



“

Rapport

Lessen in participatie





Lessen in participatie



Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	4
<i>Leeswijzer</i>	5
<i>1. Inleiding</i>	6
1.1. Verzoek bewindspersonen IenW	7
1.2. Opzet leerproces	7
1.3. Inhoud van het rapport	8
<i>2. Context voor participatie bij IenW</i>	9
2.1. Wat is participatie?	9
2.2. Participatiemodellen	9
2.3. Historie participatie bij IenW	11
2.4. Interne standaarden	11
2.5. Weerbarstige praktijk	12
<i>3. Inzichten in het functioneren van IenW</i>	13
3.1. Politieke sturing en kaders	13
3.2. Cultuur departement: ruimte en commitment voor participatie	15
3.3. Competenties ambtenaren	18
<i>4. Functioneren stakeholders</i>	21
4.1. Ongelijksoortigheid stakeholders	21
4.2. Representativiteit	22
4.3. Gedrag stakeholders	24
<i>5. Interactie IenW en stakeholders</i>	26
5.1. Start van het proces	26
5.2. Vormgeving bijeenkomst(en)	27
5.3. Afronding proces	29
<i>6. Conclusies en aanbevelingen</i>	31
6.1. Conclusie	31
6.2. Aanbevelingen	31
<i>Bijlage 1 Opzet leerproces en geselecteerde cases</i>	33
Opzet leerproces	33
Toelichting besproken projecten	35
<i>Bijlage 2 Participatietheorie</i>	40



Voorwoord

Dit rapport is een neerslag van lessen over participatie. Op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft het OFL onderzocht in hoeverre het ministerie leert op het gebied van participatie. We hebben ervoor gekozen om de beantwoording van die vraag als leertraject in te richten. Om met beleidsmedewerkers en participanten te reflecteren op participatieprocessen en onze lessen in kaart te brengen.

Participatie brengt belangen in beeld en kweekt begrip tussen overheid, inwoners en andere belanghebbenden. Zo wordt helder wat de rol en taak van de rijksoverheid is in een bepaalde opgave en hoe andere groeperingen, instellingen en overheden vanuit hun rol kunnen bijdragen.

Ik zie prachtige voorbeelden van participatietrajecten van het departement. Ik denk aan het project Meanderende Maas in mijn eigen gemeente, dat een uitwerking is van het hoogwaterbeschermingsprogramma. Inwoners en partners zijn van meet af aan betrokken geweest om input te leveren voor alternatieven. Het proces heeft geleid tot breed draagvlak voor een grote waterbergings- en dijkversterkingsoperatie. En zo zijn er legio goede voorbeelden te noemen, waarin het ministerie in verschillende regio's van meet af aan actief gaat voor participatie.

In 'de Haagse toren' is het anders, helaas. Het heeft enorm veel moeite gekost om voor dit leerproces de juiste beleidsmedewerkers bereid te vinden om daadwerkelijk te leren van de participatie in hun project. De medewerkers die deelnamen vonden het nuttig om de diepte in te gaan op het aspect participatie. Tegelijkertijd gaven ze aan dat er in de dagelijkse realiteit om tal van redenen weinig aandacht voor is.

De lessen in dit rapport betreffen ruwweg twee aspecten. Ten eerste de lessen van de beleidsmedewerkers, die open hebben gereflecteerd op hun participatieproces. Deze lessen zijn interessant voor iedereen die zich met participatie bezighoudt. Ze zijn verwoord in een korte beschrijving met tips. Daarnaast zijn er de lessen uit het proces van dit leertraject zelf. Die hebben we opgehaald uit de pogingen om mensen aan tafel te krijgen en zijdelingse opmerkingen van beleidsmedewerkers in het leertraject. Ze gaan over de door hen ervaren ruimte om met participatie aan de slag te gaan en zijn verwoord in de conclusie van het rapport.

Rest mij om mijn dank uit te spreken aan Victoria Dekker, secretaris van het OFL, mijn kompaan in het traject, voor haar onvermoeibare pogingen om het proces te laten landen 'in de toren'.

Wobine Buijs-Glaudemans

Voorzitter OFL

September 2020



Leeswijzer

Dit rapport is tot stand gekomen in een interactief leerproces dat ontworpen en uitgevoerd is door het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL).

Hoofdstuk 1 beschrijft de opzet van dit proces. Vervolgens komt in Hoofdstuk 2 de context aan bod waarbinnen medewerkers van IenW hun (participatie)werk moeten uitvoeren. Dit doen we met behulp van een historische schets van de organisatie en aan de hand van een aantal theoretische modellen dat binnen IenW wordt gehanteerd. Bijlage 2 vormt een nadere uitwerking hiervan.

In het leerproces stond een aantal leervragen centraal (zie paragraaf 1.1). Een 'praatplaat' illustreert de gevonden relevante (succes)factoren voor participatie in bijlage 1. Hoofdstuk 3 beschrijft deze factoren voor de IenW organisatie. Hoofdstuk 4 beschrijft de factoren in hun relevantie voor het functioneren van de samenleving. Hoofdstuk 5 beschrijft de relevante factoren die betrekking hebben op de interactie tussen beide.

Naast de beschrijving van deze factoren, bevatten de Hoofdstukken 3 t/m 5 ook een aantal aan die factoren gerelateerde lessen. Deze lessen zijn bedoeld voor (beleids-)medewerkers die in de praktijk betrokken zijn bij het opzetten en uitvoeren van participatieprocessen.

Tijdens dit leerproces zijn er op twee niveaus inzichten opgedaan.

Deelnemers hebben zelf inzichten opgedaan, die zijn vertaald in concrete aanbevelingen. Deze staan in paragraaf 6.1. Deze aanbevelingen zijn direct toepasbaar bij het ontwerp en de uitvoering van participatieprocessen door beleidsmedewerkers van IenW.

Bij nadere beschouwing lijken deze concrete aanbevelingen en de in de hoofdstukken 3 t/m 5 opgenomen lessen, nogal instrumenteel. Sterker: het zijn open deuren. Dat leidt bij het OFL tot het inzicht dat er iets anders nodig is, willen de medewerkers van IenW serieus werk maken van participatie. Om participatie echt succesvol vorm te geven, moet er binnen de IenW-organisatie ruimte zijn voor het maken van fundamentele keuzes. Zowel rond de organisatie van het werk als de mate waarin er ruimte is om samen te onderzoeken en leren. Ook met externe partijen. Dit inzicht leidt tot de in paragraaf 6.2 opgenomen reflectie en conclusies.



1. Inleiding

Er komen veel veranderingen op Nederland af. Op het gebied van klimaat, energie, economie, landbouw en mobiliteit. Dat heeft ingrijpende gevolgen voor de omgeving waarin we wonen, werken, reizen en recreëren. De ideeën van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties over wat bij de toekomstige inrichting van Nederland belangrijk is, lopen uiteen. Voor de een staat duurzaamheid voorop, voor de ander een goede infrastructuur, voor een derde betaalbaarheid.

‘Democratie is waar de meerderheid de belangen van de minderheid respecteert, met een onafhankelijk rechtsspraak en een vrije pers.’. Daarmee krijgt niet iedereen zijn zin. Dat maakt het extra belangrijk dat iedereen zich gehoord voelt, kan zien hoe besluiten tot stand komen en dat er vertrouwen is dat de overheid alle informatie die ertoe doet, inzet voor de beste beslissingen. Het is daarom essentieel dat de overheid luistert naar betrokkenen om zo hun kennis, ervaring en standpunten te horen en dit merkbaar benut voor politieke besluitvorming.

Tegelijkertijd is de overheid één van de partijen, die zelf ook uit verschillende lagen bestaat. In een netwerk rondom maatschappelijke opgaven werkt zij samen met diverse partijen om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Een goede samenwerking tussen overheid en samenleving - of tussen overheden onderling - is niet vanzelfsprekend. Vraagstukken rondom klimaat en energie zetten de boel op scherp, sociale media versterken het effect van ‘eigen waarheden’ en groepen komen steeds meer tegenover elkaar te staan. Met maatschappelijke onrust en juridische procedures tot gevolg. Dat raakt het vertrouwen in de overheid, de democratie en het bestuur. Nieuwe tijden vragen daarom nieuwe vormen van samenwerking en bestuur.

De bewindspersonen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) willen deze nieuwe vormen van samenwerking en bestuur effectief inzetten. Vandaar dat zij het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd hebben welke lessen er te leren zijn op het gebied van participatie.



1.1. Verzoek bewindspersonen IenW

De minister en staatssecretaris van IenW hebben in 2018 de voorzitters van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd welke lessen op het gebied van participatie zij tijdens hun OFL-werk over IenW hebben geleerd. In 2019 heeft de minister van IenW aanvullend de vraag gesteld of het OFL aan IenW een spiegel wilde voorhouden op het gebied van participatie en wel op zo'n wijze, dat de ambtenaren gedurende het proces leren.

De voorzitters delen graag hun inzichten met het departement. Daarom hebben zij zich bij de start van dit project laten interviewen over hun ervaringen op het gebied van participatie. Vanuit hun rol als voorzitter van het OFL, het platform dat samenwerkingsprocessen vormgeeft tussen rijksoverheid en samenleving, laten zij ook graag de betrokkenen aan het woord. De voorzitters geloven dat er waardevolle inzichten ontstaan in de interactie tussen beleidsmedewerkers en stakeholders van projecten die IenW organiseert. Door deze projecten samen te analyseren en te bespreken, zijn de inzichten die de betrokkenen opdoen direct toepasbaar voor andere medewerkers en stakeholders van IenW. Door het proces participatief en lerend vorm te geven, draagt het verzamelen van lessen direct bij aan het leren over participatie.

Leervragen

Tijdens het leerproces stonden de volgende leervragen centraal:

1. Welke succes- en faalfactoren voor participatie zie je:
 - a. In het functioneren van IenW;
 - b. In het functioneren van de samenleving;
 - c. In de interactie tussen beide?
2. Welke lessen kunnen op basis hiervan worden geformuleerd voor IenW en betrokken stakeholders op het gebied van participatie?
3. Wat betekenen deze lessen voor het huidige (participatie)werk binnen IenW?

Roald Lapperre, directeur-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) van IenW, fungeerde als sparringpartner vanuit de ambtelijke IenW-top. Op zijn verzoek is er in de laatste fase van het onderzoek specifiek aandacht besteed aan de volgende vragen:

1. Wat is ervoor nodig om de participatie bij een politiek gevoelig onderwerp zorgvuldig vorm te geven?
2. Hoeveel ruimte voelt een ambtenaar om een project participatief vorm te geven?
3. Welke competenties vraagt het vormgeven van een zorgvuldig participatieproces van een ambtenaar?

1.2. Opzet leerproces

Het leerproces bestond uit de volgende fasen, waarbij elke fase eindigde met een (tussen)product:

1. Start
2. Reflectie
3. Analyse en rapportage

Hieronder beschrijven we elke fase op hoofdlijnen. Voor meer details verwijzen we de lezer naar [Bijlage 1](#).

Ad 1 Start

Doel van deze fase was om informatie te verzamelen uit IenW-projecten als basis voor reflectie op de samenwerking tussen beleidsmedewerkers en stakeholders. Deze fase bestond uit interviews met de OFL-voorzitters en deskresearch. Op basis hiervan is een praatplaat gemaakt die is verrijkt met interviews met beleidsmedewerkers van drie relevante IenW-projecten. Per



project is een aangepaste praatplaat gemaakt, die is gebruikt voor reflectie tijdens een reflectiebijeenkomst met beleidsmedewerkers in oktober 2019.

Ad 2 Reflectie

Doel van de reflectiefase was beleidsmedewerkers van IenW, bij voorkeur samen met stakeholders, te laten reflecteren op hun samenwerking en daarvan te leren. Deze fase bestond uit een bijeenkomst voor beleidsmedewerkers waarin zij onderling reflecteerden op de participatie in hun eigen project aan de hand van de in de aangepaste praatplaten beschreven factoren. Daarnaast zijn in samenspraak met de plv. directeur Luchtvaartnota en de plv. directeur Staf Deltacommissie twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd met hun stakeholders.

Ad 3 Analyse en rapportage

De resultaten uit de reflectiefase zijn door het OFL-secretariaat en de voorzitter verwerkt in een conceptrapportage. Deze is voorgelegd aan de betrokken beleidsmedewerkers, de stakeholders van de Luchtvaartnota, het Deltaprogramma en de OFL-voorzitters en secretarissen.

Er is gekozen om de laatste twee bijeenkomsten in de analysefase van dit rapport voor beleidsmedewerkers en stakeholders apart te organiseren omdat het heel verschillende groepen betreft die elkaar in de praktijk nauwelijks tegenkomen. Deze keuze is gemaakt om een enigszins besloten en veilige setting te creëren van mensen die elkaar al eerder hebben ontmoet. Dit komt de kwaliteit van het gesprek ten goede.

1.3. Inhoud van het rapport

Dit rapport is een weergave van de IenW-participatiepraktijk, zoals die in beeld is gebracht door alle betrokkenen tijdens het OFL-leerproces 'lessen in participatie'. De informatie uit dit rapport is grotendeels gebaseerd op de uitkomst van gesprekken en bijeenkomsten. Het gaat daarbij om gesprekken en bijeenkomsten tussen beleidsmedewerkers onderling en tussen beleidsmedewerkers en stakeholders. Met elkaar hebben de deelnemers getracht de bovengenoemde leervragen te beantwoorden.

Tijdens de gesprekken en bijeenkomsten stonden de volgende IenW-projecten centraal: het Kustpact, Beter Benutten, de ontwikkelingen rondom Schiphol, het Deltaprogramma en de Luchtvaartnota. [Bijlage 1](#) licht de keuze voor deze projecten toe. Bijlage 1 bevat ook een korte beschrijving van de betreffende projecten.

Daarnaast zijn de inzichten van de OFL-voorzitters in het rapport verwerkt. Literatuuronderzoek maakte beperkt onderdeel uit van het leerproces. In dit rapport zijn met name de bronnen opgenomen die zijn genoemd door de deelnemers van het leerproces. Voor degenen die op zoek zijn naar een theoretisch kader of een wetenschappelijke beschrijving van participatie, verwijzen we naar de website van het Kennisknooppunt participatie van het ministerie van IenW¹. Op deze website zijn diverse handreikingen, snelstudies en casusbeschrijvingen opgenomen.

¹ [website kennisknooppunt participatie](#)



2. Context voor participatie bij IenW

Voordat we bevindingen delen over participatie op basis van de IenW praktijk, is het goed om kort stil te staan bij de standaarden en theoretische modellen die medewerkers binnen IenW hanteren. Ook geven we een historische context aan participatie binnen IenW. We beginnen met een definitie van participatie.

2.1. Wat is participatie?

Er zijn veel verschillende definities van het begrip participatie. Participatie betekent 'deelname'. In de context van dit leerproces betreft het deelname aan politieke besluitvorming of publieke processen. Die deelname kan verschillende vormen aannemen. In het kader van dit leerproces, hanteren we – in navolging van GovernEUR – de volgende definitie:

“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan².”

