groepen (vaak is onduidelijk aan wie precies), een informatieavond en een halfbakken poging om de stakeholders mee te krijgen in het plan. Geen wonder dat het fout is gegaan… Dat kun je geen participatie noemen!

Daarom willen we jou eerst een stukje historie meegeven en laten zien hoe stakeholder participatie verbonden is met democratisch bestuur en de autonomie van individuen en groepen. Daarna zoomen we in op de *participatieladder*, in betrouwbare indeling van de verschillende niveaus waarop participatie kan plaatsvinden. Die participatieladder is ook de basis voor de inhoudelijke (en mogelijk ook processuele) kaderstelling die je als initiatiefnemer kunt meekrijgen van het beslissingsbevoegde bestuursorgaan.

2.1. Een korte geschiedenis van participatie

Wiens werkelijkheid telt mee?

Zoals gezegd, de afgelopen decennia is er steeds meer aandacht gekomen voor participatieprocessen. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere landen. En niet alleen op het gebied van ruimtelijke ordening. Ook op hele andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld in het ontwikkelingswerk. Daar constateerde men dat plattelandsprojecten niet effectief waren. Wetenschappers, politici en ontwikkelingswerkers zochten naar oorzaken…

Paolo Freire, een Braziliaanse onderwijshervormer, heeft veel betekend voor het gedachtegoed over participatie in ontwikkelingswerk. Freire werd onder andere bekend door zijn boek *Pedagogie van de onderdrukten* (1970) waarin hij misstanden in het onderwijssysteem aan de kaak stelde. Zijn visie was kort gezegd dat de machtigen de armen dom hielden en het onderwijssysteem daarop hadden ingericht. Emancipatie, *empowerment* en bewustwording van de armen was daarom zijn doel. Door het onderwijs direct te koppelen aan de leefwereld van de doelgroep en hen te laten participeren bij de ontwikkeling, het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van onderwijs, wilde Freire het onderwijs verbeteren.

Empowerment is onlosmakelijk verbonden met participatie. Er zijn drie variabelen die bijdragen aan empowerment, te weten: controle, kritisch bewustzijn en participatie. Participatie wordt daarbij gezien als een recht en een bevoegdheid: elke burger is bevoegd om mee te werken en te genieten van burgerlijke, economische, politieke en sociale ontwikkeling en mag daar invloed op uitoefenen. Freire betoogde dat het vertrekpunt van ontwikkeling lag bij de context van de doelgroepen zelf, in zijn geval de gemarginaliseerden op het platteland. Door aan te sluiten bij hun belevingswereld, hun taal en de problemen waar zij mee te maken hadden en hen helpen zelf het heft in handen te nemen, zijn mensen meer gemotiveerd om die ontwikkelingen te omarmen en te ondersteunen.

Robert Chambers, een Britse wetenschapper die intensief betrokken was bij dit soort ontwikkelingswerk, beschrijft in zijn boek *Whose reality counts* (1997) verschillende participatieve benaderingen in ontwikkelingswerk. Hij formuleerde op basis daarvan een model voor ‘Participatory Rural Appraisal’. Deze vorm van participatie is gericht op het betrekken van de kennis, kunde en ervaring van de bevolking in plattelandsontwikkeling zodat die ontwikkeling beter slaagt. Het bouwt voort op de onderwijsprincipes van Freire waarbij educatie gericht moet zijn op de emancipatie van onderdrukte groepen.

In het model van Chambers staat ook de ‘reversal of learning’ (het omkeren van leren) centraal: het faciliteren van het leerproces van de doelgroep zelf door het onderzoeken van de eigen problemen, het zelf stellen van doelen en het monitoren van de eigen resultaten en voortgang. Technieken die hiervoor ingezet worden zijn onder andere interviewen, leren van groepsdynamiek, feedback geven, ‘surveying’ en ‘community mapping’.

Wat ons betreft vormen de basisprincipes van Freire en Chambers nog steeds de fundamenten van een goed participatieproces, niet alleen in het ontwikkelingswerk maar ook op andere beleidsterreinen. Zelfs (tot op zekere hoogte) als het gaat om een participatietraject in het kader van een windmolenpark in de Hollandse polder!

Casus: De niet-gebruikte handpomp

In Sierra Leone werkte de Nederlandse overheid in de jaren ’80 aan de drinkwatervoorziening op het platteland: in dorpjes op het platteland werden handpompen neergezet. Al snel bleek dat deze handpompen niet gebruikt werden. Onderzoek wees uit dat ze op de verkeerde plaats stonden, namelijk de plaats waar het *geohydrologisch* misschien het meest wenselijk was om een pomp neer te zetten, maar *sociologisch* gezien was het de minst logische plek: ver buiten het dorp op een plek die onveilig was of op het terrein van de chief, waardoor het een privé-pomp werd in plaats van een faciliteit voor iedereen. Dus werd de strategie van het project gewijzigd en werd het dorp geconsulteerd op zoek naar een plek die wel gebruikt kan worden. Maar toen de pompen daar geplaatst werden, bleek opnieuw dat ze niet gebruikt werden.

Opnieuw werden de bewoners geconsulteerd: de pomp was te zwaar om te bedienen, zo bleek. Wat de ‘mannelijke’ Nederlandse ingenieurs zich onvoldoende hadden gerealiseerd, is dat water halen in Sierra Leone een vrouwenzaak is. Langzaam rijpte het besef dat het belangrijk was om zicht te krijgen op de juiste doelgroepen en hen ook actief te laten participeren in het design van het project, inclusief ontwikkeling, installatie en onderhoud van de drinkwater faciliteiten. En tot slot bleek dat een gevoel van eigenaarschap cruciaal is voor een duurzaam systeem: als niemand zich eigenaar voelt, wie wil de boel dan onderhouden en vernieuwen? Dan is duurzaamheid ver te zoeken. Dus uiteindelijk werden de doelgroepen ook gemotiveerd om te betalen voor het drinkwater via een rotatiefonds. Dit alles bracht het inzicht dat er gradaties zijn in participatie en dat – hoe meer eigenaarschap bereikt kan worden en er een gezamenlijke inspanning is - hoe succesvoller en duurzamer het resultaat. Dit vereist echter een continue aandacht voor het participatieproces en de benodigde instrumenten daarvoor.

De relatie met het democratische model

In het kort komt het erop neer dat er sprake is van echte participatie wanneer iedereen die een *belang* heeft ook een *stem* heeft, persoonlijk of via vertegenwoordiging, zowel in de planvorming als in het resultaat. Dat roept een aantal vragen op:

- Wie zijn degenen die een belang hebben? Wie vertegenwoordigt wie en hoe?
- Zijn alle perspectieven in een (voor)onderzoek meegenomen? Hebben de betrokkenen daar ook invloed op gehad?
- Hoe kan 'stem' gegeven worden? Wat is daarvoor nodig?
- In welke fase van een project is wat precies nodig van wie?
- Wie heeft zeggenschap waarover? Wie bepaalt wat?

Participatie gaat om de invloed van mensen in besluitvormingsprocessen die ingrijpen in hun leefomgeving en leven. Een aantal andere aandachtspunten voor participatie gezien vanuit het democratische model zijn daarom:

- Toegang: de deelname van iedereen moet worden verwelkomd en gerespecteerd
- Respect voor lokale kennis en ervaringsdeskundigheid
- Gelijkheid: het proces mag niet worden gedomineerd door één standpunt, individu of groep
- Gelijke informatieposities: alle betrokkenen moeten beschikking hebben over dezelfde informatie
- Transparantie: de stappen die gezet worden, de fasering en de besluitvorming zijn helder
- Mensen weten waar ze aan toe zijn: het proces verloopt eerlijk en is voorspelbaar
- Empowerment: de mogelijkheid om keuzes te hebben en zelf te kunnen besluiten of invloed te hebben op zaken die je eigen leven betreffen

Er zijn allerlei methoden en manieren om invulling te geven aan stakeholder participatie. De rode draad daarin is steeds de mogelijkheid voor gewone mensen om een actieve en invloedrijke rol te spelen in beslissingen die hun leven beïnvloeden. Dit houdt in dat niet alleen naar hen wordt geluisterd maar dat hun input ook echt medebepalend is voor het resultaat.

In de literatuur worden de volgende participatie-toepassingen onderscheiden: participatief onderzoek, participatief design, participatieve planning, participatieve

besluitvorming en participatief leren. Omdat respect voor lokale kennis en ervaring voorop staat, resulteert dit in processen en interventies die de lokale realiteit weerspiegelen, wat niet alleen leidt tot meer draagvlak maar ook tot beter ondersteunde en langdurige sociale verandering.

2.2. De participatieladder

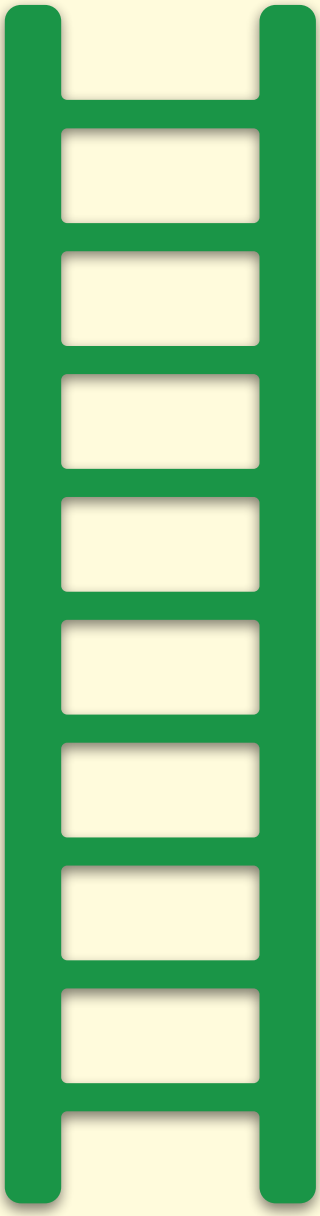
De participatieladder is een bekend verschijnsel in Nederland. Veel overheden hanteren als onderdeel van hun participatiebeleid een participatieladder om aan te geven op welk niveau inwoners en andere stakeholders kunnen meebeslissen. Maar waar komt dit hele idee van een ladder vandaan?

De oorspronkelijke participatieladder werd in 1969 ontwikkeld door Sherry Arnstein. Haar doel was een *hiërarchie* van participatievormen op te stellen, naar de mate waarin participatie binnen een maatschappelijke context mogelijk is. Hoe hoger je als stakeholder op de ladder staat, hoe meer je te zeggen hebt over het proces en de inhoud. Hoe hoger op de ladder, hoe meer er stem wordt gegeven aan lokale kennis en ervaringsdeskundigheid. Met de participatieladder kun je toetsen wat de mate van invloed is die actieve burgers kunnen uitoefenen. Macht en invloed zijn daarin twee samenhangende termen: hoe kan jouw mening - ook als je geen macht hebt - toch ingesloten, meegenomen worden?

Onderaan de ladder staan non-participatieve interventies zoals manipulatie en therapie. Iets hoger op de ladder staat wat Arnstein ‘tokenism’ noemt: een oppervlakkige, symbolische poging om iets aan participatie te doen, bijvoorbeeld in de vorm van een informatieavond, een enquete of een ‘consultatieronde’. Echter, bij tokenism zijn de stakeholders niet betrokken geweest bij het formuleren van de vragen die in het kader van participatie beantwoord moeten worden. Ze hebben geen invloed op de gespreksagenda en ook niet op het resultaat.

Hoewel informatie en consultatie onderdeel kunnen zijn van participatie, beschouwen wij net als Arnstein dit op zichzelf niet als echte participatie. Die begint pas op de treden daarboven: partnership, gedelegeerde macht en burgermacht/controle.

De participatieladder van Arnstein



- Ondersteuning van lokale initiatieven
- Acting together (samen handelen)
- Gezamenlijke beslissingsbevoegdheid
- Consultatie
- Informeren
- Manipulatie en therapie

Manipulatie en therapie

Bij manipulatie en - in iets mindere mate - bij therapie is geen sprake van participatie. De macht ligt duidelijk niet bij de doelgroep maar bij de therapeut, de manipulator, de initiatiefnemer. De doelgroep heeft niets tot weinig te willen en geen zeggenschap in de ontwikkeling, uitvoering en resultaat van het project. De rol en positie van de doelgroep zijn ondergeschikt en men ondergaat het proces zonder daar veel invloed op te kunnen uitoefenen.

We willen hier natuurlijk geen actieve methoden voor manipulatie geven. Belangrijker is dat professionals zich bewust zijn wanneer ze manipulatief gedrag vertonen, zoals door het stellen van suggestieve of retorische vragen (‘U vindt toch zeker ook dat …’), het niet delen van informatie, een machtsspel te spelen (bewust of onbewust) of beïnvloeders in te zetten. Een voorbeeld hiervan is hoe de commercie tegenwoordig beroemdheden inzet om in reclames een product aan te prijzen of *influencers* op sociale media.

Zodra mensen in de gaten hebben of alleen al het gevoel hebben dat ze gemanipuleerd worden, valt het vertrouwen weg en moet je van goede huize komen om dat weer te herstellen.

