

Onderzoeksrapport naar de rol van
publieke participatie professionals
in participatieprocessen



mr. Aik Kramer

In opdracht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken,
Afdeling Democratie en Burgerschap

maart 2010

FACILITATOR

FACILITATOR

Onderzoeksrapport naar de rol van
publieke participatie professionals
in participatieprocessen

mr. Aik Kramer

generationwhy®
kwalitatief onderzoek en advies

maart 2010

Samenvatting

In dit onderzoek staan positionering en professionalisering van facilitation centraal. De hoofdpersoon is de facilitator, die we in dit onderzoek definiëren als *een procesbegeleider met een afgebakende rol in een participatieproces*. We bekijken de bijdrage van facilitators aan een participatieproces dan ook in termen van rollen en vaardigheden. Individuele facilitators hebben vaak verschillende vaardigheden en grote mobiliteit binnen (en buiten) het proces. Zij spelen verschillende rollen tegelijk, die van elkaar kunnen worden onderscheiden op basis van de vaardigheden die daarin worden toegepast.

De rol en taken van de facilitator zijn afhankelijk van de wensen en (proces)belangen van overheden en burgers. Een facilitator richt zich op *sociale* relaties en interacties tussen overheden en burgers door middel van *transformatieve* vaardigheden; hierbij spelen communicatieve vaardigheden en interactiemodellen een belangrijke rol. De facilitator richt zich met de spelers/deelnemers op het onderwerp van besluitvorming en begeleidt het communicatieproces daarover.

Een facilitator richt zich op *institutionele* relaties en besluitvorming door middel van *evaluatieve* vaardigheden; hierin staan procesontwerp en strategische afstemming centraal. De facilitator richt zich op kwaliteit, kaders, speelruimte en het verwerken van bijvoorbeeld lokale kennis of data uit participatietrajecten. De vaardigheden van individuele facilitators zijn gebaseerd op opleiding, ervaring en/of deskundigheid. Zij kunnen in algemene termen een adviserende, coördinerende of regisserende rol spelen en richten zich daarmee telkens op de ‘dramaturgie van overheidsbeleid’.

Door toepassing van deze vaardigheden kan een facilitator de rol van (informeel) adviseur, gespreksleider, deeltrajectbegeleider, procesbegeleider met afgebakende rol, (deel) projectmanager, trainer, coördinator of bemiddelaar spelen. Deze rol hangt af van de verantwoordelijkheden binnen het traject en de toegepaste vaardigheden.

De (nieuwe) beroepsgroep bestaat uit individuele facilitators (die wel of niet samenwerken met andere professionals), facilitation-bureaus, facilitation-*providers*, facilitation-platformen/netwerken. Facilitators komen uit verschillende disciplines en bewegen zich op verschillende niveaus/generaties van burgerparticipatie. Individuele facilitators zijn bijvoorbeeld opbouwwerkers, communicatie-adviseurs, juristen, sociologen, bestuurskundigen, of mediators.

Facilitation kan ook als *systeem* worden uitgevoerd. Participatiemodellen en participatietrajecten worden dan in zekere zin geïnstitutionaliseerd en in de praktijk gebracht als inspraak-orgaan, informatie- of web-2.0-systeem, of een maatschappelijk project. Facilitators spelen een mobiliserende en ondersteunende rol in participatieprocessen. De interventie van de facilitator is gericht op de sociale en institutionele werkelijkheid van burgerparticipatie, oftewel, zowel op het hoe als het *waarom*.

Door *bottom-up* professionalisering kan de unieke rol van de facilitator als procesbegeleider in de relatie overheid-burger worden uitgewerkt als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid.

Voorwoord

Mijn dank gaat uit naar de professionals en onderzoekers die aan dit rapport hebben meegewerkt en mijn vragen hebben beantwoord: Imrat Verhoeven, Hellie van Hout, Joop Hofman en Igno Pröpper. Mijn dank gaat ook uit naar Jornt van Zuylen en Rense Bos voor hun bijdrage aan het formuleren van een visie voor professionalisering van procesbegeleiding in de publieke ruimte.

In het rapport van de Nationale Ombudsman *We gooien het de inspraak in* (september 2009) staan ‘de spelregels voor behoorlijk omgaan met en inbreng en inspraak van burgers’ centraal. De bijbehorende Participatiewijzer benoemt bijvoorbeeld ‘heldere keuzen vooraf’, ‘een constructieve houding’ en ‘tijdige en volledige informatieverstrekking’ als belangrijke pijlers van behoorlijke participatieprocessen. In dat onderzoek komt ook de rol van *public participation professionals* ter sprake; deze professionals spelen namelijk een sleutelrol in de democratische cultuur van Portland, Oregon (VS).