In een van de veel geciteerde publicaties over dit onderwerp - *Vertrouwen in burgers*³ – onderscheidt de WRR drie vormen van participatie: beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijk initiatief. Welke definitie of indeling je ook kiest, helder is dat in de eerste vormen het initiatief bij beleidsmakers ligt en dat (groepen) inwoners 'mee mogen doen', bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. In de praktijk zie je dat inwoners in toenemende mate maatschappelijke initiatieven ontplooiën, waarbij het aan de overheid is om zich daartoe te verhouden. Het feit dat inwoners zich daarmee in het publieke domein begeven, brengt een zekere spanning met zich mee. In [bijlage 2](#) gaan we uitgebreider in op deze spanning.

2.2. Participatiemodellen

Om de lessen uit de volgende hoofdstukken te kunnen plaatsen, beschrijven we hieronder twee modellen die binnen IenW door beleidsmedewerkers (soms bewust, soms onbewust) in het werk worden toegepast.

Participatieladder

Dat er veel definities zijn van participatie, heeft ook te maken met de verschillende vormen die de participatie kan aannemen. Het is behulpzaam om deze niveaus van participatie in beeld te brengen aan de hand van een participatieladder.

Binnen het OFL is in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken een ladder ontwikkeld. Deze ladder verrijkt de oorspronkelijke ladder van Arnstein (1969) met een extra trede aan de onder- en aan de bovenkant. Het is afhankelijk van de situatie welke trede het best past.

² Een meer uitgebreide beschrijving van de verschillende typen participatie en de wetenschappelijke kennis die over dit onderwerp beschikbaar is, is te vinden in het in opdracht van het Kennisknooppunt participatie van het Ministerie van IenW uitgebrachte rapport [Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen \(2019\)](#)

³ [WRR rapport vertrouwen-in-burgers \(2012\)](#)



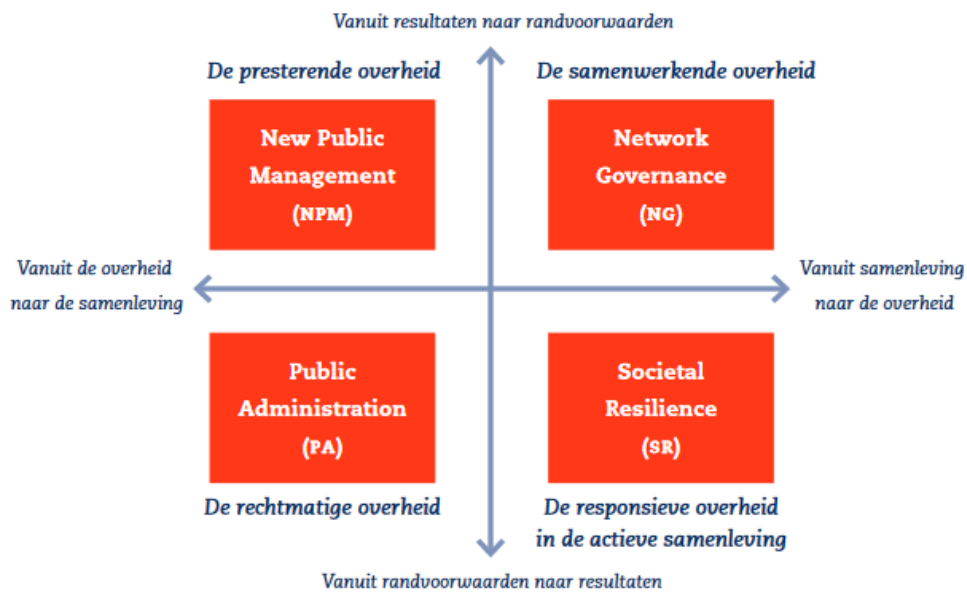
Elke trede beschrijft een andere verhouding tussen overheid en samenleving. Van 'geen participatie' tot eigendom bij de lokale gemeenschap.

Trede	Toelichting
7 Eigendom	De gemeenschap is eigenaar van de assets en heeft volledige zeggenschap.
6 Controle, zelfbestuur	De gemeenschap besluit over alle activiteiten en maakt eigen planvorming, binnen vooraf vastgelegde kaders
5 Delegeren	Organisaties (overheid of privaat) dragen delen van besluitvorming over aan de gemeenschap
4 Coproduceren/ samenwerken	Gezamenlijke planvorming tussen organisaties en gemeenschap (bijvoorbeeld in projectgroep)
3 Consulteren	Een formele dialoog tussen organisatie en gemeenschap (bijvoorbeeld workshops, klankbordgroep)
2 Inspreken	Gemeenschappen kunnen formeel inbreng geven binnen gestelde kaders (bijvoorbeeld enquête, inspraakreacties)
1 Informeren	De gemeenschap wordt geïnformeerd over de activiteiten en het project, maar er is geen formele reactiemogelijkheid
0 Geen participatie	Er is geen contact tussen initiatiefnemer en betrokkenen

Welke ladder je precies hanteert en op welke trede van de ladder je ook staat: het is belangrijk dat de verwachtingen van alle betrokkenen op elkaar aansluiten, ongeacht wie het initiatief neemt. Bovendien is het voor succesvolle participatie nodig dat alle betrokkenen hun eigen rol – passend bij de gekozen trede – willen en kunnen waarmaken. Het is daarom essentieel dat betrokkenen bij het begin van een participatietraject met elkaar in gesprek gaan over het niveau van participatie.

Overheidsrollen

Het type participatie is bepalend voor wat een passende rol is voor de overheid. IenW hanteert vaak het NSOB-model met vier perspectieven op overheidssturing (Bourgon, 2011, Van der Steen et al 2016, Van der Steen & Van Buuren, 2017). Dit model is hieronder opgenomen.



Het model onderscheidt twee variabelen: ten eerste de verhouding tussen het sturen op concrete resultaten en de nadruk op het borgen en behartigen van bepaalde waarden. Ten tweede de sturing van binnen naar buiten waarbij enerzijds de overheid de samenleving stuurt en anderzijds een meer interactieve vorm waarbij de samenleving zelf ook stuurt en de sturing gaat over de verbinding tussen buiten en binnen.

In de volgende hoofdstukken wijzen we op het belang van het kiezen van een passende rol en het communiceren daarover met stakeholders. Vandaar dat we het model hier tonen. De uitleg is opgenomen in [bijlage 2](#).

2.3. Historie participatie bij IenW

Het ministerie van IenW is ontstaan uit de samenvoeging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 2010. Deze departementen verschilden sterk van werkwijze en cultuur. Voor een goed begrip van de participatiepraktijk bij IenW is dit van belang.

Binnen V&W waren van oudsher grote budgetten beschikbaar voor de aanleg van infrastructuur, waardoor er meer sturend opgetreden kon worden en participatie bestond uit inspraak in overheidsprocessen (links in het NSOB-model). Het ging veelal om het verkrijgen van draagvlak. Het departement van VROM was stelselverantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, maar bij het realiseren van beleidsdoelen sterk afhankelijk van anderen. Hierdoor was samenwerking vanaf het begin noodzakelijk (rechts in het NSOB-model). Daarnaast veranderde in de loop der jaren ook de manier waarop de overheid in het algemeen omging met participatie.

Deze ontwikkeling met bijbehorende werkwijze en cultuur wordt in [bijlage 2](#) nader beschreven om de oorsprong van verschillen binnen IenW in de aanpak van participatie helder te maken.

2.4. Interne standaarden

Binnen IenW bestaat veel aandacht voor participatie. Er is een aparte stafdienst, de directie Participatie, die tot doel heeft om de IenW-organisatie te ondersteunen bij het vormgeven en uitvoeren van hun participatieprocessen. Deze directie heeft de afgelopen jaren diverse



handreikingen opgesteld voor participatie, zoals de ‘Succesfactoren voor Participatie⁴.’ Deze 9 succesfactoren (uit 2017) zijn:

1. Alle relevante stakeholders (iedereen die door het beleid geraakt wordt of erin geïnteresseerd is) worden tijdig betrokken.
2. Stakeholders worden adequaat geïnformeerd en waar nodig voldoende gefaciliteerd, zodat er een gelijk speelveld ontstaat.
3. Er is een aanpak voor de participatie, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan.
4. Het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd.
5. Er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces.
6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend.
7. Stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren.
8. De inbreng van participanten wordt serieus meegewogen.
9. Stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

Een kenmerk van deze succesfactoren is dat ze de focus leggen op een transparant proces met herleidbare uitkomsten. Dat past bij een departement waarin traditioneel processen top-down werden aangestuurd, waarbij rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijke kernwaarden zijn.

2.5. Weerbarstige praktijk

In 2019 deed de Nationale Ombudsman onderzoek naar participatie bij infrastructurele projecten binnen IenW. In zijn rapport schrijft hij dat binnen de Code Maatschappelijke Participatie uitgangspunten staan die recht doen aan behoorlijke participatie en overeenkomen met wat inwoners in de praktijk van participatie verwachten.

De Ombudsman schrijft in zijn rapport⁵ *‘Een goed begin is het halve werk’* het volgende: “Ondanks deze theorie en goede wil, ervaren zowel burgers als de overheid dat de praktijk een stuk weerbarstiger is. Wanneer de overheid de vertaalslag maakt van de theorie naar de praktijk, blijkt het namelijk lastig te zijn om burgers vanaf het begin bij het participatieproces te betrekken. Maar ook als dat wel lukt, dan is het burgers niet altijd duidelijk wat de kaders zijn en hoeveel ruimte er is om inbreng te leveren. Ook ervaren burgers niet altijd een open en betrokken houding van ambtenaren. Zij voelen zich dan alsnog onvoldoende betrokken”.

De Ombudsman formuleert vervolgens een viertal randvoorwaarden die IenW kunnen ondersteunen bij een goed begin van een participatieproces:

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders
2. Zorg voor een open houding en gedrag van de ambtenaren
3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar
4. Evalueer en pas de geleerde lessen toe

De eerste drie randvoorwaarden – kaders, inclusief politieke steun, competenties ambtenaren en voldoende ruimte (tijd en geld) – kwamen ook naar voren tijdens de gesprekken, interviews en bijeenkomsten die in het OFL-leerproces zijn georganiseerd. De vierde randvoorwaarde – het toepassen van de geleerde lessen – was een van de redenen dat de OFL-voorzitters voor een interactief leerproces hebben gekozen.

De volgende hoofdstukken beschrijven de inzichten die samen met beleidsmedewerkers en stakeholders tijdens dit leerproces zijn opgedaan, aangevuld met door het OFL geformuleerde lessen.

⁴ De succesfactoren voor succesvolle participatie zijn gebaseerd op de IAP2 (internationale kernwaarden voor participatie opgesteld door de International Association for Public Participation). Daarnaast zijn er enkele elementen uit het Verdrag van Aarhus en de Code maatschappelijke participatie toegevoegd.

⁵ [rapport op website Nationale Ombudsman](#)



3. Inzichten in het functioneren van IenW

Dit hoofdstuk beschrijft concrete inzichten rond de politieke sturing en kaders die de ambtenaren meekrijgen in hun projecten. Daarnaast komt de ruimte die zij krijgen voor het inrichten en uitvoeren van een goed participatieproces aan de orde. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk de competenties die daarvoor nodig zijn. De beschrijvingen hebben we voorzien van verschillende lessen in participatie.

3.1. Politieke sturing en kaders



Medewerkers van IenW zijn bij de opzet en uitvoering van hun project afhankelijk van de politieke- en bestuurlijke kaders die zij meekrijgen. Deze kaders kunnen bij een kabinetswisseling veranderen. Ook maatschappelijke factoren zijn van invloed op de kaders. Uit de projecten, betrokken bij dit leerproces, blijkt dat het veranderen van kaders tijdens de uitvoering van een project een groot beroep doet op de flexibiliteit en het leervermogen van de betrokkenen.

Kaders niet altijd helder en aan verandering onderhevig

Een beleidsmedewerker doet er goed aan om vooraf, bij het bespreken van zijn of haar opdracht - maar ook tijdens het proces - helder te krijgen welke ruimte er is voor participatie. De bewindspersoon bepaalt welke ruimte hij of zij maakt voor participatie en gezamenlijke doelvorming.

In de beginfase van Beter Benutten had het programmateam van IenW doelstellingen geformuleerd samen met vertegenwoordigers van de regio's. Naast het beperken van files wilden de regio's ook andere doelen bereiken, bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid. Door samen over doelstellingen te spreken, was het draagvlak in de regio's groot. Toen de minister werd geïnformeerd over de uitkomst van dit proces, besloot zij vast te houden aan bereikbaarheid als hoofddoel, niet alleen voor het hoofdwegennet, maar ook in de regio's. Een aantal regionale partijen was teleurgesteld dat een deel van hun doelen niet in het programma was opgenomen. De les die het programmateam hieruit leerde was om in de voorbereiding van een programma nog duidelijker te maken wat het proces is en welke rol eenieder hierin heeft (meedenken of meebeslissen). Bij vaststelling van de kaders van een programma moet voor iedereen duidelijk zijn welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Programmateams dienen de interne politiek-bestuurlijke betrokkenheid bij de koers van het programma steeds in het oog houden.

In de zomer van 2019, verscheen de Kamerbrief over Schiphol en over de toekomst van de luchtvaart. De brief gaf aan dat er onder bepaalde voorwaarden ruimte was voor groei van Schiphol na 2020. In de media werd de suggestie gewekt dat groei van Schiphol het uitgangspunt was, terwijl volgens het kabinet de beperking van hinder voorop stond. De organisatie van een informatiebijeenkomst naar aanleiding van de kamerbrief van 5 juli⁶ was voor de directie luchtvaart een grote stap. Contacten met burgers en belanghebbenden was voor velen nieuw en spannend. De beleidsmedewerkers die aanwezig waren bij de informatiebijeenkomsten hebben ervaren dat gesprekken met bewoners en belanghebbenden

⁶ [Vindplaats Kamerbrief ontwikkeling Schiphol en hoofdlijnen luchtvaartnota](#)



nuttig waren. Er was bovendien gelegenheid om de politieke kaders toe te lichten. De beleidsmedewerkers merkten dat er daardoor over en weer meer begrip ontstond.

Les: Het is belangrijk om vooraf helder te hebben wat de politieke context is voor participatie. Wie kan waarover meedenken of meebeslissen en waarover niet? Informeer stakeholders over welke politieke besluiten genomen zijn en ga met hen een gesprek aan over wat dat betekent voor participatie en welke ruimte overblijft voor hun inbreng.



Betrokkenheid bewindspersoon en Directeuren Generaals (DG's)

De betrokkenheid van een bewindspersoon speelt op verschillende manieren een rol in een participatieproces. Zichtbare steun van een bewindspersoon helpt om andere partijen betrokken te krijgen. De bewindspersoon kan ook bijdragen aan het verkrijgen van steun voor een project. Bijvoorbeeld door direct contact op te nemen met relevante stakeholders uit haar netwerk, hen te informeren over het project en hen te vragen om deel te nemen aan bijeenkomsten.