Informeren

Informatie, de eerstvolgende trede op de ladder, is zoals gezegd geen echte participatie maar meer een oppervlakkige manier van mensen bereiken. Welke informatie wordt gegeven, wordt bepaald door de initiatiefnemer en ook de wijze waarop en op welk tijdstip. Tegelijkertijd is informatie een essentiële stap om tot echte participatie te komen, want de hogere treden op de ladder vereisen gelijkheid in informatievoorziening.

Bepaal als initiatiefnemer vooraf wat je rol en positie wordt in het traject en check of dat ook zo gezien wordt door de betreffende doelgroepen. Dit geldt nog meer voor een omgevingsmanager of een andere soort procesbegeleider die in opdracht van de initiatiefnemer werkt. Niets zo fnuikend als wanneer een procesbegeleider die de boodschap brengt, enkel wordt als het verlengstuk van de initiatiefnemer gezien.

De betekenis van je boodschap wordt bepaald door de respons die je krijgt: dus verplaats je vooraf in je doelgroep en probeer te begrijpen hoe zij de informatie percipiëren. Tot slot is ook belangrijk dat duidelijk wordt of de geboden informatie een onderdeel is van een groter participatietraject of dat het hierbij blijft: als mensen verwachten dat ze inspraak en invloed hebben op een proces en dat blijkt niet het geval te zijn, dan verlies je daarmee hun vertrouwen en schieten ze waarschijnlijk in de weerstand.

De meeste overheden en initiatiefnemers hebben tegenwoordig communicatieadviseurs. Het is echter verbazingwekkend om nog te zien hoe regelmatig - zonder enige test vooraf - vanuit de eigen ivoren toren een folder wordt geschreven en de wereld wordt ingeslingerd, zonder dat duidelijk is hoe de boodschap zal landen bij de betreffende doelgroep.

Informatievoorziening is als activiteit wel nuttig als stap in een groter participatietraject. Informeren is voldoende als een autoriteit (zoals bijvoorbeeld de overheid) slechts de bedoeling heeft om kennis te delen. Ook is informeren de geëigende stap als er werkelijk *geen* mogelijkheid is voor participatie. Maar voordat je als initiatiefnemer of als beslissingsbevoegde bestuursorgaan tot die conclusie komt, moet je je ervan vergewissen dat het echt onmogelijk en onwenselijk is om stakeholders invloed te geven.

Tips:
- Integreer de informatie-stap in het hele participatietraject
- Ontwikkel de informatie(kanalen) bij voorkeur samen met vertegenwoordigers van de doelgroep
- Test de informatie vooraf om te zien welk effect de boodschap heeft en of het communicatiemiddel wel het meest geschikt is voor de geselecteerde doelgroep
- Maak het (eventuele vervolg van) het proces helder en wees ook transparant over jouw rol

Consultatie

De volgende trede op de ladder betreft consultatie. Vaak zie je dat er een enquête of soort van hoorzitting wordt gehouden om betrokkenen te raadplegen. Maar wat gebeurt er met de informatie? Hoe selectief wordt daaruit geshopt? En krijgen mensen nog een terugkoppeling wat gedaan is met hun advies en waarom wel of niet? Het zal duidelijk

zijn, dat consultatie ook nog geen echte participatie is maar slechts een eerste stap om tot meer zeggenschap en invloed te komen.

Vaak zie je dat de informatiestap en de consultatiestap gecombineerd worden, bijvoorbeeld in de vorm van een discussieavond. Ook voor consultatie geldt dat je vooraf goed moet bepalen wie je consulteert: onderscheid verschillende doelgroepen en pas zo nodig de boodschap en het communicatiemiddel daarop aan.

Tips:
- Betrek (vertegenwoordigers van) de doelgroep bij het vormgeven van de enquête, raadpleging, stemming of hoorzitting
- Wees transparant over waar je wel en waar je niet over consulteert
- Geef vooraf duidelijk het proces aan: waar past consultatie in het geheel en wat doe je met de input van de stakeholders?
- Sluit met je consultatie aan bij het kennisniveau van de doelgroep

Gezamenlijke beslissingsbevoegdheid

Nog een trede hoger op de ladder begint echte participatie: gezamenlijke beslissingsbevoegdheid. Nu krijgen de stakeholders echte zeggenschap. Hoe hoger op de ladder, hoe meer de machthebbers hun macht uit handen geven. Daar waar bij consultatie de beslissingsbevoegdheid nog geheel in handen lag van de machthebbers, is dat bij deze trede niet meer het geval.

Maar let op: ook hier kan het proces nog steeds onvoldoende transparant of scheef zijn: de omwonenden mogen bijvoorbeeld meedenken over de nieuw te bouwen ondergrondse parkeergarage maar bij nadere bestudering mogen ze vooral meebeslissen over de soort bloemen in het parkje bovenop de parkeergarage in plaats van over de garage zelf. Dus de vraag is steeds: hoeveel beslissingsbevoegdheid wordt afgestaan en wie gaat waar precies over?

Methoden:
Er zijn vele methoden om gezamenlijke beslissingsbevoegdheid te stimuleren. We doen een greep: teambuilding, brainstorming, een stakeholder-analyse om te bepalen wie in het project betrokken moet worden, een kosten-baten analyse ten behoeve van

besluitvorming, de planbordmethode, simulatiemethoden en visualisatiemethoden. Het DARTS-model is ook zo'n methode, gebaseerd op principes en technieken van mediation en beleidsbemiddeling.

Tips:
- Wees duidelijk en transparant over je rol en positie
- Denk het hele traject uit met (vertegenwoordigers van) de betrokkenen
- Pas je methoden aan aan de doelgroep: werken met kinderen vraagt bijvoorbeeld om andere methodieken dan werken met volwassenen
- Bepaal steeds doel, vorm, inhoud en proces met alle betrokkenen. Bepaal met elkaar van tevoren in het proces hoe de stemverhouding is

Problemen:
Het kan zijn dat betrokkenen geen zin of tijd hebben om te participeren (terwijl dat wel gewenst is). Dan moet je eerst een manier vinden om hen te mobiliseren en motiveren. Aan de andere kant kan het ook zijn dat de stakeholders meer en anders willen participeren dan mogelijk is. In dat geval is *verwachtingenmanagement* essentieel.

Acting together (samen handelen)

Er is (pas) sprake van 'acting together' als er ook gezamenlijke besluiten zijn genomen en men daadwerkelijk in partnerschap met elkaar activiteiten heeft bedacht, uitgewerkt, uitgevoerd en geëvalueerd. Als het voorafgaande proces goed is verlopen, dan is de rol van alle betrokkenen (inclusief de procesbegeleider) helder en geaccepteerd. Voorwaarde is ook dat de betrokken partners elkaar vertrouwen, anders kan het snel mis gaan.

Samen handelen kan bijvoorbeeld in de vorm van stuurcommissies, denktanks en klankbordgroepen die helpen om de besluitvorming te verbeteren maar ook om de verantwoording goed te reguleren en transparant te maken.

Een mooi Nederlands voorbeeld van samen handelen zijn coöperatieve windenergieparken. Voorheen waren windmolenparken vooral een initiatief van energieleveranciers in combinatie met de overheid. Die riepen veel weerstand op in de trant van 'Niet in mijn achtertuin!' Tegenwoordig kunnen gedefiniëerde doelgroepen (vaak omwonenden) steeds vaker een aandeel krijgen in het windmolenpark, waardoor zij niet

alleen de lasten hebben maar ook meedelen in de lusten. Dat is een effectieve manier om om te gaan met weerstand.

Tips:
- Wees transparant
- Werk continu aan vertrouwen

Ondersteuning van lokale initiatieven

Anders dan bij de lager liggende treden, komt het initiatief op deze hoogste trede op de participatieladder van de betrokkenen zelf: zij willen bijvoorbeeld zelf een duurzame wijk bouwen, een ecosysteem ontwikkelen, iets doen voor vluchtelingen en asielzoekers in hun omgeving.

Positie en rol zijn ook hier weer allesbepalend. De vraag daarbij is hoe de betrokkenen zich weten te organiseren: is er een vertegenwoordiger die gedragen wordt door alle betrokkenen? Hoe zijn de besluitvormingsregels opgesteld en kan men zich daar in vinden?

De aard van de methoden is ondersteunend aan wat de stakeholders nodig hebben. Dit kan heel erg variëren: van subsidies en financiële ondersteuning tot het ondersteunen met kennis en het helpen bij het opzetten van besluitvormingsstructuren.

Tips:
Alle voorgaande tips ten aanzien van de andere treden gelden ook hier. Het verschil is dat deze initiatieven vaak ontstaan bij een klein groepje. Zij zijn vaak niet geschoold in het motiveren van grotere groepen en missen mogelijk ook professionele proces-vaardigheden. Daarom:
- Onderzoek wat de administratieve, beleidsmatige en juridische context is waar men bij de uitvoering van het initiatief mee te maken kan krijgen
- Doe een stakeholder analyse: wat is invloed van het initiatief op andere omwonenden die niet het initiatief hebben genomen. Hoe staan zij erin en willen ze meedoen of zijn ze juist tegen?

De uitdaging van het ondersteunen van lokale initiatieven is wel dat die vaak lastig zijn te organiseren. Betrokkenen kunnen raken gefrustreerd raken en afhaken door stroperige besluitvorming: vertrouwen, elkaar goed informeren en verwachtingenmanagement zijn daarom essentieel.

2.3. Bestuurlijke kaders

In participatieve processen krijg je (bijna) altijd te maken met bestuurlijke kaders, zeker als het de leefomgeving betreft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- inhoudelijke kaders, zoals over veiligheid en beschikbare budgetten
- procesmatige kaders, zoals representativiteit en aansluiting op (politieke) besluitvorming
- juridische kaders, zowel materiële als bestuursrechtelijke normen

Vanuit het bestuursorgaan gezien dienen kaders ertoe om bepaalde algemene belangen en normen te waarborgen. Vanuit het perspectief van de stakeholders dienen kaders ertoe het beslissingsbevoegde orgaan zich te laten committeren aan het participatietraject.

Om te weten welke kaders gewenst zijn, moet je weten met welke aspecten je rekening moet houden. Je moet dus al in een vroeg stadium zicht hebben op de onderwerpen die aan de orde komen in je participatietraject, wil je heldere kaders kunnen formuleren.

Ben je een initiatiefnemer en wil/moet je een participatietraject starten, dan krijg je meestal dus bepaalde bestuurlijke kaders mee van het bevoegde bestuursorgaan. De concepttekst van de nieuwe Omgevingswet wekt in ieder geval de indruk dat in de toekomst de overheid zich zal beperken tot het stellen van kaders (in plaats van dat zij de participatie voor de initiatiefnemer oppakken).

Idealiter geeft het bestuursorgaan dan ook aan of zij denken dat de initiatiefnemer zelf het participatietraject kan leiden of dat het beter door een onafhankelijke procesbegeleider kan worden geleid.

Wie bepaalt op welke trede van de participatieladder we staan?

Nogmaals, hoe hoger de stakeholders op de ladder staan, hoe meer invloed zij hebben. Een werkelijk participatief proces gaat uit van zeggenschap en samenwerking in alle fasen van het proces. Maar dit is lang niet altijd mogelijk, al was het maar omdat de overheid een opgave of algemene taakstelling heeft die niet door iedereen wordt gedeeld. De veronderstelling is echter dat hoe hoger de stakeholders op de ladder staan, hoe meer mogelijkheden je als initiatiefnemer of kaderstellend bestuursorgaan hebt om gebruik te maken van hun kennis en ervaring en hoe meer mogelijkheden je creëert om te bouwen aan echt duurzaam draagvlak.

Om te voorkomen dat vanwege de toepasselijkheid van bepaalde materiële normen, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid of milieubescherming, het hele participatietraject op een (te) lage trede van de ladder belandt, kun je in de kaderstelling differentiëren per onderwerp. Dat betekent dat je ten aanzien van sommige onderwerpen bepaalt dat het bestuursorgaan het laatste (of zelfs enige) woord heeft. Ten aanzien van andere onderwerpen hebben de stakeholders juist meer zeggenschap en misschien zelfs een doorslaggevende stem.

In theorie kun je ook differentiëren ten aanzien van stakeholders en sommige mensen of groepen meer invloed geven. Het risico daarvan is natuurlijk dat er dan een zekere ongelijkheid ontstaat die het commitment van de minder invloedrijke stakeholders zal uithollen.

Een andere valkuil is dat de overheid (of ook de initiatiefnemer of stakeholders) proberen door middel van kaders bepaalde belangen veilig te stellen. Dan proberen zij als het ware een voorschot te nemen op het proces. Met de principes van Freire en Arnstein in het achterhoofd is dat natuurlijk onwenselijk. Het is een vorm van manipulatie. Daarom houden wij als stelregel aan: de bestuurlijke kaders moeten ervoor zorgen dat het bestuursorgaan zich kan committeren aan het proces.

Zij moeten kunnen uitleggen dat deze kaders nodig zijn of dat zij niet anders kunnen. Het mag geen manier zijn om hun (beleid)doelen veilig te stellen en er heimelijk voor te zorgen dat de invloed van de stakeholders wordt ingeperkt.

