

# Procesbegeleiding in participatietrajecten

Waarom, wanneer en door wie?

mr. Aik Kramer

in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
afdeling Democratie en Burgerschap

juni 2010

# Voorwoord

De essentie van besturen is samenwerking tussen verschillende partners om ingewikkelde maatschappelijke problemen op te lossen. In die opvatting is het helemaal niet vanzelfsprekend dat één van die partijen, de gemeente, altijd tevens de rol zou moeten vervullen van procesbegeleider en –regisseur. Eigenlijk kunnen alle participatieprocessen waarbij verschillende belangen en gezichtspunten samenkomen, worden beschreven als pogingen om vertrouwen te wekken, bruggen te slaan en open te staan voor de inbreng van anderen. Dit kan alleen lukken als het professioneel wordt aangepakt. Ook als bestuurders of ambtenaren ervoor kiezen het zelf te doen, lukt het alleen als zij zich ervan bewust zijn dat zij zich niet teveel moeten vereenzelvigen met een standpunt om profijt te kunnen hebben van burgerparticipatie. Ook als zij zich hiervan weten los te maken, hebben zij onwillekeurig een achterstand bij het wekken van vertrouwen zolang zij door burgers worden vereenzelvigd met de gemeentelijke opvattingen en voorstellen.

Daarom is het in een groot aantal situaties waarin verschillende partijen gezamenlijk tot een resultaat moeten komen aan te bevelen om daadwerkelijk gebruik te maken van de diensten van een buitenstaander. Uit de Amerikaanse stad Portland kennen we onafhankelijke organisaties die gezamenlijke participatieprocessen ontwerpen en begeleiden. Zo kwamen we aan de mediator Aik Kramer die heeft gepubliceerd over Portland. De figuur van de intermediair ligt voor de hand als er in feite sprake is van horizontale samenwerkingsrelaties. De meerwaarde van het rapport dat Aik Kramer in opdracht van Binnenlandse Zaken heeft opgesteld, is dat de verschillende rollen en professionele kwaliteiten van een dergelijke intermediaire functie uit elkaar worden gelegd.

Er is in Nederland een nieuwe beroepsgroep in ontwikkeling van professionele beleidsbemiddelaars of ideeënmakers. Mits de onafhankelijkheid en professionaliteit goed geregeld is, kunnen zeker ook publieke ambtsdragers dergelijke functies goed vervullen. Bij grote projecten zien we Commissarissen van de Koningin nogal eens in die hoedanigheid optreden. Ik weet dat in bepaalde delen van het land samenwerkende gemeenten hebben afgesproken om talentvolle ambtenaren voor dit vak op te leiden, zodat zij in voorkomende gevallen een beroep kunnen doen op een professional uit een buurgemeente en daarmee een dure externe consultant kunnen uitsparen. Ik wil niet nalaten om een relatie te leggen met een ander project van ons ministerie, waarin ambtenaren worden toegerust met mediationvaardigheden om menselijk en effectief met burgers te communiceren over klachten of problemen. Veel gemeenten hebben zich als pioniers of volgers bij de introductie van deze werkwijze aangesloten en met succes. Het heeft bewezen bijgedragen aan het verminderen van bezwaarschriften en aan het verbeteren van verhoudingen. Daar gaat het meestal om dienstverlening of uitvoering van overheidstaken, hier om beleidsontwikkeling of probleemoplossing in het publieke domein, maar de filosofie over de verhouding tussen overheid en burgers is vergelijkbaar.

Dit boekje is een interessante aanwinst in de reeks, die aan het begin van de raadsperiode 2010-2014 verschijnt om inspiratie te bieden voor de nieuwe gemeentebesturen bij het invullen van eigentijds burgerparticipatiebeleid, of liever overheidsparticipatiebeleid. Het bredere kader van dit beleid is door het Instituut voor Publiek en Politiek samengevat in acht bouwstenen voor lokale burgerparticipatie onder de passende titel Vertrouwen in de burger.

Ik wens u veel inspiratie.

Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties  
Andrée van Es

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>1 Waaron procesbegeleiding?</b>	<b>8</b>
1.1 Coördinatieproblemen in participatietrajecten	9
1.2 Transformatie van sociale relaties	11
1.3 Evaluatie van overheidsbeleid	12
<b>2 Wanneer procesbegeleiding?</b>	<b>14</b>
2.1 Verschillende procesbegeleidende rollen	15
2.2 De rol van adviseur	17
2.3 De rol van trainer	17
2.4 De rol van coach	18
2.5 De rol van facilitator	18
2.5.1 Meer vaardigheden van de facilitator	19
2.6 De rol van beleidsbemiddelaar	21
2.6.1 Meer vaardigheden van de beleidsbemiddelaar	23
2.7 De rol van procesmanager	23
<b>3 Procesbegeleiding - door wie?</b>	<b>24</b>
3.1 Publieke participatie professionals	25
3.2 Onafhankelijkheid en neutraliteit	27
<b>Bijlage: Selectie-instrument voor gemeenten</b>	<b>28</b>

# Inleiding

Deze tekst heeft als doel procesbegeleiding in participatietrajecten toegankelijker en effectiever te maken voor zowel overheden als burgers en maatschappelijke organisaties. Dit wordt gedaan door gemeenten een handleiding te bieden waarmee zij de precieze rol en meerwaarde van procesbegeleiding in een concreet participatietraject kunnen vaststellen.

Hiervoor is een kwalitatieve analyse van de rol van verschillende procesbegeleiders uitgevoerd. Daarnaast zijn er onderzoeksinterviews met professionals en onderzoekers op het gebied van burgerparticipatie afgenomen.

De resultaten van dit onderzoek zijn tijdens een bijeenkomst in maart 2010, georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, besproken met professionals. Dit heeft onder andere geleid tot aanbevelingen aan het Ministerie over procesbegeleiding als bouwsteen van participatiebeleid en deze praktische tekst voor gemeenten.

