

# 10 KENNIS EN KUNDE VOOR PARTICIPATIE

Dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij

*Arwin van Buuren en Jurian Edelenbos*

De totstandkoming van overheidsbeleid lijkt er niet makkelijker op te worden. Een aantal ontwikkelingen is daar debet aan. De samenleving is in toenemende mate complex, dynamisch en grillig geworden. Technologische ontwikkelingen, maar ook maatschappelijke veranderingen gaan razendsnel zodat overheden niet zelden achter de feiten aanhollen. Het probleemoplossend vermogen van overheden lijkt te eroderen. Andere bronnen van handlingsvermogen moeten zij aanboren om hardnekkige maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken. Om tot effectieve collectieve actie te komen is het steeds noodzakelijker geworden om als overheden samen met andere (private en maatschappelijke) partijen te zoeken naar adequate probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Soms moeten overheden zelfs erkennen dat de samenleving haar problemen het beste zelf op kan lossen.

Maar niet alleen de effectiviteit staat bij autonoom overheidshandelen onder druk. Ook de legitimiteit van het 'op eigen houtje' handelen van overheden is verre van vanzelfsprekend. Burgers, bedrijven en belangenorganisaties vragen om serieus genomen te worden. Zij willen hun geluid terugzien in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid. Dankzij de emancipatie van de burger en de proliferatie van het maatschappelijk middenveld kunnen overheden lang niet altijd doen en laten wat zij willen. We leven in een participatiemaatschappij. Burgers en belangengroepen hebben allerhande mogelijkheden tot hun beschikking om zich te bemoeien met de totstandkoming van overheidsbeleid. De notie van burgerschap verandert. We zien een ontwikkeling van passief naar actief burgerschap, van onderdanig naar mondig, van lijdelijk naar leidend burgerschap. Burgers nemen zelf de verantwoordelijkheid als de gemeente dat niet doet – of dat op een andere manier doet dan de burgers dat zelf wensen. Bestuurlijke participatie is een wezenlijk onderdeel van modern burgerschap en bestuur geworden, terwijl de klassieke vormen van participatie (via de representatieve democratie) onder druk staan. Overheden komen aan de roep om participatie tegemoet door op allerlei manieren te experimenteren met interactieve besluitvormingsprocessen. Burgers zelf ontplooiën tal van burgerinitiatieven die hun eigen agenda weerspiegelen.

Burgers brengen bij deze processen hun eigen kennis en kunde in. Deze is – naast de kennis en kunde van betrokken experts en overheidsdienaren – noodzakelijk om te komen tot zowel effectieve evenals legitieme uitkomsten. Als kennis van burgers niet wordt gebruikt of als blijkt dat zij niet de benodigde competenties hebben om zinvol te kunnen participeren, verliest een interactief proces haar legitimiteit. Hetzelfde geldt als blijkt dat ambtenaren niet competent zijn om burgerparticipatie vorm te geven of als expertkennis de lokale kennis van burgers overstemt.

De vraag die in dit artikel centraal staat, luidt: *welke problemen spelen er ten aanzien van kennis en kunde in de dagelijkse praktijk van participatieve beleidsvorming, welke gevolgen heeft dit voor de legitimiteit van het beleid en welke oplossingen lijken effectief om de geconstateerde problemen op te lossen?*

Allereerst beschrijven we de opkomst van de participatiemaatschappij. Vervolgens bezien we de rollen van verschillende vormen van kennis en kunde in situaties van interactieve besluitvorming. We beantwoorden de vraag welke consequenties de ontwikkeling naar een participatiemaatschappij heeft voor de kennis en de kunde die nodig is om te komen tot legitieme collectieve actie. We illustreren de eisen aan kennis en kunde en de problemen die daarbij rijzen aan de hand van een aantal korte praktijkvoorbeelden. Deze praktijkvoorbeelden zijn geselecteerd op basis van hun zeggingskracht en zijn afkomstig uit de onderzoekspraktijk van de auteurs. Er is voor gekozen enkele illustraties te gebruiken die behulpzaam zijn bij het duidelijk maken van de trends die we benoemen en niet één casus waar het gehele verhaal aan opgehangen wordt. We hebben gezocht naar een compilatie van cases die tot op zekere hoogte representatief exemplarisch is voor andere situaties. Ons doel is echter niet om tot algemene (wetenschappelijke) uitspraken te komen, maar veeleer om ontwikkelingen zichtbaar en duidelijk te maken via voorbeelden uit de praktijk. Bij het bestuderen van de cases is gebruik gemaakt van diverse gangbare wetenschappelijke methoden waarbij interviews, documentanalyse maar vooral ook (participatieve) observaties een belangrijke rol speelden. We besluiten het hoofdstuk met het uitwerken van een aantal oplossingsrichtingen voor de door ons geconstateerde problemen.<sup>1</sup>

## Opkomst van de participatiemaatschappij

Eenzijdige coördinatie vanuit de overheid, ook wel geduid als ‘government’ heeft reeds lang haar grenzen bereikt (als zij al ooit heeft bestaan).<sup>2</sup> Sturing verandert van éénrichtingsverkeer in het beleid van de overheid naar de maatschappij naar sturing van beleid uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. Dit laatste wordt als ‘governance’ omschreven.<sup>3</sup> Als gevolg hiervan zijn de grenzen tussen het publieke en pri-

vate domein aan het vervagen. Beleid wordt gevormd in een osmose waarin tijdelijke samenwerkingsverbanden worden aangegaan om problemen het hoofd te kunnen bieden. Kennis, geld, bevoegdheden en andere hulpmiddelen zijn verspreid over talrijke actoren die van elkaar afhankelijk zijn geworden om problemen op te lossen. Een beleidsveld neemt deze netwerkstructuur aan als de actoren in dat veld niet om elkaar heen kunnen en een actieve samenwerking tot stand brengen.<sup>4</sup> Het tot stand brengen van interacties en het gezamenlijk inzetten van middelen is nodig om interessante oplossingen in de samenwerking te bereiken.

Er lijkt de laatste vijftien jaar een transitie plaats te vinden van een *inspraakmaatschappij*, waar burgers en belangengroepen vooral reageerden op beleidsvoorstellen, naar een *participatiemaatschappij*, waar zij actief meedenken en meedoen met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en concrete (buurt-) projecten.<sup>5</sup> Echter, onderzoek geeft ook aan dat overheden zich niet zonder meer met verve overgeven aan deze trend.<sup>6</sup> Het uitproberen van interactieve projecten en burgerinitiatieven geeft vaak duidelijk de spanning aan tussen een meer horizontale manier van werken en sturen en de gebruikelijke top down en verticale sturingswijze die overheden decennialang hebben gevolgd. Overheden zien verticale sturing, als een ideaal, als een wenselijke manier om snel en efficiënt besluiten te nemen.<sup>7</sup>

De overheid vervult in de participatiemaatschappij verschillende rollen tegelijkertijd en dat is vaak verwarrend. Wanneer moet de overheid nu het voortouw nemen, strategische lijnen uitzetten en visie tonen? En wanneer moet zij het initiatief overlaten aan burgers en maatschappelijke groepen? Deze verwarring leidt ertoe dat overheden vaak de goede rollen kiezen, maar op de verkeerde momenten. Ook voor de burgers is het niet simpeler geworden. Soms worden ze aangesproken op hun rol als kiezer, bijvoorbeeld om eens in de vier jaar naar de stembus te gaan. Dan weer worden ze vanuit hun rol als klant gevraagd om aan te geven wat ze van het voorzieningspeil binnen hun gemeente vinden. Vervolgens worden ze uitgenodigd actief in de rol van participant te kruipen en de overheid te vertellen wat deze in een concreet project moet doen. Ook is het echter mogelijk dat burgers zelf initiatieven nemen, bijvoorbeeld via de verordening burgerinitiatief op lokale schaal, of een budget toegewezen krijgen om zelf projecten in hun buurt of straat uit te voeren. Het komt daardoor voor dat burgers de rol van participant krijgen, terwijl ze vanuit de overheid in de rol van kiezer gedwongen worden en besluitvorming evenals uitvoering aan die overheid over moeten laten. Die tegenstelling zorgt voor verwarring bij burgers en soms ook bij overheden.

En net zoals niet iedere overheid geneigd is zich over te geven aan participatieve processen, zo is niet iedere burger bereid kostbare tijd te steken in het meedenken, ontwikkelen en uitvoeren van projecten. Zo worden sommige burgers participatiemoe: participatie kost tijd en energie. Bovendien wordt de

inzet afgezet tegen de opbrengsten. Als de participatie niet beloond wordt met daadwerkelijke invloed op het beleid en de uitvoering kan participatiemoeheid ontstaan.<sup>8</sup> Daarnaast hebben burgers verschillende burgerschapsstijlen die leiden tot verschillend participatiegedrag. Van de Brink maakt onderscheid tussen de *inactieve burgerschapsstijl* (de ‘buitenstaanders’: gekenmerkt door afzijdigheid, desinteresse en geen behoefte om te participeren); de *afhankelijke burgerschapsstijl* (de ‘plichtsgetrouwen’: betrokken burgers die echter niet competent zijn); de *conformistische burgerschapsstijl* (de ‘pragmatici’: gericht op eigenbelang) en de *maatschappijkritische burgerschapsstijl* (de ‘verantwoordelijken’: focus op algemeen belang, bereid tot actieve participatie vanuit ideologische motieven).<sup>9</sup>

We zien over het algemeen een ontwikkeling naar een meer actieve burgerschapsstijl, waarin burgers zich in toenemende mate willen bemoeien met de inrichting van het publieke domein. Klassieke vormen van politieke participatie nemen af, ten gunste van nieuwe, meer actieve vormen van participatie. De roep om meer mogelijkheden voor inspraak en medezeggenschap neemt almaar toe.<sup>10</sup>

We kunnen stellen dat de opkomst van de participatiemaatschappij consequenties heeft voor de vraag hoe overheidsbeleid haar legitimiteit verkrijgt. Niet langer is dat via klassieke, representatieve vormen van democratie waarbij in een stelsel van parlementaire democratie beleid wordt vastgesteld en de uitvoering daarvan wordt gecontroleerd. Veel meer wordt legitimiteit verkregen via participatie in processen van beleidsvorming en -uitvoering. Op een drietal wijzen kan participatie bijdragen aan de legitimiteit van het overheidsbeleid:

- Participanten worden in staat gesteld hun visies, belangen, waarden en inzichten in te brengen in een proces van collectieve besluitvorming (‘input legitimiteit’): ze mogen meedoen.
- Participanten nemen deel aan het proces van besluitvorming: hun inbreng wordt meegenomen en verwerkt in beleidsvoorstellen (‘throughput legitimiteit’)
- Participanten herkennen hun inbreng in het vastgestelde beleid en in de uitvoering ervan, zij zijn overtuigd van de kwaliteit en de juistheid van de genomen beslissingen en kunnen zich daarin vinden (‘output legitimiteit’).