Voorbeeld van bestuurlijke kaders
(In het kader van een participatietraject over het beheer van een weekmarkt)

Participatie Kaders	Informeren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fysieke locatie	X				
Beheer: Publiek/Privaat					X
Is marktbeheer een kerntaak van de gemeente?			X		
Beheer: Publiek voordelen				X	
Beheer: Publiek nadelen				X	
Beheer: Privaat voordelen				X	
Beheer: Privaat nadelen				X	
Beheer: Rol marktmeester		X			
Beheer: Rol marktcommissie (Opnieuw invoeren?)			X	X	
Beheer: Rol marktkooplui				X	
Beheer: Nieuwe activiteiten en verantwoordelijkheden				X	
Beheer: Vergunningen (rechten, plichten & handhaving)	X				
Beheer: Inzicht in kosten & baten	X				
Beheer: Nieuwe situatie kostendekking (wie draagt de kosten?)	X				
Beheer: Procedures & klachten	X				
Beheer: Stroom & Water	X				
Beheer: Hygiëne			X		
Beheer: Toegangswegen	X				
Beleidsnota (kaders te stelen door gemeente)	X				
Beleid: Perceel indeling (routing)				X	
Beleid: Promotie					X
Beleid: Tijden & Programma				X	
Beleid: Productgroepen				X	
Beleid: Marktkooplui (doorstroom)		X			
Veiligheid: Verkeer/Brand/EHBO		X			
Handhaving	X				
Handhaving: Beleid	X				

3. Rollen

Wat voor procesbegeleider schakel je in en welke opdracht geef je hem of haar mee?

In de praktijk zal een initiatiefnemer, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, niet zelf alle taken die met procesbegeleiding samenhangen op zich nemen. Hij of zij zal daarvoor een (professionele) procesbegeleider aanstellen. Dat kan iemand uit de eigen organisatie zijn of een externe professional of bureau.

Voor succesvolle stakeholder participatie moet deze procesbegeleider een duidelijke rol hebben. De verhouding met de initiatiefnemer moet duidelijk zijn en ook de positie ten opzichte van de stakeholders. Alleen met een duidelijk rol en rolafbakening kan de procesbegeleider effectief optreden en het vertrouwen van stakeholders winnen en behouden.

Allereerst moet je onderscheid maken tussen een omgevingsmanager en een onafhankelijke en neutrale procesbegeleider zoals een beleidsbemiddelaar. Een omgevingsmanager werkt in opdracht van één partij, de initiatiefnemer. Een beleidsbemiddelaar werkt in opdracht van *alle* stakeholders. Een procesbegeleider heeft een van deze twee rollen. Het is niet mogelijk om beide rollen tegelijk te vervullen.

Het DARTS-model dat we in het volgende hoofdstuk zullen aanreiken is primair bedoeld voor de procesbegeleider, maar juist dit hoofdstuk is ook relevant voor een initiatiefnemer die een procesbegeleider inschakelt. Door expliciete afspraken te maken over wat de rol en taken van de procesbegeleider zijn en welke ruimte hij of zij krijgt in de communicatie en onderhandeling met de stakeholders, zorg je namelijk als inititiatiefnemer voor een stabiele procesregie.

Wellicht ten overvloede: stakeholder participatie is *proces*management, niet projectmanagement. Projectmanagement is altijd gericht op een concreet en van tevoren bepaald doel. *Proces*management is gericht op een open proces waarbij van tevoren nog niet duidelijk is wat het eindresultaat zal zijn.

3.1. De relatie tussen de procesbegeleider en de initiatiefnemer

De relatie tussen de persoon (of het team) belast met de procesbegeleiding en de initiatiefnemer die daarvoor de opdracht geeft is zowel een praktisch als een ethisch vraagstuk. Het spreekt voor zich dat het onethisch is om de procesbegeleider de opdracht te geven zich ten opzichte van de stakeholders op te stellen als onafhankelijk, maar eigenlijk alleen maar bezig te zijn met de belangen en wensen van de opdrachtgever.

Zodra een van de stakeholders door krijgt dat de procesbegeleider een dubbele pet - of nog erger: een dubbele agenda - heeft, dan verliest niet alleen die procesbegeleider het vertrouwen van de stakeholder(s), ook de initiatiefnemer is vanaf dat moment verdacht. De stakeholders zullen dan nooit meer accepteren dat de initiatiefnemer regie over het proces (en over hun bijdrage daaraan) krijgt. Daar hebben ze een goede reden voor.

De kans is groot dat de stakeholders zich (nog meer) tegen het project gaan verzetten, omdat ze gaan denken dat de initiatiefnemer ze misschien ook nog op een andere manier aan het misleiden of manipuleren is. Kortom, hoe verleidelijk het ook is om als initiatiefnemer en procesbegeleider een plannetje te smeden of bijvoorbeeld om bepaalde informatie achter te houden: doe het niet!

Dit impliceert trouwens ook dat een ondergeschikte van een initiatiefnemer, bijvoorbeeld een werknemer, nooit op kan treden als een onafhankelijke procesbegeleider. Die zal immers vanaf het begin de schijn tegen zich hebben. Een werknemer kan in principe wel als omgevingsmanager optreden en veel overheden en bedrijven hebben ook omgevingsmanagers in dienst.

In dat geval wil je wel voorkomen dat stakeholders de indruk krijgen dat de omgevingsmanager alleen maar doet wat de baas hem of haar opdraagt. Dat kan deze persoon behoorlijk belemmeren in de communicatie en onderhandeling met de stakeholders.

Een initiatiefnemer moet eerst zelf een keuze maken, namelijk of hij een omgevingsmanager of een onafhankelijke procesbegeleider inschakelt. Natuurlijk kan een initiatiefnemer zich daarin wel laten adviseren. Als voor een omgevingsmanager wordt

gekozen, dan houdt de initiatiefnemer daarmee (een zekere) regie over het proces. Als voor een beleidsbemiddelaar of een andere neutrale figuur wordt gekozen, dan laat de opdrachtgever daarmee (tot op zekere hoogte) de regie over het proces los en neemt als partij (en dus in feite als stakeholder) plaats aan de onderhandelingstafel.

Indicatoren voor het inschakelen van een omgevingsmanager:

- De stakeholders hebben vertrouwen in (de intenties van) de initiatiefnemer en/of procesbegeleider
- De stakeholderparticipatie draait voornamelijk om het verrijken van het initiatief (in tegenstelling tot het adresseren van bezwaren en zorgen)
- De initiatiefnemer is ervan overtuigd dat hij of zij voldoende ruimte heeft om tegemoet te komen aan zorgen en bezwaren van stakeholders

Indicatoren voor het inschakelen van een onafhankelijke procesbegeleider:

- De omgevingsmanager wordt als onvoldoende neutraal gezien door de (enkele) stakeholders
- De stakeholders hebben geen vertrouwen in (de intenties van) de initiatiefnemer en/of procesbegeleider
- Er zijn fundamentele belangentegenstellingen en een (dreigend) conflict tussen de initiatiefnemer en stakeholders
- De initiatiefnemer twijfelt of hij of zij in staat zal zijn tegemoet te komen aan de zorgen en bezwaren van stakeholders

Het DARTS-model is gericht op stakeholder participatie vanuit het perspectief van een initiatiefnemer. Daarom gaan we hier niet verder in op de rol en inzet van een onafhankelijke procesbegeleider. Het belangrijkste is dat er aan het begin een duidelijke en expliciete keuze wordt gemaakt.

Wat natuurlijk wel kan gebeuren is dat in de loop van een participatietraject (onder begeleiding van een omgevingsmanager) iets mis gaat waardoor de stakeholders de rol en werkzaamheden van de procesbegeleider niet meer accepteren. Het inschakelen van een onafhankelijke procesbegeleider of een mediator is dan een effectieve manier om het proces te redden.

Wat nog ernstiger is en wat in principe ook niet mogelijk is, is dat de procesbegeleider halverwege het traject van rol verandert, dus bijvoorbeeld begint als omgevingsmanager en zich dan als mediator gaat opstellen. Dit zullen de stakeholders niet accepteren of in ieder geval zullen we hier van in de war zullen raken. Als je in de war raakt omdat je niet weet wie je voor je hebt, dan schiet je meestal in de weerstand.

De bewegingsruimte van de omgevingsmanager

Welke opdracht geeft de initiatiefnemer mee aan de procesbegeleider? Hoe specifieker en dwingender die opdracht is (bijvoorbeeld: ‘Zorg ervoor dat ik mijn plan helemaal kan uitvoeren zoals ik het wil’) hoe minder bewegingsruimte de procesbegeleider heeft. Hij of zij heeft dan weinig flexibiliteit ten opzichte van de stakeholders.

Wanneer die iets willen dat tegen het plan van de initiatiefnemer ingaat, dan moet de procesbegeleider ‘nee zeggen’ of teruggaan naar de opdrachtgever, hetgeen de indruk wekt dat hij alleen maar een verlengstuk van (de belangen van) de initiatiefnemer is.

De kracht van een procesbegeleider is juist gelegen in zijn of haar flexibiliteit ten opzichte van de stakeholders. Hoe meer bewegingsruimte hij of zij heeft om de zorgen, bezwaren en belangen van de stakeholders te integreren in het plan van de initiatiefnemer, hoe sneller het draagvlak tot stand komt! Dit pleit er daarom voor om een procesbegeleider, ook wanneer hij of zij eigenlijk alleen maar in opdracht van de initiatiefnemer werkt, zoveel mogelijk bewegingsruimte te geven.

De bewegingsruimte moet zo groot zijn dat de procesbegeleider ook kritisch kan zijn ten opzichte van de opdrachtgever, bijvoorbeeld door aan te geven dat de initiatiefnemer zichzelf in de voet schiet door vast te houden aan een bepaald onderdeel van het plan waar stakeholders zich tegen verzetten.

Hieronder staat een aantal vragen die je als procesbegeleider aan jezelf kunt stellen om te reflecteren op jouw rol in een concreet traject. Zo kun je een beeld van jouw werkzaamheden schetsen, aandachtspunten benoemen en eventuele valkuilen identificeren.

Reflecteren op jouw rol als procesbegeleider:

- In hoeverre kan ik een neutrale rol vervullen? Wanneer wel/niet?
- In hoeverre moet ik een actieve rol spelen? Wanneer wel/niet?
- Welke hulp, instrumenten en adviezen kan ik stakeholders aanreiken?
- Wat doe ik als ik aanloop tegen een dilemma (dat samenhangt met mijn rol)?

3.2. Casus: De omgevingsmanager en de bewonersvereniging

Een projectontwikkelaar heeft een plan voor het bouwen van een nieuwe woonwijk aan de rand van een gemeente. Hij geeft een van zijn werknemers de rol van omgevingsmanager en vraagt haar om contact te zoeken met de bewoners van de wijk waar de nieuwe woonwijk aan zal grenzen. Ze gaat op pad en krijgt een onaangename verrassing. De bewoners hebben zich blijkbaar al verenigd in vereniging met de naam ‘Stop de nieuwbouw!’ Ze maakt een afspraak met het bestuur van de vereniging en neemt een stapel folders mee met visualisaties van de nieuwe woonwijk. Een van die visualisaties laat een mooie speelplek zien die aan de rand van de wijk ligt. ‘Daar kunnen de kinderen van de aangrenzende wijk ook gebruik van maken,’ denkt ze. Misschien dat ze het bestuur daarmee op andere gedachten kan brengen.

Zodra ze de huiskamer van de voorzitter binnenkomt en de bestuursleden begroet, voelt ze een ijzige sfeer. De bestuursleden zitten met hun armen over elkaar en kijken haar streng aan. Ze deelt de folders uit en begint haar verhaal. In plaats van alleen maar te ‘zenden’ stelt ze ook vragen aan de bestuursleden en geeft aan dat zij graag hun input wil. De voorzitter bedankt haar vriendelijk maar echte input komt er niet.

‘Mag ik eerlijk zijn?’ vraagt de voorzitter.

‘Ja natuurlijk,’ zegt de omgevingsmanager.

‘Jij werkt voor de projectontwikkelaar, dus waarom zouden we jou vertrouwen? Waarom zouden wij jou vertellen wat ons dwarszit? Hoe weten we dat dat zometeen niet tegen ons wordt gebruikt?’

De omgevingsmanager schrikt een beetje. Ze had wel verwacht dat de bestuursleden kritiek zouden hebben op de plannen van haar baas, maar niet dat ze haar zouden wantrouwen.

‘Ik ben hier juist om te horen wat jullie bezwaren zijn en om te kijken of we daar op de een of andere manier aan tegemoet kunnen komen.’

De andere bestuursleden beginnen onderling te praten. Ze zijn zichtbaar geërgerd. De voorzitter probeert de orde te bewaren en vraagt aan de omgevingsmanager of ze even de ruimte wil verlaten.

Ze wacht op de gang totdat ze vijf minuten later weer naar binnen wordt geroepen. Inmiddels heeft ze er zelf nog weinig vertrouwen in dat het gesprek nog iets gaat opleveren. Ze neemt weer plaats en luistert naar de voorzitter die allereerst zijn excuses aanbiedt voor de manier waarop het gesprek verloopt.

