

HANDREIKINGEN VOOR EEN DUURZAME SAMENWERKING

Het stroomlijnen van de interactie tussen initiatiefnemer en betrokken partijen bij het ontwikkelen en realiseren van maatschappelijke waarden.

Thesis voor de Master Professioneel Project- en Procesmanagement

Jasper van der Zon

Opdrachtgever: Lectoraat Duurzaam Landschapsbeheer –
Hogeschool Van Hall Larenstein

Begeleiding Master:

Jos Wintermans
Van Hall Larenstein

Status: definitief
Datum: 20 december 2018

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	5
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Probleem- en doelstelling	6
1.3 Onderzoeksvragen.....	7
1.4 Leeswijzer	7
2 Methodiek	8
2.1 Methode van het onderzoek.....	8
2.2 Onderzoeksfase	9
2.3 Succes- en faalfactoren	10
2.4 Antwoorden en handreikingen	10
2.5 Evaluatie	10
3 Theoretisch kader.....	11
3.1 Verschillen tussen een overheidsinitiatief en burgerinitiatief	11
3.1.1 Initiatiefnemer.....	11
3.1.2 Rollen van de overheid.....	12
3.2 Procesontwerp	14
3.2.1 BOB-model;	15
3.2.2 ACTIE-model	16
3.3 Ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden voor een samenwerking.....	17
3.3.1 Sturing van de overheid	17
3.3.2 Argumenten en motieven voor een samenwerking.....	18
3.3.3 Samenwerkingsvoorwaarden voor burgerparticipatie	19
3.3.4 Samenwerkingsvoorwaarden voor overheidsparticipatie en co-creatie	20
3.3.5 Basismodel van burgerbetrokkenheid	22
3.3.6 Sleutelfiguren en netwerken.....	23
3.4 Verschillen tussen georganiseerde en niet georganiseerde belanghebbenden	23
3.4.1 Organisatie en zelforganisatie.....	23
3.4.2 Institutionaliseren van het initiatief.....	24
3.4.3 Initiatieven structureren	24
3.5 Procesontwerp met georganiseerde belanghebbenden.....	26
3.5.1 Project- en procesmanagement.....	26
3.5.2 Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking	28
3.5.3 Samenwerkingsvoorwaarden voor een samenwerking met bezittingen.....	29

3.6	Samenvatting theoretisch kader	30
4	Resultaten casusonderzoek.....	35
4.1	Casusonderzoek naar burgerparticipatie	36
4.1.1	Den Haag - Brede verkenning Koninginnegracht	36
4.1.2	Den Haag - Smalle delen Laan van Meerdervoort en Javastraat	40
4.1.3	Roosendaal - Wijken en dorpen	43
4.2	Casusonderzoek naar overheidsparticipatie	45
4.2.1	Den Haag - Wijkpark De Horst.....	45
4.2.2	Den Haag - Vergroening van de Varkenmarkt.....	47
4.2.3	Scheveningen - Vergroeningsprojecten	49
4.3	Casusonderzoek overheidsparticipatie met burgerparticipatie.....	50
4.3.1	Roosendaal - Hart voor de binnenstad.....	50
4.4	Resultaten Expertonderzoek	54
4.5	Vergelijking casus	57
4.5.1	Vergelijking casus met burgerparticipatie.....	57
4.5.2	Vergelijking casus met overheidsparticipatie.....	60
4.6	Discussie	63
4.6.1	Professional	63
4.6.2	Samenwerkingsvoorwaarden	64
4.6.3	Projectbenadering en projectmanagement, procesbenadering en procesmanagement.....	65
5	Antwoorden en handreikingen	66
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen	66
5.2	Handreikingen	70
6	Discussie en conclusie	72
6.1	Discussie	72
6.1.1	Reflectie onderzoeksmethode	72
6.1.2	Reflectie op de inhoud	73
6.2	Conclusie	74
	Bijlage Literatuurlijst:	75
	Bijlage 1: Maatschappelijke context en trends	77
	B1.1 De geschiedenis van de overheid.....	77
	B1.2 Van hiërarchie naar netwerk.....	78
	B1.3 Opkomst van de netwerksamenleving.....	79
	B1.4 Kenmerken en de dynamiek van netwerken	79
	B1.5 Verhoudingen top-down en bottom-up.....	80
	Bijlage 2: Vergelijking empirie en theorie	81

B2.1 Verschillen tussen overheidsinitiatief en burgerinitiatief	81
B2.2 Organisatie en procesontwerp voor een overheid- en burgerparticipatie.....	82
B2.3 Ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden voor een samenwerking.....	83
B2.4 Verschillen tussen georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden.....	86
B2.5 Organisatie en procesontwerp met georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden.....	86
B2.6 Gevolgen voor het proces als verschillende actoren bezittingen hebben	87
Bijlage 3: Respondenten.....	88
Bijlage 4: Vragenlijsten	90
Vragenlijst interviewen van de procesarchitecten van Awareness	90
Basis schema interview procesdeelnemers	97
Vragenlijst interview met experts GOB.....	100

SAMENVATTING

Aanleiding en Doelstelling

De overheid gaat steeds vaker de samenwerking aan met burgers. In de ene situatie neemt de overheid het initiatief om maatschappelijke waarde te ontwikkelen en bij een andere ontwikkeling nemen burgers het initiatief. Vooral bij projecten in het kader van ruimtelijke ordening en met name de inrichting van de openbare ruimte komen burgerparticipatie en burgerinitiatieven in toenemende mate voor.

De samenwerking tussen overheid en burgers verloopt regelmatig moeizaam en gaat vaak gepaard met frustraties. Onduidelijk is waar en waarom het precies misgaat in deze samenwerking met burger- en overheidsparticipatie. Het doel van het onderzoek is om meer grip te krijgen op de samenwerking tussen overheid en burgers. De centrale vraag is wat factoren zijn waar de professional, die als intermediair tussen overheid en burgers optreedt, rekening mee moet houden om de interactie tussen burgers en de overheid te stroomlijnen en een duurzame samenwerking te bewerkstelligen.

Methode

Allereerst is er een literatuurstudie gedaan naar de verschillende theorieën en modellen van burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Aan de hand hiervan zijn vragenlijsten opgesteld voor het interviewen van betrokkenen bij het casusonderzoek.

Voor het casusonderzoek worden zeven verschillende casus geëvalueerd en daarnaast is er ook expertonderzoek uitgevoerd. Er zijn meerdere actoren geïnterviewd van drie verschillende casus met burgerparticipatie en van drie casus met overheidsparticipatie. Daarnaast zijn actoren geïnterviewd van één hybridecasus, bestaande uit een initiatief van marktpartijen waarbij zowel burgers als overheid betrokken worden. De actoren die geïnterviewd worden omvatten zowel professionals als belanghebbenden, zoals ondernemers, burgers en onafhankelijke experts.

Het expertonderzoek bestaat uit het interviewen van twee experts met betrekking tot burgerinitiatieven en het inzetten van bezittingen voor het bereiken van doelen.

Alle casus worden geanalyseerd aan de hand van de theorie en aanvullend worden casus-specifieke factoren gedefinieerd. Dit levert per casus verschillende succes- en faalfactoren op.

Resultaten

Het onderzoek resulteert in specifieke succes- en faalfactoren per casus en vervolgens in meer algemene factoren die van belang zijn in een participatieproject, waarbij enkele specifieke factoren voor burger- en overheidsparticipatie gedefinieerd kunnen worden. Hieruit blijkt dat een heel aantal factoren en modellen die naar voren komen in de literatuurstudie, een toepassing kent in de praktijk. Naast deze factoren zijn er een aantal factoren die niet in de theorie voorkomen, maar wel belangrijke invloed hebben op het verloop van de participatieprojecten. Aan de hand van deze bevindingen zijn 14 praktische handreikingen opgesteld als advies aan de professional om samenwerking tussen overheid en burgers te stroomlijnen en te komen tot een duurzame samenwerking.

1 INLEIDING

De samenleving heeft zich ontwikkeld naar een netwerksamenleving (Castells, 2009). Binnen organisaties gedragen en bewegen mensen zich als een netwerk. De overheid ontwikkelt zich van een government naar een governance. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat er bij ruimtelijke ontwikkeling en beleidsopgave een gepaste samenwerkingsvorm tot stand gebracht moet worden. De samenwerking tussen initiatiefnemer en betrokken partijen verloopt vaak moeizaam en geeft niet de gewenste resultaten. Dit onderzoek inventariseert de samenwerking tussen verschillende partijen die tot stand wordt gebracht om met elkaar maatschappelijke waarden en ambities te realiseren op het gebied van de inrichting van de openbare ruimte.

1.1 AANLEIDING

We zien dat de overheid en de samenleving bij ruimtelijke opgaven veelvuldig met elkaar moeten samenwerken. De samenwerking verloopt daarbij niet altijd zoals gewenst. Het initiatief voor een ruimtelijke opgave ligt tegenwoordig niet altijd meer bij de overheid. Burgers nemen steeds vaker het initiatief om ontwikkelingen in hun leefomgeving te ontplooiën (NSOB, 2014). Het burgerinitiatief vraagt de overheid om deel te nemen aan het initiatief. Een initiatiefnemer moet samenwerken, want ze is vaak op een bepaalde manier afhankelijk van andere partijen. De afhankelijkheid komt voort uit het feit dat een initiatiefnemer zelf niet beschikt over het benodigde geld, kennis, middelen of netwerk. Het ontbreekt vaak ook aan draagvlak om het initiatief verder te ontwikkelen. De overheid participeert bij projecten van burgers en moet een andere rol op zich nemen dan bij een overheidsinitiatief.

Overheidsinitiatief

Daarnaast zien we dat als de overheid het initiatief neemt, burgers graag invloed willen uitoefenen op de plannen van de overheid. Ze willen weten wat er in hun leefomgeving gebeurt en invloed hebben op de plannen in hun leefomgeving, vooral als dit projecten in hun directe woonomgeving betreft. Burgers zijn mondiger en beter in staat om mee te praten en denken in plannen van de overheid. Zowel de situatie waarbij de overheid het initiatief neemt als de situatie waarin burgers het initiatief nemen, vraagt om een gepaste manier van samenwerken.

De professional

Een professional moet vaak de samenwerking stroomlijnen. Het stroomlijnen gebeurt door in het procesontwerp en de procesbegeleiding rekening te houden met behoeften en verwachtingen van verschillende partijen. De professionals kunnen wijkambtenaren, intermediairs, adviseurs, buurtregisseurs of buurtbeheerders zijn. Alle partijen hebben op een bepaalde manier belang bij de ontwikkeling. Ze zijn direct of indirect betrokken. De professional zorgt ervoor dat er op een gepaste manier een samenwerking tot stand komt. Hij moet in de samenwerking rekening houden met de veranderende samenleving en overheid.

1.2 PROBLEEM- EN DOELSTELLING

De oorzaak van de moeizame samenwerking tussen overheid en burgers ligt in het verschil van behoeftes tussen de betrokken partijen en de initiatiefnemer. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen initiatiefnemer, belanghebbende organisaties en betrokken partijen. De samenwerking verloopt dan stroef, er kunnen frustraties ontstaan of doelstellingen en ambities worden niet gehaald. Het procesontwerp en de procesorganisatie voorzien te weinig in de afstemming tussen de verschillen, ze voldoen niet of sluiten onvoldoende aan bij de behoeften en verwachtingen.

Doel

Het doel van het onderzoek is om meer grip te krijgen op de samenwerking tussen overheid en burgers op het gebied van projecten met betrekking tot inrichting van de openbare ruimte. Hiervoor is het van belang om alle factoren die hierop van invloed zijn te inventariseren; wat zijn de zogenaamde succes- en faalfactoren? Welke bruikbare factoren zijn beschreven in de literatuur en welke blijken belangrijk in de praktijk? Aan de hand van deze factoren kunnen handreikingen gedaan worden om het procesontwerp en de organisatie van de samenwerking tussen overheid en burgers te optimaliseren.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Om de doelstelling van project met het gewenste resultaat te halen zijn de onderstaande onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat zijn de verschillen tussen een overheidsinitiatief en burgerinitiatief?
2. Hoe ziet de organisatie en het procesontwerp er bij burgerparticipatie uit en hoe ziet het ontwerp eruit bij overheidsparticipatie?
3. Welke ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden liggen ten grondslag aan de samenwerkingen?
4. Wat zijn de verschillen tussen belanghebbenden die zich georganiseerd hebben en belanghebbenden die zich niet georganiseerd hebben?
5. Wat zijn de gevolgen en hoe ziet de organisatie en procesontwerp van het initiatief er uit als partijen georganiseerd zijn?
6. Wat zijn de gevolgen voor het proces als actoren bezittingen hebben?
7. Wat zijn succes- en faalfactoren voor het behalen van doelstellingen?

1.4 LEESWIJZER

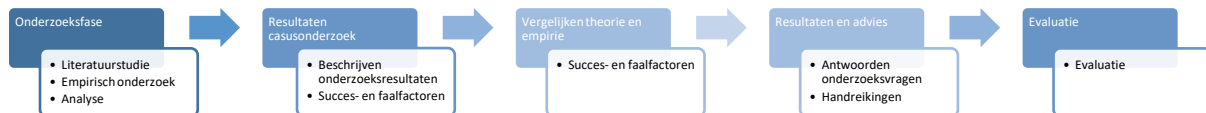
In dit rapport leest u de resultaten van het onderzoek. De methode, opzet van het onderzoek en de manier waarop het is uitgevoerd leest u in hoofdstuk twee. Hoofdstuk drie beschrijft het theoretisch kader van het onderzoek. De resultaten en analyse van het empirische deel van het onderzoek vindt u in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen met de handreikingen. Het rapport wordt afgesloten met een discussie en conclusie in hoofdstuk 6.

2 Methodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de methodiek van het onderzoek voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het opstellen van de handreikingen. Het onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. Onderzoeksfase: uitvoeren literatuuronderzoek en empirisch onderzoek.
2. Beschrijven resultaten casusonderzoek; vergelijken en toetsen van de theorie aan de empirie.
3. Opstellen handreikingen.
4. Evaluatiefase.

Het schema geeft hieronder de volgorde van de stappen weer:



Dit hoofdstuk begint met een nadere toelichting op de methode. Na de methode komt de onderzoeksfase aan bod in paragraaf 2.2. Deze paragraaf bestaat uit een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek. Paragraaf 2.3 gaat nader in op de succes- en faalfactoren. Paragraaf 2.4 beschrijft de manier waarop er antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen en de handreikingen. We eindigen dit hoofdstuk met paragraaf 2.5; de evaluatiefase.

2.1 Methode van het onderzoek

De methode laat het onderling verband zien tussen de verschillende stappen. Daarnaast laat het zien hoe op een beargumenteerde basis antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Het onderstaande figuur en schema laten het methodisch verband en volgorde van de stappen in deze fase zien.



2.2 Onderzoeksfase

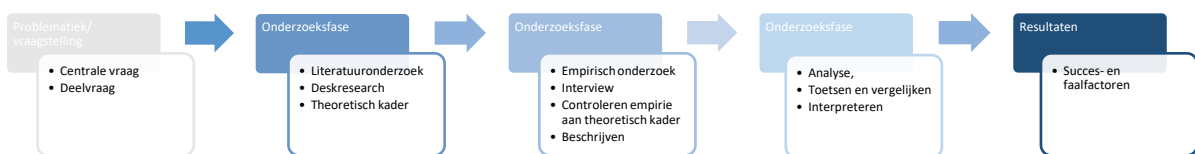
In de onderzoeksfase krijgt de problematiek inhoudelijk vorm met een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek.

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek geeft een theoretisch antwoord op de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.3. Het theoretisch kader beschrijft de resultaten van de literatuurstudie. De literatuur moet voor de beantwoording van de onderzoeksvragen de volgende inhoudelijke aspecten bevatten:

1. Een beschrijving van kenmerken van verschillende initiatiefnemers.
2. Een beschrijving van verschillende rollen die horen bij een bepaald initiatiefnemer.
3. Een beschrijving van de manier waarop een procesontwerp en organisatie van een burgerparticipatie eruit ziet.
4. Een beschrijving van de manier waarop een procesontwerp en organisatie en overheidsparticipatie eruit ziet.
5. Een beschrijving van de eisen, principes, kenmerken en randvoorwaarden waar een samenwerking aan moet voldoen.
6. Een beschrijving waarom belanghebbenden zich organiseren.
7. Een beschrijving van de manier waarop een procesontwerp met georganiseerde belanghebbenden eruit ziet.
8. Een beschrijving van een proces met de inzet van bezittingen door betrokken partijen.

Het onderstaande schema laat het methodisch verband zien tussen de stappen in de onderzoeksfase met het empirisch onderzoek in relatie tot het theoretisch kader en de analyse.



Empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek krijgt invulling door een kwalitatief casusonderzoek naar verschillende projecten met overheid- en burgerparticipatie. Naast het casusonderzoek wordt een expertonderzoek gedaan. In het empirische deel van het onderzoek worden de theoretische gegevens getoetst. Het toetsen van het theoretisch kader gebeurt door het interviewen van deelnemers en experts. Het kwalitatief onderzoek bestaat een iteratief proces waarbij uitkomsten van eerdere interviews getoetst worden in volgende interviews.

Casusonderzoek

Het casusonderzoek bestaat uit zeven casus met verschillende vormen van participatie en met verschillende initiatiefnemers op het gebied van ruimtelijke ordening. In alle projecten komt de samenwerking tot stand onder regie van een professional. Voor burgerparticipatie gebruiken we onderstaande projecten in Den Haag en Roosendaal. Het tweede project in Roosendaal “Hart voor de Binnenstad” is een casus met zowel overheid- als burgerparticipatie.

- Den Haag - Smalle delen Javastraat en Laan van Meerdervoort.
- Den Haag - Brede verkenning Koninginnegracht.
- Roosendaal - Wijken en dorpen.
- Roosendaal - Hart voor de Binnenstad.

Voor de overheidsparticipatie maken we gebruik van de drie onderstaande projecten uit Den Haag. Dit zijn projecten waarvan ik naast onderzoeker ook zelf projectleider was.

- Den Haag - Wijkpark De Horst.
- Den Haag - Varkenmarkt.
- Scheveningen - Vergroeningsprojecten.

Per casus worden verschillende actoren geïnterviewd die betrokken zijn bij het project, zoals professionals, marktpartijen, burgers en onafhankelijke experts.

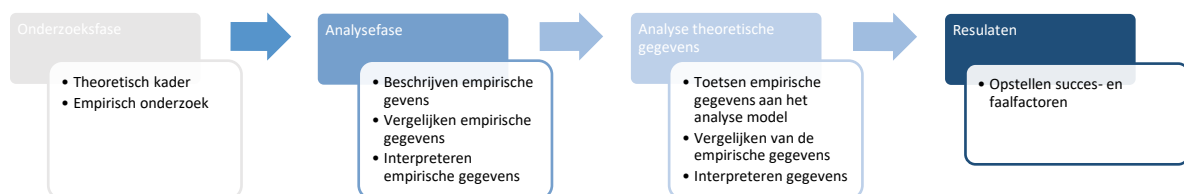
Bij het expertonderzoek gaat het om burgerinitiatieven, die middelen als geld, grond en opstal inzetten en een samenwerking aan gaan met het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB). Het expertonderzoek bestaat uit twee expert interviews op het gebied van overheidsparticipatie.

Analysefase

De analysefase maakt onderdeel uit van de onderzoeksfase. De analyse bestaat uit het beschrijven, vergelijken en interpreteren van literaire- en empirische onderzoeksgegevens. Uit het vergelijken en interpreteren van de empirische gegevens moet een duidelijk lijnen patroon zichtbaar worden. De grote lijnen en patronen uit de analyse van de empirische gegevens toetsten en interpreteren we aan de hand van de gegevens uit het theoretisch kader.

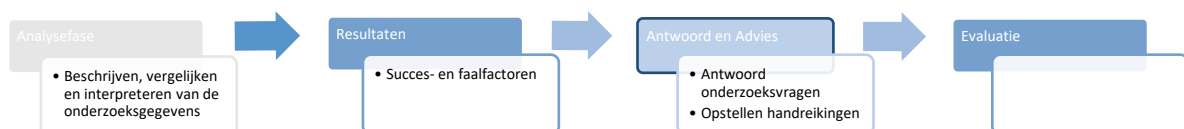
2.3 SUCCES- EN FAALFACTOREN

Het interpreteren van de onderzoeksgegevens levert succes- en faalfactoren op. Deze interpretatie dient als basis voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het opstellen van de handreikingen. Het onderstaande schema geeft de relatie weer tussen de stappen in deze fase en de stappen voorafgaand en navolgend aan deze stap.



2.4 ANTWOORDEN EN HANDREIKINGEN

Het antwoord op de onderzoeksvragen komt tot stand door de interpretatie van de succes- en faalfactoren. Daarnaast dienen de succes- en faalfactoren als ontwerpcriteria voor het opstellen van de handreikingen. Het onderstaande schema geeft de relatie weer tussen de ontwerpcriteria en evaluatie.



2.5 EVALUATIE

De evaluatiefase staat stil bij de toepasbaarheid van de handreikingen. De handreikingen krijgen tijdens een interview een evaluatie op de inhoudelijk toepasbaarheid. De professional moet de handreikingen spiegelen aan zijn eigen praktijkervaring. Het resultaat is een beschrijving van de evaluatie. Het onderstaande schema geeft de relatie weer van de evaluatiefase ten opzichte van de voorgaande fases.



3 THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk behandelt het theoretisch kader van de onderzoeksfase. De theorie geeft de kaders voor het empirische deel van het onderzoek. Het kader is opgesplitst in twee delen. Het eerste deel behandelt de theorie voor de eerste vier onderzoeksvragen genoemd in paragraaf 1.3. De eerste vier vragen gaan over burger- en overheidsparticipatie. Het tweede deel van de theorie behandelt de onderzoeksvragen die gaan over de manier waarop belanghebbenden georganiseerd zijn.

Leeswijzer

Paragraaf 3.1 gaat in op de verschillen tussen initiatiefnemers. De verschillen tussen participatie met een overheidsinitiatief en participatie met een burgerinitiatief in het algemeen. We beschrijven de kenmerken van de vormen van participatie en de rollen van de overheid. Paragraaf 3.2 geeft het theoretisch kader over de organisatie en het procesontwerp van overheidsparticipatie- en burgerparticipatieprojecten. We kijken naar de theorie achter de modellen die als basis dienen voor een procesontwerp. Paragraaf 3.3 beschrijft de theorieën over ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan de samenwerkingen. Paragraaf 3.4 beschrijft de verschillen als belanghebbenden wel of niet georganiseerd zijn. Paragraaf 3.5 gaat in op de theorie over wat de gevolgen zijn voor het procesontwerp. We behandelen in paragraaf 3.6 de theorie over hoe de organisatie van het initiatief eruit ziet als betrokkenen zijn georganiseerd. We sluiten het hoofdstuk af met een overzicht van de concepten, theorieën en modellen. Mede op basis van dit overzicht worden de interviewvragen opgesteld en de onderzoeksgegevens geanalyseerd.

Maatschappelijke context

In bijlage 1 van dit verslag zit een tekst over de maatschappelijke context en trends in de samenleving. Het geeft de lezer achtergrondinformatie over de gebruikte theorieën. Op een indirecte manier draagt de tekst bij aan de beantwoording van de onderzoeksvragen.

3.1 VERSCHILLEN TUSSEN EEN OVERHEIDSINITIATIEF EN BURGERINITIATIEF

Het initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling ligt vaak bij de overheid, maar de samenleving neemt steeds vaker het initiatief om zelf veranderingen in de omgeving te organiseren, vooral betreffende de inrichting van de openbare ruimte in de directe leefomgeving. De overheid stimuleert burgers steeds vaker om het initiatief te nemen. Op die manier wil de overheid de energie uit de samenleving beter benutten (Overbeek et al, 2013). In deze paragraaf behandelen we de volgende aspecten:

- Kenmerken van een overheidsinitiatief en een burgerinitiatief.
- Rollen van de overheid (burgerparticipatie, overheidsparticipatie en co-creatie)

3.1.1 Initiatiefnemer

Aan de basis van een ruimtelijke ontwikkeling staat een initiatiefnemer. De initiatiefnemer neemt het initiatief om een verandering tot stand te brengen. We nemen eerst de beschrijving en kenmerken van een overheidsinitiatief onder de loep. Vervolgens komen de kenmerken van een burgerinitiatief aan bod.

Overheid als initiatiefnemer

De overheid staat van oudsher bekend als de initiatiefnemer voor het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. De overheid is hierbij door de jaren heen steeds vaker burgers gaan betrekken. Met interactieve planvormingsprocessen heeft de participatie van burgers bij overheidsinitiatieven een vlucht genomen.

Edelenbos beschrijft in 2000 het proces, met een overheid als initiatiefnemer en partijen van buiten de overheid, als volgt: "Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit."
(Edelenbos, 2000)

Burger als initiatiefnemer

Als het initiatief niet vanuit de overheid komt, maar vanuit de samenleving, noemen we dit een burger- of bewonersinitiatief. Een burgerinitiatief bestaat uit één burger of een groep burgers die in het publieke domein iets willen realiseren. Ze hebben ideeën over de te realiseren doelen en over de manier waarop de doelen gerealiseerd moeten worden. Vaak draagt het initiatief bij aan het creëren van maatschappelijk waarde. De initiatiefnemers hebben vaak belang bij het realiseren van het initiatief. De motivatie van een initiatiefnemer is vaak van principiële aard en ontstaat uit een ideaal (Van Dam et al, 2014 en Van der Heijden et al, 2011).

In de publicatie 'Burgers maken hun buurt' worden bewonersinitiatieven als volgt beschreven:

"Bewonersinitiatieven zijn collectieve activiteiten van burgers die zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de buurt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Bewoners bepalen zelf wat ze willen, hoe ze dat willen bereiken en wanneer ze dat doen. Gemeenten en instellingen hebben daarbij een stimulerende, faciliterende of een coproducerende rol." (Denters et al, 2012)

Salverda vult de omschrijving van Denters aan met de volgende kenmerken van een burgerinitiatief (Salverda et al, 2014):

1. Burgerinitiatieven streven een ideaal na of iets dat burgers belangrijk vinden.
2. Combinatie van eigen belang en publiek belang.
3. Burgerinitiatieven zijn integraal en combineren meerdere doelen.
4. Burgerinitiatieven leunen op passie en doorzettingsvermogen.
5. Relaties binnen initiatieven zijn vaak duurzaam en stabiel
6. Initiatieven leiden vaak tot nieuwe informele samenwerkingsstructuren en nieuwe sociale bindingen.
7. Initiatieven zijn persoonlijk en collectief van aard.
8. Burgerinitiatieven zijn vaak lokaal en kleinschalig, op basis van betrokkenheid en vertrouwdeheid.
9. Initiatiefnemers zijn vaak actie- en oplossingsgericht.
10. Burgerinitiatieven ontwikkelen zich door interactie met anderen. Oorspronkelijke doelstellingen kunnen verschuiven, verbreden of veranderen.
11. Initiatiefnemers gaan verbindingen met anderen aan met andere belangen. Verbindingen verschillen van intensiteit variëren in tijd.

3.1.2 Rollen van de overheid

Voor dit onderzoek maken we gebruik van de rollen zoals Salverda deze omschrijft in *"Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein"*. De participerende rol van de overheid krijgt binnen de rollen een duidelijke plek. De rollen worden onderverdeeld in overheidssturing, burgerparticipatie, co-creatie, overheidsparticipatie en een situatie waarin de overheid geen rol heeft (Salverda et al, 2014). Binnen de overheidsparticipatie zit een verdere onderverdeling met stimuleren en faciliteren. Het onderstaande schema geeft in het kort de kenmerken van de verschillende rollen. De rollen (1) burgerparticipatie, (2) Co-creatie en (3) overheidsparticipatie zijn na het schema verder uitgewerkt.

Rol	Kenmerken
Overheidssturing (reguleren)	De overheid stuurt door middel van wet- en regelgeving aan op het bereiken van de eigen doelen. Sturen gebeurt ook door middel van financiële instrumenten.
Burgerparticipatie(1) (regisseren)	Burgers participeren binnen doelen van de overheid in interactieve- en participatieve processen. De overheid wil regie houden op het initiatief en geeft andere partijen een rol. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) introduceert in 2012 de participatietrap voor de overheid om de kansen met participatie en de energie in de samenleving te benutten. Ze zien de participatieladder voor burgers als een ladder voor de oude situatie. In deze situatie maakt de overheid geen gebruik van de energie in de samenleving.
Co-creatie (2)	Burgers en overheid werken op basis van gelijkwaardigheid samen om gezamenlijk doelen te formuleren en te realiseren.
Overheidsparticipatie (3)	De overheid geeft ruimte aan burgers voor het bereiken van doelen van burgers. De overheid kan deelnemen in het bereiken van de doelen.
Stimuleren	De overheid heeft de wens dat andere partijen doelen realiseren. De overheid zoekt verschillende manieren om de partijen in beweging te krijgen.
Faciliteren	De overheid stelt initiatieven van burgers in de gelegenheid om gerealiseerd te worden. De overheid faciliteert.
Overheid geen rol (loslaten)	De overheid is bekend met het initiatief, maar laat het formuleren en realiseren van de doelen volledig over aan de burgers.

Verskil tussen de rollen van de ROB ten opzichte van de rollen van Salverda

In tegenstelling tot de rollen zoals Salverda deze omschrijft, maakt de ROB een onderscheid in 5 rollen. De rollen die de ROB gebruikt zijn reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten (ROB, 2012). Het verschil tussen Salverda en de rollen van het ROB is dat Salverda twee rollen toevoegt aan de vijf rollen van de ROB. Salverda voegt co-creatie en overheidsparticipatie toe. De maatschappelijke context en dynamiek zijn bepalend voor de keuze van rol of combinatie van rollen. Voor een toelichting over de maatschappelijke context en dynamiek van de netwerksamenleving verwijzen wij u naar bijlage 1 van dit verslag.

1. Burgerparticipatie; bij burgerparticipatie vraagt de overheid actoren als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om mee te denken en te werken aan overheidsinitiatieven. De overheid doet dit om een bepaald doel te bereiken. Burgerparticipatie wordt ook wel een interactief plan- en beleidvormingsproces genoemd. De interactieve processen gaan vaak over plannen, visies of beleidsstukken en hebben een indirecte relatie tot de bestuurlijke besluitvorming (Pröpper, 2009). De overheid betreft partijen van buitenaf in een zo vroeg mogelijk stadium (Edelenbos 2000). Een ultieme participatieladder bestaat er niet. Er zijn verschillende indelingen voor burgerparticipatie mogelijk. Edelenbos gebruikt de participatieladder informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen. Pröpper en Steenbreek (1999) voegen twee treden toe aan de ladder en vertalen de rol van de bestuurders naar zeven bijhorende bestuursstijlen. De onderstaande participatieladder faciliteert de rollen van burgers bij overheidsinitiatieven. Participatieladder (Pröpper, 2009).

	Participatievorm (rol participant)	Bestuursstijl (rol van het bestuur)	
↑ Toenemende invloed participant	Initiatiefnemer beleid eigenaar bevoegd gezag	Faciliterende stijl	↑ Toenemende inhoudelijke openheid
	Samenwerkingspartner	Samenwerkende stijl	
	Medebeslisser	Delegerende stijl	
	Adviseur beginspraak	Participatieve stijl	
	Adviseur eindspraak	Consultatieve stijl	
	Toeschouwer ontvanger informatie informant	Open autoritaire stijl	
	Geen rol	Gesloten autoritaire stijl	

Balans tussen invloed burger en invloed bestuurder

Participerende partijen vervullen graag een rol hoog op de ladder. Een toename van invloed voor de burger betekent per definitief minder invloed van de bestuurder/initiatiefnemer. De invloed van belanghebbenden kan niet los gezien worden van de rol van het bestuur. Belanghebbende burgers hebben niet bij alle stappen van de participatieladder invloed. Pröpper en Steenbreek zien 'informerende' waar een bepaalde maatregel of beleidsbeslissing precies voor staat niet als het hebben van invloed. Bij 'raadplegen' en 'adviseren' krijgen burgers invloed door mee te denken. Pas bij een rol als samenwerkingspartner of medebeslisser hebben burgers de ervaring werkelijk mee te werken aan beleidsbeslissingen (Vandenabeele, 2004).

Succesvolle interactieve processen

De manier waarop betrokken partijen en de overheid invulling geven aan een de afgesproken rol en bijbehorende bestuursstijl bepalen het succes van een interactief proces. De adaptatie van de rollen bestaat uit een wisselwerking tussen de rol van de participant en de rol van het bestuur.

2. Co-creatie; bestaat uit een vergaande samenwerking op basis van gelijkwaardigheid tussen een overheid en burgers of een burgerinitiatief (Denters et al, 2012). De initiatiefnemers betrekken de overheid bij het initiatief voor het realiseren van doelen. Zowel de overheid als de samenleving vinden de realisatie van de ambities en doelen belangrijk. Ze hebben gezamenlijke doelen en ambities. De rollen van de overheidsparticipatie (stimuleren en faciliteren) en co-creatie liggen dicht bij elkaar.

3. Overheidsparticipatie; maakt onderscheidt in (1) stimuleren en (2) faciliteren. Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief bij de burgers. Bij overheidsparticipatie geeft de overheid op verschillende manieren invulling geven aan de participatierol:

1. **Stimuleren;** doet de overheid om door middel van burgerinitiatieven eigen doelen te laten ontwikkelen en te realiseren (Salverda et al, 2014). Bij stimuleren spelen professionals een actieve rol in het opzetten en realiseren van burgerinitiatieven. Er zijn lichte vormen van stimuleren, maar ook zwaardere vormen. Een zwaardere vorm is een financiële prikkel. Wat lichtere vormen zijn begeleiding bij subsidie aanvragen of het formuleren en realiseren van doelen. Een mix van stimuleringsvormen zijn vaak nodig voor een effectieve aanpak. Het stimuleren heeft enkel zin als hulp van de professional aansluit bij ondersteuningsbehoefte en ideeën. De wederzijdse verwachtingen tussen professional en burgers moeten regelmatig met elkaar besproken worden en afgestemd worden (Denters et al, 2012).
2. **Faciliteren;** biedt burgerinitiatieven ondersteuning. Op verzoek geeft de professional ondersteuning aan de behoefte in de vorm van kennis, praktische hulp, aandacht of hulp bij het aanvragen van subsidie. De initiatieven hebben geen aansporing nodig van de overheid bij het initiëren van het initiatief (Salverda et al, 2014). De initiatiefnemers hebben een intrinsiek motief en een bepaald niveau van toerusting om aan te vangen met de realisatie van het idee. De faciliterende rol heeft een terughoudend en afwachtend karakter ten opzichte van de stimulerende rol (Denters et al, 2012).

Succesvolle burgerinitiatieven door schakelen tussen rollen

In een samenwerking tussen overheid en burgers schakelt de overheid tussen de rollen van overheidsparticipatie en co-creatie. De behoefte van partijen bepaalt de rol van de overheid. De situatie en context van de ontwikkeling bepalen de behoefte. De professional moet responsief en adaptief handelen en zorgt voor de bijbehorende rol van de overheid en de manier waarop ze invulling geven aan de rol. Hij zet gelijktijdig of afwisselend van elkaar rollen in. In theorie zijn de overheidsrollen sterk afgebakend, maar in de praktijk zullen ze op verschillende manieren een bijdrage leveren aan de samenwerking (Salverda et al, 2014). De overheid heeft geen ideale of beste rol. Ze moet rekening houden met de dynamiek en veranderingen in de samenwerking van de overheidsparticipatie en co-creatie. De rollen veranderen tijdens de ontwikkeling en kunnen verder blijven veranderen. De overheid heeft de keuze om de rol van reguleren en loslaten aan te nemen. Door die rollen veelvuldig in te zetten speelt de overheid in op de dynamiek van de maatschappij (ROB, 2012).

3.2 PROCESONTWERP

De samenwerking tussen burgers en de overheid komt tot stand aan de hand van een procesontwerp. Een procesontwerp zet de stappen uiteen om met verschillende partijen gezamenlijk tot een resultaat te komen. Dit deel van het theoretisch kader gaat in op de onderzoeksvraag hoe de organisatie en procesontwerp eruit zien. We maken voor dit onderzoek gebruik van het BOB-model (1) en het ACTIE-model (2). Het BOB-model

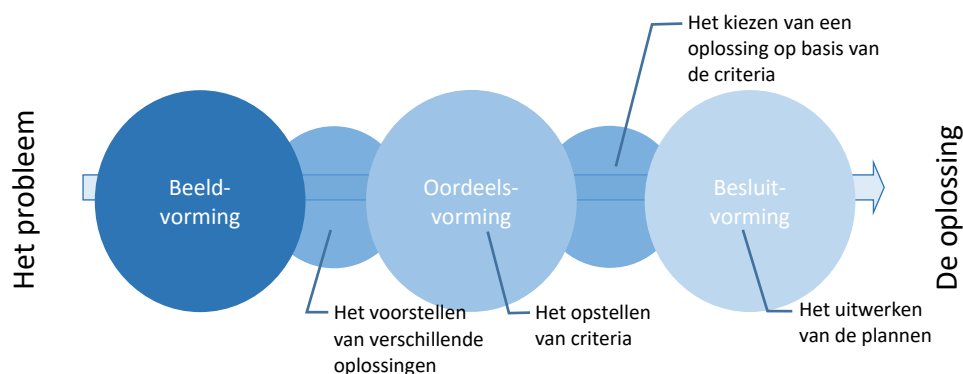
staat aan de basis van het procesontwerp van burgerparticipatie. Het ACTIE-model staat aan de basis van het procesontwerp voor overheidsparticipatie.

3.2.1 BOB-model;

Bij besluitvorming binnen een groep, zoals bij burgerparticipatie het geval kan zijn, is er het risico op de zogenaamde 'Groupthink'. Dit verschijnsel is door de Amerikaan Irving Janis beschreven en leidt ertoe dat er binnen de groep een zelfoverschatting en daarbij een mate van kortzichtigheid ontstaat. Daarbij kan besluitvorming binnen een groep druk op uniformiteit geven en de illusie van onaantastbaarheid. Als gevolg van 'Groupthink' ontstaat er een incompleet overzicht van de te behalen doelen.

Het BOB-model is erop gericht om dit verschijnsel te voorkomen. Het model is bedacht door Robert Bales en Fred Strodbeck. Bales en Strodbeck gaan er in het model vanuit dat leden van de werkgroep in de verschillende stappen van het proces bijeenkomen en werken naar een oplossing voor een vraagstuk. Het BOB-model geeft structuur aan de bijeenkomsten en groepsprocessen met een kwalitatieve besluitvorming. Het model geeft groepsprocessen vorm en zorgt ervoor dat er een constructieve samenwerking tot stand komt. Belangrijk hierbij is dat verschillen binnen de groep geaccentueerd worden, een tolerante houding voor anders denkenden moet verschillende aspecten van het probleem naar boven halen. De voorzitter dient boven het proces te staan en inhoudelijk niet deel te nemen aan het proces.

Het model bestaat uit drie fasen, de beeldvormingsfase, de oordeelsvormingsfase en de besluitvormende fase. Per fase bestaat de verdeling in tijd ongeveer uit 40%, 40% en 20%. Het uitgangspunt bij dit model is dat betrokken partijen deelnemen aan alle drie de fasen.



Fase 1, beeldvormingsfase: in deze fase ontstaat het beeld van het probleem en de opgave. In de beeldvormingsfase is er ruimte om het probleem te analyseren en te definiëren. In deze fase stellen alle betrokken zo veel mogelijk vragen. Het probleem moet van alle kanten benaderd worden.

Probleemverkenning:	Probleembeschrijving:	Verzamelen van informatie:
• Wat is het probleem? • Heeft iedereen het over hetzelfde probleem? • Wat is er aan het probleem gedaan?	• Waar gaat het om? • Wie zijn er betrokken? • Wat is het doel?	• Welke informatie hebben we en welke nog niet? • Welke aspecten spelen een rol?

Fase 2, oordeelvorming: in deze fase beantwoorden betrokken partijen de vraag: "Wat vinden we ervan?".

Voor de beantwoording is de fase opgedeeld in fase 2a en 2b:

- Fase 2a, verschillende oplossingen voorstellen; in fase 2a moeten partijen zoveel mogelijk oplossingen geven voor het probleem. De professional moet partijen stimuleren buiten de gangbare oplossingen te denken. De kunst is om zoveel mogelijk alternatieven te geven. Iedere actor kan vanuit eigen discipline een bijdrage leveren.
- Fase 2b, criteria opstellen; op basis van de ideeën en oplossingen stelt de groep criteria op om een keuze te maken en de keuze te kunnen beargumenteren. De groep moet in deze fase vragen blijven

stellen en luisteren naar argumenten. Deskundigen kunnen bij een gekozen oplossingsrichting een belangrijke bijdragen leveren in het beargumenteren van de gekozen oplossing.

Fase 3, besluitvorming; in deze fase beantwoorden betrokken partijen de vraag: “Wat willen we?”. Voor de beantwoording is de fase opgedeeld in fase 3a en 3b:

- Fase 3a, betrokken partijen kiezen één oplossing voor het probleem; in fase 3a is alle informatie bekend en de criteria zijn opgesteld. Er kan een keuze gemaakt worden voor een mogelijke oplossing of uit een keuze uit een alternatief. In deze fase zoeken partijen de oplossing uit die het beste aansluit op de criteria en beantwoording van de vraag. Ook in deze zaak is het belangrijk voor alle partijen om open te blijven staan voor mogelijke alternatieven, die kunnen voortkomen uit de criteria.
- Fase 3b, planning en uitvoering; in fase 3b maakt de groep de laatste stap. Dit is het moment om de gekozen oplossing toetsen. Door de oplossing zo concreet mogelijk te maken, kan de professional de oplossing bij betrokkenen toetsen op misstanden. Partijen sluiten de fase af door een projectplan opstellen. Het plan beschrijft de consequenties van de gekozen oplossing.

