



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Handreiking Stakeholderparticipatie

RIVM Briefrapport 2018-0175
W. Tuinstra



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Handreiking Stakeholderparticipatie

RIVM Briefrapport 2018-0175
W. Tuinstra

Colofon

© RIVM 2018

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

DOI 10.21945/RIVM-2018-0175

Samengesteld door Willemijn Tuinstra, Tuinstra Kennisadvies, November 2017. In opdracht van RIVM in het kader van het RIVM 2020 project 'Leren van Grenelle'.

Contact:

Evelyn Heugens

BDV

evelyn.heugens@rivm.nl

Jeroen Devilee

DMG

jeroen.devilee@rivm.nl

De teksten in deze handreiking zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de Leidraad Stakeholderparticipatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau: Checklist. Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM) en Radboud Universiteit Nijmegen (Maria Hage en Pieter Leroy), juni 2007. MNP-publicatienummer 550032004

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven

Nederland

www.rivm.nl

Publiekssamenvatting

Handreiking Stakeholderparticipatie

Met onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zet het RIVM zich in voor een gezonde bevolking in een gezonde leefomgeving. Met de resultaten adviseert en ondersteunt het professionals en overheden. Het is dan ook van belang dat de onderzoeken daadwerkelijk antwoorden geven op de vragen die leven in de samenleving en handelingsperspectieven bieden die aansluiten bij de praktijk. Om dat te bereiken worden burgers en stakeholders doelbewust bij onderzoeken betrokken. Dit levert inzichten op in onder meer belangen, overtuigingen en onzekerheden, wat een completer beeld geeft van de vraagstelling of van de gevolgen van onderzoeksresultaten.

Het RIVM zet specifieke methoden in voor deze zogeheten stakeholdersparticipatie. Het heeft de Handreiking Stakeholderparticipatie laten opstellen als hulpmiddel om de deelname van stakeholders te organiseren. Dit gebeurt aan de hand van vijf vragen, namelijk waarom wil je stakeholderparticipatie, waarover gaat het, welke stakeholders wil je laten deelnemen, hoeveel participatie wil je, en welke vorm kies je? Participatievormen variëren van interviews afnemen, focusgroepen organiseren, tot een product ontwikkelen met stakeholders.

Kernwoorden: samenleving, stakeholder, participatie, Handreiking Stakeholderparticipatie, handelingsperspectieven

Synopsis

Stakeholder participation guidelines

RIVM aims to contribute to a healthy population in a healthy environment through independent scientific research. The results of this research provide advice and support to professionals and government bodies. It is therefore important that RIVM research and advice addresses issues of actual societal concern. The result should also include relevant societal perspectives and being applicable to practice. To achieve this goal, citizens and stakeholders are purposefully involved in research studies. This provides insights into matters such as interests, convictions, and uncertainties, which in turn provides a more complete picture of the issue at hand or of the consequences of research results.

RIVM utilises specific methods for realising this so-called stakeholder participation. In order to assist this process, it has compiled the Stakeholder Participation Guidelines as a tool for organising stakeholder participation. This takes place by taking into account the following five questions: Why do you want stakeholder participation? What is it about? Which stakeholders do you want to participate? How much participation do you want? What form should you choose? Forms of participation range from interviewing people and organising focus groups to developing a product together with stakeholders.

Keywords: society, stakeholder, participation, Stakeholder Participation Guidelines, operational perspectives

Voorwoord

Het RIVM draagt met haar kennis en kunde bij aan een gezonde en duurzame samenleving. Het RIVM staat ook midden in die samenleving om aan de kennisbehoefte te voldoen én om gebruik te maken van de kennis die in de maatschappij al aanwezig is. RIVM-medewerkers beschikken over een grote hoeveel expertise en methoden om die kennis te gebruiken en te ontwikkelen. In de Wet op het RIVM is vastgelegd dat het RIVM daarbij vrij is in het kiezen van de methoden die ze inzet. Over één van die methoden gaat deze Handreiking Stakeholderparticipatie.

Over stakeholderparticipatie leven binnen het instituut nog veel vragen. Hoe organiseer je stakeholderparticipatie? Kan ik het wel? Wil de opdrachtgever het wel? Wat levert het op? 'Inbreng vanuit de samenleving', hoe ziet dat er uit? Éen van de redenen dat stakeholderparticipatie voor velen onwennig aanvoelt, is dat je je op het grensvlak van wetenschap en niet-wetenschap, beleid en maatschappij begeeft. Voor sommigen bij het RIVM vanzelfsprekend en een conditio sine qua non, voor anderen onbekend terrein. Sommigen worden onzeker over de 'juiste rol' van het RIVM en de welke kwaliteitscriteria dan gelden. Dat is logisch en inherent aan de reflexieve vorm van wetenschap waarvan stakeholderparticipatie een component is. In de praktijk ligt de grens tussen wetenschap en beleid niet vast en wordt onderhandeld over rollen. In de praktijk blijkt ook dat het RIVM zich in verschillende hoeken van het spectrum beweegt en ook verschillende rollen op zich neemt. De rol van het RIVM ligt dus niet vast.

Voor het RIVM blijft de traditionele vorm van wetenschap en kennisontwikkeling noodzakelijk. Tegelijkertijd zijn reflexieve benaderingen onmisbaar om te kunnen innoveren en midden in de maatschappij te blijven staan. Reflexieve wetenschap impliceert onder meer bewustzijn van het eigen beeld van de werkelijkheid en flexibiliteit in samenwerking met theorie, praktijk, verschillende disciplines en soorten kennis. Door stakeholders te laten participeren in het onderzoek kan gebruik gemaakt worden van de vele kennisbronnen die er in de samenleving zijn. Onderzoek levert op deze manier een completer beeld op, dat bovendien dicht bij de praktijk staat en gericht is op de toepassing van de kennis. Ook fungeert participatie hierbij als een nieuwe vorm van kwaliteitscontrole.