Bij Beter Benutten nam de minister deel aan de regionale trio's. Dit was een per regio samengesteld trio van ambassadeurs voor Beter Benutten, bestaande uit een boegbeeld vanuit het bedrijfsleven, de regionale overheid en de rijksoverheid. Ook was ze beschikbaar om regionale campagnes te steunen en was ze diverse malen aanwezig op congressen. De beleidsmedewerkers vanuit Beter Benutten geven aan dat deze zichtbaarheid van de bewindspersoon eraan bijdroeg dat de CEO's van de bedrijven een actieve rol pakten bij het betrekken van het bedrijfsleven in hun regio.

Les: Geef de bewindspersoon kans om aanwezig te zijn bij de start van een participatieproces. Spreek anders een boodschap uit, waarin duidelijk namens de bewindspersoon de betrokkenheid, het belang en de richting wordt aangegeven.

Het Kustpact was het resultaat van een lang participatieproces, waarin gesproken werd over bouwen aan de kust. Met een onhandige timing werd vlak voor het kersreces een persbericht verzonden. Toen daarover commotie ontstond, nam de bewindspersoon zelf contact op met de betrokken partijen en ontstond er ruimte om mee te werken aan een vervolgproces. Uit de gesprekken over luchtvaart bleek dat participanten vaak teleurgesteld zijn als de bewindspersoon niet zelf aanwezig is bij een bijeenkomst.



Les: Houd je oren en ogen open voor signalen van stakeholders over hoe zij de betrokkenheid van de bewindspersoon ervaren, deel die signalen met de bewindspersoon en bespreek hoe daar mee om te gaan.

Bij de onderhandelingen over een Noordzeeakkoord had de OFL-voorzitter directe toegang tot de bewindspersonen. Hij kon problemen en oplossingen in het proces en de rol van bewindspersonen daarbij, tussentijds met hen bespreken. Mogelijke knelpunten werden zo snel geadresseerd. Het feit dat de DG's van de verschillende departementen elke twee weken gedurende een dagdeel beschikbaar waren om met de directeuren van de betrokken maatschappelijke organisaties te overleggen, droeg bij aan het vertrouwen dat deze organisaties kregen in het onderhandelingsproces. De aanwezigheid van DG's was voor hen reden om de agenda's van hun directeuren vrij te maken voor het overleg. Daardoor zaten er mensen met de juiste invloed en mandaat aan tafel, wat de snelheid van de onderhandelingen ten goede kwam. De directeuren van maatschappelijke organisaties merkten op de DG's in het onderhandelingsproces meer te hebben gezien en gesproken dan in de jaren voorafgaand aan deze onderhandelingen. De betrokkenheid van DG's werd zeer gewaardeerd.

Les: Betrokkenheid van een of meer Directeuren-generaal (DG's) zorgt ook voor vertegenwoordiging op niveau bij maatschappelijke organisaties. Bespreek met je DG op welke wijze hij of zij een bijdrage kan leveren aan de voortgang van je

3.2. Cultuur departement: ruimte en commitment voor participatie



Maak aan het begin van een project een bewuste keuze voor een passende vorm van participatie. Naast politieke kaders en betrokkenheid van bewindspersonen zijn de ruimte voor participatie en de beschikbare tijd voor het participatieproces belangrijk bij het maken van die keuze. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor de oorspronkelijke ruimte voor participatie wijzigt. Of er kan bijvoorbeeld verminderde aandacht voor participatie ontstaan als gevolg van een organisatorische verandering. Hieronder beschrijven we een aantal tips op basis van de besproken projecten.

Spelregels wijzigen tijdens het spel

Het wijzigen van de spelregels kan verschillende oorzaken hebben. Bij Beter Benutten waren de medewerkers vanuit het programmateam vanuit IenW al in gesprek met regio's over de opzet van regionale maatregelenpakketten, terwijl de kaders en spelregels nog niet helemaal uitgekristalliseerd waren. Daarvoor was de aanpak te nieuw en de tijd te kort. De betrokken medewerkers merkten dat er begrip en vertrouwen ontstond wanneer zij helder met de vertegenwoordiger van de regionale programmaorganisatie communiceerden over de oorzaak van het veranderen van de spelregels.

IenW heeft voor de totstandkoming van de Luchtvaartnota een proces ingericht met de klankbordgroep waarbij in alle openheid concepten van stukken werden besproken. Toen er tijdens het proces onduidelijkheid ontstond over het tijdstip waarop bepaalde rapporten openbaar gemaakt zouden worden en de pers er over bleek te beschikken, was er sprake van een vertrouwensbreuk. Het team vanuit IenW zag zich genoodzaakt om het proces met de



klankbordgroep aan te passen. Beleidsmakers hebben vervolgens geprobeerd deelnemers zo goed mogelijk te blijven informeren door middel van presentaties en samenvattingen.

Les: Ga zo vroeg mogelijk in gesprek met stakeholders. Zijn de kaders nog niet helder, wees daar dan expliciet over en bespreek met hen wat dit betekent voor de participatie en hun inbreng. Als de spelregels helder zijn, maar tussentijds wijzigen, bespreek met stakeholders daarvan de oorzaak en de consequenties. Dit draagt bij aan onderling begrip.

Tijd voor participatie



Bij het Kustpact heeft de bewindspersoon nadrukkelijk de tijd geboden voor een zorgvuldig proces. Eerst was er tijd om stoom af te blazen en stil te staan bij de ontstane situatie. Het programmateam nodigde de betrokken partijen uit om regelmatig met elkaar te overleggen. Tijdens de overleggen namen de betrokken partijen de tijd voor joint-factfinding: zij maakten een gezamenlijke analyse van juridische factoren, hiaten in kennis en de relevante waarden. De beleidsmedewerkers deelden tussenconcepten en bespraken deze met de andere partijen aan het overleg, totdat iedereen erachter kon staan. Ook toen bleek dat niet alle relevante partijen waren betrokken, bood het programmateam ruimte voor hen om mee te doen. Zelfs toen dat tot een vertraging van

ongeveer een half jaar leidde. Pas toen alle relevante partijen zich konden vinden in de uitkomst van het proces, werd het Kustpact definitief. Volgens betrokken beleidsmedewerkers heeft dit zorgvuldige en intensieve gezamenlijke proces eraan bijgedragen dat er een solide basis ontstond voor de uitvoering van het Kustpact.

Bij Beter Benutten zorgde tijdsdruk voor momentum. De programmatische opzet met een duur van vier jaar hielp om vanuit IenW met vertegenwoordigers van regionale overheid en bedrijfsleven naar een pakket aan maatregelen toe te werken. Er was commitment: rijk, regio en bedrijfsleven maakten mensen en middelen vrij voor het programma. Het bestuurlijke trio kon 'samen shinen met het concrete resultaat'. Volgens betrokken beleidsmedewerkers heeft dit momentum bijgedragen aan het positieve resultaat van het programma.

Ook bij het Deltaprogramma hebben de betrokken stakeholders de gezamenlijke focus en het samenwerken aan Deltabeslissingen in de opstartfase nadrukkelijk als succesfactor genoemd. Er was momentum gecreëerd in een aparte organisatie met een aparte regeringscommissie (onder leiding van de Deltacommissaris) en een apart budget. Dit zorgde voor slagkracht en energie. Toen de maatregelen in de uitvoeringsfase kwamen, vervielen veel organisaties weer in hun oorspronkelijke manier van samenwerken met ieder hun eigen planning.

Les: Tijd kan een cruciale factor zijn om stakeholders te activeren om mee te doen. Soms is ruimschoots tijd nodig, zodat je elkaar en de materie leert kennen en een vertrouwensrelatie kan opbouwen. In andere situaties helpt het om juist weinig tijd te hebben en zo een momentum te creëren en de druk op de ketel te houden.

Vasthouden nieuwe werkwijze

Het onderbrengen van activiteiten in een apart programma (Beter Benutten) kan de samenwerking versterken. Omdat er momentum ontstaat en omdat er een team is dat specifiek op een gezamenlijk proces is gericht. Dit voordeel kent ook een keerzijde. Dat is wanneer het programma wordt opgeheven en de activiteiten weer in de lijnorganisatie moet landen. Binnen een lijnorganisatie bestaat al een vaste werkwijze met bijbehorende structuren, waardoor het lastig is om de werkwijze die op een andere plek is ontworpen en toegepast, in te passen in de bestaande structuren en werkwijze. Er is al in een vroeg stadium begonnen met 'de verankering



van de Beter Benutten werkwijze'. Toch is er uiteindelijk kennis en ervaring verloren gegaan aan het einde van het project. Uit de evaluatie van Beter Benutten bleek dat het gedeeltelijk detacheren van medewerkers uit de lijnorganisatie in een programma kan bijdragen aan het succes van de verankering. De betreffende medewerkers hebben de nieuwe werkwijze immers zelf al ervaren. Het laten ervaren van een innovatieve werkwijze is veel effectiever gebleken dan overdracht via presentaties of andere documenten.

Les: Denk bij het ontwerp van een proces al na over de verankering van te ontwikkelen werkwijzen in de lijnorganisatie na opheffing van het programma.

Reflecteren om van te leren

Bij Beter Benutten werd bij afronding van zowel de eerste als de tweede fase een procesevaluatie uitgevoerd. Een onafhankelijke adviseur interviewde alle betrokkenen over de wijze waarop men de samenwerking had ervaren. De lessen over de eerste fase zijn gebruikt bij vormgeving van de tweede fase.

Op verzoek van de DG zijn bij het Kustpact diverse betrokken partijen, na individuele interviews door een onafhankelijke partij, samengebracht om met elkaar terug te blikken op het proces. Hier werd, net als bij de reflectiebijeenkomst die het OFL organiseerde voor de Luchtvaartnota, gebruik gemaakt van een tijdlijn. Aanwezigen gaven aan het als 'helend' te ervaren om hun verhaal ook tegenover elkaar te kunnen doen en om samen terug te blikken.

Vanuit de Staf Deltacommissie is men in gesprek met een kleine groep betrokken stakeholders. Inzet is het terugbrengen van de energie en focus uit de beginfase van het proces. Gedacht wordt aan het inrichten van een OFL-community om gericht en naar behoefte het inhoudelijk gesprek te voeren over belangrijke thema's in het Deltaprogramma (bijvoorbeeld zeespiegelstijging en droogte).

Voor het Noordzeeakkoord werd een strak proces ingericht. Hierin kwam een beperkte groep directeurs van maatschappelijke organisaties en DG's van verschillende departementen onder leiding van de OFL-voorzitter tweewekelijks bijeen. Deze intensieve manier van samenwerken, gecombineerd met gezamenlijke joint-factfinding en het gezamenlijk benaderen van kennisinstellingen, droeg bij aan een breed gedragen onderhandelaarsakkoord. Maatschappelijke organisaties waardeerden de intensieve betrokkenheid van de departementen die gezamenlijk optrokken.

Onderdeel van het proces was een gezamenlijke evaluatie van de samenwerking. De inzichten hieruit zijn door OFL-voorzitter Jacques Wallage gebruikt bij het uitbrengen van het governanceadvies over uitvoering van de afspraken in het akkoord.

Les: Reflecteer tijdens en na de uitvoering van je project met je stakeholders op de samenwerking en de inzichten daaruit. Dan ben je bewust samen aan het leren en bekijken de lessen beter.



3.3. Competenties ambtenaren

Participatie is een vak. Het is niet iets dat je er 'even bij doet'. Het maakt integraal onderdeel uit van je procesplanning en is bij voorkeur afgestemd met de betrokken stakeholders.



Competenties moeten passen bij de rol van de beleidsmedewerker

Een goed participatieproces vraagt veel van de inzet van beleidsmedewerkers. Bovendien zijn de vaardigheden die een beleidsmedewerker daarvoor nodig heeft, anders dan voorheen. Van oudsher werden beleidsmedewerkers geworven op basis van hun inhoudelijke vakkennis. Daarbij zijn vaardigheden gekomen die helpen in een goed contact met participerende organisaties en bewoners. Ieder heeft daarin zijn eigen sterke en zwakke kanten. Voor een succesvolle participatie is het daarom belangrijk dat beleidsmakers een rol hebben die bij hen past.

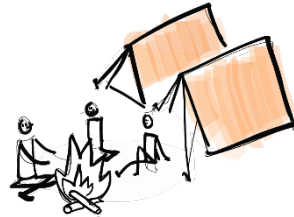
Het lijkt een detail, maar werd genoemd door een stakeholder van het Deltaprogramma: beleidsmedewerkers gebruiken soms onbegrijpelijke taal. Vermijd daarom jargon en laat het woordgebruik aansluiten bij de doelgroep.

Les: Gebruik begrijpelijke taal die aansluit bij het kennis- en ervaringsniveau van de participanten.

Bij het Kustpact zaten beleidsmedewerkers 'op hun handen', zoals ze zelf zeggen. Zij faciliteerden het proces van gezamenlijke agendasetting en samen geformuleerde onderzoeksopdrachten. Hierdoor was er ruimte voor mede-eigenaarschap bij de maatschappelijke organisaties. Er werd geïnvesteerd in het verkennen van elkaars belangen en meegedacht over het betrekken van ieders achterban. Op verzoek gingen de beleidsmedewerkers ook naar regiobijeenkomsten om daar lokale bestuurders te informeren over het proces en de uitkomsten. Zij namen en kregen de tijd om alle betrokkenen te informeren.

De regio-coördinatoren binnen Beter Benutten probeerden onderdeel te worden van de regionale projectuitvoeringsorganisaties. Dit ging in de ene regio beter dan in de andere. Men stak veel tijd in het opbouwen van een netwerk en investeerde in persoonlijke relaties met de vertegenwoordigers uit de regio. Ook door samen 'een biertje te drinken' en elkaar echt te leren kennen. Deze aanpak wierp zijn vruchten af. Op momenten dat het spannend werd wisten ze elkaar tijdig te vinden voor goede oplossingen.

Les: Investeren in persoonlijke relaties met stakeholders is van groot belang. Een goede relatie helpt op momenten waarop het in de uitvoering van je project spannend wordt.



De aanwezigheid van beleidsmedewerkers bij de bewonersavonden rondom Schiphol werd zeer gewaardeerd. Dit gold ook voor beleidsmedewerkers en directeuren bij de eerdere luchtvaartgesprekken over de toekomst van de luchtvaart in Nederland. De bewonersavonden boden een open setting, waarin er voor iedereen ruimte was om zich uit te spreken. Hierdoor voelde een aantal bewoners zich eindelijk gehoord.

Les: Voor participanten is het belangrijk dat hun verhaal gehoord wordt. Luisteren naar participanten doet er echt toe.

Context bepalend voor succes

Een participatieproces kan nog zo zorgvuldig zijn uitgevoerd, toch kan het gebeuren dat er omstandigheden zijn die leiden tot verrassing. Des te belangrijker is het dat beleidsmedewerkers de context van het participatieproces goed kennen.

Tussen 2017 en 2019 liepen er verschillende participatieprojecten op het gebied van Luchtvaart. Via luchtvaartgesprekken in het hele land spraken beleidsmakers met stakeholders over de toekomst van de luchtvaart in Nederland. Daarnaast spraken beleidsmakers met een specifieke groep stakeholders over de toekomst van Schiphol. Ook de opening van Lelystad Airport was onderwerp van gesprek. Deze trajecten liepen parallel. Hierdoor was het voor inwoners vaak niet helder in welk kader ze werden benaderd. Bij het verschijnen van de kamerbrief 'Schiphol, over de toekomst van de luchtvaart in Nederland' ontstond er veel commotie in de media. Dit werd wellicht mede door de onduidelijkheid over de participatietrajecten veroorzaakt. Omwonenden, al dan niet vertegenwoordigd in nieuwe belangengroepen, lieten via (sociale) media weten verrast te zijn. Onvrede over het ene traject had effect op het andere.