Met deze tekst in de hand kunnen gemeenten vragen rond procesbegeleiding in concrete participatietrajecten beantwoorden, zoals wanneer en welk type procesbegeleiding in een bepaald traject gewenst is en welke personen deze rol mogelijk kunnen vervullen.

De tekst is als volgt opgebouwd:

- In het eerste hoofdstuk (Waarom?) wordt uitgelegd wat in algemene termen het doel van procesbegeleiding is. Er wordt een overzicht gegeven van de *coördinatieproblemen* die zich in een participatietraject kunnen voordoen en hoe begeleiding een dergelijk proces voor deelnemers kan vergemakkelijken.
- In het tweede hoofdstuk (Wanneer?) wordt een overzicht gegeven van de verschillende procesbegeleidende *rollen* die aan een participatietraject kunnen worden gekoppeld: die van adviseur, coach, trainer, facilitator, beleidsbemiddelaar en procesmanager. Er wordt ook ingegaan op de *vaardigheden* die hiermee in feite in het participatieproces worden geïntroduceerd.
- In het derde hoofdstuk (Door wie?) wordt gekeken naar de kenmerken van professionals die zich met procesbegeleiding bezighouden, alsook de verschillende disciplines van waaruit zij handelen. Vervolgens wordt het belang van *onafhankelijke en neutrale procesbegeleiding* in de context van participatietrajecten uitgelicht.

Tot slot wordt er een selectie-instrument aangereikt, waarin de verschillende aspecten van procesbegeleiding zijn samengebracht. Dit instrument kan door gemeenten worden ingezet om de rollen en verantwoordelijkheden van procesbegeleiders in een concreet traject vast te stellen en af te bakenen.

Al doende ontstaat er een helder beeld van de mogelijkheden en beperkingen van procesbegeleiding in concrete participatietrajecten, alsmede een visie op procesbegeleiding als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid in de toekomst.

# 1 Waarom procesbegeleiding?

**Society is managed, not cured...**

In dit hoofdstuk wordt naar participatietrajecten gekeken als een groepsproces gericht op besluit- en beleidsvorming. Door de kernelementen en coördinatieproblemen van deze trajecten te benoemen, wordt het belang van procesbegeleiding zichtbaar gemaakt.



## 1.1 Coördinatieproblemen in participatietrajecten

Zowel overheden als burgers zien burgerparticipatie als een belangrijk instrument om de *effectiviteit van besluit- en beleidsvorming* te vergroten. Zo kunnen gemeenten door burgerinitiatieven te steunen (derde generatie burgerparticipatie) en interactieve besluitvormingstrajecten (tweede generatie burgerparticipatie) vorm te geven hun beleid beter op de behoeften van burgers afstemmen.

Ook kan door middel van burgerparticipatie *lokale kennis* worden vergaard. Bijdragen van burgers in de opzet, uitvoering en evaluatie van beleid kunnen op een transparante en strategische wijze aan het bestuurlijke besluitvormingsproces worden gekoppeld. In principe is alle burgerparticipatie gericht op het creëren van gedeelde verantwoordelijkheid. Met name bij interactieve besluitvorming (tweede generatie burgerparticipatie) vindt dit plaats door middel van *coproductie*. Daarvoor moeten deelnemers zoals overheden en burgers eerst een gedeelde werkelijkheid tot stand brengen waarin sociale en institutionele systemen samenkomen.

Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Groepsprocessen worden doorgaans gekenmerkt door een hoge mate van *complexiteit* en *dynamiek*. Participatietrajecten zijn hierop geen uitzondering; deze spelen zich namelijk af in een specifiek *sociaal-bestuurlijk-politieke context*. Er zijn meerdere categorieën deelnemers (overheden, burgers en maatschappelijke organisaties) bij betrokken, met grote verschillen in (informatie)posities en competenties.

Interactieve besluitvorming speelt zich af in een context van institutionele processen gericht op *evaluatie van overheidsbeleid*, maar in dit traject staat ook de *transformatie van sociale relaties* van deelnemers centraal. Dit kan leiden tot de nodige *coördinatieproblemen*.

**“Burgers worden juist emotioneel omdat ze in een participatieproces voor het eerst met ander beleid en andere belangen geconfronteerd worden. (...) De vraag is niet alleen of burgers de overheid vertrouwen, maar ook of de overheid de burgers vertrouwt.”**

**- Imrat Verhoeven (socioloog die zich intensief bezighoudt met participatie en de relatie overheid-burger)**

De resultaten van burgerparticipatie als *groepsproces* worden grotendeels bepaald door het verloop van een traject en door de interacties die plaatsvinden tussen deelnemers. Dit alles vraagt om een zorgvuldig gecoördineerd traject, waarin deelnemers de ruimte krijgen om te *communiceren*, te *onderhandelen*, *afspraken* te maken over beleidsonderwerpen en gezamenlijk *beslissingen* te nemen.

De complexiteit en dynamiek van participatietrajecten gooien echter gemakkelijk roet in het eten. Deze trajecten worden overheden, burgers en maatschappelijke organisaties geconfronteerd met verschillende belangen en systemen, alsook met de onvoorspelbare dynamiek van groepsprocessen. Er kunnen bij deelnemers emoties opspelen, invloeden van buitenaf kunnen ongemerkt het proces (negatief) beïnvloeden en er kunnen gedurende het traject conflicten ontstaan over de inhoud die verdere onderhandeling belemmeren. Daarnaast worden deelnemers ook geconfronteerd met ingewikkelde informatie over institutionele beperkingen en effectiviteit van maatregelen.

Zoals blijkt uit het onderzoeksrapport ‘We gooien het de inspraak in’ van de Nationale ombudsman (2009) gaan klachten van burgers dan ook dikwijls over de *vorm* (en dus niet alleen over de inhoud) van participatietrajecten. Het gaat zelfs zover dat deze trajecten regelmatig als ondemocratisch worden beschouwd.