3.2.2 ACTIE-model

Het ACTIE-model geeft invulling aan de voorwaarden van samenwerking bij overheidsparticipatie. Voor een goede samenwerking zoekt de professional naar een balans in sturen en loslaten, activeren en passiviteit. ACTIE staat voor Animo, Contacten, Toerusting, Inbedding en Empathie. De vijf elementen helpen bij het activeren en inhouden van de initiatiefnemer. Het zorgt ervoor dat het initiatief tot een goed einde wordt gebracht (Denters et al., 2012).

Animo; motivaties en drijfveren om het initiatief vorm te geven. De professional heeft de keuze om aan te sluiten bij het initiatief of moet hij bijsturen?

Contacten; contacten met organisaties en instanties, maar ook met buurtgenoten. De professional pakt de verbindende rol op. Welke contacten zijn er met interne netwerken en welke zijn er met externe netwerken? Is het nodig om banden en contacten te leggen of zijn ze er al?

Toerusting; de mate waarin initiatiefnemers in staat zijn doelen te realiseren. Beschikken ze over middelen als geld of grond, beschikken ze over tijd, kennis en vaardigheden? De professional maakt een afweging in de kracht van het initiatief. Loopt het initiatief op eigen kracht of is er hulp nodig?

Inbedding; de manier waarop (overheid)organisaties zijn ingericht om initiatieven te steunen. Is er ruggenspraak voor de professional? De professional moet het onderscheid maken tussen de werkelijkheid van de initiatiefnemer en de realiteit van professionele organisaties.

Empathie; dit is het vermogen van de professional om zich vanuit de organisatie waarin hij werkt te verplaatsen in de positie van de initiatiefnemer en in te spelen op de wensen en verwachtingen. De professional moet betrokkenheid en dienstbaarheid tonen.

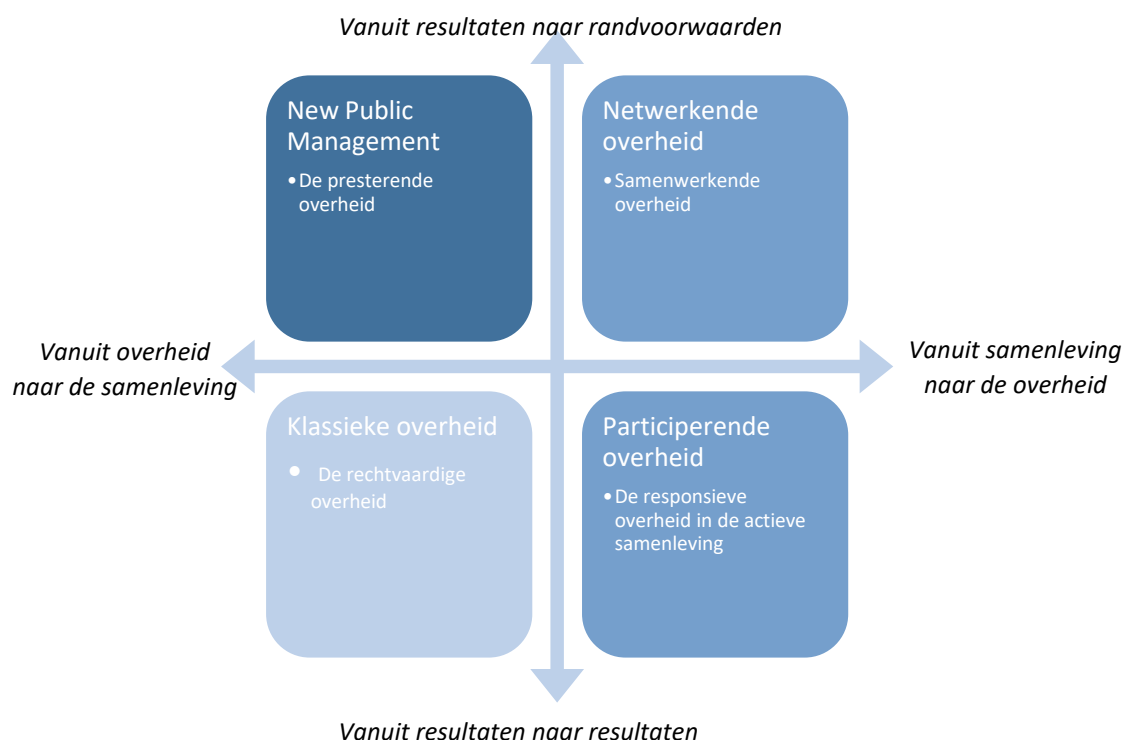
3.3 ONTWERPPRINCIPES, KENMERKEN EN RANDVOORWAARDEN VOOR EEN SAMENWERKING

Dit deel van het theoretisch kader gaat in op ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan de samenwerking. We behandelen de volgende onderwerpen:

- Sturing van de overheid.
- Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking.
- Samenwerkingsvoorwaarden voor burgerparticipatie.
- Samenwerkingsvoorwaarden voor overheidsparticipatie.
- Basismodel burgerbetrokkenheid.
- Sleutelfiguren en netwerken.

3.3.1 Sturing van de overheid

Het sturingsmechanisme van de overheid bepaald in grote mate hoe de samenleving het beleid van de overheid ervaart. Maatschappelijke waarde dat tot stand komt in een samenwerking krijgt weinig steun vanuit het democratisch systeem en de gezagsdragers (Van der Steen et al, 2014). De sturing van de overheid heeft zich ontwikkelt van een verticaal sturingsmechanisme op de samenleving naar sturingsmechanisme gericht op de interactie met de samenleving (Van der Steen et al, 2015). Verticale sturingsmechanismen bestaan uit de Klassieke overheid en New Public Management (NPM). Deze mechanismen richten zich van binnen naar buiten. De sturingsmodellen Netwerkende overheid en Participerende overheid richten zich op de interactie. Deze mechanisme zijn van buiten naar binnen gericht (Van der Steen et al, 2014). Het onderstaande figuur geeft de relatie tussen de sturingsmechanismen en de samenleving weer. Vier vormen van overheidssturing (Van der Steen et al, 2014).



De overheid maakt gebruik van verschillende sturingsmechanismen bij de ontwikkeling en het implementeren van interventies. Ze passen de modellen gemengd en wisselend van elkaar toe. De netwerksamenleving heeft niet altijd de behoefte aan een overheid die de samenleving op een verticale manier aanstuurt en besluiten neemt. De netwerksamenleving heeft vaak behoefte om aan interactie. Een interactie tussen een overheid en netwerk moet niet te veel last hebben van regels en procedures. De interactie moet ruimte krijgen voor overleg en voor ontwikkelingen. Het gaat bij dit soort interacties niet om het managen van partijen, maar om het managen van interacties (Van der Steen et al, 2013). Het schema hieronder geeft per sturingsmodel de kenmerken weer, verdeeld onder doelbepaling, rol van beleid, ambtenaar, organisatie van de overheid en sturing.

	Klassieke overheid (government)	NPM (governance)	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Maatschappelijk: Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van het beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen naar aansluiting zoeken bij maatschappelijk initiatief

3.3.2 Argumenten en motieven voor een samenwerking

Aan de basis van een samenwerking staat het argument voor burgers om samen te werken (1) en motieven voor overheden om samen te werken met burgers (2):

1. Argumenten van burgers; we onderscheiden twee typen argumenten van burgers om een samenwerking aan te gaan. Een argument voor burgerparticipatie en een argument bij burgerinitiatieven.

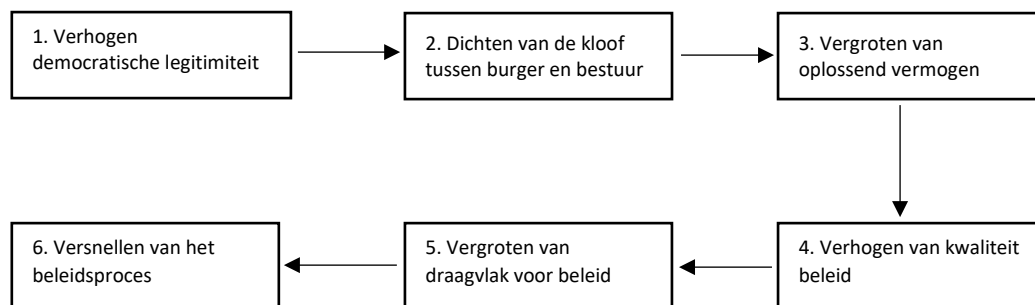
- Burgerparticipatie; burgers willen zoveel mogelijk invloed op de bestuurlijke besluitvorming (Bekkers, 2007). Burgers moeten de belangen kunnen vertegenwoordigen. Om die reden moet er tijdens het proces beïnvloedingsruimte zijn op de inhoud van een besluit (Pröpper, 2009).
- Burgerinitiatieven; burgers werken samen met overheden, maar ook met andere burgers. Ze doen dit om de doelen te realiseren (Van Dam et al, 2014 en Van der Heijden et al, 2011). Een initiatief creëert sympathie bij de omgeving en overheid met het aangaan van een samenwerking. Het initiatief krijgt meer medestanders en de bekendheid neemt toe (Van Dam et al, 2010). Voor burgers blijken gezelligheid en vriendschap vaak redenen te zijn om samen te werken. Het benutten van kansen om continuïteit van een initiatief te garanderen vormt een belangrijk argument. Bij de samenwerking versterken burgers elkaar door tijd, geld, feedback op ideeën en kennisuitwisseling (Floor en Salverda, 2006).

2. Motieven van een overheid; voor het betrekken van partijen bij een overheidsinitiatief maken we onderscheid in juridische motieven (1), morele motieven (2) en inhoudelijke motieven (3).

1. Juridische motieven; als partijen in hun belang worden geschaad, kunnen zij gebruik maken van de rechterlijke macht. Een zorgvuldig doorlopen interactief proces versoepelt het juridische proces.
2. Morele motieven; bestaan uit het verhogen van de democratische legitimiteit door het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur. Een bestuurder vergroot door meer participatie de legitimiteit van een beslissing. Het motief sluit aan bij de democratisering die de netwerksamenleving afdwingt. De behoefte van de samenleving sluit beter aan op het beleid van bestuurders (ROB, 2005).
3. Inhoudelijke motieven; bestaan uit het vergroten van het probleemoplossend vermogen, het verhogen van de kwaliteit van het beleid, het vergroten van draagvlak en het versnellen van het proces (Pröpper, 2009).
 - a. Vergroten probleemoplossend vermogen; door het benutten van de zelfredzaamheid. Door de samenleving een bijdrage te laten leveren aan publieke zaken en het vergroten van de betrokkenheid.

- b. Vergroten van de kwaliteit van het resultaat; door het verbeteren van inhoud van het beleid. Door de input van burgers te gebruiken. Hierdoor ontstaat er een verruiming van de denkkaders van burgers en beleidsmakers. Het geeft initiatiefnemer en burgers wederzijds begrip. Dit levert meer vermogen op tot het bereiken van consensus.
- c. Vergroten van het draagvlak; door de acceptatie van het beleid. Dit geldt zowel voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties als voor ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers.
- d. Versoepelen van het proces; door minder juridische hindermacht. Onenigheid over probleemdefinities, percepties en deelbelangen vormen de nieuwe complexiteit.

De motieven van een overheid hebben een samenhang ten opzichte van elkaar. De samenhang is te zien in de onderstaande motievenketen. De keten is opgesteld vanuit het perspectief van een overheidsinitiatief (Edelenbos 2002 en De Graaf, 2007).



Motievenketen (Edelenbos 2002)

3.3.3 Samenwerkingsvoorwaarden voor burgerparticipatie

Bij burgerparticipatie dient het proces te voldoen aan bepaalde voorwaarden. De voorwaarden dragen bij aan het goed laten verlopen van de samenwerking. De voorwaarden stellen belanghebbenden in de gelegenheid om op een juiste manier deel te nemen aan plan- of beleidsvormingsprocessen. De samenwerkingsvoorwaarden bij burgerparticipatie bestaan uit vier centrale kernwaarden: openheid (1), gelijkwaardigheid (2), debat (3) en invloed (4) (Pröpper, 2009 en Edelenbos, 2000).

1. **Openheid;** houdt in dat het proces en de bestuurlijke agenda ruimte houden voor onderwerpen die in eerste instantie niet aan bod komen (Edelenbos, 2000). Daarnaast gaat het om openheid over inhoud, en belangen. Openheid over inhoud heeft betrekking op toegankelijkheid en transparantie van informatie. Bij openheid over belangen gaat het erom dat alle belangen vertegenwoordigd worden (Pröpper, 2009).
2. **Gelijkwaardigheid;** de inbreng van alle belanghebbenden moet gelijk aan elkaar zijn en op een gelijkwaardige manier invloed hebben op het resultaat van het proces. De inhoudelijke argumenten van partijen onderling mag niet belangrijker gevonden worden. Het resultaat van het proces mag geen inhoud bevatten wat vooraf is bepaald (Pröpper, 2009 en Edelenbos, 2000).
3. **Debat;** belanghebbenden moeten in de gelegenheid gesteld worden om in debat met elkaar te gaan. Partijen mogen niet op basis van hiërarchie of macht de inhoud en het resultaat van de discussie bepalen. De discussie moet op basis van argumenten gevoerd worden. Partijen moeten zich vrij, inhoudelijk en met een open houding opstellen in de belangenvertegenwoordiging (Pröpper, 2009 en Edelenbos, 2000).
4. **Invloed;** belanghebbende partijen moeten tijdens het proces invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het resultaat. Het invloed geeft partijen de mogelijkheid om de belangen te kunnen vertegenwoordigen. Iedere trede geeft een bepaalde hoeveelheid invloed (Edelenbos, 2000). Het succes van een interactief proces bestaat uit het commitment voor het nakomen van de afgesproken treden. De bestuurder/ initiatiefnemer dient tijdens het proces de juiste rol in te nemen (Pröpper, 2009).

3.3.4 Samenwerkingsvoorwaarden voor overheidsparticipatie en co-creatie

Overheidsparticipatie speelt in op de wens van de overheid om de potentiële energie binnen de samenleving te benutten. De overheid geeft burgers de ruimte om zelf het initiatief te nemen en ontwikkelingen op te pakken. De relatie en samenwerking berust op een aantal cruciale factoren als evenwicht in loslaten en sturen (1), ruggensteun (2), eigenaarschap (3), het serieus nemen van burgers (4), het voortdurend uitwisselen van informatie (5) en focus op onderwerp en kaders (6), verkennen en verbinden (7), intrinsieke motivatie (8), adaptief en responsief (9) en ongenoegen (10):

1. **Evenwicht in loslaten en sturen;** in de samenwerking moet er een balans gevonden worden om op de juiste wijze een helpende hand te bieden: loslaten als 't kan, maar sturen wanneer dat nodig is. Het gaat om gelijkheid en het durven loslaten. De kracht om diversiteit te benutten en het verschil te accepteren. De professional geeft ruimte aan de verscheidenheid van de samenleving (Salverda, 2014). Een initiatiefnemer zoekt naar ruimte om zijn eigen ding te doen. Ruimte geeft een initiatief de mogelijkheid om voortgang te boeken. Ruimte geeft de gelegenheid om te experimenteren (WRR, 2012).
2. **Ruggensteun;** bij de ruimte hoort rugdekking en bijhorende ruggensteun als bescherming van het initiatief. De professional moet de ruimte krijgen om mee te bewegen met het initiatief. Hij moet ook ruimte hebben om te handelen zonder direct te hoeven afstemmen met leidinggevenden. Handelingsruimte voor de professionals geeft sneller vertrouwen aan burgers in de samenwerking. Niet alle projecten hebben dezelfde steun nodig. Het initiatief bepaald het type steun. Steun kan bestaan uit informatie, faciliteren, tijd, contact, financiële prikkels of producten (WRR, 2012). Een maatschappelijk initiatief heeft structurele bescherming nodig. Dit vraagt om voorwaardenscheppend beleid (Salverda, 2014).
3. **Eigenaarschap;** een burger moeten zich eigenaar voelen van het initiatief. Eigenaarschap ontstaat als er flink in de relatie met burgers is geïnvesteerd. Essentieel is dat professionals moeten durven los te laten. Mentaal eigenaarschap is het meest natuurlijke eigenaarschap bij maatschappelijke initiatieven. (WRR, 2012). Burgerinitiatieven moeten geen instrument voor de overheid zijn om eigen doelen te realiseren (Salverda, 2014).
4. **Serieus nemen;** professionals moeten burgers in de relatie serieus nemen. Het serieus nemen van burgers betaalt zich later terug in een vergroting van draagvlak en leereffecten (WRR, 2012). Laat burgerinitiatieven in hun eigen waarde. Het is van belang om niet de spelregels van de overheid toe te passen op initiatieven en daarmee om te vormen naar overheidsmaatstaven (Salverda, 2014).
5. **Voortdurende informatie uitwisseling;** een goede informatie-uitwisseling betekent tweerichtingsverkeer van zenden en ontvangen. De informatie moet aansluiten op de doelgroep en horen bij de leefwereld van doelgroepen. Een goede informatie-uitwisseling is een voorwaarde voor burgerbetrokkenheid, ook bij als er geen nieuws is (WRR, 2012). Burgers moeten begrijpen welke keuzes er gemaakt moeten worden en weten wat de argumenten zijn voor bepaalde keuzes. De professional dient op de hoogte te zijn van procedures, regels en formele beleidsparticipatie. Hij moet inzicht geven in de mogelijkheden en onmogelijkheden. Als hij stappen maakt in een proces, dan doet hij dit in overleg met burgers en met de juiste informatie (WRR, 2012).
6. **Focus;** een samenwerking heeft een concreet onderwerp met concrete kaders nodig. Concrete en heldere kaders geven voor alle deelnemers duidelijk. Welk probleem er op tafel ligt en welke doelen worden gesteld. Wat de rol van burgers is binnen het proces en welke ruimte de professional inneemt. De kaders dienen het proces te stroomlijnen. Concrete onderwerpen en kaders helpen ook bij het creëren van ruggensteun binnen de overheidsorganisatie (WRR, 2012).
7. **Verkennen en verbinden;** de professional moet verkennen en verbinden. Verkennen van wat er maatschappelijk aan de hand is. En verbinden om ontmoetingen te stimuleren en nieuwe partnerschappen aan te gaan. Professionals moeten integraal kijken naar burgerinitiatieven, niet alleen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en portefeuille. Samenwerken op basis van gelijkheid zonder eigen doelen en agenda's te betrekken (Salverda, 2014).
8. **Intrinsieke motivatie;** een professional houdt rekening met mechanismen als intrinsieke motivatie en persoonlijke vertrouwensrelaties, ruimtelijke betrokkenheid, sociale betrokkenheid en binding. Burgers hebben een eigen drijfveer, doelen, motieven, aanpakken en hanteren een eigen schaal (Salverda, 2014).
9. **Adaptief en responsief;** de overheidsorganisatie moet meer responsief en adaptief zijn met een permanente verkenning van de maatschappelijke dynamiek. Bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten hierin meebuigen. Meer ruimte en vertrouwen geven aan ambtenaren in het omgaan met burgerinitiatieven. Een open houding om te leren uit de praktijk. Een professional stapt uit de wereld

van de overheid en gaat het gesprek aan om verbinding te maken met de mensen in de leefwereld. Met een oplossingsgerichte houding gaat hij het gesprek aan om er achter te komen wat er daadwerkelijk speelt (Salverda, 2014).

10. **Ongenoegen;** het uiten van ongenoegen biedt inzicht in wat mensen echt belangrijk vinden. Het gaat om de werkelijke redenen achter de weerstand. Een zorgvuldige beleidsparticipatie draagt bij in een sterker draagvlak voor overheidsplannen (WRR, 2012).

Samenwerkingsvoorwaarden co-creatie

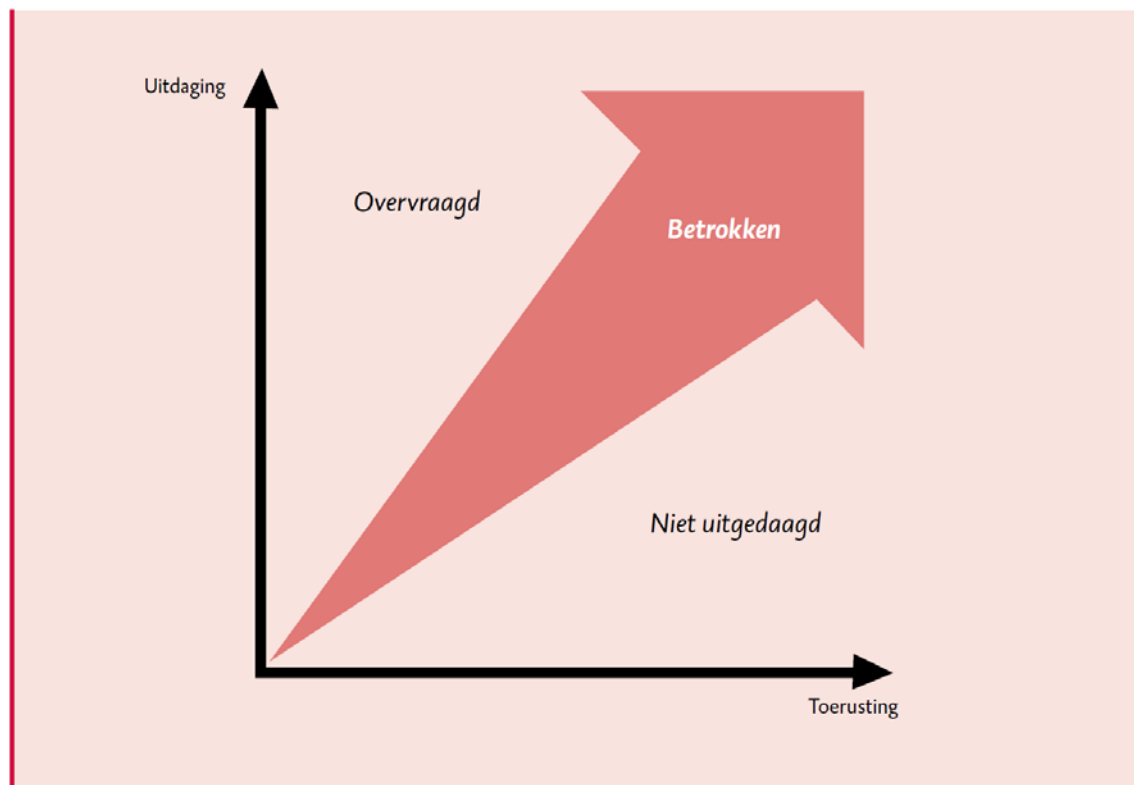
Een co-creatie heeft een open houding als rode lijn in de samenwerking (Denters et al, 2012). Centraal in de samenwerking staan de werkafspraken over bevoegdheden, agenda's, inzet van competenties en verantwoordelijkheden van beide partijen (Salverda et al, 2014). De basis van een co-creatie bestaat uit wederzijdse afhankelijkheid (1) en gelijkwaardigheid (2):

1. **Wederzijdse afhankelijkheid;** is een kenmerk van de co-creatie. Deelnemers hebben voor de realisatie van de doelen elkaar nodig en ze daar zijn ze zich van bewust. Wederzijdse afhankelijkheid ontstaat als het initiatief deel uitmaakt van een beleidsagenda. De afhankelijkheid uit zich in een gedeeld belang, ambities en positieve energie bij het realiseren van het initiatief. Deelnemers aan een co-creatie, zowel burgers als professionals, hebben een open houding, luisteren naar elkaars ideeën en geven ruimte aan elkaars ideeën. Invloed door protest kent geen plek bij de co-creatie (Denters et al, 2012).
2. **Gelijkwaardigheid;** in relaties en gelijkwaardig partnerschap onderscheidt co-creatie zich van stimuleren en faciliteren. Bij een open houding hoort dat mensen elkaar kunnen aanspreken op hun gedrag, zowel gewenst als ongewenst gedrag. Een initiatief gedijt goed bij wrijving en spanning. Deze wrijving helpt bij het inzichtelijk krijgen van elkaars sterke en zwakke punten. Wrijvingen dragen ook bij aan het uitspreken van elkaars verwachtingen over ambitie en drijfveren (Denters et al, 2012).

3.3.5 Basismodel van burgerbetrokkenheid

De professional moet zorgen voor een evenwicht in toerusting en uitdaging bij de betrokken personen. Door voortdurend uitdaging en toerusting op elkaar af te stemmen en geleidelijk op te voeren, krijgen mensen meer vertrouwen en hebben het gevoel een topprestatie te leveren. Uitdaging en toerusting bepalen de behoeften van partijen. Bij te weinig toerusting heeft een betrokkenen heeft het gevoel te kortschieten, hij wordt overvraagd. Bij te weinig uitdaging interesseert hem de vraag niet. In beide gevallen komt dit de betrokkenheid niet ten goede (WRR, 2012).

Burgerbetrokkenheid



Aanleidingen om actief te worden:

1. Een foute ontwikkeling stoppen of tegen gaan.
2. Mensen willen serieus genomen worden.
3. Gevraagd om mee te doen.

Drijfveren om door te gaan:

1. Kosten, doel bereiken als de kosten door collectiviteit bereikbaar zijn.
2. Deelname, hoge deelname vergroot de bereidheid.
3. Intrinsieke motivatie, niet het resultaat, maar de blijvende betrokkenheid. Persoonlijke voldoening voor een bijdrage aan een maatschappelijk doel. Erkenning en waardering spelen een rol.

Voorwaarden voor actie, toerusting.

1. Positieve houding tegenover de vorm en het resultaat.
2. Sociale omgeving en normen, deelname is afhankelijk van deelname uit familie en vrienden. Opvatting van anderen vormen een sociale leidraad voor keuzes.
3. Resultaatverwachting, realistische verwachtingen m.b.t. het te verwachten resultaat. Overvraging is afhaken; beschikbare tijd, expertise, interesse en financiën moeten toereikend zijn.

3.3.6 Sleutelfiguren en netwerken

Een initiatief slaagt alleen door invulling te geven aan de rollen trekker en verbinder. Trekkers en verbinders vervullen een cruciale rol voor de realisatie van het initiatief. Een initiatief begint bij een initiatiefnemer, de zogenaamde trekker. Een initiatief heeft naast een trekker een verbinder nodig. Een verbinder heeft een netwerk, legt en onderhoudt contacten. Sleutelfiguren en netwerken bestaan uit trekkers (1) en verbinders (2) van informele- en formele netwerken (3) (WRR, 2012).

1. Trekkers; trekken de kar om het initiatief van de grond te krijgen en het doel te bereiken. Een trekker ontwikkelt en realiseert doelen in het publieke domein. Er is minimaal één enthousiaste en kundige trekker per initiatief aanwezig. Trekkers werken op een vastberaden, gedreven wijze aan het initiatief, maar ze zijn vaak ook onzeker over het idee en of het gaat werken (WRR, 2012). Ze hebben voor het slagen van een initiatief inhoudelijke kennis en expertise nodig. Een goed idee moet een duidelijke lijn en geformuleerde doelen hebben. De trekker vertaalt samen met verbinders het idee naar een helder verhaal voor de buitenwereld (Floor en Salverda, 2006).

2. Verbinders; onderhouden en leggen interessante contacten in het voordeel van het initiatief. Ze leggen verbinding tussen verschillende groepen en netwerken. Een initiatief maakt in zijn omgeving onderdeel uit van een netwerk. Verbinders slaan een brug tussen groepen burgers en beleidsmakers of bestuurders (Salverda et al, 2014). Een initiatief heeft interne- en externe verbinders nodig. Vaak zijn er meerdere verbinders nodig die verbindingen leggen in de netwerken en ketens (WRR, 2012).

3. Netwerken; en ketens van het formele- en informele netwerken zijn noodzakelijk voor het slagen van een initiatief. Informele netwerken ontstaan bij toeval door onderling contact in de buurt of tijdens activiteiten. Formele netwerken bestaan uit organisaties met een maatschappelijk of gemeenschappelijk doel. Vaak nemen de professionals de rol van verbinder op zich. Verbinders werken nooit alleen en zijn afhankelijk van andere verbinders en netwerken (WRR, 2012).

3.4 VERSCHILLEN TUSSEN GEORGANISEERDE EN NIET GEORGANISEERDE BELANGHEBBENDEN

Dit deel van het theoretisch kader gaat in op de samenwerking tussen de overheid en belanghebbenden die op een bepaalde manier zijn georganiseerd. De manier waarop de burgers wel of niet georganiseerd zijn, beïnvloedt de samenwerking tussen overheid en burgers. Een samenwerking tussen overheid en burgers vindt regelmatig plaats op individuele basis. Naast de individuele burger gaat de overheid vaak samenwerkingen aan met burgers die zich organiseren in wijkberaden en dorpskernen of de overheid gaat een samenwerking aan met maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit heeft voordelen, maar ook nadelen. Welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking?

3.4.1 Organisatie en zelforganisatie.

De term zelforganisatie houdt in dat een groep bewoners zichzelf organiseren op een niet-institutionele en autonome manier. Ze doen dit rond een initiatief van burgers of een belang (Floor en Salverda, 2006). Ze werken samen met de omgeving door verbindingen aan te gaan om economische en/of maatschappelijke kansen te benutten. Het initiatief ontstaat bij zelforganisatie uit eigen beweging met een intrinsieke motivatie rondom een gedeeld probleem of ideaal (Huygen et al, 2012). Zelforganisatie kenmerkt zich door creativiteit met het doel in de omgeving dynamiek te creëren die bijdraagt aan de samenleving (Floor en Salverda, 2006).

Invloed hebben op eigen omgeving of een maatschappelijk vraagstuk

Burgers willen met een eigen organisatie meer invloed hebben op hun directe leefomgeving. Vaak doen ze dit om de eigen positie te verbeteren. Of burgers organiseren zich om een maatschappelijk vraagstuk te verbeteren. Bij het verbeteren van de eigen positie gaat het om het treffen van maatregelen die de zorgen over de toekomst en de bescherming van het eigen belang wegnemen. Bij het behartigen van een maatschappelijk probleem gaat het om het wegnemen van onvrede over de gang van zaken in de omgeving. Burgers nemen het initiatief voor het verbeteren van een maatschappelijk vraagstuk als overheden het probleem niet erkennen. Overheden maken daarbij vaak de inschattingsfout dat initiatieven onvoldoende daadkracht en positieve invloed hebben op het verhelpen van het probleem (Salverda et al, 2014).

Het informele karakter blijft aanwezig bij burgerinitiatieven

Een initiatief hoeft niet altijd vormgegeven te zijn in een officiële organisatievorm. Burgers vinden autonomie belangrijker voor het beeld en waardering van het initiatief vanuit de omgeving (Van Dam et al, 2010). Zonder een officiële organisatievorm ligt er vaak een onduidelijk nut en noodzaak ten grondslag aan het initiatief. De samenwerking krijgt in ieder geval hierdoor een informeel karakter (Floor en Salverda, 2006). Het informele karakter blijft vaak behouden, ook na het institutionaliseren van het initiatief. Het behoud van het informele karakter komt door aanblijven van de eigen achterban. De achterban is erg belangrijk voor de continuïteit van het initiatief.

Organiseren van coalities en allianties vanwege de voordelen

Burgerinitiatieven maken gebruik van coalities en allianties vanwege financiële voordelen, kennis en kunde, draagvlak (politiek en omgeving) en toestemming of goedkeuring van andere partijen. Dit zijn de belangrijkste redenen voor het aangaan van een relatie met overheden. Initiatieven zoeken ook met het aangaan van relaties met andere partijen naar andere manieren voor communicatie en publiciteit. Door het aangaan van coalities en allianties koppelen initiatieven andere doelen en wensen aan het oorspronkelijke initiatief. Hierdoor krijgt een initiatief een breder draagvlak in de omgeving en lost het integraal problemen op (Floor en Salverda, 2006).

3.4.2 Institutionaliseren van het initiatief

Het professionaliseren en organiseren van een initiatief vergemakkelijkt het aanvragen van een subsidie en het is nodig als het initiatief serieuze vormen gaat aannemen (Denters et al, 2012). Een vorm van rechtspersoon geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie (Van Dam et al, 2010).

Professionaliseren van burgerinitiatieven helpt, maar frustraties in de interactie met de overheid blijven

Burgers professionaliseren en institutionaliseren vaak hun initiatieven om zich serieuzer genomen te worden. Ze denken dat het helpt bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie. Daarnaast denken ze dat het helpt bij het verkrijgen van steun voor het initiatief. Na het formaliseren van het initiatief professionaliseert en stroomlijnt de samenwerking zich vaak (Van Dam et al, 2010). Het is op die manier ook makkelijker om meer kennis aan te trekken voor het schrijven van projectplannen en visies. Burgerinitiatieven behouden vaak frustraties door onduidelijkheden en vertragingen in de interactie met overheden, ook als de initiatieven geïnstitutionaliseerd zijn. De frustraties ontstaan door weinig beleidsruimte voor burgerinitiatieven als gevolg van behouden beleid. Ook bij het opstellen en aanvragen van subsidies leidt de interactie met overheden tot frustraties. Subsidieaanvragen kosten veel tijd en zijn ingewikkeld. Daarnaast verstrekken overheden vaak maar eenmalig subsidie dat binnen een korte tijd moet zijn uitgegeven (Floor en Salverda, 2006).

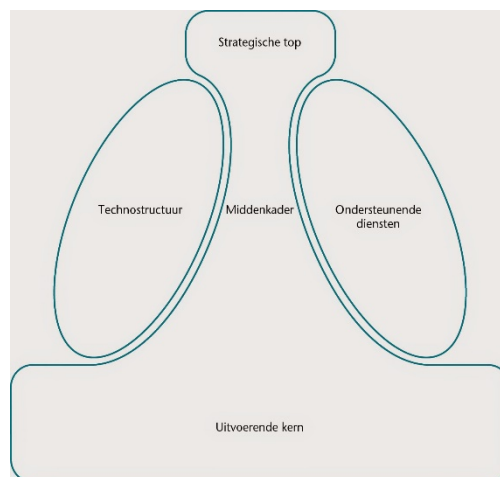
3.4.3 Initiatieven structureren

De initiatiefnemer formaliseert en structureert bij het institutionaliseren van een initiatief. Met het institutionaliseren verkrijgt de organisatie een rechtspersoon, het verdeelt het werk en coördineert verschillende taken. De rechtsvorm van een stichting komt het meest voor. Een coöperatie, vereniging of besloten vennootschap komen minder voor. De organisatie blijft afhankelijk van het doel dat het initiatief vanaf het begin wil bereiken. De configuratie van burgerinitiatieven noemen we een eenvoudige structuur (Floor en Salverda, 2006).

Een organisatie met een eenvoudige structuur

De verdeling van de taken en de coördinatie van taken vormen de meest basale elementen van de organisatiestructuur. Eén persoon houdt direct toezicht en neemt de taak van aansturing op zich. Hij geeft instructies en bewaakt de uitvoering van de werkzaamheden. Onderlinge aanpassingen en afstemming komt via eenvoudige communicatie- de coördinatiemechanismen tot stand. De eenvoudige organisatie bestaat uit vijf verschillende onderdelen. Een uitvoerende kern (1), strategische top (2), middenkader, technostrucuur en ondersteunende diensten. Als het een kleine organisatie betreft, hebben onderdelen als middenkader (gezagslijn tussen strategische top en uitvoerende kern), technostrucuur (los van de hiërarchie en managers, degene die het werk standaardiseren) en ondersteunende diensten (kantine, postkamer, juridische of pr-afdeling) geen toegevoegde waarde. De mensen binnen de strategische top of uitvoerende kern pakken deze rollen vaak op (Mintzberg, 2013).

1. **Uitvoerende kern;** de uitvoerende kern bestaat uit personen die het werk doen dat direct te maken heeft met de productie of diensten. In een eenvoudige organisatie kunnen de mensen op de werkvloer het werk coördineren (Mintzberg, 2013).
2. **Strategische top;** de strategische top zorgt ervoor dat de organisatie haar doelen (missie) effectief uitvoert en dat er wordt voldaan aan de behoeften van degenen die controleren of op andere wijze macht over de organisatie hebben. De top ontwikkelt de missie, visie en strategie voor de organisatie. Strategie is een activiteitenplan dat de doelstelling of het ideaal in activiteiten van de uitvoerende kern beschrijft. Ze legt verbanden met de omgeving en verwerkt dit in de strategie (Mintzberg, 2013).



Top-down manier aansturen is niet meer van deze tijd

De eenvoudige structuur is hiërarchisch van opzet. De top houdt de teugels strak in handen op een autocratisch en charismatische manier. De leiding benadert de aansturing van de organisatie top-down. De uitvoerende kern biedt geen tegenwicht aan de top. De democratische samenleving bestempelt de eenvoudige structuur als zijnde niet meer van deze tijd (Mintzberg, 2013).

3.5 PROCESONTWERP MET GEORGANISEERDE BELANGHEBBENDEN

We kijken naar de theorie van project- en procesmanagement als benadering om de interactie tussen georganiseerde partijen tot stand te brengen. De vijfde onderzoeksvraag gaat over het procesontwerp als belanghebbenden zichzelf formeel of informeel georganiseerd hebben. Onder georganiseerde organisaties vallen de maatschappelijke organisaties en bedrijven. De overheid gaat de samenwerking aan om projecten in de openbare ruimte te ontwikkelen. Voor een overheid zijn georganiseerde partijen interessant. Georganiseerde partijen beschikken over middelen die nodig zijn om doelen te realiseren als kennis, een netwerk, invloed, bezittingen en geld. En georganiseerde partijen behartigen vaak een breder gedragen belang.

3.5.1 Project- en procesmanagement

De professional heeft de beschikking over project- en procesmanagement om een interactie tussen actoren tot stand te brengen en aan te sturen. De kenmerken van een hiërarchie en netwerk zijn van belang om rekening mee te houden. Met een projectmatige benadering komt er een samenwerking tot stand onder hiërarchische omstandigheden. Een projectbenadering is effectief binnen een gesloten en stabiel systeem waarbij het proces lineair en gestructureerd verloopt. Een procesmatige benadering sluit aan bij een open systeem met veel dynamiek (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). De kenmerken van een hiërarchie zijn te vinden in het onderstaande schema:

Kenmerken van een hiërarchie	
Uniformiteit	Actoren hebben dezelfde belangen en wisselen weinig tot niet van samenstelling.
(Eenzijdig) Afhankelijk van bovengeschildte	Actoren zijn voor de vertegenwoordiging van de belangen afhankelijk van een bovengeschildte.
Openheid/ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen.	De actoren staan open voor instructie en interventies van bovenaf.
Overeenstemming over oplossing en probleem	Over problemen en mogelijke oplossingen zijn weinig tot geen verschillen in inzicht.
Stabiliteit, voorspelbaarheid	De omgeving is stabiel. Er is weinig verandering.

(J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, 2007)

Als een professional belanghebbende partijen betreft uit de samenleving of een netwerk moet hij rekening houden met de kenmerken van een netwerk. Een netwerk heeft de volgende andere kenmerken:

Kenmerken van een netwerk	
Pluriformiteit	Actoren kennen onderling grote verschillen. De verschillen bemoeilijken de samenwerking.
Wederzijdse afhankelijkheid (Interdependentie)	Actoren hebben verschillende belangen en zijn afhankelijk van elkaar om eigen doelen volledig te realiseren.
Geslotenheid voor hiërarchische signalen	De interesse ontbreekt bij actoren voor een samenwerking.
Percepties verschil in probleem en oplossing	Actoren hebben verschillen zienswijze over de probleemstelling en de oplossing.
Dynamiek, onvoorspelbaarheid	Het aantal actoren verandert tijdens het besluitvormingsproces. Actoren treden toe en uit.

(De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007)

Kiezen voor een projectmatige benadering

Met een projectmatige invulling geeft de initiatiefnemer op een autoritaire manier vorm aan een samenwerking. De opgave heeft een helder probleem, heldere kaders en uitgangspunten waarbinnen de oplossing gevonden moet worden. Vaak ligt de oplossing voor de hand door de heldere en vooraf gestelde doelen en kaders (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Bij het bijbehorende projectmanagement draait het om inhoud en het behalen van doelen en resultaten. De procesmanager betreft actoren bij het proces, maar zorgt voor weinig speelruimte. Bij projectmanagement staat de inhoud en het doel centraal (Teisman, 2001). Een projectmatige benadering kan ook contraproductief werken. Dit gebeurt als een samenwerking de kenmerken van een netwerk vertoont. Het gaat in tegen de behoeften en belangen van partijen. De professional kiest voor hiërarchie binnen een netwerk om een beslissing te forceren en voortgang te boeken. Dit kan botsen met de hiërarchie die binnen netwerken voorkomt. Het toepassen van een hiërarchische samenwerking geeft de mogelijkheid om coöperatief gedrag te stimuleren in een proces. Voor een projectmatige benadering van een samenwerking is de dynamiek van het netwerk een verstorende factor. Dit is vaak het moment waarbij de samenwerking van een projectmatige benadering verandert in een procesmatige benadering, waar hieronder verder op wordt ingegaan. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Het onderstaande schema geeft de kenmerken van een projectbenadering en projectmanagement weer:

Kenmerken van een projectbenadering

Input	Factoren en inhoud	De input van het proces is inhoudelijk en bestaat uit feiten.
Inhoud	Informatie	Over de inhoud is veel bekend.
Resultaat	Goed-fout	Het resultaat voldoet aan het doel en de vooraf gestelde kaders.
Agenda	One-issue	De agenda is door de initiatiefnemer bepaald en bevat één onderwerp.

Projectmanagement

Probleem	Er is een probleem bekend en stabiel.
Doelstelling	Doel is vastgesteld en bepaalt richting en koers.
Oplossing	Er is een oplossing bekend en stabiel.
Randvoorwaarden	Het kader is helder.
Structureren	Ontrafelen maakt het oplossen van afzonderlijke problemen mogelijk.
Organisatie	Helder, voor een langere periode en éénvoudig.
Informatie	Geobjectiveerd, robuust analyseerbaar.
Inhoud	Inhoud is bekend.
Besluit	Besluit volgt voorafgaande, geeft richting aan de uitvoering en legt de onderhandelingen vast. Lineair en gestructureerd.
Uitvoeren	Cyclus is afgesloten: terugkoppeling met besluit. Deadline is de prikkel voor prestatie.