Kennis en kunde is een belangrijke bron van legitimiteit. In de klassieke opvatting dienen overheden te investeren in de onderbouwing van hun beleid om daarmee de rationaliteit en overtuigingskracht te vergroten. Ook dienen ze in staat te zijn (competent te zijn) om dit beleid effectief vorm te geven en uit te voeren. In de participatiemaatschappij is de legitimiteit van het overheidsbeleid echter afhankelijk van de wijze waarop kennis van participanten wordt verdisconteerd en de vraag of participanten wel voldoende competent zijn om

deel te nemen aan participatieve processen. In het geval van *kennis* is het van belang dat de kennis van participanten een volwaardige rol krijgt in het proces van participatie en invloed heeft op de uiteindelijk gemaakte beleidskeuzen. Bij *kunde* gaat het om de vraag in hoeverre:

- burgers de nodige vaardigheden hebben om deel te nemen aan participatieve processen;
- procesmanagers bekwaam zijn om deze processen vorm te geven;
- politici in staat zijn hun rolopvatting aan te passen en ruimte te geven aan participatie.

In de volgende paragraaf beschrijven we wat de consequenties zijn van de in deze paragraaf beschreven ontwikkeling naar de participatiemaatschappij voor de rol van kennis en kunde in het realiseren van legitimiteit.

### Participatie en de rol van meervoudige kennis

In situaties waarin velen participeren in processen van collectieve besluitvorming, verandert ook de kennis en kunde die ingezet kan en moet worden om tot collectieve actie te komen. Om deze ontwikkelingen te kunnen duiden is het nuttig een onderscheid te maken tussen kennis en kunde. Kennis betreft de feitelijke informatie zoals die door partijen wordt gebruikt om beslissingen te nemen. Kunde betreft het handelingsvermogen, de competenties van personen om te handelen.

#### *Kennis: van kennismonopolies naar kennisproliferatie*

Er zijn tenminste drie redenen waarom de participatiemaatschappij tot gevolg heeft dat er andere problemen dan voorheen moeten worden opgelost rondom de mobilisatie en aanwending van beleidsrelevante kennis. Dat is allereerst de ontmonopolisering van de expertkennis, vervolgens de versplintering in de kenniswereld en tot slot de opkomst van lokale kennis of praktijkkennis.

De ontmonopolisering van de expertkennis komt tot uiting in het afnemend gezag dat toegekend wordt aan onderzoeksrapporten van onderzoeksbureaus, universiteiten en adviesraden. Te zeggen dat 'onderzoek heeft aangetoond' luidt niet langer meer het einde in van alle twijfel. We zouden kunnen spreken van de kennisparadox: naarmate overheden meer expertkennis mobiliseren om hun handelingen te onderbouwen wordt deze kennis meer in twijfel getrokken. Een klassiek voorbeeld vormt de Betuweroute. De stapel rapporten die daarover is verschenen reikte hoger dan de projectleider zelf. Ondanks al die kennis laaide de discussie over nut en noodzaak van deze spoorlijn steeds opnieuw op. Bovendien blijkt ook expertkennis zelden in staat om hardnek-

kige problemen ‘eens en voorgoed’ op te lossen. Hoe vaak zien we niet dat het fileprobleem, de problemen met aandachtswijken, et cetera, steeds weer terugkeren. Hardnekkige problemen (zogenaamde ‘wicked problems’)<sup>11</sup> worden niet alleen door onvoldoende informatie en feiten gekenmerkt, maar juist ook door onenigheid over normen en door de wil problemen op een specifieke wijze op te lossen. Beelden (situatieve kennis) en wilsvorming zijn net zulke belangrijke aspecten in besluitvorming als de expertkennis.<sup>12</sup>

Dankzij de emancipatie van de samenleving zijn burgers en belangenorganisaties in toenemende mate in staat zelf contra-expertise te mobiliseren. Boeren in de Noordwaard laten Alterra een alternatief doorrekenen voor de gedeeltelijke ontpoldering van hun akkers in de Biesbosch. Bewoners van Lent laten onderzoekers van de Technische Universiteit Delft alternatieven doorrekenen voor de waterstandsverlaging in de Waal. Dankzij de enorme diversiteit in de kenniswereld (op elk thema zijn tal van concurrerende bureaus te vinden die met hun eigen methoden, vraagstellingen en aannamen onderzoek uitvoeren) is het geen enkel probleem een onderzoek aan te vragen dat bevestigt wat de opdrachtgever graag wil horen. In complexe besluitvormingsprocessen, zoals de groei van Schiphol en de verdieping van de Westerschelde, ontstaan hechte coalities tussen belangengroepen of overheden enerzijds en kennisinstellingen anderzijds.<sup>13</sup> De klassieke corporatistische relaties tussen kennisinstellingen enerzijds en beleidsdepartementen anderzijds krijgen concurrentie van tal van, meer of minder, structurele coalities van belanghebbenden, burgers of bedrijven en adviesbureaus, zelfstandige experts en consultancyfirma’s.

Tot slot valt ook de proliferatie van de praktijkkennis of lokale kennis in beleidsprocessen op. Meer en meer wordt erkend dat een zaak als gebiedsontwikkeling niet goed van de grond kan komen als er geen rekening wordt gehouden met de gebiedskennis van de aanwezige boeren of natuurvorsers. Mobiliteitsbeleid kan niet zonder de kennis van transporteurs, verladere en cargadoors die dagelijks te maken hebben met de werking van het transportsysteem. Deze kennis wordt soms ten onrechte als lekenkennis betiteld, maar de eigenaren van deze kennis zijn allesbehalve leken. Daarom gebruiken wij liever de term praktijkkennis of lokale kennis.

In een participatiemaatschappij zijn burgers en belangengroepen bereid en in staat de kennisclaims van overheden van kritiek of zelfs van contra-expertise te voorzien die het tegendeel bewijst. Als overheden bij het organiseren van besluitvormingsprocessen met deze kennis geen rekening houden, brengt dit haar legitimiteit in gevaar omdat partijen zich niet herkennen en niet erkend voelen in het overheidsbeleid. Op verschillende manieren kan haar legitimiteit gevaar lopen. Burgers moeten met hun kennis opboksen tegen experts die meestal een streepje voor hebben bij beleidsmakers. In veel gevallen ontbreken de arrangementen om te komen tot een vruchtbare wisselwerking tussen

experts en leken. Dan domineert de expertkennis en wordt lokale kennis veronachtzaamd of blijven beide kennisvormen door gebrekkige communicatie en onderling wantrouwen naast elkaar bestaan. Ook dan herkennen participanten zich niet in het beleid. En zeker als participanten zelf contra-expertise mobiliseren en er tegenstrijdige kennisprocessen ontstaan, komt dit de overtuigingskracht van publieke beslissingen niet ten goede en blijft de controverse over de genomen beleidsbeslissing bestaan.

*Kunde: van bureaucraat naar netwerkmanager*

De participatiemaatschappij heeft ook consequenties voor de competenties die nodig zijn om tot collectieve actie te komen. Als deze competenties niet aanwezig zijn, kan dit consequenties hebben voor de legitimiteit van beleid omdat participatie ofwel niet tot stand komt ofwel niet resulteert in aansprekende resultaten. Allereerst veronderstelt participatie van *burgers en belanghebbenden* competenties om daadwerkelijk te kunnen participeren in processen van collectieve wilsvorming. Als deze onvoldoende aanwezig zijn – en gezien de complexiteit van veel besluitvormingsprocessen is dat niet verwonderlijk – komt het participatieproces niet tot bloei of lekt het resultaat na afronding onopgemerkt weer weg. De formele bureaucratie met haar eigen logica en dynamiek biedt immers nauwelijks ruimte voor processen die niet aansluiten bij haar eigen ‘standard operating procedures’. Zowel de ‘input’, ‘throughput’ als ‘output legitimiteit’ komt hiermee in gevaar.

Daarnaast veronderstelt een op participatie gerichte conceptie van burgerschap ook specifieke competenties bij *overheidsdienaren*, die niet altijd overeenkomen met de competenties die passen bij een klassiek georganiseerde overheid waarbinnen intra-organisatorische samenwerking en politiekambtelijke verhoudingen belangrijker worden geacht dan interactie met de omgeving en burgerparticipatie. Burgerparticipatie en -initiatief vragen om een andere attitude van de overheidsdienaar: van sturend naar faciliterend, zodat nieuwe vaardigheden van publieke managers belangrijk worden. Een procesmanager die in staat is een ordentelijk interactief proces te organiseren dat ingebed is in de formeel politiek-bestuurlijke lijnen maakt immers meer kans op rijke en gedragen resultaten dan een minder kundige collega. Ook hier zijn alle vormen van legitimiteit in het geding, maar met name de ‘throughput’ en ‘output’ legitimiteit.

Tot slot vraagt de participatiemaatschappij ook om andere competenties van *politici*. Zij moeten leren omgaan met mondige burgers en belangengroepen. Zij moeten leren dat sturen op hoofdlijnen betekent dat anderen binnen de spelregels van een interactief proces varianten uitwerken en hun voorkeur aangeven. Zij moeten leren dat een besluitvormingsproces niet louter onder de verantwoordelijkheid van de minister of wethouder valt maar deels een

zelforganiserend proces is in hybride en tijdelijke netwerken van actoren. Sommige rollen passen daar beter bij dan andere rollen. Een zekere zelfrelativering is sowieso nodig om participatieve processen tot bloei te laten komen. Zonder die zelfrelativering blijven de mankementen van klassieke vormen van legitimiteit de beleidsvorming hinderen.