**“Burgers en ook overheden associëren participatie met bezwaarprocedures. Bestuurders willen met een participatieproces bezwaarprocedures voorkomen. Burgers willen hun bezwaren uitspreken voordat er een besluit genomen wordt.”**  
**-Igno Pröpper (bestuurskundige en als projectleider betrokken bij verschillende participatietrajecten)**

Een concreet participatietraject is doorgaans nauw verbonden met andere institutionele besluitvormingsprocessen. Dit betekent dat hier in feite de *sociale en institutionele werkelijkheid* samenkomen in de vorm van een interactief groepsproces. Het traject is er primair op gericht deze koppeling tot stand te brengen in de fase voordat het daadwerkelijke besluit of beleid tot stand komt en maatregelen worden uitgevoerd.

## 1.2 Transformatie van sociale relaties

De complexiteit en dynamiek van participatietrajecten kunnen beter begrepen worden door te kijken naar de twee elementen waaruit het proces in feite bestaat: *transformatie van sociale relaties* en *evaluatie van overheidsbeleid*. Het benoemen van deze twee elementen stelt ons in staat tot de kern van participatietrajecten door te dringen. Ook worden hiermee de rollen en vaardigheden van procesbegeleiders verduidelijkt.

Transformatie duidt hier op een *verandering* in de (vertrouwens)relatie tussen overheden en burgers (en maatschappelijke organisaties). Deze verandering kan gericht zijn op het herstellen van vertrouwen of juist het vormgeven van samenwerking en coproductie.

In een participatietraject wordt ingegrepen in de sociale relaties tussen deelnemers, zoals tussen overheidsfunctionarissen en burgers. Transformatie van deze sociale relaties heeft betrekking op het menselijke aspect van burgerparticipatie – het *leerproces* van individuele (groepen) deelnemers, hun *gedrag patronen* en hun sociale *interacties* met anderen.

Wanneer we transformatie van sociale relaties onderkennen als (impliciet) doel van een participatietraject, wordt duidelijk dat bijvoorbeeld emoties van deelnemers niet alleen erbij horen maar zelfs uitdrukking geven aan veranderingen in de houding en het gedrag van deelnemers.

**“Participatie is het organiseren van toeval en emotie, kennis en posities. Een [procesbegeleider] schept condities voor dit proces en organiseert ontmoetingen tussen mensen die elkaar normaliter niet ontmoeten. Een [procesbegeleider] doorbreekt routines en gedrag patronen die communicatie over een onderwerp in de weg staan.”**

**-Joop Hofman (oorspronkelijk opbouwwerker en nu ook projectleider in verschillende participatietrajecten)**

Een procesbegeleider kijkt naar het sociale element van een participatietraject als een leerproces van deelnemers, gericht op besluitvorming. Bij de beschrijving van de verschillende rollen van procesbegeleiders, zullen we dan ook zien dat hun interventies en vaardigheden zich expliciet op transformatie van sociale relaties richten.

### 1.3 Evaluatie van overheidsbeleid

Het tweede element van een participatietraject is *evaluatie van overheidsbeleid*. Oftewel, er moeten in een traject bepaalde *beslissingen* worden genomen. Hiervoor moeten verschillende besluit-opties tegen elkaar worden afgewogen en moet er dikwijls worden *onderhandeld* tussen deelnemers.

Bij de evaluatie van overheidsbeleid draait het niet zozeer om de sociale relaties tussen deelnemers maar om hun *institutionele relaties* plus de daadwerkelijke *inhoud* van beslissingen.

Deze evaluatie (door deelnemers) vindt, zoals gezegd, plaats in een specifiek sociaal-bestuurlijk-politieke context. Er moet immers rekening worden gehouden met aanverwante besluitvormingsprocessen. Ook is de evaluatie van overheidsbeleid noodzakelijkerwijs gebaseerd op *informatie over de effecten en beperkingen van bepaalde besluit-opties*.

Er zal met een bepaald traject of een bepaalde beslissing dikwijls een specifiek maatschappelijk probleem moeten worden opgelost. Met name bij interactieve besluitvorming wordt er van de burger gevraagd zich hiervoor in de positie van de overheid te verplaatsen. Dit betekent dat bepaalde kennis door de burger moet worden meegewogen en als basis voor de beslissing moet dienen.

Wanneer we evaluatie van overheidsbeleid onderkennen als (impliciet) doel van een participatietraject, wordt duidelijk dat kennis over besluit-opties en de effecten ervan een *randvoorwaarde* is voor werkelijke participatie van burgers. Duidelijkheid over kaders, speelruimte en spelregels zijn dan ook belangrijke aspecten van het proces.

In een participatietraject komen deze elementen van transformatie en evaluatie samen. De complexiteit en dynamiek van een traject kan grotendeels worden verklaard door de *wisselwerking* tussen deze twee elementen. De sociale relaties tussen deelnemers beïnvloeden het proces van evaluatie. De inhoudelijke evaluatie (en discussies daarover tussen deelnemers) beïnvloedt hun sociale relaties. Een ingewikkelde maatschappelijke kwestie kan de relaties van deelnemers onder druk zetten en omgekeerd (disfunctionele) sociale relaties evaluatie en besluitvorming belemmeren.

**“Een [procesbegeleider] moet het referentiekader van de overheid en burgers in kaart brengen en afwegingen maken in de (on)redelijkheid daarvan.”  
-Imrat Verhoeven**

Het onderscheid tussen transformatie van sociale relaties en evaluatie van overheidsbeleid komt terug bij het bespreken van de verschillende rollen van procesbegeleiders in concrete trajecten. Is er behoefte aan transformatieve vaardigheden die zich richten op de (sociale) relaties tussen deelnemers? Of is er behoefte aan evaluatieve vaardigheden die zich richten op de institutionele relaties tussen deelnemers en het onderwerp van besluitvorming? Of is er behoefte aan beide?