(Teisman, 2001 en De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007)

Kiezen voor een procesmatige benadering

Een professional kiest voor een procesmatige benadering om op een democratische manier kaders, voorwaarden en doelen vast te stellen. Bij een procesmatige benadering van een vraagstuk vormt er zich democratische zoektocht naar een democratische oplossing voor een probleem. Een meerderheid binnen het proces is het met elkaar eens. Partijen moeten invloed hebben op en zich kunnen vinden in de agendering van de onderwerpen en het probleem. Het proces moet de vertegenwoordiging van belangen kunnen faciliteren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Om een samenwerking in een netwerk tot stand te brengen verschuift de aandacht van een inhoudelijke discussie naar interactie tussen actoren. Procesmanagement bekijkt een vraagstuk vanuit het geheel van partijen en belangen. Het bepaalt vervolgens de taak en aanpak (Teisman, 2001). De professional, die een samenwerking binnen een netwerk projectmatig wil vormgeven, veronderstelt dat er overeenstemming is over problemen, doelen en oplossingen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). De kenmerken van een procesbenadering en procesmanagement zijn in het onderstaande schema samengevat:

Kenmerken van een procesbenadering		
Input	Actoren en proces	De input van het proces is actor en proces gericht.
Inhoud	Relaties tussen actoren	De inhoud is ondergeschikt in het proces. De relatie en samenwerking bepalen het proces.
Resultaat	Winst-verlies	In de relatie houden partijen rekening met winst of verlies bij de belangenbehartiging.
Agenda	Multi-issue	De agenda van het proces bevat meerdere onderwerpen waarover wordt onderhandeld.
Procesmanagement		
Probleem	Probleemstelling niet gedefinieerd. Er is een probleemperceptie.	
Doelstelling	Doelstelling is gerelateerd aan partijen en kan veranderen: een vast omschreven doel blokkeert creativiteit.	
Oplossing	Meerdere oplossingen en percepties.	
Randvoorwaarden	Kaders onduidelijk.	
Structureren	Verbreding/ verbinding maakt koppeling mogelijk met onvermoede winstkansen.	
Organisatie	Variabel, voor een korte uit dezelfde samenstelling.	
Informatie	Partijgebonden, onderhandelbaar, subjectief.	
Inhoud	Inhoud onzeker.	
Besluit	Besluit is momentopname, opent nieuwe ronde: explicitering besluit maakt kwetsbaar en leidt tot verzet: ruimte openhouden.	
Uitvoeren	Nieuwe ronde, nieuwe kansen: besluit en doelstelling mogen opnieuw omschreven worden: deadline verzwakt onderhandelingspositie	

(Teisman, 2001 en De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007)

3.5.2 Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking

Aan de basis van een samenwerking met georganiseerde partijen en partijen met productiemiddelen staat wederzijdse afhankelijkheid. Als partijen zelf niet in het bezit zijn van de benodigde middelen, hebben partijen elkaar nodig bij het realiseren van doelen. Bij wederzijdse afhankelijkheid moet er onder de betrokken partijen een besef van urgentie zijn om met elkaar samen te werken en tot een oplossing te komen.

Twee componenten voor wederzijdse afhankelijkheid

De noodzaak om samen te werken kent twee componenten als voorwaarden van een veranderproces. Er is een inhoudelijke component; partijen moeten ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt. Daarnaast is er een procesmatige component; partijen moeten ervan overtuigd zijn dat de oplossing van deze problematiek ligt in een samenwerking. Zonder een inhoudelijk en procesmatig urgentiebesef zullen partijen niet snel bereid zijn om te onderhandelen over procesafspraken en verloopt een proces moeizaam. Partijen moeten het besef hebben van elkaar afhankelijk te zijn. Als partijen de relatie verstevigen en elkaar beter leren kennen door elkaars belangen en productiemiddelen te leren kennen, groeit het besef van wederzijdse afhankelijkheid (Bruijn en Ten Heuvelhof, 2002).

3.5.3 Samenwerkingsvoorwaarden voor een samenwerking met bezittingen

Een samenwerking komt onder specifieke voorwaarden tot stand met georganiseerde partijen en met partijen die productiemiddelen en bezittingen inzetten voor de realisatie van ambities. Deze partijen hebben belangen, afhankelijkheden en eigen ideeën om doelen en oplossingen te bereiken. De voorwaarden stellen actoren in staat om met wederzijdse afhankelijk gebruik te maken van elkaars belangen, kennis en doelen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998). Een viertal kernelementen zorgen voor de samenwerkingsvoorwaarden, te weten:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Openheid | 1. Alle relevante partijen worden bij het proces betrokken. |
| | 2. Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken. |
| | 3. Transparantie van proces en procesmanagement. |
| 2. Bescherming van de kernwaarden | 4. De centrale waarde van partijen worden beschermd. |
| | 5. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat. |
| | 6. Commitment kan door partijen worden uitgesteld. |
| | 7. Het proces kent exit-regels. |
| 3. Voortgang | 8. Het proces kent vooruitzichten. |
| | 9. Er zijn quick wins. |
| | 10. Het proces kent zware personele bezetting. |
| | 11. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd. |
| | 12. 'Command and controle' wordt als aanjager van het proces benut. |
| 4. Inhoud | 13. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. |
| | 14. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie. |

Openheid; de openheid van een proces kenmerkt zich door drie aspecten. De initiatiefnemer betreft alle relevante partijen. Hij maakt voor aanvang van het proces geen inhoudelijke keuze, maar zorgt voor een transparant procesontwerp en stuurt op interactie.

1. Het betrekken van alle relevante partijen: Voor het betrekken van partijen bij een proces is het essentieel voor de initiatiefnemer of de procesarchitect een goede vertegenwoordiging te hebben van de verschillende belangen. Partijen kunnen aan een proces deelnemen met verschillende rollen die vooraf zijn gedefinieerd en toegekend aan verschillende partijen. Bij het ontwerpen van een proces maakt de initiatiefnemer of de procesarchitect onderscheid in de machtsposities van de partijen. Dit kan verschillen van hindermacht tot en met productiemacht. Bij productiemacht kan gedacht worden aan geld, bevoegdheden, relaties, fysieke hulpmiddelen of expertise. Vooraf inventariseert hij welk standpunt een partij inneemt ten opzichte van het onderwerp. Dit kan uiteenlopen van het steunen van het initiatief, het verzetten tegen het initiatief of het innemen van een neutraal standpunt. Hij maakt ook onderscheid in kleine of grote partijen.
2. Geen inhoudelijke keuze voor aanvang proces: Voordat het proces begint, transformeert de procesarchitect inhoudelijke keuzes naar procesmatige afspraken.
3. Transparantie van proces en procesmanagement: Partijen moeten duidelijkheid hebben over de procesgang, hoe hun belangen worden beschermd, welke regels er gelden voor het proces en welke partijen er betrokken zijn. De procesmanager heeft tijdens het proces een onafhankelijke rol als facilitator.

Bescherming van de kernwaarden; de belangen van deelnemende partijen moeten worden beschermd. De deelnemende partijen dienen hiervoor de besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Ze laten zich niet committeren aan afspraken op voorhand. De uitkomst van een proces is onvoorspelbaar voor deelnemende partijen. Partijen hebben de mogelijkheid om zich terug te trekken uit het proces als bescherming van kernwaarden.

Voortgang; de voortgang in het behalen van winst voor partijen. Partijen moeten de overtuiging hebben dat in het proces winst te behalen valt. Dit de belangrijkste prikkel voor coöperatief gedrag en voortgang in een proces. Vertegenwoordigers op hoge posities zorgen voor voortgang. Ze hebben minder ruggenspraak nodig met de achterban en meer mandaat. Een samenwerking boekt voortgang door onderlinge conflicten niet binnen het proces uit te vechten, dezen moeten buiten het proces beslecht worden.

Inhoud; een proces zonder inhoud gaat nergens over. Het proces moet partijen in staat stellen relevante inhoudelijke inzichten tot zich te kunnen nemen. Partijen moeten in de gelegenheid zijn experts te bevragen en te betrekken bij het proces. Het creëren van inzicht behoort tot inhoudelijke openheid.

3.6 SAMENVATTING THEORETISCH KADER

De samenvatting geeft een overzicht van het theoretisch kader. Het geeft een overzicht van de theorieën, concepten en indicatoren uit het theoretisch kader. De samenvatting ligt aan de basis van de interviewvragen voor het empirisch onderzoek. Daarnaast helpt de samenvatting bij het analyseren van de empirische gegevens.

Burgerparticipatie en overheidsparticipatie		
1. Verschillen tussen overheidsinitiatief en burgerinitiatief		
ANALYSE CONCEPT	INDICATOR	TOELICHTING CONCEPT
Initiatiefnemer	Initiatiefnemer: overheid en burger	Voor een ruimtelijke ontwikkeling of beleidsinterventie in het publieke domein kan de overheid het initiatief nemen, maar ook burgers kunnen het initiatief nemen.
Kenmerken van een overheidsinitiatief	Overheidsinitiatief	Het initiatief ligt bij de overheid. Met vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid. Hierbij worden in openheid en op basis van gelijkwaardigheid in onderling debat problemen in kaart gebracht en oplossingen verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit.
Kenmerken van een burgerinitiatief	Burgerinitiatief	Het initiatief ligt bij de burger. Een intrinsieke motivatie ligt aan de grondslag van het initiatief. Een burgerinitiatief bevat een eigen- en publiek belang. Het heeft een integraal karakter en combineert meerdere doelen. Leunt op passie en doorzettingsvermogen. De relatie is vaak duurzaam en stabiel. Initiatieven leiden tot samenwerkingsstructuren. Hebben een persoonlijke en collectieve aard. Zijn vaak lokaal en kleinschalig; betrokkenheid en vertrouwdsheid staan centraal. Initiatiefnemers zijn vaak actief en oplossingsgericht. Burgerinitiatieven ontwikkelen zich door interactie met anderen en oorspronkelijke doelstellingen kunnen gedurende het proces veranderen.
Rollen van de overheid	Overheidssturing (reguleren)	De overheid stuurt door middel wet- en regelgeving aan op het bereiken van eigen doelen, om deze doelen hiermee te (laten) realiseren. Sturen gebeurt eveneens door middel van financiële instrumenten.
	Burgerparticipatie Rol van de burger Bestuursstijl	Burgers participeren aan doelen van de overheid in interactieve en participatieve processen. De overheid houdt de regie op het initiatief en geeft andere partijen een rol. Actoren en partijen krijgen invloed op de besluitvorming (participatieladder). De mate van invloed moet aansluiten bij de bestuursstijl. Dit is een aansluitende bestuursstijl. De manier waarop het bestuur of gemeente het proces dan wel de inhoud beïnvloedt.
	Co-creatie Netwerkende overheid Wederzijdse afhankelijkheid Gelijkwaardigheid	Burgers en overheid werken op basis van gelijkwaardigheid samen om gezamenlijk doelen te formuleren en te realiseren. Partijen zijn ervan bewust elkaar nodig te hebben in het realiseren van doelen en vertegenwoordiging in gedeeld belang en ambities. Verschillende partijen werken met elkaar samen op basis van gelijkwaardigheid.
	Overheidsparticipatie Participerende overheid Stimuleren Faciliteren	De overheid sluit aan bij initiatieven van burgers en geeft ze ruimte in het behalen van doelen. Burgers nemen het initiatief. De overheid heeft de wens dat andere partijen doelen realiseren. De overheid zoekt verschillende manieren om de partijen in beweging te krijgen. De overheid stelt burgers in de gelegenheid om de doelen van de initiatiefnemers te realiseren. De overheid faciliteert.
	Overheid maakt geen deel uit van de ontwikkeling	De overheid is bekend met het initiatief, maar laat het formuleren en realiseren van de doelen volledig over aan de burgers.
2. Organisatie en procesontwerp voor een overheid- en burgerparticipatie		

ANALYSE CONCEPT	INDICATOR	TOELICHTING CONCEPT
Modellen en benaderingen voor de samenwerking	BOB-model	Het BOB-model geeft structuur aan groepsprocessen met kwalitatieve besluitvorming.
	Beeldvorming	Het opstellen van een nauwkeurige probleemdefinitie. Het voorstellen van verschillende oplossingen.
	Oordeelsvorming	Het opstellen van criteria en het kiezen van een oplossing op basis van de criteria.
	Besluitvorming	Het uitwerken van de plannen.
	ACTIE-model	Het ACTIE-model helpt professionals invulling te geven aan het procesontwerp.
	Animo	Motieven en drijfveren voor de trekker krijgen gestalte binnen het initiatief.
	Contacten	De contacten van de formele- en informele netwerken.
	Toerusting	De mate waarin burgers in staat zijn om zelf invulling te geven aan het initiatief.
	Inbedding	De manier waarop organisaties zijn ingericht op de samenwerking met burgers en hun initiatieven.
	Empathie	Het vermogen van de professional om zich te kunnen inleven in de situatie van de initiatiefnemer.
3. ONTWERPPRINCIPES, KENMERKEN EN RANDVOORWAARDEN VOOR SAMENWERKING		
ANALYSE CONCEPT	INDICATOR	TOELICHTING CONCEPT
Sturingsmechanisme van de overheid	4 mechanismen: Klassieke overheid New public management (NPM) Netwerkende overheid Participerende overheid	De verschillende sturingsmechanismen worden afwisselend en gemengd toegepast voor een juiste combinatie in de sturing en passend bij de behoeften.
	Doelbepaling <i>Klassieke overheid</i> <i>NPM</i> <i>Netwerkende overheid</i> <i>Participerende overheid</i>	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen. Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken. Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk. Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde.
	Rol van het beleid <i>Klassieke overheid</i> <i>NPM</i> <i>Netwerkende overheid</i> <i>Participerende overheid</i>	Sturingsmechanisme van de overheid Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen. Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties. Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken. Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning.
	Ambtenaar <i>Klassieke overheid</i> <i>NPM</i> <i>Netwerkende overheid</i> <i>Participerende overheid</i>	Zorgvuldig, onpartijdig en integer. Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig. Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht. Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend.
	Organisatie van de overheid <i>Klassieke overheid</i> <i>NPM</i> <i>Netwerkende overheid</i> <i>Participerende overheid</i>	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit. Doelen, resultaten en prestatieafspraken. Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren. Inzicht, afstandelijkheid, bescheidenheid.
	Sturing <i>Klassieke overheid</i> <i>NPM</i> <i>Netwerkende overheid</i> <i>Participerende overheid</i>	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch. Prestatieafspraken, doelen vaststellen. Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners. Vanuit publieke doelen naar aansluiting zoekend bij

		maatschappelijk initiatief
Argumenten en motieven voor een samenwerking	Argumenten burgers	Burgerparticipatie; burgers willen zoveel mogelijk invloed op de bestuurlijke besluitvorming. Burgerinitiatieven; burgers werken samen met overheden, maar ook met andere burgers, om de doelen van het initiatief te kunnen realiseren.
	Motieven overheid	Een overheid heeft de volgende argumenten om andere partijen te betrekken bij een initiatief: 1. Verhogen democratische legitimiteit 2. Dichten van de kloof tussen burger en bestuur 3. Vergroten van oplossend vermogen 4. Verhogen van kwaliteit beleid 5. Vergroten van draagvlak voor beleid 6. Versnellen van het beleidsproces
Voorwaarden voor de samenwerking bij burgerparticipatie	Openheid	Alle relevante partijen worden bij het proces betrokken. Het gaat om openheid over inhoud, belangen en proces. Toegankelijkheid en transparantie van informatie. Alle belangen worden vertegenwoordigd en er worden geen belangen uitgesloten. Het proces is voor iedereen helder.
	Gelijkwaardigheid	Deelnemers aan het proces staan gelijk ten opzichte van elkaar met gelijke kansen om hun percepties en kritiek te kunnen uiten of voorstellen te kunnen doen. Discussies vinden plaats door het uitwisselen van argumenten.
	Debat	Een wisselwerking waarin ideeën en argumenten worden uitgewisseld om tot een gemeenschappelijke visie te komen ten einde het algemeen belang te dienen. Hierin zijn de deelbelangen van de actoren vatbaar voor hervormingen.
	Invloed	Het kunnen opkomen voor het belang en op basis daarvan het kunnen beïnvloeden van de uitkomsten en resultaten van het proces.
Voorwaarden voor de samenwerking bij overheidsparticipatie	Loslaten en sturen	In het optreden van de professional moet een balans zitten tussen ondersteunen en ruimte geven aan het burgerinitiatief.
	Ruggeleuning	Op een breed vlak binnen de overheidsorganisatie moet er erkenning zijn voor burgerinitiatieven. Aan de basis ligt een voorwaardenschepend beleid.
	Eigenaarschap	Een burger moet zich eigenaar voelen van de te realiseren doelen.
	Serius nemen	Een professional moet goed luisteren en adequaat reageren richting burgers.
	Informatie uitwisseling	Een goede uitwisseling van informatie ligt aan de basis van een samenwerking tussen professional en burgers, ook als er geen nieuws is.
	Focus	Aandacht hebben voor concrete doelen, onderwerpen en kaders om de verwachtingen van elkaar helder te hebben.
Basismodel burgerbetrokkenheid	Burgerbetrokkenheid	Er moet een balans zijn voor initiatiefnemers tussen drijfveer/uitdaging en toerusting. Als deze factoren in balans zijn, voelen burgers zich betrokken. Er kan een disbalans ontstaan als burgers worden overvraagd of niet worden uitgedaagd.
Sleutelfiguren en netwerken	Trekker	De trekker is de drijvende kracht achter het initiatief. De drijfveer is afkomstig van een intrinsieke motivatie.
	Verbinders	Personen die het initiatief koppelen aan personen die iets kunnen betekenen voor het initiatief.
	Formeel netwerk	Binnen geïnstitutionaliseerde organisaties zijn er personen die werken aan realisatie van het initiatief.
	Informeel netwerk	In het informele circuit is het mogelijk om verbindingen aan te gaan die helpen bij de realisatie van het initiatief.

Georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden		
5. VERSCHILLEN TUSSEN GEORGANISEERDE EN ONGEORGANISEERDE BELANGHEBBENDEN		
ANALYSE CONCEPT	INDICATOR	TOELICHTING CONCEPT
(Zelf)organisatie	Zelforganisatie	Een groep bewoners die zichzelf organiseren op een niet-institutionele en autonome manier.
	Intrinsieke motivatie	Dit is de drijfveer achter het initiatief.
	Kansen benutten	Initiatieven zoeken naar economische en/of maatschappelijke kansen en gaan hiermee verbindingen aan.
	Invloed hebben op eigen omgeving	Het verbeteren van de eigen positie. Hierbij gaat het om het treffen van maatregelen die de zorgen over de toekomst en de bescherming van het eigen belang wegnemen.
	Invloed hebben op een maatschappelijk vraagstuk	Het behartigen van een maatschappelijk probleem. Hierbij gaat het om het wegnemen van onvrede over de gang van zaken in de omgeving.
	Organiseren van coalities en allianties	Het gebruik van coalities en allianties vanwege financiële voordelen, kennis en kunde, draagvlak (politiek en omgeving) en toestemming of goedkeuring van andere partijen.
Institutionaliseren	Institutionaliseren van een initiatief	Het professionaliseren en organiseren vergemakkelijkt het aanvragen van een subsidie en is nodig als het initiatief serieuze vormen gaat aannemen. Een vorm van rechtspersoon geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van subsidie.
	Eenvoudige structuur	Een initiatief is in geïnstitutionaliseerde vorm een organisatie die bestaat uit een uitvoerende kern en een strategische top.
6. ORGANISATIE EN PROCESONTWERP GEORGANISEERDE EN ONGEORGANISEERDE BELANGHEBBENDEN		
ANALYSE CONCEPT	INDICATOR	TOELICHTING CONCEPT
Modellen en benaderingen voor de samenwerking	Kenmerken hiërarchie	Actoren hebben dezelfde belangen en wisselen weinig tot niet van samenstelling. Actoren zijn voor de vertegenwoordiging van de belangen afhankelijk van een bovengeschikte en staan open voor instructie en interventies van bovenaf. Over problemen en mogelijke oplossingen zijn weinig tot geen verschillen in inzicht. De omgeving is stabiel, er is weinig verandering.
	Kenmerken netwerk	Actoren kennen onderling grote verschillen en deze bemoeilijken de samenwerking. Actoren hebben verschillende belangen en zijn afhankelijk van elkaar om eigen doelen volledig te realiseren. De interesse ontbreekt bij actoren voor een samenwerking. Actoren hebben verschillende zienswijze over de probleemstelling en de oplossing. Het aantal actoren verandert tijdens het besluitvormingsproces, actoren treden toe en uit.
	Projectbenadering	De input van het proces is inhoudelijk en bestaat uit feiten. Over de inhoud is veel bekend. Het resultaat voldoet aan het doel en de vooraf gestelde kaders. De agenda is door de initiatiefnemer bepaald en bevat één onderwerp.
	Procesbenadering	De input van het proces is actor en proces gericht. De inhoud is ondergeschikt in het proces. De relatie en samenwerking bepalen het proces. In de relatie houden partijen rekening met winst of verlies bij de belangenbehartiging. De agenda van het proces bevat meerdere onderwerpen waarover wordt onderhandeld.
	Projectmanagement	Er is een probleem bekend, het doel is vastgesteld en bepaalt richting en koers. Er is een oplossing bekend, het kader is helder. Ontrafelen maakt het oplossen van afzonderlijke problemen mogelijk. De benadering is helder, voor een langere periode en éénvoudig. Het is geobjectiveerd, robuust analyseerbaar. De inhoud is bekend en het besluit volgt het voorafgaande, geeft richting aan de uitvoering en legt de onderhandelingen vast. Alles is lineair en gestructureerd. Deadline is prikkel voor prestatie.
	Procesmanagement	Probleemstelling is niet gedefinieerd, er is een probleemperceptie. Doelstelling is gerelateerd aan partijen en kan veranderen: een vast omschreven doel blokkeert creativiteit. Meerdere oplossingen en percepties maken kaders onduidelijk. Verbreding/verbinding maakt koppeling mogelijk met onvermoede winstkansen. Deze benadering is partijgebonden,

		onderhandelbaar, subjectief. De inhoud is onzeker. Ieder besluit is een momentopname en opent een nieuwe ronde: explicitering van het besluit maakt kwetsbaar en leidt tot verzet. Nieuwe ronde, nieuwe kansen: besluit en doelstelling mogen opnieuw omschreven worden. Een deadline verzwakt de onderhandelingspositie.
7. GEVOLGEN VOOR HET PROCES ALS VERSCHILLENDE ACTOREN BEZITTINGEN HEBBEN		
ANALYSE CONCEPT	INDICATOR	TOELICHTING CONCEPT
Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking	Wederzijdse afhankelijkheid	Het besef van betrokken partijen om op inhoudelijk en procesmatig vlak afhankelijk van elkaar te zijn voor het realiseren van de doelen.
	Argumenten voor samenwerkende burgers	Burgers gaan een samenwerking aan om zich te versterken in tijd, geld en sociaal vlak; voor feedback op ideeën, kennisuitwisseling en het creëren van draagvlak voor het initiatief.
Voorwaarden voor de samenwerking bij samenwerking met bezittingen	Openheid	Het interactieve proces en de bestuurlijke agenda liggen niet dusdanig vast dat belanghebbenden geen invloed kunnen hebben op de onderwerpen om deze aan bod te laten komen. Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken. Transparantie van proces en procesmanagement.
	Bescherming kernwaarden	De centrale waarde van partijen wordt beschermd. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat. Commitment kan door partijen worden uitgesteld. Het proces kent exit-regels.
	Voortgang	Het proces kent vooruitzichten. Er zijn quick wins. Er is een zware personele bezetting. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd. Beheersen en controleren wordt als aanjager van het proces benut.
	Inhoud	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

4 RESULTATEN CASUSONDERZOEK

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het empirisch onderzoek. Iedere paragraaf begint met de beschrijving van een casus. Daarna wordt de casus verder beschreven aan de hand van de indicatoren uit de theoretische samenvatting. We leggen op deze manier de relatie tussen theorie en de resultaten van het empirisch onderzoek. Vervolgens komen factoren aan bod die specifiek zijn voor de casus. Iedere casus sluit af met een lijst van succes- en faalfactoren. De succes- en faalfactoren liggen aan de basis van de ontwerpcriteria voor de handreikingen.

De onderzoeksgegevens zijn verzameld door respondenten te interviewen. Iedere respondent heeft op een eigen wijze, vanuit zijn eigen rol en vanuit zijn eigen perspectief de interviewvragen beantwoord. In bijlage 3 staat gespecificeerd wie de verschillende respondenten zijn van de casus.

Leeswijzer

Het hoofdstuk begint met de beschrijving van de onderzoeksresultaten in paragraaf 4.1 tot en met 4.4.

Paragraaf 4.1 beschrijft casus waarbij de overheid het initiatief neemt. Het gaat om de eerste drie casus uit de onderstaande opsomming. Paragraaf 4.2 beschrijft casus 4 tot en met 6. In deze casus nemen burgers het initiatief. Ze betrekken de overheid bij de plannen of de overheid stimuleert burgers het initiatief te nemen.

Paragraaf 4.3 beschrijft zevende casus. Deze casus bestaat uit een mengvorm van overheid- en burgerparticipatie. Het initiatief ligt in deze casus niet meer bij de overheid, maar het is overgedragen aan marktpartijen. De marktpartijen maken gebruik van burgerparticipatie bij het opstellen van hun plannen. Paragraaf 4.4 betreft de achtste casus. Deze beschrijft de onderzoeksresultaten van de experts en burgerinitiatieven.

In paragraaf 4.5 worden de verschillende casus vergeleken. Paragraaf 4.5.1 betreft resultaten van de casus met burgerparticipatie en 4.5.2 de casus met overheidsparticipatie. We sluiten hoofdstuk 4 af met een discussie over de resultaten in paragraaf 4.6.

Overzicht van de casus:

1. Den Haag - Brede verkenning Koninginnegracht
2. Den Haag - Smalle delen Laan van Meerdervoort
3. Roosendaal - Wijken en dorpen
4. Den Haag - Wijkpark De Horst
5. Den Haag - Vergroening van de Varkenmarkt
6. Scheveningen - Vergroeningsprojecten
7. Roosendaal - Hart voor de Binnenstad
8. Brabant - Expertonderzoek overheidsparticipatie

4.1 CASUSONDERZOEK NAAR BURGERPARTICIPATIE

4.1.1 Den Haag - Brede verkenning Koninginnegracht

De gemeente Den Haag neemt het initiatief om een tunnel te bouwen voor tramlijn 9. Ze gaat een tunnel bouwen om de tram efficiënter van Den Haag Centraal naar Scheveningen te laten rijden. De tunnel moet de congestieproblemen oplossen bij de gelijkvloerse kruisingen op het tramtracé. Daarnaast is het huidige spoor niet geschikt voor de nieuwe rytuigen met extra passagierscapaciteit en zal het spoor aangepast moeten worden. De gemeente denkt een duidelijke opgave te hebben en dit tot realisatie te kunnen brengen. De gemeente besluit om burgers te betrekken bij de planvorming van de tunnel. De gemeente heeft grote angst voor de hindermacht met lange juridische processen tot gevolg. Ze zet een participatietraject op na alle commotie in media over de realisatie van de tunnel. De gemeente hoopt door partijen te laten meedenken de kans op eindeloze procedures en processen terug te brengen. Adviesbureau Awareness wordt gevraagd om de burgerparticipatie te stroomlijnen.

Bij de aankondiging van het idee blijkt al snel het initiatief niet aan te sluiten bij het sentiment en de ideeën van burgers en maatschappelijke organisaties. Op verzoek van de belanghebbenden is het congestieprobleem verder geanalyseerd en dit blijkt vooral te worden veroorzaakt door de verkeerslichten op de gelijkvloerse kruisingen. Door deze verkeerslichten op elkaar af te stemmen is dit probleem vrijwel opgelost. Daarmee wordt het vraagstuk gereduceerd tot het aanpassen en verleggen van het spoor ten behoeve van de nieuwe rytuigen. Hierop is de probleemstelling opnieuw gedefinieerd in overleg tussen de ambtelijke organisatie en de belanghebbenden, die bijeen zijn gebracht in een klankbordgroep. Vanuit de belanghebbenden blijkt er grote waarde te worden gehecht aan de monumentale kastanjes die langs de Koninginnegracht staan. In het proces worden nieuwe afspraken gemaakt over het behoud van de monumentale kastanjes. In een serie van overleggen met de klankbordgroep, onder leiding van een procesarchitect van Awareness, wordt er gekomen tot een gezamenlijk gedragen advies voor de raad. Doordat dit advies unaniem is wordt deze onveranderd door de raad overgenomen.

Theoretische indicatoren

Motieven overheid

De gemeente Den Haag heeft verschillende motieven om burgerparticipatie in te zetten. De gemeente betreft hiermee partijen voor het creëren van draagvlak en het versnellen van het planvormingsproces. Daarnaast is een belangrijk doel van het participatietraject het wegnemen van de hindermacht.

Argumenten burgers

De burgers werken zo goed mogelijk samen met de gemeente Den Haag om zo mogelijk invloed te hebben op de bestuurlijke besluitvorming. De samenwerking zorgt ervoor dat burgers hun eigen belangen kunnen vertegenwoordigen, in dit geval het behouden van de monumentale bomen. De burgers hebben besef van de urgentie om samen te werken. Dit besef geldt vrijwel uitsluitend voor het procesmatige deel van de samenwerking, het besef van urgentie voor een samenwerking op inhoudelijke vlak is er niet. Beide partijen, burgers en overheid, hebben niet de illusie dat de realisatie van de tunnel uitblijft, als er geen samenwerking tot stand komt. Dit aspect van de samenwerking is vooral belangrijk voor de gemeente. Zij heeft de resources om de plannen te realiseren zonder de inbreng van bewoners en maatschappelijke organisaties.

Sleutelfiguren en contacten

Bij het project van de Koninginnegracht is ervoor gekozen om te werken met belangenorganisaties en niet met individuele burgers. De afgevaardigde van een belangenorganisatie moet zorgen dat de achterban op de hoogte is en moet de eventuele inbreng vanuit de achterban geven. De betrokken partijen krijgen een procesmatige rol. Deze rol hebben ze naast de inhoudelijke bijdrage die ze moeten leveren binnen het participatietraject. De procesmatige rol moet ervoor zorgen dat mensen die niet direct betrokken zijn bij het proces, indirect toch aangehaakt zijn. Het indirect betrekken van personen maakt een participatietraject effectiever en doeltreffender.

Trekker

Binnen de ambtelijke organisatie krijgt een gemeentelijke projectleider de rol als trekker van het initiatief. Naast de trekkersrol neemt de projectleider de rol van verbinder van het formele netwerk op zich. Het formele netwerk bestaat uit de ambtelijke organisatie en de opdracht gevende bestuurder.

Informele netwerk

Adviesbureau Awareness krijgt de rol om het informele netwerk te betrekken. Het informele netwerk bestaat voornamelijk uit belangenorganisaties met allemaal een eigen discipline en eigen belangen. Naast Awareness krijgen de belangenorganisaties ook duidelijk een verbindende rol met het informele netwerk. Binnen het proces nemen afgevaardigden van de belangenorganisaties deel aan het proces.

Formeel netwerk

Parellel hieraan loopt een tweede proces binnen het formele netwerk. Hierbij worden de mogelijke oplossingen die worden aangedragen in het overleg met de klankbordgroep, getoetst door de verantwoordelijke ambtenaren. Er wordt gekeken of de oplossingen voldoen aan het vigerend beleid.

Burgerparticipatie; rol van de burger

Voorafgaand aan het participatietraject krijgen de burgers de participatierol en daarmee de mate van invloed te horen. Binnen het project 'Brede verkenning Koninginnegracht' krijgen belanghebbenden een adviserende rol. De verwachtingen van betrokken partijen en de mogelijkheid om resultaten te realiseren tijdens het proces moeten aansluiten op de vooraf afgesproken mate van invloed. Het procesontwerp en de uitvoering van dat ontwerp moeten aansluiten bij het motief van de overheid en bij de mate van invloed met bijbehorende bestuursstijl. De respondenten geven aan dat als de afspraken en de verwachtingen niet overeen komen met de afgesproken invloed, ze zullen grijpen naar de hindermacht.

Burgerparticipatie; bestuursstijl

Alles tijdens dit traject staat in het teken om de mate van invloed te respecteren. Alleen dat kan er voor zorgen dat het traject naar volle tevredenheid verloopt voor de betrokken partijen. Bij een adviserende rol voor burgers hoort een consultatieve stijl voor het bestuur. Met de consultatieve stijl geeft de gemeente voldoende invloed aan de betrokken partijen om de benodigde draagvlak te creëren. Respondenten onderstrepen dit. Ze geven aan dat ze alleen vertrouwen hebben in de uitkomst van de plannen mits ze voldoende invloed hebben op de plannen.

Voorwaarden voor de samenwerking bij burgerparticipatie

De voorzitter voor de bijeenkomsten van de klankbordgroep schept de voorwaarden om een samenwerking tot stand te brengen. Dit doet hij om de betrokken partijen in de gelegenheid te stellen een bijdrage te leveren aan het proces, om hun belangen te behartigen en om samen te werken aan een gezamenlijk gewenst resultaat. De voorzitter realiseert een samenwerking door tijdens de bijeenkomsten de voorwaarden van openheid, debat, gelijkwaardigheid en invloed te gebruiken. De respondenten geven aan de verschillende voorwaarden voor samenwerkingsvoorwaarden te herkennen tijdens de bijeenkomsten. Daarnaast zien ze zeker ook de noodzaak van de voorwaarden in voor de samenwerking.

BOB-model

Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep van de Koninginnegracht krijgt het proces de volgende structuur. Eerst een brede verkenning naar de vraag- en probleemstelling, gevolgd door het onderzoeken van mogelijke oplossingen. De mogelijke oplossingen worden vervolgens getoetst samen met experts. De laatste stap bestaat uit het opstellen van een advies. Door deze structuur te geven aan het participatieproces komt iedereen in de gelegenheid een goed beeld te krijgen van de vraag- en probleemstelling. Gezamenlijk werken de betrokkenen aan een advies. Uiteindelijk bepalen de leden van de klankbordgroep de inhoud van het advies. De respondenten geven aan deze indeling te herkennen in de opzet van de bijeenkomsten.

Basismodel burgerbetrokkenheid

Leden van de klankbordgroep ervaren het deelnemen aan de bijeenkomsten als zwaar en intensief. Het evenwicht tussen uitdaging en toerusting is niet in balans. Sommige respondenten geven aan er over nagedacht te hebben om uit het proces te stappen. De bijeenkomsten vragen veel inhoudelijke inzet van de deelnemers, maar ook de tijd voor het huiswerk ervaren deelnemers als zwaar. Voorafgaand aan de bijeenkomsten geeft de voorzitter aan wat de tijdbelasting is voor de partijen. Bij het organiseren van de bijeenkomsten is geen rekening gehouden met het kennisniveau en de inzet die nodig is om op niveau te raken om mee te komen.

Samenwerken met experts

Het advies moet inhoudelijk kloppen en van een bruikbaar niveau zijn om door de raad overgenomen te kunnen worden. Van belang is om het advies te voorzien van voldoende inhoudelijke deskundigheid. Daarnaast geven de deelnemers van de klankbordgroep aan inhoudelijk onvoldoende diepgaande kennis te hebben. Gaandeweg worden hiervoor tijdens het proces meerdere experts ingeschakeld.

Casus-specifieke factoren

Mindset

De voorzitter zorgt voor een bepaalde mindset bij de deelnemers om ze in een samenwerkingsmodus zetten. De partijen nemen hierdoor een open houding aan en denken niet alleen aan het eigen belang. Met deze mindset bekijken de deelnemers de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen vanuit een groter geheel.

Voorzitter

Naast de voorwaarden voor een samenwerking beschikt de voorzitter over andere persoonlijke eigenschappen die deze casus tot een succes maken. Deze eigenschappen zet de voorzitter in om leiding te geven aan de bijeenkomsten. Dit is nodig om het spel tussen de deelnemers vorm te geven. Hij overziet vanuit een helikopterview, op gepaste afstand het samenspel. Hij neemt geen inhoudelijke stelling in, maar overziet de inhoudelijke keuzes wel. Hij zoekt naar feiten en argumenten. Daarnaast overziet hij procesmatige aspecten van de samenwerking. De voorzitter heeft geen persoonlijke voorkeuren en emotie bij de samenwerking.

Unaniem advies

In deze casus is de klankbordgroep gekomen tot een unaniem advies. Hiervoor moeten alle deelnemers aan de bijeenkomsten het eens zijn met het resultaat. Een unaniem advies zorgt er voor dat er geen losse eindjes zitten in het advies. Eventuele losse eindjes kunnen de raad reden geven om anders te besluiten of het advies niet over te nemen. Naast het feit dat alle klankbordgroep leden zich achter het advies moeten scharen heeft het advies kwaliteit nodig. Dit gebeurt door het betrekken van verschillende experts. Een unaniem advies met een goede kwaliteit geeft de raad geen excuus om het advies te negeren of er een eigen invulling aan te geven.

Succesfactoren

Trekker

Wederzijdse afhankelijkheid

Directe en indirecte betrokkenheid

Adviserende rol burger

Bijpassende bestuursstijl

Samenwerkingsvoorwaarden
burgerparticipatie

BOB-model

Mindset

Eigenschappen voorzitter

Deskundigheid

Unaniem advies

Faalfactoren

Belanghebbenden overvragen

Toelichting

Het aanstellen van een trekker van het initiatief, in dit geval de gemeentelijke projectleider, zorgt ervoor dat diegene de verantwoordelijkheid heeft om het initiatief tot een resultaat te brengen.

De wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat gemeente en burgers komen tot een succesvolle samenwerking.

De directe betrokkenheid van de leden van de klankbordgroep en de indirecte betrokkenheid van hun achterban, zorgt voor brede inbreng en breed draagvlak in zowel het formele als informele netwerk.

De adviserende rol van de burgers zorgt dat burgers voldoende invloed hebben, waardoor ze willen en blijven participeren.

Een passende bestuursstijl zorgt ervoor dat burgers een goede invulling geven aan hun rol.

Het zorgvuldig toepassen van de samenwerkingsvoorwaarden openheid, debat, gelijkwaardigheid en invloed zorgt dat belanghebbenden een goede invulling kunnen geven aan hun adviserende rol.

Het BOB-model geeft structuur aan bijeenkomsten en stelt deelnemers in staat om tot een besluit met consensus te komen.

De voorzitter zorgt dat de deelnemers een open houding aannemen tijdens de bijeenkomsten om de samenwerking tot stand te brengen.

De voorzitter overziet het geheel, neemt een gepaste afstand van inhoud en het proces, zoekt naar feiten als argumenten.

De inzet van experts geeft belanghebbenden de benodigde inhoud bij het opstellen van een advies met voldoende kwaliteit.

Doordat de klankbordgroep tot een unaniem advies komt, wordt dit door de raad zonder wijzigingen opgevolgd.

Een proces kan te veel tijd en/of inhoudelijke inzet vragen van belanghebbenden waardoor ze neigen af te haken.

4.1.2 Den Haag - Smalle delen Laan van Meerdervoort en Javastraat

Na het succes van het project van de 'Brede verkenning Koninginnegracht' neemt de wethouder van de gemeente Den Haag om in een zo vroeg mogelijk stadium burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de planvorming rond de herinrichting van de smalle gedeeltes van de straten Laan van Meerdervoort en Javastraat. De smalle delen van deze straten zorgen voor congestieproblemen in het verkeer en er ontstaan gevaarlijke situaties voor fietsers. Het profiel van de smalle delen laat het niet toe om voetpaden, parkeergelegenheid, fietsstroken en rijweg te faciliteren. De gemeente Den Haag wil samen met bewoners de problemen oplossen. Alle belangorganisaties die hierbij betrokken zijn, zoals bewonersorganisaties en fietsersbond, worden uitgenodigd om in een klankbordgroep mee te werken aan een advies voor de raad. Adviesbureau Awareness heeft het proces van dit project vorm gegeven en geleid. De procesarchitect van het bureau heeft als voorzitter de bijeenkomsten van de klankbordgroep geleid. Bij de probleemverkenning aan de hand van verkenning van de buurt en verkeersmodellen van de huidige situatie, blijkt het capaciteitsprobleem voor het autoverkeer en de veiligheid voor de fietsers in sterke mate samen te hangen met de verkeerssituatie op het navolgende kruispunt met de Javastraat. Tijdens bijeenkomsten worden verschillende oplossingen bedacht, welke verder zijn uitgewerkt en getoetst aan de hand van verkeersmodellen. Hierbij mag de klankbordgroep tevens meedenken aan een oplossing voor het gerelateerde probleem op de kruising met de Javastraat. Dit heeft geresulteerd in een unaniem advies van de klankbordgroep aan de raad over zowel de smalle delen van de Laan van Meerdervoort als de kruising met de Javastraat. Het advies is overgenomen door de raad.

Theoretische indicatoren

Trekker, verbinder

De ambtelijke projectleider van de gemeente zorgt als trekker voor het tot stand komen van het project. Hij vormt ook de verbinding met het formele netwerk. Het formele netwerk dat bestaat uit beleidsambtenaren, inhoudelijke experts en bestuurders. De procesarchitect van het adviesbureau Awareness betreft het informele netwerk. Dit doet hij door bijeenkomsten te organiseren. In de klankbordgroep zitten afgevaardigde van burgers, maar ook maatschappelijke organisaties als de Fietsersbond.