Duidelijk is dat de participatiemaatschappij andere competenties vraagt. Publiek leiderschap vraagt om ontvankelijkheid en het vermogen om partijen te verbinden. Participatie zelf vraagt om de vaardigheden in complexe processen te participeren, daarbinnen te geven en te nemen, samen te werken en met eerbiediging van de 'core values' van anderen je eigen punt proberen te maken.<sup>14</sup> Zonder deze competenties staat de legitimiteit van het overheidsbeleid onder druk. Zeker als politici het resultaat van een participatief proces achteloos aan hun laars lappen of de betrokken ambtenaren niet goed weten te schakelen tussen het politiek-ambtelijke proces en het interactieve proces.<sup>15</sup> Maar ook als burgers er achter komen dat het participatieve proces veel meer van hun kunnen vraagt dan zij in huis hebben. Niet zelden betekent dit dat zij alsnog na de besluitvorming hun gelijk proberen te halen bij de rechter, via de media of door middel van een politieke lobby.

### **Kennis voor participatie in de praktijk**

In deze paragraaf presenteren we een aantal illustratieve praktijkvoorbeelden waarin duidelijk wordt hoe kennis en kunde een probleem kunnen vormen voor het realiseren van legitieme collectieve actie, maar ook hoe het zorgvuldig aandacht hieraan besteden ervoor kan zorgen dat deze problemen niet ontstaan. We nemen de in de vorige paragraaf gepresenteerde aspecten van kennis en kunde als uitgangspunt.

Allereerst laten we aan de hand van de gebiedsontwikkeling in Gouwe Wiericke West zien hoe de botsing tussen expertkennis en lokale kennis leidt tot problemen in de legitimiteit van overheidsbeleid maar hoe anderzijds succesvolle integratie ook kan leiden tot verrijking van de besluitvorming. Daarmee zijn overigens niet alle hobbels genomen, want deze kennis moet ook nog aan publieke zijde worden erkend. Daarnaast laten we aan de hand van de Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010 zien hoe de potentiële botsing van verschillende vormen van expertkennis kan worden voorkomen door een proces van gezamenlijke feitenvinding te organiseren.

Vervolgens gaan we met behulp van een onderzoek naar nationale projecten met betrekking tot burgerparticipatie in op de competenties die burgers (en andere participanten) nodig hebben om deel te nemen aan participatieve beleidsprocessen. Daarnaast laten we aan de hand van een vergelijkend onder-



zoek zien hoe de competenties van projectleiders een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van legitiem overheidsbeleid waarbij participatie de besluitvorming kenmerkt. De vraag is welke competenties dit dan eigenlijk zijn, en of deze ook daadwerkelijk aanwezig zijn en op effectieve wijze worden ingezet.

Tot slot gaan we in op de rollen en competenties die de participatiemaatschappij van politici vraagt. Juist als het gaat om legitimiteit is hun rol en de wijze waarop ze daar invulling aan geven in interactieve processen belangrijk.

## Kennis en participatie

### *Praktijkkennis aan tafel of onder tafel?*

Meer en meer wordt erkend dat de kennis van direct betrokkenen bij een beleidsprobleem (boeren, natuurbeheerders, ondernemers, transporteurs et cetera) van buitengewoon veel nut kan zijn om een probleem effectief op te lossen. Sterker nog, het negeren van deze kennis kan leiden tot een verlies aan legitimiteit voor overheidsingrijpen.

Eind jaren negentig besluiten de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap Rijnland dat de diepe droogmakerij in Gouwe Wiericke West een geschikte locatie is om een waterberging te realiseren. Dat zal in één klap tal van problemen oplossen: het maakt een einde aan de voortgaande bodemdaling en verzilting, het verbetert de waterkwaliteit in de Reeuwijkse plassen, het vormt een oplossing in tijden van wateroverschotten en het garandeert schoon sproeiwater voor de boomkwekers in Boskoop en Bodegraven. De ene na de andere studie laat zien dat de waterberging inderdaad de gewenste effecten zal hebben. In april 2004 presenteren de bestuurders na jarenlang onderzoek hun plannen in het gebied. Nog afgezien van de emotionele reacties die dit veroorzaakt omdat boeren zich in hun broodwinning bedreigd zien, stuit het voorstel alom op scepsis bij de agrariërs: deze waterbekkens zullen nooit de gewenste oplossing kunnen vormen omdat er een gigantische investering nodig zal zijn in bedijking en omdat de bodem veel te slap is om een dergelijke druk te kunnen hebben. Het duurt een halfjaar, maar dan krijgen de boeren gelijk. Al het onderzoek naar de effectiviteit van de waterbekkens blijkt overbodig nu het onderzoek naar de haalbaarheid aantoont dat de waterbekkens niet alleen extreem duur zullen zijn vanwege de benodigde dijken, maar dat ook de veiligheid dan niet gegarandeerd is. Het opbarstingsgevaar in het omringende gebied is onaanvaardbaar hoog.

Deze gang van zaken vormt een leerpunt voor provincie en hoogheemraadschap. Gezamenlijk met de boeren gaan zij op zoek naar alternatieve oplos-

singsrichtingen. Samen met de boeren onderzoeken TNO en FUGRO de zoute kwel in het gebied. Onderzoekers van Royal Haskoning en Alterra gaan samen met de boeren het veld in om de natuur in het gebied te inventariseren. De LTO-afdeling en de plaatselijke RABO-bank verzamelen kennis over de bedrijfs-economische situatie van de agrariërs. Zo komt er een gezamenlijke analyse van een drietal varianten: een groene variant, een blauwe variant en een variant van de gevormde Kerngroep (boeren en andere belanghebbenden). De Kerngroepvariant scoort op alle punten het beste: door gebruik te maken van de gebiedskennis van de boeren is een variant ontwikkeld die op alle indicatoren is geoptimaliseerd.

We kunnen stellen dat lokale of praktijkkennis een aantal kwaliteiten heeft die haar enerzijds waardevol maken, maar anderzijds ook om een zorgvuldige vertaalslag vraagt alvorens ze kan worden geïntegreerd met expertkennis. Zij is lokaal georiënteerd, specifiek en fijnmazig.<sup>16</sup> Dat maakt de koppeling naar grovere expertmodellen moeizaam. Ze is praktijkgeoriënteerd en daarom ook moeilijk te vertalen naar bruikbare data voor experts. Maar als deze integratie tot stand komt, versterken beide kennisvormen elkaar en kan het resulteren in kwalitatief hoogstaande kennis die de sterke kanten van beiden integreert.<sup>17</sup>

#### *Lokale kennis versus bureaukennis*

Toch leidt succesvolle integratie van expertkennis en lokale kennis er niet automatisch toe dat dit gezamenlijke kennisproduct overgenomen wordt door de bureaucratie. Ook hier kan een kloof gapen tussen twee kenniswerelden, die moeilijk overbrugbaar blijkt.

We keren nog even terug naar de casus Gouwe Wiericke West. Nadat de varianten zijn onderzocht worden ze aangeboden aan de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap Rijnland. Dan blijken ook de vertegenwoordigers van deze besturen zich vergist te hebben in hun eigen thuishonk. Zowel binnen de provincie als binnen het hoogheemraadschap is er veel verzet tegen het voorstel. De afdeling Natuur van de provincie Zuid-Holland houdt vast aan de door haar geprefereerde 'natte' natuur, zonder dat ze lijkt te beseffen dat de polders rond Gouwe Wiericke juist heel veel unieke weidenatuur herbergen (de kinderen van de participerende boeren treffen menigmaal een dode ringslang op het fietspad als zij naar school fietsen). Het hoogheemraadschap houdt vast aan de haar bekende feiten over de verziltingsproblematiek en wil juist op die parameter meer effect sorteren. De boeren achten de problematiek veel minder ernstig en zien er ook weinig van terug in hun eigen omgeving. Toch zijn het juist deze beelden of overtuigingen die intern bij Rijnland en Zuid-Holland het

draagvlak voor dit voorstel ondermijnen en ervoor zorgen dat het niet wordt overgenomen.

### *Conflicterende expertkennis*

In de casus Gouwe Wiericke West gaan de boeren niet zover dat ze zelf andere studies laten opstellen. Dat gebeurt in andere gevallen echter maar al te vaak. Soms hebben actiegroepen zelf een expert in huis of wil een expert hen graag helpen: zoals wijlen professor Van Ellen die zowel de bewoners van de Ooijpolder ondersteunde in hun verzet inzake de noodoverloopgebieden, als zichzelf als bewoner van Lent in het bewonerscomité hard maakte tegen de daar voorgestelde dijkteruglegging. Het is niet eenvoudig om met uiteenlopende bronnen van kennis in een controversieel besluitvormingsproces om te gaan. Een veelgebruikte strategie is om conflicterende visies in één toetsingsstudie onder te brengen en de betrokken partijen in een begeleidende rol te plaatsen. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in. Niet zelden wordt ervoor gekozen om contra-expertise als een mogelijke variant mee te nemen in het formele onderzoeksproces, zoals een MER.

Dat gebeurde ook toen het besluit rond de verdieping van de Westerschelde werd voorbereid. In het door Nederlandse instituten gedomineerde debat over de mogelijk negatieve effecten van een verdieping op de ecologie van het estuarium, werd eind jaren negentig een denktank van het Antwerpse Havenbedrijf actief die met een totaal andere visie op de proppen kwam. Waar aan Nederlandse zijde veel aandacht was voor de negatieve gevolgen van het continu baggeren en terugstorten van baggerspecie in het estuarium kwam deze denktank – vanuit een veel meer historische benadering – met de opvatting dat een verdieping en het dagelijkse baggerwerk nauwelijks invloed heeft op de fysieke gezondheid van de Schelde. Toen de bilaterale projectorganisatie die de ‘Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium 2010’ (met concrete voorstellen voor verdieping, natuurherstel en veiligheid) voorbereidde van start ging, kreeg de denktank het voor elkaar om zijn ideeën in het onderzoek mee te laten nemen. Vanaf dat moment was de denktank druk bezig met het uitdenken van het idee van ‘morfologisch baggeren’: als het baggermateriaal uit de Schelde op een slimme wijze zou worden teruggestort zou het kunnen bijdragen aan natuurherstel, in plaats van de natuur schade berokkenen.