# 2

## Wanneer procesbegeleiding?

In dit hoofdstuk wordt er een overzicht gegeven van de verschillende vormen van procesbegeleiding, oftewel rollen, die aan een participatietraject gekoppeld kunnen worden om het proces voor de deelnemers te vergemakkelijken.

Wanneer een gemeente deelnemer in een traject is en op een gelijkwaardige manier met andere deelnemers zoals burgers wil communiceren en onderhandelen, moet zij ook de regie gedeeltelijk loslaten. Maar wie bewaakt dan het proces?

## 2.1 Verschillende procesbegeleidende rollen

Zoals genoemd, worden met name trajecten gericht op coproductie – zoals interactieve besluitvorming – gekenmerkt door bepaalde *coördinatieproblemen*. Deze worden veroorzaakt door de verschillende posities en competenties van deelnemers en de specifiek sociaal-bestuurlijk-politieke context waarbinnen deze processen zich afspelen. Daarbij komt dat bij interactieve besluitvorming de overheid in kwestie *deelnemer* wordt in het traject en daarmee de regie erover moet loslaten. Het moge echter inmiddels duidelijk zijn dat er wel regie gevoerd moet worden. Iemand moet de deelnemers voorbij knelpunten in het traject leiden en coördinatieproblemen oplossen. Dit is nu de taak van procesbegeleiders.

Verschillende vormen van procesbegeleiding, oftewel *rollen*, kunnen van elkaar worden onderscheiden aan de hand van de *interventies* die plaatsvinden en de *vaardigheden* die daarmee in het participatietraject worden geïntroduceerd.

In het laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de specifieke eigenschappen van publieke participatie professionals (die deze rollen kunnen vervullen) en het belang van onafhankelijke en neutrale procesbegeleiding. Deze professionals zijn getraind in het oplossen van de coördinatieproblemen die in participatietrajecten ontstaan. Hun vaardigheden en positie als onafhankelijke en neutrale professional maken hen tot capabele en effectieve procesbegeleiders. Hun onafhankelijkheid en neutraliteit zijn met name belangrijke eigenschappen wanneer er een conflict speelt en deelnemers hierdoor in hun communicatie, onderhandeling of besluitvorming worden belemmerd.

De *verschillende vormen* van procesbegeleiding (rollen) komen voort uit het feit dat procesbegeleiding zich aanpast aan de fase waarin een traject zich bevindt, de behoeften van deelnemers en de coördinatieproblemen die moeten worden opgelost. In al deze vormen van procesbegeleiding zijn er twee constanten: het gaat telkens over de toepassing van zogenaamde *meta-vaardigheden* en over op het *proces gerichte interventies*.

Welke coördinatie is er nu precies nodig in een participatietraject? En wanneer is hiervoor aparte procesbegeleiding nodig? Valt dit niet gewoon onder de verantwoordelijkheid van overheden en burgers zelf?

Wanneer we overheden en burgers gedurende het hele traject als twee tegenover elkaar staande deelnemers blijven beschouwen, ontstaat er een *catch-22*. Bij burgerparticipatie draait het juist om het opheffen van (schijnbare) belangentegenstellingen en om handelen vanuit gedeelde belangen – burgers en overheden moeten als een geheel functioneren.

**“Het doel [van burgerparticipatie] moet nooit formele consensus zijn, maar een proces waarin verschillen in eerste plaats worden gerespecteerd. Ik zeg dan ook meestal aan het begin van een traject ‘We hoeven er niet uit te komen!’, hetgeen rust geeft en laat zien waar al consensus bestaat en waar positieve verschillen zijn te identificeren.”**

**-Joop Hofman**

Een beroep op een procesbegeleider ligt voor de hand wanneer:

- 1 het een van de deelnemers ontbreekt aan de kennis en/of vaardigheden die nodig zijn om te kunnen participeren;
- 2 er onduidelijkheid bestaat over de rol- en taakverdeling in een traject;
- 3 er een conflict tussen deelnemers is ontstaan dat communicatie en onderhandeling in het kader van (interactieve) besluitvorming in de weg staat;
- 4 het participatietraject als groepsproces met verschillende deelnemers vraagt om neutrale coördinatie en een vorm van begeleid onderhandelen.

Bij interactieve besluitvorming komen verschillende sociale en bestuurlijke systemen met elkaar in aanraking. De deelnemers bevinden zich midden in een groepsproces waarin zij zoals gezegd ook nog eens geconfronteerd worden met de (ingewikkelde) informatie die aan de besluitvorming ten grondslag ligt. Dan kunnen er dilemma's ontstaan die deelnemers in tegengestelde posities dwingen. In deze situatie is het de rol van een procesbegeleider een nieuwe, gedeelde werkelijkheid tot stand brengen en deelnemers weer in staat stellen te communiceren en onderhandelen over oplossingen.

**“Ambtenaren hebben vaak moeite hun positie te bepalen en worstelen met hun precieze rol in het participatieproces. De [procesbegeleider] zorgt ervoor dat deelnemers een gemeenschappelijke taal spreken, waardoor zij met elkaar ideeën wensen kunnen uitwerken in beleid en plannen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van scenario's.”**

**-Hellie van Hout (senior advisor en facilitator)**

In algemene termen kunnen we onderscheid maken tussen *pro-actieve* procesbegeleiding (aan het begin van een traject) of *remedial* procesbegeleiding (midden in een traject of in een ontstane conflictsituatie).



N.B.: In een traject kunnen verschillende procesbegeleider-*rollen* voorkomen, die dus ook door een of meerdere personen kunnen worden vervuld. In een groot traject is het zelfs zeer goed denkbaar dat er een team van procesbegeleiders wordt ingezet die in verschillende fasen van het traject specifieke rollen vervullen.