Formeel netwerk, informeel netwerk, sturingsmechanisme; rol van beleid

In deze casus lopen twee processen parallel aan elkaar; één proces met de bijeenkomsten van de klankbordgroep en één proces binnen de ambtelijke organisatie van de Gemeente Den Haag. De projectleider stemt de laatste ontwikkelingen van het participatieproces met de burgers af met de ambtelijke organisatie. Eventuele inbreng uit de ambtelijke organisatie of bestuurlijke inbreng krijgt een plek in het participatieproces. Het formele netwerk werkt ook aan het project, maar één stap vooruit op het informele netwerk. Het tijdig betrekken, afstemmen en informeren van het formele netwerk moet er voor zorgen dat regels, procedures of andere inhoudelijke kennis uit de ambtelijke organisatie een plek krijgen in het participatieproces. Als interne procedures en beleidsaspecten geen onderdeel uitmaken van het kader heeft dit vervelende effecten op de samenwerking.

Organisatie belanghebbenden

De gemeente Den Haag verlangt van de burgers dat ze zich organiseren en een afgevaardigde deel laten nemen aan het participatietraject. Met een grote groep individuele bewoners komt er geen samenwerking tot stand dat werkt naar een resultaat met consensus. De procesarchitect kan een kleine groep deelnemers beter leiden en beheersen naar een resultaat dan een grote groep individuele bewoners. Individuele burgers vertegenwoordigen over het algemeen het eigen belang. Het bekende NIMBY staat hier symbool voor.

Verbinder informeel netwerk

De afgevaardigde van de bewoners heeft een belangrijke taak om de achterban te informeren. De afgevaardigde verzorgt de inhoudelijke communicatie over het participatietraject en bespreekt de stand van zaken met andere bewoners. De afgevaardigde neemt inbreng van bewoners mee naar de bijeenkomsten van de klankbordgroep. Voorafgaand aan het proces geeft de procesleider duidelijke instructies aan de afgevaardigde. Het informeren van de achterban leidt mogelijk tot een breder draagvlak bij de bewoners. Het kan ook bijdragen aan het vergaren van kennis onder de bewoners voor het plan. Het goed betrekken van de achterban leidt tot verrijking van het advies. Naast het participatietraject hebben de bewoners de reguliere inspraakprocedures om zienswijze in te dienen.

Motief overheid

Het motief: het creëren van draagvlak, is een fragile basis voor een samenwerking. Een ambtelijke organisatie heeft inhoudelijk de burgers en maatschappelijke organisaties niet nodig, ze heeft de kennis en financiële middelen om niet afhankelijk te zijn van bewoners. De gemeente betreft bewoners in deze casus om draagvlak te creëren voor de verkeersplannen met als doel het ontkrachten van mogelijke hinder.

Argumenten burgers

De bewoners hebben de samenwerking met de gemeente nodig om invloed op de plannen uit te kunnen oefenen. Zo lang zij het gesprek gaande houden, blijven ze invloed uitoefenen op de plannen.

Wederzijdse afhankelijkheid

Tijdens de bijeenkomsten over de smalle delen van de Laan van Meerdervoort en Javastraat heerst er onder de bewoners een besef van urgentie om een samenwerking aan te gaan. Zij geven aan dat een samenwerking nodig is om inhoudelijk tot een oplossing te komen, zij hebben namelijk de meeste kennis en ervaring van de locatie. Bij de gemeente heerst deze stemming minder. Er is in deze casus geen sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

BOB-model

De bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn niet vooraf opgesteld volgens het BOB-model, maar bij analyse van de bijeenkomsten zijn de verschillende fases van het model hierin wel herkenbaar. Dit heeft structuur gegeven aan de bijeenkomsten en aan de stappen om tot een goed advies te komen.

Burgerbetrokkenheid

De respondenten geven aan op het punt te hebben gestaan om af te haken. De behoefte van betrokkenen bestaat uit belasting en toerusting en deze zijn in deze casus in disbalans. De bewoners moeten zich voor dit project organiseren, maar hebben hiervoor nog geen bestaande structuur. Het kost de bewoners veel tijd en energie om zich op goede wijze hiervoor te organiseren. Daarnaast vraagt de voorzitter iedere betrokkene een bijdrage te leveren aan het proces. Hij vraagt deelnemers om tijd vrij te houden om bij de bijeenkomsten aanwezig te zijn, maar ook om huiswerk te doen. De respondenten geven aan dat de tijdsbelasting van dit project te groot is. De toerusting op kennis niveau was voldoende aangezien de specifieke kennis werd gehaald uit de verkeersmodellen.

Samenwerkingsvoorwaarden; openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed

In deze casus komt sterk naar voren dat de verschillende partijen voldoende ruimte hebben gekregen om hun belangen te kunnen vertegenwoordigen en behartigen. Een deelname aan een proces heeft alleen zin als een deelnemer invloed heeft op het resultaat.

De voorzitter waakt er voor dat iedere deelnemer een inbreng kan geven tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep. Bij aanvang van de bijeenkomsten heeft de voorzitter werkafspraken met de verschillende partijen gemaakt over omgangsvormen, het debatteren met argumenten en feiten, maar ook afspraken over het wel en niet delen van informatie, die tijdens de bijeenkomsten worden gegeven.

Casus-specifieke factoren

Mindset

De procesarchitect van Awareness heeft als voorzitter van bijeenkomsten van de klankbord groep gefungeerd. De voorzitter heeft een cruciale rol voor het slagen van de samenwerking. In deze casus heeft hij de juiste omgeving weten te creëren waarin de deelnemers konden functioneren om stappen richting een advies te maken. Hierbij is het van belang om de juiste mindset bij de klankbordgroep te creëren, onder andere door ervoor te zorgen dat de uitdaging voor deelnemers niet te hoog is, dat partijen hun belang kunnen vertegenwoordigen en een inbreng kunnen leveren vanuit argumenten en feiten. Respondenten geven aan dat de voorzitter in deze casus onafhankelijk is en niet emotioneel betrokken is bij het probleem, dat hij het overzicht heeft, leiding neemt, luistert, samenvat en doorvraagt, en daarmee de samenwerking op een goede manier stroomlijnt.

Unaniem advies

Ook in deze casus is het advies van de klankbordgroep unaniem en kwalitatief goed. Het college neemt het advies over en legt het zonder wijzigingen voor aan de raad. Het aanpassen of aanvullen van een advies kan bij klankbordgroep leden tot spanningen en achterdocht leiden. Het doel moet zijn dat een advies geen aanvullingen of wijzigingen nodig heeft.

De klankbordgroep heeft in samenwerking met verkeerskundigen, aan de hand van de opgestelde verkeerskundige modellen, de stappen kunnen doorlopen om een advies op het gewenste niveau op te kunnen stellen.

Ondersteunen

De procesleider ondersteunt de afgevaardigde als hij merkt te veel weerstand van bewoners te ervaren. Extra sessies en bijeenkomsten moeten zorgen dat de afgevaardigde hun werk zo goed mogelijk kunnen doen. Het organiseren en sturen van een afgevaardigde burger geeft risico's. Een afgevaardigde krijgt niet automatisch het benodigde mandaat en steun dat nodig is. De afgevaardigde moet het vertrouwen hebben van een groep bewoners. Het informeren van de achterban blijkt erg lastig te kunnen zijn. Hoewel het organiseren van de bewoners eenvoudig is, spelen er binnen een groep bewoners verschillende krachten die de samenwerking negatief kunnen beïnvloeden.

Succesfactoren

Trekker

Rol van beleid

Formeel netwerk, informeel netwerk

Organisatie belanghebbenden

Structuur bijeenkomsten

Voorwaarden samenwerking

Voorzitter

Mindset

Unaniem advies

Faalfactoren

Betrekken achterban

Draagvlak als motief

Disbalans uitdaging en uitrusting

Toelichting

Het aanstellen van een trekker van het initiatief, in dit geval de gemeentelijke projectleider, zorgt ervoor dat diegene de verantwoordelijkheid heeft om het initiatief tot een resultaat te brengen.

Als het beleid van een verticaal sturende overheid niet aansluit bij de participatie, moeten er extra inspanningen gedaan worden om het formele netwerk en bestuur mee te krijgen in de burgerparticipatie.

Twee parallel aan elkaar lopende processen zorgen ervoor dat de burgerparticipatie en ambtelijke organisatie inhoudelijk goed op elkaar afstemmen.

Door tijdens het proces te werken met belangenorganisaties en afgevaardigden daarvan, in plaats van individuele belanghebbenden, ontstaat er een overzichtelijke situatie tijdens de bijeenkomsten en verloopt de planvorming effectiever.

Het structuur geven aan de bijeenkomsten, zoals kan volgens het BOB-model, zorgt er ook voor dat deelnemers inzichten krijgen, begeleid worden in het nemen van beslissingen en de juiste stappen volgen om tot een advies te komen.

De voorwaarden, openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed, zorgen ervoor dat er een samenwerking tot stand komt waarbij alle partijen hun belangen kunnen behartigen en op een correcte wijze invulling geven aan hun rol.

De voorzitter is de spil van de bijeenkomsten binnen het participatietraject. Voor het slagen van een project is het cruciaal dat de voorzitter over de juiste eigenschappen en vaardigheden beschikt om samenwerking tussen partijen te stimuleren.

Een goede mindset is een belangrijke voorwaarde om een samenwerking tussen partijen tot stand te brengen, het zorgt ervoor dat de deelnemers open staan voor perspectieven van andere partijen en creëert de bereidheid om samen een resultaat neer te zetten.

Doordat de klankbordgroep tot een unaniem advies komt, wordt dit door de raad zonder wijzigingen opgevolgd.

De afgevaardigde heeft als taak de achterban te informeren en inbreng op te halen. Als dit niet op de juiste manier gebeurt, ontstaat er onvoldoende draagvlak voor het plan.

Als het creëren van draagvlak voor de overheid het enige motief is voor burgerparticipatie, dan geeft dit een fragiele basis voor de samenwerking.

Als voor burgers de uitdaging niet in balans is met de toerusting, bestaat het gevaar dat burgers afhaken.

4.1.3 Roosendaal - Wijken en dorpen

De wijkregisseurs in Roosendaal krijgen van de wethouder van de gemeente Roosendaal de opdracht om de woonagenda voor wijken en dorpen te herzien. Ze nemen het initiatief om het programma samen met bewoners op te stellen. Het doel van de participatie is om burgers meer invloed te geven op de directe leefomgeving. Adviesbureau Awareness krijgt de opdracht om de burgerparticipatie voor de woonagenda vorm te geven.

Er worden bijeenkomsten met burgers georganiseerd om ideeën te inventariseren en samen te komen tot nieuwe plannen voor de woonagenda. Bij de eerste bijeenkomst wordt de wethouder uitgenodigd om de aftrap van het project te doen, zonder dat de wethouder een inhoudelijke of procesmatige rol heeft. Bij de daaropvolgende bijeenkomsten blijft de wethouder steeds komen zonder hiervoor uitgenodigd te zijn. De wethouder houdt zich echter niet aan de toebedeelde rol. Ze schuift alle inbreng van de bewoners aan de kant. Na de eerste serie bijeenkomsten beëindigt de wethouder het participatietraject. De wethouder vindt dat het beschikbare budget voor het project op de klassieke manier besteedt moet worden. Dit heeft tot gevolg dat de bewoners zich niet serieus genomen voelen. Afgevaardigden uit het wijkberaad geven aan dat ze gemeente wantrouwen. Van alle kanten heeft het traject niets opgeleverd en schade opgeleverd in relatie tussen bewoners en de gemeente.

Theoretische indicatoren

Stimuleren

De wijkregisseurs vinden dat problemen in de wijken en dorpen effectiever aangepakt kunnen worden als het initiatief komt van de bewoners. Ze verwachten dat deze burgerparticipatie burgers stimuleert om meer initiatieven te nemen.

Sleutelfiguren en contacten

De wijkregisseurs zijn de ambtelijke trekkers van de opdracht en willen het opstellen van het programma samen met bewoners doen. De verantwoordelijke wethouder geeft geen onvoorwaardelijke steun aan burgerparticipatie en burgerinitiatieven.

Burgerparticipatie; rol van de burger en bestuursstijl

De procesarchitect van Awareness en de wijkregisseurs merken tijdens het procesontwerp op dat de wethouder de gemaakte afspraken continu herziert. De procesarchitect en wijkregisseur hebben uiteindelijk toch een opzet van de participatiebijeenkomsten opgesteld. De burgers krijgen een adviserende rol. De wethouder krijgt een beperkte rol en verzorgt alleen de aftrap van de bijeenkomsten. De wethouder houdt zich echter niet aan de toebedeelde rol en bestuursstijl. Als gevolg hiervan voelen de bewoners zich niet serieus genomen voelen en groeit er een gevoel van wantrouwen. Uiteindelijk zijn de problemen in de dorpen en wijken onderzocht door middel van desk research en is de woonagenda op een klassieke manier opgesteld.

Motief, wederzijdse afhankelijkheid, besef van urgentie

De gemeente Roosendaal en de bewoners hebben niet vanuit geen wederzijdse afhankelijkheid met elkaar samen gewerkt aan het project. Voor de gemeente is er alleen een morele motivatie om burgers bij het project te betrekken, ze is voor het opstellen van het programma niet afhankelijk van de bewoners. Het participatieproces staat op losse schroeven doordat de noodzaak van een samenwerking of het besef van urgentie voor een samenwerking ontbreekt.

Casus-specifieke factoren

Uit deze casus zijn er naast de theoretische indicatoren geen duidelijke casus-specifieke factoren te herleiden.

Succesfactoren

Stimuleren

Toelichting

Het stimuleren van burgerinitiatieven kan ervoor zorgen dat problemen in de wijk effectiever aangepakt kunnen worden.

Faalfactoren

Morele motivatie

Als er voor de overheid enkel een morele motivatie is om samen te werken met burgers, kan dit onvoldoende zijn om een succesvolle samenwerking te bewerkstelligen.

Draagvlak formeel netwerk

Binnen het formele netwerk heeft de projectleider steun en draagvlak nodig voor de burgerparticipatie. Als er onvoldoende draagvlak is, is een burgerparticipatie gedoemd te mislukken.

Rol van de burger

Als de rol van de burger en de afgesproken invloed tijdens het proces veranderen/verminderen, heeft dit tot gevolg dat bewoners zich niet serieus genomen voelen.

Bestuursstijl

De bestuursstijl moet aansluiten bij de rol van de burger.

4.2 CASUSONDERZOEK NAAR OVERHEIDSPARTICIPATIE

De volgende drie casus betreffen projecten waarbij burgers het initiatief nemen of de overheid stimuleert het initiatief. De overheid helpt de bewoners hierbij.

De volgende casus komen aan bod:

1. Den Haag - Wijkpark De Horst
2. Den Haag - Vergroening van de Varkenmarkt
3. Scheveningen - Vergroeningsprojecten

4.2.1 Den Haag - Wijkpark De Horst

Burgers hebben het voorstel om wijkpark De Horst herin te richten. Ze kloppen aan bij stadsdeel Haagse Hout. Ze vinden dat het park verloedert en willen hier verandering in brengen. De bewoners beweren dat het beheer van het park opzettelijk slecht wordt gehouden. Ze denken dat het slechte beheer van het park als excuus gebruikt kan worden voor bouwontwikkelingen. Het stadsdeel beweert het tegendeel, maar neemt het initiatief van de bewoners wel serieus. Beide partijen gaan met elkaar in gesprek over een mogelijke herinrichting van het park.

De bewoners hebben zich georganiseerd in een wijkberaad. Het stadsdeel heeft het plan om met een delegatie uit het wijkberaad aan de slag te gaan met het opstellen van een plan voor de herinrichting van het park. Een delegatie van circa 30 enthousiaste bewoners uit het wijkberaad worden in drie groepen verdeeld, die afzonderlijk van elkaar een eigen ontwerp maken samen met experts. Van deze ontwerpen wordt een 3D model gemaakt, wat met een VR-bril te bekijken is. De overige bewoners uit het stadsdeel kunnen hun voorkeur aangeven door te stemmen op het model van hun keuze. In de uitwerking van de ontwerpen blijkt dat de ontwerpen niet voldoen aan beheer- en beleidseisen en esthetische kwaliteit missen. Daardoor zijn de ontwerpen in de praktijk niet te realiseren. Het kost veel moeite om de bewoners hiervan te overtuigen.

In het vervolgetraject moesten er aan het gekozen ontwerp veel aanpassingen gedaan worden om het te laten voldoen aan het Handboek Openbare Ruimte van Den Haag en goedkeuring te krijgen van de Adviescommissie Openbare Ruimte. Het aanpassen van het ontwerp moet gebeuren in een co-creatie tussen inhoudelijke experts van het Ingenieursbureau Den Haag en de afvaardiging van de bewoners die de modellen hebben opgesteld. De wijkmanager en voorzitter zorgen echter niet voor de juiste omstandigheden om de inhoudelijke experts en bewoners samen te laten werken op gelijkwaardige basis. De bewoners krijgen bij aanvang van de bijeenkomst geen inzichten en instructies die moeten leiden tot een samenwerking. De juiste houding onder de experts en bewoners ontbreekt om een co-creatie tot stand te brengen. De bewoners staan niet open voor de inbreng van experts en laten weinig tot geen ruimte over voor aanpassingen in het ontwerp. In een klein uur moeten bewoners en experts samen het plan verder uitwerken. Uiteindelijk bestaat de co-creatie uit het ophalen van argumenten en percepties. De experts verwerken de informatie en krijgen een moeilijke klus om het ontwerp vakinhoudelijk, beheers- en beleidsmatig op orde te krijgen. Uiteindelijk wordt het plan van de bewoners met veel wijzigingen gerealiseerd.

Theoretische indicatoren

Trekker

De wijkmanager van het stadsdeel Haagse Hout geeft de trekkers- en voorzittersrol van het initiatief aan een indirect betrokken en onafhankelijke bewoner. Het stadsdeel legt nadrukkelijk de trekkersrol neer bij de onafhankelijke burger. In een soort co-creatie tussen de voorzitter en de wijkmanager geven beiden vorm aan de overheidsparticipatie. De voorzitter heeft de verantwoordelijkheid gekregen om de herinrichting van het park in werking te zetten en te houden. De verantwoordelijkheid geeft de voorzitter de motivatie om het initiatief te trekken.

Organisatie, institutionaliseren

Het stadsdeel werkt in dit project samen met een afvaardiging uit het wijkberaad. Het stadsdeel krijgt één contactpersoon voor het contact met het wijkberaad door één burger de trekkersrol te geven.

Sturingsmechanisme, rol van het beleid

De wijkmanager maakt een verkeerde keuze door bewonerswerkgroepen te laten ontwerpen zonder ze beleidskaders mee te geven. Bij het opstellen van de ontwerpen betreft de wijkmanager een landschapsarchitect. Deze landschapsarchitect geeft aan dat hij expliciet de opdracht krijgt om inhoudelijk niet te veel te sturen en vooral beleid gerelateerde en vakinhoudelijke inbreng achterwege te laten. Hierdoor maken de bewoners de verkeerde ontwerpkeuzes. Het gevolg is dat alle drie de ontwerpen inhoudelijk niet voldoen aan de eisen van beheerders en beleidsmakers.

Ruggensteun

Het Haagse beleid kan initiatieven van bewoners niet goed faciliteren, omdat het van bovenaf sturend is opgezet. Daarmee mist het de flexibiliteit om in te spelen op plannen van de bewoners. De wijkmanager krijgt geen steun vanuit Beleid en Beheer voor het plan van de bewoners. Dit leidt tot het verlies van financiële middelen vanuit de beheer- en beleidsafdelingen voor de realisatie van het plan. De hele herinrichting van het park komt op losse schroeven te staan.

Verbinders; formeel netwerk en informeel netwerk

De wijkmanager maakte aan het begin van de samenwerking de keuze om alleen een verbinder in te schakelen uit het informele netwerk, waardoor het plan alleen inbreng kreeg van bewoners.

Voor de vervolgfase van de planvorming kiest de wijkmanager ervoor om tevens een verbinder in het formele netwerk aan te stellen, hiervoor wordt een projectleider van het Ingenieursbureau Den Haag ingeschakeld. De projectleider van het ingenieursbureau moet zorgen voor draagvlak binnen de ambtelijke organisatie om makkelijker zaken te kunnen realiseren. De projectleider stelt een projectteam samen bestaande uit een beleidsmedewerker en beheerders, die daarmee de kans krijgen om hun inbreng te geven in het project. De inbreng bestaat uit beheersmatige en beleidsmatig kaders die inhoud moeten geven aan het plan.

Co-creatie, stimuleren en faciliteren

Een poging om samen met de bewoners in een co-creatie het ontwerp uit te werken mislukt. Het uitwerken van het ontwerp wordt vervolgens gefaciliteerd door het stadsdeel. Hierbij krijgt de faciliterende rol van het stadsdeel de overhand en wordt vrijwel de gehele planvorming overgenomen van de burgers. Hierbij is er nauwelijks nog sprake van een burgerinitiatief.

Casus-specifieke factoren

Democratiseren van het initiatief

Dat alle betrokken bewoners kunnen stemmen op het model van hun keuze, zorgt voor democratisering van het gekozen model. Dit geeft een groter draagvlak voor het project onder de bewoners.

Verwachtingen over het ontwerp

De bewoners zijn in de veronderstelling dat het gekozen model zonder wijzigingen zal worden gerealiseerd. In de communicatie richting de media stelt het stadsdeel dat bewoners een volwaardig ontwerp voor het park hebben gemaakt. In werkelijkheid hebben de bewoners geen ontwerp gemaakt dat geschikt is voor realisatie, ze hebben in principe een plaatsgebonden programma van eisen opgesteld. De plannen hebben te weinig inhoud en samenhang, ze hebben niet tot nauwelijks inbreng gekregen van inhoudelijke experts. Ook hebben de plannen geen toetsing op het beleid en beheer gekregen. In het vervolgtraject moeten aanpassingen gemaakt worden om het ontwerp te voorzien van voldoende inhoud. Het hele aanpassingstraject zien de bewoners niet aankomen. Dit sluit totaal niet aan op hun verwachtingen.

Succesfactoren

Trekker

Organisatie

Stemmen

Toelichting

De gemeente wijst uit een groep bewoners een trekker aan om het initiatief te leiden. De bewoners blijven initiatiefnemers.

De bewoners worden vertegenwoordigd door een delegatie uit het wijkberaad, waardoor er een samenwerking plaats kan vinden tussen de gemeente en een deel van de bewoners.

Waar aanvankelijk een kleine actieve groep bewoners werkt aan de inrichting van de openbare ruimte, zorgt de online stemronde op een voorkeursmodel ervoor dat er in totaal 1400 bewoners participeren. Dit vergroot de democratische waarde van het plan.

Faalfactoren

Rol van vigerend beleid

Beheer- en beleidskaders

Betrekken formele netwerk

Verwachtingen

Te veel faciliteren

Als het vigerend beleid niet geschikt is voor burgerparticipatie, ontstaan er onoverbrugbare verschillen tussen de ideeën van bewoners en de uitvoerbaarheid van de plannen.

Het niet meegeven van beheer- en beleidskaders aan de bewoners heeft ertoe geleid dat er plannen zijn gemaakt die niet uitvoerbaar zijn.

Het onvoldoende betrekken van het formele netwerk in het proces leidt tot weerstand binnen de ambtelijke organisatie.

Een essentieel onderdeel van een samenwerking is dat de verwachtingen van de verschillende partijen juist zijn. Voldoet het proces of de uitkomst niet aan deze verwachtingen, dan ontstaan er problemen in de samenwerking en tevredenheid van de partijen.

Het opzetten van een co-creatie vraagt om de juiste opstelling van de ambtelijke organisatie. Door te veel te faciliteren wordt de opzet van een co-creatie teniet gedaan en trekt de gemeente het initiatief naar zich toe.

4.2.2 Den Haag - Vergroening van de Varkenmarkt

Het stadsdeel Centrum van de Gemeente Den Haag wil bij bewoners meer betrokkenheid creëren voor de inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast heeft ze de wens dat de bewoners helpen bij de inrichting van het plein Varkenmarkt. Het stadsdeel stimuleert burgers het initiatief te nemen door een ontwerpwedstrijd uit te zetten onder bewoners. Bewoners mogen een ontwerp maken voor de inrichting van de openbare ruimte en het winnende ontwerp krijgt €100.000,00 om zelf de herinrichting van het plein te realiseren. De bewoners organiseren zichzelf om samen een plan te maken. De bewoners kennen elkaar alleen van het gedagzeggen in de straat. Ze zoeken elkaar op, tijdens en na de ontwerpwedstrijd. Ze zoeken naar zekerheid dat andere buurtgenoten enthousiast zijn over het plan voor meer vergroening van het plein. De bewoners betrekken zelfs een aannemer uit de buurt die een deel van de realisatie kan verzorgen. Uit de inzendingen wordt door het stadsdeel het winnende ontwerp gekozen.

Bij het uitwerken van het ontwerp blijkt dat de bewoners niet over de kennis en kunde beschikken om een ontwerp te leveren en uit te werken dat voldoet aan de eisen van de gemeente. Ze kunnen niet zelf de plannen realiseren. De gemeente maakt hier geen probleem van en huurt expert in om het plan verder uit te werken. Dit leidt tot grote wijzigingen in het plan om het te laten voldoen aan het Handboek Openbare Ruimte, waarbij de bewoners nog maar beperkt betrokken zijn. Uiteindelijk neemt het stadsdeel vrijwel het gehele project over en worden de bewoners alleen nog geïnformeerd over de voortgang.

Het doel van de bewoners, om te komen tot vergroening van het plein, wordt behaald, maar bij de uitwerking en realisatie hebben ze maar een beperkte inbreng gehad.

Theoretische indicatoren

(Zelf)organisatie, institutionaliseren

Gedurende de wedstrijd organiseren de burgers zich steeds verder. Ze hebben gezamenlijk de motivatie om hun leefomgeving vorm te geven. De wedstrijd zorgt voor sociale cohesie in de buurt.

Stimuleren en faciliteren

De gemeente schakelt tussen stimuleren en faciliteren. Het project begint met het stimuleren van het burgerinitiatief. De bewoners hebben beperkte kennis over het inrichten van de openbare ruimte, de procedures, regels en beleid van de gemeente. Dit zorgt ervoor dat de bewoners geholpen moeten worden. De gemeente faciliteert de uitwerking van het ontwerp door experts in te huren. Uiteindelijk neemt het faciliteren de overhand.

Burgerbetrokkenheid

Door het project aan te vangen met een wedstrijd is er een grote betrokkenheid van de bewoners. De verwachting dat de bewoners het gekozen plan ook kunnen uitvoeren, blijkt niet realistisch. Hierop moeten experts worden ingeschakeld om het plan verder uit te werken. Het faciliteren van de gemeente heeft tot gevolg dat de initiatiefnemers achterover gaan leunen en niet meer het initiatief nemen om het plan verder te brengen. De bewoners blijven het wel leuk vinden dat de gemeente het plan realiseert. Door de bewoners uiteindelijk te weinig te betrekken bij de uitwerking van het ontwerp haken de bewoners verder af.

Trekker

Degene die het winnende ontwerp heeft ingediend is de formele trekker van het project. Als het stadsdeel in de realisatiefase gaat faciliteren, neemt het stadsdeel de trekkersrol over. Tijdens het faciliteren neemt de gemeente de trekkersrol op zich met als resultaat dat bewoners het commitment voor het plan verliezen. Het project eindigt in een burgerparticipatie waarbij de gemeente bewoners informeert over de realisatie.

Wederzijdse afhankelijkheid

De bewoners en gemeente hebben elkaar nodig om de doelen van beide partijen te realiseren. De bewoners hebben voor het realiseren van hun plannen de kennis en financiële middelen van de gemeente nodig. De gemeente heeft de bewoners nodig om betrokkenheid voor de leefomgeving te realiseren. De wederzijdse afhankelijkheid legt een goede basis voor een samenwerking. Het blijkt niet voldoende te zijn. De gemeente verliest het doel uit het oog. Er ontstaat geen duurzame betrokkenheid tussen burgers en het in stand houden van de openbare ruimte.

Rol van beleid

De bewoners hebben geen beleidskader meegekregen voor het opstellen van het ontwerp, waardoor het niet voldoet aan het Handboek Openbare Ruimte. Hierdoor valt het ontwerp slecht binnen de verschillende beleidsafdelingen.

Casus-specifieke factoren

Uit deze casus zijn er naast de theoretische indicatoren geen duidelijke casus-specifieke factoren te herleiden.

Succesfactoren

(Zelf)organisatie

Stimuleren

Wederzijdse afhankelijkheid

Toelichting

De ontwerpwedstrijd zorgt er voor dat bewoners elkaar opzoeken. In de buurt ontstaat sociale cohesie doordat bewoners samen een ontwerp maken.

Door het stimuleren van burgerinitiatieven creëert de gemeente betrokkenheid voor de leefomgeving bij bewoners.

De wederzijdse afhankelijkheid legt een goede basis voor een samenwerking.

Faalfactoren

Trekker

Faciliteren

Disbalans uitdaging en toerusting

Rol van vigerend beleid

Tijdens het faciliteren neemt de gemeente de trekkersrol over. Initiatiefnemer voelt zich minder geïmmiteerd tot het initiatief.

Doordat de faciliterende rol van de gemeente uiteindelijk de overhand neemt, voelen de bewoners zich geen eigenaar meer van het plan.

De uitdaging is voor de bewoners te groot en ze zijn te weinig toegerust om de plannen aan de eisen van de gemeente te laten voldoen.

Het vigerende beleid laat weinig ruimte voor burgerinitiatieven. Bij het opstellen van het ontwerp door bewoners heeft de gemeente geen kaders mee gegeven, waardoor de plannen niet voldoen aan het beleid.

4.2.3 Scheveningen - Vergroeningsprojecten

Burgers nemen het initiatief om verschillende plekken in Scheveningen met veel verharding en steen groener te maken. Ze vinden Scheveningen te grijs en willen meer kleur in hun buurt. De bewoners nemen contact op met de groenbeheerder van Scheveningen. De groenbeheerder regelt budget via het programma Fleur en Kleur, een programma wat binnen de Gemeente Den Haag is opgesteld om meer kleur in de stad te brengen. Met dit budget wordt het Ingenieursbureau Den Haag ingehuurd om samen met de bewoners een plan op te stellen. Door dit in samenwerking met het ingenieursbureau te doen wordt voorkomen dat er door de bewoners verkeerde keuzes worden gemaakt. De individuele bewoners koppelen de gemaakte plannen terug aan de andere direct omwonenden. Omdat hiermee maar een beperkt deel van de betrokken bewoners is geïnformeerd, organiseert de gemeente een informatiebijeenkomst voor de buurt. Een aannemer heeft vervolgens het plan gerealiseerd.

Theoretische indicatoren***Faciliteren***

Om de initiatiefnemers tegemoet te komen faciliteert de gemeente de wens tot vergroening in de wijk van de bewoners. De gemeente Den Haag ziet graag dat bewoners het initiatief nemen om de leefomgeving vorm te geven. Door een financiële bijdrage komt het realiseren van het doel van de initiatiefnemers dichterbij. Daarnaast zorgt de groenbeheerder dat er een procesmanager en experts bij de uitwerking van het initiatief betrokken zijn. Dit team zorgt ervoor dat het plan voldoet aan het beleid en regelgeving.

Voorwaarden voor de samenwerking bij overheidsparticipatie, eigenaarschap, serieus nemen, loslaten en sturen

De initiatiefnemers geven aan dat het een goede zaak is dat de gemeente burgerinitiatieven faciliteert. De initiatiefnemers en de gemeente hebben echter verschillende ideeën over de manier waarop het initiatief tot stand moet komen. Waar aanvankelijk het initiatief ligt bij de bewoners, verwachten de bewoners dat de gemeente Den Haag de kar trekt. De projectleider van het Ingenieursbureau luistert naar de bewoners en nemen het initiatief over. De projectleider en groenbeheerder stellen zich flexibel op en reageren vanuit de behoefte van de bewoners. De bewoners hoeven niet veel meer te doen om hun initiatief te realiseren. De bewoners geven aan zich geen eigenaar te voelen, maar zijn tevreden met het resultaat.

Casus-specifieke factoren

Plannen bekend maken

De projectleider en groenbeheerder nemen in overleg met de initiatiefnemers het besluit om een informatiebijeenkomst te organiseren. De initiatiefnemers zijn ongeorganiseerd, maar krijgen wel de taak om het initiatief te communiceren in de wijk. De initiatiefnemers moeten dit doen om draagvlak te creëren voor het plan in de richting van andere buurtbewoners. Uit gesprekken met de initiatiefnemers blijkt dit beperkt te zijn gelukt.

Spil tussen verschillende werelden

De projectleider vormt de spil in de realisatie van de doelen. Hij vormt de schakel tussen initiatiefnemers, inhoudelijke experts en ambtelijk organisatie. Hiervoor moet de projectleider opereren op de scheidslijn van verschillende werelden met verschillende perspectieven, percepties en zienswijze op problemen en oplossingen.

Succesfactoren

Burgerinitiatief faciliteren

Toelichting

Het beleid van de gemeente geeft ruimte om de behoefte van burgers te faciliteren. Een beschikbaar budget zorgt dat bewoners hun ideeën kunnen realiseren.

Draagvlak creëren

Door het organiseren van een informatiebijeenkomst over het ontwerp zorgt de gemeente voor voldoende draagvlak voor het initiatief onder de bewoners.

Vaardigheden projectleider

De projectleider beschikt over de juiste eigenschappen en vaardigheden om een succesvolle samenwerking te bewerkstelligen tussen de verschillende partijen.

Faalfactoren

Te veel faciliteren

Het faciliteren van de behoefte van bewoners levert het gevaar op dat de gemeente te veel het realiseren van het initiatief naar zich toetrekt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de commitment en draagvlak van het initiatief.

4.3 CASUSONDERZOEK OVERHEIDSPARTICIPATIE MET BURGERPARTICIPATIE

In de eerste drie voorgaande casus zijn de projecten met burgerparticipatie besproken. In deze paragraaf komt de casus 'Roosendaal - Hart voor de binnenstad' aan bod die uit een mengvorm van overheidsparticipatie en burgerparticipatie bestaat.

4.3.1 Roosendaal - Hart voor de binnenstad

De gemeente Roosendaal heeft al jaren lang te maken met krimpproblematiek van de stad. Ondanks verschillende initiatieven van de gemeente, lukt het niet dit probleem succesvol aan te pakken.

Om het vraagstuk op een andere manier te benaderen, wordt een onafhankelijke architect gevraagd om een plan te maken. De architect stelt voor om het initiatief bij de markt te leggen en samen de krimp aan te pakken. De architect krijgt de trekkersrol om het project samen met de markt en andere partijen tot een succes te maken. De raad geeft toestemming om het initiatief neer te leggen bij de markt.

De architect organiseert de samenwerking met belangrijke en invloedrijke marktpartijen door ze deel te laten nemen in een hiervoor opgezette organisatie, die 'de Cockpit' wordt genoemd. De Cockpit is een eenvoudige organisatie met een missie, visie en strategie. De architect heeft de voorzittersrol in de Cockpit en geeft vorm aan de samenwerking. In de Cockpit zitten invloedrijke partijen als vastgoedeigenaren, afgevaardigden van winkelketens, de wethouder en andere maatschappelijke organisaties. De partijen beschikken over productiemiddelen als geld, grond, gebouwen, kennis en netwerken. In de Cockpit zit een wethouder als vertegenwoordiger van de raad, waarbij de besluitvorming geheel binnen de Cockpit ligt en niet meer bij de raad.

Er worden verschillende expertgroepen gedefinieerd, zoals bewoners, winkeliers en ambtenaren. De expertgroepen werken onafhankelijk van elkaar aan het vraagstuk, waarbij alle groepen samenwerken met de Cockpit. Vanuit de Cockpit wordt alles gecoördineerd en wordt essentiële informatie met alle expertgroepen gedeeld. De expertgroepen komen tot een advies voor de Cockpit. De Cockpit gebruikt de input van de expertgroepen om een kwalitatief goed en breed gedragen plan van aanpak te maken voor het krimpprobleem.

Uiteindelijk besluit de Cockpit tot een serie van ingrepen in de binnenstad die een oplossing moeten bieden voor het probleem. Deze ingrepen moeten op het moment van dit casus onderzoek nog geëffectueerd worden.

Theoretische indicatoren

Sturingsmechanisme en ruggensteun

De raad van de gemeente Roosendaal verwacht aanvankelijk een traditioneel plan met een klassieke verticale manier van aansturing. Dit is echter niet het geval, de architect wil de klassieke aanpak doorbreken. Ze stelt een plan van aanpak op waarbij er meer invloed van de gemeente naar de markt gaat en dat de gemeente in het plan moet participeren. De gemeente moet meer samenwerken en maakt onderdeel uit van het netwerk. De architect legt dit plan van aanpak voor aan de raad die er mee in moet stemmen. Op deze manier verkrijgt ze ruggensteun voor het participatietraject.

Trekker, verbinders informeel- en formeel netwerk

De architect is de trekker en de eindverantwoordelijke van het geheel. Ze stelt verbinders aan om de informele- en formele netwerken te betrekken bij het participatietraject. Op die manier krijgen zowel de ambtenaren uit het formele netwerk, als de belanghebbenden uit het informele netwerk, zoals bewoners en winkeliers, invloed op de plannen.

Organiseren, institutionaliseren

De architect organiseert de samenwerking van belangrijke en invloedrijke marktpartijen door ze deel te laten nemen in de Cockpit. Door deze krachten te bundelen ontstaan een krachtige organisatie, die zowel de overheid als de marktpartijen vertegenwoordigd. Op deze manier worden alle belangen gelijkwaardig vertegenwoordigd.

Procesbenadering

De partijen die deelnemen aan de Cockpit krijgen tijdens de samenwerking invloed in de agendering van onderwerpen, doelen, resultaten en kaders die nodig zijn om de krimpproblematiek aan te pakken en moeten het hierover eens worden. Ze hebben grote belangen en veel te verliezen als plannen verkeerd uitpakken. De expertgroepen werken aan een advies voor de Cockpit binnen de gestelde kaders van de Cockpit.

Wederzijdse afhankelijkheid

De partijen in de Cockpit en belanghebbenden in de expertgroepen hebben een gezamenlijk probleem. Ze zijn van elkaar afhankelijk om het probleem op te lossen. Binnen de Cockpit werken partijen samen op basis van gelijkwaardigheid met gezamenlijke en realistische doelen. Verschillende respondenten geven aan dat de betrokken partijen elkaar nodig hebben. Ze geven aan dat ze met elkaar een oplossing moeten vinden en de gevonden oplossing samen moeten realiseren. De partijen geloven erin dat het krimpvraagstuk alleen beantwoord kan worden door de inbreng en commitment van alle partijen. De grote spelers met veel middelen als grond, panden en netwerk kunnen geen plannen realiseren zonder de draagvlak en lokale kennis van de expertgroepen. De Cockpit heeft alle partijen binnen het formele en informele netwerk nodig.

Bescherming Kernwaarden

De partijen in de Cockpit hebben de touwtjes in handen. Op deze manier kunnen ze hun eigen kernwaarden beschermen, maar door de mate van invloed die ze hebben gekregen, zijn ze tevens bereid middelen in te zetten om de doelen te realiseren.

Motief

De partijen in de Cockpit hebben baat bij hoogwaardige plannen gedragen door belanghebbenden. De expertgroepen krijgen een adviserende rol. De adviserende rol geeft belanghebbenden voldoende invloed om draagvlak te creëren, lokale kennis te benutten en om het planproces te versnellen.

Sturingsmechanisme; rol van beleid

Door het opzetten van de Cockpit komt een deel van de macht bij de marktpartijen te liggen. De marktpartijen hebben behoefte aan flexibel beleid waarmee het makkelijker is om meer initiatieven kunnen initiëren en te kunnen uitproberen. Dit creëert een spanningsveld met de verticale sturing vanuit de overheid. Concreet gezien kan het hierdoor voorkomen dat besluiten die worden genomen door de Cockpit, niet overeenkomen met het vigerende beleid van de gemeente. De respondenten hebben aangegeven dat dit onduidelijkheid veroorzaakt en problemen geeft.

Samenwerkingsvoorwaarden, debat en discussie, openheid

De voorzitter zorgt tijdens de bijeenkomsten van de Cockpit en expertgroepen voor de juiste procesvoorwaarden en omstandigheden, die nodig zijn voor partijen om samen te werken.

De voorzitter zorgt er tijdens de bijeenkomsten voor dat er een discussie en debat tussen de betrokken partijen op gang komt op basis van gelijkwaardigheid en openheid. Bij discussie stuurt de voorzitter aan op het beargumenteren van standpunten op basis van objectieve feiten en rationaliteit, zonder emotie of subjectiviteit.

De voorzitter agendeert tijdens de bijeenkomsten de onderwerpen, doelen, kaders en andere proces- en projectkaders voor de samenwerking, dit zorgt voor openheid binnen de samenwerking. De deelnemers krijgen meer ruimte om invloed te hebben op het proces en het uiteindelijke resultaat.

BOB-model

Uit de interviews met de respondenten komt naar voren dat in de bijeenkomsten van de Cockpit en de expertgroepen de fases van het BOB model herkenbaar zijn. Deze planvormingsstappen geven inhoud aan de bijeenkomsten en zorgen ervoor dat partijen samen naar een resultaat werken. De respondenten geven aan dat ze door de verschillende planvormingsfases de problematiek beter begrijpen. Ze snappen beter de posities en situatie van andere partijen. Alle partijen krijgen in de verkennende - en oplossingsfase veel verschillende inzichten. Ze krijgen inzichten in inhoudelijke zaken, maar ook procesmatige zaken en ze krijgen de kans om inzichten te delen. Daarmee oefenen ze invloed uit op het resultaat.