Een daadwerkelijke stortproef gaf aanleiding om dit idee verder te onderzoeken en zo werd het een onderdeel van de Milieueffectrapportage. Experts van het Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen namen zitting in de werkgroepen en de begeleidingskoepel. In de uiteindelijke Ontwikkelingsschets kon mede op basis van deze inbreng geconcludeerd worden dat de effecten van menselijke ingrepen in het estuarium niet significant zijn en dat andere

manieren van het terugstorten van baggerspecie inderdaad kansrijk zijn om tot natuurontwikkeling te komen.

## Kunde en participatie

### *Competente participanten*

De kunst van het participeren is niet voor iedere burger weggelegd. Hoewel vaak wordt gewezen op het bij burgerparticipatie belangrijke aspect van gelijkwaardigheid van iedere participant, is in de interactieve praktijk de ene burger vaak gelijkwaardiger dan de andere.<sup>18</sup> Sommigen noemen in dit verband het fenomeen van 'de democratie van de grote bekken'. Bij interactieve processen blijken vaardigheden zoals het goed onder woorden kunnen brengen (verhandelend vermogen), goed kunnen argumenteren (redeneerkunst) en goed onderhandelen (onderhandelend vermogen) van cruciaal belang te zijn.<sup>19</sup> Ook goed de weg weten in overheidsland en het beschikken over een goed netwerk is belangrijk bij het verzilveren van eigenbelangen. Dat geldt niet alleen voor ambtenaren en politici maar evenzeer voor burgers en vertegenwoordigers van belangengroepen.

In de casus 'Wonen in Wijnbergen' over het op interactieve wijze inrichten van een duurzame woonwijk in de gemeente Doetinchem blijkt dat sommige participanten in het project erg dominant aanwezig zijn. Het zijn met name de 'duurzaamheidsgelovers' die via slim participeren ervoor zorgen dat de inrichting van de woonwijk in de planvorming 'wel zeer duurzaam' kan worden. Die mensen die echt gaan voor duurzaamheid in Wijnbergen vormen niet eens zo'n hele grote groep (vijftien op een totaal van ongeveer honderd participanten), maar omdat zij bij interactieve bijeenkomsten altijd van zich laten horen overstemmen zij de stille en reactieve participanten. Ook weten zij cruciale posities in te nemen in de vereniging die wordt opgericht voor burgers die zich willen vestigen in de ecowijk. De voorzitter en secretaris zijn beide voorstander van een ver doorgevoede duurzaamheidsgedachte, zoals bijvoorbeeld het creëren van gezamenlijk grondgebied (communes) en weren van auto's uit de wijk. Terwijl het merendeel van de toekomstige bewoners, zo bleek uit een enquête, gewoon hun auto's voor hun woningen willen parkeren of helemaal geen communes wensen te creëren.

De voorzitter trad veelvuldig namens de stichting van toekomstige bewoners op, en wist ook vaak de wegen tot het gemeentehuis en belangrijke ambtenaren, bestuurders en raadsleden te vinden. De voorzitter representeerde echter regelmatig niet de mening van de gehele vereniging, hoewel hij dat wel zo deed voorkomen. Binnen de vereniging was een kleine groep actief bezig die weinig

oog hadden voor samenspraak binnen hun eigen vereniging. Op algemene interactieve bijeenkomsten, georganiseerd vanuit de gemeente, bleek dan vaak dat andere bewoners tegengestelde gedachten hadden over de inrichting van de nieuwe woonwijk. Via de neutrale procesmanager werden uiteindelijk de stille en reactieve participanten aan het woord gelaten zodat meer balans kwam in de participatie en de inhoudelijke planontwikkeling.

In de praktijk komt soms naar voren dat ambtenaren (of andere professionals) menen dat burgers eerst op een bepaald kennisniveau gebracht moeten worden om een zinvol inhoudelijke discussie mogelijk te maken om in het interactieve proces uiteindelijk tot goede resultaten te kunnen komen. Uit vergelijkend onderzoek naar interactieve processen bij ministeries komt echter het beeld naar voren dat een overvloedige informatievoorziening in de voorbereiding van het interactieve proces zeer nadelig kan uitwerken op de creativiteit van deelnemers. Wanneer participanten teveel in – vooral – de ambtelijke belevingswereld worden getrokken kan het risico ontstaan dat hun eigen perspectief onvoldoende aandacht krijgt, of dat participanten ambtelijke discussies internaliseren zonder daar een eigen perspectief tegenover te stellen.<sup>20</sup>

In het eerste vrom Burgerplatform kregen de burgers een omvangrijk een informatiepakket voorgeschoteld. Enerzijds gaf dit deelnemers de mogelijkheid om hun blik te verruimen, maar velen van hen gaven bij het opstellen van de adviezen te kennen toch vooral op hun eigen, reeds eerder verworven, inzichten te zijn teruggevallen. Anderzijds hadden enkelen het gevoel dat ze door al die informatie ‘halve ambtenaren’ waren geworden. De verstrekte informatie gaf de deelnemers in veel gevallen extra inzicht in de complexiteit van de materie (leefbaarheid en stedelijke vernieuwing, handhaving). Binnen het vrom platform realiseerden de deelnemers zich hierdoor enerzijds dat de problemen (en oplossingen) doorgaans ingewikkelder bleken te zijn dan zij oorspronkelijk dachten, maar daarbij becroop velen het gevoel ‘door de bomen het bos niet meer te zien’. ‘Informatieoverload’ ligt dan ook snel als gevaar op de loer. Juist door nieuwe en extra informatie werden de deelnemers ‘overweldigd’ door de breedte van het onderwerp, waardoor nadenken over de diepte van oplossingen werd bemoeilijkt. Dit is wellicht ook één van de redenen waarom burgers bij hun uiteindelijke adviezen vooral aangaven terug te vallen op hun reeds op voorhand aanwezige informatie. Vermenging van verschillende bronnen van kennis trad daardoor niet op, terwijl de platformbijeenkomsten er juist op gericht waren om tot vernieuwende inzichten te komen. In het geval van deze casus waren participanten onvoldoende in staat of stelden begeleidende ambtenaren de deelnemers onvoldoende in staat de aangeboden kennis te integreren en verbinden met hun oorspronkelijke denkbeelden en ervaringskennis.

Voor het realiseren van een ongeveer gelijke startpositie voor participanten is het van belang dat kennis wordt ontsloten uit het publieke domein (aanbod-gestuurde kennisontwikkeling), maar dat ook tegemoet wordt gekomen aan de vragen die onder participanten uit het interactieve proces leven (vraagge-stuurde kennisontwikkeling). In het algemeen lijkt een zekere kennisgelijk-schakeling nodig voor een evenwichtige inbreng van participanten aan het proces. Tegelijkertijd moet dit niet leiden tot een overvloedige informatievoor-ziening die de kennisuitwisseling, gericht op het bereiken van verrassende uitkomsten, kan frustreren. Iedere partij brengt vanuit zijn eigen positie en eigenschappen specifieke informatie en kennis in die, omdat ze afwijkt van de inbreng van anderen, kan zorgen voor een proces van kennisfusie die tot innovatieve en bijzondere uitkomsten kan leiden.<sup>21</sup>

### *Competente procesmanagers*

Bij interactieve beleidsvorming is niet alleen de inhoud van belang, maar zeker ook de wijze waarop die inhoud tot stand komt. Immers, specifieke doel-stellingen zoals het vergroten van draagvlak voor het beleid of het vergroten van het probleemoplossend vermogen kunnen met name gerealiseerd worden doordat betrokkenen in onderlinge interactie het beleid tot stand brengen. De wijze waarop het interactieve proces is vormgegeven en de manier waarop het interactieve proces uiteindelijk gestalte krijgt in het handelen van de actoren en de resultaten die eruit voortvloeien, zijn dan ook cruciaal voor het succes van interactieve beleidsvorming.<sup>22</sup>

In de omvangrijke literatuur over interactieve beleidsvorming, beleidsnet-werken en procesmanagement wordt een onderscheid gemaakt tussen het maken van een procesontwerp en het feitelijke procesmanagement.<sup>23</sup> Het procesmanagement bestaat uit het vormgeven, sturen of begeleiden van het feitelijke interactieverkeer tussen de betrokkenen naar de spelregels en procesafspraken die in het procesontwerp zijn opgenomen.<sup>24</sup> Bij procesmanage-ment wordt het verloop van het interactieproces beïnvloed.<sup>25</sup> Centraal bij procesmanagement staat het ‘op gang brengen of houden’ van beleidsprocessen aan de hand van de eerder opgestelde procesafspraken in het procesontwerp. Dit betekent ook het op een zodanige wijze faciliteren en inrichten van proces-sen dat er een variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen wordt gegenereerd. Hierbij is er dus een relatie tussen het procesmanagement en de inhoudelijke dimensie die we in de vorige subparagraaf hebben beschreven.

Vergelijkend onderzoek naar interactieve projecten bij ministeries maakt dui-delijk dat interactieve processen vloeiender verlopen en tot legitieme uitkom-ten leiden als de projectleider (of projectmanager of procesmanager) in de uit-voering van het procesmanagement voldoende ‘verbindend vermogen’ bezit.

Dit betekent dat de procesmanager in staat is het interactieve proces goed te verbinden met en te verankeren in ambtelijke circuits, politieke arena's en bestuurlijk overleggremia. Het interactieve proces wordt niet als een op zichzelf staand proces benaderd, maar als een proces dat onderdeel uitmaakt van een breder politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces. Voorbeelden hiervan zijn vrom Burgerplatform en Overleg Niet-Rijkspartijen (ONR).