De Handreiking Stakeholderparticipatie biedt een handvat waarmee RIVM-ers op een doelgerichte manier over stakeholderparticipatie kunnen nadenken. De handreiking wordt o.a. beschikbaar gesteld via de INWiki Stakeholderparticipatie (interne wiki RIVM). Via deze weg kunnen RIVM-medewerkers bovendien contact leggen met collega's die al ervaring hebben en de suggesties uit de handreiking aanvullen met eigen ervaringen.

Inhoudsopgave

Samenvatting — 11

- 1** **Waarom wil je participatie? — 13**
 - 1.1 Mogelijke doelen van participatie — 13
- 2** **Waarover moet de participatie gaan? — 15**
- 3** **Met wie wil je participatie? — 17**
 - 3.1 Eigenschappen — 17
 - 3.2 Verwachtingsmanagement — 17
 - 3.3 Stakeholderselectie — 18
- 4** **In welke mate wil je participatie? — 19**
- 5** **Hoe? — 21**
- 6** **Doelen: waarom eigenlijk participatie? — 23**
 - 6.1 Kwaliteitsdoelen — 23
 - 6.2 Instrumentele doelen — 23
 - 6.3 Democratische doelen — 23
 - 6.4 Veranderdoelen — 23
- 7** **Spanningen en lastige keuzes — 25**
 - 7.1 Timing: vroeg versus laat — 25
 - 7.2 Breedte van het proces: smal versus breed — 25
 - 7.3 Doelgerichtheid: flexibel versus doelgericht — 25
 - 7.4 Ongelijkheid versus empowerment — 25
- 8** **Het onderzoek en de politieke context — 27**
 - 8.1 Contra-expertise — 27
 - 8.2 Ad-hocadvies — 27
 - 8.3 Toekomstverkenningen — 28
 - 8.4 Strategisch onderzoek — 28
- 9** **Vrijheidsgraden en (institutionele) grenzen aan participatie — 29**
 - 9.1 Kan het? — 29
 - 9.2 Past het? — 29
 - 9.3 Mag het? — 30
- 10** **Stakeholderkeuze — 31**
- 11** **De kwestie van representatie — 33**
 - 11.1 Wel of niet uitnodigen? — 33
- 12** **Wat verwachten stakeholders? — 35**
- 13** **Tabel Participatievormen — 37**

Samenvatting

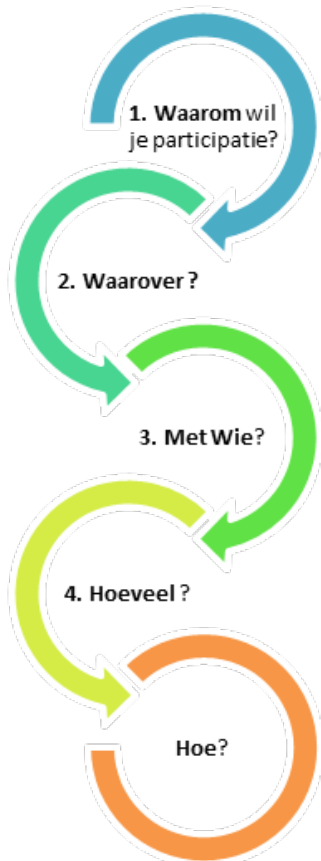
Handreiking Stakeholderparticipatie RIVM

Stakeholderparticipatie en hoe die te organiseren is sterk context-gebonden. RIVM-projecten verschillen onder andere in beleidscontext, in de analyse die gemaakt wordt en in tijdsschaal. Hierdoor zijn er verschillende manieren om gebruik te maken van participatie in RIVM-projecten. Deze Handreiking Stakeholderparticipatie biedt een handvat waarmee RIVM-ers op een doelgerichte manier over stakeholderparticipatie kunnen nadenken.

Vijf hoofdvragen staan centraal:

1. **Waarom** wil je participatie?
2. **Waarover** moet de participatie gaan?
3. **Wie** wil je hierbij betrekken?
4. In **welke mate** wil je participatie?
5. **Welke vorm** kies je hiervoor?

Een aantal schema's helpt bij het beantwoorden van deze vragen. Belangrijk is te beseffen dat er niet één goed antwoord is. Het gaat erom een bewuste en consequente keuze te maken die rekening houdt met de omstandigheden.



1 Waarom wil je participatie?

Een van de belangrijkste dingen bij het organiseren van participatie, is het formuleren van heldere doelen. 'Participatie' is voor het RIVM geen doel op zichzelf.

Wat is het doel ([zie Hst 6](#)) van het project of proces? Kan RIVM dat zelf (mee)bepalen of zijn doelen gegeven? Welke motieven (interne en externe) zijn er om in dit project/proces participatie te organiseren? Welke bijdrage kan participatie leveren aan het project?

Tabel 1 Participatiedoelen

1.1 Mogelijke doelen van participatie

- Kennis verwerven, relevantie checken
- Probleemanalyse en probleemstructurering
- Verschillende perspectieven in kaart brengen
- Kennis delen
- Een netwerk creëren
- Draagvlak en vertrouwen creëren
- Maatschappelijke dialoog faciliteren
- Co-creatie, bv. gezamenlijk beleid of methodieken ontwikkelen

Houd er rekening mee dat het ene doel (bijvoorbeeld draagvlak creëren) ten koste kan gaan van een ander doel ('slaag ik erin relevante perspectieven in kaart te brengen?'). Ook zal het RIVM de doelen niet altijd zelf kunnen bepalen en kunnen verschillende doelen tegelijk spelen. Maak wel een keuze in wat de belangrijkste doelen zijn voor het RIVM. Bedenk dat er altijd spanningen en lastige keuzes ([zie Hst 7](#)) zijn.

2 Waarover moet de participatie gaan?

Is er helderheid over het doel van de participatie, dan is het zinvol om over de inhoudelijke afbakening na te denken. Voor welke projectdelen wil je stakeholderparticipatie inzetten, en voor welke misschien juist niet?

Houd er rekening mee dat de projectcontext ([zie Hst 8](#)) (politieke context, geografisch en bestuurlijk schaalniveau, randvoorwaarden ([zie Hst 9](#))) en complexiteit in een aantal gevallen met zich meebrengen dat het projectteam of het RIVM niet veel vrijheid heeft in de keus voor inhoudelijke afbakening of het onderwerp van de participatie.