Uit het rapport van de ombudsman kunnen we ook opmaken dat inspraak makkelijker gezegd dan gedaan is. De (nieuwe) vaardigheden die nodig zijn voor het ontwerp van (interacties binnen) participatietrajecten resulteren in een soort *burgerschap-voor-gevorderden*. Zowel overheden als burgers moeten op verschillende beleidsonderwerpen nieuwe strategieën ontwikkelen om in participatieprocessen naar elkaar toe te kunnen groeien en verantwoordelijkheid te delen in besluitvorming. Dit is waar de behoefte aan (professionele) begeleiding door *publieke participatie professionals* ontstaat.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Afdeling Democratie en Burgerschap) wil de rol van deze professionals in kaart brengen en zo de ontwikkeling van procesbegeleiding in participatietrajecten stimuleren. Namelijk, zowel overheden als burgers geven aan behoefte te hebben aan professionele begeleiding. Dit onderzoek verschaft inzicht in de precieze rol(len) van deze *publieke participatie professionals* en geeft uitgangspunten voor professionalisering en aspecten van institutionalisering.

Uit dit onderzoek zal blijken dat de rol van deze *publieke participatie professionals* niet los kan worden gezien van de relatie overheid-burger. Professionalisering van deze ‘facilitators’ vormt een belangrijk aspect van het uitwerken van *procesbegeleiding* als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid. Burgerparticipatie en inspraak zijn (nog steeds) complexe onderwerpen voor zowel burgers als overheden, hetgeen de rol van deze professional tot een interessante maar ook serieuze maakt. De facilitator is immers degene op wie overheden en burgers een beroep doen om deze (ingewikkelde) processen vorm te geven en begeleiden.

In dit onderzoek verkennen we ook de mogelijk toekomstige rollen van facilitators in de publieke ruimte. Hun bijdrage richt zich dan (in brede zin) telkens op de *kwaliteit* van sociale en institutionele relaties tussen overheden en burgers, en overheden en burgers onderling. Door hierin een begeleidende (*faciliterende*) rol te vervullen, pogen facilitators overheden en burgers dichter bij elkaar te brengen.

Gelet op de huidige oproepen om 'de afstand tussen overheid en burger te verkleinen' is er potentieel een belangrijke rol voor facilitators weggelegd in verschillende generaties burgerparticipatie. Zoals een facilitator zou zeggen: *If it's really that bad, it can only get better!*

A.K.
maart 2010

fa·cil·i·tate [*fuh-sil-i-teyt*]

–verb (*used with object*), -tat·ed, -tat·ing.

1. to make easier or less difficult;

help forward (an action, a process, etc.):

Careful planning facilitates any kind of work.

2. to assist the progress of (a person).

-Dictionary.com

*Inhoudsopgave***Samenvatting****Voorwoord**

1. Inleiding: Facilitation als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid	8
1.1. Aanleiding onderzoek	8
1.2. Doel onderzoek	8
1.3. Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.4. Afbakening onderzoek	10

DEEL I: De verschillende rollen van de facilitator

2. Rollen en vaardigheden van de facilitator	13
2.1. Waarom facilitation?	13
2.2. Wie of wat is een facilitator precies?	13
2.3. Transformatieve en evaluatieve facilitation (vaardigheden)	15
2.4. Burgerparticipatie als leerproces	19
2.5. Procesrollen van de facilitator (in smalle zin)	20
2.6. Hoe kies je een facilitator?	22
3. Onderzoeksinterviews	23
3.1. Imrat Verhoeven over burgerschap en democratische cultuur	24
3.2. Imrat Verhoeven over de rol van facilitators	25
3.3. Hellie van Hout over pro-actieve facilitation	26
3.4. Hellie van Hout over cultuurtaal en spelregels	27
3.5. Joop Hofman over burgerparticipatie als ‘georganiseerde toeval’	28
3.6. Joop Hofman over werken met voorhoedes en de achterban	30
3.7. Conclusies eerste deel onderzoek (inclusief interviews)	31

DEEL II: Professionalisering

4. De facilitator in brede zin	33
4.1. De facilitator als speler in een democratische cultuur	33
4.2. Over professionalisering van facilitators	34
4.3. Over een kwaliteitssysteem voor facilitation/facilitators	34
4.4. Over een facilitation-platform	36
4.5. Vergelijkbare platforms en beroepsgroepen (lijst)	36
4.6. Facilitation als platform/systeem	45
5. Procesvoering	46
5.1. Igno Pröpper over professionalisering van procesvoering	46
5.2. Democratie en burgerschap... en facilitation	47
5.3. Facilitation en onderzoek	48
5.4. Aanbevelingen	48

Bronnen	50
----------------	----

Bijlage: Facilitation-wijzer (concept)	
---	--

1. Inleiding: Facilitation als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid

“Ik vind dat iedereen verplicht een paar jaar politiek corvee moeten doen...”