Bij de casus vrom Burgerplatform wordt bewust ingezet op ambtelijke en bestuurlijke inbedding van het burgerplatform. De procesbegeleider stelt beleidscoördinatoren aan die fungeren tussen het burgerplatform en hun beleidsdirecties om er zo voor te zorgen dat de adviezen doorvertaling krijgen naar hun directie. Tijdens de bijeenkomsten worden ambtenaren toegewezen aan werkgroepen en moeten zij samen met de participanten adviezen ontwikkelen: 'samen beleid maken'. Zo ontstaat daadwerkelijk coproductie tussen burgers en ambtenaren. Daarnaast wordt de verbinding naar bestuurlijk niveau zorgvuldig georganiseerd. Zo worden toenmalige minister Dekker, toenmalige staatssecretaris Van Geel, en enkele directieleden betrokken bij de terugkoppelingsbijeenkomst. Zij reageren inhoudelijk op de adviezen en verantwoorden welke adviezen meer en minder kans hebben om opgepakt te worden door vrom. Ambtenaren nemen echter vrij veel voorbereidingstijd om de adviezen uit het burgerplatform te bewerken en uit te werken voor de terugkoppelingsbijeenkomst. Hierdoor komt het proces stil te liggen.

Het tweede 'positieve project' is Overleg Niet-Rijkspartijen, ONR, over de (duurzame) ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte nabij haven Rotterdam. Hoewel het bestuurlijke traject formeel gescheiden is van het maatschappelijke proces in ONR, wordt op verschillende manieren koppelmomenten georganiseerd. Zo is er een waarnemer, Alders, vanuit de ambtelijke projectorganisatie bij ONR betrokken. Deze ambtenaar brengt standpunten van de minister van het Ministerie van VenW in en licht deze toe. Daarnaast is Alders als procesbegeleider niet alleen voorzitter van ONR, maar ook van Topberaad, het overlegorgaan waar representanten van ONR en bestuurders elkaar ontmoeten. Alders heeft verder overleg met de minister van VenW over de agenda van ONR en Topberaad, zodat de minister constant op de hoogte blijft van de ontwikkelingen in beide gremia. De spelregel dat alleen punten op de ONR-agenda mogen komen – waarover van tevoren nauw en intensief informeel contact is geweest en waar de scherpe kantjes dus al vanaf zijn – borgt veel informeel verkeer tussen de verschillende arena's en platforms. Tenslotte formuleert Alders in samenspraak met de participanten de spelregel dat 'het uiteindelijke advies haar geldingskracht verliest wanneer één van de partijen, inclusief het kabinet, afhaakt'. Het streven naar unaniem advies creëert bestuurlijke en politieke druk en draagt zo bij aan een koppeling tus-

sen het interactieve proces en politiek-bestuurlijke processen van besluitvorming. Bovendien houdt Alders zich op de politieke ontwikkelingen rond het dossier. Probleempunt is de zeventienhonderdvijftig hectare natuurontwikkeling. Natuurorganisaties zien dit onafhankelijk van de wettelijke verplichte natuurcompensatie, terwijl kabinet dit met elkaar wil verrekenen. Alders belet dat dit probleempunt escaleert – hij houdt partijen bij elkaar. De vaste kamercommissie grijpt in door aan te geven dat het poldermodel belangrijk is en dat het ONR-advies serieus genomen moet worden door het kabinet. Alders weet de brief van het kabinet met haar visie ten aanzien van de verrekening aan de Tweede Kamer tegen te houden. Kortom: deze casus blinkt uit in procesmanagement gericht op het organiseren van koppelingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming.

Twee cases vallen in negatieve zin op als we kijken naar het procesmanagement en het verbindend vermogen van procesmanagement.

De casus VERM (Verkenning Ruimtegebruik Tweede Maasvlakte) kent een zeer geringe koppeling tussen het interactieve proces en het ambtelijk-bestuurlijke vervolgtraject.<sup>26</sup> Na het interactieve proces nemen ambtenaren het proces over. Dit traject is niet zichtbaar en te volgen voor participanten in het interactieve proces. De ambtelijke projectorganisatie wordt erg dominant wat ten koste gaat van de participatiemogelijkheden voor de betrokken stakeholders. De inhoudelijke lijnen die tijdens het interactieve proces zijn uitgezet, verdwijnen als het ambtelijke forum dominantier wordt. Participanten herkennen zich dan niet meer in dit vervolgtraject en keren zich tegen de gang van zaken. Opvallend detail is dat ONR de opvolger is van VERM, waar het verbindend vermogen veel groter is.

Ook bij een andere casus, consumentenplatform (CP), een initiatief van het ministerie van Landbouw om met consumenten over diverse thema's zoals genetische modificatie en voedselveiligheid van gedachten te wisselen, schiet het procesmanagement tekort. Daar wordt aanvankelijk bewust een focusgroep in het leven geroepen om de koppeling tussen wat in het platform en beleid bedacht wordt te organiseren. Doel van de focusgroep is om de voorstellen uit het CP te bespreken en hier een selectie uit te maken. Zo zou de vertaalslag naar beleid gemaakt moeten worden. De focusgroep wordt vrij snel na inwerkingtreding van de consumentenplatform ontbonden. De uitkomsten van het CP komen hierdoor niet erg tot hun recht. Ook de directie van LNV blijft op relatieve afstand van het consumentenplatform staan. Hierdoor komt het CP toch redelijk geïsoleerd te staan van het reilen en zeilen van het beleidsproces binnen het ministerie van LNV. De ambtelijke projectleider heeft pogingen ondernomen om dit op andere wijzen te organiseren. Door beleidsambtenaren eerder bij de voorbereiding van het CP te laten deelnemen moet interactie met



consumenten ontstaan. Was de rol van ambtenaren eerder vooral het faciliteren en ter beschikking stellen van kennis, nu treden zij meer in dialoog met consumenten. Dit komt echter ook niet uit de verf – participanten treden nog vooral in dialoog met elkaar en niet met ambtenaren, en zeker niet gericht op de doorwerking van hun ideeën in beleid.

Uiteindelijk blijkt dat twee van de acht onderzochte projecten een voldoende (tot goed) voor het procesmanagement scoren.<sup>27</sup> Dit geeft aan dat procesmanagement vaak nog niet kundig en professioneel wordt uitgevoerd. Procesmanagers (intern of extern) ontberen veelal de competenties om complexe interactieve processen in goede banen te leiden. Het beroep procesmanager (de belangrijkste gids bij interactieve expedities) is de laatste jaren in opkomst, maar tegelijkertijd kunnen we constateren dat het nog geen vak is. Zo bestaan er bijvoorbeeld nog geen beroepscode voor procesmanagers en zijn er geen beginselen voor behoorlijk procesmanagement geformuleerd waarop we een procesmanager kunnen toetsen en aanspreken. Iedereen kan zich procesmanager noemen, maar niet iedereen is even kundig en competent dit goed te doen. Dat is raar, want de procesmanager speelt vaak een belangrijke rol in het succes en falen van interactieve processen.<sup>28</sup> En indien we de charme en het vernieuwende van interactieve processen willen behouden, moeten we zeker niet kiezen voor een 'juridificering' van de rol van de procesmanager – een zekere explicitering van een aantal basisbeginselen (en het waarborgen hiervan in de praktijk) lijkt echter wel op zijn plaats.

Belangrijk is hierbij te constateren dat de rol van de procesmanager niet te beperkt moet worden opgevat. Hij is uiteraard de belangrijkste gids tijdens de expeditie, die probeert om het proces in goede banen te leiden. Hij is er echter ook verantwoordelijk voor dat de expeditie goed voorbereid van start gaat. Het gaat dan om een degelijke architectuur van het project: procesafspraken maken over kaders, status van het proces, rollen van deelnemers, organisatie van koppeling naar ambtelijke, politieke en bestuurlijke fora. Zonder dergelijke condities gaat een professionele procesmanager niet op pad.

### *Competente politici*

Politici hebben over het algemeen twee uiteenlopende opvattingen over hun betrokkenheid bij interactieve processen: (1) een afzijdige, niet-betrokken rol; en (2) een (inter)actief-betrokken rol.<sup>29</sup> Politici nemen de eerste rol aan omdat ze een aantasting van het politieke primaat vrezen, en omdat ze van mening zijn – vanuit het representatieve democratiemodel – dat zij ruimte voor eigen politieke verantwoordelijkheid moeten krijgen. Ze willen zich niet medeplichtig voelen aan het interactieve proces en de resultaten die het oplevert.

Een andere verklaring voor een afwezige politiek is dat het een gevolg is van een weeffout bij de opzet en uitvoering (bekend onder de term ‘procesmanagement’) van interactieve processen. Raadsleden worden vaak niet betrokken bij de voorbereiding van lokale interactieve processen, waardoor zij het gevoel krijgen dat het interactieve proces aan hen wordt opgedrongen zonder dat ze erom gevraagd hebben of hebben kunnen meedenken over de precieze invulling ervan.

Daarnaast kan de betrokken politiek worden onderscheiden. Hierbij kunnen minimaal vier rollen worden onderscheiden: (1) een maatgevende politiek, (2) een monitorende politiek, (3) een debatterende politiek, en (4) een faciliterende politiek.

### *Maatgevende politiek*

De maatgevende rol komt tot uitdrukking in het meegeven van kaders aan interactieve processen. Deze kaders kunnen zich tijdens het proces verder ontwikkelen. Naast inhoudelijke randvoorwaarden kunnen politici ook procesmatige kaders stellen aan het interactieve proces, die zich meer richten op kwaliteit van het te voeren samenwerkingsproces, zoals toezien op voldoende openheid in het interactieve proces, waarborgen van de representatie van de belangen, stimuleren van de variëteit en spreiding in de gehanteerde perspectieven op de problematiek, et cetera.<sup>30</sup>

In hun maatgevende rol treden politici op als gangmaker en initiatiefnemer van het interactieve proces en laten aan potentiële deelnemers zien dat de overheid iets van plan is. Ze trachten organisaties en personen te mobiliseren deel te nemen aan het interactieve proces.

### *Voorbeeld*

In het interactieve proces in de gemeente Leerdam over de ontwikkeling van het stadshart, het ‘Europaplein’, stelt het College van v&w bij aanvang van het proces inhoudelijke randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden vinden hun oorsprong in het eerder gevormde beleid ten aanzien van het Europaplein. Daarnaast is een budget als randvoorwaarde gesteld. Tijdens het proces is men overigens niet krampachtig omgegaan met deze laatste randvoorwaarde. Nieuwe inzichten heeft de gemeente ertoe gezet om het budget te verhogen om zo de plannen uitvoerbaar te maken. Budgetbesprekingen in de raad(scommissie) leiden ertoe dat de raad expliciet instemt met de nieuw ontstane financiële situatie. Uiteindelijk heeft de kracht van het plan ervoor gezorgd dat nieuwe financiële middelen zijn gezocht.