Het type proces (onderzoek, beleidsadvisering, crisismanagement, coördinatie, uitvoerende taken) heeft ook consequenties voor de inzet van participatie. Zo zal voor bepaald onderzoek participatie vooral zin hebben in de probleemformuleringfase. Terwijl het RIVM in een regiorol zoals bij bijvoorbeeld infectieziektebestrijding (waarin samengewerkt wordt met o.a. GGD's) of in een uitvoeringstaak zoals bij de hieprijk (waar samengewerkt wordt met o.a. verloskundigen) helemaal niet zonder partners kan.

Voor elk type proces bestaat er binnen het RIVM ervaring met stakeholderparticipatie. Overleg met collega's die al eerder met het bijltje hebben gehakt is een zinvol begin om na te denken over relevante inzet van stakeholders. Op de WIKI-pagina kun je een lijst contactpersonen vinden.

3 Met wie wil je participatie?

Om deze vraag te beantwoorden moet allereerst helderheid bestaan wie er betrokken zijn bij het probleem en wat er eigenlijk van de deelnemers verwacht wordt en verwacht kan worden. Wat er verwacht wordt, hangt mede af van het doel van de participatie. Gaat het erom kennis te verwerven, draagvlak te creëren, voor te lichten of nog iets anders? Het antwoord op die vragen heeft ook invloed op de keuze van de deelnemers ([zie Hst 10](#)).

Identificeer de belangrijkste betrokkenen rond dit probleem:

- Sector specifieke stakeholders/actoren (uit bijv. gezondheidszorg, verkeer, industrie)
- Overheidsactoren
 - nationaal (ministeries, parlement)
 - lokaal/regionaal
 - internationaal
- Bedrijven
- Adviesraden (bijv. Gezondheidsraad)
- Planbureaus (CPB, SCP, PBL)
- Onderzoeksinstituten/adviesbureaus
- Wetenschappers/universiteiten (nationaal en internationaal)
- Juristen/advocaten
- Georganiseerde en ongeorganiseerde belanghebbenden
- Media

3.1 Eigenschappen

Wat zijn de belangrijkste eigenschappen waarover deelnemers aan je proces moeten beschikken? Bedenk dat representativiteit ([zie Hst 11](#)) lang niet voor alle vraag- en doelstellingen belangrijk is. Denk bijvoorbeeld ook aan : *mate van invloed op het politieke debat, kennish niveau, pluriformiteit in perspectieven, enthousiasme en communicatieve vaardigheden, mate van bekendheid met elkaar, integriteit...*

3.2 Verwachtingsmanagement

Deelnemers investeren tijd en moeite in participatie, en dat doen zij niet zomaar. Zij koesteren bepaalde verwachtingen ([zie Hst 12](#)) over hun deelname. Zorg voor voldoende motivatie door rekening te houden met hun verwachtingen:

expertise inbrengen, invloed uitoefenen, netwerken, plezier hebben, kennis verwerven, hun organisatie representeren.... Organiseer ook goede nazorg door de resultaten van het participatieproces tijdig terug te koppelen en helder te zijn over het vervolg van het proces.

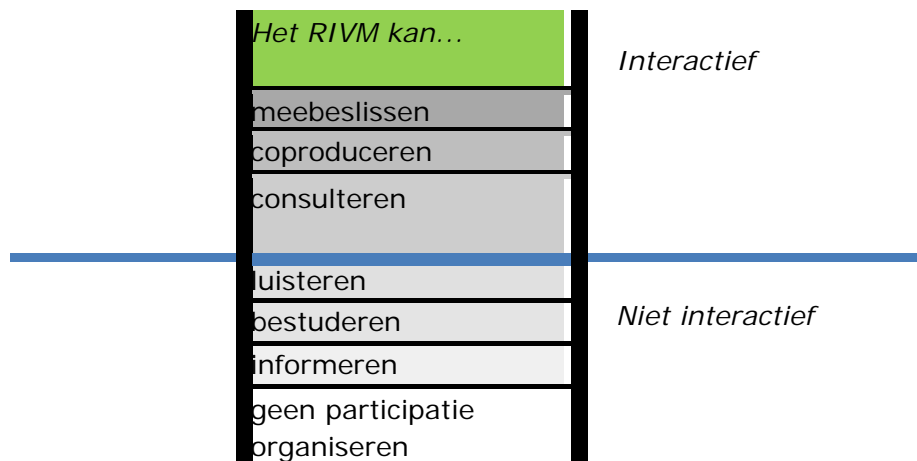
3.3 Stakeholderselectie

Er zijn verschillende methoden voor stakeholderselectie. Een goede start is het uitvoeren van een stakeholderanalyse. Ga niet alleen uit van de 'usual suspects'.

Houd er ook rekening mee dat het RIVM niet altijd zelf kan bepalen wie deelnemers zijn.

4 In welke mate wil je participatie?

Afhankelijk van de doelen, de probleemcontext en de middelen kunnen verschillende gradaties van stakeholderparticipatie adequaat zijn. Het is dus niet 'hoe participatiever, hoe beter', want elke vorm van participatie heeft bepaalde implicaties en die zijn niet altijd wenselijk en/of realiseerbaar. De participatieladder (naar Arnstein 1967) geeft het ambitieniveau voor participatie van laag naar hoog weer. Strikt genomen is er op de onderste treden al geen sprake van participatie meer. Toegepast op de opdracht en de praktijken van het RIVM ziet de ladder er als volgt uit:



5 Hoe?

Welke vorm kies je voor participatie?

De Tabel Participatievormen ([zie Hst 13](#)) geeft participatievormen weer die bij een bepaald ambitieniveau voor participatie passen. Elke rij van de tabel staat voor een bepaald ambitieniveau. Per rij wordt aangegeven wat elk participatieniveau betekent voor de richting van communicatie (vindt er een dialoog plaats of is het voorlichting of consultatie?), welke participatievormen hierbij denkbaar zijn, welke voordelen eraan verbonden zijn maar ook welke valkuilen kunnen ontstaan. De pijlen wijzen de richting van communicatie aan.