Les: Wat in de ogen van beleidsmakers meerdere participatietrajecten zijn, kan in de ogen van participanten bij elkaar horen. Dat kan tot onbegrip leiden. Maak duidelijk welke trajecten er zijn, hoe ze zich tot elkaar verhouden en in welk traject je op het betreffende moment de participatie vormgeeft.

Er is al veel gepubliceerd over het Kustpact en de wijze waarop het proces startte. Eind 2015 verscheen een persbericht over decentralisatie van besluitvorming. Hierin stond te lezen dat meer bebouwing langs de kust mogelijk zou worden. Hierop 'ontplofte' de sociale media. De commotie was mede te wijten aan een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Beleidsmakers hadden de stakeholders tijdens het kerstreces niet van de meest recente informatie voorzien en Natuurmonumenten activeerde daarop haar (potentiële) leden.



Dit leidde bij de betrokken beleidsmedewerkers tot het inzicht dat het erg belangrijk is om zicht te hebben op emoties in de samenleving en de rol van sociale media hierbij.

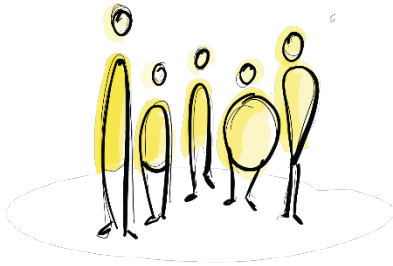
Les: Berichten die je naar buiten brengt, kunnen emoties losmaken bij stakeholders. Sociale media kunnen daarbij een rol spelen. Houd sociale media in de gaten. Laat je adviseren door deskundigen over het omgaan met sociale media. En zorg voor volledige koppeling in de tijd tussen een persbericht en de onderliggende informatie, ook als die informatie niet actueel (meer) is.



4. Functioneren stakeholders

Tijdens verschillende gesprekken in ons leertraject kwam gedrag van stakeholders aan de orde dat een groot effect heeft op het succes van een participatieproces. Dit gedrag en het effect ervan heeft te maken met ongelijksoortigheid van partijen en verschillen in representativiteit onder stakeholders. Deze factoren beschrijven we hier, omdat het van belang is dat beleidsmedewerkers ze herkennen. De beschrijvingen hebben we voorzien van verschillende lessen in participatie.

4.1. Ongelijksoortigheid stakeholders



'De stakeholder' bestaat niet. Het is een ongelijksoortige groep die bestaat uit (al dan niet georganiseerde groepen) inwoners, maatschappelijke organisaties, zoals belangenbehartigers en bedrijven of andere organisaties. Het is van belang de ongelijksoortigheid te onderkennen om ervoor te kunnen zorgen dat ieder als volwaardig gesprekspartner kan meedoen.

Zoals bij de klankbordgroep Luchtvaartnota aan de orde kwam, kan dit leiden tot het besluit vertegenwoordigers van bewoners, die vrijwillig participeren, te betalen om mee te doen of tenminste een vergoeding te verstrekken voor hun reis- en onkosten. Het kan ook betekenen dat participanten opgeleid worden of extra informatie krijgen, aangezien een van de uitgangspunten voor goede participatie is dat allen over hetzelfde informatieniveau moeten beschikken. De gezamenlijke joint-factfinding bij het Kustpact en het Noordzeeakkoord zijn hier voorbeelden van. Daarnaast kunnen er experts worden ingezet om participanten te ondersteunen. Het Noordzeeakkoord maakte gebruik van een wetenschappelijke commissie. Bij Beter Benutten waren er teams beschikbaar met experts op het gebied van gedragsbeïnvloeding, monitoring en evaluatie. Deze groep consultants kon kosteloos worden ingeschakeld door de regionale uitvoeringsorganisaties bij het uitwerken van hun maatregelenpakketten.

Les: participanten kunnen ondersteuning nodig hebben om hun rol goed te vervullen. Denk aan een onkostenvergoeding of de inzet van experts om kennis in te brengen. Welke ondersteuning nodig is, verschilt per participant en situatie. Ga daarover in gesprek.

Een ander aspect om rekening mee te houden is de motivatie van stakeholders om te participeren. Komen ze om te onderhandelen, zoals bij het Noordzeeakkoord? Komen ze om elkaars standpunten te leren kennen en te onderzoeken waar gemeenschappelijkheid en verschillen zitten, zoals in de eerste fase van het Deltaprogramma? Of komen ze om zich te laten informeren en even bij te praten, zoals in de latere fase van het Deltaprogramma?

Bij de start van het proces met de klankbordgroep Luchtvaartnota is het doel van klankbordgroep expliciet vastgesteld: van tijd tot tijd reflecteren op producten waar het team van de Luchtvaartnota aan werkt. Denk aan het projectplan, de dilemma's/opgaven en de beleidskeuzes/maatregelen. En er is gemeld dat 'er nadrukkelijk niet om uw commitment/instemming wordt gevraagd op producten'. Ook de rol van de klankbordgroep werd



nauwkeurig beschreven: 'De klankbordgroep helpt het Ministerie om, naast het brede ingerichte participatietraject met luchtvaartgesprekken, rekenschap te geven van maatschappelijke belangen in de voorbereiding van besluitvorming. De klankbordgroep kan daarnaast ook bijdragen aan bredere 'joint-factfinding' in het Luchtvaartdossier.'

Ondanks deze heldere omschrijvingen bleek gaandeweg toch dat een aantal deelnemers dacht dat er meer invloed uitgeoefend kon worden. Het is daarom belangrijk om hierover heldere afspraken te (blijven) maken en deze van tijd tot tijd te herbevestigen. Dat gold in dit proces des te meer doordat een aantal organisaties met wisselende vertegenwoordigers werkte, waardoor het lastig was om continuïteit van gedeelde uitgangspunten te borgen.

Les: Redenen van participanten om te participeren zijn uiteenlopend. Het helpt om daar inzicht in te hebben, bijvoorbeeld gewoon door daarnaar te vragen en daar vervolgens rekening mee te houden.

4.2. Representativiteit

De laatste jaren is al veel geschreven en gesproken over de mate waarin koepelorganisaties hun achterban al dan niet vertegenwoordigen. Ook in dit leerproces kwam dat aspect aan de orde.

Toen bij het verschijnen van het concept-Kustpact bleek dat de RECRON niet alle horecabedrijven vertegenwoordigde, ontstond er commotie binnen verschillende gemeenten. Ook bleken verschillende partijen meerdere rollen te hebben of verschillende belangen te behartigen. De ANWB vertegenwoordigde zowel het belang van ondernemers in de recreatiesector, als het belang van vakantiegangers die rust, maar ook vertier zoeken. Bovendien was niet altijd helder of een gemeenteraadslid aan tafel zat als raadslid of als horecaondernemer. Of beide? Dit alles had invloed op de voortgang tijdens het overleg, waardoor extra bijeenkomsten nodig waren om alle belanghebbenden vertegenwoordigd te krijgen. Gelukkig was er politiek en bestuurlijk commitment en ging kwaliteit boven tijddruk.



Over de ontwikkeling van Schiphol is jarenlang overleg gevoerd met de Omgevingsraad Schiphol (ORS), waarin onder meer bewonersvertegenwoordigers zitting hebben. Deze zijn gekozen via kiesmannen, met 2 vertegenwoordigers per baan. Het belang van de bewonersvertegenwoordigers in de ORS spitst zich vooral toe op de hindersituatie in de leefomgeving. Daarnaast zijn er ook groepen die niet zo snel bereikt worden, maar wel een mening hebben en mogelijk ook andere belangen zouden kunnen vertegenwoordigen (werkgelegenheid, internationale mobiliteit). Deze 'silent majority' moet ook betrokken worden



om een evenwichtig beeld te krijgen van wat er leeft. In de praktijk blijkt deze groep moeilijk bereikbaar, ondanks continue pogingen van het omgevingsteam.

Bij het Noordzeeoverleg representeerden de vertegenwoordigers van de visserij ook veel verschillende achterbannen, met uiteenlopende en soms zelfs tegenstrijdige belangen. In de ORS, het Noordzeeoverleg en elders, maakt onduidelijkheid over vertegenwoordiging en representativiteit het voeren van onderhandelingen lastig.

Les: Ook al representeert een organisatie formeel het belang van de gehele achterban, dan nog kunnen deelbelangen uit de achterban onderbelicht blijven. Voor evenwichtige participatie zijn ook de onderwerpen en deelbelangen relevant die niet vanzelf komen bovendrijven. Check bij participerende organisaties welke (deel)belangen zij vertegenwoordigen.



4.3. Gedrag stakeholders

Hieronder beschrijven we een aantal gedragingen van stakeholders uit de geselecteerde projecten, die van invloed zijn op de onderlinge relaties en daarmee het succes van een participatieproces. We willen hiermee niet de indruk wekken dat stakeholders 'maar wat doen'. Integendeel. Bij de bestudeerde projecten werd duidelijk dat goed participeren heel wat vraagt van de stakeholders. Veelal gaat het om professionele bedrijven en organisaties. Partijen die vanuit hun eigen doelstelling en werkzaamheden een bijdrage leveren aan de publieke zaak. Zij moeten samenwerken met de overheid die vanwege de verschillende departementen en overheidslagen zelf een complexe samenwerkingspartner is. Daarnaast kan het ook gaan om betrokken burgers, vrijwilligers die met zelf verworven expertise in eigen tijd en vaak op eigen kosten een bijdrage leveren.

Onzichtbare factoren bepalen gedrag van stakeholders

Zo divers als de overheid is, zo divers zijn ook de stakeholders. Hieronder geven we nog een aantal voorbeelden waarin deze diversiteit doorwerkt in de interactie.

Het lekken naar de pers, zoals in het proces met de klankbordgroep Luchtvaartnota gebeurde, zet de onderlinge verhoudingen op scherp. Niet alleen richting departement, maar ook tussen de stakeholders onderling. Dit had tot gevolg dat een aantal betrokkenen niet meer vrijuit durfde te spreken. Afspraken over geheimhouding en de voorwaarden waaronder stukken wel gedeeld kunnen worden, zijn belangrijk. Zulke afspraken kunnen een loyaliteitsconflict opleveren: aan de ene kant gebonden zijn aan geheimhouding en aan de andere kant de achterban willen informeren. De procesbewaker moet een afweging maken tussen striktere geheimhouding of meer openheid waardoor er meer informatie tussentijds naar buiten kan komen. In het algemeen geldt dat informatie publiek toegankelijk moet zijn, tenzij zwaarwegende overwegingen zich daartegen verzetten.

Een aantal deelnemers in de klankbordgroep Luchtvaartnota gaf aan niet meer te willen deelnemen als de afspraken over geheimhouding strakker zouden worden. Hieruit blijkt hoe lastig het onderwerp is.

Een ander relevant aspect is de mate waarin deelnemers aan participatietrajecten de doelstellingen en de overeengekomen aanpak onderschrijven en zich daaraan houden. Zo bleken regionale bestuurders bij Beter Benutten toch nog veelal gericht op infrastructurele maatregelen. Een deel van het pakket met maatregelen dat voor cofinanciering werd ingediend, bestond uit infra-maatregelen 'die al op de plank lagen'. Soms ontbrak de kennis of de wil voor vernieuwing of was er onvoldoende capaciteit beschikbaar voor een pakket aan integrale maatregelen medegericht op bijvoorbeeld gedragsbeïnvloeding. Dit leidde tot veel voorstellen buiten de kaders van het traject, waardoor de medewerkers vanuit IenW zich gedwongen zagen om een toetsende rol te nemen, terwijl de inzet was om gezamenlijk na te denken over oplossingen. Dit had tot gevolg dat de spelregels gaandeweg werden aangescherpt. Een ontwikkeling die we het liefst willen voorkomen.

Bij het Noordzeeakkoord bleek het voor stakeholders die van oorsprong activistisch waren, lastig om mee te doen aan de onderhandelingen. Hoe moesten ze de uitkomst aan hun achterban verkopen? Verspeelden ze door participatie het recht om later tegen de uitkomst te ageren? Dit maakte het voor hen lastig om hun achterban mee te krijgen. Er kan dan worden gekozen voor strategische non-participatie. Het is belangrijk om je ervan bewust te zijn dat dit mechanisme een rol kan spelen als een stakeholder ervoor kiest om niet mee te onderhandelen of zich in een later stadium distantieert van de uitkomsten.





Les: Door je in de rol en positie van stakeholders te verplaatsen, begrijp je soms beter waarom ze doen wat ze doen. Als je bepaalde gedragingen niet begrijpt, kun je er ook naar vragen.

Tijdens de reflectiebijeenkomst met de stakeholders van het Deltaprogramma, merkte een aantal van hen op dat vertegenwoordigers van hun organisaties buiten het overleg in OFL-verband, ook directe contacten hadden met andere personen binnen IenW. En dat zij hun directeurs soms adviseerden het gesprek aan te gaan op hoog ambtelijk of politiek niveau. Het is belangrijk dat de betrokken beleidsmedewerkers zich bewust zijn van deze verschillende relaties en de positie van hun project in het grotere geheel.

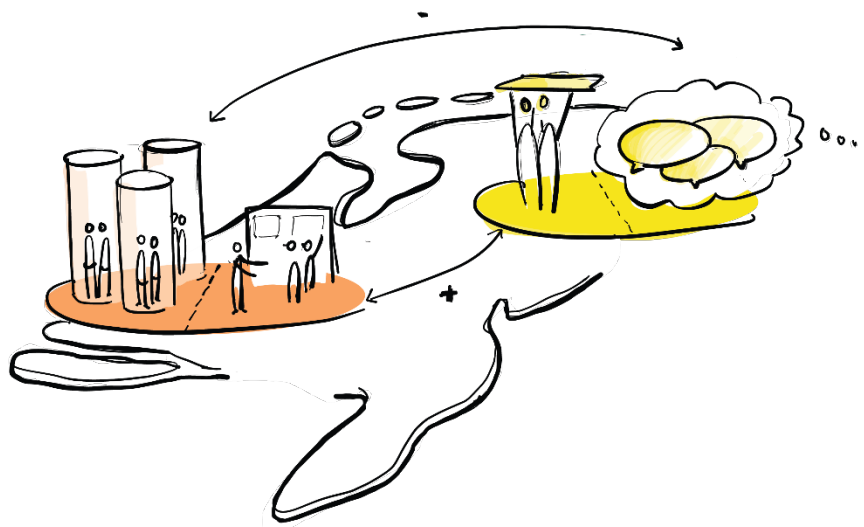


Les: Realiseer je dat zowel jij als de participanten op verschillende borden (moeten) schaken. Als je dit expliciet bespreekt, heb je een beter beeld van de verwachtingen over elkaars rol en betrokkenheid in het gezamenlijke proces.