De belangrijkste procesbegeleidende rollen in de context van burgerparticipatie zijn die van *facilitator* en die van *beleidsbemiddelaar*. Om echter een helder en compleet overzicht te geven van alle procesbegeleidende rollen, beginnen we bij de begeleiding van individuele deelnemers door middel van *advies*, *training* en *coaching*. We sluiten het overzicht af met de rol van *procesmanager*, welke te vergelijken is met die van een projectmanager- of leider.

## 2.2 De rol van adviseur

De rol van adviseur richt zich op de ondersteuning van een deelnemer, zoals een gemeente, door middel van *inhoudelijke advisering*, bijvoorbeeld vanuit kennis op het gebied van beleidsonderwerpen, communicatie of conflicthantering. Deze kennis wordt vervolgens *zelf* door de gemeente ingezet in participatietrajecten en haar interacties met burgers.

Uiteraard kan een adviseur zich ook richten op (groepen) burgers of maatschappelijke organisaties. Een beroep op een adviseur ligt voor de hand wanneer er behoefte is aan zeer *specialistische kennis over bepaalde beleidsafwegingen*. Vergeleken met de andere rollen in dit overzicht is de rol van adviseur informeel te noemen.

## 2.3 De rol van trainer

De rol van een trainer richt zich op het *verwerven van competenties en vaardigheden*, in dit geval op het gebied van interacties tussen overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Mede omdat overheden verantwoordelijkheid dragen voor het vormgeven van interacties met burgers, bijvoorbeeld in klachtenprocedures, vormt competentietraining van functionarissen hiervoor een belangrijk instrument.

Trainers worden doorgaans los van participatietrajecten ingeschakeld om bepaalde doelgroepen (zoals ambtenaren of burgers) vaardigheden aan te reiken, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie en conflicthantering. Zie bijvoorbeeld het zeer succesvolle project ‘Mediationvaardigheden’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Let wel, de rollen van adviseur en trainer moeten onderscheiden worden van procesbegeleiders die zich *tijdens* het traject expliciet met het proces *tussen* deelnemers bezighouden. Waar advies en training *indirect* een bijdrage aan een participatietraject kunnen leveren, richten facilitation, beleidsbemiddeling en procesmanagement zich *direct* op het concrete traject van interacties en besluitvorming (zie hieronder).

## 2.4 De rol van coach

De rol van coach ligt tussen die van adviseur en trainer in. Een coach richt zich op *individuele* deelnemers en hun competenties (een trainer richt zich altijd op een groep). Een coach geeft geen inhoudelijk advies en heeft doorgaans geen specialistische kennis op het gebied van participatie.

Coaching kan met name een bijdrage leveren aan een traject wanneer een individuele deelnemer om persoonlijke redenen niet in staat is te participeren. Een coach begeleidt deze individuele deelnemer dan in het verwerven van de benodigde competenties en vaardigheden.

## 2.5 De rol van facilitator

De rol van een facilitator is die van een *neutrale gespreksleider* tijdens een concrete bijeenkomst of een deeltraject. Een facilitator richt zich op het groepsproces en stelt deelnemers in staat daarbinnen hun belangen, waarden en wensen te articuleren. De facilitator stelt deelnemers in staat te communiceren en te onderhandelen over bepaalde oplossingen en besluit-opties.

Vervolgens stelt de facilitator deelnemers in staat groepsbeslissingen te nemen en coöperatieve relaties (samenwerking) vorm te geven. Een facilitator zet hiervoor bepaalde *meta-vaardigheden* in – vaardigheden die zich richten op het *besluitvormingsproces* dat zich afspeelt tussen deelnemers.

We komen facilitators in verschillende contexten tegen, zoals binnen organisaties en projecten, maar vanwege de focus op besluitvorming (binnen een groep) is deze rol zeer betekenisvol voor participatietrajecten.

De kernvaardigheden van een facilitator zijn:

- het mobiliseren van de groep en de individuele deelnemers;
- de voorbereiding van de agenda, verslaglegging en planning;
- gespreksleiding met aandacht voor groepsdynamiek;
- het waarborgen van een open en veilig gespreksklimaat;
- groepsbegeleiding rond bijeenkomsten en coördinatie van interacties;
- het vaststellen en waarborgen van kaders en groepsafspraken;
- de inventarisatie van uitgangspunten, doelen en aanpak;
- het uitzetten van stappen in besluitvorming en spelregels;
- het terugkoppelen van resultaten naar de groep;
- communicatie over belangen, waarden en overtuigingen;
- verkenning van samenwerking, besluit-opties en bezwaren;
- begeleiding van besluitvorming over onderwerp binnen groep;
- begeleiding van groep in communicatie met omringende systemen;
- interventies in conflictgedrag en onderlinge relaties.

De rol (en het gezag) van een facilitator als gespreksleider staat *los van de inhoud* van het beleidsonderwerp of het te nemen besluit. De facilitator helpt de deelnemers enkel hun interactie te coördineren, eventuele communicatieproblemen op te lossen en de dynamiek van het groepsproces in goede banen te leiden.

De overheid zelf vervult soms ook de rol van facilitator. Een ‘initiatievenmakelaar’ of ‘participatiemakelaar’ bijvoorbeeld is een professional in dienst van een gemeente of externe organisatie die een faciliterende en begeleidende rol speelt in de opzet, uitvoering en evaluatie van burgerinitiatieven (derde generatie burgerparticipatie).

### 2.5.1 Meer vaardigheden van de facilitator

Als we kijken naar participatieprocessen in de relatie overheid-burger, worden we geconfronteerd met de sociaal-bestuurlijk-politieke context en moeten we een aantal belangrijke vaardigheden aan het competentieprofiel van de facilitator toevoegen.