6 Doelen: waarom eigenlijk participatie?

Er zijn verschillende doelen of motieven voor (stakeholder)participatie mogelijk. In de praktijk komen zij ook naast elkaar voor. Doelen of motieven voor stakeholderparticipatie zijn in te delen in vier hoofdcategorieën: instrumentele doelen, kwaliteitsdoelen, democratische doelen en veranderdoelen. Deze categorieën worden hierna één voor één toegelicht. In de praktijk overlappen deze doelen vaak en zijn ze niet zo goed van elkaar te scheiden. Niet alle doelen zijn ook even relevant voor de taken van het RIVM. Zij zijn hier toch beschreven, omdat het volledige spectrum een betere positiebepaling en begrenzing mogelijk maakt. Onderzoekers moeten zich hierdoor bewust worden van hun eigen doelen en prioriteiten.

6.1 Kwaliteitsdoelen

Bij kwaliteitsdoelen gaat het erom het product zelf te verbeteren. Kennis die niet in huis is, wordt binnengehaald. Dit betreft zowel wetenschappelijke als niet-wetenschappelijke kennis: kennis over sectoren en praktijken, monitoring van gezondheid en milieu, machtsverhoudingen tussen actoren, analyses van bestuurlijke processen, kennis over beleidsuitvoering, over wenselijke toekomst en te verwachten ontwikkelingen. Veel soorten kennis dus. Participatie kan gebruikt worden om ontbrekende kennis aan te vullen of als externe kwaliteitscontrole op 'eigen' kennis. Daarmee kan participatie de validiteit van de kennisproducten verhogen.

6.2 Instrumentele doelen

Bij instrumentele doelen staat niet het product zelf in de aandacht, maar de status van het product en daarmee ook van het RIVM. Hier gaat het erom draagvlak voor het product te verwerven en het imago van het RIVM als onafhankelijke, kwaliteitsbewuste kennisleverancier of "trusted advisor" te versterken. Of het gaat erom de inhoud van een rapport beter te verspreiden in de hoop dat het daardoor meer gebruikt gaat worden in een besluitvormingsproces.

6.3 Democratische doelen

Democratische doelen hebben participatie als doel op zich. De overweging hier is dat stakeholders het recht hebben om in bepaalde processen te participeren, geïnformeerd te worden en hun inbreng te hebben. Voor het RIVM kan dit ook een motief zijn om de gemaakte aannames en analyses aan de stakeholders voor te leggen of samen met hen te ontwikkelen.

6.4 Veranderdoelen

Veranderdoelen gaan ervan uit dat de samenleving bij participatie gebaat is: de samenleving wordt er beter (duurzamer, rechtvaardiger, economisch productiever) van. Participatie kan ook tot doel hebben veranderingsprocessen en wederzijdse leerprocessen te stimuleren, netwerken van expertise te creëren en bepaalde groepen stakeholders te ondersteunen ('empowerment'). Op dit punt raken veranderdoelen aan democratische doelen.

7 Spanningen en lastige keuzes

Precies omdat participatie zoveel doelen en motieven heeft en op zoveel verschillende fasen betrekking kan hebben, brengt participatie tegelijkertijd evenzoveel spanningen, dilemma's en trade-off situaties met zich mee. Het ideale proces ziet er als volgt uit: iedereen mag meedoen en doet dat vervolgens ook, er wordt harmonieus samengewerkt, organisatoren en deelnemers houden zich aan de (zelfgekozen) spelregels, het proces is open voor alle uitkomsten, het is efficiënt en effectief, de resultaten kunnen direct worden verwerkt, en sluiten aan bij de behoefte van de initiator...

In de praktijk komt dit ideaalbeeld niet voor. Integendeel, de organisatie van participatie stuit op een aantal lastige vragen en moeilijk op te lossen dilemma's, bijvoorbeeld:

7.1 **Timing: vroeg versus laat**

Participatie vroeg in het proces inzetten, houdt het risico in dat het proces nog té open en vaag is. Dat maakt de uitkomsten ervan onhelder, terwijl stakeholders de kwestie nog niet zo hoog op de agenda hebben staan. Stakeholders raken vaak pas gemotiveerd als er iets gebeurt of dreigt te gebeuren dat zij niet leuk vinden, als er iets 'at stake' is. Maar dat is vaak pas laat in het proces helder, en dan valt er vaak niet meer zoveel in te brengen. Frustratie en onvrede kunnen het gevolg zijn.

7.2 **Breedte van het proces: smal versus breed**

Een brede uitnodiging om te participeren en een open opgezet proces ogen sympathiek, maar leiden potentieel tot meer conflict en minder efficiëntie. Maar een uitnodiging aan een beperkte groep neigt naar uitsluiting en loopt het risico protest uit te lokken. Bovendien kan de effectiviteit beperkt zijn – je mist immers de bijdrage van de niet-uitgenodigden.

7.3 **Doelgerichtheid: flexibel versus doelgericht**

Een open reflexief proces laat ruimte voor discussie over randvoorwaarden, probleemdefinities, agenda's, procesregels et cetera. Maar het proces moet ook bruikbare resultaten voor het RIVM opleveren. Te veel reflectie en flexibiliteit leiden tot inefficiëntie en demotivatie van de deelnemers, te veel doelgerichtheid leidt tot protest over een te rigide of ondemocratische opzet en knaagt evenzeer aan het draagvlak.

7.4 **Ongelijkheid versus empowerment**

Sommige stakeholders beschikken onvermijdelijk over meer middelen (geld, expertise en menskracht) dan andere. Vergelijk een brancheoepelorganisatie met een kleine milieu-NGO. Participatie kan deze ongelijkheid nog versterken, omdat deelnemen aan een participatief proces een grote investering vraagt, en de sterkere partijen nog bevoordeeld worden. Echter, iets doen aan deze ongelijkheid, door bijvoorbeeld financiële compensatie of andere vormen van

'empowerment', impliceert ingrijpen in de machtsverhoudingen - een rol die het RIVM misschien niet ambieert -, wat tot onvrede onder de sterkeren kan leiden.