Casus-specifieke factoren

Invloed van de voorzitter

De voorzitter weet tijdens de bijeenkomsten van de expertgroepen een veilige omgeving te creëren. Dit doet hij door werkafspraken en spelregels met de deelnemers te maken. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over normen en waarden. Enerzijds worden de strikte regels door sommige deelnemers als kinderlijk ervaren. Aan de andere kant geven de respondenten aan dat de regels belangrijk zijn voor het verloop van de bijeenkomsten. De deelnemers geven aan dat ze in door de veilige omgeving die hiermee ontstaat, een betere invulling kunnen geven aan hun rol en hun invloed kunnen gebruiken ten gunste van het resultaat. De werkafspraken zijn ook nodig om een ordening en structuur te geven aan de bijeenkomsten.

Mindset

De voorzitter zorgt voor een juiste mindset bij de verschillende partijen binnen de expertgroep en bij partijen binnen de cockpit. Een goede mindset is een cruciale voorwaarde om een samenwerking tussen partijen tot stand te brengen. Deelnemers aan dergelijke processen hebben de neiging om snel in de verdediging te schieten om het eigen belang zo goed mogelijk te beschermen. In de bijeenkomsten van de expertgroepen en de cockpit stuurt de voorzitter aan op een open houding ten opzichte van het probleem, maar ook ten opzichte van andere partijen en richting mogelijke oplossingen. De voorzitter zorgt ervoor dat de deelnemers open staan voor perspectieven van andere partijen en creëert de bereidheid om samen een resultaat neer te zetten.

Experimenteren

Gedurende het project krijgen de deelnemers van de expertgroepen de gelegenheid om met mogelijke oplossingen te experimenteren. Het experimenteren en het realiseren van mogelijke oplossingen leidt tot enthousiasme en commitment voor het proces. Het draagt ook bij aan de basis voor een goed procesresultaat. Deelnemers aan het proces zien hun invloed gestalte krijgen, ze krijgen het gevoel dat ze serieus genomen worden. Het prototypen van mogelijke oplossingen levert resultaten op die meegenomen worden in het advies voor een mogelijk oplossing. De reflectie op de resultaten verhogen daarmee de kwaliteit van het advies.

Succesfactoren

Participerende overheid

Ruggensteun

Trekker

Verbinders informeel- en formeel
netwerk

Organiseren/de Cockpit

Procesbenadering

Wederzijdse afhankelijkheid

Inzet expertgroepen

Samenwerkingsvoorwaarden

Structuur bijeenkomsten

Mindset

Experimenteren

Faalfactoren

Geen

Toelichting

De overgang van klassiek sturing vanuit de overheid naar een participerende overheid geeft ruimte voor vernieuwende ideeën en invloed van de marktpartijen. Doordat de architect voorafgaand aan het project het plan van aanpak laat goedkeuren door het bestuur, is er voldoende ruggeleuning vanuit de ambtelijke organisatie voor het overdragen van de invloed naar de marktpartijen.

Het aanstellen van een trekker van het initiatief, in dit geval de onafhankelijke architect, zorgt ervoor dat diegene de verantwoordelijkheid heeft om het initiatief tot een resultaat te brengen.

De trekker stelt verbinders aan om het formele- en informele netwerk te betrekken bij de planvorming. Hierdoor blijft er draagvlak in beide netwerken.

Door de samenwerking vorm te geven met een eenvoudige organisatie met een missie, visie en strategie, komt een goede samenwerking van invloedrijke marktpartijen en de gemeente als participerende overheid.

Binnen de Cockpit is er een samenwerking die zich richt op het tot stand brengen van het participatieproces. Partijen worden hierdoor gestimuleerd om eigen middel in te zetten voor het initiatief en ze krijgen hiermee invloed om risico's voor het verlies van middelen te beheersen.

Partijen zijn inhoudelijk en procesmatig afhankelijk van elkaar. Deze situatie zorgt voor goede condities om samen te werken.

Het inzetten van expertgroepen zorgt ervoor dat er op verschillende punten extra kennisbijdrage is aan de plannen van de Cockpit. Tevens creëert de inzet van expertgroepen draagvlak onder de belanghebbenden.

De voorzitter zorgt tijdens de bijeenkomsten van de Cockpit en expertgroepen voor de juiste procesvoorwaarden en omstandigheden, die nodig zijn voor partijen om samen te werken, in de vorm van debat, discussie en openheid.

Het structuur geven aan de bijeenkomsten, zoals kan volgens het BOB-model, zorgt ervoor dat deelnemers inzichten krijgen, begeleid worden in het nemen van beslissingen en de juiste stappen volgen om tot een advies te komen.

De juiste mindset onder de deelnemers is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. De juiste mindset zorgt dat deelnemers handelen vanuit een breder perspectief en het probleem vanuit een groter geheel bekijken.

Het experimenteren met mogelijke oplossingen heeft een positief effect op het participatieproces. Het zorgt procesmatig voor commitment onder de deelnemers van het proces en inhoudelijk draagt het bij aan het resultaat van het proces.

Het proces is tot op dit punt succesvol verlopen, er zijn geen evidente faalfactoren.

4.4 RESULTATEN EXPERTONDERZOEK

Van oudsher organiseert de provincie Brabant de inrichting van de ecologische hoofdstructuur op de klassieke manier. Om meer initiatieven van private partijen te stimuleren en te kunnen faciliteren richt de provincie Brabant het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) op. Dit is een autonoom functionerende organisatie, welke verantwoording aflegt aan de aandeelhouder provincie Brabant.

Het doel van het GOB is het organiseren van de ecologische hoofdstructuur in een natuurnetwerk, het Natuurnetwerk Brabant, vanuit initiatieven van private partijen.

Private partijen kunnen met hun initiatieven aankloppen bij het GOB voor hulp op het gebied van financiële middelen, kennis en inspiratie. Het GOB beschikt over een werkeenheid bestaande uit experts die private partijen kunnen helpen bij plannen voor het ontwikkelen van natuur. Het GOB gaat een overeenkomst aan met de private partij die met het initiatief komt. Er worden strikte voorwaarden gesteld aan de inzet van de expertise en financiële middelen.

Theoretische indicatoren

Verbinders formeel netwerk

Het GOB koppelt een burgerinitiatief voor inhoudelijke en procesmatige ondersteuning aan de werkeenheid (verbinders) van het formele netwerk. De werkeenheid ondersteunt initiatiefnemers bij de ontwikkeling van hun plannen. Ze doen dit op verschillende manieren. Ze kunnen inhoudelijk ondersteuning geven door een expert te betrekken bij het opstellen van de plannen. Maar ze ook bijvoorbeeld ook ondersteuning geven op een procesmatige manier. De werkeenheid kent de wegen binnen de provincie en tussen verschillende overheden. Ze helpen bij het aanvragen van subsidie en andere financiële middelen.

Het GOB heeft geen relatie met het informele netwerk en legt de verantwoordelijkheid hiervoor neer bij de initiatiefnemer.

Trekker

De private partijen zijn de initiatiefnemers en daarmee de trekkers van het initiatief. Het ontwikkelen en realiseren van de plannen met de mogelijke risico's en het in stand houden van de ontwikkeling blijft bij de burger. Het GOB en de werkeenheid stellen kennis, ondersteuning en financiële middelen ter beschikking. Het doel is om gezamenlijk maatschappelijke waarden te realiseren.

Co-creatie, stimuleren en faciliteren

Het GOB neemt de overheidsrol van co-creatie aan in de ondersteuning van het burgerinitiatief. De procesmanager uit de werkeenheid gaat de samenwerking aan met de private partij. Gedurende het proces schakelt de procesmanager tussen de overheidsrollen stimuleren, faciliteren en co-creatie. Iedere fase in de ontwikkeling van het initiatief heeft zijn eigen manier van ondersteuning nodig. De procesmanager zorgt ervoor een zo goed mogelijk beeld te hebben van de behoefte.

Sturingsmechanisme; rol van het beleid

De teamleider van de werkeenheid geeft aan dat het beleid van de overheid aangepast moet worden om burgerinitiatieven mogelijk te maken. Overheidsbeleid geeft over het algemeen weinig ruimte voor de ontwikkeling van een burgerinitiatief, omdat alles is vastgelegd in strikte regels en procedures. Zonder ontwikkelruimte in het beleid moet een procesmanager continu toestemming krijgen vanuit het klassieke beleid om voorkeuren uit het initiatief mogelijk te maken. Het beleid uit van een klassieke overheid is te sturend en niet flexibel genoeg, het moet flexibeler zijn en mee kunnen buigen met wat er leeft binnen de maatschappij. Het overheidsbeleid moet voorwaarde scheppend zijn en niet kader stellend. De directeur van het GOB geeft aan dat je als overheid blij moet zijn als burgers het initiatief nemen en bezittingen als grond en geld willen inzetten. Als overheid moet je maatschappelijk waarde direct afkomstig uit een initiatief van een burger waarderen.

Sturingsmechanisme en rollen van de overheid

De teamleider van de werkeenheid geeft aan dat hij gebruikt maakt van het NSOB kwadrant en de overheidsrollen in de samenwerking met de initiatiefnemers. De twee sturingsmodellen geven voldoende inzichten en handvaten die nodig zijn om een gepaste samenwerking tot stand te brengen.

Loslaten en sturen

Private partijen die bezittingen, als financiële middelen, grond en opstal, inzetten bij een initiatief lopen het risico bij de ontwikkelen ervan veel te verliezen. Ze moeten in staat zijn om invloed te kunnen uitoefenen op de risico's. De teamleider moet de initiatiefnemer bijstaan in de ontwikkeling van het initiatief. Samen kunnen ze bijvoorbeeld de agenda bepalen, onderwerpen, doelen en kaders. De teamleider moet ervoor waken om teveel te sturen en moet proberen het initiatief zoveel mogelijk bij de private partij te laten liggen. Door teveel sturing te geven aan het proces, kan de teamleider verantwoordelijk worden gehouden voor de risico's van het project als de afloop hiervan minder succesvol is.

Casus-specifieke factoren

Eigenschappen professional

Voor een samenwerking tussen burgerinitiatieven en de overheid is, zoals de teamleider dit noemde, een ambtenaar 3.0 nodig. Specifieke eigenschappen van de professional zijn belangrijk voor het laten slagen van een samenwerkingsverband. Wat de teamleider hierbij onder andere aangeeft is dat een open houding belangrijk is, hij merkt signalen op uit zijn omgeving en van de initiatiefnemer door een open houding aan te nemen, hij snapt wat de private partij voor een drijfveer heeft en leeft zich in in de situatie van de initiatiefnemer. Hij werkt samen met de initiatiefnemer aan het project en weet een pas op de plaats te maken wanneer het moet. De procesmanager vraagt zich continu af welke rol hij het beste kan aannemen. De rol moet zo goed mogelijk aansluiten bij wat de initiatiefnemer nodig heeft. De procesmanager schakelt daarbij tussen houding en gedrag. De professional denkt en kijkt ook verder en breder dan wat een initiatiefnemer nodig heeft. De procesmanager is omgevingsbewust en heeft een goed beeld van de mogelijkheden binnen het beleid, hiermee kan hij het initiatief verder helpen.

Geen procesontwerp

De teamleider geeft aan, dat als het initiatief bij de burger ligt, een procesontwerp van de professional geen toegevoegde waarde heeft. Het ontwerp kan zelfs negatieve gevolgen hebben voor de samenwerking. De initiatiefnemer moet de leiding nemen en de teamleider uit de werkeenheid moet zijn rol hierop aanpassen. Ze moet vooral adaptief en responsief zijn.

Succesfactoren

Verbinder formeel netwerk

Initiatiefnemer blijft trekker

Co-creatie, stimuleren en faciliteren

Vigerend beleid

Maatschappelijke waarde

Ruimte risico's beheersen

NSOB kwadrant

Ambtenaar 3.0

Faalfactoren

Procesontwerp

Toelichting

De werkeenheden die de burgerinitiatieven begeleidt heeft een verbindende functie met verschillende overheden en staat in contact met benodigde experts. Op deze manier geven de professionals burgers ondersteuning bij het aanvragen van subsidie en voorzien ze van inhoudelijke kennis om het initiatief te realiseren.

In de projecten van het GOB blijven de burgers trekker en initiatiefnemer. De drijfveer van de burger moet zorgen dat burgers door gaan met het initiatief, professionals blijven op een gepaste afstand.

Professionals schakelen voortdurend tussen co-creatie, stimuleren en faciliteren om te zorgen ze dat hun diensten aansluiten bij de behoefte van de initiatiefnemers. Een verkenning en onderzoek naar de behoefte is essentieel.

Verticaal sturend beleid geeft te weinig ruimte aan initiatieven van burgers. Het vigerend beleid moet worden versoepeld en dermate flexibel gemaakt worden dat er ruimte is voor burgerinitiatieven. Dit geeft tevens ruimte aan de professional om vrij te handelen binnen het beleid om burgerinitiatieven te kunnen ondersteunen.

Het beleid van de overheid moet een minimale cruciale maatschappelijke waarde bevatten. Daarnaast geeft het ruimte aan burgerinitiatieven om aanvullende maatschappelijke waarde toe te voegen.

De professional moet burgers, als ze bezittingen inzetten, ervoor zorgen dat burgers de risico's die ze lopen kunnen beheersen. De taak van de professional gaat om ondersteunen en begeleiden in het beheersen van de risico's.

Het kwadrant met de sturingsperspectieven en de rollen van de overheid geven professional input.

De juiste eigenschappen en vaardigheden van de professional zijn essentieel voor het tot stand brengen van een goede samenwerking tussen burgerinitiatieven en de overheid.

Bij burgerinitiatieven heeft een procesontwerp geen toegevoegde waarde, de professional moet vooral responsief en adaptief zijn. Het gevaar van een procesontwerp van een professional is dat hij de trekkersrol overneemt van de burger.

4.5 VERGELIJKING CASUS

Deze paragraaf beschrijft de resultaten als gevolg van een vergelijking tussen de casus. De paragraaf maakt onderscheid tussen de casus met burgerparticipatie en casus met overheidsparticipatie. De vergelijking van de casus heeft de structuur van het analysemodel. Paragraaf 4.5.1 beschrijft de vergelijking tussen casus met burgerparticipatie:

1. Den Haag - Brede verkenning Koninginnegracht.
2. Den Haag - Smalle delen Laan van Meerdervoort en Javastraat.
3. Roosendaal - Wijken en dorpen.
4. Roosendaal - Hart voor de Binnenstad.

In paragraaf 4.5.2 beschrijven we de vergelijking tussen casus met overheidsparticipatie:

1. Roosendaal - Hart voor de Binnenstad.
2. Den Haag - Wijkpark De Horst.
3. Den Haag - Vergroening van de Varkenmarkt.
4. Scheveningen - Vergroeningsprojecten.
5. Brabant - Expertonderzoek overheidsparticipatie.

4.5.1 Vergelijking casus met burgerparticipatie

De beschrijvingen en de succes- en faalfactoren uit paragraaf 4.1 en 4.3 zijn gebruikt voor de vergelijking tussen de casus met burgerparticipatie.

Initiatiefnemer, kenmerken van een overheidsinitiatief

We zien binnen de casus met burgerparticipatie dat de overheid het initiatief neemt. In de casus 'Hart voor de binnenstad' zien we dat ook marktpartijen burgers kunnen betrekken. Het betrekken van partijen gebeurt niet altijd in een zo vroeg mogelijk stadium. De initiatiefnemer betreft partijen op verschillende momenten. De partijen worden ook weleens betrokken als het initiatief dreigt te stranden door ophef over de plannen.

Burgerparticipatie (regisseren)

De betrokken partijen krijgen in alle casus een adviserende rol. De adviserende rol geeft partijen voldoende invloed om de belangen te behartigen en neemt eventuele hindermacht van deze partijen weg. Bij de adviserende rol is het optimale resultaat om te komen tot een unaniem advies. Experts hebben het advies getoetst en ondersteunen betrokkenen bij het opstellen van het advies. Het advies wordt zonder aanpassingen voorgelegd aan de raad. De rol geeft voldoende ruimte om het motief van de initiatiefnemer vorm te geven. Bij de adviserende rol hoort een bijpassende bestuursstijl. De bestuursstijl moet een goede invulling krijgen. In de casus in Roosendaal gaat het in de samenwerking mis als de bestuursstijl geen goede invulling krijgt.

Unaniem advies

Uit de casus blijkt dat het verkrijgen van een unaniem advies vanuit de betrokken partijen in een burgerparticipatie, belangrijk is voor het succes van een project. De unanimiteit van een advies zorgt ervoor dat de raad dit advies vrijwel zonder aanpassingen zal overnemen.

Modellen en benaderingen voor de samenwerking; BOB-model

Aan de basis van de samenwerkingen met burgerparticipatie ligt een procesontwerp. In de verschillende casus heeft het procesontwerp de opzet volgens het BOB-model. Alle casus hebben een vergelijkbare opzet van de bijeenkomsten. Ze beginnen met een verkenning, inventarisatie en analyse van de probleem- en vraagstelling. Vervolgt door een onderzoek naar mogelijke oplossingen en het toetsen en uitproberen van deze mogelijke oplossingen. Uiteindelijk kiezen betrokken voor één of meerdere oplossingen. De oplossing staat in een advies voor de raad.

Sturingsmechanisme van de overheid

De burgerparticipatieprojecten komen tot stand onder het sturingsmechanisme van de verticaal sturende overheid (klassieke overheid en de presterende overheid). De effecten van het sturingsmechanisme zien we terug komen binnen de casus. De kenmerken van deze sturingsmechanismen hebben invloed op de samenwerking. Het valt op dat er parallel aan het burgerparticipatie proces, tevens een proces binnen de ambtelijke organisatie loopt, wat zorgt voor een succesvol verloop van het project. Het ambtelijke proces moet ervoor zorgen dat het resultaat van de burgerparticipatie aansluit op het beleid van de gemeente. Ook vindt er een inhoudelijke toetsing plaats. De overheid bepaalt het verloop van de participatie. De betrokken partijen werken samen naar resultaten op basis van prestatieafspraken opgedragen vanuit de politiek.

Argumenten en motieven voor een samenwerking

Initiatiefnemer en belanghebbenden hebben verschillende motieven en argumenten om een samenwerking aan te gaan. De initiatiefnemer betreft belanghebbenden voor het vergroten van draagvlak voor beleid, het verhogen van kwaliteit beleid en het versnellen van het beleidsproces. Het vergroten van draagvlak komt binnen alle casus voor. In één casus zien we dat de gemeente de participatie wil gebruiken om burgerinitiatieven te stimuleren. Belanghebbenden werken aan de plannen van de overheid om invloed uit te kunnen oefenen op de bestuurlijke besluitvorming.

Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking

Wederzijdse afhankelijk bij de burgerparticipatie projecten komt alleen tot uiting als de overheid een motief heeft om partijen te betrekken. De overheid heeft burgers niet nodig om de inhoudelijke kennis en financiële middelen, ze is daarmee niet afhankelijk van burgers voor de realisatie van de plannen. We zien binnen de casus dat verschillende de partijen betrokken worden voor het vergroten van draagvlak en het versnellen van het beleidsproces. Zonder een sterk motief is er geen wederzijdse afhankelijkheid. De wederzijdse afhankelijkheid werkt pas als er urgentiebesef is voor de afhankelijkheid. Zonder dit besef strandt een samenwerking alsnog zoals in het project in Roosendaal.

Voorwaarden voor de samenwerking bij burgerparticipatie

We zien binnen de casus de samenwerkingsvoorwaarden openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed terugkomen. De procesarchitect zorgt dat onder deze voorwaarden de samenwerking tijdens de bijeenkomsten tot stand komt. Alle bijeenkomsten van de verschillende casus staan in het teken van deze voorwaarden.

Basismodel burgerbetrokkenheid

De procesmanager houdt binnen de burgerparticipatie casus geen rekening met burgerbetrokkenheid. De procesmanager heeft geen speciale aandacht voor het balans tussen uitdaging en toerusting. Binnen alle casus geven de respondenten aan soms moeite te hebben om aan te blijven sluiten bij het proces. Het afhaken van partijen ligt op de loer.

Sleutelfiguren en netwerken

Gedurende het participatieproces moet er een trekker zijn met verbinders. Er zijn verbinders van het formele en informele netwerk. De trekker en verbinders vervullen binnen de samenwerking een cruciale rol. Binnen de participatieprocessen zien we voor zowel het informele als het formele netwerk meerdere verbinders. Uit de verschillende netwerken komen signalen die een gevaar kunnen zijn voor het participatieproces. We zien dit verkeerd gaan bij het project 'Roosendaal, Wijken en dorpen'. De participatie heeft geen draagvlak binnen het formele netwerk. De trekker en procesarchitect hebben beiden signalen uit het formele netwerk verkeerd ingeschat. De procesarchitect vormt bij burgerparticipatie een cruciale schakel tussen burgers en de overheid. De architect is de verbinder voor het informele netwerk. Ook betrokken partijen hebben de rol om het informele netwerk zo goed mogelijk te betrekken.

(Zelf)organisatie

Binnen de casus met burgerparticipatie zien we dat de voorkeur uit gaat naar het betrekken van georganiseerde partijen. De procesarchitect gaat er vanuit dat deze partijen werken met een achterban. Ze vertegenwoordigen een breder belang, maar zijn ook indirect betrokken. Het bereiken van consensus voor de plannen gaat makkelijker als partijen een indirect belang hebben. Bewoners hebben een eigen belang en zijn direct betrokken. Het bereiken van consensus gaat onder deze omstandigheden moeilijker.

Modellen en benaderingen voor de samenwerking; projectbenadering en procesbenadering

We zien binnen de casus dat de procesontwerpen van de bijeenkomsten zo veel mogelijk een projectmatige invulling krijgen. De procesarchitect bepaalt voor aanvang van het proces de inhoud van de bijeenkomsten. Hij maakt daarmee als het ware een gesloten systeem waarbinnen de samenwerking moet plaatsvinden. Hij doet dit om binnen de bijeenkomsten te sturen naar een resultaat en om concrete stappen te kunnen maken. Er blijven aspecten binnen de bijeenkomsten waaraan vooraf geen projectmatige invulling gegeven kan worden. Binnen de casus zien we dat de probleemstelling, doelstelling, randvoorwaarden, organisatie en informatie vooraf bepaald zijn:

- Probleemstelling; de initiatiefnemer bepaalt vooraf de probleemstelling. Op basis van dit probleem betreft hij de partijen.
- Doelstelling; de doelstelling van de samenwerking heeft veel te maken met de rollen die burgers krijgen, het motief van de initiatiefnemer. Partijen krijgen binnen de burgerparticipatie projecten geen invloed op de doelstelling.
- Oplossingsrichtingen; betrokken partijen werken naar mogelijke oplossingsrichtingen die vooraf bepaald zijn.
- Randvoorwaarden; de procesarchitect bepaalt vooraf de inhoudelijke kaders en zorgt dat ze helder zijn voor de betrokken partijen.
- Organisatie; de betrokken partijen vormen een stabiele groep.
- Informatie; alle beschikbare informatie ligt klaar om te gebruiken en delen de partijen onderling.

De oplossingsrichting en randvoorwaarden krijgen gedurende de casus aanpassingen. Betrokken partijen hebben binnen de casus grote perceptieverschillen over mogelijke oplossingen en randvoorwaarden. De procesarchitect zorgt dat hij een goed beeld krijgt van de verschillende inhoudelijke keuzes. Hij maakt van de inhoudelijke keuzes een procesmatige stappen. Binnen het proces werken partijen naar procesafspraken en consensus over dit onderdeel. De procesarchitect maakt met betrokken partijen procesafspraken en zorgt ervoor dat die worden omgezet naar een projectmatige invulling.

Eigenschappen voorzitter

Uit alle casus blijkt hoe belangrijk de rol van de voorzitter is in het gehele proces, de voorzitter kan de samenwerking maken of breken. Het is cruciaal dat de voorzitter over de juiste eigenschappen en vaardigheden beschikt om samenwerking tussen de partijen te stimuleren. Hierbij komt naar voren dat het creëren van een goede mindset belangrijk is voor een succesvolle samenwerking. De juiste mindset zorgt ervoor dat de deelnemers open staan voor perspectieven van andere partijen en creëert de bereidheid om samen een resultaat neer te zetten.

4.5.2 Vergelijking casus met overheidsparticipatie

De beschrijving en de succes- en faalfactoren uit paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 zijn gebruikt voor casus met burgerparticipatie. De vergelijking bevat de volgende casus:

1. Roosendaal - Hart voor de Binnenstad.
2. Den Haag - Wijkpark De Horst.
3. Den Haag – Vergroening van de Varkenmarkt.
4. Scheveningen - Vergroeningsprojecten.
5. Brabant Expertonderzoek overheidsparticipatie.

Initiatiefnemer, kenmerken van een burgerinitiatief

In alle casus werken marktpartijen, burgers en overheid samen. Dit gebeurt niet altijd op basis van gelijkwaardigheid. Ook het gezamenlijk doelen formuleren en realiseren is niet altijd aan de orde. Met name vanuit de overheid wordt de urgentie om met elkaar doelen te realiseren vaak niet ingezien, vaak ontbreekt het aan gedeeld belang en ambities. We zien binnen de casus met overheidsparticipatie dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven het initiatief nemen. Vanuit verschillende motieven willen de partijen maatschappelijke waarde ontwikkelen. Het motief bestaat over het algemeen uit het veranderen van de leefomgeving. Ze vragen daarbij de hulp van de overheid om doelen te realiseren. In de Haagse projecten zien we de grote afhankelijkheid van burgers in de ontwikkeling van het initiatief. Het gevaar ligt op de loer dat de overheid het initiatief overneemt en de initiatiefnemers buiten spel zet. In het Roosendaalse project hebben de partijen capaciteit om het hele project te realiseren. De professional betreft de overheid voor draagvlak.

Rollen van de overheid, stimuleren, faciliteren en co-creatie

Bij de overheidsparticipatie zien we dat de overheid schakelt tussen stimuleren, faciliteren en co-creatie. De behoefte van partijen bepaalt de rol van de overheid. We spreken van een co-creatie als wederzijdse afhankelijkheid, gezamenlijke doelen en ambities overeen komen tussen initiatiefnemer en de overheid. We zien in de casus deze situatie nauwelijks voorkomen terwijl er wel gesproken wordt over co-creatie. Binnen de casus zien we dat de rollen als volgt worden gebruikt:

- Faciliteren; partijen hebben te hoge ambities, maar missen de toerusting om de doelen te realiseren. De overheid ondersteunt met kennis en vaardigheden om de doelen van het initiatief te realiseren.
- Stimuleren; de gemeente stimuleert burgers om het initiatief te nemen.
- Co-creatie; burgers en overheid werken samen om gezamenlijke doelen te realiseren op basis van gelijkwaardigheid. Het blijft de overheid moeite kosten om te werken op basis van gelijkwaardigheid.

Modellen en benaderingen voor de samenwerking; BOB-model, ACTIE-model

We zien dat het BOB-model alleen aan de basis staat van de samenwerking tussen de marktpartijen in Roosendaal. Het BOB-model heeft een procesmatige invulling gekregen om de definitieve percepties en kaders vast te stellen. Het geeft bij dit burgerinitiatief met een grotere groep belanghebbenden structuur aan het proces.

Het ACTIE-model hebben procesmanagers bij de burgerinitiatieven niet bewust als middel ingezet. De verschillende onderdelen komen als losse onderdelen terug in de casus. Het ACTIE-model bevat de volgende onderdelen: animo, contacten, toerusting, inbedding, empathie.

Sturingsmechanisme

De sturingsmechanismen van de overheid hebben grote gevolgen op de burgerinitiatieven. De manier waarop een overheid sturing geeft maakt een initiatief mogelijk of onmogelijk. De hiërarchisch organiserende overheid zorgt voor spanning in de samenwerking met burgerinitiatieven. De overheidsrollen stimuleren, faciliteren en co-creatie komen niet tot uiting met verticale overheidssturing. De initiatiefnemers met burgerinitiatieven hebben voor het realiseren van hun doelen een meer flexibele organisatie en sturing van de overheid nodig.

Argumenten en motieven voor een samenwerking

We zien in de casus dat als burgers het initiatief nemen, ze elkaar opzoeken maar ook de samenwerking met de overheid aangaan. Burgers zoeken de samenwerking om zich te versterken in financiële middelen, in kennis en op sociaal vlak, en daarnaast voor het creëren van draagvlak voor het initiatief.

Basismodel burgerbetrokkenheid

De procesmanager houdt binnen de burgerparticipatie casus geen rekening met burgerbetrokkenheid. De procesmanager heeft geen speciale aandacht voor de behoefte van betrokkenen en de balans tussen uitdaging en toerusting. Binnen alle casus geven de respondenten aan soms moeite te hebben om aan te blijven sluiten bij het proces. Het risico is dat partijen afhaken of teleurgesteld raken in het proces.

Sleutelfiguren en netwerken

Binnen de casus krijgen de rollen trekker en verbinder invulling. In de casus zien we de rollen trekker, verbinder voor het informele en verbinder voor het formele netwerk:

- Trekker; voor ieder initiatief is er een trekker van het initiatief. Bij een grotere groep initiatiefnemers wordt iemand de rol van een trekker toebedeeld.
- Verbinder formeel netwerk; een partij met kennis van de ambtelijke organisatie betreft het formele netwerk bij het initiatief. De plannen kunnen binnen de formele netwerken getoetst worden.
- Verbinder informeel netwerk; het betrekken van de het informele netwerk gebeurt op verschillende niveaus. De procesmanager betreft over het algemeen de georganiseerde partijen uit het informele netwerk. De initiatiefnemers informeren het netwerk op individueel niveau.

Als geen goede invulling wordt gegeven aan deze rollen, zien we dat de projecten vast kunnen lopen.

(Zelf)organisatie

Als bewoners het initiatief nemen, gaan ze zichzelf op een bepaalde manier organiseren. Ze organiseren zich voornamelijk om draagvlak te krijgen voor het initiatief door het initiatief te promoten onder buurtbewoners. Daarnaast is er een gunstig neveneffect als ze hulp krijgen in de realisatie van de ambities. We zien ook dat initiatiefnemers bestaande bewonersorganisaties inzetten voor steun. Dit zijn organisaties met veel kennis en een grote achterban.

Institutionaliseren

In de samenwerking tussen grote marktpartijen zien we dat er veel wordt verwacht van de formele structuur en organisatie van de samenwerking. Het zijn de grote partijen die eisen hebben voor de organisatie van de samenwerking vanwege de grote inzet aan middelen zoals financiële middelen, grond en opstal. Ze hebben verwachtingen ten aanzien van de professionaliteit van de samenwerking, omdat er voor hen veel te verliezen valt. In het project 'Roosendaal – Hart voor de binnenstad' geeft de zogenaamde Cockpit vorm en structuur aan de samenwerkingen van de expertgroepen. De Cockpit voorziet partijen in de behoefte aan structuur en het geven van leiding tussen deelnemende belanghebbende partijen. Deze behoefte zien we niet bij andere projecten. Het gaat in het Roosendaalse project om een samenwerking tussen meerdere partijen met veel toerusting en een hoge ambitie. In de andere projecten gaat het individuele partijen die een samenwerking met de overheid aangaan.

Procesbenadering en projectbenadering

Bij het project uit Roosendaal en de projecten van het GOB beginnen burgerinitiatieven procesmatig tussen overheid en burger. In samenwerking op basis van gelijkwaardigheid gaan burger en overheid gezamenlijk de probleem- en doelstelling, de kaders en andere randvoorwaarden definiëren en vaststellen. Ze werken op procesmatige manier aan het vaststellen van de projectmatige inrichting van de samenwerking. Het gaat van globaal en abstract naar concreet en specifiek. Je ziet in de Haagse projecten dat de professional te snel richting een projectmatige invulling van de samenwerking gaat. Het beleid van de gemeente laat weinig ruimte voor een andere invulling.

Voorwaarden voor een samenwerking

We zien in de casus dat de voorwaarden voor een samenwerking met overheidsparticipatie niet doelbewust worden in gezet. Dit kan de reden zijn waarom de resultaten niet altijd als positief worden ervaren door de initiatiefnemers. De voorwaarden voor de samenwerking bij overheidsparticipatie bestaan uit loslaten en sturen, ruggensteun, eigenaarschap, serieus nemen, informatie uitwisseling en focus. In relatie tot de samenwerkingsvoorwaarden zien we in de casus het volgende:

- Loslaten en sturen; in het optreden van de procesmanager zit vaak geen balans tussen het loslaten en sturen van het initiatief. Aannames liggen aan de basis van de keuze in ruimte geven of ondersteunen, de keuze sluit vaak niet aan bij de behoefte van de bewoners.
De behoefte van partijen zou moeten bepalen of een overheid stuurt of los laat. De behoefte bestaat uit ambitie en beschikbare capaciteit om de ambitie te realiseren.
- Ruggensteun; de overheidsorganisatie heeft zich over het algemeen niet ingericht om flexibel om te gaan met burgerinitiatieven. We herkennen geen voorwaardenscheppend beleid, maar zien wel de kenmerken van een verticaal sturende overheid naar voren komen.
- Eigenaarschap; burgers voelen zich vaak geen eigenaar meer van het initiatief als de overheid overstapt in de faciliterende rol. Ze hebben voldoening bij de realisatie van het initiatief, maar voelen niet de verantwoordelijkheid om het initiatief in stand te houden.
- Serieus nemen; het is belangrijk dat de bewoners zich serieus genomen voelen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de gemeente het initiatief herkend. Bewoners voelen zich ook serieus genomen als de keuzes van de procesmanager in het verlengde liggen van de behoefte van de burgers. Als de overheid in de ogen van de bewoners het initiatief overnemen, dan voelen de bewoners zich niet serieus genomen.
- Informatie uitwisseling; de communicatie over de voortgang van het project kan niet vaak genoeg zijn. De procesmanager communiceert over het algemeen niet genoeg, waardoor er een afstand ontstaat tussen initiatiefnemer en het initiatief.
- Focus; het is een risico als de procesmanager ervoor kiest om zonder enig overleg met de partijen de doelen, onderwerpen en kaders van het project te bepalen. Zo lang dit in lijn is met wat de bewoners willen, vormt dit geen probleem. Hierbij komen echter wel de kenmerken van een verticaal sturende overheid komen naar voren. Idealiter wordt de focus van het project bepaald in samenspraak met de betrokken partijen.

Democratiseren van het initiatief

De casus 'Den Haag – Wijkpark De Horst' laat zien dat het betrekken van alle betrokken bewoners, in dit geval door online te kunnen stemmen, zorgt voor een groter draagvlak voor het project onder de bewoners. Democratisering van het initiatief draagt bij aan het succes van het project. Als het informeren van de achterban te veel aan de initiatiefnemers wordt overgelaten, is er een risico dat dit onvoldoende gebeurt, zoals in de casus van de Vergroeningsprojecten in Scheveningen.

Eigenschappen Voorzitter

Net als bij de casus met burgerparticipatie, blijkt uit de casus met overheidsparticipatie dat de rol van de voorzitter uiterst belangrijk is in het gehele proces. Het is cruciaal dat de voorzitter over de juiste eigenschappen en vaardigheden beschikt om samenwerking tussen de partijen te stimuleren. Hierbij komt naar voren dat het creëren van een goede mindset belangrijk is voor een succesvolle samenwerking. De juiste mindset zorgt ervoor dat de deelnemers open staan voor perspectieven van andere partijen en creëert de bereidheid om samen een resultaat neer te zetten.

Verwachtingen

Het is van belang om van tevoren te inventariseren wat de verwachtingen zijn van de betrokken partijen. Als de resultaten van een project niet voldoen aan de verwachtingen van de betrokkenen, kan dat leiden tot ontevredenheid, ook als het project wel tot een succesvol einde is gebracht. Hierbij gaat het erom dat de verwachtingen van de betrokkenen reëel zijn en kunnen worden gerealiseerd binnen het vigerend beleid.

Experimenteren

Het expertonderzoek heeft laten zien dat het experimenteren met mogelijke oplossing een sleutel kan zijn tot succes van een project. Het experimenteren en het realiseren van mogelijke oplossingen leidt tot enthousiasme en commitment voor het proces. Het draagt ook bij aan de basis voor een kwalitatief goed procesresultaat.

4.6 DISCUSSIE

Dit hoofdstuk sluit af met een discussie. Het casusonderzoek en het expertonderzoek hebben veel gegevens opgeleverd over de professional, samenwerkingsvoorwaarden, project- en procesbenadering. Het theoretisch kader voorziet niet in de genoemde empirische onderzoeksgegevens. Uit de casus komt naar voren dat het slagen van projecten in sterke mate afhankelijk is van deze aspecten.

4.6.1 Professional

De professional speelt een cruciale rol in de casus met zowel burger- als overheidsparticipatie. Hij geeft de samenwerking vorm en brengt de partijen bij elkaar. De behoefte van partijen spelen hierin een belangrijke rol. De professional is de persoon die het procesontwerp maakt, de bijeenkomsten leidt en het advies opstelt. Het opstellen van het advies gaat in overleg met betrokken partijen. Voor een samenwerking tussen een burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en de overheid hebben we een ambtenaar 3.0 nodig. De ambtenaar 3.0 is een professional die bezit over de volgende kenmerken:

- Overziet het geheel vanuit een helikopterview
- Adaptief en responsief
- Het kunnen creëren van de juiste mindset
- Omgevingsbewust
- Functioneert als schakel tussen partijen

Helikopterview; de professional overziet het geheel vanuit een helikopterview en op gepaste afstand het samenspel. Hij staat boven het proces en maakt inhoudelijk geen onderdeel uit van het proces, hij staat in dienst van de samenwerking. De professional kan zich inleven in de situatie van betrokken partijen. De professional heeft geen persoonlijke voorkeuren of emotionele voorkeur bij de samenwerking. Daarnaast moet een hij als voorzitter onafhankelijk zijn, het overzicht hebben, leiding nemen, luisteren, samenvatten en doorvragen.

Adaptief en Responsief; de professional heeft een adaptieve en responsieve houding. Adaptief betekent het aanpassen aan de situatie en omgeving. Responsief betekent het kunnen reageren op een situatie uit de omgeving. De professional is hierdoor in staat zich aan te passen aan de situatie die zich voordoet. Hij is ook in staat om op een gepaste manier te reageren bij bepaalde situaties. Een samenwerking tussen burgers en de overheid bestaat uit maatwerk. Iedere samenwerking heeft zijn eigen kenmerken en vraagt om een andere aanpak.

Mindset; de professional is in staat om betrokken partijen in een juiste mindset te krijgen. Hij zorgt voor een mindset waardoor de deelnemers in een samenwerkingsmodus komen. Deelnemers aan dergelijke processen hebben van nature de neiging om in de verdediging te schieten en het eigen belang zo goed mogelijk te beschermen. Deze houding moet doorbroken worden. De partijen moeten een open houding aannemen en denken niet alleen aan het eigen belang. Met deze mindset kijken de deelnemers naar de problematiek en naar mogelijke oplossingsrichtingen vanuit een groter geheel. Het kijken vanuit een groter geheel helpt bij het werken aan een breed gedragen oplossing.

Omgevingsbewust; de professional schakelt in de sturing tussen de overheidsrollen en verschillende sturingsmechanismen van de overheid. Door een open houding aan te nemen, stelt hij zichzelf in staat om signalen uit de omgeving op te pakken en er naar te handelen. De professional is hierdoor beter in staat om te reageren op de behoefte van betrokken partijen. Het beeld dat de professional heeft, verifieert hij bij de betrokken partijen. Hij bepaalt op basis van het beeld wat de behoefte is en een daarbij horende interventie. De behoefte komt voort uit de ambitie en de mogelijkheid om gestalte te geven aan de ambitie. De verhouding tussen de ambitie van de partijen en de capaciteit om de doelen te realiseren, bepaalt de manier van ondersteuning. Daarnaast stelt de professional zichzelf continu de vraag welke overheidsrol het beste past bij de fase van het initiatief. De behoefte van partijen bepaalt de rol van de overheid en de mate van ondersteuning. De professional denkt en kijkt ook verder en breder dan wat een initiatiefnemer nodig heeft.

Schakel; de professional vormt de spil in de realisatie van de doelen. Hij vormt de schakel tussen initiatiefnemers, inhoudelijke experts, ambtelijke organisatie en politiek. Hiervoor moet de professional opereren op de scheidslijn van verschillende werelden met verschillende perspectieven, percepties en zienswijze op problemen en oplossingen. De professional heeft te maken met de wereld van de initiatiefnemers met burgers en buurtbewoners, de inhoudelijke wereld van ontwerpers, technici en andere experts en de wereld van het beleid met regels, procedures en wetgeving.

4.6.2 Samenwerkingsvoorwaarden

De voorwaarden voor de samenwerking bij burgerparticipatie krijgen een plek in het procesontwerp. Het gaat om openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed die in het ontwerp gestalte krijgen. In de casus zien we dat de vier voorwaarden een belangrijke bijdrage leveren aan het goed verlopen van de samenwerking.