- Omgaan met verschillen tussen deelnemers (overheden, burgers, maatschappelijke organisaties) op het gebied van kennis, macht en competenties.
- Het verwerken en integreren van relevante informatie voor onderhandeling en besluitvorming.
- Omgaan met spanningen, escalaties en (schijnbare) tegenstellingen op het gebied van belangen, waarden en overtuigingen van deelnemers.
- Communicatie over cultuur, referentiekaders, houding en gedrag van deelnemers
- Omgaan met invloeden van buitenaf, zowel uit omliggende systemen alsook vanuit maatschappelijke discussies.

Al deze vaardigheden stellen de facilitator als procesbegeleider in staat om te gaan met de complexiteit en dynamiek van groepsbijeenkomsten in participatietrajecten.

Wanneer een participatietraject goed verloopt is er misschien helemaal geen procesbegeleiding nodig. Gemeenten zullen immers ook gebruik maken van bestaande en nieuwe participatiestructuren.

Een internationaal voorbeeld van een dergelijke participatiestructuur is *Metro*, een lokaal-regionaal overheidsorgaan in de staat Oregon (VS). Dit orgaan is onder andere verantwoordelijk voor de besluitvorming rond de *urban growth boundary* en heeft hiervoor zowel een democratisch verkozen bestuur alsook een uitgebreid participatieprogramma als basis.

Uit de praktijk van Nederlandse gemeenten is in de loop der jaren een bonte verzameling modellen van interactieve besluitvorming ontstaan. Deze structuren voorzien in vele opzichten in dezelfde behoefte als procesbegeleiding, maar kunnen misschien niet altijd op andere onderwerpen worden toegepast.

Een facilitator is dus een neutrale gespreksleider die de groep deelnemers in een participatietraject begeleidt in zowel hun leerproces als hun besluitvorming.

**“Een facilitator moet in staat zijn overheid en burgers over [participatieprocessen] te adviseren, te reflecteren op de keuzes van deelnemers en communicatieve interacties regisseren tussen verschillende groepen en individuen.”**

**- Hellie van Hout**

Ook zijn er vanuit de wetenschap en professionele disciplines (interactie)modellen aangereikt. De discipline van conflicthantering en bemiddeling (of conflictbeslechting) heeft de rol van procesbegeleider in de context van beleidsvorming verder uitgewerkt als *public policy mediation*, hetgeen vertaald kan worden als beleidsbemiddeling.

We behouden de term mediation voor neutrale conflictbeslechting in het algemeen. Mediation is enkel *remedial* en niet specifiek gericht op de relatie overheid-burger. Wanneer we op zoek zijn naar pro-actieve procesbegeleiding die zich wel specifiek op de relatie overheid-burger richt, kunnen we terecht bij de beleidsbemiddelaar.

## 2.6 De rol van beleidsbemiddelaar

Een beleidsbemiddelaar kun je omschrijven als de rol van facilitator toegespitst op despecifieke relatie overheid-burger. Een beleidsbemiddelaar richt zich meestal op tweede en eerste generatie burgerparticipatie, namelijk die gericht op interactieve besluit- en beleidsvorming. Hierbij staat de integratie van de sociale en institutionele werkelijkheid centraal en richt de beleidsbemiddelaar zich op het creëren van de voorwaarden voor coproductie.

Het verschil met een facilitator is dat een beleidsbemiddelaar zich meer op de *institutionele* werkelijkheid en inhoud van een bepaald proces richt. Een beleidsbemiddelaar richt zich op het ontwerp, de uitvoering en evaluatie van participatietrajecten en de elementen van conflicthantering, onderhandeling en beleidsevaluatie die daarbinnen plaatsvinden.

De discipline van beleidsbemiddeling heeft zich met name ontwikkeld op het gebied van de planologie en gebiedsontwikkeling. Zowel in Nederland als in het buitenland kenmerkt de ontwikkeling van woon- en werkgebieden zich door de noodzaak van input van gebruikers, oftewel hun participatie. De besluitvorming hierover vraagt om onderhandeling en samenwerking van overheden, maatschappelijke organisaties (zoals woningcorporaties) en burgers.

**“Het doel van burgerparticipatie (en ook van de professionalisering van procesvoering) is om burgers (nog) dieper te laten doordringen in politiek-bestuurlijke besluitvorming. Denk niet alleen aan participatie van burgers maar ook aan publiek-private samenwerking. Burgerparticipatie is gebaseerd op het uitgangspunt: In je eentje kan je niets.”**

**-Igno Pröpper**

Een participatietraject speelt zich af in een specifieke context van strategische afstemming met bestuurlijke en democratische besluitvorming. Ook is dit proces noodzakelijkerwijs gebaseerd op kennis over sociale systemen en infrastructuur. Wanneer de gemeente in een dergelijk proces deelnemer is en er een conflict is ontstaan tussen haar en andere deelnemers, kan er een beroep worden gedaan op een beleidsbemiddelaar die hen helpt dit conflict te beslechten en besluit- en beleidsvorming verder vorm te geven.

Een beleidsbemiddelaar introduceert een belangrijk element van conflicthantering in een (vastgelopen) proces, namelijk dat van metacommunicatie - communicatie over het proces en de (negatieve) dynamiek die coproductie in de weg staat. Een beleidsbemiddelaar richt zich dan op conflicthantering, coöperatie en *empowerment* van deelnemers.

Het moge duidelijk zijn dat er een overlap is tussen de rol van facilitator en die van beleidsbemiddelaar. Bij de rol van beleidsbemiddelaar ligt de nadruk echter op de *evaluatie van overheidsbeleid*. De interventies richten zich op de manier waarop deelnemers het onderwerp bekijken. De gehele sociaal-bestuurlijk-politieke context wordt in kaart gebracht en door middel van probleemanalyse worden er nieuwe oplossingen en besluit-opties gecreëerd. Je zou kunnen stellen: een beleidsbemiddelaar is ook een facilitator maar een facilitator is nog niet automatisch een beleidsbemiddelaar.