'Wij hebben behoefte aan duidelijkheid over jouw rol in het geheel,' vervolgt hij. 'Ben jij hier om ons iets te verkopen of ben je hier om echt te luisteren naar onze bezwaren? Wij hebben namelijk het idee dat jullie plan voor de nieuwe woonwijk al helemaal vastligt. Afgaande op de folders die je hebt meegenomen is dat ook zo…' De omgevingsmanager kijkt naar de glimmende folders die opengeslagen op tafel liggen en realiseert zich dat ze daarmee inderdaad een dubbele boodschap afgeeft. 'Dat kan ik me voorstellen… Het klopt dat ik in dienst ben van de projectontwikkelaar, maar de opdracht die ik heb gekregen is niet om het plan zoals dat in de folders staat bij jullie er door te drukken. Ik heb juist de opdracht om jullie bezwaren in kaart te brengen en kijken of we daar aan tegemoet kunnen komen.'

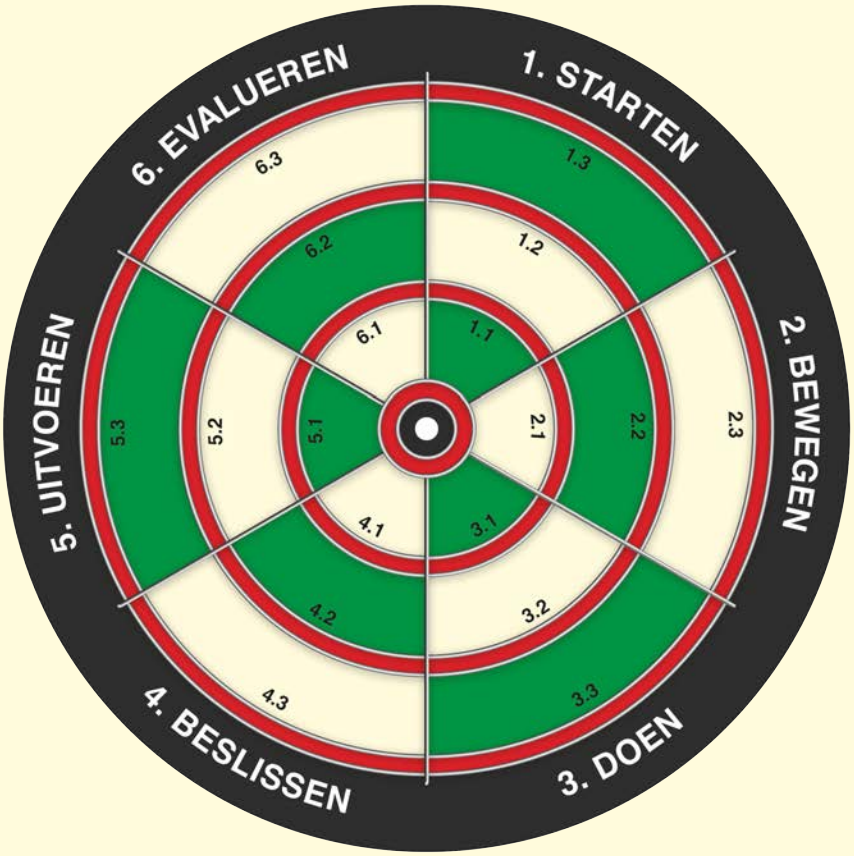
Aan de lichaamstaal van de bestuursleden kan ze zien dat ze zich een beetje ontspannen. In ieder geval heeft ze voor de eerste keer in het gesprek het gevoel dat ze echt naar haar luisteren.

'Misschien had ik die folders ook niet mee moeten nemen. Ik heb ze niet gemaakt en het is ook niet mijn taak om het project aan jullie te verkopen. Als jullie mij niet vertrouwen omdat ik voor de projectontwikkelaar werk, dan heb ik daar begrip voor. In dat geval hoor ik graag op welke manier we ervoor kunnen zorgen dat jullie bezwaren op een duidelijke en correcte manier bij mijn baas terecht komen.'

De bestuursleden kijken elkaar aan en knikken naar de voorzitter.

'Jouw vraag is duidelijk,' zegt de voorzitter. 'Mijn voorstel is dat wij als bestuur een notitie opstellen waarin we onze bezwaren verwoorden. Dan kunnen wij nadenken over wat we in dit stadium wel en niet willen delen. Die notitie bespreken we dan eerst graag met jou voordat we dat aan jouw baas voorleggen.'

'Helemaal goed,' zegt de omgevingsmanager.


1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN
1.1
1.2
1.3
2.1
2.2
2.3
3.1
3.2
3.3
4.1
4.2
4.3
5.1
5.2
5.3
6.1
6.2
6.3

4. Het DARTS-model

Nu we een basis hebben gelegd voor een waarachtig participatietraject en duidelijkheid hebben over jouw rol van de procesbegeleider, kunnen we de stakeholders tegemoet treden. Het model dat we hier voor hebben ontwikkeld geeft je een overzichtelijk stappen-proces en benoemt de houding en vaardigheden die bij iedere stap horen. Natuurlijk is participatie in de praktijk altijd *maatwerk*, maar het DARTS-model zal op grote lijnen altijd toepasbaar zijn.

Het beginpunt van werken met het dartbord van het DARTS-model is dus nogmaals dat je als procesbegeleider duidelijk bent over wat jouw rol is en welke relatie je met de opdrachtgever hebt. Als procesbegeleider moet je eerlijk zijn over welke bewegingsruimte je hebt, welke beslissingen je zelf kunt nemen en voor welke vragen je eerst terug moet naar de initiatiefnemer. Maak je geen zorgen over de vraag of dat jouw positie verzwakt, het maakt je juist betrouwbaarder voor de stakeholders.

Zoals de stappen en vaardigheden van het dartbord zullen laten zien, kun je door een *neutrale* opstelling als procesbegeleider vaak meer bereiken dan door alleen maar te proberen het plan van de initiatiefnemer er doorheen te krijgen. Juist door een balans te vinden tussen het plan van de initiatiefnemer en de belangen en wensen van de stakeholders krijg je het voor mekaar!

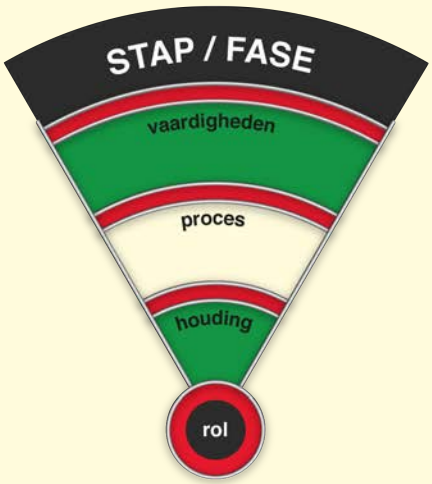
Het dartboard is dus een instrument voor de procesbegeleider die van een initiatiefnemer de opdracht heeft aanvaardt om een participatieproces in te richten en leiden. Je kunt die rol natuurlijk alleen aanvaarden als je daar energie en animo bij voelt, als je een goed gevoel hebt bij de opdracht en opdrachtgever en een visie hebt op op je aanpak.

Onder **houding** of attitude verstaan we de instelling, ethiek en opvattingen van de procesbegeleider over de professionele invulling van zijn of haar rol en taken. Daaronder valt ook de kijk op zijn positie ten opzichte van opdrachtgever(s) en de verschillende stakeholders, bijvoorbeeld over de mate waarin hij of zij zich onafhankelijk kan opstellen.

Onder **proces** verstaan we de structurering of fasering van de participatie, de volgorde van de te nemen stappen en het ritme van het traject. Deze structuur biedt de

procesbegeleider en alle bij de participatie betrokken personen en organisatie houvast over ‘waar je bent’ in het proces, wat genomen besluiten zijn, en wat de vervolgstappen en planning zijn.

Onder **vaardigheden** verstaan we het vermogen van de procesbegeleider om een interventie of handeling bekwaam uit te voeren of een probleem op te lossen. Het gaat bijvoorbeeld over het goed kunnen doorvragen naar achterliggende belangen op het moment dat je een participant duidelijk positie hoort innemen. Deze vaardigheid vergaar je door opleiding en oefening.



Het is aan jou als procesbegeleider om proces-stappen en vaardigheden vanuit een professionele attitude toe te passen. Het is goed om je telkens bewust te zijn van je houding en hoe dit uitwerkt in praktisch handelen. Een open, onbevooroordeelde en nieuwsgierige houding vraagt bijvoorbeeld om vaardigheden zoals open vragen stellen, actief luisteren, samenvatten en doorvragen. Het vraagt om het scheppen van vertrouwensrelaties en betrouwbare werkafspraken. Het vraagt om kritische zelfreflectie over de effectiviteit van je interventies.

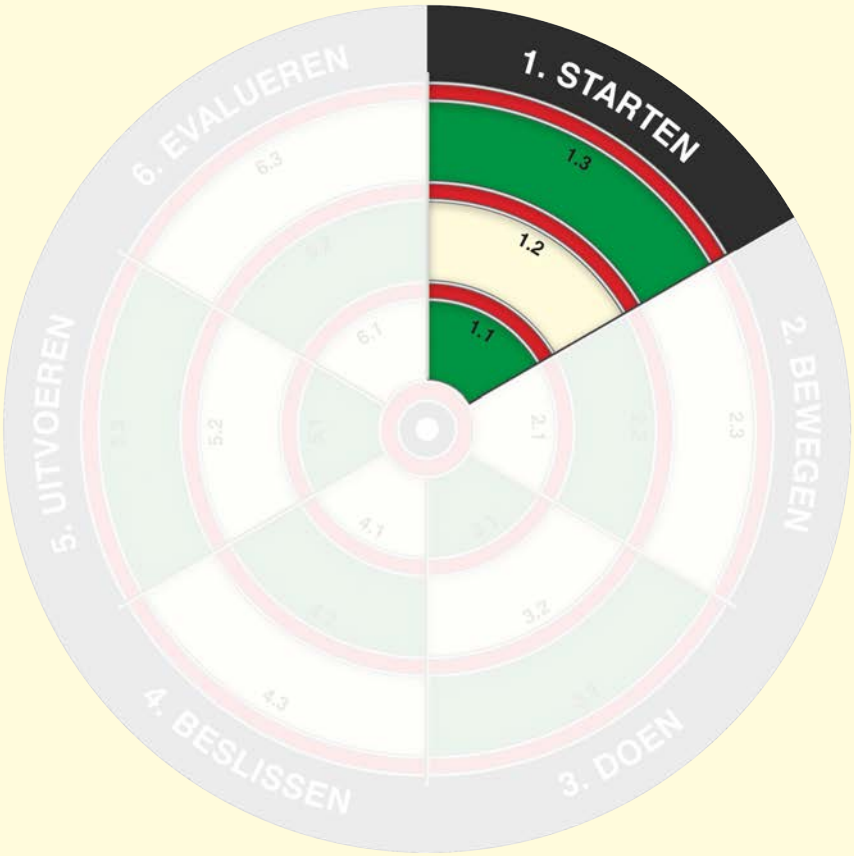
Houding, proces en vaardigheden hebben dus een relatie en hebben effect op elkaar. Ook kan per fase de nadruk op specifieke vaardigheden variëren. Je zult als procesbegeleider bij de startfase van een participatietraject bijvoorbeeld veel nadruk leggen op inventariseren en luisteren zodat je weet waar het stakeholders om te doen is. In een latere fase moet je gebruik maken van onderhandelingstechnieken.

De waarde van het stappen-proces van het dartbord is voor de procesbegeleider en voor deelnemers drieledig: (1) Het geeft jou en de stakeholders ritme en zorgt voor doelgerichte activiteiten op het moment wanneer deze nodig zijn. (2) Het zorgt voor zichtbare voortgang: je kunt fasen afsluiten, de balans tussentijds opmaken, bewust zijn dat je samen een hobbel hebt genomen en besluiten nemen. (3) Je kunt samen met de stakeholders de volgende logische stap maken, opmerken dat je in aandacht en toonzetting in een andere fase zit en acties inplannen.

Hoewel er een logische volgorde is in de stappen, is de overgang naar de volgende stap niet altijd hard en definitief. Het is mogelijk af en toe terug te grijpen op een eerdere stap. Ook kan het voorkomen dat een stakeholder (op onderdelen) niet helemaal synchroon loopt met het participatietraject als geheel, bijvoorbeeld omdat hij of zij veel moet afstemmen met de achterban. Let daar dus op: geef er de nodige aandacht en ruimte aan, temporiseer of wees streng als het proces daarom vraagt.

Bijvoorbeeld: voor het verkrijgen van de omgevingsvergunning is het nodig dat een recyclingbedrijf als initiatiefnemer goede afspraken maakt met omwonenden. Het lukt de vertegenwoordigers van de omwonenden, het bedrijf, de gemeente en de omgevingsdienst om onder leiding van een procesbegeleider in enkele sessies goede afspraken maken. De vertegenwoordigers van de omwonenden leggen deze vervolgens voor aan de buurt. Daar krijgen zij er de handen echter niet voor op elkaar. Teleurstelling bij de vertegenwoordigers, maar ook bij de initiatiefnemer en andere stakeholders.