5. Interactie IenW en stakeholders

Bij de interactie tussen het departement en de stakeholders kunnen drie verschillende fasen in het proces worden onderscheiden. Dit hoofdstuk beschrijft concrete inzichten die zijn opgedaan over deze fasen: voorbereiding en start van het proces, de vormgeving van de bijeenkomsten zelf en tot slot de afronding. De beschrijvingen hebben we voorzien van verschillende lessen in participatie.



5.1. Start van het proces

Een goed begin is het halve werk, zoals ook de Nationale Ombudsman schreef. Vandaar dat de voorbereiding van een proces en heldere communicatie over dat proces en de verwachtingen over en weer, belangrijk zijn om bij stil te staan.

In de ideale situatie betreft de beleidsmedewerker stakeholders al bij het ontwerp van het participatieproces. Vraag je als beleidsmedewerker af: wat wil IenW bereiken met de participatie en welke doelen streven stakeholders na met deelname aan het participatieproces? Is er behoefte aan draagvlak? Is het nuttig gebruik te maken van in de samenleving aanwezige kennis en ervaring? En zo ja, hoe dan? Hoeveel tijd en ruimte is er voor inbreng van de participanten? Op basis van het antwoord op deze vragen maakt de beleidsmedewerker een stakeholderanalyse en ontwerpt een participatieproces. Hierbij bepaalt de medewerker welke rol (uit het NSOB-model) en welk niveau van participatie (welke trede op de participatieladder) passen bij het project. Hieruit volgt een voorstel voor een procesontwerp met planning om te bespreken met de stakeholders. Daar horen ook afspraken over het doel en de wijze van samenwerking bij.

Uit de projecten die we in dit leerproces hebben behandeld, komt een aantal dilemma's naar voren dat een rol speelt bij de start van een proces. Deze dilemma's bespreken we hier met als doel om beleidsmedewerkers zich meer bewust te laten zijn van eventuele dilemma's.



Proces en rolverdeling kan tussentijds wijzigen

Bij Beter Benutten zijn stakeholders in een vroeg stadium betrokken bij het bepalen van het doel en de aanpak van het programma, zoals in het vorige hoofdstuk al werd beschreven. Er werd bewust gekozen voor samenwerken op basis van gelijkwaardigheid (NSOB-model: rechtsboven). Dit zorgde voor gezamenlijk probleem-eigenaarschap en grote betrokkenheid over-en-weer. Tijdens de uitwerking van het proces bleek dat de regio's soms laat op gang kwamen en het lastig vonden om op basis van een brede analyse met gedragsmaatregelen te komen. De medewerkers vanuit het programmateam bij het Rijk zagen zich in een toetsende rol achteraf gedwongen. Er was geen sprake meer van een samenwerkende rol, maar eerder van een rechtmatige of presterende rol (links in het NSO -model). Deze rolwijziging leidde in bepaalde regio's tot verwarring en onvrede. In regio's waarin het bredere gesprek wel tijdig op gang kwam, was daarvan geen sprake.

Bij de klankbordgroep Luchtvaartnota is vooraf helder gecommuniceerd over de afbakening van de rol van de klankbordgroep. Gaandeweg het proces begonnen de verwachtingen uiteen te lopen. Het is belangrijk om tijdens het proces te toetsen of het oorspronkelijk doel en de oorspronkelijke taken nog passend zijn. Op die manier kunnen verwachtingen over en weer gemanaged worden. Door het doel en de taken helder te hebben, wordt voorkomen dat deelnemers het eindresultaat als 'mislukt akkoord' zien.

Bij het Kustpact merkten de betrokken medewerkers van IenW dat het lastig is om de faciliterende rol (NSOB-model rechtsonder) te blijven vervullen. Gedurende het proces werd toch steeds aan de rijksoverheid om regie gevraagd. Door de agendasetting gezamenlijk te blijven doen, lukte het om een gezamenlijk proces te behouden. Toen bleek dat niet alle (juiste) stakeholders aangesloten waren, werd in het Kustpactproces ruimte geboden voor nieuwe partijen. Deze adaptieve aanpak droeg eraan bij dat er een gedragen pact tot stand is gekomen.

Het overleg in OFL-verband over het Deltaprogramma wijzigde in de loop van de tijd van een overleg waarin naar gemeenschappelijkheid wordt gezocht en men gezamenlijk advies geeft op een conceptprogramma, naar een overleg waarin partijen geïnformeerd worden over verschillende programma's. Als gevolg hiervan werd het overleg voor een aantal organisaties minder relevant, waardoor het aantal deelnemers meer dan halveerde. Er werd regelmatig gesproken over het doel en de opzet van het overleg. Omdat de agenda samen met de deelnemers werd bepaald, bleef het overleg voldoen aan hun wensen.

Les: Voor het succes van participatie is niet alleen de inhoud van belang, maar ook het proces. Het komt de samenwerking tussen beleidsmakers en stakeholders ten goede om gedurende het participatieproces met elkaar in gesprek te blijven over het proces en alert te zijn op signalen van stakeholders. Soms is het nodig om het proces en/of de rolverdeling tussentijds aan te passen.

5.2. Vormgeving bijeenkomst(en)

Veel van de deelnemers aan de besproken projecten maakten opmerkingen over de vormgeving van bijeenkomsten. Het ging dan bijvoorbeeld over de locatie, de werkvorm en de catering. Het lijken heel basale elementen en misschien zijn ze juist daarom zo belangrijk. Ook in de ogen van de deelnemers dragen zij mede bij aan het succes van de bijeenkomst. Een goede vormgeving van een bijeenkomst geldt als een randvoorwaarde voor succes. Het gesprek of de bijeenkomst kan inhoudelijk nog zo goed zijn, als er iets schort aan deze randvoorwaarden, heeft dat een negatief effect op het proces zelf. Ook afspraken over geheimhouding, agendasetting en informatievoorziening spelen een belangrijke rol bij de tevredenheid van deelnemers over de participatie. Hieronder staat een aantal aandachtspunten dat in de besproken projecten naar voren kwam.



Keuze van voorzitter

Bij zowel het Deltaprogramma als de klankbordgroep Luchtvaartnota werd het belang van een onafhankelijke voorzitter genoemd. Deze zorgde voor rust, ruimte voor reflectie en een sfeer waarbinnen de deelnemers zich gelijkwaardig behandeld voelden. Er was waardering voor de inzet van onafhankelijke gespreksleiders bij de luchtvaartgesprekken en men vond het fijn om de tijd en ruimte te krijgen voor hun verhaal. Sommige deelnemers voelden zich eindelijk gehoord, ook omdat er managers en directeuren vanuit IenW aan tafel zaten om te luisteren.

Les: De keuze voor een voorzitter en de vormgeving van een bijeenkomst kan het verschil maken voor het al dan niet slagen van die bijeenkomst. Deze aspecten verdienen de volle aandacht. Ook details doen ertoe.

Informatievoorziening

Het is belangrijk om de stukken voor een bijeenkomst tijdig aan de deelnemers te sturen, zodat zij de stukken vooraf met hun achterban kunnen afstemmen. Daar begint het mee.

Bij het Noordzeeakkoord en het Kustpact werd de agenda van het overleg gezamenlijk bepaald. Dit droeg bij aan mede-eigenaarschap van alle betrokken partijen. Ook werd er in deze projecten veel aandacht besteed aan joint-factfinding. Deelnemers informeerden elkaar over inhoudelijke feiten, maar ook over onderliggende waarden en belangen. Bij het Noordzeeakkoord formuleerden de deelnemers gezamenlijk opdrachten aan wetenschappers. Bij de Klankbordgroep Luchtvaartnota was er ontevredenheid over het feit dat niet alle deelnemers invloed konden uitoefenen op de opdrachten voor onderzoek, waardoor het krimpscenario voor Schiphol niet werd onderzocht. Dit toont nog eens het belang aan van duidelijkheid vooraf over de kaders van het participatietraject.

Het lijkt een detail, maar de communicatieve kwaliteiten van experts tijdens een bijeenkomst zijn echt relevant: neem de tijd om degene die een presentatie komt houden goed te brieven en durf ook mensen om vervanging te vragen bij twijfel over de wijze waarop zij een boodschap kunnen overbrengen. Lange en saaie presentaties door iemand die zich niet in de ontvanger heeft verdiept, komen helaas nog veel voor.

Maak afspraken over de verslaglegging: worden alleen besluiten genoteerd, of wenst men een verslag waarin individuele bijdragen van deelnemers zijn te herleiden? Afspraken over geheimhouding zijn ook belangrijk, zoals we in hoofdstuk 4 zagen.

Les: Zorg ervoor dat participanten de stukken voor een bijeenkomst op tijd hebben zodat zij zich goed kunnen voorbereiden en hun eventuele achterban kunnen raadplegen. Zorg ook dat er niet te veel tijd zit tussen een bijeenkomst en het versturen van een verslag.

Locatie en catering

Betrokkenen bij het Kustpact noemen een prettige locatie met goede catering een belangrijk aspect voor een goed overleg. Het feit dat de beleidsmedewerkers regelmatig afreisden naar locaties van de partijen zelf, werd ook zeer gewaardeerd. Bij de klankbordgroep Luchtvaartnota benadrukten deelnemers het belang van een ruime zaal: een aantal overleggen vond plaats aan zo'n lange tafel, dat men elkaar niet goed kon horen en zien. En ruim ook tijd in voor (coronaproef) informeel contact: dit draagt bij aan wederzijds vertrouwen, zoals we bij Beter Benutten zagen.

Les: Organiseer bijeenkomsten op locatie bij de participanten. "Kom uit de Haagse toren".



Werkvormen

Denk na over de inzet van werkvormen, afhankelijk van het doel van de bijeenkomst en de samenstelling van de groep. Wissel bijvoorbeeld plenair overleg af met het werken in subgroepen. De leden van de klankbordgroep Luchtvaartnota waren het meest enthousiast over een carrousel, waarin men in kleine groepjes over verschillende onderwerpen kon spreken. Bij het Kustpact werd eerst tijd ingeruimd om emoties te uiten, waarna men ruimte had om de inhoud in te gaan.

Nu men vanwege COVID-19 steeds meer ervaring opdoet met digitaal overleg, moet ook deze manier van overleg meegenomen worden bij het afwegen welke vormgeving van een bijeenkomst het meest effectief is. Het OFL merkte dat bij de digitale consultatie over de geborgde zetels in waterschapsbesturen binnen 3 weken wel 350 reacties binnenkwamen. Dit is een effectieve manier om in korte tijd antwoord te verkrijgen op een beperkt aantal vragen. In dit geval werd de digitale consultatie gecombineerd met gesprekken met sleutelorganisaties om meer diepgang te verkrijgen.

Les: Het organiseren van een digitale bijeenkomst kan eraan bijdragen dat er in korte tijd veel mensen reageren.

5.3. Afronding proces

Het komt vaak voor dat stakeholders hebben geparticipeerd, een verslag ontvangen van een bijeenkomst en daarna niet meer horen wat er met hun inbreng is gedaan. Er volgt dan een besluitvormingsproces binnen het departement of in de Tweede Kamer. Dit duurt vaak lang, waardoor de beleidsmedewerkers vergeten om de betrokkenen in het proces te informeren over de uitkomst. Dit is funest voor de betrokkenheid van participanten, geeft mogelijk ten onrechte de indruk dat er 'niets gebeurt' en kan ervoor zorgen dat men in een vervolg niet meer meedoet. Blijf daarom regelmatig informeren, ook als de mededeling is dat er niet zoveel nieuws te melden valt.



Zorgvuldige afronding kost aandacht en tijd

Het is belangrijk om het einde van een (fase in een) participatieproces te markeren. Dit kan door reflectie in te bouwen en terug te kijken op de samenwerking, zoals gebeurde bij de klankbordgroep Luchtvaartnota. Een aantal stakeholders vond het lastig om voor het verschijnen van de Luchtvaartnota hun oordeel te geven over het proces: zij wilden eerst zien in welke mate hun inbreng terugkwam in de nota die aan de Tweede Kamer werd gestuurd. Het is dus van belang om ook na het versturen van het definitieve product in contact te blijven met de stakeholders. En het gesprek te voeren over de wijze waarop hun inbreng uiteindelijk een plek heeft gekregen in het product en als dit niet zo is, waarom dit het geval is.



Een participatieproces is niet afgelopen na een of meer bijeenkomst(en). Dit vraagt aandacht voor een afsluiting van het proces en daarna voor terugkoppeling over het politieke vervolg van het proces.

Les: Blijf tot en met de besluitvorming in contact met stakeholders en informeer hen over de manier waarop hun inbreng al dan niet is meegenomen in de (politieke) besluitvorming en waarom.

Bij het Deltaprogramma staat de wijze van samenwerking regelmatig op de agenda. Daar bespreekt men of de wijze van samenwerking nog past bij de fase waarin het proces zich bevindt. Dit geeft zowel de Staf deltacommissaris als de betrokken stakeholders de mogelijkheid om per fase afspraken te maken over een passende manier van samenwerken. Zo sluit men min of meer onbewust verschillende fases af. Deze gesprekken zijn ook van belang om te toetsen of de aanpak nog past bij de verwachtingen en om expliciet afspraken te maken over het vervolgproces.

Het verschijnen van het definitieve Kustpact werd met alle betrokkenen gevierd, waarmee gezamenlijkheid werd benadrukt en men een goede basis legde voor het vervolgtraject. Het vieren van het resultaat en het benadrukken van de gezamenlijkheid is belangrijk omdat in het vervolg de uitvoering grotendeels weer decentraal plaatsvindt, waarbij partijen opnieuw onderdeel worden van processen met verschillende planning en dynamiek.

Les: Zorg voor (feestelijke) gezamenlijke afronding van je participatieproces en bouw daarbij momenten voor reflectie en samen leren in. Maak terugkoppeling aan participanten, afronding en overdracht expliciet onderdeel van de participatieaanpak in je project.



6. Conclusies en aanbevelingen

De keuze om dit onderzoek te gieten in de vorm van een leerproces sloeg de spijker op zijn kop. Het is makkelijk om tijd vrij te maken voor interviews en gesprekken over participatie, maar daadwerkelijk participeren in een leertraject en zelfs open het gesprek aangaan met de stakeholders van de trajecten, was voor velen een brug te ver.

Het woord dat het meest gehoord werd tijdens de gesprekken met beleidsmedewerkers is het woord "echt" als in "je zou echt moeten..." alsof participatie wel naar de letter, maar niet naar de geest wordt toegepast. Dit is voor ons reden tot zorg.

Uit het traject kwam naar voren dat er uit participatietrajecten niet alleen lessen te trekken zijn voor beleidsmedewerkers -zie hiervoor de tips in de vorige hoofdstukken- maar ook dat er conclusies aan te verbinden zijn voor de leiding van het departement.

6.1. Conclusie

Er is een groot verschil tussen de wijze waarop het ministerie in de regio werkt met stakeholders om te komen tot uitvoering van beleid en projecten en de wijze waarop 'in de toren' daadwerkelijk ruimte is voor participatie in de beleidsvoorbereiding. Participatie is ondergebracht in een aparte directie, maar zou onderdeel moeten zijn van het primaire werkproces binnen het departement.