Voor geen van deze dilemma's is een ideale oplossing. Laat de keuzen echter vooral afhangen van de doelen en motieven voor participatie. Immers, vaak is sprake van een bepaalde afweging tussen die participatiedoelen. Democratische doelen ('iedereen mag meedoen') kunnen ten koste gaan van kwaliteitsdoelen ('slaag ik erin relevante perspectieven aan boord te halen?'). Keuzen zullen ook afhangen van de fasen waarin participatie aan de orde is: kennisvergaring vergt wellicht andere deelnemers dan kennisverspreiding of probleemidentificatie. Welke keuze je ook maakt, wees bedacht op de voordelen én op de ongewenste neveneffecten daarvan. Juist daarom is het belangrijk heldere doelen en motieven te formuleren, daarin prioriteiten te stellen, en je bewust te worden van de trade-off situaties daartussen.

8 Het onderzoek en de politieke context

De ruimte voor en de behoefte aan participatie zal van project tot project verschillen. Hoe verder het onderzoek van het dagelijkse politieke gebeuren in Den Haag verwijderd is, des te meer vrijheidsgraden zijn er voor stakeholderparticipatie. Deze 'afstand tot Den Haag' heeft zowel betrekking op het ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveau als op de tijd. De deelname aan een internationaal project over modelontwikkeling heeft voor het RIVM minder politieke lading dan bijvoorbeeld een risicobeoordeling van rubbergranulaat. Voor internationale projecten geldt dat de nadruk meestal meer op onderzoek dan op beleidsvorming ligt. Vaak gaat het daarbij meer om wetenschappelijk onderzoek, waarbij de kennis en de kwaliteit van kennis van stakeholders een grotere rol speelt dan hun politieke invloed. In het geval van beleidsuitvoering, bijvoorbeeld in de regierol die het RIVM heeft op het gebied van infectieziektebestrijding, kan het RIVM helemaal niets zonder allerlei direct betrokkenen en is samenwerking in een netwerk met andere deskundigen en bijvoorbeeld GGD's cruciaal.

In de praktijk laten veel onderzoeks- en adviestrajecten zich natuurlijk niet zo precies indelen. Toch valt aan te geven welke ruimte beschikbaar is voor participatie per type onderzoek of project.

8.1 Contra-expertise

Beleidsmakers kunnen opdracht geven tot een contra-expertise, bijvoorbeeld als zij het niet eens zijn met de resultaten van een voorafgaande expertise. Daarom staat contra-expertise altijd in de politieke schijnwerpers. Participatie is een mogelijk middel om de legitimiteit van het (contra) onderzoek te verhogen. Daarbij is echter vaak sprake van een conflict geladen sfeer en van een hoge tijdsdruk. Dat zijn moeilijke voorwaarden voor succesvolle participatie. Daarom verdienen de volgende punten extra aandacht:

- Betrek een zo breed mogelijk spectrum van stakeholders bij het proces.
- Schakel voor de organisatie van het proces externe expertise in. Voorkom op deze manier dat het RIVM zelf onderwerp van politieke discussies wordt.

8.2 Ad-hocadvies

Een ad-hocadvies of een quick scan is meestal een haastklus. Voor georganiseerde participatie is daarbij maar zelden tijd, informele contacten even uitgezonderd. Participatie kan echter ook bij ad-hocadviezen een belangrijke kennisbron zijn. Maar dat kan slechts op voorwaarde dat er al enig voorbereidend werk is gedaan. Van belang is daarom:

- Creëer tijdig duurzame netwerken van actoren en/of experts, waardoor het mogelijk is ook bij kortetermijnprojecten enige participatie te organiseren. Denk hierbij aan snel inzetbare themagroepen, panels of internetfora. Ook is het mogelijk een selectiebureau in te schakelen voor het opzetten van bijvoorbeeld focusgroepen met burgers.

8.3 Toekomstverkenningen

Bij een toekomstverkenning is er een relatief grote afstand tot de dagelijkse politiek en beïnvloeden de uitkomsten slechts indirect het korte termijn beleid. Tegelijkertijd is sprake van grote onzekerheid: het gaat immers over de toekomst. Dit maakt participatie tot een belangrijk element van toekomstverkenningen, want het gebruik van diverse perspectieven draagt bij tot een gedifferentieerder beeld over de toekomst. Bij toekomstverkenningen is er een onderscheid tussen beleidsscenario's en omgevingsscenario's, waarbij het eerste mogelijk toekomstig beleid doorredeneert en het tweede autonome ontwikkelingen schetst.

Hier rijst de vraag of consensusvorming over de wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen deel moet uitmaken van het participatieve proces. Consensusvorming komt ten goede aan het draagvlak van de toekomstverkenning, maar impliceert ook het risico van een politieke rol van het

RIVM - of van een debat daarover. Vandaar de volgende aandachtspunten:

Zet participatie in bij de kennisvergaring over mogelijke toekomstige ontwikkelingen, en misschien zelfs over de beoordeling van de wenselijkheid hiervan.

- Wees helder over je eigen doelen: wil je verschillende perspectieven belichten of ook tot (enige mate van) consensus over waarschijnlijke ontwikkelingen komen? Voorkom dat eventuele consensusvorming op gespannen voet komt te staan met de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM. Besteed extra zorg aan het procesmanagement.
- Creëer een projectomgeving waarin creativiteit de ruimte krijgt. Nodig 'vreemde eenden' uit en stimuleer het vrij denken buiten de vertrouwde paden.

8.4 Strategisch onderzoek

Het RIVM doet ook zelf veel nieuw onderzoek, ontwikkelt nieuwe methoden of modellen of is daar in internationaal verband bij betrokken. Participatie is hierbij van cruciaal belang om erachter te komen wat de kennisbehoefte van gebruikers zijn, maar ook om kennis in te brengen. Wat moet een methode of model kunnen, welke aspecten van een probleem moeten worden meegenomen, welke vragen moet een model of methode kunnen beantwoorden? Van belang hierbij is:

- Betrek niet alleen wetenschappers, maar ook belanghebbenden met een andere rol of achtergrond hierbij. Vraag aan toekomstige gebruikers welke vragen de methode of het model zou moeten kunnen beantwoorden.