Kaders zijn niet altijd van tevoren duidelijk, maar zijn vaak onaf of verschillend te interpreteren. Er is vaak een onderscheid tussen harde (onveranderlijke,

niet-onderhandelbare) en zachte (veranderlijke, onderhandelbare) kaders. De eerste geven het speelveld aan, de tweede maken veranderingen in de grenzen van het speelveld mogelijk. In de praktijk is het formuleren van kaders niet zo eenvoudig, als het op papier lijkt. De wil tot kaderstelling kan zich vermengen met politieke ontwikkelingsmechanismen, oprechte behoeften om speelruimte voor het interactieve proces te creëren en worstelingen met het afbakenen van het beleidsonderwerp.

### *Monitorende politiek*

Bij een monitorende politiek stellen politici zich tussentijds op de hoogte van de resultaten en uitkomsten van het interactieve beleidsproces. Tijdens het beleidsproces worden bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten belegd waarin deelnemers aan het interactieve beleidsproces (bijvoorbeeld burgers, milieugroepen, woningcorporaties) verslag doen van de debatten en onderhandelingen in het interactieve proces. Doordat politici van dichtbij het inhoudelijke debat meemaken, krijgen ze gevoel voor de motieven, belangen en perspectieven achter bepaalde plannen en ideeën.

#### *Voorbeelden*

Voor het interactieve proces in de gemeente Vlaardingen, waar het gaat om de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in het gebied 'De Rivierzone', is een speciale raadscommissie voor 'De Rivierzone' in het leven geroepen, om de politieke betrokkenheid bij het proces zo groot mogelijk te maken en de koppeling naar het politieke niveau zo goed mogelijk te organiseren. Daarnaast is een Strategisch Beraad in het leven geroepen waarin w&w, hoge ambtenaren en de externe procesmanager zitting hebben. Op die manier blijven bestuurders continu op de hoogte van de ontwikkelingen in het interactieve proces en krijgen zij inzicht in de herkomst (argumentaties van de participanten) van de plannen die uit het interactieve proces naar voren komen. Op die manier krijgen ze een gevoel van 'commitment' voor de plannen.

Een participatief proces in de gemeente Middelburg, waar het ging om de kwalitatieve inrichting van het gebied ten noordoosten van Arnhem met een belangrijke rol voor (het terugbrengen van) water, geeft aan dat gemeenteraadsleden bereid zijn naast hun traditionele rollen (kaderstellend, controlerend en vertegenwoordigend) ook te participeren in interactieve processen door te luisteren en te leren hoe burgers denken over zaken die hen zelf aangaan. Met deze monitorende rol zijn zij in staat hun vertegenwoordigende en controlerende rol uit te voeren.

### *Debatterende politiek*

Een derde vorm van interactieve politiek is een 'debatterende politiek'. Volgens sommige standpunten moeten politici meer deel gaan uitmaken van het maatschappelijke debat. Politici moeten de dialoog aangaan met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en bedrijven. Politici treden hierbij uit hun isolement, zoeken de burgers op en nemen een responsieve houding aan.<sup>31</sup> Politici stellen zich bij deze bijeenkomsten actief op: ze stellen vragen, geven commentaar, denken en debatteren actief mee.

Bij een debatterende politiek wordt van politici en bestuurders verwacht dat zij zich tijdens participatieve processen actiever op de burger en andere belanghebbende deelnemers richten. Ze moeten bereid zijn hun standpunten en stellingnames te verdedigen in een publiek forum, waar burgers kritische vragen stellen en verlangen dat de politicus zich overtuigend verantwoordt voor het innemen van standpunten.

De debatterende rol past bij het beeld van 'creatief dualisme'.<sup>32</sup> De klassiek dualistische leer (de regering regeert en het parlement controleert) levert een reactieve en remmende rol op voor politici in interactieve beleidsvorming. In het 'creatief dualisme' onderscheidt de vertegenwoordigende macht zich van het bestuur op een proactieve en scheppende wijze. Politici vertegenwoordigen hun verschillende visies en dragen bij aan de collectieve wils- en beeldvorming. Hiermee kan het optreden van de politici herkenbaarder en minder onberekenbaar en onduidelijk worden.

#### *Voorbeeld*

Het interactieve proces in de gemeente Doetinchem, over de ontwikkeling van de duurzame woonwijk Wijnbergen, wordt afgesloten met een 'interactieve raadsvergadering' waarin het raadsvoorstel wordt besproken door collegeleden, raadsleden en participanten van het interactieve proces. Leden van het College en de raad leggen met inhoudelijke argumenten verantwoording af naar elkaar en naar de participanten van het interactieve proces voor het te nemen besluit.

Voorafgaand aan de raadsvergadering stellen de ambtenaren van de projectorganisatie op basis van de uitkomsten van het hele interactieve proces een collegeadvies op. In dat advies geven de ambtenaren een overzicht van de voorkeuren onder de participanten van het interactieve proces, politieke partijen en College, zoals dat uit de openbare bijeenkomst uit een meningspeiling naar voren is gekomen.

Het College van b&w bepaalt op basis van dit advies haar standpunt, waarin zij inhoudelijk beargumenteert op welke punten zij instemt met de meningen van de participanten van het interactieve proces en op welke punten zij afwijkt. Het College gaat uiteindelijk zover dat zij op bepaalde vlakken haar eigen voorkeursmodel (model 'groen-wonen') voor een duurzame inrichting van het

gebied laat varen en bepaalde inhoudelijke voorkeuren uit het voorkeursmodel (model 'groen') van de participanten van het interactieve proces overneemt. Zo raken de beide modellen vermengd en ontstaat een ontwerpbestemmingsplan voor de inrichting van het gebied dat op steun kan rekenen van zowel de deelnemers van het interactieve proces als van de leden van het College.

In de interactieve vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening adviseert het College positief over dit ontwerpbestemmingsplan. De voltallige gemeenteraad stemt uiteindelijk in met het ontwerpbestemmingsplan, zodat het de formele procedure in kan gaan. Over het algemeen zijn de participanten van het interactieve proces zeer tevreden over deze beslissing omdat zij zien dat hun standpunten in de beslissing meegenomen worden.

### *Faciliterende politiek*

Een vierde gedaante van politiek in een interactieve context is die van het faciliteren van maatschappelijke processen waar zij zelf geen dominante positie in heeft. Actuele maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een samenleving die in sterke mate gedifferentieerd en complex van karakter is, die zeer uiteenlopende patronen van waarden, normen en leefstijlen kent én waarin patronen van besluitvorming en onderhandeling in uiteenlopende sectoren een netwerkarakter hebben. Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief betekent dit een aanmerkelijke relativisering van de mythe van bestuurbaarheid; zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden prevaleren.<sup>33</sup>

Een faciliterende overheid laat meer over aan het maatschappelijk initiatief en de markt; zij legt meer verantwoordelijkheid bij hen terug. Eén van de manieren om dit te doen is met behulp van interactieve beleidsvorming. Politici stellen bijvoorbeeld een budget beschikbaar aan maatschappelijke groepen en burgers om zelf zorg te dragen voor hun buurt. Overheden richten zich ook minder op de uitkomsten dan op de vormgeving van de arrangementen. Sturing wordt inhoudelijk abstracter en meer procedureel van aard.<sup>34</sup>

### *Voorbeeld*

In de gemeente Breda zijn de bewoners de baas.<sup>35</sup> De bewoners van Breda Noordoost beschikken over een budget waarmee zij de leefbaarheid in hun buurt kunnen verbeteren. Zij zijn opdrachtgever van de gemeente en de plaatselijke woningbouwcorporaties. Het experiment is gebaseerd op 'Lusten en Lasten', waarin bewoners uit vijf naoorlogse buurten in het noordoosten van Breda met een wijkbudget zelf projecten in hun wijk kunnen organiseren. Het doel van het leefbaarheidsbudget (€ 300.000 voor het jaar 2000) is de bewoners meer zeggenschap te geven over hun leefomgeving. Het budget blijft formeel eigendom van de gemeente, maar bewoners kunnen er vrij over beschikken: zij zijn (materieel) eigenaar van het budget.

Burgers fungeren als opdrachtgever van gemeente, woningbouwcorporaties en marktpartijen. Zij kunnen zelf oplossingen bedenken voor problemen die zij als urgent ervaren in hun directe leefomgeving. Zij moeten echter wel zelf actief worden in de voorbereiding en uitvoering van hun eigen ideeën, moeten zelf zorgen voor draagvlak voor het idee in de buurt en zijn tenslotte zelf verantwoordelijk voor het opdrachtgeverschap. Zij maken dus niet alleen zelf (gezamenlijk) afwegingen over ingrepen in hun woonomgeving, maar zijn zelf ook opdrachtgever in de uitvoering van deze ingrepen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij verantwoordelijk zijn voor de onderhandelingen met organisaties die zorgen voor de feitelijke uitvoering van bewonersplannen.

De gemeente heeft ook enkele voorwaarden gesteld. Om bestedingen te kunnen doen uit het budget moeten ‘nieuwe bewoners’ zelf actief worden; het moet ‘hun’ project zijn. Met ‘nieuwe bewoners’ wordt bedoeld dat het niet vooral de bestaande ‘wijkkaders’ zijn die in de uitvoering van het wijkbudget voorop moeten lopen, maar mensen die in wijkgerichte activiteiten tot nu toe nog niet actief zijn geweest in Breda Noordoost. Daarnaast moeten de door bewoners voorgestelde maatregelen min of meer gelijkmatig over de verschillende buurten van Noordoost zijn gespreid. Bij het uitwerken van de bewonersideeën tot een technisch acceptabel voorstel kunnen bewoners zich laten ondersteunen door adviesbureaus, die hun diensten gedurende enkele uren pro deo aanbieden. Uiteindelijk toetst het uitvoeringsteam van ‘Lusten en Laster’ of de voorgestelde projecten aan deze criteria voldoen.