De hele opsomming van vaardigheden van de facilitator geldt ook voor de rol van beleidsbemiddelaar. Maar deze laatste onderscheidt zich dus door de toepassing van een aantal zeer specialistische vaardigheden.

### 2.6.1 Meer vaardigheden van de beleidsbemiddelaar

Een beleidsbemiddelaar onderscheidt zich door een aantal sterke *evaluatieve vaardigheden* op het gebied van participatieprocessen.

- Het ontwerp, de uitvoering en evaluatie van besluit- en beleidsvorming.
- Trajectontwerp.
- Het waarborgen van toegankelijkheid en interactiviteit van processen.
- Strategische afstemming met juridische, bestuurlijke en politieke processen.
- Pro-actief conflictmanagement binnen en buiten de groep van deelnemers.
- Monitoring en dataverzameling, waarborgen van representativiteit.
- Integratie (in proces) van verschillende sociale en bestuurlijke systemen.
- Conflicthantering: deëscalatie, metacommunicatie, onderhandeling.
- Oplossingsgerichte interventies in conflictsituaties.

Een beleidsbemiddelaar richt zich op de integratie van kennis en belangenafweging in besluit- en beleidsvorming. Er wordt deelnemers begeleiding geboden bij inhoudelijke beslissingen en het ontwikkelen en beoordelen van besluit-opties.

## 2.7 De rol van procesmanager

Wanneer participatie een wezenlijk onderdeel is van een groot maatschappelijk project, kan er ook behoefte zijn aan begeleiding in het ontwerp, de uitvoering en evaluatie daarvan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een groot bouwproject waarbij de gemeente slechts een van vele deelnemers is. Wanneer de gemeente de kennis en vaardigheden voor de coördinatie van een dergelijk project niet in huis heeft of juist verantwoordelijkheden met burgers en maatschappelijke organisaties wil delen, kunnen zij de coördinatie van het project en de activiteiten aan een procesmanager uitbesteden.

We kunnen het woord procesmanager gebruiken voor procesbegeleiders die dan een tijdelijk of structureel systeem voor (burger)participatie creëren en daarbij niet zozeer met de besluitvorming bezig zijn, als wel met de algemene organisatie van het traject. Procesmanager is de naam die gemeenten kunnen geven aan iemand die een algemeen coördinerende rol in een participatietraject speelt.

Net als de andere procesbegeleiders verdwijnt een procesmanager gedurende het traject langzaam naar de achtergrond en stelt deelnemers als het goed is in staat zelf hun verantwoordelijkheid te nemen en besluitvorming vorm te geven.

# 3 Procesbegeleiding - door wie?

In dit hoofdstuk kijken we naar de professionals die zich beroepsmatig met procesbegeleiding bezighouden en de verschillende disciplines van waaruit zij handelen. Vervolgens wordt het belang van onafhankelijke en neutrale procesbegeleiding in de context van participatietrajecten uitgelicht.



### 3.1 Publieke participatie professionals

Publieke participatie professionals zijn beroepsbeoefenaren die zich in hun werk primair richten op de relatie overheid-burger. Zij vertegenwoordigen verschillende disciplines maar onderscheiden zich in de context van burgerparticipatie als *onafhankelijke* professionals. Zij zijn *geen* overheidsfunctionarissen of belanghebbenden maar neutrale buitenstaanders – met precies de juiste vaardigheden.

Publieke participatie professionals zijn dikwijls verbonden aan een organisatie of bedrijf, of hebben zich verenigd in een vereniging of aangesloten bij een platform.

De gemeente kan deze professionals van elkaar onderscheiden door allereerst te kijken (1) welke generatie burgerparticipatie het aandachtsgebied van de professional is, (2) welke vaardigheden deze toepast en (3) vanuit welke discipline(s) en ervaringsdeskundigheid deze vaardigheden zijn opgebouwd.

Publieke participatie professionals vertegenwoordigen verschillende disciplines. Hierbij moet ook worden benadrukt dat individuele professionals vaak generalisten zijn. In veel gevallen handelen zij multidisciplinair en introduceren zij in hun rol als procesbegeleiders verschillende soorten kennis en vaardigheden in het traject. Een individuele professional zal altijd vanuit een of meer disciplines handelen en tegelijk bepaalde *specialismen* hebben ontwikkeld. Zij zijn in staat verschillende rollen te vervullen maar onderscheiden zich door individuele stijlen en de toepassing van zeer specifieke werkmodellen.

**“Publieke participatie professionals zijn zogenaamde frontline-professionals die zich op de grens van verschillende sociale systemen bevinden.”**  
-Igno Pröpper

Publieke participatie professionals hebben grote mobiliteit; zij zijn doorgaans in staat verschillende rollen te vervullen. Hun kennis en vaardigheden zijn gebaseerd op opleiding en/of ervaringsdeskundigheid.

Met behulp van bovenstaand overzicht van alle procesbegeleider-rollen, kunnen gemeenten nu een heldere opdracht voor deze professionals formuleren. Door te kijken naar de *rol en vaardigheden* die in een concreet traject nodig zijn, kan ook de relevantie van eventuele disciplines en ervaringsdeskundigheid worden bepaald.

Professionals kunnen uiteraard zelf hun geschiktheid beoordelen. Om gemeenten een idee te geven van de verschillende typen professionals waarop zij een beroep kunnen doen voor procesbegeleiding, onderscheiden we hieronder een aantal disciplines:

- bestuurskunde;
- politicologie;
- rechtsgeleerdheid;
- sociologie;
- organisatiekunde;
- communicatiewetenschappen;
- competentiegericht (volwassenen)onderwijs;
- conflicthantering;
- mediation;
- facilitation;
- projectmanagement.