9 Vrijheidsgraden en (institutionele) grenzen aan participatie

In het werkveld van het RIVM zijn de grenzen tussen beleid en wetenschap niet altijd scherp afgebakend. Ook wie welke rol pakt is niet vanzelfsprekend. Per casus en beleidsveld kan de ruimte voor stakeholderparticipatie flink verschillen. Het is altijd zinvol na te gaan hoeveel ruimte er genomen, gevraagd of onderhandeld kan worden.

Als RIVM-medewerker heb je bij elk project te maken met randvoorwaarden en beperkingen waarbinnen het project moet worden uitgevoerd. Deze kunnen te maken hebben met tijd, capaciteit, geld en andere middelen, maar ook met de setting in een bepaalde beleidscontext, actuele politieke gevoeligheden, de inbedding in een internationaal proces of de opvattingen die een opdrachtgever en anderen hebben over de rol van het RIVM.

Welke vrijheidsgraden je hebt hangt af van de omstandigheden op verschillende niveaus:

- De bredere maatschappelijke en politieke context
- De randvoorwaarden op institutioneel niveau
- De randvoorwaarden op projectniveau
- De randvoorwaarden op individueel niveau

De vrijheidsgraden voor participatie kunnen per omstandigheid verschillen. Zo zal het maar zelden voorkomen dat het RIVM de volledige vrijheid heeft voor het bepalen van de antwoorden of het maken van alle keuzes die in de vijf vragen van deze handreiking aan de orde zijn. Het kan zijn dat de doelen van een bepaald project of proces en de participatie daarin al gegeven zijn, of dat verschillende doelen door elkaar blijven lopen en het RIVM niet in een positie is om daarin een definitieve beslissing te nemen. Zo kan ook al zijn vastgesteld welke onderdelen van een project participatief zijn opgezet, wie mee doen en wat de intensiteit van participatie zal zijn.

Bij de voorbereidingen van een project of proces kan het helpen om een aantal aanvullende vragen te stellen die helpen te bepalen welke vorm van participatie passend is of, als het RIVM weinig invloed kan uitoefenen op het proces, onder wat voor voorwaarden het RIVM kan deelnemen. Naast de vraag "Werkt het?" die betrekking heeft op de vermoedelijke effectiviteit van een bepaalde vorm van participatie, zijn dat de vragen "Kan het?", "Past het?" en "Mag het?".

9.1 Kan het?

Wat zijn de randvoorwaarden op projectniveau en individueel niveau: hebben we de capaciteit, hebben we de tijd, hebben we het geld, beheersen we de methode?

9.2 Past het?

Wat zijn de randvoorwaarden op institutioneel niveau: past de vorm bij de setting en de opdrachtgever en het doel van het project?

De vrijheidsgraden die de projectleiding heeft om participatie te organiseren hangen ook af van het standpunt van de opdrachtgever en de ruimte die deze voor participatie biedt. Opdrachtgevers van het RIVM (doorgaans een ministerie) zijn daarover niet onverdeeld enthousiast. Sommige opdrachtgevers vinden dat contacten met stakeholders tot de politieke sfeer behoren en ervaren participatie als een inmenging in politieke processen, en dus als een overschrijding van de rol en bevoegdheden van het RIVM. Uiteraard is het RIVM vrij zelf de methode van onderzoek te kiezen. Toch is het belangrijk duidelijk met de opdrachtgever over nut en noodzaak van stakeholderparticipatie te communiceren. Dus enerzijds de opdrachtgever duidelijk maken, met welk doel stakeholderparticipatie wordt ingezet en welke meerwaarde deze zal hebben, anderzijds ook het standpunt van de opdrachtgever meenemen in de planning van stakeholderparticipatie.

9.3 Mag het?

Wat voor vrijheidsgraden heeft het RIVM gegeven de legitieme rol in dit specifieke proces?

Wat is de positie ten opzichte van andere actoren? Wat zijn gevoeligheden bij de opdrachtgever of in het beleidsproces? Is het RIVM tegelijkertijd in een ander proces betrokken dat conflicteert met de rol van het RIVM in dit specifieke proces?

De vraag naar de legitieme rol zal altijd bijzondere aandacht vragen en expliciet gemaakt en onderbouwd moeten worden. Zeker omdat het RIVM in een grotere verscheidenheid aan processen betrokken raakt dan eerder het geval was, waardoor de rol van het RIVM enerzijds niet op voorhand duidelijk is en er aan de anderzijds bepaalde verwachtingspatronen bestaan.

10 Stakeholderkeuze

Het succes van stakeholderparticipatie hangt altijd af van de mensen die hierbij betrokken zijn: zowel deelnemers als organisatoren of facilitatoren. Menselijk gedrag en inbreng zijn niet te voorspellen en vormen altijd een factor van onzekerheid. Een participatief proces is slechts tot op zekere hoogte stuurbaar. Er vindt namelijk interactie plaats tussen deelnemers en het proces ontwikkelt een eigen dynamiek. Zelfs één deelnemer kan bepalend zijn voor het falen of slagen van een participatief proces.

Toch is niet alles geheel van toeval afhankelijk. De keuze voor de juiste personen is sterk bepalend voor het proces. Een nauwgezette blik op de stakeholders is dus van belang bij de keuze voor de juiste deelnemers. Maar het gewenste proces bepaalt ook de keuze voor de stakeholders. De keuze voor bepaalde stakeholders hangt mede af van het doel van de participatie. Voor het verkrijgen van draagvlak zijn invloedrijke stakeholders belangrijk, voor het vergaren van kennis is dit niet noodzakelijk. Het kan zelfs averechts werken als invloedrijke vertegenwoordigers van bepaalde groepen in een participatief proces zitten waar hun kennis gevraagd wordt. Ten eerste omdat zij voor zichzelf het concrete nut niet zien en participatie al snel als tijdsverspilling ervaren. Ten tweede omdat onderlinge conflicten of coalities tussen de stakeholders het participatief proces kunnen verstoren en er niet openhartig gecommuniceerd kan worden. Ten derde omdat het niet betekent dat de invloedrijkste stakeholders ook diegenen zijn die de meeste kennis van zaken hebben. De keuze voor 'het tweede echelon' kan dus in bepaalde gevallen juist de beste keuze zijn.