De procesbegeleider kiest ervoor om de besluitvorming te temporiseren: eerst moet er aandacht worden besteed aan de vertegenwoordigers van omwonenden en hun achterban. De vertegenwoordigers denken met elkaar mee over hoe zij hun achterban kunnen meekrijgen. Waar dat nodig is, gaan zij zelfs met elkaar mee naar de relevante gesprekken. Het is extra werk maar noodzakelijk om de steun van de achterbannen te krijgen. Na een aantal sessies krijgen hun vertegenwoordigers groen licht om namens hen het akkoord met bedrijf, gemeente en omgevingsdienst af te ronden.


1. STARTEN
1.3
1.2
1.1
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN

4.1. Start

Houding: **Bewust zijn van opdracht, rol en wederzijdse verwachtingen**

Het lijkt een open deur, maar is het niet. Scherpte in het begin over het doel van het participatietraject en de opdracht aan de procesbegeleider bepalen de doelgerichtheid en effectiviteit van het participatieproces. Ze bepalen ook de rolinvulling van de procesbegeleider, initiatiefnemer en stakeholders.

De procesbegeleider zorgt voor goede afspraken met de opdrachtgever over de bandbreedte van het doel, de ruimte die de procesbegeleider daarin kan innemen. Deze afspraken bepalen in hoge mate de opstelling en houding van de procesbegeleider bij de inrichting van het proces en de ontmoeting met stakeholders. Het gesprek met de opdrachtgever moet in deze fase plaatsvinden om het uiteenlopen van verwachtingen te voorkomen. Een gemeenschappelijk beeld is voorwaarde voor de procesbegeleider om de opdracht voor het participatietraject te aanvaarden (en voor de opdrachtgever om de opdracht te verstrekken). Als verwachtingen werkende weg op onderdelen uiteenlopen - iets wat wel voor de hand ligt - dan is dat een goed gespreksonderwerp gedurende de rit.

Bijvoorbeeld: bij wijze van participatie stelt de gemeente een klankbordgroep in om bewoners te betrekken bij het ontwerpen van een park boven de te bouwen ondergrondse parkeergarage. Omdat tegen de bouw van de parkeergarage veel weerstand bestaat onder groepen inwoners, waaronder direct omwonenden, zoekt de gemeente een onafhankelijke voorzitter voor de klankbordgroep. Deze gaat eerst het gesprek aan met de opdrachtgever: in hoeverre kan hij zich inzetten om oppositie tegen de garage enigszins te kanaliseren en het gesprek positief te beïnvloeden? De gemeente is duidelijk: de opdracht is beperkt tot het opleveren van een ontwerp van het park. Aan hem de keuze: wil ik deze rol met afgebakende opdracht vervullen? Zo ja: hoe ga ik om met weerstand tegen de garage in de klankbordgroep?

Proces: **In kaart brengen**

De startfase bestaat uit het in kaart brengen van spelers, onderwerpen en daarvan een eerste analyse maken, op basis van hypothesen en onderzoek. Gangbare werkwijzen zijn bijvoorbeeld de ‘7-i’s’ of een ‘krachtenveldanalyse’ (zie hieronder).

Zoals gezegd is het zaak de bandbreedte van doelen en scope bij de opdrachtgever scherp te krijgen, inclusief op welke trede op de participatieladder de stakeholders staan. Op welke wijze is het initiatief relevant voor de stakeholders, wie zijn de beslissers (overheid, onderneming, organisatie, bewonersorganisatie), wat zijn de kaders voor besluitvorming. Het is goed om bij de selectie van stakeholders niet te beperkend te zijn. Stakeholders kunnen het best zelf vertellen of en op welke wijze het initiatief voor hen relevant is. Je kunt wel hypothesen opstellen over standpunten en belangen van stakeholders.

7-i instrument

Door langs de 7 i's te gaan, krijg je een goed eerste beeld van spelers en onderwerpen. Zonder er een hele studie van te maken, krijg je een eerste beeld en analyse van je opgave en kun je hypothesen opstellen over standpunten en belangen van stakeholders. De 7 i's zijn:

1. *Individuals*: wie en welke organisaties zijn relevant? Is er een binnen- en buitencirkel?
2. *Issues*: wat speelt er allemaal, wat zijn onderwerpen en standpunten?
3. *Interdependence*: wat is de relatie tussen de partijen en hoe beïnvloeden ze elkaar?
4. *Interaction*: wat is de geschiedenis? Wat is allemaal gebeurd en hoe werkt dat door?
5. *Implications*: wat zijn gevolgen? Van de huidige situatie, van de verandering?
6. *Institutions*: wat zijn kaderstellende procedures en verhoudingen? Achterbannen?
7. *Interventions*: wat is tot op heden gedaan, wat is mislukt? Wat hoopt men te bereiken?

Krachtenveldanalyse

Een krachtenveldanalyse is een handig hulpmiddel om in beeld te brengen wat de macht en positie zijn van de verschillende actoren in het speelveld. Hiermee kan worden ingeschat hoe actoren zich zullen opstellen en wat de invloed hiervan vermoedelijk zal zijn. Een aantal onderzoeksvragen zijn daarbij van belang om het beeld compleet te krijgen:

- Welke machtsbronnen hebben de actoren tot hun beschikking? (Bijvoorbeeld een formele bevoegdheid, geld of informatie)
- Zijn de actoren invloedrijk (hoe zetten zij machtsbronnen in)?
- Zijn de belangen van de actoren gelijkgericht of tegengesteld?
- Bestaat er een vertrouwensrelatie met en tussen de actoren?
- Zijn de actoren onderdeel van relevante of invloedrijke netwerken?

• Hoe is de opstelling van de actoren (positief/negatief, genuanceerd/zwart-wit)?

Aan het slot van een krachtenveldanalyse stel je de vraag: wat zijn op grond van het krachtenveld de belangrijkste criteria voor de selectie van actoren? Wie moeten er uitgenodigd worden om te zorgen voor diversiteit van belangen, representativiteit en innovatie?

Een krachtenveldanalyse kan ook *met* de deelnemers gemaakt worden. Het kan ook in een vooronderzoek voorafgaand aan een gezamenlijke sessie met de betrokkenen gemaakt worden, bijvoorbeeld op basis van interviews. Alle relevante informatie wordt verzameld en in een overzichtelijk schema geplaatst.

Vaardigheid: **Verbinding maken, vertrouwen opbouwen, duidelijk zijn**

Er kan alleen vertrouwen ontstaan tussen de opdrachtgever en procesbegeleider als er sprake is van een goede verbinding. Door elkaar te begrijpen en de juiste kritische vragen te stellen. Belangrijke communicatieve vaardigheden zijn daarom: contact leggen en verbinding maken. Het is in deze startfase van belang om het vertrouwen op te bouwen - je zult zeker sceptici ontmoeten - en daarvoor is de vaardigheid behulpzaam om helder te formuleren wat je doel, intentie en rol zijn. Durf daarom concreet te worden en niet in abstracte termen te blijven steken.

Bij de start van een participatietraject is het zaak duidelijk te zijn over wederzijdse verwachtingen. Van de initiatiefnemer/opdrachtgever met de procesbegeleider en van de laatste met stakeholders. Er is zeker duidelijkheid nodig over de bandbreedte van de opdracht en van de mate waarin verwacht wordt dat stakeholders participeren. De vaardigheid om duidelijk te kunnen benoemen wat de kaders en (beperkte) doelen zijn, is essentieel.

Ook het tempo en voortgang zijn belangrijk. Bij de krachtenveldanalyse kan je gemakkelijk belanden in een comfortabele en lange studiefase. Toon besluitvaardigheid om dit te voorkomen.

1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN
2.1
2.2
2.3

4.2. Bewegen

Houding: **Mensen en organisaties meenemen**

Vanuit het initiatief van een organisatie of persoon is het de taak om anderen voor wie het initiatief naar verwachting relevant is, te benaderen. Wees je bewust dat stakeholders niet altijd op jouw toenadering zitten te wachten. Waarom zouden stakeholders, zoals omwonenden of ondernemers, met jou in gesprek willen gaan? Daar tijd en energie in willen investeren? Dat moet je als initiatiefnemer (en de procesbegeleider namens de initiatiefnemer) kunnen uitleggen, en je moet in staat zijn stakeholders te motiveren.

Al bij het eerste contact worden verwachtingen gewekt. Een belangrijke houding is het transparant zijn over de bandbreedte van je doel en rolinvulling. Het vrij benaderen van stakeholders en met open vizier en open houding inventariseren van behoefte en bereidheid mee te bewegen. Daarover afspraken maken.

Bijvoorbeeld: tegen de komst van een nieuw hotel is veel weerstand in de buurt! Dat leidt tot negatieve berichten in kranten, sociale media, pamfletten en gemeenteraad. Het hotel schakelt een onafhankelijk procesbegeleider in met als doel: omwonenden ‘meenemen’ voor hun plan en uiteindelijk verkrijgen van een omgevingsvergunning. De procesbegeleider ziet de noodzaak om als eerste stap de verbinding te leggen met de buurt. Hij gaat deur na deur af om zich voor te stellen en de buurtbewoners uit te nodigen voor een informatieavond. In het leegstaande gebouw wat de initiatiefnemer wil ombouwen tot hotel! Hij beseft dat niet iedere buurtbewoner open staat voor de uitnodiging. Velen zullen ook sceptisch zijn over de rol en intentie van de procesbegeleider als ‘marionet’ van het hotel en hij respecteert dat. Een kwart van de bewoners is wel blij met deze toenadering.

Proces: **Procesvoorstel**

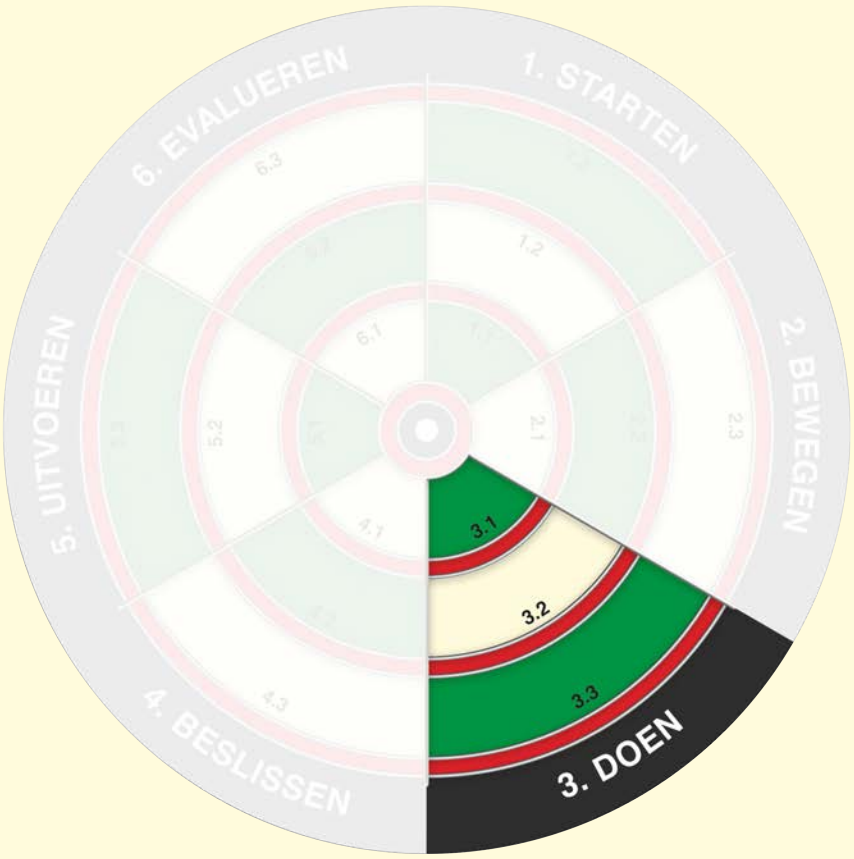
Doel van de procesbegeleider in deze fase is dat participanten in beweging komen, in de zin dat zij tenminste met jou aan tafel willen komen en over jouw initiatief (of ambitie) het goede gesprek willen voeren, inclusief wat het voor hen relevant maakt. Het initiatief is meestal niet van de procesbegeleider zelf, maar van zijn opdrachtgever. Het voorstel voor het te doorlopen procesvoorstel komt primair van jou. Vooraf gaat: goed luisteren naar

belangen, naar kaders, enzovoorts. Partijen voelen zich gehoord en verwachten een serieus participatieproces als deze worden meegenomen in je procesvoorstel.

Vaardigheid: **Communicatieve vaardigheden, veiligheid creëren in het procesvoorstel**

Communicatieve vaardigheden zijn hier aan de orde, zoals actief luisteren-samenvatten-doorvragen, open vragen stellen, vertrouwen kweken, veilige sfeer creëren, stakeholders motiveren, duidelijkheid geven over ieders rol en duidelijke procesafspraken maken. Dit zijn belangrijke voorwaarden om mensen en organisaties te motiveren, het vertrouwen te geven dat in het participatietraject ook hun belangen aan bod zullen komen (immers: ‘what’s in it for me?’) en dat jij een integere en professionele procesbegeleider bent die daar voldoende aandacht aan zal geven.