De eerste stappen naar integratie van participatie in beleid zijn gezet door het inrichten van een directie participatie, maar het ontbreekt aan een daadwerkelijke verankering in management-, beleids- en HR-processen. Dit is wezenlijk om de beleidsmedewerkers in het veld te ondersteunen en om te werken aan de open cultuur, die nodig is om de hedendaagse opgaven tegemoet te treden.

6.2. Aanbevelingen

1. Voer in de Bestuursraad het gesprek over de wenselijkheid van participatie

Er zijn vele redenen om serieus aan de slag te gaan met participatie. Toch blijkt de dagelijkse Haagse context niet altijd bevorderlijk voor participatie. De politieke en bestuurlijke context waarbinnen medewerkers van IenW hun werk moeten doen, is sterk bepalend voor het succes van de participatie. Uit de gesprekken kwam naar voren dat beleidsmedewerkers geregeld de indruk hebben dat hun leidinggevendens participatie minder belangrijk vinden dan het beantwoorden van Kamervragen. Bespreek als Bestuursraad de positie die participatie moet hebben in het beleidsproces. Draag als management het belang van participatie uit en zet het op de agenda.



2. Voer het gesprek met de bewindspersonen

Bespreek het onderwerp participatie met de bewindspersonen. Politieke ruimte en betrokkenheid zijn essentieel voor een participatieproces. Bespreek aan de voorkant in welke mate bewindspersonen betrokken kunnen en willen zijn in specifieke trajecten. Soms is er geen ruimte voor participatie, bijvoorbeeld vanwege afspraken in het regeerakkoord. Wees hier helder over naar elkaar, dan kunnen beleidsmedewerkers er ook duidelijk over zijn naar stakeholders. Begin niet aan participatie als er geen politieke ruimte is.

3. Betrek het middenmanagement

De druk van Kamervragen en politieke verantwoording is groot. Het middenmanagement jongleert dagelijks met verzoeken, druk en capaciteit. Zorg dat er rust en ruimte is voor het goede gesprek en zorgvuldige beleidstrajecten. Zorg dat participatie aan de orde komt in het afdelingsoverleg. Investeer evt. per DG in een omgevingsmanager, die de participatie coördineert en het netwerk up to date houdt.

4. Integreer participatie in de beleidsprocessen.

Zaken die belangrijk zijn moeten zichtbaar zijn in de cultuur. Daartoe moeten ze verankerd zijn in de processen. Benoem participatie expliciet als onderdeel bij de opdrachtverlening, benoem participatie als apart kopje in notities en beleidsdocumenten. Maak ruimte voor een gedegen plan van aanpak, waar participatie een onderdeel van is.

5. Maak participatie onderdeel van het HR-beleid

Naast vakinhoudelijke kwaliteiten zijn contactuele kwaliteiten van belang voor beleidsmedewerkers als regisseur van processen met stakeholders. In het functieprofiel van beleidsmedewerker dient dit tot uiting te komen, evenals in de functionerings- en beoordelingsgesprekken.

6. Investeer in de kwaliteit van de beleidsmedewerkers: bevorder een leercultuur.

Uit gesprekken kwam naar voren dat er weinig ruimte is voor cursussen en leren. Er wordt weinig bij elkaar in de keuken gekeken en daadwerkelijk over elkaars beleidstraject gesproken (anders dan inhoudelijk). Laat beleidsmedewerkers meelopen met voorbeeldprojecten zoals bij Rijkswaterstaat. Organiseer Communities of Practice en zorg dat deze ondersteund worden door de omgevingsmanager per DG of de directie Participatie.



Bijlage 1 Opzet leerproces en geselecteerde cases

Opzet leerproces

Het leerproces bestond uit drie fases: startfase, reflectiefase en analyse en rapportage. Hieronder geven we een korte toelichting op de invulling van deze drie fases.

1. Start

Interviews OFL-voorzitters

Het proces begon met een viertal interviews dat OFL-voorzitter Buijs heeft gehouden met de andere OFL-voorzitters: Biesheuvel, Cohen, Stikker en Wallage. Doel van de interviews was om hen te vragen naar hun ervaring met participatie in het algemeen en hun visie vanuit hun rol als OFL-voorzitter op de participatie door IenW in het bijzonder.

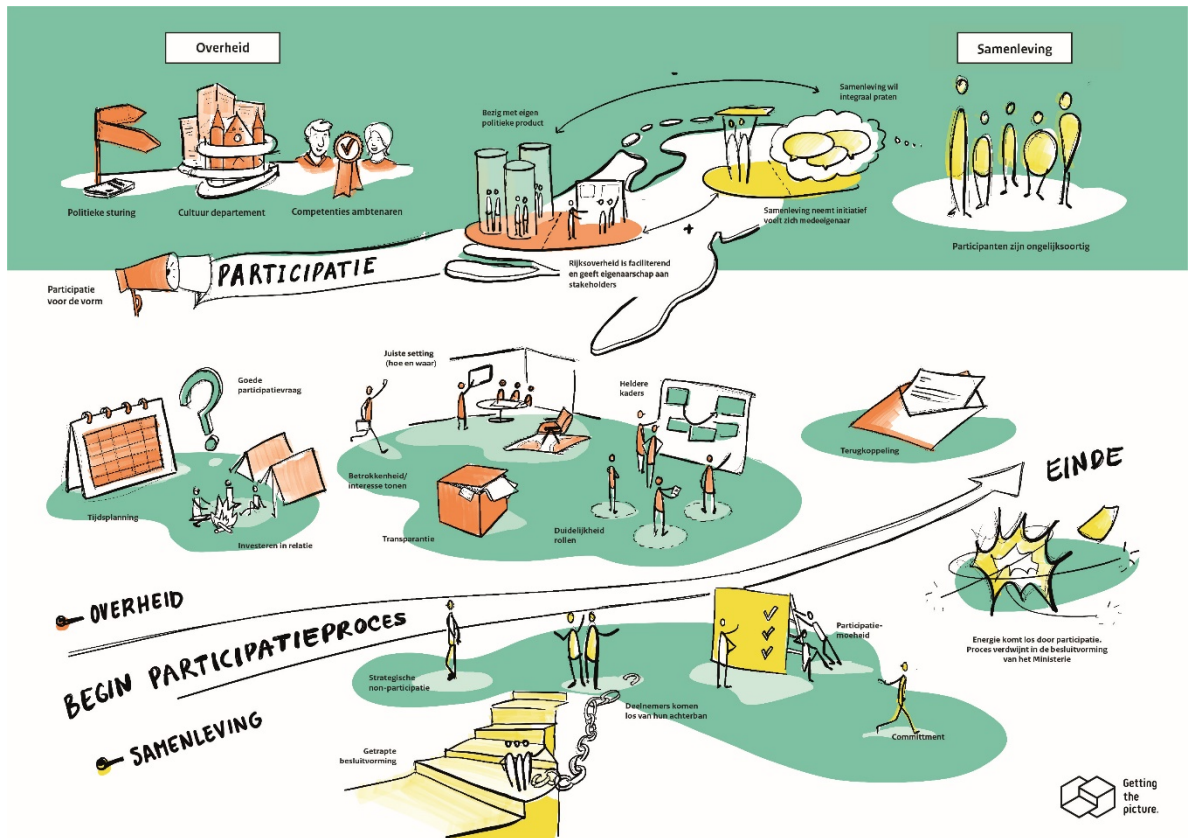
Deskresearch

Na deze interviews heeft OFL-voorzitter Buijs met een vertegenwoordiging van het OFL-secretariaat een aantal rapporten en artikelen⁷ over participatie bestudeerd met als doel om relevante succesfactoren in beeld te brengen.

Opstelling en verrijking praatplaat

Op basis van deze studie en de interviews, is een 'praatplaat' opgesteld, met daarin de relevante factoren voor IenW, de samenleving en de interactie tussen beiden. De 'praatplaat' is vervolgens gebruikt voor drie diepte-interviews met beleidsmedewerkers die betrokken zijn (geweest) bij het Kustpact, Beter Benutten en de ontwikkelingen rondom Schiphol. Deze interviews gaven kleur aan de factoren in de drie IenW-projecten.

⁷ Bestudeerd zijn onder andere: Casestudy NOVI en Casestudy Beter Benutten (2018), Omgaan met ongeschreven regels (Herold, 2017), Essay Kustpact (NSOB, 2018), Eindonderzoek evaluatie Code Maatschappelijke Participatie in MIRT projecten (KWINK, 2017), aanbevelingen OFL-werkconferentie (OFL, 2018), Rapport Evaluatie Deltawet (OFL, 2016), Groter denken, kleiner doen (Tjeenk Willink 2019).



2. Reflectie

Reflectiebijeenkomsten: leren van anderen

In oktober 2019 kwamen bijna 20 beleidsmedewerkers vanuit de hele IenW-organisatie samen om de vertaalslag te maken van succes- en faalfactoren bij participatie, naar hun eigen werk. De beleidsmedewerkers waren uitgenodigd omdat zij binnen IenW werken aan omvangrijke projecten⁸ waarin participatie een belangrijke rol speelt. Het betreft een groep ervaren beleidsmedewerkers die openstaat voor participatie en het leren daarover.

In een interactieve bijeenkomst, waaraan ook Dg DGMI Roald Lapperre deelnam, werden naar aanleiding van de drie bestudeerde projecten inzichten over de eigen werkwijze geformuleerd. Elke medewerker presenteerde aan het einde van de sessie wat hij of zij had geleerd en wat hij of zij op korte termijn anders wilde gaan doen.

Na deze startbijeenkomst kregen de betrokken beleidsmedewerkers de gelegenheid om onder begeleiding van het OFL een reflectiebijeenkomst te houden samen met hun stakeholders. Doel hiervan was om samen te leren en om op basis van de gezamenlijke inzichten afspraken te maken over de samenwerking in het vervolg. De plv. directeur Luchtvaart en de plv. directeur van de Staf Deltacommissie toonden interesse in een reflectiebijeenkomst met hun stakeholders. Een beschrijving van de reflectiesessies over deze IenW-programma's vindt u in de volgende paragraaf.

⁸ De beleidsmedewerkers werken onder andere aan: Luchtvaartnota, Milieuvisie, MIRT-verkenningen, vrachtwagenheffing, programma fiets, Nationaal Waterprogramma, Integraal Rivierenmanagement en het Deltaprogramma.



Het was de bedoeling om nog twee reflectiebijeenkomsten te organiseren voor beleidsmedewerker en hun stakeholders. Om diverse redenen bleek het niet mogelijk om meer dossiers te vinden voor reflectie. In een aantal gevallen voelde bevroegde beleidsmedewerkers geen ruimte of noodzaak om samen met stakeholders te reflecteren op de samenwerking. In andere dossiers wilden stakeholders er geen tijd voor vrijmaken, 'de samenwerking was toch prima zo?' Er waren ook dossiers waarin men nog niet genoeg had samengewerkt met stakeholders om te reflecteren of waarbij men zo diep bij een gevoelig proces betrokken was, dat men het niet passend vond om te reflecteren. Per saldo leverde dit dus twee dossiers op voor gezamenlijke reflectie.

3. Analyse en rapportage

Analysebijeenkomst met beleidsmedewerkers

Medio juni 2020 is het conceptrapport besproken met beleidsmedewerkers die een rol hebben gespeeld in de reflectiefase. Tijdens deze bijeenkomsten waren ze in de gelegenheid om de beschreven lessen toe te passen op hun eigen werk en om daarover met elkaar het gesprek aan te gaan. De in paragraaf 1.1 opgenomen extra leervragen zijn ook besproken.

Analysebijeenkomst betrokken stakeholders

Medio juni 2020 zijn ook de stakeholders van de Luchtvaartnota en het Deltaprogramma uitgenodigd om op het conceptrapport te reageren en hun aanbevelingen te geven voor IenW en de stakeholders. In een videovergadering konden zijn hun reactie toelichten.

Rapportage

Uiteindelijk zijn de resultaten van alle hierboven beschreven activiteiten door het OFL-secretariaat en voorzitter Buijs verwerkt tot dit rapport.

Toelichting besproken projecten

Voor het leerproces zijn diverse projecten geselecteerd. Het betreft: het Kustpact, Beter Benutten, de ontwikkeling van Schiphol, het tot stand komen van de Luchtvaartnota en het Deltaprogramma.

Voor het Kustpact en Beter Benutten is gekozen omdat dit projecten zijn die inzicht geven in de wijze waarop IenW ervoor kiest om een nieuwe rol te vervullen. Bij Beter Benutten was er sprake van samenwerking met stakeholders op basis van gelijkwaardigheid en bij het Kustpact vervulde IenW de faciliterende rol. Wat ook meespeelde is dat er van beide projecten een evaluatie beschikbaar was.

De ontwikkelingen rondom Schiphol en de Luchtvaartnota zijn gekozen omdat dit complexe projecten zijn binnen IenW over een politiek gevoelig onderwerp, waaruit veel te leren valt voor de IenW-organisatie.

Daarnaast gaf de plv. directeur Luchtvaartnota aan met haar stakeholders te willen reflecteren op het gezamenlijk doorlopen proces. Het Deltaprogramma is tenslotte gekozen omdat de plv. directeur van de Staf Deltacommissie graag met haar stakeholders wilde reflecteren op de samenwerking in OFL-verband, aangezien er een nieuwe fase start voor het Deltaprogramma.

Daarnaast is in het leerproces gebruik gemaakt van ervaringen van de OFL-voorzitters in diverse projecten die het OFL ontworpen en begeleid heeft. Met name de ervaringen bij de onderhandelingen over een Noordzeeakkoord, het programma Aardgasvrije wijken voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de diverse consultaties voor de Nationale Omgevingsvisie, vormden een bron van inspiratie.