Daarnaast blijkt uit de casus dat de voorwaarden organisatie (1), mindset (2), unaniem advies (3), experts (4), experimenteren (5), werkafspraken (6) en procesontwerp (7) eveneens een significante bijdrage leveren aan het goed verlopen van de samenwerking. De aanvullende voorwaarden worden hieronder toegelicht:

1. **Organisatie;** bij burgerparticipatie bestaan de betrokken partijen voornamelijk uit georganiseerde belanghebbende maatschappelijke organisaties. Georganiseerde maatschappelijke partijen vertegenwoordigen een breder belang dan individuele burgers. De organisaties hebben vaak een grote achterban en daarmee een groter en breder bereik in de vertegenwoordiging van belangen. Ze dienen een breder belang door deel te nemen aan een samenwerking. Het belang van een burger beperkt zich vaak tot het eigen belang. Daar is niets mis mee, maar het is een lastig uitgangspunt om deel te nemen aan een samenwerking. Voor het tot stand brengen van een samenwerking moeten partijen geven en nemen. Deze ruimte is belangrijk om te komen tot consensus. Verschillende individuele belangen geven te weinig ruimte om te werken naar een gezamenlijke oplossing.
2. **Mindset;** een goede mindset van deelnemende partijen is een cruciale voorwaarde om een samenwerking tussen partijen met de initiatiefnemer tot stand te brengen. Partijen met de juiste mindset houden rekening met percepties van andere partijen, ze handelen vanuit een groter en breder belang en dienen daarmee indirect het eigen belang. De open houding moet zorgen dat bijvoorbeeld het beleid van de gemeente of de kennis van een experts voldoende ruimte krijgt in het proces. Deze twee aspecten zorgen voor een goed samenwerkingsresultaat.
3. **Unaniem advies;** bij burgerparticipatie met een adviserende rol voor burgers is het streven om tot een unaniem en kwalitatief hoogwaardig advies te komen. Voor een unaniem advies moeten alle deelnemers aan de bijeenkomsten het eens zijn met het resultaat. Zonder een unaniem advies bestaat de mogelijkheid dat partijen hun invloed op de besluitvorming verliezen. De kans dat partijen geen invloed meer hebben geeft ruimte voor consensus. Een unaniem advies met een goede kwaliteit geeft de raad geen excuus om het advies te negeren of er een eigen invulling aan te geven.
4. **Experts;** het betrekken van experts bij de samenwerking moet zorgen voor de inhoudelijk kwaliteit van het resultaat. De betrokken partijen missen vaak de expertise die nodig is om een goede invulling te geven aan een kwalitatief goed resultaat. Een advies dat onvoldoende kwaliteit bezit, krijgt geen steun van het ambtelijke apparaat. Zonder de steun van het ambtelijk apparaat neemt de bestuurder het advies niet over in het raadsvoorstel.
5. **Experimenteren;** het experimenteren met en het realiseren van mogelijke oplossingen leidt tot enthousiasme en commitment voor het proces. Het draagt ook bij aan de kwaliteit van het procesresultaat. Deelnemers aan het proces zien hun invloed gestalte krijgen. Ze krijgen het gevoel dat ze serieus genomen worden, wat voor het proces commitment oplevert. Dit geldt ook voor het realiseren van kleine projecten. Volgens deelnemers krijgt het uiteindelijke advies een kwaliteitsimpuls. Respondenten geven ook aan erg veel energie te krijgen om een concreet en tastbaar resultaat te zien.
6. **Werkafspraken;** aan het begin van een samenwerking maakt de professional met betrokken partijen werkafspraken. De werkafspraken zorgen voor een veilige omgeving binnen de deelnemersbijeenkomsten, wat de deelnemers in staat stelt om een goede invulling te kunnen geven aan hun rol. De afspraken gaan over omgangsvormen, het delen van informatie en wederzijdse

verwachtingen. Regels omtrent gedrag en omgang zijn nodig voor orde. Een onderdeel daarvan is het niet mogen delen, zonder wederzijdse goedkeuring, van informatie over de bijeenkomsten en andere deelnemers. Een ander onderdeel van de regels vormen de wederzijdse verwachtingen. Het gaat hier om wat de professional verwacht van de deelnemers, maar ook wat deelnemers van de professional en initiatiefnemer mogen verwachten. De professional geeft voor aanvang van de bijeenkomsten aan wat de te verwachten tijdsbelasting is voor de deelnemers.

7. **Procesontwerp;** een procesontwerp heeft geen toegevoegde waarde bij overheidsparticipatie en enkelvoudige samenwerkingen. Het procesontwerp kan zelfs negatieve gevolgen hebben voor de samenwerking. Het ontwerp geeft te veel sturing aan het proces, terwijl er behoefte kan zijn om los te laten. De initiatiefnemer moet de leiding nemen en de overheid moet zich hierop aanpassen en responsief zijn.

4.6.3 Projectbenadering en projectmanagement, procesbenadering en procesmanagement

In de theorie ligt de nadruk van project- en procesmanagement op het groepsproces met georganiseerde partijen met een grote toerusting en de inzet van middelen. In de praktijk zien we toepassingen van de theorie bij burger- en overheidsparticipatie. We zien de theorie in de volgende onderdelen toegepast worden:

- Burgerparticipatie
- Organisatie bijeenkomsten
- Procesmatige interventie

Burgerparticipatie; de professional geeft een projectmatige invulling aan de burgerparticipatie en gebruikt projectmanagement om sturing te geven aan de samenwerking. De professional kiest bij burgerparticipatie voor een projectbenadering om voortgang te boeken en voor helderheid te zorgen. Maar hij doet dit ook omdat de initiatiefnemers goed weten welk resultaat ze willen bereiken. Voor aanvang van het proces en de bijeenkomsten staat de oplossingsrichting en inhoud van het advies nog niet vast, maar de kaders om tot een oplossing te komen liggen wel vast. De kaders geven richting aan de samenwerking. Vooraf bepaalt de initiatiefnemer met de professional de onderwerpen, het doel, probleemstelling, werkgrens, organisatie, informatie en inhoud.

Organisatie bijeenkomsten; de professional geeft aan de serie bijeenkomsten voor burgerparticipatie een projectmatige invulling. Hij creëert van de bijeenkomsten een soort gesloten systeem waarbinnen de samenwerking tot stand komt. Een gesloten systeem heeft verschillende voordelen voor de samenwerking. Met het creëren van een gesloten systeem ontstaat er een constante samenstelling van deelnemers. De bijeenkomsten krijgen vooraf doelen, resultaten en kaders mee.

Procesmatige interventie; een samenwerking kan stranden met een projectmatige invulling en opzet als de doelen, resultaten en kaders niet toereikend zijn. Een procesmatige interventie kan nodig zijn om de samenwerking te stroomlijnen. Dit houdt in dat de professional inhoudelijke keuzes omzet naar procesmatige stappen. Doordat partijen invloed krijgen in het bepalen van onderwerpen en andere kaders kunnen ze beter hun belangen vertegenwoordigen. Het participatieproces krijgt de openheid om de kaders van de samenwerking anders in te richten.

5 ANTWOORDEN EN HANDREIKINGEN

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen. Daarnaast geeft dit hoofdstuk de handreikingen die de professional kunnen helpen in praktijksituaties.

5.1 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van het literatuuronderzoek wat is beschreven in het theoretisch kader en de bevindingen uit het casusonderzoek. In bijlage 2 zijn de bevindingen uit de praktijk gespiegeld aan de theorie. De beantwoording van de onderzoeksvragen is een samenvatting van de bevindingen uit zowel theorie als praktijk.

De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn de verschillen tussen een overheidsinitiatief en burgerinitiatief?
2. Hoe ziet de organisatie en het procesontwerp er bij burgerparticipatie uit en hoe ziet het ontwerp eruit bij overheidsparticipatie?
3. Welke ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden liggen ten grondslag aan de samenwerkingen?
4. Wat zijn de verschillen tussen belanghebbenden die zich georganiseerd hebben en belanghebbenden die zich niet georganiseerd hebben?
5. Wat zijn de gevolgen en hoe ziet de organisatie en procesontwerp van het initiatief er uit als partijen georganiseerd zijn?
6. Wat zijn de gevolgen voor het proces als actoren bezittingen hebben?
7. Wat zijn succes- en faalfactoren voor het behalen van doelstellingen?

1. Wat zijn de verschillen tussen een overheidsinitiatief en burgerinitiatief?

Het verschil tussen een overheids- en burgerinitiatief bestaat voornamelijk uit de mate waarin er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat voor het realiseren van ambities. Een overheid beschikt over een grote toerusting als netwerken, kennis en geld. De motieven van de overheid zorgen dat er toch een vorm van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. Zoals blijkt uit de casus is direct ook de grote valkuil voor een overheid, omdat de motieven zoals bijvoorbeeld het creëren van draagvlak, een fragiele basis zijn voor samenwerking. Het motief kan gemakkelijk aan de kant worden geschoven gedurende het proces. Hetzelfde geldt voor andere grote partijen als projectontwikkelaars met een grote toerusting. De samenwerking is gebaseerd om een motief en ontstaat niet uit noodzaak.

Een burgerinitiatief heeft al snel de behoefte om een samenwerking aan te gaan. Een initiatiefnemer gaat samenwerken met partijen die beschikken over een bepaalde toerusting waar een gebrek aan is. Naar mate de ambitie toeneemt, neemt ook de wederzijdse afhankelijkheid toe. Er heerst al snel een te kort aan toerusting om de ambities te kunnen realiseren. Bij burgerinitiatieven bestaat snel de behoefte om samen te werken uit noodzaak en niet vanuit een motief. Deze situatie zorgt ervoor dat een burger in een minder gunstige positie staat ten opzichte van grotere partijen als een overheid.

Om de bovengenoemde reden moet de overheid zijn rol aanpassen. De overheid moet rekening houden met de manier waarop ze sturing geeft en moet rekening houden met de behoefte, ambities en toerusting van partijen. Bij het betrekken van belanghebbende partijen gaat het niet om wie het initiatief neemt. Het gaat om een aantal mechanismen achter het initiatief. Burgers, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en de overheid kunnen allemaal het initiatief nemen voor de ontwikkeling van maatschappelijke waarde en daarbij andere partijen betrekken om op te komen voor de belangen of vanwege de inzet van middelen.

2. Hoe ziet de organisatie en het procesontwerp er bij burgerparticipatie uit en hoe ziet het ontwerp eruit bij overheidsparticipatie?

Een groepsproces met een besluitvorming heeft een procesontwerp met een bijpassende organisatie van het proces nodig. De complexiteit en dynamiek om een samenwerking tussen meerdere partijen tot stand te brengen, bepalen het procesontwerp. Een samenwerking tussen twee partijen heeft geen procesontwerp nodig. Het groepsproces waarbij meerdere partijen met verschillende belangen betrokken zijn, is vele malen gecompliceerder dan een samenwerking tussen twee partijen, wat een procesontwerp nodig maakt. Het maakt

daarbij niet uit of het gaat op om overheid- of burgerparticipatie. Uit het expertonderzoek komt naar voren dat een procesontwerp in het geval van een burgerinitiatief zelfs contraproductief kan zijn.

Bij zowel burger- als overheidsparticipatie wordt aan het ontwerp van de bijeenkomsten de benodigde structuur gegeven, waarbij gebruikt gemaakt kan worden van het BOB-model. De professional kan de onderdelen uit het ACTIE-model gebruiken bij de invulling en tijdens het proces, hoewel dit in de casus niet bewust gebruikt lijkt te worden. De ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden voor samenwerking uit de volgende paragraaf zorgen voor de invulling aan de organisatie.

3. Welke ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden liggen ten grondslag aan de samenwerkingen?

Het onderstaande overzicht laat de ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden zien die ten grondslag liggen aan een samenwerking. Per onderdeel geeft het overzicht aan wat de invloed is op de samenwerkingen tussen initiatiefnemers en betrokken partijen.

Principes, kenmerken en randvoorwaarden	Invloed	Toelichting
Sturingsmechanisme van de overheid	Zeer groot; in alle samenwerkingsvormen komt dit aspect naar voren.	Het sturingsmechanisme van een overheid heeft een grote invloed op de samenwerking. De overheid moet de manier van aansturen aanpassen op de manier waarop ze een samenwerking wil aangaan. Er ontstaat een conflict als niet de juiste sturingsmechanisme wordt gehanteerd.
Sleutelfiguren en netwerken	Groot; in alle vormen van samenwerkingen komt dit aspect naar voren.	Een goede invulling van de sleutelfiguren en netwerken is noodzakelijk voor een positief verloop van een samenwerking. De theorie komt terug binnen verschillende andere concepten terug. Er zijn verbinders van de netwerken nodig om voldoende draagvlak te creëren.
Behoeften; basismodel burgerbetrokkenheid	Groot; in alle vormen van samenwerkingen komt dit aspect naar voren.	De mechanismen van het model - ambitie en toerusting - geven veel inzicht in de behoefte van betrokken partijen. Het inzicht is toepasbaar op de rol en de manier van sturen of loslaten. Het vinden van de juiste balans is van belang.
Samenwerkingsvoorwaarden burgerparticipatie; openheid, gelijkwaardigheid, debat, invloed	Groot	De samenwerkingsvoorwaarden komen naar voren bij alle goed lopende burgerparticipatieprojecten. De voorwaarden hebben tevens grote toepassingsmogelijkheden buiten burgerparticipatieprojecten.
Samenwerkingsvoorwaarden overheidsparticipatie; loslaten en sturen, ruggensteun, eigenaarschap, serieus nemen, informatie uitwisseling, focus	Redelijk groot	De samenwerkingsvoorwaarden hebben een redelijk grote invloed. De voorwaarden worden vaak onbewust toegepast, ze zijn vaak inherent aan andere voorwaarden. Bij bewustwording van deze voorwaarden kunnen ze het verschil maken tussen het stroomlijnen en het vastlopen van een samenwerking.
Argumenten burgers	Beperkt; vooral van invloed bij burgerparticipatie	Het belangrijkste argument voor burgers is over het algemeen het verkrijgen van invloed. Invloed vormt onderdeel van een samenwerking. Bij burgerinitiatief is er meer sprake van ambities.
Motieven overheid	Beperkt; vooral van invloed bij burgerparticipatie	Een motief kan zorgen voor wederzijdse afhankelijkheid. Vooral bij burgerparticipatie is het van belang dat dit motief niet verwatert.

4. Wat zijn de verschillen tussen belanghebbenden die zich georganiseerd hebben en belanghebbenden die zich niet georganiseerd hebben?

Op basis van samenstelling, belang, betrokkenheid, toerusting, professionaliteit, autorisatie en consensus worden de verschillen in beeld gebracht. De verschillen tussen wel of niet georganiseerde belanghebbenden staan samengevat in het onderstaande overzicht.

Belanghebbenden georganiseerd			
	Niet	Wel	Toelichting
Samenstelling	Individu	Groep	Belanghebbenden kunnen zich organiseren in een groep bestaande uit meerdere personen.
Belang	Eigen	Breder	Een individu werkt vanuit eigenbelang. Georganiseerde belanghebbenden hebben een missie vanuit een intrinsieke motivatie en behartigen het belang van meerdere belanghebbenden. De organisatie richt zich op het bereiken van doelen van de gehele groep op basis van de missie.
Betrokkenheid	Direct	Indirect	Een niet georganiseerde belanghebbende is over het algemeen direct betrokken bij het initiatief. Een belangenorganisatie komt op vanuit een breder belang en doet dit voor een grotere groep belanghebbenden, er is minder sprake van persoonlijk belang. De achterban is hierbij indirect betrokken bij het initiatief.
Toerusting	Beperkt	Groot	Een individu heeft een beperkte toerusting. De toerusting neemt toe naar mate partijen georganiseerd zijn en in aantal individuen toeneemt. Een partij met een grote toerusting is interessant voor de initiatiefnemer. De wederzijdse afhankelijkheid neemt in de samenwerking toe met een grote toerusting. Een toerusting bestaat uit verschillende middelen zoals kennis, aanzien, netwerk en budget.
Professionaliteit	Beperkt	Neemt toe	De professionaliteit van belanghebbenden neemt toe naar mate het organiseren toe neemt.
Autorisatie	Handels-bekwaam	Achterban	Een niet georganiseerde belanghebbend handelt vanuit zichzelf en hoeft beperkt rekening te houden met anderen. Een afgevaardigde van georganiseerde belanghebbenden heeft rekening te houden met een achterban en is niet altijd geautoriseerd om beslissingen te nemen. Het heeft voordelen voor het proces als de afgevaardigde onderdeel is van de strategische top van de organisatie.
Consensus	Moeizaam	Sneller	Het proces bereikt sneller een consensus als betrokken partijen georganiseerd zijn. Dit heeft te maken met het belang, betrokkenheid en toerusting. Georganiseerde partijen worden niet direct geraakt in het persoonlijke belang, hebben een groter afstand tot het belang en beschikken over middelen om te onderhandelen.

5. Wat zijn de gevolgen en hoe ziet de organisatie en procesontwerp van het initiatief er uit als partijen georganiseerd zijn?

Georganiseerde partijen hebben over het algemeen een grotere toerusting, professionaliteit en in meer of mindere mate een missie met kernwaarden. Dit zorgt dat partijen procesmatige afspraken willen maken over de projectmatige kaders van de inhoudelijke samenwerking. Partijen hebben behoefte om eerst te werken aan het tot stand komen van een samenwerking, voordat ze gaan werken aan inhoudelijke zaken. De partijen werken aan het bepalen van de kaders van de samenwerking over zowel het projectmatige als het inhoudelijke deel. Dit wordt vorm gegeven op basis van een projectbenadering of op basis van een procesbenadering. In onderstaande tabel zijn de kenmerken van een projectbenadering en een procesbenadering beschreven en vervolgens de kenmerken van projectmanagement versus procesmanagement.

Kenmerken van project- en procesbenadering				
Projectbenadering			Procesbenadering	
		toelichting		toelichting
Input	Factoren en inhoud	De input van het proces is inhoudelijk en bestaat uit feiten.	Actoren en proces	De input van het proces is actor en proces gericht.
Inhoud	Informatie	Over de inhoud is veel bekend.	Relaties tussen actoren	De inhoud is ondergeschikt in het proces. De relatie en samenwerking bepalen het proces.
Resultaat	Goed-fout	Het resultaat voldoet aan het doel en de vooraf gestelde kaders.	Winst-verlies	In de relatie houden partijen rekening met winst of verlies bij de belangenbehartiging.
Agenda	One-issue	De agenda is door de initiatiefnemer bepaald en bevat één onderwerp.	Multi-issue	De agenda van het proces bevat meerdere onderwerpen waarover wordt onderhandeld.
Projectmanagement			Procesmanagement	
Probleemstelling	Er is een probleem bekend en stabiel.		Probleemstelling niet gedefinieerd. Er is een probleemperceptie.	
Doelstelling	Doel is vastgesteld en bepaalt richting en koers.		Doelstelling is gerelateerd aan partijen en kan veranderen: een vast omschreven doel blokkeert creativiteit.	
Oplossing	Er is een oplossing bekend en stabiel.		Meerdere oplossingen en percepties.	
Randvoorwaarden	Kaders zijn helder.		Kaders onduidelijk.	
Structureren	Ontrafelen maakt oplossing van afzonderlijke problemen mogelijk.		Verbreiding/verbinding maakt koppeling mogelijk met onvermoede winstkansen.	
Organisatie	Helder, voor een langere periode en éénduidig.		Georganiseerd op basis van tijdsduur.	
Informatie	Geobjectiveerd, robuust analyseerbaar.		Partijgebonden, onderhandelbaar, subjectief.	
Inhoud	Inhoud is bekend.		Inhoud is onzeker en kan ombuigen naar procesvoorwaarden.	
Besluit	Besluit volgt voorafgaande, geeft richting aan de uitvoering en legt de onderhandelingen vast. Lineair en gestructureerd.		Besluit is momentopname, opent nieuwe ronde: explicitering besluit maakt kwetsbaar en leidt tot verzet: ruimte openhouden.	
Uitvoeren	Cyclus is afgesloten: terugkoppeling met besluit. De deadline is de prikkel voor prestatie.		Nieuwe ronde, nieuwe kansen: besluit en doelstelling mogen opnieuw omschreven worden. Deadline verzwakt onderhandelingspositie	

6. Wat zijn de gevolgen voor het proces als actoren bezittingen hebben?

De actoren met een toerusting hebben middelen die ze inzetten voor het realiseren van maatschappelijke waarde. Tijdens het realiseren van de maatschappelijke waarde moeten actoren in staat worden gesteld om ambities te realiseren en om risico's te kunnen beheersen. De samenwerkingsvoorwaarden openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud dragen hieraan bij. Het beheersen van risico's geeft grip om het verlies van eigen middelen te voorkomen. Het realiseren van ambities en het beheersen van risico's maakt het voor betrokken actoren mogelijk om betrokken te blijven. De voorwaarden wederzijdse afhankelijkheid en het besef afhankelijk van elkaar te zijn, zijn cruciaal bij het inzetten van bezittingen.

7. Wat zijn succes- en faalfactoren voor het behalen van doelstellingen?

In hoofdstuk 4 zijn per casus succes- en faalfactoren vastgesteld. In de vergelijking van de casus in paragraaf 4.5 zijn deze factoren vanuit een algemeen oogpunt bekeken. Aan de hand van deze succes- en faalfactoren zijn handreikingen opgesteld die gebruikt kunnen worden voor het stroomlijnen van de samenwerking tussen een initiatiefnemer en betrokken partijen. De handreikingen worden beschreven in paragraaf 5.2.

5.2 HANDREIKINGEN

Op basis van het literatuur onderzoek en de bevindingen uit het casusonderzoek zijn onderstaande handreikingen opgesteld. De handreikingen zijn opgesplitst in algemene handreikingen en enkele specifieke handreikingen voor burgerparticipatie en overheidsparticipatie.

Algemene handreikingen:

- De professional moet de juiste eigenschappen en vaardigheden ontplooiën om samenwerking te stimuleren.

De rol van de professional, die het procesontwerp maakt, de bijeenkomsten leidt en het advies opstelt, is cruciaal voor het slagen van een project. Belangrijke eigenschappen en vaardigheden zijn onder andere: het geheel overzien vanuit helicopterview, adaptief en responsief zijn, het kunnen creëren van de juiste mindset bij betrokken partijen, omgevingsbewust zijn en kunnen functioneren als schakel tussen partijen. Communicatie is hierbij essentieel.

- Stel een specifieke trekker en verbinders aan binnen het project.

Het aanstellen van de specifieke trekker van een initiatief zorgt ervoor dat diegene de verantwoordelijkheid heeft om het initiatief tot een resultaat te brengen. Door aparte verbinders voor het formele en informele netwerk aan te stellen, wordt draagvlak in beide netwerken gewaarborgd.

- Houd rekening met kaders en doe aan verwachtingsmanagement.

Verwachtingsmanagement is een essentiële stap in een samenwerkingstraject. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de verwachtingen van alle partijen reëel zijn, passen binnen het vigerend beleid en dat invloed van betrokken partijen niet tijdens het proces wordt verminderd. Het uitvragen van verwachtingen, verstrekken van informatie en stellen van kaders kan hierbij helpen. Vooral bij burgerparticipatie en burgerinitiatieven is dit essentieel.

- Zorg voor structuur binnen de bijeenkomsten.

Het structuur geven aan de bijeenkomsten zorgt ervoor dat deelnemers inzichten krijgen, begeleid worden in het nemen van beslissingen en de juiste stappen volgen om tot een advies te komen. Dit kan gedaan worden aan de hand van het BOB-model (Beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming).

- Zorg voor balans in uitdaging en toerusting van betrokken partijen (basismodel burgerbetrokkenheid).

Partijen kunnen afhaken als er geen balans is tussen de uitdaging en de toerusting van de partijen. Hierbij is het van belang te onderzoeken wat de toerusting van de betrokken partijen is en waar ondersteuning gewenst is. Daarnaast is ook hier verwachtingsmanagement van belang. Als betrokkenen van tevoren geïnformeerd worden over wat er van hen verwacht wordt, bijvoorbeeld qua tijdsinvestering, kan hierop geanticipeerd worden. Dit is van toepassing op burgers, maar geldt ook voor alle andere betrokken partijen.

- Denk buiten de gebaande paden voor extra betrokkenheid bij het project.

Originele ideeën kunnen zorgen voor extra betrokkenheid bij en draagvlak voor een project. Wat hierbij van toepassing kan zijn verschilt per situatie en project. Gedacht kan worden aan democratisering van het initiatief, het inzetten van social media of gedurende het project experimenteren met mogelijke oplossingen. Hiermee kunnen het enthousiasme en commitment van betrokken partijen vergroot worden.

Handreikingen voor burgerparticipatie:

- Zorg voor de juiste motieven en voorwaarden voor samenwerking.

Burgerparticipatie valt of staat met de motieven die de overheid heeft om burgers te betrekken. De motieven van de overheid moeten voldoende zijn om een bepaalde mate van wederzijdse afhankelijkheid te creëren. Als er een fragiele basis is voor de samenwerking, waarbij het voor de overheid bijvoorbeeld alleen gaat om het creëren van draagvlak bij burgers, is het van belang dat deze motieven tijdens het proces niet uit het oog verloren worden.

- Stimuleer burgers om zich te organiseren.

Werken met belangenorganisaties heeft veel voordelen ten opzichte van het werken met individuele burgers. Bij burgerparticipatie is het belangrijk om ervoor te zorgen dat burgers zich organiseren om de samenwerking te versoepelen en de kans op een succesvol project te verhogen.

- Geef burgers voldoende invloed.

Om ervoor te zorgen dat burgers betrokken raken en blijven bij een project, is het van belang om de burger voldoende invloed te geven, bijvoorbeeld door de burger een adviserende rol te geven. Door in samenwerking met de burgers te streven naar een unaniem advies, is de kans het grootst dat het advies onveranderd aangenomen wordt. Dit zorgt een succesvolle samenwerking en tevredenheid bij de burgers.

- Laat een parallel proces lopen binnen de ambtelijke organisatie.

Bij projecten met burgerparticipatie is het van belang om de ambtelijke organisatie gelijktijdig te betrekken in een parallel proces. Dit zorgt voor voldoende draagvlak binnen de ambtelijke organisatie en zorgt er tevens voor dat beide processen inhoudelijk goed op elkaar afgestemd kunnen worden, zodat er geen onoverbrugbare verschillen ontstaan tussen de adviezen/wensen van de burgers en de mogelijkheden binnen het beleid.

Handreikingen voor overheidsparticipatie:

- Pas het overheidsbeleid zodanig aan dat het voldoende flexibel is om burgerinitiatieven te faciliteren.

Veel burgerinitiatieven lopen stuk op het vigerend beleid van de overheid. Hierin zijn zoveel dingen vastgelegd en bepaald, dat er geen flexibiliteit is om goed met initiatieven van burgers om te kunnen gaan. Daarnaast is er goede begeleiding van de burgers nodig om ervoor te zorgen dat de plannen die gemaakt worden te realiseren zijn binnen het beleid.

- Zet voorwaarden voor samenwerking met overheidsparticipatie doelbewust in.

De voorwaarden voor de samenwerking bij overheidsparticipatie bestaan uit loslaten en sturen, ruggensteun, eigenaarschap, serieus nemen, informatie uitwisseling en focus. In de praktijk blijkt dat deze voorwaarden niet doelbewust ingezet worden. Het doelbewust inzetten van deze voorwaarden kan ervoor zorgen dat de resultaten van een project, ongeacht de uitkomst, als positief worden ervaren door de initiatiefnemers.

- Schakel binnen een proces met overheidsparticipatie tussen stimuleren, faciliteren en co-creatie.

De behoefte van partijen bepaalt de rol van de overheid. Belangrijk is om voldoende aandacht te hebben voor de behoeften en daarop in te spelen. Er moet voor gewaakt worden om niet te veel te faciliteren, hierdoor kan het initiatief onbedoeld worden overgenomen door de overheid.

- Institutionaliseren in projecten met grote marktpartijen met eigen middelen.

Bij projecten waarin meerdere grote marktpartijen met eigen middelen betrokken zijn, kan het interessant zijn om deze partijen samen te brengen in een eenvoudige organisatie, waar de overheid ook deel van uit maakt. Door deze krachten te bundelen ontstaan een krachtige organisatie, die zowel de overheid als de marktpartijen vertegenwoordigd. Op deze manier worden alle belangen gelijkwaardig vertegenwoordigd.

6 DISCUSSIE EN CONCLUSIE

In de discussie wordt ingegaan op de methodiek van het onderzoek en op de inhoud. Dit hoofdstuk eindigt met conclusies en aanbevelingen.

6.1 DISCUSSIE

De discussie bestaat uit een reflectie op de methode van het onderzoek. Daarna volgt een inhoudelijke reflectie op het onderzoek.

6.1.1 Reflectie onderzoeksmethode

Het onderzoek is opgebouwd uit een literatuurstudie en kwalitatief empirisch onderzoek, bestaande uit een combinatie van casusonderzoek en expertonderzoek. De casus gaan over de verschillende vormen van participatie, waarbij drie casus gaan over burgerparticipatie, drie casus over overheidsparticipatie en één casus bevat een gemengde vorm van participatie. Actoren van de casus zijn geïnterviewd om de theorieën empirisch te toetsen en casus specifieke factoren te analyseren. De casus hebben breed spectrum van gegevens opgeleverd.

Type casus

Mijn stelling is dat een mengvorm van goed en slecht verlopen participatietrajecten betere onderzoeksresultaten kan opleveren, dan wanneer er alleen met éénzijdige (bv. goed verlopen) casus wordt gewerkt, wat slechts één type beeld op levert. Voor het onderzoek is het interessant om de succes- en faalfactoren aan elkaar te kunnen toetsen. Bij de projecten met burgerparticipatie ligt de tendens wellicht iets te veel op de positief verlopen casus en bij de projecten met overheidsparticipatie op een minder goed verloop van de casus. Echter in beide gevallen is er een oneven aantal casus geanalyseerd, wat altijd een disbalans geeft is positieve of negatieve afloop. Je zou als onderzoeker de afweging kunnen maken om een evenwicht te zoeken in succesvolle en minder succesvolle projecten. Voor aanvang van het onderzoek zou dan het aantal en type casus niet bepaald moeten zijn, maar het verloop van het onderzoek moet bepalen of de gegevens afdoende zijn.

Over het geheel genomen is er binnen de zeven casus die geanalyseerd zijn, een redelijk goed evenwicht tussen succesvolle en minder succesvolle casus.

Expertonderzoek

Het expertonderzoek heeft een bijzondere verrijking en aanvulling opgeleverd. De interviews met de experts hebben als laatst plaatsgevonden. In combinatie met goed geïnformeerde experts heeft deze opzet ervoor gezorgd dat de onderzoeksgegevens een extra diepgang geven aan de resultaten. De experts zijn ten opzichte van andere professionals uit de casus beter op de hoogte van de voor het onderzoek gebruikte theorieën. Dit zorgt ervoor dat er tijdens het interview meer diepgang ontstaat in vergelijking tot professionals die hun inbreng geven op basis van praktijkervaring.

Diversiteit aan respondenten

Het interviewen van verschillende soorten respondenten levert rijkere onderzoeksgegevens op dan alleen het interviewen van één type respondent. Met het interviewen van verschillende soorten respondenten krijgt een onderzoeker verschillende van perspectieven van de casus. Iedere type respondent levert een eigen bijdrage aan het onderzoek.

Interviewen van deelnemers aan een participatieproject

Het interviewen van deelnemers geeft interessante algemene perspectieven op de casus. Alle deelnemers aan de participatieprojecten hebben de participatiebijeenkomsten op een eigen manier beleefd en ervaren. Bij de deelnemers ligt het accent op emotie, de interviews geven een goed inhoudelijk en algemeen beeld van wat het proces met hen als persoon doet. In relatie tot de theorie is er wel een wat snellere verzadiging van de onderzoeksgegevens. Het levert interessante gezichtspunten op waarom bepaalde projecten wel of niet als succesvol worden ervaren.

Interviewen van professionals

Uit de interviews met professionals blijkt dat de professional voornamelijk vanuit de eigen praktijkervaring werkt. Onder de respondenten zitten deelnemers die op regelmatige basis deelnemen aan participatietrajecten. Je merkt bij dergelijke respondenten dat ze veel ervaring hiermee hebben. De verwachting was dat praktijkervaring van professionals dichter bij de theorie zou staan dan de emoties van belanghebbenden. Wat betreft het toetsen van de theorie aan de praktijk levert dit echt niet direct ook meer diepgang op ten opzichte van de interviews met deelnemers.

Verschillen tussen professionals

Voor de vergelijking tussen theorie en praktijk in het onderzoek helpt het als de professionals op de hoogte zijn van de theorie. Gedurende de interviews komt naar voren dat de professionals die theoretische kennis hebben dit ook toepassen in hun werkzaamheden. Professionals die een combinatie kunnen geven van werkervaring en kennis van de theorie leveren voor het onderzoek interessante gegevens op.

6.1.2 Reflectie op de inhoud

De discussie over de inhoud bestaat uit een reflectie op de toepasbaarheid van de theorieën uit het theoretisch kader en een reflectie op de handreikingen.

Bevestiging van de toepasbaarheid

Bij een heel aantal theorieën, zoals de samenwerkingsvoorwaarden, de rollen van de overheid, sleutelfiguren en netwerken, motieven en argumenten en de kenmerken van een burger- en overheidsinitiatieven hebben we een bevestiging gekregen dat de theorie een toepassing kent in de praktijk. Dit levert vaak bevestiging op dat de theorie het gewenste effect heeft of een indirecte bevestiging dat onderdelen van theorie worden toegepast in de praktijk. Enerzijds blijken bepaalde theorieën breder toepasbaar te zijn dan waarvoor het is bedacht, andere theorieën blijken in de praktijk lastig toepasbaar. Zo kennen bijvoorbeeld de toepassingsmogelijkheden voor de samenwerkingsvoorwaarden voor burgerparticipatie, overheidsparticipatie en de samenwerkingen met partijen met een grote toerusting, een grote overlap in de toepasbaarheid. Wat opvalt bij het analyseren van de casus aan de hand van de theorie, is dat het BOB-model in de praktijk vaak onbewust wordt toegepast om structuur te geven aan bijeenkomsten. Het ACTIE-model daarentegen lijkt erg theoretisch te zijn en mist de praktische toepassingsmogelijkheden. Opvallend is dat het basismodel burgerbetrokkenheid aan de basis wellicht erg theoretisch is en niet direct toepasbaar in de praktijk, maar het blijkt bij de interpretatie van de onderzoeksgegevens wel degelijk belangrijke invloed te hebben in de praktijk. Dit geeft interessante inzichten, die het verdienen om nader te onderzoeken.

Daarnaast is een intrigerend aspect dat de professionals uit de casus geen gebruik maken van argumenten, motieven en wederzijdse afhankelijkheid voor burgerparticipatie. Dit zou meer ingezet kunnen worden om tot een betere, meer succesvolle samenwerking te komen.

Casus-specifieke factoren

Naast de theoretische factoren zijn er in de casus een aantal factoren die niet in de theorie voorkomen, maar wel belangrijke invloed hebben op participatieprojecten. Een voorbeeld hiervan is de rol en de persoonlijke eigenschappen en vaardigheden die een professional nodig heeft. Eigenschappen en vaardigheden die er voor moeten zorgen dat er een samenwerking tussen overheid en maatschappelijke partijen tot stand komt. Uit de casus komt naar voren dat de persoonlijke eigenschappen en vaardigheden van de professional erg belangrijk zijn voor het slagen van samenwerkingen tussen overheid en burgers.

Daarnaast komt verwachttingsmanagement niet duidelijk naar voren uit de literatuur. Het stellen van de juiste kaders en ervoor zorgen dat de betrokken partijen verwachtingen hebben waar in de praktijk aan kan worden voldaan, blijkt in de casus erg belangrijk voor de commitment en tevredenheid van de betrokken partijen. Uit de casus blijkt dat sommige projecten zich goed lenen voor initiatieven buiten de gebaande paden. Door bijvoorbeeld alle betrokken online mee te laten stemmen in het beslissingsproces of door gedurende het proces te experimenteren met mogelijke oplossingen. Dit kan een boost geven aan het enthousiasme, het commitment en het draagvlak van betrokkenen.

Wat verder uit de casus naar voren komt, is dat het belangrijk is om bij burgerparticipatie projecten, de burgers voldoende invloed te geven. Hierbij blijkt dat het verkrijgen van een unaniem advies een krachtig middel is om ideeën van burgers gerealiseerd te krijgen.

Handreikingen

Aan de hand van de bevindingen uit de casus, in combinatie met de modellen uit het theoretisch kader, zijn interessante inzichten verkregen en aan de hand daarvan zijn handreikingen opgesteld. Hierbij is een onderverdeling gemaakt in algemene handreikingen en meer specifieke handreikingen voor burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij het samenstellen van de handreikingen is getracht om deze zo praktisch mogelijk te formuleren om daarmee de toepasbaarheid ervan te vergroten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de formulering van sommige handreikingen hierdoor misschien enige nuance mist. Daarnaast zijn de handreikingen gebaseerd op 7 casus en een expertonderzoek. Dit is een beperkt aantal casus wat volstaat voor een oriënterend onderzoek naar succes- en faalfactoren van de samenwerking van een initiatiefnemer met betrokken partijen. Een aantal van de handreikingen is gebaseerd op observaties uit een of enkele casus. De algemene toepasbaarheid van deze handreikingen is hiermee niet aangetoond. Dit zou in aanvullend onderzoek verder geanalyseerd moeten worden.

De handreikingen zijn gebaseerd op casus welke betrekking hebben op participatieprojecten in de openbare ruimte. De bevindingen die uit het onderzoek naar voren komen, lijken echter niet specifiek voor projecten in de openbare ruimte. Derhalve is er uit gegaan van een meer algemene toepasbaarheid van de handreikingen en zijn ze daarom ook dusdanig geformuleerd.

6.2 CONCLUSIE

De overheid gaat steeds vaker de samenwerking aan met burgers. Vooral bij projecten in het kader van ruimtelijke ordening en met name de inrichting van de openbare ruimte komen burgerparticipatie en burgerinitiatieven in toenemende mate voor. De samenwerking tussen overheid en burgers verloopt regelmatig moeizaam en gaat vaak gepaard met frustraties. Onduidelijk is waar en waarom het precies misgaat in deze samenwerking. De beschikbare literatuur geeft veel modellen en achtergrondinformatie over burger- en overheidsparticipatie, maar maakt niet duidelijk waarom sommige project succesvol zijn en anderen niet. Middels deze studie hebben we geprobeerd om meer grip te krijgen op de samenwerking tussen overheid en burgers. Uit het casusonderzoek blijkt dat een heel aantal theoretische factoren toepasbaar zijn in de praktijk, maar ook dat hiernaast nog andere factoren spelen die een grote invloed hebben op het verloop van een participatieproject. Aan de hand van deze factoren zijn 14 handreikingen opgesteld als advies aan de professional om de interactie tussen burgers en de overheid beter te stroomlijnen en te komen tot een duurzame samenwerking. Deze handreikingen kunnen worden gezien als de conclusie van het onderzoek. Aangezien de handreikingen gebaseerd zijn op een beperkt aantal casus, is aanvullend onderzoek nodig om deze factoren te valideren.

BIJLAGE LITERATUURLIJST:

- Bekkers, V (2007), *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, uitgeverij Lemma
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven. Burgers en landschap deel 3*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2011). *Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid. Burgers en Landschap deel 5*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2014). *Strategies of citizens' initiatives in the Netherlands: connecting people and institutions*. In: *Critical Policy Studies*.
- De Bruijn, J.A., E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Lemma, Den Haag
- Denters, S.A.H., Tonkens, E.H., Verhoeven I., Bakker J.H.M. (2012) *Burgers maken hun buurt*. Uitgave: Platform 31.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma: Utrecht
- Floor, L., en Salverda, I.E., (2006) *Zelforganisatie in het landelijke gebied, Signalen uit de praktijk*. Wageningen Universiteit en Research Centrum.
- Graaf, L. De (2007), *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvalk in de stad Utrecht, Ueberon, Delft*
- Heijden, J. van der, R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. van Zanten (2011). *Experimenteren met burgerinitiatief. Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Publicatiereeks over burgerparticipatie B-9407.
- Huygen, A., E. van Marissing, H. Boutelier (2012), *Conditie voor zelforganisatie*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Mintzberg H., (2013). *Organisatiestructuren, tweede editie*. Pearson Benelux bv, Amsterdam.
- Overbeek, G., en Salverda, I., 2013. *De energieke overheid*. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI- 13-084.
- Pröpper, Igno, 2009. *De aanpak van interactief beleid, elke situatie is anders* Bussum, Uitgeverij Coutinho
- Raad voor het openbaar bestuur, (2005). *Burgers betrekken: Een handleiding voor burgerparticipatie*
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag.
- Salverda I.E. , Pleijte M. , Van Dam R. (2014), *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Alterra Wageningen UR.

Teisman, G.R., Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Eburon, Delft, 2001.

Vandenabeele, J (2004), Interactief milieubeleid met burgers, Kwartaalschrift economie Jaargang. 1, nr. 2: 263-279

Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: nsob.

Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Den Haag: nsob.

Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. van Twist (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Den Haag: nsob.

Weber, M. (1978). Economy and society. Berkeley & Los Angeles, California, University of California Press.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2012). Vertrouwen in burgers, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Wilson, J.Q. (1989). Bureaucracy: What government agencies do and why they do it. New York, Basic Books.

BIJLAGE 1: MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT EN TRENDS

Het onderzoek vindt plaats binnen een maatschappelijke context. De context bepaalt waarom overheden, burgers, maatschappelijke organisatie en bedrijven op een bepaalde manier met elkaar omgaan en samenwerken. Deze bijlage schetst de maatschappelijke context waarbinnen dit onderzoek plaatst vindt. Met de geschiedenis en ontwikkeling van de overheid als basis. De taken van de overheid zijn veranderd en zo ook de manier waarop de overheid sturing geeft aan de samenleving. De sturing van de overheid blijft zich ontwikkelen om een kloof tussen samenleving en overheid te voorkomen. De overheid ontwikkelt zich in reactie op de manier waarop de samenleving zich ontwikkelt. De samenleving verandert zich van een samenleving die zich hiërarchisch laat aansturen naar een netwerksamenleving. Een netwerksamenleving met andere kenmerken en dynamieken dan een netwerk. Naast de ontwikkeling van de samenleving treedt de overheid terug. De samenleving laat zich minder sturen van bovenaf. De overheid stimuleert om interventie te laten nemen van bottom-up. De overheid is niet meer de enige partij die maatschappelijke waarde creëert.