### **Consequenties voor publiek kennismangement**

In de vorige paragraaf is een groot aantal voorbeelden de revue gepasseerd waarin duidelijk werd dat de participatiemaatschappij nieuwe eisen stelt aan de organisatie van kennis en kunde in het publieke domein. Tegelijkertijd hebben we gezien dat er ontwikkelingen gaande zijn die ook daadwerkelijk inspelen op deze eisen. In deze slotparagraaf reflecteren we op de implicaties van de opkomst van de participatiemaatschappij voor de wijze waarop overheden omgaan met kennis en kunde in beleidsprocessen. Daarbij gaan we in op een viertal aspecten:

- het faciliteren van de toegang van lokale kennis tot de beleidsarena;
- het organiseren van ‘joint fact-finding’;
- het faciliteren van participatie voor niet-competente burgers;
- het ontwikkelen van competenties bij publieke professionals en politici.

### *Lokale kennis en expertkennis in de beleidsarena*

In de praktijk van besluitvormingsprocessen zien we een drietal kennisgemeenschappen met daarin drie verschillende typen kennis die elk omgeven worden door hun eigen gewoonten, discoursen, waarderingen, interpretaties en gevolgtrekkingen. Deze drie kennisgemeenschappen centreren zich rond lokale kennis, bureaucratische kennis en expertkennis. We zouden deze gemeenschappen kunnen opvatten als praktijken.<sup>36</sup> Kenmerkend voor deze praktijken is dat ze tot op zekere hoogte autopoëtisch zijn en daarom moeizaam toegankelijk voor kennis vanuit andere praktijken.

De interactie tussen deze praktijken vraagt om grenzenwerk, om verbindingen tussen deze praktijken, met als doel de interactie ertussen te faciliteren. Dit kan wat ons betreft op meerdere manieren. We onderscheiden drie mogelijkheden. De eerste is de liaisonfunctie: personen vervullen een brugfunctie tussen verschillende praktijken. Zeker in de advieswereld zien we deze functie ontstaan: adviseurs ontwikkelen de vaardigheden die nodig zijn om samen met praktijkdeskundigen (boeren, andere lokale kennisdragers) tot gezamenlijke waarheidsvinding te komen.

Een andere mogelijkheid is die van de grenspraktijk: een organisatorisch arrangement waarin representanten uit verschillende praktijken kunnen deelnemen en zij tot een gezamenlijk product dienen te komen. Een 'community of practice' is een voorbeeld van een dergelijk organisatorisch arrangement, waarin verschillende soorten kennis (wetenschappelijk, beleidsmatig, economisch, situationeel, et cetera) bijeengebracht worden om een praktisch probleem te tackelen.<sup>37</sup>

Een derde mogelijkheid is om participanten uit een praktijk in staat te stellen met een andere praktijk kennis te maken door intensieve uitwisseling. Een voorbeeld zijn gezamenlijke veldverkenningen, metingen en andere waarnemingen. Een ander voorbeeld is het gezamenlijk interpreteren van uitkomsten of het gezamenlijk kiezen van de meest bruikbare methode. Vaak is deze interactie onderdeel van een participatief kennisarrangement.

### *Het faciliteren van 'joint fact-finding'*

Om rapportenoorlogen te voorkomen of deze tot een vreedzaam einde te brengen wordt meer en meer geëxperimenteerd met vormen van gezamenlijk feitenonderzoek.<sup>38</sup> Hierbij zijn tal van vormen mogelijk. We noemen een drietal:

- 1 gezamenlijk opdrachtgeverschap;
- 2 participatieve onderzoeken;
- 3 parallelle alternatievenontwikkeling.

In de eerste variant zijn alle belanghebbenden betrokken bij de vormgeving van het onderzoek: bij de vraagstelling, de selectie van de opdrachtnemer, de begeleiding van het onderzoek (keuze van methoden van dataverzameling, modellen, benaderingen et cetera) en het analyseren van de uitkomsten alsmede de presentatie daarvan. Deze variant is intensief, maar biedt een goede kans op gedragen onderzoek.

Een minder vergaande variant is wanneer onderzoekers belanghebbenden in de gelegenheid stellen om hun visie en kennis ter tafel te brengen. Onderzoekers bouwen in hun onderzoek een fase in waarin zij luisteren naar houders van lokale kennis. Dit kan zeer marginaal (wat vaak gebeurt tijdens een inspraakavond over een startnotitie van een MER), maar kan ook zeer intensief, compleet met gezamenlijke veldonderzoeken, metingen en 'keukentafelgesprekken'.

Een derde variant bestaat uit het, weliswaar gescheiden, mobiliseren van kennis (bijvoorbeeld ter onderbouwing van verschillende probleemdefinities, maar vaker nog inzake het ontwikkelen van verschillende oplossingsrichtingen) door verschillende coalities van standpunten, en deze vervolgens door een onafhankelijke derde onderwerp maken van een vergelijking of toetsing op metaniveau.

### *Het bevorderen van competente participatie*

Steeds meer burgers kennen de weg in de overheidsbureaucratie op hun duimpje. Maar ook steeds meer mensen verdwalen daarin naarmate deze organisatie complexer wordt. Dat wijst op een toenemende kloof tussen de competente en de niet-competente participanten op het gebied van argumenteren, onderhandelen, eloquentie et cetera. Vanuit de gedachte dat alle belanghebbenden in dezelfde mate toegang tot de besluitvorming zouden moeten hebben, is het noodzakelijk dat er instrumenten worden ontwikkeld om niet-competente participanten van de nodige competenties te voorzien of hen te helpen in hun participatiebehoefte. Dat kan op heel informele wijze: door een competente procesbegeleider die burgers niet lastigvalt met moeilijke woorden, lastige procedures en ambtelijke stokpaardjes. Dat kan ook meer structureel door participerende burgers in de gelegenheid te stellen een beroep te doen op een procesbegeleider, door hen zelf geselecteerd of een onafhankelijke derde, die stand-by ter beschikking van de participanten staan. Daarbij kan worden overwogen om te investeren in een voortraject (bijvoorbeeld een interactieve spelsituatie) waarin burgers op de hoogte worden gebracht van de spelregels en gang van zaken bij interactieve processen en/of getraind in het onderling discussiëren en onderhandelen. Een belangrijke rol bij een gelijkwaardige dialoog tussen participanten is weggelegd voor de procesfacilitator die ervoor waakt dat alle participanten aan bod komen, die de interactie tussen deel-



nemers begrijpelijk maakt en begeleidt ('vertaalfunctie') et cetera. Competent participeren is verder gebaat bij een zekere mate van kennisgelijkschakeling, dat wil zeggen het verschaffen van bestaande (veelal professionele) informatie over het issue dat centraal staat. Wel moet dan worden opgepast dat dit kennisaanbod de aanwezige situationele kennis van participanten niet uitdooft of van ondergeschikt belang maakt. Hierin hebben overheidsdienaren zelf ook een rol, die gericht is op het ruimte bieden aan onverwachte (maar ook onzekere) kenniscombinaties – in plaats van de controlegerichte attitude waarbij zij zelf alles in de hand willen houden, wat geen verrassende (maar wel verwachte en zekere) resultaten tot gevolg heeft.

### *Competente overheidsdienaren en politici*

Uit onze eigen ervaring kennen we twee interessante voorbeelden van trajecten bij de rijksoverheid om publieke professionals de benodigde competenties te verschaffen in het licht van de eisen die de participatiesamenleving stelt. Dat is allereerst een intern opleidingsprogramma bij Rijkswaterstaat, het zogenoemde Leerwerktraject waarbij medewerkers kennis maken met het Integraal Project Management Model, een model waarin aandacht voor de omgeving nadrukkelijk is georganiseerd. Door middel van een trainingstraject, met daaraan gekoppeld een kennisinfrastructuur in de vorm van kenniskringen en expertgroepen, wordt geprobeerd medewerkers meer publieksgericht te laten werken en hen daarbij ook te ondersteunen.

Ook een programma bij het ministerie van vrom was gericht op het bevorderen van participatiecompetenties bij ambtenaren. Het Stimuleringsprogramma Beleid met Burgers, afgedwongen door de Tweede Kamer, ondersteunde ambtenaren om in hun projecten burgers daadwerkelijk bij de beleidsvorming en -uitvoering te betrekken. Samen met medewerkers van het Instituut voor Publiek en Politiek ondersteunde een programmateam de verschillende projectteams bij het vormgeven van participatieve trajecten.

In het domein van het waterbeheer, de infrastructuur en ruimtelijke ordening zien we een heel legertje van procesmanagers ontstaan (soms ambtelijk, soms privaat) die het ene project na het andere project op hun bordje krijgen en in de praktijk hun eigen 'best practices' ontdekken en vervolmaken. Het belangrijkste probleem bij dit fenomeen is echter de vraag hoe deze kunde kan worden geconsolideerd, binnen projecten, maar ook binnen de organisatie als geheel.

Dit wijst ons op twee richtingen die bewandeld kunnen worden: het verbeteren van de interne competentieontwikkeling door een combinatie van training, coaching en kennisdistributie, en tegelijk ook het versterken van de consolidatie van competenties: het treffen van voorzieningen zodat waardevolle vaardigheden niet weg zijn wanneer een procesmanager vertrekt naar een andere baas of een andere klus.

De belangrijkste barrière voor politici om daadwerkelijk competenties voor participatieve processen te ontwikkelen is de sterke nadruk op afrekenbaarheid van politiek bestuurders. Zeker na de invoering van het dualisme is de politieke cultuur er één van het vooraf stellen van heldere doelen en het na afloop daadwerkelijk afrekenen van bestuurders op behaalde resultaten. Dit laat weinig ruimte voor afwijkingen en dus ook niet voor het participeren in inherent onvoorspelbare en grillige participatieve processen. Daarvoor is het nodig om flexibel te kunnen zijn en in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden. Daadwerkelijk participeren vereist dan ook een andere rol van politici in de volksvertegenwoordiging: één van sturen op procescriteria en op ruime inhoudelijke randvoorwaarden, en niet op inhoudelijke details en procedurele voorwaarden.