Kustpact

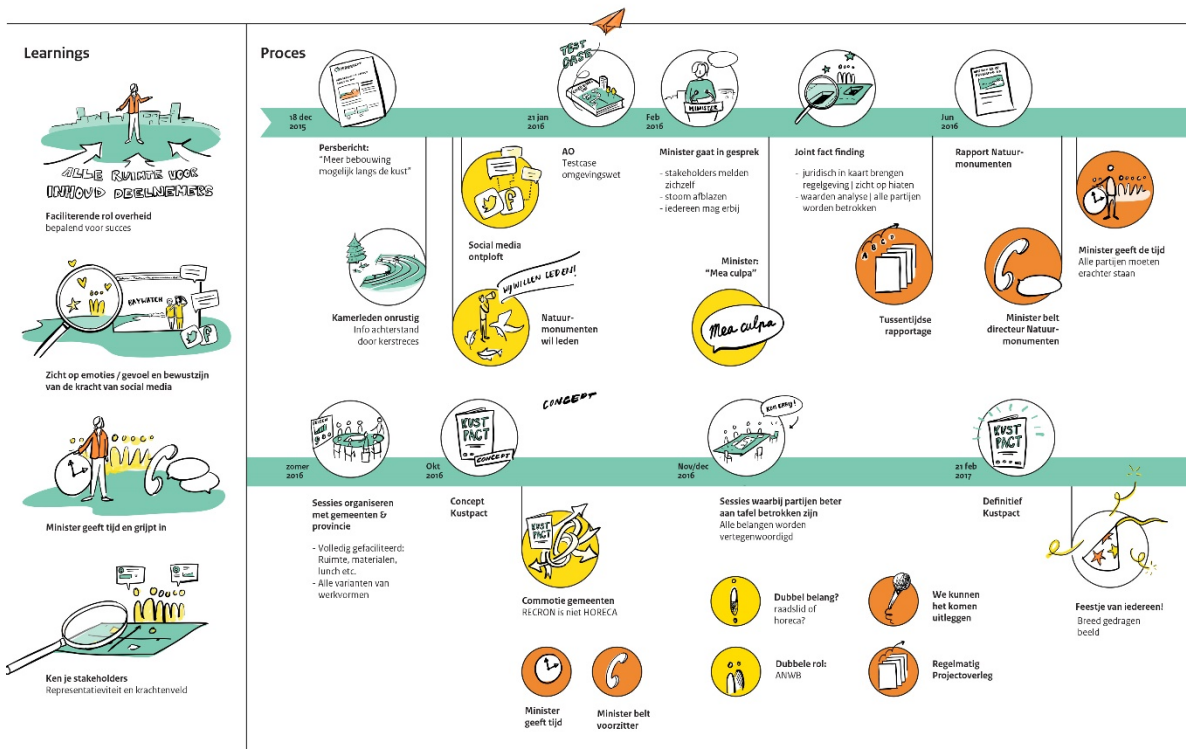
Op 18 december 2015 heeft de minister van IenW het voornemen kenbaar gemaakt om – waar dat mogelijk is vanuit het belang van waterveiligheid – meer ruimte te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen aan de kust. Dit voornemen leidde tot maatschappelijke en politieke commotie. In reactie hierop heeft de minister op 21 januari 2016 aangegeven geen uitvoering te geven aan dit voornemen en met de maatschappelijke en bestuurlijke partijen in overleg te willen treden over het kustbeleid.

Op 15 februari 2016 is vervolgens in gezamenlijk overleg tussen de minister en de bij het kustbeleid betrokken maatschappelijke en bestuurlijke partijen besloten tot het opstellen van een 'Kustpact' voor de kust in brede zin. De ambitie van het Kustpact is om te komen tot 'gezamenlijke waarden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen van de kust'. De onderkenning van gedeelde waarden vormt de basis voor de verdere plannen, zoals de structuurvisies, verordeningen en bestemmingsplannen, van de betrokken bestuurlijke partijen.

Gefaciliteerd door het ministerie van IenW is vervolgens een intensief co-creatie proces vormgegeven. Bijzonder aan dit proces was de faciliterende rol van het ministerie. Alle betrokken partijen waren gezamenlijk verantwoordelijk voor het verzamelen van data, het opstellen van rapportages en het bijdragen aan de agenda van het overleg. Naast diverse bijeenkomsten bij het ministerie van IenW, heeft er veelvuldig overleg plaatsgevonden in het land. Hiervoor heeft de minister van IenW ruimschoots de tijd geboden. Ook heeft zij een actieve rol gespeeld in het benaderen van maatschappelijke organisaties en overheden, om eventueel ongenoegen te adresseren. In oktober 2016 mondde dit proces uit in een concept Kustpact. Ook over dit concept is veelvuldig overleg geweest in open bijeenkomsten, waarvoor alle mogelijke betrokkenen werden opgeroepen om mee te doen. Uiteindelijk is op 21 februari 2017 het Kustpact definitief ondertekend door 59 organisaties, waaronder diverse provincies, gemeenten, waterschappen en een groot aantal maatschappelijke organisaties.

In onderstaande 'praatplaat' wordt dit proces geïllustreerd.

Lessen in participatie | Kustpact





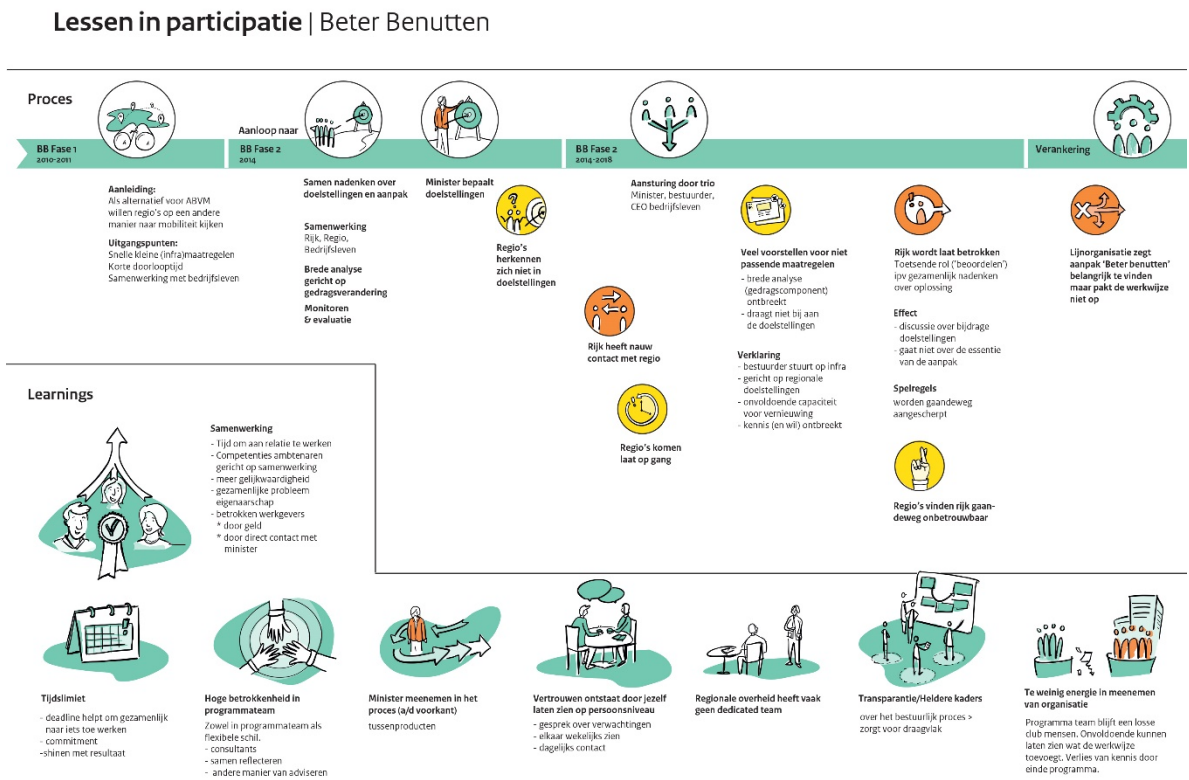
Beter Benutten

In het programma Beter Benutten werkten Rijk, regio en bedrijfsleven samen om de bereikbaarheid over weg, water en spoor in de drukste regio's te verbeteren. Sinds 2011 is de spits met ruim 350 maatregelen 48.000 per dag succesvol vermeden. In 2014 is de tweede fase gestart, waarbij het ministerie van IenW en de regio's gezamenlijk een maatregelenpakket hebben opgesteld om in de spits tot 10 procent reistijdverbetering van deur tot deur te komen in de drukste gebieden. Om dit te bereiken zijn in de 12 regio's in totaal zo'n 400 projecten uitgevoerd.

Binnen IenW is een programmateam ingericht dat samenwerkte met regionale teams. Daarbij werd een specifieke aanpak ontwikkeld, waarbij een brede analyse werd gemaakt, gericht op gedragsverandering bij reizigers. Het bedrijfsleven in de regio's werd geactiveerd om bij te dragen door het nemen van maatregelen, zodat hun werknemers buiten de spits konden reizen. Per regio was er een bestuurlijk trio, bestaande uit de minister van IenW, een vertegenwoordiger van de regionale overheid en een CEO uit het bedrijfsleven om snel te kunnen schakelen in het proces.

Deze samenwerking stelde hoge eisen aan de competenties van de medewerkers uit het Beter Benutten team bij IenW. Zij hebben op basis van gelijkwaardigheid samengewerkt met de stakeholders en meegedacht en meegewerkt aan de te ontwikkelen maatregelen. Omdat gedragsmaatregelen nog relatief nieuw waren, was er in veel regio's de neiging om toch op infrastructurele aanpassingen te sturen. Doordat er niet altijd de kennis, tijd en wil was voor vernieuwing, voelden de medewerkers van IenW zich vaak in de toetsende rol 'geduwd'. Een belangrijk onderdeel van het programma was ook de monitoring en evaluatie.

Nadere informatie over het programma Beter Benutten is te vinden op [de internetpagina van Beter Benutten](#). De praatplaat hieronder illustreert het samenwerkingsproces en de daarbij geleerde lessen.



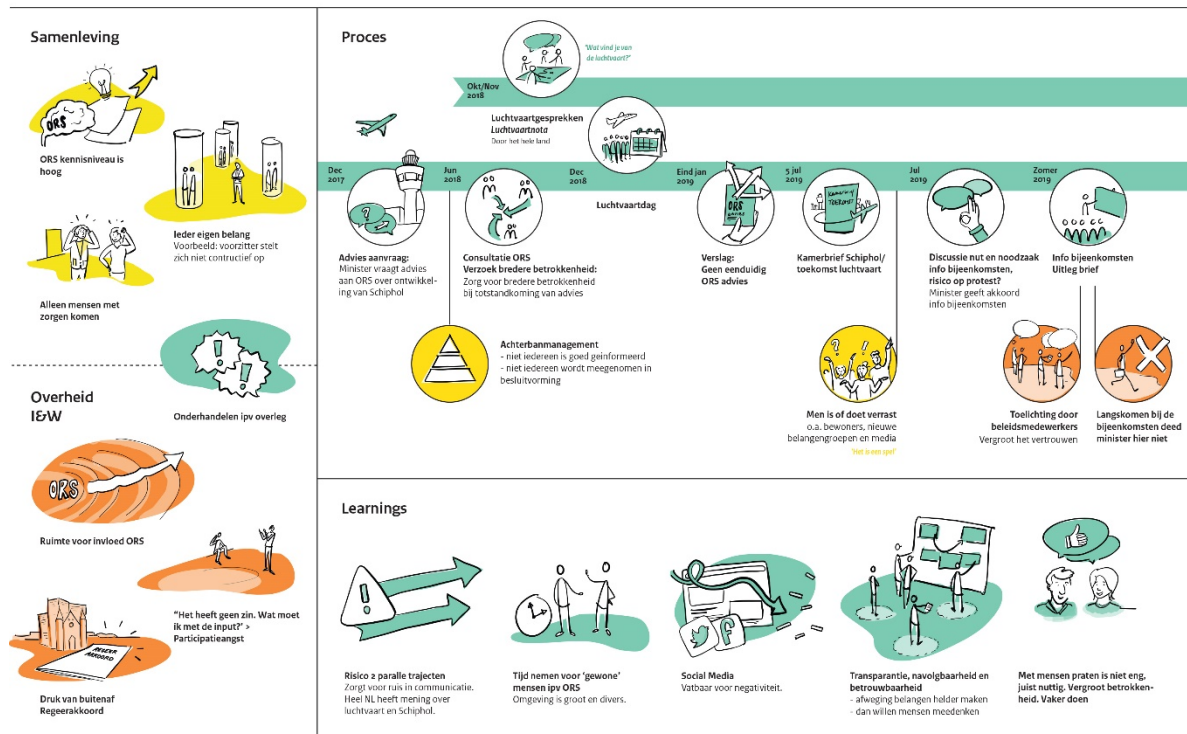


Ontwikkelingen Schiphol

De ontwikkelingen rondom Schiphol zijn bestudeerd in verschillende projecten die sinds het najaar van 2018 tot de zomer van 2019 speelden. Het gaat dan om de luchtvaartgesprekken die in het hele land zijn gevoerd ter voorbereiding van de luchtvaartnota. Ook de adviesaanvraag van de minister van IenW aan de Omgevingsraad Schiphol (ORS) en het feit dat er geen eenduidig advies uitgebracht kon worden, zijn besproken. In juli 2019 verscheen er een Kamerbrief waarin beide trajecten werden geadresseerd. Dit droeg eraan bij dat de verschillende trajecten voor een aantal stakeholders niet meer te onderscheiden waren, met onduidelijkheid en ergernis als gevolg.

Onderstaande praatplaat schetst een tijdlijn waarin een aantal relevante momenten in de verschillende processen in beeld wordt gebracht, voorzien van gedragingen van IenW medewerkers en stakeholders. Op basis van gesprekken over de interactie tussen medewerkers van IenW en stakeholders, is een aantal relevante succesfactoren in beeld gebracht. Deze zijn nader beschreven in de hoofdstukken 3 t/m 5.

Lessen in participatie | Ontwikkeling Schiphol



Reflectiesessie klankbordgroep Luchtvaartnota

De leden van het team Luchtvaartnota keken met een delegatie van bijna twintig vertegenwoordigers vanuit de Klankbordgroep, terug op het proces tot op dat moment.

In deze bijeenkomst kwamen verschillende kenmerken van het proces van de afgelopen anderhalf jaar aan de orde. Aan de hand van een tijdlijn, waarin het verloop van het gezamenlijke proces werd geschetst, kregen de leden van de klankbordgroep door OFL-



voorzitter Buijs de gelegenheid om hun 'hartenkreten' te uiten. Op basis hiervan ontstond een gesprek, waarbij de effectieve en minder effectieve kanten van het proces uitgebreid ter sprake kwamen. Ook de wensen van de deelnemers voor het vervolgproces zijn gedeeld. Het verslag van de bijeenkomst is alle deelnemers toegestuurd.

Reflectiesessie stakeholders Deltaprogramma

Een selecte groep van acht maatschappelijke organisaties keek met drie vertegenwoordigers vanuit IenW terug op bijna tien jaar samenwerking in het kader van het Deltaprogramma. De groep stond stil bij het veranderende karakter van het Deltaprogramma. In de startfase werkte IenW samen met de stakeholders toe naar Deltabeslissingen. Dit was voor veel organisaties relevant, vandaar dat in die fase de opkomst hoger was dan in de fase waarin de decentrale uitvoering van die beslissingen centraal stond. Daarmee nam de relevantie van het overleg voor een aantal organisaties af en werd de opkomst lager. Aan het eind van de reflectiebijeenkomst werd afgesproken om in het vervolg weer samen te reageren op preconcepten van het Deltaprogramma en om samen verder te onderzoeken hoe de participatie er in een nieuwe fase idealiter kan uitzien. Het verslag van de bijeenkomst is gedeeld met alle aanwezigen.



Bijlage 2 Participatietheorie

Deze bijlage bevat een nadere toelichting op de in hoofdstuk 2 beschreven context voor participatie binnen IenW. Het helpt als een beleidsmedewerker zich bewust is van deze aspecten. Dat draagt bij aan een succesvol participatietraject. Het gaat om de spanning tussen de representatieve en participatieve democratie, het belang van het kiezen van de juiste rol en het besef dat rollen steeds kunnen wijzigen. Ook is een verdere uitwerking van de historische context opgenomen.

Spanning tussen participatieve- en representatieve democratie

Onder andere als gevolg van mondige inwoners en de opkomst van sociale media is het speelveld waarbinnen men participeert sterk gewijzigd. Dit brengt spanningen met zich mee tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie, die ook wel aangeduid wordt met deliberatieve of maatschappelijke democratie. Hierna gebruiken we de term participatieve democratie.