B1.1 DE GESCHIEDENIS VAN DE OVERHEID

De inrichting van de overheid en het proces van de politiek-bestuurlijke besluitvorming in Nederland is verticaal (hiërarchisch) georganiseerd. Als een soort nachtwakerstaat vond de overheid haar oorsprong in de 19^{de} eeuw. (Kappelhof, 2005). De openbare orde en veiligheid waren de primaire taken met daarnaast het buitenlands beleid en defensie. Later kwamen daar de armenzorg en de jeugdzorg bij. De inrichting van de huidige overheid was vastgelegd in de Grondwet van 1848. Regelmatig was de grondwet gemoderniseerd, maar de basis stamt nog altijd uit 1848. Nijpende situaties en crises leidden nadien tot een vergroting van het takenpakket van de overheid

De ontwikkeling van een centrale overheid werd aanvankelijk geïnitieerd vanuit de hogere klasse van de samenleving (Van der Meer, 2011). Rond de eeuwwisseling (19^e – 20^e eeuw) tekende zich in de samenleving een scherpe scheiding van groepen af, wat leidde tot verzuiling. Er waren religieus geïnspireerde zuilen voor protestanten en katholieken en meer algemene zuilen bestaande uit socialisten en liberalen. Iedere zuil had zijn eigen ideologieën en ideeën over de inmenging van de overheid in de maatschappij. De zuilen waren intern goed georganiseerd, wat zelfregulatie en vertegenwoordiging van een grote groep aanhangers relatief eenvoudig maakte. Het resultaat was een verzuild systeem dat lange tijd dominant is geweest voor onze samenleving.

Maatschappelijke problemen die binnen de eigen zuil niet op te lossen waren werden 'bovenlangs' in de politieke arena uitgevochten. Het contact met achterban verliep via de eigen zuil, waarbij de ideeën en wensen die leefden binnen de samenleving via de zuilen werden gecommuniceerd naar de politiek en daar werden omgezet in beleid. Dit versterkte de positie van het openbaar bestuur als hoeder van het algemeen belang (Blom, 2001). De intensieve samenwerking van de overheid met de verzuilde politieke structuur leidde uiteindelijk tot een wederzijdse afhankelijkheid. Steeds meer raakte de samenleving vertrouwd met een overkoepelend orgaan dat de zaken van bovenaf regelde, zoals onderwijs, sociale zekerheid, zorg en welzijn (Van der Meer, 2011). De uitbreiding van taken leidde – in combinatie met de welvaartsgroei vanaf het midden van de 20^e eeuw – uiteindelijk tot de verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen. Een staat die zorgde voor iedereen, van de wieg tot het graf. De essentiële levensbehoeften waren voor iedereen binnen handbereik, waardoor paradoxaal genoeg de afhankelijkheid van zuilen sterk afnam. De ideologieën werden losgelaten en mensen raakten minder betrokken. Voor de overheid viel daarmee een mechanisme om de relatie met de samenleving in stand te houden weg. Ze stond er nu zelf voor.

De klassieke overheid ontleent de legitimiteit en rechtmatigheid van handelen door primair de aandacht te richten op de grondbeginselen van goed bestuur, rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid. De jonge overheid begon zich in de '50 en '60 uit te bouwen en taken en bevoegdheden naar zich toe te trekken. Al snel zorgde de uitbouw van de taken en bevoegdheden voor de verzorgingsstaat zoals we die kennen. De overheid is hiërarchisch georganiseerd met een duidelijke scheiding tussen politiek en ambtenarij. De ambtenarij houdt zich bezig met de uitvoering van het beleid door zorgvuldig, onpartijdig en integer te handelen. De verhouding met de samenleving is verticaal en krijgt vooral door het handhaven van rechten en plichten van burgers (Weber, 1978 en Wilson 1989).

In de jaren tachtig en negentig verschuift het politieke doel naar behalen van meetbare prestaties. Dit is een verschuiving van klassiek bestuur naar het NPM. De overheid ligt onder vuur vanwege traagheid door de bureaucratie en het uitblijven van resultaten. Het ondermijnt de draagvlak van de politiek bij de samenleving. Om dit te keren draagt de overheid taken over aan de markt. Marktwerving, liberalisering en privatisering moeten de bureaucratie ontwijken en er prestaties tegenover zetten. Het beleid kenmerkt zich door de politiek ambities om te zetten naar managementafspraken met de markt. De ambtenaar moet zich resultaatgericht en klantbewust opstellen. Sturing blijft hiërarchisch, maar typerend zijn het vaststellen van doelen en maken van prestatieafspraken (Van der Steen et al, 2014).

De overheid zoekt in een derde model samenwerking en met formele partners om de eigen doelen te realiseren. De netwerkende overheid draagt niet taken in het publieke domein over naar een marktpartij, maar gaat de samenwerking, alliantie of coproductie aan te gaan met een partij. De overheid zoekt naar meer betrokkenheid van de buitenwereld bij de sturing, maar neemt het initiatief (Van der Steen et al, 2013).

De samenleving kan het initiatief nemen om een vraagstuk op te lossen en de oplossing tot uitvoering te brengen in het publieke domein. De participerende overheid gaat weer een stap verder in de samenwerking met de samenleving dan de netwerkende overheid. De overheid maakt de keuze om deel te nemen aan de ontwikkeling. Voorbeelden van initiatieven uit de samenleving met publieke waarde zijn: zelforganisatie, burgerinitiatief of sociale ondernemers (Van der Steen et al, 2013). De overheid draagt niet de oplossing niet aan, maar zoek naar een manier waarop de burger het vraagstuk beleeft en past de eigen organisatie hierop aan.

B1.2 VAN HIËRARCHIE NAAR NETWERK

Door grote ontwikkelingen ontzuiling individualisering en egalisering, informatie en globalisering heeft de samenleving zich ontwikkeld naar een netwerksamenleving. Dit heeft grote gevolgen voor de manier waarop het openbaar bestuur functioneert en opereert. (Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Ik zal in grote lijnen de ontwikkeling van samenleving toelichten door de ontzuiling (1), de individualisering en egalisering (2), informatietechnologie (3) en de globalisering (4) kort aan te stippen.

1. **Ontzuiling;** decennia lang werd de verbinding tussen de burger en de centrale overheid gevormd door het verzuilde maatschappelijke middenveld. Vergroting van welvaart, sociale zekerheid en welzijn zorgen ervoor dat mensen minder afhankelijk zijn van de zuilen en individualistischer. (Van der Meer, 2011).
2. **Individualisering en egalisering;** de toename van opleidingsniveaus leidde tot kritische burgers, voor wie niets zomaar waar was en ideologieën als iets subjectiefs worden gezien (Lijphart 1990). De individu maakt meer eigenkeuzes met eigen ideeën en standpunten. Samen met de individualisering zorgt dit voor een egalisering van de maatschappij. Het maakt de samenleving platter zonder rangen en standen. Mensen conformeren zich minder snel en zijn ontvankelijk voor zaken die op hiërarchische wijzen worden opgelegd.
3. **Informatietechnologie;** Informatie- en communicatietechnologie zorgen voor horizontalisering van de maatschappij en een grote bijdrage aan de ontwikkeling van de netwerksamenleving. Informatietechnologie stelt iedereen in staat informatie uit te wisselen en tot zich te nemen. Iedereen is in staat in contact te komen met iedereen. Mensen kunnen zich hierdoor makkelijker zelf organiseren. Mensen zijn via social media mondiger geworden doordat contact leggen laagdrempelig is en iedereen is makkelijker zijn mening te verkondigen. (Castells, 2009)
4. **Globalisering;** de informatietechnologie stelt iedere individu, bedrijf en overheid op een makkelijke manier met elkaar te communiceren, samen te werken en handel te drijven. De globalisering is in stroomversnelling geraakt door de informatietechnologie. Tijd, plaats en afstand zijn betrekkelijk door het ontstaan van netwerken. Hiërarchische vormen van sturing is niet minder effectief als alles en iedereen met elkaar verbonden is in een netwerk. (Castells, 2009)

De samenleving liet zich op een hiërarchische manier liet aansturen. De ontwikkeling van de samenleving richting een netwerksamenleving zorgt voor een horizontaal ingerichte samenleving. Een samenleving die zich als een netwerk gedraagt. Het gevolg is dat burgers zich niet meer iets laten opleggen. Interventies van bovenaf hebben een beperkt effect. De kloof groeit hierdoor tussen de verticaal ingerichte overheid en maatschappij (Castells, 2009). De overheid is niet meer de hiërarchische bovengeschiedte partij om de samenleving van top-

down aan te sturen. De ontwikkeling van de netwerksamenleving heeft ervoor gezorgd dat de overheid meer een onderdeel moet uitmaken van de samenleving zonder er boven te staan.

B1.3 OPKOMST VAN DE NETWERKSAMENLEVING

Als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen van individualisering en egalisering ontwikkelt de samenleving zich van een verticaal (hiërarchisch) aangestuurde samenleving naar een horizontaal ingerichte samenleving. Een samenleving die in toenemende mate in staat is zichzelf te organiseren. Deze maatschappelijke ontwikkeling wordt nog eens versterkt door de opkomst van internet als technologische innovatie. De impact van internet strekt zich verder dan alleen de technische voorziening. Internet ontsluit informatie die voorheen niet of nauwelijks toegankelijk was en het stelt de gebruiker in staat snel een contactennetwerk op te bouwen en aan te passen. De technische en relationele mogelijkheden en het laagdrempelige karakter van internet tast oude 'kennis-is-macht'-structuren en autoriteitsposities aan. Daarmee legt het de basis voor een egalitaire, 'democratische', dynamische samenleving: de netwerksamenleving (ROB 2010).

In een netwerksamenleving heeft de kenniseconomie een belangrijke rol; technologie, informatie en toegang tot netwerken zorgen voor een snelle uitwisseling van informatie en kennis (Castells, 2009). Hoewel netwerken al langer bestaan binnen de samenleving, zorgt de technologie voor een versnelling van het ontwikkelingsproces van de netwerksamenleving. Grenzen vervagen en mondialisering gaat sneller dan ooit te voren. Voor iedereen is informatie beschikbaar waar ook ter wereld. Exclusieve toegang tot informatie is er bijna niet meer. Waar kennis voor macht stond is het nu voor bijna iedereen bereikbaar en beschikbaar.

De netwerksamenleving zorgt voor een verdere horizontalere ontwikkeling van de samenleving en een verdere scheefgroei in de verhouding tussen maatschappij en overheid. Bestuurders, politici, adviseurs en andere professionals moeten hun podium delen met anderen uit de samenleving. De voorsprong door opleiding, afkomst en beroep vervaagt. Gezag en invloed wordt verkregen door inzet, kennis, geld of het beheersen van het spel binnen het netwerk met ongeschreven regels (Schuyt, 2006). Door social media kunnen groepen zich makkelijk organiseren. Dit geeft burgers de mogelijkheid om voor zichzelf op te komen en invloed te hebben op hun leefomgeving (Castells, 2009).

De netwerksamenleving is een fenomeen dat zich niet alleen afspeelt binnen bepaalde sectoren. De ontwikkeling bevindt zich op alle fronten binnen de samenleving. Het resultaat voor de overheid is dat een controleerbaar hiërarchisch systeem wordt vervangen door een complex en onvoorspelbaar horizontaal netwerk.

B1.4 KENMERKEN EN DE DYNAMIEK VAN NETWERKEN

Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de verticaal ingerichte overheid en een horizontaal ingerichte samenleving van invloed zijn op de samenwerking tussen overheden en burgers. Overheden, maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers hebben allen één ding gemeen en dat is dat ze te maken hebben met de netwerksamenleving en netwerken in algemene zin. In de samenwerking tussen de overheid en de energieke samenleving moet de professional rekening houden met de kenmerken en dynamische wereld van een netwerk.

De dynamiek van een netwerk ontstaat doordat partijen zich innemen. Dit kan van binnenuit het initiatief gebeuren of van buitenaf. Plan- en/of beleidsvorming beginnen vaak als een project. Het initiatief begint als een soort gesloten systeem dat op zichzelf staat. Door inmenging van actoren en partijen verandert het initiatief in een open systeem en een proces. Door de invloeden van buiten af wijzigen uitgangspunten, problemen en mogelijke oplossingen. Voor een dynamische wereld is een procesbenadering gewenst. Kenmerken als pluriformiteit (1), geslotenheid (2), afhankelijkheid (3) en percepties (4) brengen de dynamiek tot stand. Deze elementen kenmerken een netwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2002).

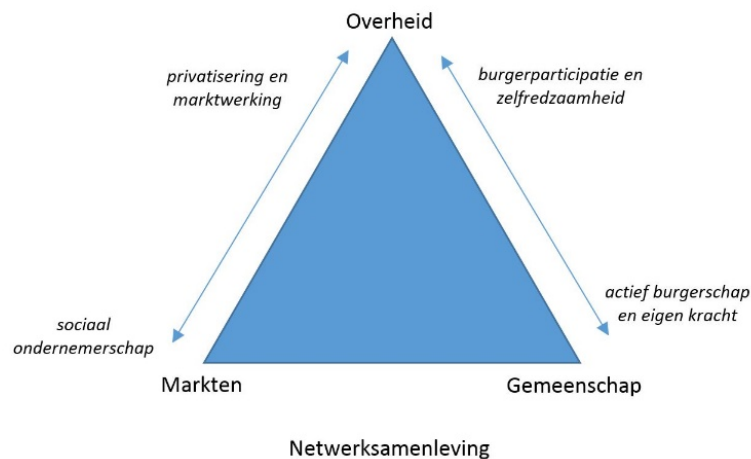
1. Pluriformiteit of variëteit in een netwerk kenmerkt zich door verschillende actoren met onderling grote verschillen. De verschillen bemoeilijken de samenwerking (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2002).
2. De geslotenheid van actoren binnen een netwerk houdt in dat actoren ontvankelijk zijn voor ingrepen van bovenaf. Het opleggen van aanwijzingen, richtlijnen, regels aan een actor door een andere

bovengeschikte actor worden niet geaccepteerd. Het opleggen van een ingreep heeft een beperkte uitwerking in een netwerk en het is onduidelijk hoe ver de invloed van een ingreep reikt. In een netwerk roept hiërarchie op verzet en desinteresse voor een samenwerking. Actoren nemen een contraproductieve houding aan van blokkade, vertragen en wijzigen (Bruijn en Ten Heuvelhof 2002).

3. In een netwerk zijn actoren wederzijds van elkaar afhankelijk. Ze werken samen, maar hebben verschillende belangen. De samenwerking komt tot stand doordat ze afhankelijk zijn van andere partijen om hun belangen te vertegenwoordigen of doelen te realiseren (Bruijn en Ten Heuvelhof 2002).
4. In een netwerk hebben partijen verschillende percepties, opvattingen en veronderstellingen over zaken. Een professional moet rekening houden met verschillen in percepties over de werkelijkheid omtrent problemen die er zijn, doelen, oplossingen en ideeën (Bruijn en Ten Heuvelhof 2002). Percepties zijn gedachten en belevingen in de hoofden van actoren. Het moeilijke van percepties is dat ze incompleet kunnen zijn en inconsistent. Zonder dat de actor het zelf weet. Om hier achter te komen is nodig om in gesprek te gaan en door middel van interview achter de perceptie van een actor te komen. (Koppenjan en Kleijn, 2004)

B1.5 VERHOUDINGEN TOP-DOWN EN BOTTOM-UP

De huidige situatie kenmerkt zich door een terugtrekkende overheid, waardoor de verhoudingen tussen de overheid en de netwerksamenleving verschuiven en we zien dat de overheid meer het initiatief legt bij de gemeenschap. Door de toenemende welvaart stijgen kosten en met de huidige economische situatie hebben overheden minder te besteden. Hierdoor is de verzorgingsstaat al voor een langere tijd financieel onhoudbaar en bouwt de overheid de verzorgingsstaat af. Dit doet de overheid door verantwoordelijkheden bij andere partijen in de maatschappij neer te leggen. Als gevolg hiervan veranderende verhouding tussen netwerksamenleving en overheid. De overheid neemt meer of minder publieke taken op zich. De samenleving reageert hierop en neemt taken van de overheid over (NSOB, 2014).



Bron: (NSOB 2014)

Een terugtrekkende overheid geeft meer ruimte voor collectieve verantwoordelijkheden. Deze situatie zorgt er voor dat de overheid en samenleving wederzijds afhankelijk van elkaar zijn in een complexe netwerkomgeving. Door het initiatief over te laten aan de markt en gemeenschap kiest de overheid automatisch voor een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. Een goede relatie tussen overheid en samenleving wordt extra belangrijk en dwingt de overheid, door deze situatie, om meer in te zetten op een samenwerking gebaseerd op gelijkwaardigheid. Het zal zich daarbij rekenschap moeten geven van het feit dat de overheid in een netwerksamenleving slechts 'een van de partijen' is die er toe doet (Twist e.a. 2010).

Wat we tegelijkertijd zien is dat overheden moeite hebben met het invullen van de veranderde relatie en de rol die ze daarbinnen moet innemen. Bij interactieve processen komt dit onvermogen weleens pijnlijk tot uiting. De overheid schakelt een intermediair in om met interactieve processen een invulling te geven aan de veranderde rollen en de tussen netwerksamenleving en overheden.

BIJLAGE 2: VERGELIJKING EMPIRIE EN THEORIE

Bijlage 2 vergelijkt de theorie en empirie. Het resultaat van de vergelijking zijn de succes- en faalfactoren. We gebruiken bij de vergelijking de resultaten uit de casusbeschrijvingen, paragraaf 4.1 tot en met 4.5. Daarnaast gebruiken we de resultaten van de onderlinge casusvergelijkingen. De opbouw van de vergelijking heeft de volgorde van de onderzoeksvragen en ziet als volgt uit:

1. Verschillen tussen overheidsinitiatief en burgerinitiatief
2. Organisatie en procesontwerp voor een overheid- en burgerparticipatie
3. Ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden voor samenwerking
4. Verschillen tussen georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden
5. Organisatie en procesontwerp georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden
6. Gevolgen voor het proces als verschillende actoren bezittingen hebben

B2.1 VERSCHILLEN TUSSEN OVERHEIDSINITIATIEF EN BURGERINITIATIEF

Hieronder volgt de vergelijking tussen de empirie en theorie om de verschillen tussen overheidsinitiatief en burgerinitiatief inzichtelijk te krijgen. De onderstaande modellen en concepten uit de theorie zijn gebruikt:

- Initiatiefnemer; Initiatiefnemer: overheid en burger.
 - o Kenmerken van een overheidsinitiatief.
 - o Kenmerken van een burgerinitiatief.
- Rollen van de overheid
 - o Burgerparticipatie (regisseren); rol van de burger, bestuursstijl.
 - o Co-creatie; netwerkende overheid, wederzijdse afhankelijkheid, gelijkwaardigheid.
 - o Overheidsparticipatie; participerende overheid, stimuleren, faciliteren.

Initiatiefnemer; overheidsinitiatief en burgerinitiatief	
Theorie	Overheidsinitiatief; Edelenbos beschrijft dat bij burgerparticipatie de overheid partijen betreft bij de planvorming in een zo vroeg mogelijk stadium. (Edelenbos, 2000). Burgerinitiatief; private partijen betrekken belanghebbenden bij de ontwikkeling van plannen. Ze gaan op zoek naar een samenwerking voor financiën, kennis en kunde, draagvlak (politiek en omgeving) en toestemming of goedkeuring van andere partijen. (Floor en Salverda. 2006). De motievenketen laat de motieven van de overheid zien om partijen te betrekken in de planvorming (Edelenbos 2002 en De Graaf, 2007).
Empirie	De empirie laat zien dat het betrekken van partijen later in de planvorming kan gebeuren. Belanghebbende partijen moeten de behoefte hebben om deel te nemen aan een dergelijk proces. Andere partijen als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven betrekken belanghebbenden als er behoefte is om te participeren. Deze partijen hebben, net als de overheid, motieven om partijen te betrekken. We zien in de praktijk dat partijen worden betrokken om de kwaliteit van het plan te verhogen, het vergroten van draagvlak en om budgettaire redenen.
Rollen van de overheid; Burgerparticipatie, rol van de burger, bestuursstijl	
Theorie	Een interactief proces geniet succes bij de manier waarop betrokken partijen invulling geven aan de afgesproken rol en bestuursstijl. De participatieladder faciliteert de rollen van burger bij overheidsinitiatieven (Pröpper, 2009).
Empirie	De praktijk ondersteunt de theorie. Participatieprojecten zijn succesvol als de professional een samenwerking tot stand brengt volgens de theorie. De respondenten ervaren de samenwerking als prettig. De casuslaten zien dat een rol van de overheid moet aansluiten bij de manier waarop een overheid sturing geeft de samenleving.
Rollen van de overheid, Co-creatie; netwerkende overheid, wederzijdse afhankelijkheid, gelijkwaardigheid	
Theorie	De theorie laat zien dat er bij een co-creatie een overheid en burgers op een gelijkwaardige manier samenwerken om gezamenlijke doelen en ambities te realiseren. Partijen moeten afhankelijk van elkaar zijn in het behalen van de doelen en ambities. Co-creatie is geen ideale rol voor een overheid. De situatie bepaalt de rol van de overheid en is leidend. Een professional kan co-creatie combineren met stimuleren of faciliteren. Hij zet ze gelijktijdig of afwisselend van elkaar in. De professional moet responsief en adaptief handelen en laat zich leiden door de dynamiek van de participatie (Denters et al, 2012 en Salverda et al, 2014 en ROB, 2012).
Empirie	De professional schakelt in de praktijk tussen verschillende overheidsrollen. Hij moet zich aanpassen om te kunnen reageren op de situatie en omgeving. In de casus doet hij dit intuïtief. Hij houdt daarbij geen rekening met de behoefte van de initiatiefnemers. Dit pakt regelmatig verkeerd uit. We zien is dat de co-creatie niet de invulling krijgt volgens de theorie. Er ontstaat geen samenwerking op basis van

	gelijkwaardigheid. Dit zorgt voor spanningen binnen het initiatief. Overheidsparticipatie komt niet tot stand bij een klassieke en presterende sturende overheid.
Rollen van de overheid, overheidsparticipatie; participerende overheid, stimuleren, faciliteren	
Theorie	De theorie laat zien dat de overheid deel neemt aan een initiatief van burgers. De overheid moet ruimte geven aan het initiatief om doelen te realiseren. De overheid heeft bij stimuleren de wens dat burgers het initiatiefnemen. De overheid zoekt verschillende manieren om de partijen in beweging te krijgen. Bij faciliteren brengt de overheid burgers in de gelegenheid om initiatieven en doelen van de initiatiefnemers te realiseren. Als de overheid dezelfde wens en doelen heeft gaat ze een co-creatie aan. In de theorie moet er ruimte aan burgers worden gegeven voor het behalen van doelen.
Empirie	In de praktijk schakelen professionals voortdurend tussen stimuleren, faciliteren en co-creatie. Professionals zorgen dat ze hun ondersteuning aansluit bij de behoefte van de initiatiefnemers. Professionals geven op die manier maatwerk aan hun diensten. Essentieel hierbij is het gesprek en het beeld dat een professional heeft van initiatief en de initiatiefnemer. Een verkenning en onderzoek naar de behoefte is essentieel. Professionals moeten bij stimuleren zorgen dat ze niet overvragen. Bij faciliteren mogen professionals niet het initiatief overnemen. Co-creatie gaat vooral om organiseren en de samenwerking aangaan.

B2.2 ORGANISATIE EN PROCESONTWERP VOOR EEN OVERHEID- EN BURGERPARTICIPATIE

Hieronder volgt de vergelijking tussen de empirie en theorie om de organisatie en procesontwerp voor een overheid- en burgerparticipatie inzichtelijk te krijgen. De onderstaande modellen en concepten uit de theorie zijn gebruikt:

- Modellen en benaderingen voor de samenwerking; BOB-model, beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming.
- Modellen en benaderingen voor de samenwerking; ACTIE-model, animo, contacten, toerusting, inbedding, empathie.

BOB-model, beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming	
Theorie	BOB-model van Robert Bales en Fred Strodbeck geeft structuur aan groepsprocessen met kwalitatieve besluitvorming.
Empirie	De professional gebruikt het BOB-model in de opzet van een samenwerking. Hij past het model aan naar de behoefte van situatie. Het model geeft structuur aan de stappen die partijen gezamenlijk maken om tot een resultaat komen. De professional gebruikt het BOB-model niet letterlijk. In de praktijk maken betrokken partijen de volgende stappen om te komen tot een advies: verkenning van de vraag- en probleemstelling, inventarisatie, analyse en onderzoek naar mogelijke oplossingen, het toetsen en uitproberen van mogelijke oplossingen en uiteindelijk het opstellen van voorstel of een unaniem advies.
ACTIE-model, animo, contacten, toerusting, inbedding, empathie	
Theorie	Het ACTIE-model helpt professionals bij het invulling geven aan de samenwerking tussen overheid en burgers. Het model moet een professional in staat stellen passende ondersteuning bieden. Het model actie staat voor: Animo, Contacten, Toerusting, Inbedding, Empathie (Denters et al, 2012)
Empirie	In de praktijk maakt de professional geen gebruik van het model. Het model biedt geen concrete en toepasbare mogelijkheden. Het model bevat onderdelen die onderdeel uitmaken van andere modellen. De praktijk laat voor een aantal onderdelen een overlap zien met anders samenwerkingsvoorwaarden: • Animo; de professional reageert intuïtief op de drijfveer van burgers. Hij heeft in de praktijk geen concrete tools die hem helpen. De voorwaarde animo maakt ook onderdeel uit van het basismodel burgerbetrokkenheid. De professional maakt geen gebruik van het model. Betrokken geven aan dat de interventies van de professional niet aansluiten bij de behoefte. • Contacten; deze voorwaarde heeft een overlap met de sleutelfiguren en contacten. De professional moet gebruik maken van trekkers en verbinders om de samenwerking tot een goed einde te laten komen. • Toerusting; de professional reageert intuïtief op de toerusting van burgers. Hij heeft in de praktijk geen concrete tools die hem helpen. De voorwaarde maakt onderdeel uit van het basismodel burgerbetrokkenheid. De professional maakt geen gebruik van het model. Betrokken geven aan dat de interventies van de professional niet aansluiten bij de behoefte. • Inbedding; deze voorwaarde heeft een relatie met de sturingsmechanisme van de overheid. De voorwaarde geeft aan dat een overheidsorganisatie moet zijn ingericht op de samenwerking met burgers. De professional moet rekening houden de sturingsmechanisme en helder hebben of het juiste kenmerk van toepassing is. • Empathie; dit is een kenmerk die een professional moet gebruiken in de samenwerking tussen overheid en burgers. De professional moet zich kunnen verplaatsen in de positie van de

	initiatiefnemer. Hij kan hierdoor inspelen op de wensen en verwachtingen van partijen. In de praktijk blijkt dat een professional over meer eigenschappen moet beschikken in de samenwerking tussen overheid en burgers.
--	--

B2.3 ONTWERPPRINCIPES, KENMERKEN EN RANDVOORWAARDEN VOOR EEN SAMENWERKING

Hieronder volgt de vergelijking tussen de empirie en theorie om de Ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden voor samenwerking inzichtelijk te krijgen. De onderstaande modellen en concepten uit de theorie zijn gebruikt:

- Sturingsmechanisme van de overheid; 4 mechanismen (klassieke overheid, NPM, Netwerkende overheid, Participerende overheid), doelbepaling, rol van het beleid, ambtenaar, organisatie van de overheid, sturing
- Argumenten en motieven voor een samenwerking;
 - o argumenten burgers,
 - o motieven overheid.
- Voorwaarden voor de samenwerking bij burger-participatie;
 - o openheid,
 - o gelijkwaardigheid,
 - o debat,
 - o invloed.
- Voorwaarden voor de samenwerking bij overheids-participatie;
 - o loslaten en sturen,
 - o ruggensteun,
 - o eigenaarschap,
 - o serieus nemen,
 - o informatie uitwisseling,
 - o focus.
- Basismodel burgerbetrokkenheid
- Sleutelfiguren en netwerken;
 - o trekker,
 - o verbinders,
 - o formeel netwerk,
 - o informeel netwerk.

Sturingsmechanisme van de overheid; 4 mechanismen (klassieke overheid, NPM, Netwerkende overheid, Participerende overheid), doelbepaling, rol van het beleid, ambtenaar, organisatie van de overheid, sturing	
Theorie	De theorie geeft vier verschillende sturingsperspectieven voor de overheid. En het model geeft informatie over de sturingsperspectieven. De sturingsperspectieven hebben een onderverdeling in kenmerken voor de onderdelen doelbepaling, rol van het beleid, ambtenaar, organisatie van de overheid en sturing (Van der Steen et al, 2015). De succesfactor krijgt bijval vanuit een samenwerkingsvoorwaarde bij overheids-participatie (Salverda, 2014 en WRR, 2012) en het ACTIE-model (Denters et al, 2012). Vanuit de samenwerkingsvoorwaarden komt de voorwaarden ruggensteun. De voorwaarde ruggensteun komt op het volgende neer: Op een breed vlak binnen de overheidsorganisatie moet er een erkenning zijn voor burgerinitiatieven. Aan de basis ligt een voorwaardenscheppend beleid. Het ACTIE-model bevat het onderdeel Inbedding. Het gaat hier over de manier waarop organisaties zijn ingericht op een samenwerking met burgers en hun initiatieven. Een netwerksamenleving accepteert geen autoritaire en hiërarchische sturing. Een netwerk heeft baat bij interactie tussen partijen en geen sturing op een (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). De Bruijn en Ten Heuvelhof beschrijven projectmanagement als een hiërarchische manier van sturing geven. Ze beschrijven procesmanagement als een sturingsconcept voor een netwerk. Een netwerk heeft baat bij interactie tussen personen. Een procesmatige benadering geeft ruimte aan partijen uit een netwerk om de dynamiek en percepties gestalte te geven. De rollen voor burgerinitiatieven zijn stimuleren, faciliteren en co-creatie. De initiatieven hebben ruimte nodig om zelf te bepalen wat ze willen en hoe ze dit willen bereiken. Denters beschrijft burgerinitiatieven als volgt: "Bewonersinitiatieven zijn collectieve activiteiten van burgers die zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de buurt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Bewoners bepalen zelf wat ze

	willen, hoe ze dat willen bereiken en wanneer ze dat doen. Gemeenten en instellingen hebben daarbij een stimulerende, faciliterende of een coproducerende rol.” (Denters et al, 2012). Burgerparticipatie betreft de overheid partijen van buitenaf. De doelbepaling ligt bij de politiek. Het beleid van de overheid fingeert als leidend. De processen gaan vaak over plannen, visies of beleidsstukken van de overheid en volgen een bestuurlijke besluitvorming. De overheid probeert met een verticale wijze draagvlak te krijgen voor plannen (Pröpper, 2009).
Empirie	We zien in de praktijk dat er spanningen ontstaan als de professional geen rekening houdt met de sturingsperspectieven van de overheid. In de praktijk ontstaan spanningen met onderdelen uit het sturingsperspectief als de professional dit niet goed op anticipeert. Niet iedere rol van de overheid functioneert binnen bepaald sturingsperspectieven. Een samenwerking verloopt beter als de professional rekening houdt met de rol en het sturingsmechanisme. Overheidsparticipatie gedijt het beste bij een netwerkende en participerende overheid. Burgerparticipatie gaat goed met een klassieke en presterende overheid. De theorie over de sturingsperspectieven geeft geen inzicht over het gebruik van het model in samenwerking tussen burgers en overheid. Een sturingsperspectief heeft verschillende kenmerken. Ze zijn verdeeld over verschillende onderdelen: doelbepaling, rol van het beleid, ambtenaar, organisatie van de overheid en sturing. De theorie legt geen relatie tussen de rollen van de overheid (burgerparticipatie en overheidsparticipatie), geen relatie met project- en procesmanagement en de invloed op de inzet van middelen in een samenwerking. In de praktijk zien we dat burgerinitiatieven niet gedijen onder een klassieke en een presterende overheid. In de praktijk zien we dat er bepaalde ruimte moet zijn binnen het beleid, doelbepaling en sturing. In de praktijk zien we dat initiatieven op project- en procesmatige manier benadert moeten worden en dat dit mede afhankelijk is van het sturingsperspectief. Hetzelfde geldt voor initiatieven waarbij partijen eigen middelen inzetten om maatschappelijke doelen te realiseren. Een netwerkende en participerende overheid hebben baat bij procesmanagement om de behoefte in beeld te krijgen gevolgd door projectmanagement om inhoudelijk concreet te worden. Bij een klassieke en presterende werkt projectmanagement het beste. De overheid weet goed wat ze wil en hoe ze die doelen wil bereiken. De sturingsmechanisme klassieke overheid en presterende overheid laten geen ruimte over voor procesmanagement.
Argumenten en motieven voor een samenwerking; argumenten burgers	
Theorie	Een burger wil met burgerparticipatie zoveel mogelijk invloed op de bestuurlijke besluitvorming hebben. Bij burgerinitiatieven werken burgers werken samen met overheden, maar ook met andere burgers, om de doelen van het initiatief te kunnen realiseren. Ze gebruiken de toerusting van andere partijen om doelen te realiseren.
Empirie	In de praktijk zien we dat de invloed in het voordeel kan werken van het proces. Het voordeel komt naar voren als het resultaat unaniem door de verschillende is gekozen.
Argumenten en motieven voor een samenwerking; motieven overheid	
Theorie	Een overheid heeft de volgende motieven om andere partijen te betrekken bij een initiatief: 1. Verhogen democratische legitimiteit 2. Dichten van de kloof tussen burger en bestuur 3. Vergroten van oplossend vermogen 4. Verhogen van kwaliteit beleid 5. Vergroten van draagvlak voor beleid 6. Versnellen van het beleidsproces
Empirie	In de praktijk zien we dat een motief zorgt dat een overheid met een grote toerusting afhankelijk maakt van burgers. Vooral hindermacht van burgers zorgt dat ze betrokken worden in de planvorming. Een motief is een fragile wederzijdse afhankelijkheid. Een overheid legt een motief snel aan de kant als het resultaat tegen valt.
Voorwaarden voor de samenwerking bij burgerparticipatie; openheid, gelijkwaardigheid, debat, invloed	
Theorie	De theorie laat een viertal verschillende samenwerkingsvoorwaarden zien. Burgerparticipatie laat vier centrale samenwerkingsvoorwaarden zien: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed (Pröpper, 2009 en Edelenbos, 2000).
Empirie	De professional gebruikt de theoretische samenwerkingsvoorwaarden voor burgerparticipatie. De basisvoorwaarden zijn openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. De praktijk laat een grote overlap in de verschillende samenwerkingsvoorwaarden zien. De professional gebruikt de voorwaarden ook bij initiatieven met de inzet van middelen door private partijen.
Voorwaarden voor de samenwerking bij overheidsparticipatie Loslaten en sturen, Rugensteun, Eigenaarschap, Serieus nemen, Informatie uitwisseling	
Theorie	Bij burgerinitiatieven gelden de samenwerkingsvoorwaarden: loslaten en sturen, rugensteun, eigenaarschap, het serieus nemen van burgers, het voortdurend uitwisselen van informatie en focus. (WRR, 2012 en Salverda, 2014). Bij samenwerkingen met bezittingen gelden de volgende vier principes: openheid, bescherming van de kernwaarden voortgang en inhoud. (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1998 en

	Koppenjan en Klijn, 2004).
Empirie	De professional gebruikt niet doelbewust de voorwaarden bij initiatieven door private partijen. Het gevolg is dat conflict tussen partijen op de loer ligt. De samenwerkingsvoorwaarden voor burgerinitiatieven hebben een minder concrete mogelijkheid om toe te passen en maken vaak onderdeel uit van andere samenwerkingsmechanismen: • Loslaten en sturen; deze voorwaarden maakt onderdeel uit van de basisvoorwaarden voor een samenwerking. Het heeft een grote relatie met het basismodel voor burgerbetrokkenheid. De behoefte van partijen bepaald de interventiestrategie van de professional. In de casus doet de professional dit vaak intuïtief. Hij houdt daarbij geen rekening met de behoefte van de initiatiefnemers. In potentie zorgt dit voor spanningen binnen het initiatief. In de praktijk bepaalt de behoefte of een professional moet sturen of loslaten. Het gaat om de behoefte bedoelt zoals in het basismodel van burgerbetrokkenheid. • Ruggensteun; deze voorwaarde heeft een relatie met sturingsmechanisme en de kenmerken ambtenaar en overheidsorganisatie. Het sturingsmechanisme moet de voorwaarden ruimte geven. • Eigenaarschap; de professional heeft de bij veel ondersteuning de neiging om het initiatief over te nemen. • Serieus nemen; deze voorwaarden heeft een relatie met de voorwaarde om partijen als gelijkwaardig te beschouwen. De professional moet partijen op basis van gelijkwaardigheid behandelen. • Voortdurend informatie uitwisselen; deze voorwaarde ligt in het verlengde van de samenwerkingsvoorwaarden openheid. • Focus; deze voorwaarde heeft een relatie met sturingsmechanisme van de overheid en de kenmerken doelbepaling en beleid. Het sturingsmechanisme moet de voorwaarden ruimte geven.
Burgerbetrokkenheid	
Theorie	Het model van burgerbetrokkenheid zorgt dat partijen betrokken zijn en blijven. De behoefte van betrokkenen staat centraal in het model. Het uit zich in uitdaging benodigde toerusting. De professional zorgt voor een evenwicht in toerusting en uitdaging bij de betrokken personen (WRR, 2012).
Empirie	De professional maakt in de praktijk geen gebruik van het basismodel. De behoefte van betrokken partijen speelt een belangrijke rol binnen alle vormen van samenwerking. In de praktijk vormt de behoefte van partijen als een belangrijke graadmeter voor een interventie van een professional. De professional handelt in de praktijk vaak intuïtief. Deelnemer verliezen betrokkenheid door overvraging. Een professional maakt de verkeerde keuze in loslaten of sturen. Een professional kan interveniëren op basis van proces of op inhoud. De verkeerde keuze leidt bij partijen tot frustraties. De rol van de overheid moet aansluiten bij de vraag. De behoefte bepaalt of een professional moet stimuleren of faciliteren.
Trekker en verbinder; sleutelfiguren en contacten	
Theorie	De theorie gaat uit dat er automatisch minimaal één trekker van een initiatief is. Trekkers, trekken de kar om het initiatief van de grond te krijgen en het doel te bereiken. Een trekker is vastberaden, gedreven, maar vaak ook onzeker zijn of zijn idee kan werken (WRR, 2012). Verbinders moeten groepen burgers en beleidsmakers of bestuurders betrekken. Ze halen informatie uit de netwerken en zorgen voor inbreng in de samenwerking (Salverda et al, 2014 en WRR, 2012).
Empirie	In de verschillende casus zien we dat er niet altijd één trekker is voor een initiatief. Bij een grotere groep initiatiefnemers komt er niet altijd direct een trekker naar voren. Een professional wijst minimaal één trekker aan. De trekker krijgt de verantwoordelijkheid om het initiatief richting het resultaat te trekken. Door de verantwoordelijkheid moet de trekker vastberaden en gedreven maken. De professional maakt afspraken over een trekker bij het stimuleren van burgerinitiatieven. Een initiatief heeft van begin tot het eind een trekker nodig. De empirie laat zien dat de verbinders een belangrijke rol hebben in de samenwerkingen. Een samenwerking loopt vast als een netwerk niet goed wordt vertegenwoordigd. De professional moet zorgen voor invulling van de verschillende rollen. Verschillende personen geven invulling aan de rol van verbinder. Ze doen dit op verschillende niveaus. De inbrengen verwerken verbinders in de samenwerking.

B2.4 VERSCHILLEN TUSSEN GEORGANISEERDE EN ONGEORGANISEERDE BELANGHEBBENDEN

Hieronder volgt de vergelijking tussen de empirie en theorie om de verschillen tussen georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden inzichtelijk te krijgen. De onderstaande modellen en concepten uit de theorie zijn gebruikt:

- (zelf)organisatie; intrinsieke motivatie, kansen benutten, invloed hebben op eigen omgeving, invloed hebben op een maatschappelijk vraagstuk, organiseren van coalities en allianties

(zelf)organisatie; intrinsieke motivatie, kansen benutten, invloed hebben op eigen omgeving, invloed hebben op een maatschappelijk vraagstuk, organiseren van coalities en allianties		
	Theorie	De theorie noemt niets specifiek over het betrekken van georganiseerde partijen.
	Empirie	In de verschillende casus met burgerparticipatie zien we dat het betrekken van individuele burgers niet de voorkeur heeft. Individuele burgers vertegenwoordigen een individueel belang. Georganiseerde partijen vertegenwoordigen een breder belang en hebben een breder draagvlak. Ze hebben vaak indirecte betrokkenheid waardoor partijen sneller tot consensus komen.

B2.5 ORGANISATIE EN PROCESONTWERP MET GEORGANISEERDE EN ONGEORGANISEERDE BELANGHEBBENDEN

Hieronder volgt de vergelijking tussen de empirie en theorie om de organisatie en procesontwerp met georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden inzichtelijk te krijgen. De onderstaande modellen en concepten uit de theorie zijn gebruikt:

- Modellen en benaderingen voor de samenwerking; kenmerken hiërarchie, kenmerken netwerk, projectbenadering, procesbenadering, projectmanagement, procesmanagement

Modellen en benaderingen voor de samenwerking; kenmerken hiërarchie, kenmerken netwerk, projectbenadering, procesbenadering, projectmanagement, procesmanagement		
	Theorie	De theorie maakt onderscheid in projectmanagement als hiërarchische sturingsmiddel en procesmanagement horizontale sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007 en Teisman, 2001). De theorie laat zien dat sturing en besluitvorming binnen een netwerk effectiever en efficiënter verloopt met een procesmatige benadering. Een top-down benadering heeft baat bij een projectmatige benadering.
	Empirie	In de praktijk zien we dat burgerparticipatieprojecten zoveel mogelijk een projectmatige invulling krijgen. Een procesmanager zorgt met projectmatige invulling voor gesloten systeem voor de samenwerking. In de participatietraject zorgen percepties (en andere eigenschappen van een netwerk) over oplossingen en randvoorwaarden dat er aspecten zijn die een procesmatige benadering vragen. Betrokkenen moeten procesmatige stappen maken voordat inhoudelijke keuzes gemaakt kunnen worden. De projecten van een burgerinitiatief starten als een opensysteem en krijgen een procesmatige benadering. Gedurende samenwerking krijgt het opensysteem en meer gesloten karakter. Het gesloten systeem helpt de samenwerking bij het maken van stappen richting de realisatie van doelen. Een professional probeert te werken naar een projectmatige invulling voor een samenwerking. Dit doet hij om voortgang te boeken richting een resultaat. Een professional kan een procesmatige interventie gebruiken om een samenwerking te stroomlijnen. Een netwerk en de netwerksamenleving accepteren geen autoritaire aansturing. Een interactie tussen partijen ligt aan de basis van een samenwerking. De praktijkervaringen laten een relatie zien tussen de sturingsperspectieven van de overheid en een projectmatige- en procesmatige invulling van een samenwerking. Een netwerkende en participerende overheid hebben baat bij procesmanagement om de behoefte in beeld te krijgen gevolgd door projectmanagement om inhoudelijk concreet te worden. Bij een klassieke en presterende werkt projectmanagement het beste. De overheid weet goed wat ze wil en hoe ze doelen wil bereiken. De sturingsmechanisme klassieke overheid en presterende overheid laten geen ruimte over voor procesmanagement.