Bij de selectie van individuele professionals kan gekeken worden naar relevante expertises. Echter, de vaardigheden van deze procesbegeleiders zullen dus dikwijls als meta-vaardigheden hun oorspronkelijke vakgebied overstijgen.

Voorbeelden van typische vaardigheden van publieke participatie professionals: gesprekstechnieken, oplossingsgericht denken, conflictanalyse (ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken behapbaar maken).

Professionals zijn onder andere te vinden bij sectorspecifieke adviesbureaus, platformen en verenigingen. Zij starten hun werkzaamheden binnen een traject doorgaans met een *intakegesprek* waarin de uitvoeringsmogelijkheden van de opdracht worden besproken.

Publieke participatie professionals zijn gespecialiseerd in de twee kernelementen van participatieprocessen: *transformatie en evaluatie*.

Hun unieke rol voor gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties is echter niet alleen gelegen in hun vaardigheden maar primair in hun onafhankelijke en neutrale houding als procesbegeleider.

## 3.2 Onafhankelijkheid en neutraliteit

Onafhankelijke procesbegeleiding (door een buitenstaander die op geen enkele manier deelnemer in het traject is) komt met aan de orde wanneer de deelnemers *vrij willen communiceren en onderhandelen* over bepaalde beleidsonderwerpen in een traject van interactieve besluitvorming.

Tijdens deze interactie laat bijvoorbeeld een gemeente de regie (tijdelijk) los om een communicatief proces met de andere deelnemers op gang te brengen. Nu, als deelnemer, kan deze gemeente kan zelf een onafhankelijke professional inschakelen om het traject te coördineren. De rol van facilitator of beleidsbemiddelaar wordt dan vervuld door een ervaringsdeskundige of professional van buitenaf.

Wanneer er een conflictsituatie ontstaat, bijvoorbeeld naar aanleiding van een discussie over de inhoud van een bepaald beleidsonderwerp, kan het participatietraject stil komen te liggen. In dit geval kan de impasse doorbroken worden door de inschakeling van expliciet onafhankelijke en neutrale procesbegeleiding. Wanneer er door coördinatieproblemen een escalatie is ontstaan en deelnemers niet meer in staat zijn met elkaar te communiceren of te onderhandelen, geldt hetzelfde.

Net als bij mediation heeft de tussenkomst van een neutrale en onafhankelijke derde een deëscalerend effect op de situatie; deelnemers kunnen opnieuw het probleem in kaart brengen, hun tegengestelde posities loslaten en onderhandelen op basis van belangen.

Procesbegeleiding is een instrument om om te gaan met de complexiteit en dynamiek van participatietrajecten. Vanuit een onafhankelijk en neutraal perspectief worden deelnemers begeleidt in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het vormgeven van besluit- en beleidsvorming.

# Bijlage: Selectie-instrument voor gemeenten

Bepaal in beginfase participatietraject of er bij (een van) de deelnemers behoefte is aan neutrale en/of onafhankelijke procesbegeleiding. Zo ja, vraag dan waarom. Deze vraag geeft immers uitdrukking aan een bepaalde zorg, wens of behoefte die bij de betrokken deelnemer(s) speelt.

Wanneer het belang van een onafhankelijke procesbegeleider vaststaat, selecteer dan samen met de andere deelnemers een geschikte professional of team van professionals.

Bepaal de precieze rol en taken van de procesbegeleider(s) en geef deze een duidelijke functienaam, zoals 'facilitator', 'beleidsbemiddelaar' of desnoods 'procesmanager interactieve besluitvorming'.

Gebruik participatietrajecten niet om sociale relaties tussen overheden en burgers uit te besteden, maar juist om deze te *versterken*. Wanneer er coördinatieproblemen ontstaan, kunnen zowel overheden als burgers een beroep doen op een neutrale en onafhankelijke procesbegeleider die hen helpt dit proces in goede banen te leiden.

,Gebruik participatietrajecten om besluit- en beleidsvorming *transparanter* te maken. Beschouw kwaliteitsnormen voor burgerparticipatie, zoals die van de Nationale ombudsman, als een leidraad voor het identificeren van knelpunten in trajecten.

De volgende vragen helpen deelnemers van participatietrajecten bij het bepalen van de behoefte aan procesbegeleiding en de selectie van onafhankelijke professionals.

- Om welke generatie burgerparticipatie gaat het?
  - eerste (inspraak);
  - tweede (interactieve besluitvorming);
  - derde (burgerinitiatieven).
- In welke fase bevindt het traject zich?
  - beginfase (*pro-actieve* procesbegeleiding);
  - midden- en eindfase (*remedial* procesbegeleiding).
- Welke knelpunten en coördinatieproblemen moeten met de procesbegeleiding worden opgelost?
- Welke rol moet de procesbegeleider vervullen?
  - adviseur;
  - trainer;
  - coach;
  - facilitator;
  - beleidsbemiddelaar;
  - deel)procesmanager.
- Welke vaardigheden moet de procesbegeleider hebben (en overdragen)?
  - vaardigheden gericht op transformatie van sociale relaties;
  - vaardigheden gericht op evaluatie van overheidsbeleid.
- In hoeverre zijn taal, cultuur en bepaalde persoonlijke eigenschappen relevant?
- Vereiste beschikbaarheid procesbegeleider:
  - tijd;
  - locatie.
- Wie draagt (oorspronkelijk) zorg voor het concrete participatietraject?
- Vragen/opmerkingen.

# Colofon

**Dit boek is geschreven in opdracht van**

*het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

maart 2010

**Auteurs:**

Charlotte Riem Vis

Jeroen Haan

Eduard van Vloten

**Eindredactie:**

Ina van Diepen

De Beuk Organisatieadvies

[www.beuk.nl](http://www.beuk.nl)