De representatieve democratie is het uitgangspunt voor democratische besluitvorming in Nederland. Inwoners kiezen elke vier jaar hun volksvertegenwoordigers, die namens hen keuzes moeten maken. In hun artikel in het Participatie Magazine⁹ gaan Boudewijn Steur en Frank Speel dieper in op de spanning tussen een representatieve en een participatieve democratie. Zij beschrijven dat inwoners zich niet gerepresenteerd voelen door de gekozen volksvertegenwoordigers. De vertegenwoordigers zouden niet goed genoeg weten wat er speelt onder de bevolking. En de uitkomsten van besluitvorming zijn vaak het gevolg van coalitievorming en compromis, in plaats van democratische deliberatie. Door deze kritiek bestaat de overtuiging dat inwoners rechtstreeks invloed moeten krijgen op besluiten. Niet alleen vergroot directe betrokkenheid het draagvlak voor besluiten, ook maakt men zo beter gebruik van de in de samenleving aanwezige kennis en ervaring (wisdom of the crowds). Een derde voordeel is dat er sprake is van mede-eigenaarschap als inwoners direct worden betrokken, aldus de beide auteurs in het Participatiemagazine.

Als nadeel van deze vorm van democratie wordt vaak het gebrek aan representativiteit genoemd. Het zijn vaak specifiek groepen van inwoners die beschikken over het sociale kapitaal om mee te (kunnen) doen, waardoor de minder bedeelden zich niet vertegenwoordigd voelen. Ook kunnen er kanttekeningen worden gezet bij de integraliteit van de besluitvorming, volgens Steur en Speel.

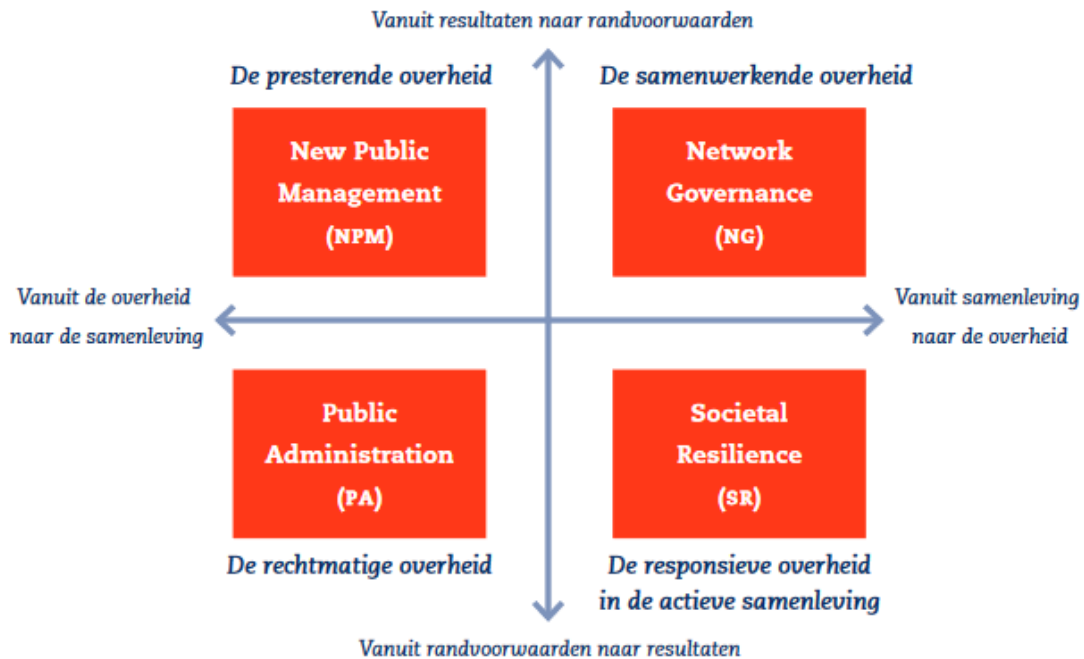
Representatieve en participatieve democratie kunnen botsen. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer democratisch gekozen vertegenwoordigers de uitkomsten van een participatieproces niet (merkbaar) meewegen in hun besluitvorming. Dat kan participerende inwoners demotiveren en hun bereidheid om een volgende keer weer te participeren, verminderen.

⁹ [Participatie Magazine](#), uitgereikt tijdens de Dag van de Participatie (4 november 2019).



Het kiezen van de juiste rol schept vertrouwen

In de hoofdstukken 3 en 5 geven we voorbeelden van het kiezen van de juiste rol aan het begin van een participatietraject. Hieronder geven we een toelichting op het model van Van der Steen e.a. dat binnen IenW veelvuldig wordt gehanteerd.



Public Administration (linksonder) gaat ervan uit dat overheden gericht zijn op verankering in het democratische systeem, waarbij recht de basis vormt. Centraal staan legitimiteit en rechtmatigheid. De overheid stuurt op gelijke behandeling en procedurele zorgvuldigheid. Participatie bestaat uit tevoren vastgestelde momenten van meepraten in het proces. Deze inspraak is verankerd in de wet. Participatie betreft de niveaus 0 t/m 3 uit de in hoofdstuk 2 beschreven ladder.

New Public Management (linksboven) beschrijft het perspectief van de presterende overheid waarbij het zo effectief en efficiënt mogelijk behalen van vooraf vastgestelde doelen centraal staat. Overheidsoptreden wordt gelegitimeerd door rechtmatigheid (zorgvuldig en juist) en doelmatigheid (effectief en efficiënt). Denk aan de doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Nadruk ligt op verantwoording van resultaten. De participatie die hierbij hoort is verankerd in (juridische) procedures, zoals zienswijzeprocedures in het ruimtelijke domein. Deze aanpak is verankerd in de niveaus 0 t/m 3 uit de participatieladder.

De samenwerkende of netwerkende overheid binnen *Network Governance* (rechtsboven) brengt belangen bij elkaar in coalities van partijen die samen doelen stellen en middelen inbrengen om vraagstukken aan te pakken. Er is sprake van een gezamenlijk doel en zoveel mogelijk gelijkwaardigheid in die samenwerking. Partijen leggen hun afspraken vast in convenanten, akkoorden of Publiek-Private Samenwerkingsovereenkomsten. Deze samenwerking past bij trede 4 op de participatieladder.

Bij *Societal Resilience* (rechtsonder) is sprake van een responsieve of participatieve overheid. De energie van de maatschappij staat centraal. Partijen stellen zelf hun doelen. De overheid sluit aan bij maatschappelijke initiatieven of biedt hen ruimte. Dit kan leiden tot spanning als het initiatief slechts gedeeltelijk past binnen overheidsdoelen, maar wel bijdraagt aan



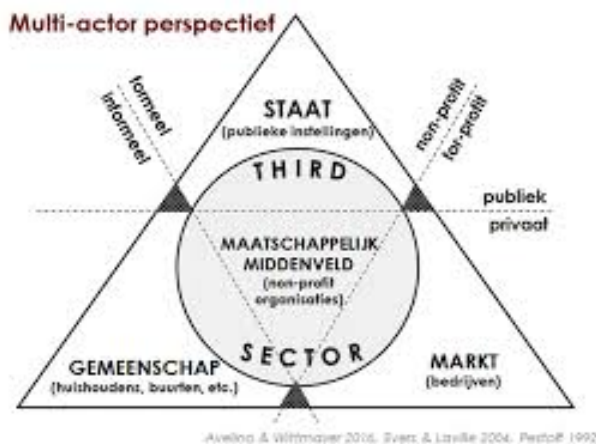
maatschappelijke belangen. Dan kan een politieke afweging aan de orde zijn, waarbij de overheid ervoor kiest om niets te doen. Maar ook komt voor dat het initiatief moet stoppen omdat het andere belangen schaadt. De treden 5, 6 en soms 7 van de participatieladder passen bij deze vorm van sturing door de overheid.

In de praktijk is er vaak geen keuze voor een van de perspectieven, maar lopen ze door en naast elkaar, waarbij de nadruk vaak op een van de sturingsstijlen ligt. De keuze voor de dominante stijl hangt onder andere af van de aard van het vraagstuk en de fase in het proces, de aard van het netwerk of de omgeving waarbinnen de opgave speelt. Waarbij het gaat om de nadruk die op een van de stijlen gelegd wordt, want men moet niet vergeten dat zonder rechtmatigheid overheidshandelen niet kan bestaan. En dat overheidsmiddelen altijd doelmatig en doeltreffende besteed moeten worden¹⁰.

Verschuivende verhoudingen leiden tot steeds wijzigende rollen

De verhouding tussen publiek, privaat en particulier is aan verandering onderhevig. En ook een burger heeft verschillende rollen, zoals die van consument, producent (van energie bijvoorbeeld), kiezer of werknemer.

Er is geen sprake van vaststaande rollen, maar van rollen die iemand kan innemen. We vinden het belangrijk om hier aandacht voor te vragen, omdat het de complexiteit illustreert van de omgeving waarbinnen IenW en de samenleving (waarbij er dus geen sprake is van dé (ene) samenleving) samen moeten werken. Daarbij geldt ook dat er geen sprake is van dé overheid. De verschillende overheidslagen en de wijze waarop die al dan niet samenwerken, versterken de complexiteit. We brengen deze complexiteit in beeld aan de hand van het multi-actor perspectief van Avelino & Wittmayer (2016).



Het model onderscheidt 4 sectoren: overheid, markt, gemeenschap en non-profit (derde sector). Daarnaast maakt het onderscheid tussen verschillende aggregatieniveaus: op sector-, organisatorisch- en individueel niveau.

Voor participatie is het relevant om je ervan bewust te zijn dat verschillende organisaties en individuen in verschillende rollen participatie kunnen initiëren. Afhankelijk van wie het initiatief neemt, kiezen partijen een passende trede op de participatieladder. De overheid bepaalt op welke rol de nadruk moet liggen wat betreft zijn handelen.

¹⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op de beschrijving van het model in *Effectief sturen met Multi-level governance* (2018), Teisman, Van der Steen, Frankowski, van Vulpen.



Historische ontwikkeling van participatie binnen IenW

Ontwikkeling participatie op terrein van Infrastructuur

Binnen Verkeer en Waterstaat stond het aanleggen van infrastructuur en het beschermen tegen hoog water centraal. Voor de aanleg van infrastructuur waren grote budgetten beschikbaar. Daarmee kon Rijkswaterstaat sturend optreden: 'wie betaalt, bepaalt'. Participatie bestond uit het verkrijgen van draagvlak en het verminderen van weerstand voor de grote infrastructurele projecten die 'top down' uitgevoerd moesten worden. Burgers en andere partijen in de samenleving hadden de mogelijkheid om via inspraak in besluitvormingsprocedures invloed uit te oefenen op overheidsplannen. Participatie bevond zich op de onderste 3 sporten van de in hoofdstuk 2 geschetste ladder. Een zorgvuldig proces stond en staat nog steeds centraal. Daarbij passen afspraken, zoals neergelegd in de Code Maatschappelijke Participatie¹¹.

In de jaren negentig betreft de overheid burgers en andere partijen, via interactief beleid en coproductie, ook in eerdere beleidsfasen. Participanten denken intensiever mee met overheidsplannen. Met het advies van de Commissie Elverding¹² uit 2008 heeft deze vorm van participatie zich nog verder doorontwikkeld. Mede dankzij de commissie Elverding kwam men tot de conclusie dat ambtenaren door samenwerking met het publiek tot betere beleidsvoorstellen komen en bestuurders tot betere besluiten. Daarnaast verloopt het nemen van besluiten door publieksparticipatie soepeler. Burgers, bedrijven en organisaties die hebben meegedacht over een bepaald besluit en/of beleidsterrein tonen vaak meer begrip en steun voor de keuzes die de politiek uiteindelijk maakt.

Op het gebied van bereikbaarheid betekende dit dat men op zoek ging naar andere typen oplossingen, zoals mobiliteitsmanagement en het sturen op gedrag van reizigers. Dit resulteerde in programma's zoals Beter Benutten, dat ook een van de in dit leertraject bestudeerde projecten is. Het sturen op een gedragsverandering vraagt echter iets heel anders van beleidsmedewerkers dan het aansturen van aannemers. Waardoor de blik op en aanpak van participatie veranderde. Van de links opgenomen rollen in het hierboven beschreven NSOB-model, naar de rollen rechts in het model.

Ontwikkeling participatie op terrein van water

Al in 2006 beschreef de DG Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de Waterkoers 2¹³ over de paradigmashift die het gevolg was van de ontwikkelingen op het gebied van water. Stond eerste bescherming tegen hoog water en de beheersbaarheid van het watersysteem centraal, daarna kwam er aandacht voor wateroverlast in stedelijk gebied, gevolgd door het beeld dat water een sturend element vormde in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Gecombineerd met de internationale opkomst van de ecosysteembenadering (people-planet-profit), leidde dit tot een andere benadering van waterdossiers.

In de Waterkoers wordt de verandering in de rol van de overheid als volgt omschreven:

'Door het duurzaamheidsdenken wordt de rol van de overheid als sturende actor sterk gerelativeerd. Het directe verband tussen overheidsdaden en maatschappelijke ontwikkelingen wordt steeds kleiner. In een maatschappelijke transitie werken technologische, economische, sociaal culturele, bestuurlijk organisatorische en ecologische mechanismen direct op elkaar in.... In deze context wordt van overheden een creatieve innovatieve en goed gerichte sturing vereist... Daarmee agendeert het transitiedenken de fundamentele discussie over rol en positie van overheid en andere beïnvloedingsinstrumenten van beleid, bestuur en politiek'.

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-219965.pdf>

¹² Advies Commissie Elverding te downloaden via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/04/21/sneller-en-beter.html>.

¹³ [Waterkoers 2](#)



De bijbehorende paradigmawisseling is van keren en beheren naar anticiperen en meebewegen met water. Ook dit vraagt een verschuiving in overheidsrollen van links naar recht in het NSOB-model. Naast overheden krijgen inwoners een steeds grotere rol. Bijvoorbeeld in een bijdrage aan klimaatadaptatie door het 'onttegenen' van tuinen.

Ontwikkeling participatie op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu

Op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu was het ministerie van VROM stelselverantwoordelijk, maar voor het realiseren van de beleidsdoelen sterk afhankelijk van andere partijen. Vergeleken met Verkeer en Waterstaat had VROM zeer beperkte budgetten. Hierdoor waren de beleidsmedewerkers van VROM sterk gericht op samenwerken en anderen verleiden tot het gewenste gedrag. De rollen rechts in het NSOB-model waren voor hen al herkenbaar. Hun participatie-activiteiten bevonden zich op de treden 3 en 4 op de participatieladder.

In 2010 zijn de hierboven beschreven ministeries samengevoegd tot het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. In 2017, bij de vorming van Kabinet Rutte III, zijn de directies klimaat en ruimtelijke ordening overgegaan naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, resp. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De werkwijze en cultuur, onder andere met betrekking tot participatie, die sinds 2010 gezamenlijk verder vorm heeft gekregen, is daarbij blijven bestaan.