Het doel van deze fase is dat stakeholders aan het participatietraject gaan deelnemen, omdat zij de urgentie proeven en inzien dat hun belangen in het spel zijn. Dat bepaalt de bereidheid om in beweging te komen en (constructief) als stakeholder deel te nemen aan de participatie.


1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN
3.1
3.2
3.3

4.3. Doen

Houding: **Meewerkend voorman/vrouw**

In deze fase moet alles op tafel komen wat belangrijk is om het doel van de procesbegeleider te realiseren: belangen van stakeholders, steun en energie bij stakeholders, zorgen en weerstand bij stakeholders. Zie de houding van de procesbegeleider daarom als die van de werkend voorman. Van jou moet de energie komen voor de voortgang, met de alertheid om belangen, behoeften en zorgen te zien, deze te benoemen en er aandacht aan te schenken.

Belangrijke houdingsaspecten zijn transparant en integer handelen, in de zin dat het doel van het participatietraject, de mate van participatie en de rol van de procesbegeleider consistent zijn met wat je in Stap 1 hebt afgesproken en in Stap 2 met stakeholders hebt gecommuniceerd. Wijzigingen en aanpassingen zijn in de dynamiek van het participatietraject altijd mogelijk! Andere houdingsaspecten zijn daarom empathie en flexibiliteit, en wederom openheid over bijsturen van doelen, rol en gemaakte afspraken.

Bijvoorbeeld: winkeliersverenigingen, vastgoedeigenaren, horeca en wijkcomités zijn door de gemeente gevraagd om onder externe procesleiding te verkennen hoe de detailhandel versterkt kan worden en wat de locatie van een ‘trekker’ - een supermarkt - zal zijn. Doelen van de verkenning zijn het herwinnen van het onderling vertrouwen, het bepalen van de ‘stip op de horizon’ en ‘in beweging komen’ door een set van acties en maatregelen te benoemen. Het is een gezamenlijk traject, waarbij de procesbegeleider de groep verkenners voorzit. Langzamerhand vormt zich een team.

Proces: **Regie houden en bijsturen**

De voortgang moet van jou als initiatiefnemer komen. Uit de interactie met participanten komen onverwachte acties voort. Weerstand, aanvullingen, kansen, nieuwe inzichten, kunnen van invloed zijn op het participatietraject. Het is waarschijnlijk dat er verschillende ‘cirkels’ van participanten zijn, bijvoorbeeld een eerste en tweede schil en participanten die louter geïnformeerd willen worden bij belangrijke beslissingen of agenda-lid zijn. Zit daarom bovenop het proces zodat je regie houdt. En luister daarbij naar de behoeften van opdrachtgever en participanten zodat je kunt bijsturen.

Bijvoorbeeld: *Er gaan al een tijd verhalen rond over de plannen voor het hotel. Om u een goed beeld te geven van wie wij zijn, wat onze plannen zijn en van u te horen wat u belangrijk vindt, nodigen wij u als directe buur uit voor een buurtavond. Wij gaan ervan uit dat ook daarna nog meer gesprekken zullen volgen.*

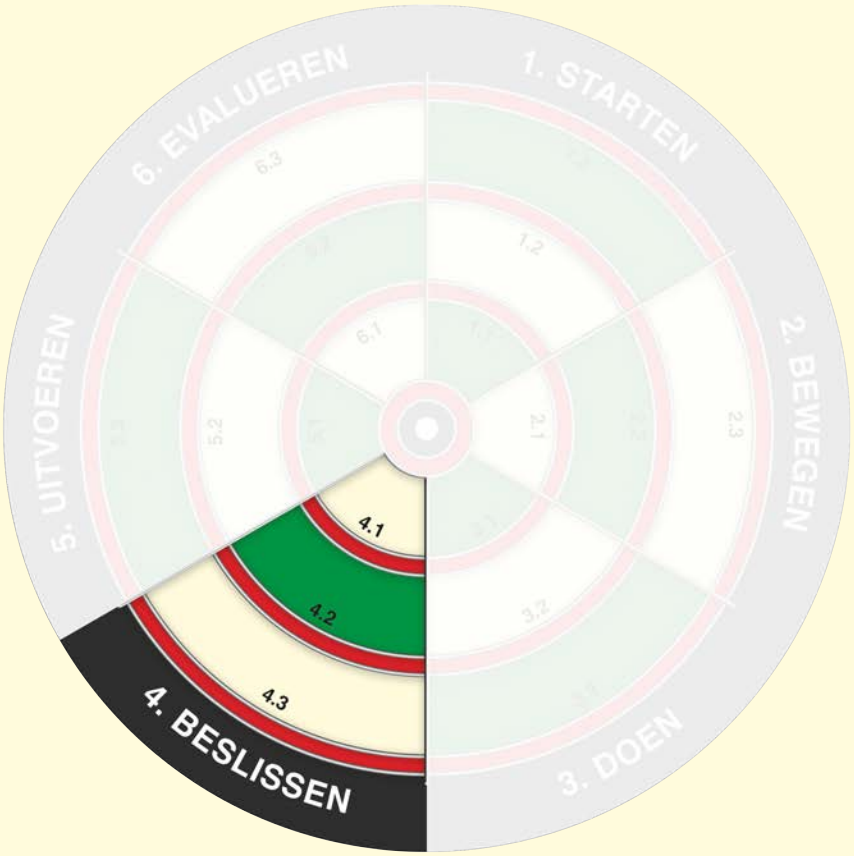
Dit was de eerste zin van de uitnodiging voor de eerste buurtavond. De reeks buurtavonden, 'Open Dagen' voor de buurt, en bijeenkomsten voor raadsleden, vormen de kern van de aanpak van de procesbegeleider. Langzaamaan leert ieder elkaar kennen en wordt het voor de procesbegeleider, de initiatiefnemer die ook aan de avonden deelneemt, de buurtbewoners en de gemeente, duidelijk waar het ieder om te doen is. Het vertrouwen groeit.

Als blijkt dat een bedrijf in een bijgebouw is gehuisvest - dat daar is blijven zitten nadat de vorige eigenaar het pand 'leeg' had opgeleverd - staat de procesbegeleider voor de keuze hoe hiermee om te gaan. Het bedrijf zal moeten vertrekken om de verbouwing van het hotel mogelijk te maken, maar het bedrijf kan op veel steun rekenen van de buurtbewoners.

Dit kán een bom zijn onder het prille vertrouwen van omwonenden in de procesbegeleider en de zijn opdrachtgever, de initiatiefnemer van het hotel. De procesbegeleider besluit - met instemming van de opdrachtgever - om tijd en moeite te stoppen in het herplaatsen van het bedrijf. Dat kost overleg met de gemeente en het bedrijf. Na enkele maanden kan het bedrijf daardoor een nieuwe locatie vinden! Een hobbel overwonnen. Het vertrouwen bij de buurtbewoners in het hotel neemt toe.

Vaardigheid: **Voorzitten**

Een voorzitter leidt de participanten in de voortgang richting het doel, en is daarin sensitief, luistert en vraagt door naar belangen, neemt participanten (en let op hun achterbannen) en opdrachtgever mee in het traject, is duidelijk over kaders en zorgt voor besluitvorming op onderdelen, zodat er stappen worden gezet en gemarkeerd. Door goed te leiden zal het vertrouwen in de voorzitter moeten ontstaan en door daden worden bevestigd.


1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN
4.1
4.2
4.3

4.4. Beslissen

Houding: **De laatste man/vrouw telt**

In deze fase worden afspraken vastgelegd. Afspraken over wat het doel van het initiatief is op basis van het initiatief van opdrachtgever plus de aanvullingen of beperkingen op basis van het participatietraject en wat nodig is om het doel te realiseren. Dat gaat enerzijds over de inhoud maar anderzijds bovenal over de instemming en wellicht zelfs eigen inzet van stakeholders.

Opdrachtgever, overheden en andere stakeholders zullen waarschijnlijk ieder voor zich besluiten moeten nemen. De procesbegeleider zorgt dat het doel en de afspraken over realisatie helder zijn en begrepen worden door opdrachtgever en alle stakeholders.

Niet altijd zal iedereen positief zijn. Het is dan goed om ook aan ‘nee-stemmers’ aandacht te besteden. Vandaar: de laatste man/vrouw telt. Het versterkt het gevoel van procedurele rechtvaardigheid, dat helpt om onwelgevallige besluiten te aanvaarden. Het kan een besluit als ‘agree to disagree’ opleveren (participatie betekent niet dat je altijd je zin krijgt). Het kan de inhoud en het traject versterken als de input van twijfelaars of tegenstemmers wordt meegenomen in de besluitvorming.

Proces: **Besluitvorming markeren**

Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat er sprake is van besluitvorming, al is het voor onderdelen of voor het totaal. Na een genomen besluit begint een nieuwe werkelijkheid. Het is goed om de besluitvorming te markeren: het geeft de energie van voortgang, van samen ergens naartoe gaan, en de procesbegeleider en alle betrokkenen kunnen later op het gemarkeerde besluit terugvallen wanneer iemand of een organisatie afhaakt.

Verkenningsfase, Ontwikkelfase, Uitvoeringsfase
Het proces dat de procesbegeleider aan de opdrachtgever en de stakeholders heeft voorgesteld, zorgt voor de duidelijke markering van besluitvorming en genomen besluiten. Ter afronding van de Verkenningsfase vindt besluitvorming plaats, onder andere over de ‘stip op de horizon’. Die wordt in de Ontwikkelfase verder concreet gemaakt, bijvoorbeeld in een ‘Visie op de detailhandel en horeca’. Ook stellen de stakeholders en gemeente een

Actieprogramma van maatregelen op, en afspraken over de laatste fase, de Uitvoeringsfase. Over de opbrengst van de Ontwikkelfase vindt besluitvorming plaats bij gemeente en stakeholders, inclusief besluitvorming over budgetten voor uitvoering van het Actieprogramma van maatregelen. De externe procesbegeleider leidt de Verkennings- en Ontwikkelfase. In de laatste fase - de Uitvoeringsfase - pakken de gemeente en stakeholders ‘in de lijn’ hun rollen op.

Vaardigheid: **Bestuurlijk sensitief zijn**

Een essentiële vaardigheid is om de temperatuur te meten van besluitvormingstrajecten binnen en rond het participatietraject: bij de opdrachtgever en stakeholders, waaronder vaak overheden. De procesbegeleider moet zo bestuurlijk sensitief zijn, dat hij aanvoelt hoe de stemming over de te nemen besluiten is, en waar zo nodig aandacht aan moet worden geschonken. Een belangrijke vaardigheid van (bestuurlijk) sensitief zijn, is om mensen zonder gezichtsverlies van tafel te kunnen laten gaan.

Bijvoorbeeld: de weerstand bij omwonenden tegen de komst van het nieuwe hotel in de buurt is uiteraard aan de politiek niet voorbijgegaan. Enkele partijen zijn door ongeruste omwonenden benaderd en er worden debatten in de gemeenteraad gevoerd. Reden voor de procesbegeleider om als eerste een bijeenkomst voor raadsleden te organiseren. Doel: hen informeren over de plannen (‘Onbekend maakt onbemind’), de manier waarop omwonenden hierbij worden betrokken en een rol spelen (stakeholder participatie), van partijen te horen waar het hen om te doen is en afspraken maken voor het onderhouden van contact.

1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN
5.1
5.2
5.3

4.5. Uitvoeren

Houding: **Proactief en oplossingsgericht koers houden**

In deze fase wordt er gebouwd en gewerkt. Waar gewerkt wordt, vallen spaanders. Om tegenvallers te zien en op te pakken, om kansen die zich voordoen mee te nemen, is het zaak dat de procesbegeleider zich pro-actief en alert opstelt. Met het oog op het te realiseren doel. Afspraak is afspraak.

Proces: **Monitoren op voortgang**

De uitvoering kan in tijd een lange fase zijn. Je houdt als procesbegeleider het afgesproken doel voor ogen: het doel van de opdrachtgever en afspraken die met participanten zijn gemaakt. Je zorgt als procesbegeleider voor monitoring. Dat houdt ook in: mensen en organisaties aanspreken als actie nodig is.