11 De kwestie van representatie

Het idee dat de deelnemers aan een participatief proces representatief moeten zijn (voor 'de' samenleving of een deelgroep daaruit) is wijd verbreid. Het bouwt voort op het idee dat participatie moet bijdragen aan de verdere democratisering van de samenleving. Maar lang niet voor alle vraag- en doelstellingen is representativiteit belangrijk, en soms is ze dat zelfs helemaal niet. De vraag is bovendien wat er gerepresenteerd moet worden: de burgers, de kennis, het maatschappelijke middenveld, of verschillende perspectieven, of een combinatie van deze. Vanuit het perspectief van kennisproductie zijn twee criteria belangrijk: enerzijds de kwaliteit van kennis die een bepaalde stakeholder kan inbrengen, anderzijds de vertegenwoordiging van zoveel mogelijk perspectieven. Beide zijn van tevoren lastig te beoordelen.

Daarnaast is het niet altijd even duidelijk wie door wie gerepresenteerd wordt. Maatschappelijke organisaties hebben niet of slechts zeer indirect een mandaat van de bevolking of hun eigen achterban gekregen. Dat neemt niet weg dat zij een legitieme inbreng kunnen hebben. Ook branche- en koepelorganisaties zijn niet altijd de beste vertegenwoordigers. Soms vertegenwoordigen koepelorganisaties maar een klein gemeenschappelijk belang (een klein bedrijf in dezelfde branche kan een heel ander belang hebben dan de multinational). Soms hebben de brancheorganisaties ook weinig invloed en bepalen de grote spelers wat er gebeurt. Representativiteit is dus een nobel streven, maar in de praktijk moeilijk haalbaar en vaak niet zo relevant. Andere kwaliteiten en verwachtingen van de participanten zijn vaak van doorslaggevender belang.

11.1 Wel of niet uitnodigen?

Een fictief voorbeeld kan helpen bij de afweging of een groep wel of niet uitgenodigd moet worden. Stel dat het RIVM een participatieproces organiseert over de gevolgen van fijn stof voor de menselijke gezondheid. Belangenorganisatie XY die voor die gevaren waarschuwt, verzamelt gegevens en rapporten waaruit de schadelijkheid van fijn stof blijkt. Deze kennis wordt echter vanuit het RIVM als onwetenschappelijk beschouwd. Bovendien zorgt de groep voor maatschappelijke onrust en keert zich tegen het RIVM, ook via de medias. Moet deze groep wel of niet worden uitgenodigd voor stakeholderparticipatie? In de volgende tabel staan enkele argumenten voor en tegen.

Uit de argumenten wordt duidelijk dat er geen algemeen antwoord bestaat op de vraag wat.

Argumenten voor wel of niet uitnodigen stakeholders

Argumenten voor <i>wel</i> uitnodigen	Argumenten voor <i>niet</i> uitnodigen
<ul style="list-style-type: none"> • Misschien heeft XY meer kennis bij te dragen dan het RIVM denkt. • Ook al is de kennis van XY twijfelachtig, de organisatie vertolkt een belangrijke stroming onder de bevolking en zij heeft daarom het recht gehoord te worden. • Als een dergelijke groep buiten het proces blijft, kan zij misschien nog meer schade aanrichten. 	<ul style="list-style-type: none"> • XY heeft tot het doel (kennisvergaring) weinig bij te dragen, dus haar deelname is niet effectief. • XY heeft een eigen agenda, zij vertegenwoordigt niemand. • XY verstoort door haar vijandige houding het groepsproces en maakt een open communicatie moeilijk.

Uit de argumenten wordt duidelijk dat er geen algemeen antwoord bestaat op de vraag wat in dit geval het beste is. De goede afweging kan dus, afhankelijk van de context, anders uitvallen. Bij twijfel kan de regel gelden: beter één stakeholder teveel dan één te weinig. Want een stakeholder

die zich uitgesloten voelt, kan een discussie op gang brengen die de legitimiteit van het proces (al dan niet terecht) in twijfel trekt. Weliswaar kan men beredeneren dat het vertrouwen dat voor een succesvol participatieproces nodig is, voor projectleiders gemakkelijker te creëren is zonder een 'stoorzender'. Maar hierdoor creëren zij juist minder vertrouwen bij diegenen die van een dergelijk proces uitgesloten zijn. Soms is in een dergelijke situatie de oplossing in de persoonlijke sfeer te vinden, door een keer een andere persoon van de betrokken organisatie uit te nodigen of door informele contacten via andere medewerkers aan te boren.

De integriteit van de uitgenodigde is een dwingende voorwaarde. Heb je de sterke indruk dat een stakeholder niet integer handelt, dan kun je hem/haar beter niet uitnodigen. Kun je evenwel niet om de desbetreffende persoon heen, dan is de aanbeveling om het persoonlijke contact te zoeken, in een poging het (wederzijds) wantrouwen weg te nemen. Mocht dat niet het geval zijn en kom je tot de conclusie dat je de persoon toch moet uitnodigen, schakel dan ook professioneel advies en procesbegeleiding in.

12 Wat verwachten stakeholders?

Een bekend probleem met participatie is dat de betrokkenen niet komen opdagen of gaandeweg het proces afhaken. Dit zorgt vaak voor frustratie bij de organisatoren. Voor het wegblijven van deelnemers bestaan een aantal redenen. Ten eerste kunnen participanten vanaf het begin of gaandeweg onvoldoende motivatie opbrengen. Ten tweede kan een participant worstelen met tijdgebrek. Ten derde kan gebrek aan (personele, financiële of andere) middelen een rol spelen. In elk van deze gevallen is het belangrijk oog te hebben voor de verwachtingen en belangen van de deelnemer: welk voordeel heeft hij/zij erbij? In elk van deze gevallen is het van belang relatief snel in het proces tussentijdse uitkomsten te laten zien. Deelnemers investeren tijd en moeite in participatie en doen dat niet zomaar. Zij koesteren bepaalde verwachtingen over hun deelname, en willen die ingelost zien, zoals invloed uitoefenen, expertise delen, kennis verwerven, netwerken, plezier hebben etc. Maar soms ook: een platform voor zelfpresentatie hebben, een proces vertragen, saboteren of spioneren.