B2.6 GEVOLGEN VOOR HET PROCES ALS VERSCHILLENDE ACTOREN BEZITTINGEN HEBBEN

Hieronder volgt de vergelijking tussen de empirie en theorie om de gevolgen voor het proces als verschillende actoren bezittingen hebben inzichtelijk te krijgen. De onderstaande modellen en concepten uit de theorie zijn gebruikt:

- Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking; wederzijdse afhankelijkheid, argumenten voor samenwerkende burgers
- Voorwaarden voor de samenwerking bij samenwerking met bezittingen; openheid, bescherming kernwaarden, voortgang, inhoud

Voorwaarden en argumenten voor een samenwerking; wederzijdse afhankelijkheid, argumenten voor samenwerkende burgers		
	Theorie	De theorie maakt onderscheid in de wederzijdse afhankelijkheid in een inhoudelijke component en een procesmatige component. De partijen moeten de overtuiging hebben dat alle partijen een gezamenlijke problematiek hebben. De partijen moeten ervan overtuigd zijn dat de oplossing van deze problematiek ligt in een samenwerking (Bruijn en Ten Heuvelhof 2002). Bij wederzijdse afhankelijkheid moet er een besef van urgentie zijn om met elkaar samen te werken en te werken aan een oplossing voor een probleem. Zonder het besef gedragen partijen zich niet ten gunste van een samenwerking. (Bruijn en Ten Heuvelhof 2002).
	Empirie	In de praktijk stranden samenwerkingen sneller als partijen niet wederzijdse afhankelijkheid zijn. Een wederzijdse afhankelijkheid moet zorgen dat partijen met elkaar in gesprek blijven. Een motief als het verhogen van kwaliteit beleid, het vergroten van draagvlak voor beleid en het versnellen van het beleidsproces om samen te werken, helpen bij het creëren van wederzijdse afhankelijkheid. We zien dat dergelijke motieven voor initiatief nemende overheden en burgers geldt. De overheid beschikt over kennis en middelen om maatschappelijke waarde te ontwikkelen. In de praktijk zien we dat overheden blijven werken vanuit de denkwijze van een klassieke en presterende overheid. Ze werken aan maatschappelijke waarde zonder te beseffen dat een urgentie voor wederzijdse afhankelijkheid ten grondslag ligt aan de samenwerking. Er ontstaan spanningen in samenwerkingen als er geen besef van urgentie is. In de praktijk benoemt de professional de risico's voor de samenwerking van het uitblijven van het besef.
Voorwaarden voor de samenwerking bij samenwerking met bezittingen; openheid, bescherming kernwaarden, voortgang, inhoud		
	Theorie	Bij samenwerkingen met bezittingen gelden de volgende vier principes: openheid, bescherming van de kernwaarden voortgang en inhoud. (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1998 en Koppenjan en Klijn, 2004). Het interactieve proces en de bestuurlijke agenda liggen niet dusdanig vast dat belanghebbenden geen invloed kunnen hebben op de onderwerpen om deze aan bod te laten komen. Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken. Transparantie van proces en procesmanagement. De centrale waarde van partijen worden beschermd. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat. Commitment kunnen door partijen worden uitgesteld. Het proces kent exit-regels. Het proces kent vooruitzichten. Er zijn quick wins. Het proces kent zware personele bezetting. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd. Beheersen en controleren wordt als aanjager van het proces benut. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.
	Empirie	Uit de praktijk blijkt dat partijen die middelen inzetten voor het realiseren van een initiatief de risico's van het verliezen van de bezitting willen beheersen. Voor het inzetten van bezittingen en het lopen van risico's willen partijen gecompenseerd worden door eigen ambities binnen het initiatief te kunnen realiseren.

BIJLAGE 3: RESPONDENTEN

Roosendaal, Hart voor de binnenstad		
Naam:	Organisatie/ functie:	Interessant:
Joost van der Sommen	Bewoner, lid binnenstadsbestuur	Betrokken bewoner, meegedaan in participatiegroep en nu in bestuur.
Annemarie Scheurwater	Gemeente Roosendaal/ programma manager	Programmamanager aan het begin van het traject. Heeft vanaf het begin met de landschapsarchitect meegelopen.
Rob van der Geijn	Danstheater/ ondernemer	Ondernemer in de Molenstraat, betrokken bij het proces en de binnenstad.
Luçan van Boeijen	Awareness/ adviseur	Uitvoerende adviseur van het project.
Roosendaal, Wijken en Dorpen		
Naam:	Organisatie/ functie	Interessant:
John Janson	Gemeente Roosendaal/ wijkmanager	Samen met Claudia projectleider van Vitale Wijken en Dorpen geweest. Hebben samen het project geïnitieerd.
Arjen van Beek	Voorzitter bewonersplatform Nispen	Ondernemer uit Nispen die het heel goed voor heeft met de ontwikkelingen in zijn dorp.
Geert Mennen	Raadsadviseur en strategisch adviseur	Geert is vrij snel bij het project betrokken geweest en kan een interessante blik werpen op het proces, hoe alles verlopen is.
Claudia Nooteboom	Gemeente Roosendaal; wijkmanager	Projectleider voor vitale Wijken en Dorpen. Heeft het project geïnitieerd.
Guus Leeuw	Awareness/ adviseur	Uitvoerende adviseur van het project.
Luçan van Boeijen	Awareness/ adviseur	Uitvoerende adviseur van het project.
Den Haag, Smalle delen Laan van Meerdervoort en Javastraat		
Naam:	Organisatie/ functie	Interessant:
Hennie Pieters	Bewoners	Actieve bewoner en direct betrokken. Lid van de wijkraad.
Eric Collet	Inc. Arcitects/ Architect	Actieve bewoner en direct betrokken als bewoner.
Paul Westrate	Awareness/ procesmanager	Uitvoerende adviseur van het project. Onafhankelijk voorzitter van de bijeenkomsten.
Den Haag, brede verkenning Koninginnegracht		
Naam:	Organisatie/ functie:	Interessant:
Eveline Blitz	Vrienden van Den Haag	Lid van een maatschappelijke organisatie met grote achterban en actief betrokken bij verschillende participatieprojecten. Veel politieke ervaring opgedaan als bestuursadviseur.
Wil Bianchi	Fietzersbond/ vertegenwoordiger	Lid van een maatschappelijke organisatie met een grote achterban en actief betrokken bij verschillende participatieprojecten. Veel politieke ervaring opgedaan als raadslid.
Eric Collet	Inc. Arcitects/ Architect	Actieve bewoner en indirect betrokken als bewoner.
Albert Koolma	Landschapsarchitect	Ingehuurde expert tijdens de bijeenkomsten.
Jantien	Gemeente Den Haag, DSO/projectmanager	Projectleider van het project.

Tiedeman		
Paul Westrate	Awareness/ procesmanager	Uitvoerende adviseur van het project. Onafhankelijk voorzitter van de bijeenkomsten.
Den Haag, wijkpark De Horst		
Naam:	Organisatie/ functie:	Interessant:
Wim van Noort	Onafhankelijke voorzitter	Heeft veel ervaring als voorzitter en is actief in de wijkraad.
Den Haag, vergroening Scheveningen		
Naam:	Organisatie/ functie:	Interessant:
Fanja Rekkers	Gemeente Den Haag, DPZ/groenbeheerder	Projectleider vanuit de Dienst Publiekszaken
José Meijboom	Bewoonster	Initiatiefnemer voor het vergroenen van de plek in Scheveningen.
Den Haag, vergroening Varkenmarkt		
Naam:	Organisatie/ functie:	Interessant:
Anne-Sietske Smits	Bewoner	Initiatiefnemer en ontwerper van het plan
Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB)		
Naam:	Organisatie/ functie:	Interessant:
Mary Fiers	Groen Ontwikkelfonds Brabant/ Directeur	Directeur van het GOB. Heeft de organisatie van het GOV en de samenwerkingen vorm gegeven.
Martien van Bavel	Groen Ontwikkelfonds Brabant/ coördinator Werkeenheid	Begeleid en werkt samen met burgers en natuurorganisaties in de ontwikkeling van maatschappelijke waarde

BIJLAGE 4: VRAGENLIJSTEN

in Roosendaal “Hart voor de Binnenstad” is een casus met zowel overheid- als burgerparticipatie.

- Den Haag, Smalle delen Javastraat en Laan van Meerdervoort.
- Den Haag, Brede verkenning Koninginnegracht.
- Roosendaal, Vitale wijken en dorpen.
- Roosendaal, Hart voor de Binnenstad.

Voor de overheidsparticipatie maken we gebruik van drie projecten uit Den Haag.

- Den Haag, Varkenmarkt.
- Den Haag, vergroening Scheveningen.
- Den Haag, wijkpark De Horst.

Bij het expertonderzoek gaat het om burgerinitiatieven, die middelen als geld, grond en opstal inzetten en een samenwerking aangaan met het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB). Het expertonderzoek bestaat uit twee expert interviews op het gebied van overheidsparticipatie.

VRAGENLIJST INTERVIEWEN VAN DE PROCESARCHITECTEN VAN AWARENESS

Publieke beleidsvorming, waarbij belanghebbenden hun belangen actiever zelf behartigen, is een ontwikkeling waar binnen de hedendaagse samenleving behoefte aan is. In de praktijk blijkt de politiek-bestuurlijke besluitvorming moeite te hebben om een goede invulling te geven aan deze ontwikkeling. Ook de ambtelijke uitwerking van het procesresultaat sluit onvoldoende aan bij wat de resultaten van het proces of van wat er in de samenleving speelt. Dit leidt – ondanks alle goede bedoelingen – regelmatig tot frustratie en suboptimale uitkomsten. In dit onderzoek staat dit thema centraal.

Het eerste deel van het interview gaat over de opdracht en het procesontwerp, zoals het voor het project bedacht is. Vervolgens gaat het interview dieper in op de manier waarop spanningen ontstaan tussen het interactieve proces en de democratische legitimiteit. Over het samenwerken in processen met politici en ambtenaren en het betrekken en betrokken houden van politici en de ambtenarij. De gemeenschappelijkheid tussen deelnemers aan het interactieve proces en de politiek. Het uiteindelijk inbedden van de procesresultaten in de uitwerking (politieke besluitvorming en beleidsuitwerking).

1. Wat kunt u vertellen over de opdracht en de vraagstelling?
2. Waarom is er een interactief proces ingericht?
3. Wat kunt u vertellen over het interactieve proces?
4. Wat kunt u vertellen over de aansturing van proces?
5. Wat kunt u vertellen over legitimiteit in uw proces?
6. Wat kunt u vertellen over de invloed (het krachtenveld) van bestuurders en ambtenaren op het proces?
7. Wat kunt u vertellen over de samenwerking tijdens het proces?
8. Wat kunt u vertellen over betrokkenheid?
9. Wat kunt u vertellen over betrokkenheid en de bestuurlijke motieven (moreel en inhoudelijk) die ten grondslag liggen aan participatie?
10. Wat kunt u vertellen over invloed tijdens interactieve processen?
11. Wat kunt u vertellen over de verschillen tussen waarden, belangen en standpunten die binnen het interactief proces spelen en de belangen en standpunten van de politiek en het ambtelijk apparaat?

12. Wat kunt u vertellen over de uitwerking van de procesresultaten (politieke besluitvorming en ambtelijke uitwerking)?

1 Topic: Opdracht

Inleiding topic: De gemeente heeft Awareness gevraagd om hun te helpen bij een vraagstuk.

- Wat kunt u vertellen over de opdracht en de vraagstelling?

- o Hoe heeft u de vraagstelling helder gekregen?

Sub topic: kenmerken interactief proces

Inleiding sub topic: Het organiseren van interactieve processen kan tijdrovend zijn. Onenigheid over probleemdefinities, percepties en deelbelangen zijn een nieuwe vorm van complexiteit. De samenleving dwingt meer inspraak en democratisering af bij beleidsvraagstukken. De politiek kan vanuit morele en inhoudelijke motieven invulling geven aan die behoefte.

- Waarom is er een interactief proces ingericht?

- o Wat kunt u vertellen over de kenmerken die leiden tot het over te gaan op het inrichten van een interactief proces?
- o Welke aspecten geven aanleiding voor het inrichten van een proces?

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld noemen in hun boek 'Procesmanagement' de volgende kenmerken van vraagstukken voor de inzet van een procesmanager.

1. Complexiteit van problemen.
2. Problemen moeten in een netwerk worden opgelost.
3. Problemen en oplossingen zijn dynamisch.

Sub topic: probleem-/ doelstelling

Inleiding sub topic: Het karakter (complexiteit, dynamiek van een netwerk en dynamische problemen en oplossingen) van het probleem- en doelstelling bepalen de inzet van een procesmanager en de inrichting van het proces.

Twee elementen van belang voor de typering van een procesmatige benadering:

1. Bekendheid; bekend en onbekend
2. Consensus; te bereiken of niet te bereiken.

- Wat kunt u vertellen over de probleem-/ doelstelling van opdracht?

- o Wat waren de doelstellingen van het interactieve proces?
- o Wie waren betrokken bij de besluitvorming over de doelstellingen?
- o Hoe zou u de vraag-/ probleemstelling van het project willen typeren?
- o Wat hebt u met de typering gedaan in relatie tot de inrichting van het proces?

- Wat kunt u vertellen over de draagvlak voor het probleem- / doelstellingen onder de actoren van het proces?

- o Wat kunt u vertellen over het doorlopen proces om te komen tot de vraag- of probleemstelling?

Sub topic: proces

Inleiding sub topic: De vraagstelling/ probleemstelling bepalen onder andere de inrichting van het procesontwerp. Dit is een cruciale stap in de voorbereidingen van het proces voor het halen van het doel.

- Wat kunt u vertellen over het interactieve proces?

- o Wat kunt u vertellen over het ontwerp en inrichting van het interactief proces?
 - Welke aspecten hebben mede de inrichting van het proces bepaald?
- o Welke theorieën/ modellen zijn ingezet om het proces tot een gewenst resultaat te brengen?
 - Wat hebben deze theorieën/ modellen bijgedragen aan het verloop van het proces?
 - Welke theorieën/ modellen zijn bewust ingezet en tot welk doel?
 - Wat heeft de uitwerking van het proces opgeleverd in relatie tot de resultaten? Met andere woorden: Hoe is er om gegaan met het resultaat van het proces?

- o Op welke manier hebben de theorieën en modellen geleid tot een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid tussen partijen?

Sub topic: sturing aan het proces

Inleiding: De wereld verandert (netwerksamenleving, mondialisering, informatietechnologie, mondige burger met een hogere opleidingsniveau, horizontaal organiseren) en dat heeft gevolgen voor de manier waarop we met elkaar omgaan. De overheid past zijn rol niet altijd even succesvol aan op de situatie. De ontwikkeling van de samenleving heeft gevolgen op de manier waarop we met elkaar omgaan in een interactief proces. Zo is het mogelijk om als procesmanager en opdrachtgever op verschillende manieren sturing te geven aan beleidsprocessen.

In de literatuur worden grofweg 4 verschillende sturingsperspectieven onderscheiden: klassieke overheid (top-down), NPM New Public Management of presterende overheid (U mag meepraten), Netwerkende overheid (verbindende rol) en participerende overheid (faciliteren en helpen).

- Wat kunt u vertellen over de aansturing van proces?
 - In de huidige complexe samenleving?
 - Verschilt de aansturing per project?
 - Wat bepaalt de manier waarop aansturing wordt gegeven aan een proces?
- o Op welke manier is er rekening gehouden in de procesinrichting aanzien van de procesaansturing?
 - Welke ideeën lagen ten grondslag aan de aansturing?
 - Op welke manier heeft de vraag- en probleemstelling invloed gehad op de manier van sturing geven?
 - Op welke manier heeft de sturing invloed gehad op het proces?
- o Wat kunt u vertellen over de manier van sturing geven aan een proces in relatie tot initiatiefnemer?
 - Heeft dit positieve of negatieve gevolgen gehad voor het proces?
 - Wat kunt u vertellen over overheidssturing in relatie tot het beïnvloeden van interactieve processen?

2 Topic: Democratische legitimiteit (participatie en representatief)

Inleiding: Door de veranderingen in de samenleving verandert er naast de manier van sturing geven aan de samenleving ook de manier waarop er invulling geven moet worden gegeven aan de democratische legitimiteit.

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Troughput-legitimiteit	Output- legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiekprimaat	Effectiviteit	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstellend	Responsiviteit	Terugkoppeling

De behoefte van de burger en maatschappelijke organisaties om meer invloed te hebben op beleid, hebben gevolgen voor de lokale klassieke democratie. De samenleving dwingt democratisering af. De inputlegitimiteit als onderdeel van de democratische legitimiteit is verdeeld in participatieve democratie en representatieve democratie. Meer participatie heeft gevolgen voor het karakter van de representatieve democratie. De buitenwereld wil meer invloed op de invulling van beleid. Het toelaten van invloeden op het overheidsbeleid vraagt om een andere manier van omgaan met die invloed. De participatieve democratie vervangt niet de representatieve democratie. Het is niet een kwestie communicerende vaten. Beide vormen van democratie zouden elkaar moeten aanvullen.

- Wat kunt vertellen over legitimiteit in uw proces?

Sub topic: participatie VS representatie

Inleiding sub topic: Spanningen tussen beide vormen van democratie hebben invloed op de interactieve processen – onderdeel van de inputlegitimiteit - en de besluitvorming en uitwerking van het besluit (outputlegitimiteit) over het gevormde beleid.

- o Wat kunt u vertellen over het inzetten en gebruiken van legitimiteit tijdens het interactieve proces?
 - Hoe bent u in uw proces omgegaan met morele- en representatieve legitimiteit?
- o Wat kunt u vertellen over de spanningen tussen participatieve democratie en de representatieve democratie in relatie tot interactieve processen?
- o Op welke manier is er in het interactief proces rekening gehouden met de spanningen tussen participatieve democratie en de representatieve democratie?

3 Topic: Samenwerken

Inleiding topic: De participatieve democratie zou een aanvulling moeten zijn op de representatieve democratie. Om dit te bewerkstelligen moet het karakter van de klassieke democratie veranderen. De politiek moet op zoek naar een manier om de representatieve democratie en de participatieve democratie op elkaar aan te laten sluiten en elkaar te versterken tot een verbeterde democratie. Niet alleen de politiek moet zich aanpassen maar ook de ambtenarij. Loslaten als het kan en sturen als het moet. Door het gebrek aan aansluiting tussen beide vormen van democratie leidt vervolg op de interactieve participatie trajecten voor spanningen. Het vervolg op de het proces - in de vorm van politieke besluitvorming en ambtelijke uitwerking - sluiten vaak niet aan op de resultaten van het proces.

- **Wat kunt u vertellen over de invloed van bestuurders en ambtenaren op het proces?**

- o Wat kunt u vertellen over de rol van de politieke besluitvorming en ambtelijke uitwerking op de procesresultaten?
 - Op welk manier is er in uw project rekening gehouden met een rol voor bestuurders en ambtenaren bij uitwerking van de resultaten?
- o Wat kunt u vertellen over het krachtenveld van de bestuurder en ambtenaren in relatie tot interactieve proces met bedrijven en burgers?

Sub topic: Samenwerken

Inleiding sub topic: In een interactief proces kunnen burgers, bedrijven, bestuurders en ambtenaren een interactie onderling aangaan om product of resultaat te produceren. Bij het samenwerken gaat samen over de interactie en werken gaat over het produceren van resultaten. De elementen van samenwerken zijn motief, vermogen, opgave, gemeenschappelijkheid, manifestatie.

- o Motief; de wil, intentie, drijfveer van de samenwerking op verschillende niveaus (project en persoonlijk).
- o Vermogen; samenstelling van de leden, vorm en middelen.
- o Opgave; doen, overleggen en uitvoeren, aansluiting met de probleemstelling.
- o Gemeenschap; Integratie en succes, samenhangend.
- o Manifestatie; organisatievorm, communicatie en verbinden, afspraken.
- **Wat kunt u vertellen over de samenwerking tijdens het proces?**
 - o Wat kunt u vertellen over het samenwerken met politiek en ambtenaren in een interactief proces?
 - In hoeverre levert de samenwerking met bestuurders en ambtenaren inbedding op van het procesresultaat in de besluitvorming en beleidsuitwerking?
 - o Wat kunt u vertellen over de samenwerking tussen bestuurders, bedrijven, ambtenaren en burgers en het bereiken van procesresultaten?
 - Hoe zou u de samenwerking willen typeren?
 - Samen: intensief of extensief
 - Werken: intensief of extensief
 - o Op welke manier heeft u rekening gehouden met de elementen in het procesontwerp?

4 Topic Betrokkenheid

Inleiding topic: Iedere actor: burger of bedrijf, die deel neemt aan een proces, doet dit vanuit een motief en gevoel van betrokkenheid. Literatuur gaat er vanuit dat voor burgers een aanleiding en drijfveer de basis vormen van betrokkenheid. Als een actor betrokken is, dan is het ook de bedoeling om een actor betrokken te houden. Een goede balans tussen drijfveer en toerusting zorgen er voor dat actoren betrokken blijven. Toerusting kan omschreven worden als de juiste manier invulling geven aan de toebedeelde rol.

- **Wat kunt u vertellen over betrokkenheid?**

Sub topic: uitdaging en toerusting

Inleiding sub topic: Voor burgers en bedrijven zijn een drijfveer en/of motief noodzakelijk voor inbreng in een om deel te nemen aan een proces.

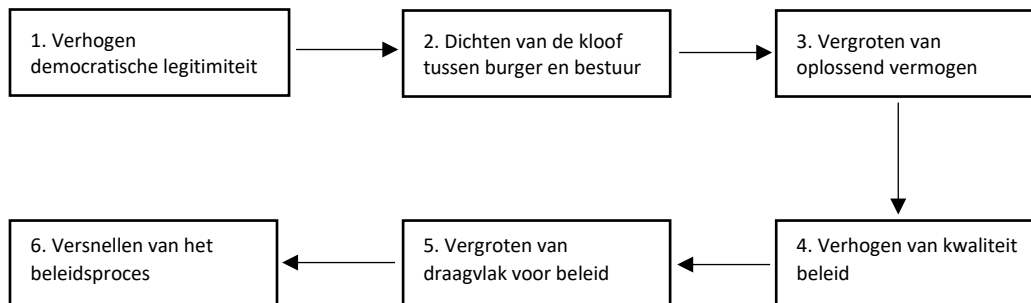
- Wat kunt u vertellen over betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren tijdens het proces?

- o Welke elementen zijn nodig om bestuurders en ambtenaren betrokken te maken en te houden?
- Op welke manier heeft u er voor gezorgd dat actoren, bestuurders en ambtenaren zich committeren aan het resultaat van het proces?
 - o Zijn er vanuit strategisch oogpunt actoren betrokken bij het proces?
- Wat hebt u gedaan in het proces om voor een evenwicht te zorgen in de uitdaging en toerusting van bestuurders en ambtenaren?
 - o Op welke manier heeft u er zorgt dat tijdens het proces actoren betrokken te raakte en betrokken bleven?
 - o Op welke manier is er rekening gehouden met de betrokkenheid van actoren in het procesontwerp?

Sub topic: Bestuurlijke motieven voor participatie

Inleiding sub topic: Bestuurlijke motieven zijn anders dan de drijfveer en motieven burgers tijdens het proces. Bestuurlijke motieven hebben een uitwerking op strategisch niveau. In de literatuur maakt men onderscheid tussen morele motieven en inhoudelijke motieven voor participatie. Bij morele motieven gaat het om het vergroten van het democratisch gehalte. Bij inhoudelijke motieven om het vergroten van draagvlak, vergroten van kwaliteit van het resultaat, het vergroten van het probleemoplossend vermogen en het versnellen van het proces.

Edelenbos



- Wat kunt u vertellen over betrokkenheid en de bestuurlijke motieven (moreel en inhoudelijk) die ten grondslag liggen aan participatie?
 - o Wat hebben de bestuurlijke motieven en betrokkenheid met elkaar te maken?
 - o Wat kunt vertellen over de betrokkenheid die voortkomen uit de motieven?
 - o In hoeverre zorgen deze motieven voor betrokkenheid bestuur en ambtenaren?
 - o Wat hebt u met de bestuurlijke motieven gedaan bij de inrichting van het procesontwerp?
 - o Op welke manier heeft u de motieven verwerkt?
 - Ladder, burgerparticipatie
 - Ladder, overheidsparticipatie
 - Ladder, bedrijvenparticipatie
 - Ladder, bureaucratenparticipatie
 - o Op welke manier hebt u rekening gehouden met de verschillende vormen van motieven?
- Wat kunt u vertellen over betrokkenheid van bestuurders (raad en/of college) op de politieke besluitvorming en ambtelijke uitwerking van de procesresultaten?
 - o Wat is nodig voor betrokkenheid?
 - o Op welke manier heeft u er voor gezorgd dat bestuurders en ambtenaren betrokken zijn bij het proces?
 - o Welke betrokkenheid is voldoende om de politieke besluitvorming en ambtelijke uitwerking een goede uitwerking te laten hebben voor het procesresultaat?

Sub topic: invloed

Inleiding sub topic: Het schema van Edelenbos laat de bestuurlijke motieven van bestuurders zien voor participatie. Doorgaans zijn actoren minder geïnteresseerd in enkel leveren van input. Actoren van buiten de politieke en ambtelijke arena zijn doorgaans meer geïnteresseerd in het beïnvloeden van beleidsuitkomsten.

Een interactief proces is bij uitstek de mogelijkheid om voor burgers invloed uit te oefenen op ontwikkelingen. De mogelijkheid om invloed te hebben op beleid kan ook als drijfveer beschouwd om betrokken te zijn.

- Wat kunt u vertellen over invloed tijdens interactieve processen?

- o Wat kunt u vertellen over het afstaan, door bestuurders en ambtenaren, van invloed aan burgers en bedrijven doordat ze betrekken zijn bij een interactief beleidsproces?
 - Op welke manier wordt er bij het procesontwerp rekening mee gehouden als het gaat om de invloed die actor kan hebben op de uitkomsten van een proces?
 - Wat kunt u vertellen over het betrekken van actoren bij het proces en de invloed die ze kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming?

5 Topic Gemeenschappelijkheid

Inleiding topic: De mogelijke spanningen tussen representatieve democratie en participatieve democratie vragen om een andere invulling en handelen door de lokale politiek en ambtenaren. Het credo is: "Loslaten waar nodig en sturen als dit nodig is". Veel of weinig gemeenschappelijkheid over standpunten, belangen en waarden maakt het loslaten moeilijker of makkelijker. Het bepaald ook de manier van sturing geven en is van invloed op de inrichting van het proces en het verloop ervan. Weinig gemeenschappelijkheid is niet per definitie negatief voor een proces. Weinig gemeenschappelijkheid kan bijvoorbeeld de zoektocht naar oplossingen en ideeën bevorderen.

Sub topic: samenhang in waarden, belangen en standpunten consensus en conflict

Inleiding sub topic: Gemeenschappelijkheid over standpunten, belangen en waarden vormen een belangrijk onderdeel van de inrichting een interactief proces. Het managen van deze waarden binnen een interactief proces is belangrijk voor het verloop van het proces. Consensus is nodig om nader tot elkaar te komen als er weinig overeenstemming is in standpunten, belangen en waarden. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn als de standpunten van de politiek bekend zijn en er tijdens het proces andere standpunten blijken te zijn. Conflict kan een toegevoegde waarde hebben op het resultaat van het interactieve proces. Het kan het resultaat van een proces naar een hoger niveau tillen. Er kan ook conflict ontstaan tussen het resultaat van het proces en de politieke arena. De representatieve democratie kan vinden dat het algemeen belang niet wordt gediend.

- Wat kunt u vertellen over de verschillen tussen waarden, belangen en standpunten die binnen het interactief proces spelen en de belangen en standpunten van de politiek en het ambtelijk apparaat?

- Op welke manier hebben verschil in standpunten, belangen en waarden een positieve en/of negatieve bijdragen geleverd aan het procesresultaat?
- Wat kunt u vertellen over de politieke arena ten opzichte van resultaten uit het interactief proces?

- Wat kunt u vertellen over het bereiken van consensus of het ontstaan van conflict tussen de standpunten die spelen bij de deelnemers van het interactief proces en de overheid?

- o Wat kunt u vertellen overrijvingen tussen raad, college en ambtenarij in relatie tot het resultaat van het interactief proces?
 - Wat kunt u vertellen over consensus in relatie een drijfveer binnen het proces?
 - Idealen, ambitie, urgentie, ontevredenheid, taak, gevraagd.
- o Op welke manier heeft bij het inrichten van het uw proces rekening gehouden met verschil in waarden, belangen en standpunten en het ontstaan van conflict of het bereiken van consensus tussen politieke besluitvorming en het resultaat van het proces?
 - Welke theorieën heeft u in uw proces toe gepast?
 - Hoe bent u in het proces gekomen tot consensus in de standpunten, belangen en waarden tussen overheid en het interactief proces?
 - Op welke manier is er rekening gehouden met de motieven van actoren (ook politici en ambtenaren)?
 - Welke technieken zijn er gebruikt voor de bevorderen en de bereidheid tot consensus?
 - Wat heeft het wel of niet bereiken van consensus voor een gevolgen gehad voor het proces en de probleem- en doelstelling?

BASIS SCHEMA INTERVIEW PROCESDEELNEMERS

Het betrekken van bewoners en belangenorganisaties in het maken van beleid en plannen, waarbij belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om hun belangen actiever behartigen, is een ontwikkeling binnen de hedendaagse samenleving, waar behoefte aan is. De politiek wilt graag dat overheden en burgers meer en beter samenwerken, maar in de praktijk blijkt dat de samenwerking voor alle partijen lastig kan zijn.

De politiek moet voor de samenwerking tussen overheid en burgers kaders meegeven om zo de resultaten in te bedden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Voor de politiek blijkt dat het betrekken van de resultaten uit samenwerkingsverbanden in de besluitvorming lastig kan zijn. Ook het ambtelijke apparaat moet nog wennen aan de ontwikkeling van het betrekken van burgers. Als dit niet goed en zorgvuldig gebeurt kan het tegenovergestelde van democratisering het gevolg zijn. Maar ook voor burgers en bedrijven kunnen het lastige situaties opleveren. De samenwerking vraagt een bepaalde verantwoordelijkheid van de deelnemers. Vaak zitten burgers vol goede en creatieve ideeën en willen zij graag invloed uitoefenen en grijpen de kans aan om op te komen hun belangen. Het houden aan de gegeven politieke kaders vraagt veel. Ook moet er veel werk verzet worden om binnen de gestelde kaders goede samenwerkingsresultaten aan te leveren. De samenwerking kan als zwaar en intens ervaren worden. De ene keer is de samenwerking tussen overheid en burgers een succes en de andere keer niet. Zeker de processen die minder goed verlopen – ondanks alle goede bedoelingen – leiden tot frustratie en uitkomsten die niet voor iedereen ideaal zijn.

Awareness ontwerpt en voert opdrachten uit waarbij de samenwerking wordt aangegaan tussen burgers en overheid, en wil ga leren van hun eigen praktijkervaring. Op deze manier willen zij zichzelf en hun diensten verbeteren. Dit is de reden van dit interview.

Het eerste deel van het interview gaat over de vraagstelling vanuit de gemeente Den Haag. Vervolgens gaan we dieper in op de samenwerking, de opzet ervan en het verloop van de bijeenkomsten. Het interview sluit af met vragen over de uitwerking (wat heeft het resultaat opgeleverd en te weeg gebracht) van het procesresultaat.

6.2.1.1 1 Topic: Opdracht

Inleiding topic: De gemeente Den Haag heeft Awareness gevraagd om de samenwerking met burgers en belangenorganisaties van het project Te verzorgen.

“Brede Verkenning Koninginnegracht”

“Smalle delen Laan van Meerdervoort en Javastraat”

De samenleving dwingt meer inspraak af dan de gebruikelijke inspraakprocedures bij vraagstukken omtrent beleid en ruimtelijke ontwikkelingen. De politiek van de gemeente Den Haag geeft invulling aan die behoefte voor meer inspraak door bij de ontwikkeling van beleid of plannen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en belangengroepen te betrekken. U bent gevraagd om deel te nemen aan het samenwerking. Het organiseren van een samenwerkingsvorm tussen overheid en burgers kan tijdrovend zijn. De bijeenkomsten kunnen zwaar en intensief zijn. Er kan onenigheid ontstaan over probleemdefinities, percepties en belangen.

- Wat vond u ervan dat u deel uit kon maken van klankboordgroep en het bijwonen en deelnemen aan de bijeenkomsten?
- Wat kunt u vertellen over de opdracht?
 - o Doorvraag: Wat was de opdracht?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de probleemstelling en doelstelling?
 - Doorvraag: Wat kunt u vertellen over het tot stand komen van de probleemstelling
 - Doorvraag: Wat waren de probleem- en doelstellingen van het proces?
 - Doorvraag: Wat vond u van de probleem- en doelstelling?
 - Doorvraag: Kon u zich vinden in de probleem- en of doelstelling?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de kaders van de opdracht?
 - Doorvraag: Wat waren de kaders?
 - Doorvraag: Hoe waren de kaders voor de samenwerking en het resultaat?
 - Doorvraag: Welk gevoel had u bij de kaders?

- o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de ruimte voor invloed?
 - Doorvraag: Wat vond u van de beïnvloedingsruimte?
 - Doorvraag: Hebt gebruik kunnen maken van de beïnvloedingsruimte?
- Wat kunt u vertellen over het tot stand komen van de opdrachtformulering, kaders en beïnvloedingsruimte?
 - o Hoe verliep dit proces?
 - o Wat vond hiervan?

6.2.1.2 2 Topic: *Bijeenkomsten klankboordgroep*

Inleiding topic: Het formuleren van de opdracht, het stellen van kaders en het bepalen van de beïnvloedingsruimte, gebeurt allemaal voor de start bijeenkomsten van de klankboordgroep. Dit zijn voor aanvang van de bijeenkomsten essentiële voorwaarden die bekend moeten zijn. Het succes van de bijeenkomsten en het verloop van de samenwerking hangt sterk af van de helderheid van de opdracht, het in stand houden van de kaders en de afspraken over de beïnvloedingsruimte. Deelnemers hebben het recht om binnen de juiste kaders en juiste wijze inbreng te hebben in de bijeenkomsten.

- Wat kunt u vertellen over het bewaken van de opdracht, kaders en beïnvloedingsruimte?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de werkafspraken en het conformeren aan de vooraf gestelde opdracht, kaders en invloed?
 - Hoe verliep dit proces?
 - Wat vindt u hiervan?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de mogelijkheid om aanpassingen in het procesontwerp aan te brengen?
- Wat kunt u vertellen over de bijeenkomsten van de klankboordgroep?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de organisatie van het proces?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de structuur, opzet, programma en bijeenkomsten?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over het verloop van het proces?
 - Doorvraag: Hoe hebt u het participatieproces ervaren?
 - Doorvraag: Welk gevoel had bij het proces?
 - Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de sfeer, toon en sentiment?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de betrokkenheid, samenwerking?
 - Doorvraag: Wat kunt u vertellen over belangen, waarden en standpunten en over conflict en consensus?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de aansturing van het proces?
 - Doorvraag: Wat kunt vertellen over de manier waarop er leiding werd gegeven aan het participatie proces?
 - Doorvraag: Vond u dit passen bij het proces of juist niet?
 - Doorvraag: Hoe hebt u de sturing aan het proces ervaren?
- Wat kunt u vertellen over het advies van de klankboordgroep?
 - o Doorvraag: Wat vond u van het advies?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over het tot stand komen van het advies?
 - Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de sfeer, toon en sentiment?
 - Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de betrokkenheid, samenwerking, belangen waarden standpunten conflict, consensus, invloed?
- Wat kunt u vertellen over de verwachtingen die bij de deelnemers van de klankboordgroep, met betrekking tot het advies en de uitwerking, zijn gewekt?

6.2.1.3 3 Topic: *Uitwerking advies klankboordgroep (Wat heeft het procesresultaat opgeleverd en waarom?)*

Inleiding: De uitwerking van het advies is belangrijk. Met uitwerking bedoelen wij het effect dat het resultaat van de participatie oplevert. Deelnemers van een participatietraject wordt gevraagd een bepaalde inbreng te leveren. Als het effect van de inbreng niet aansluit bij de verwachtingen van de deelnemers. Het gevolg kan zijn dat er afstand ontstaat tussen initiatiefnemer (vaak de overheid) en de deelnemers. Ook inhoudelijke kennis en creatieve ideeën over het onderwerp komen hierdoor niet goed tot zijn recht. Niet alleen de deelnemers hebben baat bij een zorgvuldige uitwerking van het procesresultaat. De politiek heeft baat bij een goede uitwerking van het procesresultaat. Het verhoogd de democratische legitimiteit, dichten van de kloof, vergroten van oplossend vermogen, verhogen van de beleidskwaliteit, vergroten van draagvlak voor beleid en het versnellen van het beleidsproces.

- Wat kunt u vertellen over de uitwerking van de procesresultaten?
 - o Doorvraag: Welke uitwerking is gegeven aan het procesresultaat?
 - Wat vind u daarvan?
 - o Doorvraag: Wat vond u van het resultaat van het proces?

- Wat waren volgens u de overwegingen om (grotendeels) advies van de klankboordgroep over te nemen en het ambtelijk verder uit te laten werken?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over de argumentatie om het resultaat wel of niet te gebruiken in de uitwerking van het project?
 - o Doorvraag: Waarom is het resultaat wel of niet gebruikt?
 - o Doorvraag: De beslissing van de wethouder om af te stappen van zijn oorspronkelijke idee en het advies van de werkgroep over te nemen?
 - o Doorvraag: Wat was volgens u de trigger om overstap te gaan?
 - o Doorvraag: Wat kunt u vertellen over het effect van het procesresultaat op de vraagstelling of doelstelling?
 - o Doorvraag: Welke gevolgen heeft de output van het proces gehad op de vraag van dat de resultaten hebben op de maatschappelijke dynamiek?

VRAGENLIJST INTERVIEW MET EXPERTS GOB

- Welke ontwerpprincipes, kenmerken en randvoorwaarden liggen ten grondslag aan de samenwerkingen?
- Hoe ziet de organisatie en het procesontwerp eruit voor een overheid- een burgerparticipatie?
- Op welke manier houden jullie rekening met het ontwerpen van een proces en/of samenwerking?
 - o Hoe ziet de samenwerking eruit en is het vorm gegeven?
 - o Hoe ziet het procesontwerp eruit en is het vorm gegeven?
- Waar houd je rekening mee als het initiatief bij de burger ligt?
- Waar houd je rekening mee als het initiatief bij de overheid ligt?
- Welke voorwaarden stel je aan het proces of de samenwerking overheidsparticipatie?
 - o Wat zijn de voorwaarden om partijen te kunnen betrekken en de samenwerking succesvol te laten zijn?
- Welke voorwaarden stel je aan het proces of de samenwerking bij burgerparticipatie?
 - o Wat zijn de voorwaarden om partijen te kunnen betrekken en de samenwerking succesvol te laten zijn?
- Welke voorwaarden stel je aan een samenwerking waarbij partijen mee mogen beslissen omdat ze bezittingen hebben?
- Wat zijn de verschillen als het initiatief van de participatie ligt bij de overheid of bij bewoner?
- Hoe gaan jullie om met burgerbetrokkenheid?
 - o Op welke manier houden jullie rekening met een balans tussen de uitdaging waar een initiatiefnemer voor staat en het in staat kunnen zijn van een initiatiefnemer om iets te kunnen beginnen?
- Waarom willen overheid en burgers met elkaar samenwerken?
 - o Wat is het motief voor een samenwerking?
- Wat zijn redenen om met elkaar te werken?

Organisatie

- Wat zijn de verschillen als bewoners wel of niet georganiseerd zijn?
- Hoe ziet de organisatie van het burgerinitiatief eruit?
 - o Hoe organiseren burgers zich bij een initiatief?
 - o Waarom organiseren burgers zich bij een initiatief?
- Welke rollen zijn er te onderscheiden binnen een burgerinitiatief of organisatie bij een initiatiefnemer? Trekkers en verbinders.
- Wie legt het contact tussen initiatief en overheid?
- Welk netwerk wordt hiervoor gebruikt?
- Waarom institutionaliseren initiatiefnemers zich rond een initiatief?
 - o Hoe ziet de organisatie van een er dan eruit?
 - o Hoe heeft de initiatiefnemer zich georganiseerd?
- Wat zijn de gevolgen voor het procesontwerp?

Bezittingen

- Wat zijn de gevolgen voor het proces als verschillende actoren bezittingen hebben?
- Wat zijn de gevolgen voor de samenwerking tussen overheid en burgers bij de inzet van bezittingen, geld, grond, kennis en andere middelen?
- Op welke manieren wordt er rekening gehouden met bezittingen en andere productiemiddel
 - o Hoe ziet het proces eruit als eruit?
- Welke casus kan je mij aanbevelen en mag ik benaderen om waarin burgers zich hebben georganiseerd en geïnstitutionaliseerd en spelen bezittingen van actoren van belang?