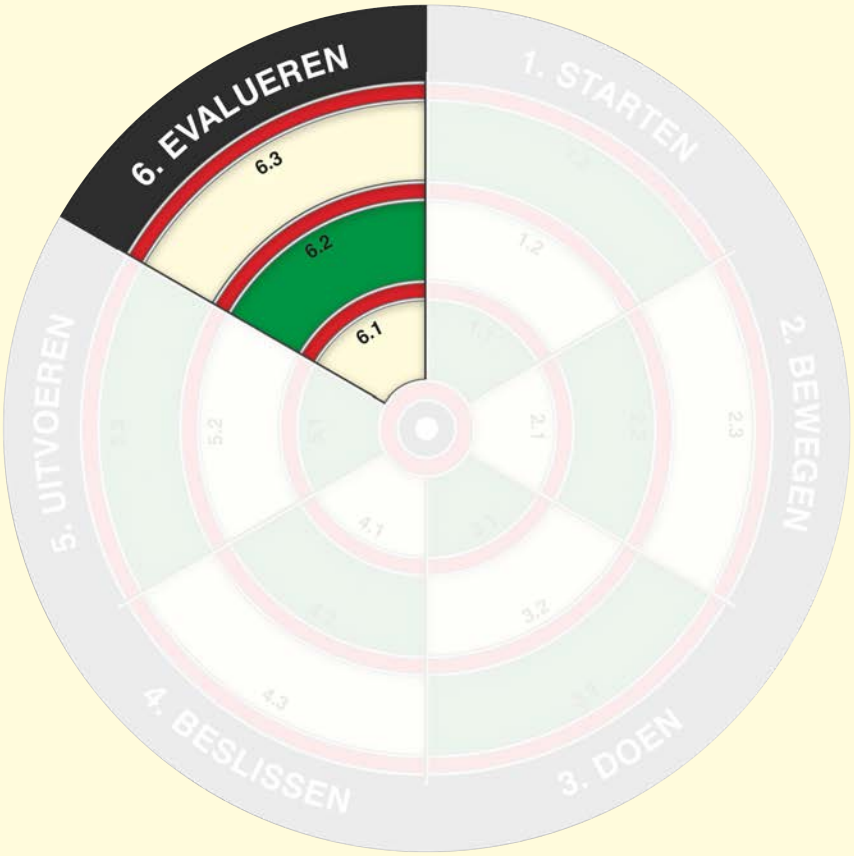
Het kan zijn dat de procesbegeleider een stap terug doet en zijn leidende rol overdraagt, omdat er meer sprake is van projectuitvoering. Er is extra waakzaamheid geboden om in de uitvoering (in de geest van) gemaakte te werk te gaan. De procesbegeleider houdt - wellicht op enige afstand - in de gaten dat sprake is van consistent gedrag.

Bijvoorbeeld: nadat het ministerie en stakeholders - havenbedrijven en energiebedrijven - een ‘Gezamenlijk Plan’ hebben vastgesteld voor nieuwe scheepvaartroutes en gebieden waar windmolens mogen komen, treedt een fase in waarin de afspraken moeten worden uitgewerkt. De uitvoering neemt bijna een jaar in beslag. Iedere organisatie vervult daarbij zijn eigen rol. Het is dus zaak om ieder kwartaal vinger aan de pols te houden over de voortgang.

Een van de afspraken is namelijk dat er in de geest van het ‘Gezamenlijk Plan’ actie moet worden genomen als er een kink in de kabel komt. Alert zijn dus. De procesbegeleider vervult in deze fase de rol van organisator en voorzitter. Het wordt een lichte rol, ook omdat in de uitvoering alles verloopt zoals de organisaties hebben afgesproken.

Vaardigheid: **Discipline en coachen**

De Uitvoeringsfase kan energie opleveren, omdat je iets moois realiseert. Tegelijk kan het aanvoelen als corvee op het moment dat slijtage, traagheid en stroperigheid optreden. Het is mensenwerk. Discipline erin houden en een coachende rol aannemen, zijn vaardigheden van de procesbegeleider.


6. EVALUEREN
6.3
6.2
6.1
1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN

4.6. Evalueren

Houding: **Zonder oordeel en professioneel groeien**

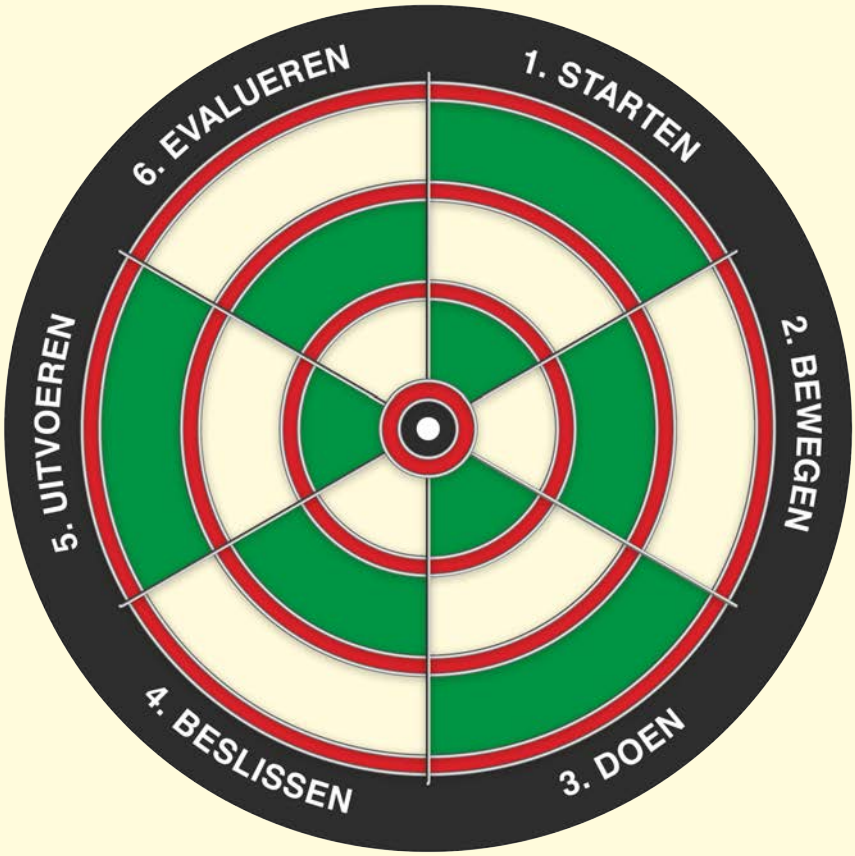
Professionele groei vereist: in de spiegel kunnen kijken. Elkaar feedback geven en deze ontvangen. Evalueren is niet bedoeld om iemand de schuld van iets te geven, maar juist om te leren. Het is daarom goed om de evaluatie met die houding uit te voeren, en dat met je team en stakeholders te delen. Een evaluatie waar kwetsbaarheid en openheid mogelijk zijn, kan een positieve uitwerking hebben op het gevoel van de procedurele rechtvaardigheid bij stakeholders.

Proces: **Meten**

Kwantitatief en kwalitatief meten, staat aan de basis van een goede evaluatie. Je kunt deze fase als gezamenlijke evaluatie met stakeholders oppakken.

Vaardigheid: **Vragen stellen**

De vaardigheid is om goede vragen te stellen zowel op inhoudelijk als procedureel niveau.


1. STARTEN
2. BEWEGEN
3. DOEN
4. BESLISSEN
5. UITVOEREN
6. EVALUEREN

5. Omgaan met weerstand

In dit hoofdstuk kijken we naar het onderwerp weerstand. Maar weerstand waartegen? Weerstand kan zich op verschillende aspecten van het participatieproces richten:

- weerstand tegen het initiatief zelf, zoals het geval bij ‘Niet in mijn achtertuin!’
- weerstand tegen de rol en houding van de procesbegeleider
- weerstand tegen het proces en de processtappen
- weerstand tegen de communicatie-vaardigheden van de procesbegeleider en/of die van de andere stakeholders

Op elk van deze vormen van weerstand gaan we in dit hoofdstuk in, maar eerst zullen we het begrip weerstand nader onderzoeken.

Hoe ontstaat weerstand?

Weerstand als begrip omvat zoveel als verzet of tegenstand. Weerstand is ook een natuurkundig begrip wat in dit kader ook verduidelijkend kan werken, namelijk: *de mate van tegenstand die stroom ondervindt in een stroomkring*. Vertaald naar waar we het hier over hebben, gaat het over initiatieven die ‘willen stromen’ en waar vervolgens tegenstand ontstaat die de stroom, de flow, tegenhoudt…

Weerstand tegen bijvoorbeeld initiatieven in gebiedsontwikkeling ontstaat niet alleen maar omdat mensen een meningsverschil hebben. Er is meer aan de hand. Er kan sprake zijn van belangentegenstellingen en zelfs conflicten. Laten we daarom eerst eens het verschil tussen een meningsverschil en een conflict bekijken.

Meningsverschil	Conflict
gaat over standpunten	gaat over belangen
geen emotie	verschillende emoties kunnen een rol spelen. Escalatie.
communicatie is nog mogelijk	Verstoorde communicatie; patronen zijn niet langer effectief
relatie hoeft niet onder druk te staan	relatie staat onder druk

Een belangrijk verschil tussen beide is dus dat in een conflict de verhoudingen geëscaleerd zijn, dat emoties een rol spelen en dat de communicatie verstoord is. Bij een mediator (een conflictbemiddelaar) zal daarom de focus - zeker in de eerste fase van een mediationproces - op deze elementen liggen. Bij een omgevingsmanager of procesbegeleider die te maken heeft met weerstand zal dat niet veel anders liggen. Maar daarnaast heeft de procesbegeleider - anders dan de mediator - nog andere dingen te doen, zoals in de vorige hoofdstukken duidelijk is geworden.

Het is belangrijk om een duidelijke analyse te maken waar - of in welke combinatie van oorzaken - de weerstand zit. Met een juiste analyse van de oorzaak kan ook de juiste remedie worden ingezet. Bovendien is weerstand besmettelijk dus hoe langer je wacht, over hoe meer terreinen de weerstand zich zal verspreiden: ‘We waren al tegen dat asielzoekerscentrum, maar met deze procesbegeleider werd het natuurlijk helemaal niks, gedoemd te mislukken! Bovendien: met deze burgemeester van onze gemeente valt sowieso niet te praten…’

NB: Het hele stappen-proces van het dartbord is bedoeld om aan draagvlak te bouwen en weerstand weg te nemen. De handvatten die we hieronder aanreiken zijn bedoeld voor de situatie dat je ondanks een goed gestructureerd proces toch met tegenwerking te maken krijgt.

Weerstand is geen ramp. Juist door erin te duiken, kun je erachter komen wat een stakeholder dwarszit en proberen daar een oplossing voor te vinden!

5.1. Tegen het initiatief zelf

In het zuiden van het land heeft een energiebedrijf het plan een groot windturbinepark aan te leggen. Het duurt niet lang of de bewoners uit het gebied laten zich horen, via de media, via bezwaarschriften, demonstraties en protestacties. Hun belangrijkste bezwaren: dit bederft ons uitzicht (horizonvervuiling).

Moet je mensen altijd geven wat ze willen? Nee, maar als je met weerstand tegen het initiatief aanloopt, zul je dat allereerst op *procesniveau* een plek moeten geven. Je bent

als procesbegeleider niet verplicht om mensen te geven wat ze willen maar wel geroepen om oplossingen te verkennen waarin zoveel mogelijk aan hun bezwaren tegemoet wordt gekomen.

Hierbij gaat het niet om het standpunt (‘Het gebouw moet ergens anders staan’) maar om de belangen (‘Wij maken ons zorgen over ons uitzicht’). Ook kun je onderscheid maken tussen publieke en private voorzieningen. Publieke voorzieningen hebben puur een maatschappelijke functie, zoals een vuilnisbelt of een asielzoekerscentrum. Private voorzieningen kunnen ook een publieke functie hebben maar hebben ook een commercieel aspect (een productiefabriek bijvoorbeeld).

Vroeger kon dit soort weerstand nog worden afgekocht. Tegenwoordig is dat een stuk moeilijker, al zien we de laatste tijd steeds meer voorbeelden van stakeholders die ‘aandeelhouder’ worden van het initiatief, bijvoorbeeld doordat ze mee-profiteren van de opbrengsten van het windmolenpark dat in hun leefgebied wordt gevestigd.

De overheid is een van de weinige maatschappelijke spelers die zelf de koek kan vergroten door verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen te maken: als wij dit gebied kunnen herontwikkelen, kunnen we ook investeren in veiligheid en cultuur.

In principe heb je nu een standaardoplossing voor weerstand tegen het initiatief: gebruik het dartbord en doorloop de zes stappen met de stakeholders. Door een open en eerlijk proces op te tuigen en echt ruimte te maken voor de kennis, ervaringsdeskundigheid en de (legitieme) bezwaren van stakeholders, kun je weerstand ombuigen naar wensen en die wensen vervolgens een plek geven in jouw initiatief. Zo creëer je draagvlak!

5.2. Tegen jou als procesbegeleider

Weerstand kan zich ook richten tegen de procesbegeleider. Dat kan verschillende oorzaken hebben: de positie van de procesbegeleider, botsende karakters of een gebrek aan deskundigheid.

Wat wij als belangrijkste oorzaak zien, heeft te maken met de positie van de procesbegeleider: de initiatiefnemer benoemt bijvoorbeeld de projectleider of een door hen eerder ingeschakelde adviseur tot procesbegeleider. De partijen die het initiatief toch

al niet steunden, zullen deze procesbegeleider zien als een verlengstuk van de initiatiefnemer oftewel de ‘vijand’ vanuit het adagium: de vriend van mijn vijand is ook mijn vijand. Het zal duidelijk zijn wat de remedie is: zo gauw mogelijk een echte neutrale procesbegeleider gezamenlijk aanstellen en hopen dat er nog *damage control* mogelijk is.

Wie betaalt, bepaalt! Vaak wordt een procesbegeleider betaalt door de initiatiefnemer of een overheidsorgaan. Daarmee is gelijk het eerste probleem al geboren, namelijk hoe het zit met de neutraliteit van de procesbegeleider. Dit zal de procesbegeleider dan ook aan het begin van het traject duidelijk moeten maken wat zijn vergoeding betekent voor het proces.