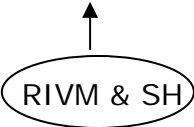
Het is belangrijk je af te vragen in hoeverre de geplande participatie aan deze verwachtingen kan en wil voldoen. En vervolgens te bedenken welk profijt voor de stakeholders in verhouding staat tot de inzet die het proces van hen verwacht. Wat kan het RIVM beloven, wat niet? Aan welke verwachtingen kan het project voldoen? Zorg ervoor, dat de deelnemers van te voren een duidelijk beeld hebben, wat hen te wachten staat. Wat zullen de uitkomsten zijn en wie beslist hierover? Wat ligt al vast en waar valt nog over te praten? Alleen het feit dat er iets wordt georganiseerd, creëert bepaalde verwachtingen in de hoofden van de deelnemers. Probeer erachter te komen wat deze verwachtingen zijn en reageer erop. Bijvoorbeeld door het als volgt te formuleren: 'Wij gaan het advies van de werkgroep niet direct overnemen. Echter, het advies van de werkgroep zal duidelijk herkenbaar in de eindrapportage terugkomen en vóór publicatie kunnen de deelnemers nog een keer commentaar leveren.'

Natuurlijk is de uitoefening van invloed een belangrijk motief voor deelnemers. Het zijn echter niet alléén rationale motieven die een rol spelen. Deelnemers willen ook graag het gevoel krijgen dat zij gewaardeerd worden, dat zij iets bij kunnen dragen, maar ze komen ook voor het plezier en voor het ontmoeten van bekenden. Een goede locatie, een verzorgd programma en iets lekkers te eten en te drinken, kunnen veel positieve invloed hebben. Verzorging van die aspecten draagt de boodschap uit: 'wij vinden uw aanwezigheid belangrijk en waarderen dat u bent gekomen.'

Een moeilijke kwestie is hoe projectleiders kunnen of moeten omgaan met negatieve intenties van deelnemers. Wat te doen als stakeholders bewust het proces verstoren omdat zij zien aankomen dat de uitkomst van een evaluatie negatief voor hen zal uitpakken? Probeer in elk geval hierop te anticiperen, onder meer door van tevoren een goed contact met deze stakeholders op te bouwen, zodat je er gevoel voor krijgt hoe ze zich tijdens het proces zullen opstellen. Erg lastig wordt het echter als

je afhankelijk bent van informatie waarover alleen deze stakeholder beschikt. Een open groepsproces ligt in dat geval minder voor de hand. Overweeg serieus of participatie dan een goede optie is.

13 Tabel Participatievormen

	Ambitie-niveau van participatie	Richting van communicatie	Vormen van participatie	Voordelen	Nadelen/valkuilen
Interactief	Meebeslissen		Voorbeeld is de regierol van het RIVM in de bestrijding van infectieziekten. Deskundigheid om de tafel krijgen om tot een probleemanalyse te komen en snel tot actie over te gaan.	Optimale benutting van de middelen en kennis van deelnemers. Netwerk creëert vertrouwen en is ook waardevol voor samenwerking in ander verband	RIVM heeft wel regie maar is afhankelijk van anderen.
	Co-producteren	RIVM ↔ S →	<ul style="list-style-type: none"> • Interactieve scenario-ontwikkeling • Afwisseling onderzoek en participatie; onderzoeksbegeleidend participatieproces • Inzet van participatieve procedures • Citizen-science, datacollectie 	Verhoogt commitment van de deelnemers. Door reflexief te werk te gaan, kan coproductie grote meerwaarde voor kennisproductie hebben. Idealiter creëren van draagvlak en kennisproductie.	Vergt open houding van het RIVM. RIVM moet zich enigszins aan resultaten committeren. Alleen mogelijk als er ook iedereen voor open staat. Intensief proces. Deelnemerskeuze en kwaliteit van de facilitator beslissend.
	Geadviseerd worden Consulteren	RIVM ← S	<ul style="list-style-type: none"> • Interactieve workshops voor <ul style="list-style-type: none"> - probleemdefinitie - onderzoeksdesign - conclusies • Bilaterale gesprekken • Review van projectopzet en conclusies <ul style="list-style-type: none"> - schriftelijk - workshops • Themaworkshops voor kennisproductie 	Kan nieuwe perspectieven opleveren. Zeer doelgerichte werkwijze. Kan worden ingezet op sleutelmomenten van het project.	RIVM kan minder makkelijk sturen, proces kan niet gewenste resultaten opleveren. Stakeholders kunnen het niet eens zijn met de framing. Kan tot onrust leiden. Transparantie moeilijk te waarborgen.
Niet interactief	Luisteren	SH → RIVM	<ul style="list-style-type: none"> • Feedback kanalen opstellen • De media in de gaten houden • Klachten, protest of kritiek opvangen 	Het RIVM krijgt antwoord op vragen die het niet gesteld heeft: hierdoor kan een tunnelvisie voorkomen worden. Het RIVM is in staat vroegtijdig problemen te signaleren.	Het is moeilijk een grens te trekken naar wie geluisterd moet worden en naar wie niet. Kan heel veel tijd kosten.
	Bestuderen	RIVM ← S	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes, • Interviews • Focusgroups 	Een groot aantal SH kan met relatief weinig moeite bereikt worden. Er kan heel gericht informatie verzameld worden.	Er kan een sterk framingseffect optreden: misschien spelen er andere dingen dan waarnaar gevraagd werd.
	Informereren	RIVM → S	<ul style="list-style-type: none"> • Presentaties geven 	Kost relatief weinig tijd en moeite.	Kan tot onvrede van de stakeholders leiden. Geen mogelijkheid tot inbreng, geen 'echte' participatie.

RIVM

De zorg voor morgen begint vandaag