### **Kennis en legitimiteit, een reflectie**

*In deze bijdrage waren we vertrokken met de vraag welke problemen spelen er ten aanzien van kennis en kunde in de dagelijkse praktijk van participatieve beleidsvorming, welke gevolgen heeft dit voor de legitimiteit van het beleid en welke oplossingen lijken effectief om de geconstateerde problemen op te lossen?*

De opkomst van de participatiemaatschappij verandert de visie op hedendaags burgerschap. Burgerschap betekent (in het licht van dit hoofdstuk) dat burgers hun kennis willen aanwenden om de beleidsvorming te beïnvloeden en dat zij in toenemende mate competent zijn om dat te doen. Dat geeft aanleiding voor overheden om te investeren in participatieve vormen van beleidsvoering en stelt tegelijkertijd eisen aan de kennishuishouding van overheden en de benodigde competenties (bij alle partijen) om op een zinvolle wijze participatie vorm te geven.

Kennis en kunde spelen een belangrijke rol in het realiseren van legitieme collectieve actie in de participatiemaatschappij. De participatiemaatschappij leidt tot mobilisatie van nieuwe bronnen van kennis (lokale kennis, kennis van 'stakeholders' en van door hen ingeschakelde kennisproducenten). Deze moeten worden meegenomen in het proces van besluitvorming om te komen tot legitieme collectieve actie. Het is van belang dat lokale kennis wordt gemobiliseerd ('input legitimiteit'), ingezet wordt gedurende het participatietraject ('throughput legitimiteit') en zichtbaar wordt afgewogen en meegenomen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming ('output legitimiteit').

De inrichting en de werking van het openbaar bestuur is niet zonder meer geschikt voor deze veranderingen in haar kennishuishouding. Ook de benodigde competenties zijn niet zonder meer voorhanden. Ondanks de proliferatie in de kenniswereld zien we een sterke nadruk van beleidsmakers op exclusieve relaties met specifieke onderzoeksbureaus waarmee ze al jaren

samenwerken. Procedurele voorschriften en ingebakken routines maken het voor lokale kennis buitengewoon lastig om meegenomen te kunnen worden. Een berucht voorbeeld is de geluidshinder rond Schiphol: volgens de berekeningen is er weinig aan de hand, maar particuliere metingen en zeker persoonlijke belevingen laten een volstrekt ander beeld zien. Deze doen echter niet terzake in de beleidsdiscussie. Politieke afrekenmechanismen remmen de participatiebereidheid van politici. Met andere woorden: de hiërarchische structuur en de politiek-bestuurlijke routines en processen hinderen publieke professionals in het realiseren van goed vormgegeven participatie en het daadwerkelijk overnemen van de uitkomsten van participatieve processen in besluitvorming.

Een meer fundamentele reflectie op de inrichting van het openbaar bestuur in relatie tot de opkomst van de participatiemaatschappij is daarom noodzakelijk. Daarbij vraagt het profiel van de hedendaagse ambtenaar – maar ook de organisatie van de publieke bureaucratie – opnieuw om doordinking vanuit de vraag welke eisen de participatiemaatschappij daaraan stelt.

Modern burgerschap vraagt echter ook om aandacht voor burgers die deze kennis en kunde (nog) niet hebben. Een participatieve democratie die wordt gedomineerd door de enkeling die zijn zaakjes goed op orde heeft, leidt tot achteruitstelling van de velen die dit niveau niet aankunnen. Kortom: kennis en competenties van allerlei betrokkenen moeten anders worden georganiseerd, ontwikkeld en ingezet om tot daadwerkelijke vergroting van de legitimiteit van overheidsbeleid in een participatiemaatschappij te kunnen leiden.

## Noten

- 1 We bedanken onze studentassistente Jitske Verkerk voor haar commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk en haar assistentie bij de eindredactie. De anonieme referent bedanken we voor zijn/haar opmerkingen waardoor deze tekst aan kwaliteit heeft gewonnen.
- 2 Kickert et al. (1997); Kooiman (1993).
- 3 Koppenjan & Klijn (2004).
- 4 Teisman (1992): 43.
- 5 Zie bijvoorbeeld Edelenbos & Monnikhof (1998; 2001).
- 6 De Bruijn et al. (2004); Van der Arend (2007).
- 7 Koppenjan & Klijn (2004)
- 8 Edelenbos et al. (2006).
- 9 Van den Brink (2002).
- 10 SCP (2004).
- 11 Zie Koppenjan & Klijn (2004).
- 12 Zie Van Buuren (2006).
- 13 Van Buuren & Edelenbos (2004).
- 14 De Bruijn et al. (1998).
- 15 Edelenbos (2005).

- 16 Eshuis et al. (2001).
- 17 Eshuis et al. (2001).
- 18 Edelenbos (2000).
- 19 Mayer et al. (2005).
- 20 Edelenbos et al. (2006).
- 21 Edelenbos et al. (2006).
- 22 Edelenbos (2000); Koppenjan (2001).
- 23 Edelenbos & Klijn (2005).
- 24 Edelenbos (2000); Verbart (2004).
- 25 De Bruijn et al. (1998); Edelenbos (2000); Teisman (2001); Koppenjan/Klijn (2004); Edelenbos/Klijn, (2005).
- 26 Zie ook Klijn en Koppenjan (2000)
- 27 Edelenbos et al. (2006).
- 28 Vergelijk Edelenbos & Klijn (2005).
- 29 Edelenbos (2004).
- 30 Klijn & Koppenjan (1998).
- 31 Edelenbos (2000).
- 32 Hendriks & Tops (2001).
- 33 Frissen (1999); Teisman (2001).
- 34 Frissen (1999).
- 35 Weterings & Tops (2001): 11-13.
- 36 Laws en Rein (2003).
- 37 Wenger (1998).
- 38 Van Buuren & Edelenbos (2004).

## Literatuur

- Arend, S. van der, (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten*. Delft: Eburon.
- Van Buuren, M.W. (2006). *Competente besluitvorming Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Den Haag: Lemma.
- Van Buuren, M.W. & Edelenbos, J. (2004). Conflicting knowledge: why is knowledge production such a problem? *Science and Public Policy*, 31(4): 289-99.
- Brink, B. van den (2002). *Mondiger of moeilijker?, een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: Sdu.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Services.
- De Bruijn, H., Teisman, G.R., Edelenbos, J., Veeneman, W. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Den Haag: Lemma.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: proces begeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. (2004). Politiek en herstructurering. Andere politieke betrokkenheid gewenst. In: O. van der Wal (red.), *Nieuw Cement. Een tussenstand van de wijkvernieuwing in Groningen*, 111-119. Groningen: Uitgeverij Platform GRAS.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch Practice. In: *Governance*, 18(1), 111-34.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2005). De impact van organisatorische arrangementen op de Uitkomsten van interactieve beleidsvorming. *Bestuurswetenschappen*, 4, 281-305.

- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J. & Tatenhove, J. van, (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Vergelijkende studie naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Uitgeverij Instituut voor Publiek en Politiek.
- Eshuis, J., Stuiver, M., Verhoeven, F. & Ploeg, J.D. van der (2001). *Goede mest stinkt niet: een studie over drijfmest, ervaringskennis en het terugdringen van mineralenverliezen in de melkveehouderij*, Studies van Landbouw en Platteland nr. 31, Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*, Amsterdam: Nieuwezijds.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001). *Politiek en Interactief Bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie b.v.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage Publications.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1998). Tussen representatieve democratie en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek'. *Bestuurskunde*, 7, 302-7.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (2000). Public management and policy networks; foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Koppenjan, J. (2001). Ontwerp en management van lokale interactieve processen. In: Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.). (2001). *Local interactive policy development*, 143-174. Utrecht: Lemma.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge.
- Laws, D. & Rein, M. (2003). Reframing practice. In: Hajer, M. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, 172-206. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer, I., Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2005). Interactive policy development: undermining or sustaining democracy. *Public Administration*, 83(1), 179-199.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2005). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sdu.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. s'-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, G.R. (2001). *Ruimtelijk mobiliseren voor coöpetitief besturen: over management in netwerksamenlevingen*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 8 juni 2001.
- Verbart, J. (2004). *Management van ruimtelijke kwaliteit: de ontwikkeling van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: learning, meaning and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weterings, R. & Tops, P.W. (2001). *Beelden bij 'Samenwerken aan leefbaarheid'. Over coproducties in Breda Noordoost*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

# 11

## BURGERSCHAP OP DE BASISCHOOL

*Ank Michels en Freek Delhez*

Sinds 1 februari 2006 zijn scholen verplicht om aandacht te besteden aan het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.<sup>1</sup> Scholen vervullen, volgens de in 2001 door de Tweede Kamer aangenomen motie Barth, een onmisbare rol in het opvoeden van leerlingen tot burgerschap, de overdracht van waarden en normen en het bevorderen van sociale integratie. Daarmee hebben de scholen er een lastige taak bij gekregen. Burgerschap als onderdeel van het onderwijscurriculum impliceert dat leerlingen zich bepaalde kennis, vaardigheden en houdingskenmerken eigen moeten maken. Maar in de context van de huidige complexe kennissamenleving is niet duidelijk welke kennis en vaardigheden worden bedoeld. Dat blijkt ook uit de discussie over de inburgeringstoets en de historische canon. Over de inhoud van het begrip burgerschap bestaan bovendien fundamenteel verschillende opvattingen.

In deze bijdrage doen wij verslag van een empirisch onderzoek naar de wijze waarop vier basisscholen invulling geven aan de verplichting om actief burgerschap te stimuleren. We beginnen met het onderscheiden van een aantal vormen van burgerschap. Elke vorm van burgerschap kan vertaald worden in termen van bij te brengen kennis, vaardigheden en houding in het onderwijs. In het tweede deel van onze bijdrage bespreken we de manier waarop de vier onderzochte scholen invulling geven aan burgerschap in het onderwijsprogramma. Daarbij leggen wij een koppeling met de drie eerder onderscheiden vormen van burgerschap. Tevens stellen wij de vraag of scholen met een confessionele identiteit anders omgaan met het stimuleren van actief burgerschap dan niet-confessionele scholen.

### **Drie vormen van burgerschap**

Over de inhoud van burgerschap en de betekenis daarvan voor de kennis, vaardigheden en houding van leerlingen bestaat geen eensgezindheid. Op basis van het werk van met name Van Gunsteren kunnen we drie vormen van burgerschap onderscheiden.<sup>2</sup>