Het kan ook zijn dat een - op zich neutrale - procesbegeleider zich onvoldoende bewust was van zijn positie en te veel zijn of haar oren heeft laten hangen naar de opdrachtgever. Dan kan heel subtiel erin sluipen.

Bijvoorbeeld: procesbegeleider Jantina was verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van een project rondom de vestiging van een nieuw asielzoekerscentrum waar veel weerstand tegen was. Niettemin bewoog het project zich in een positieve richting: de betrokkenen waren onder begeleiding van Jantina een dialoog met elkaar aangegaan en veel van de bedenkingen en zorgen van de verschillende stakeholders waren in kaart gebracht.

Karel, projectleider van de kant van de initiatiefnemer, belde Jantina op met de mededeling dat het plan was om het asielzoekerscentrum toch een slagje groter te maken, gelet op de toestroom van vluchtelingen de laatste tijd en met de vraag of zij de andere stakeholders daarover wil informeren. Jantina verstuurde daarop een mail naar alle betrokkenen met deze boodschap en de uitnodiging om weer met elkaar rond de tafel te zitten. Tijdens de bijeenkomst die volgde, is driekwart van de stakeholders niet aanwezig. Na verdere analyse blijkt dat men Jantina niet meer vertrouwt: zij was de boodschapper van de opdrachtgever en daarmee was ze gelijk ‘besmet’.

De remedie is duidelijk: voorkomen is beter dan genezen! Want het vertrouwen in Jantina kwam nooit meer terug en het proces stond weer met 1-0 achter. Rolbesef is daarom uitermate belangrijk voor procesbegeleiders, maar ook voor de opdrachtgevers: zij moeten ook beseffen dat een procesbegeleider een andere verantwoordelijkheid heeft

dan een projectleider en vrij moet zijn om te kunnen bewegen, juist in het belang van het project!

Botsende karakters kan een ander euvel zijn: een procesbegeleider kan botsen met een van de stakeholders, inclusief de opdrachtgever zelf. In het laatste geval is het zaak dit te onderkennen en te kijken hoe de complementaire karakters elkaar juist kunnen versterken, maar daarvoor is een open en kwetsbare houding van beide betrokkenen noodzakelijk.

In het eerste geval is het lastiger: als de procesleider op een of andere manier steeds als een rode lap werkt op een van de (belangrijkste) stakeholders is het zaak het gesprek daarover in een aparte sessie aan te gaan met die betrokkene: wat is er dat er steeds opspeelt? Wat maakt dat beide personen zo op elkaar reageren? Stel dat Jan - procesbegeleider - en Erna - woordvoerder van de belangrijkste actiegroep - met elkaar botsen? De oorzaak kan liggen bij iets wat helemaal niets met de procesbegeleider Jan te maken heeft, maar alleen omdat hij de ander - Erna in casu - doet denken aan een persoon van vroeger waar zij ook ruzie mee had, kan er al toe leiden dat het botst.

Het oplossen van de botsende karakters is een proces van beide kanten: ook de ‘tegenpartij’ heeft er baat bij als er een goede dialoog gevoerd kan worden en als deze partij z’n verantwoordelijkheid neemt om bijvoorbeeld een andere woordvoerder dan Erna naar voren te schuiven, kan dat het proces helpen.

Tot slot is er nog de procesbegeleider met gebrek aan deskundigheid. En we hebben het dan uitdrukkelijk niet over inhoudelijke deskundigheid maar juist over procesmatige deskundigheid: gevoel voor processen, verhoudingen, (conflict)dynamiek, communicatie, politieke gevoeligheden en spanningsvelden, etc. Als blijkt dat die deskundigheid ontbreekt, kan er als eerste lapmiddel iemand naast gesteld worden, zoals een adviseur. Maar het zal duidelijk zijn: als deskundigheid ontbreekt, zit er maar een ding op: vervangen! Bij voorkeur gezamenlijk met de stakeholders.

Conclusie: de procesbegeleider is dienstig aan alle partijen en dienstig aan het proces. Op het moment dat de geloofwaardigheid van de procesbegeleider onder druk staat, is het zaak snel te handelen en hem of haar te vervangen, bij voorkeur in gezamenlijkheid.

Weerstand tegen het proces

Wat wij ook wel tegenkomen, is weerstand tegen het proces. Dat kan verschillende oorzaken hebben: onduidelijkheid of onbekendheid ten aanzien van het proces, het tijdsaspect of onduidelijkheid door opdrachtgever die procesbegeleider ziet als zijn/haar verlengstuk die ‘het wel even gaat regelen’.

De doorlooptijd van het traject kan te lang zijn voor de opdrachtgever of er kan politieke druk zijn om snel een resultaat te willen. De stakeholders kunnen het participatietraject een te grote investering vinden. In dat geval moet je als procesbegeleider aan de slag en het proces zo inrichten dat je zoveel mogelijk tegemoet komt aan de procesbehoeften van de stakeholders.

In het ergste geval moet je terug naar jou opdrachtgever of naar het kaderstellend bestuursorgaan om opnieuw naar de planning van het traject te kijken.

5.3. Tegen andere stakeholders

Stakeholders kunnen ook problemen met elkaar hebben. Een negatieve houding of een gebrek aan deskundigheid van een stakeholder kan leiden tot weerstand bij de andere partijen. Ook daar moet je als procesbegeleider wat mee, want het kan het hele traject verzieken.

Bijvoorbeeld, een van de vertegenwoordigers komt steeds onvoorbereid naar de bijeenkomsten die daardoor telkens uitlopen. Zowel jij als procesbegeleider alsook de andere deelnemers raken geïrriteerd. Hoe ga je daarmee om: je gaat het gesprek aan met die stakeholder over waarom het gaat zoals het gaat en probeert een beter commitment te krijgen en afspraken te maken over de voorbereiding van gezamenlijke sessies.

Nog een voorbeeld: een hoogheemraadschap moest - met het oog op de Kaderrichtlijn Water - de waterkwaliteit in een bepaald gebied verbeteren. Zij hadden al een paar keer geprobeerd met de vele stakeholders in gesprek te komen, maar men kwam geen stap verder. Na elke bijeenkomst was de irritatie alleen maar gegroeid.

Nadere analyse maakte duidelijk dat een grote groep stakeholders totaal afhaakte bij het vakjargon van de water experts, die het hadden over begrippen als ‘eutrofiëring’ en ‘geohydrologische grondwaarden’. Op het moment dat er een vertaalslag kon worden gemaakt - bijna letterlijk - van wat verschillende partijen tegen elkaar zeiden, veranderde de verhoudingen en kon men elkaar veel beter begrijpen en was een eerste hobbel genomen om de groeiende weerstand te verminderen.

6. Conclusie

Werken met het dartbord betekent dat je als procesbegeleider op de volgende manier te werk gaat:

DOELGERICHT

Bepaal je precieze rol in het geheel
en wees daar transparant over

AANDACHTIG

Neem de temperatuur van de omgeving op
en maak een plan van aanpak

RECHTVAARDIG

Zet samen met de stakeholders
de juiste en eerlijke proces-stappen

TOEGANKELIJK

Vraag de stakeholders mee te denken
over dilemma's en creatieve oplossingen

STAPSGEWIJS

Faseer en benoem het stappen-proces
om duurzaam draagvlak op te bouwen

Extra: Online participatie

Voor uiteenlopende trajecten zijn al online participatie-tools ontwikkeld. Bijvoorbeeld voor meningen peilen, interactie of informatie verstrekken. Vorig jaar is een aantal proeftuinen rondom digitale democratie afgerond. In de rapportage van het programma Democratie in Actie die hierover is verschenen, staan veel nuttige tips hoe je digitale participatie-instrumenten succesvol inzet.

In het kader van de nieuwe Omgevingswet zijn ook de mogelijkheden voor online-communicatie en participatie verkend. Vanuit verschillende praktijkvoorbeelden blijkt dat het bereik wel degelijk groter wordt door de inzet van online middelen. Uiteraard vergt online participatie de nodige voorbereiding en nazorg, net zoals bij offline participatie. Het Rathenau Instituut heeft hiervoor een aantal zinvolle tips op een rijtje gezet op basis van ervaringen met digitale participatie van het Europees Parlement.

Een greep uit bestaande mogelijkheden voor online participatie:

De gemeente Amsterdam heeft, in het kader van OpenStad, een overzicht gemaakt van online participatietools die al ingezet worden. Voorbeelden zijn een interactieve kaart waarop verschillende initiatiefnemers in Amstel III hun plannen kunnen zetten, een participatietool gebiedsontwikkeling waarin toekomstige bewoners hun mening over bepaalde ontwerpvragen kunnen geven en een crowdsourcing-tool waarin bewoners hun mening over het ontwerp van een plein konden geven.

Voor de herinrichting van een plein in Badhoevedorp heeft de gemeente Haarlemmermeer een online platform opgezet, waarin mensen hun mening konden geven over de herinrichting van het plein. Zo’n 600 mensen hebben hieraan meegedaan.

In Capelle aan den IJssel is een online platform ontwikkeld waarop bewoners, ondernemers en andere partijen volop kunnen meepraten. Ook kunnen zij hun eigen plannen delen met de gemeenschap.

De gemeente Sliedrecht gebruikte Facebook, Twitter en YouTube actief om informatie te delen over projecten. Via Facebook en Twitter kun je mensen heel specifiek benaderen op

basis van woonplaats. Dit kun je aanvullen met huis-aan-huis attenderingsbrieven of via berichten in lokale huis-aan-huisbladen. De verschillende platforms hebben de mogelijkheid voor online discussie. Dit is een laagdrempelige manier voor mensen om mee te doen in een discussie. Let op dat moderatie hiervan tijd en aandacht vraagt.

De gemeente Utrecht heeft een zogenoemde ‘Participatieve Waarde Evaluatie’ ingezet rondom het aardgasvrij maken van een aantal wijken. Ruim 600 deelnemers hebben hierbij punten toegekend aan verschillende mogelijkheden om wijken aardgasvrij te maken. In de eindrapportage komen de resultaten van het onderzoek aan bod, maar ook het bereik en de mogelijkheden van de online tool. In een webinar zijn de resultaten hiervan toegelicht.

Verschillende platforms geven mogelijkheden, zoals MijnBuurtje, Buurbook, Ik praat mee, CitizenLab, Inbeeld of Synthetron.

Veel co-creatie sessies of informatieavonden zijn gericht op de interactie. Voor zakelijke overleggen is de overstap naar programma’s als Teams, WebEx, Zoom of Jitsi snel gemaakt. Dergelijke applicaties zijn ook goed toe te passen voor participatietrajecten via online kanalen. Verschillende kanalen hebben verschillende voor- en nadelen, bijvoorbeeld in gebruik of met privacy.

Probeer ook aan te sluiten bij tools die je doelgroep al heeft en (privé) gebruikt. Ouderen hoeven ook niet buiten de boot te vallen. Grootouders blijken een steile leercurve te hebben bij videobellen met hun kleinkinderen. Ga je een specifieke tool inzetten? Geef dan deelnemers de mogelijkheid de tool tevoren te testen met hulp van jouw organisatie.

De gemeente Delfzijl heeft een presentatie video gemaakt in plaats van een informatieavond over het Centrumgebied. Dit is eenvoudig te maken in Powerpoint.

Een webinar kan een goede manier zijn als alternatief voor een informatieavond. Een programma als Teams biedt de mogelijkheid een webinar te organiseren. Tijdens een webinar kunnen verschillende mensen presenteren. Enige interactie is mogelijk, maar dat beperkt zich tot een chat-functie. Diverse andere programma’s hebben ook voldoende mogelijkheden, zoals WebEx of Zoom.

Online platforms stellen wel andere eisen aan bijeenkomsten. Het vraag bijvoorbeeld meer discipline van de deelnemers, omdat het door elkaar spreken niet kan. Dit kan bijvoorbeeld opgevangen worden door in kleinere groepen uiteen te gaan.

Bereiken we wel iedereen?

Niet iedereen heeft een computer, smartphone of laptop, of kan daar niet goed mee omgaan. Heeft online participatie dan wel zin als je toch niet iedereen bereikt? Onderzoek van Maurice de Hond geeft aan dat ouderen over het algemeen goed met de computer uit de voeten kunnen. Uit een rapportage van PWE blijkt ook dat ouderen goed vertegenwoordigd zijn en dat van de normale oververtegenwoordiging juist geen sprake is.

Uit dit onderzoek bleek ook dat lager opgeleiden deze methode beter waarderen dan hoger opgeleiden. Ook in andere gevallen blijkt dat het bereik online misschien wel representatiever is dan dat van traditionele manieren. Sterker nog, uit veel ervaringen blijkt juist dat met online participatie een grotere doelgroep wordt bereikt. De drempel is voor veel mensen lager en op veel platforms kunnen ze op elk moment van de dag deelnemen.

Websites van de auteurs:

Aik Kramer

www.beleidsbemiddeling.nl

Linda Rijerkerk

www.cvc.nl

Hans Bekkers

www.nieuw-script.nl