Ex-minister Eberhard van der Laan in *De Wereld Draait Door*

1.1. Aanleiding onderzoek

Burgerparticipatie is een belangrijk onderdeel van een democratische cultuur. In Nederland associeert men het begrip ‘democratie’ veelal met parlementaire democratie en politieke besluitvorming. Het begrip ‘burgerparticipatie’ wordt dikwijls geassocieerd met *grassroots* activiteiten van burgers, zogeheten 3^e-generatie burgerparticipatie. Deze *bottom-up* vorm van burgerparticipatie kan worden onderscheiden van (hetgeen BZK identificeert als) 2^e- en 1^{ste}-generatie burgerparticipatie. Waar bij 3^e-generatie burgerparticipatie het initiatief (voor participatie) dikwijls van de burger komt, ligt bij 2^e- en 1^{ste}-generatie het initiatief eerder bij het bestuursorgaan en is het proces gericht op interactieve besluitvorming of inspraak.

Echter, burgerparticipatie vormt een *wezenlijk* onderdeel van de democratische cultuur en manifesteert zich in een veelheid van vormen van interactieve besluitvorming. Men kan deze drie generaties burgerparticipatie als een *sliding scale* beschouwen, met aan het ene uiterste inspraak in zijn meest zuivere en formalistische vorm (1^{ste}-generatie) en aan het andere uiterste burgerinitiatieven (3^e-generatie).

De spelers in dit poldermodel zijn van oudsher ‘overheid’ en ‘burger’. Beide lijken zich vandaag de dag zeer bewust van het belang van burgerparticipatie; beide uiten hun zorgen over ‘de afstand tussen overheid en burgers’. Zowel overheden als burgers zien burgerparticipatie als een mogelijke oplossing en als een manier om ‘een brug te slaan’ op onderwerpen van beleid- en besluitvorming. Voor begeleiding in dit (participatie)proces kunnen zij hierbij een beroep doen op *publieke participatie professionals*. De introductie van deze ‘procesbegeleiders’ of ‘facilitators’ roept vervolgens verschillende vragen op over hun precieze bijdrage en verantwoordelijkheden, en opent tegelijk een deur naar nieuwe mogelijkheden voor professionalisering van procesvoering.

1.2. Doel onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de praktijk van participatieprocessen (inclusief inspraaktrajecten) en identificeert een nieuwe speler in de relatie overheid-burger: de *facilitator*. In het hierboven geschetste landschap van onze democratische cultuur spelen procesbegeleiders een steeds grotere rol. Zij zijn medeverantwoordelijk voor de grote verscheidenheid in vormen van burgerparticipatie en belichamen de wens van zowel overheid als burger om in het proces van burgerparticipatie te worden bijgestaan door een onafhankelijke derde; deze facilitator kan *in brede zin* als een (min of meer) onafhankelijke speler in de relatie overheid-burger worden beschouwd.

In de praktijk van concrete participatietrajecten wordt deze rol telkens vervuld door een facilitator *in smalle zin* – een professional of team van professionals met een specifieke rol en taakomschrijving. Deze facilitators komen voort uit verschillende disciplines en bieden als beroepsgroep een breed spectrum aan vaardigheden en diensten. Het doel van dit onderzoek is de rol van de facilitator in smalle en brede zin in kaart te brengen en uitgangspunten voor professionalisering te formuleren. We kijken als het ware vanuit het perspectief van overheden en burgers naar (de rol en bijdrage van) facilitators en beantwoorden de vraag: Hoe kan facilitation als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid worden gemaakt?

1.3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De opkomst van de facilitator(s) roept belangrijke vragen op: *Wat* is precies de rol van de facilitator? Is er sprake van een (nieuwe) beroepsgroep? *Hoe* kunnen overheid en burger een beroep doen op de facilitator in hun pogingen tot co-productie? Dit onderzoek geeft antwoord op deze vragen en biedt zo een helder(der) beeld van de mogelijkheden en beperkingen van facilitation. Er wordt uitgebreid ingegaan op de vraag hoe deze nieuwe speler zich in de democratische cultuur kan positioneren, zodat zowel overheid als burgers optimaal van zijn/haar bijdrage kunnen profiteren.

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij professionals en onderzoekers. Zij komen uit verschillende disciplines maar delen een interesse voor burgerparticipatie(processen). Dit onderzoek gaat echter vooral over de (toekomstige) *rol* van professionele facilitators – beroepsbeoefenaren die incidenteel of structureel interveniëren in participatieprocessen en met name participatietrajecten. De resultaten van deze interviews zijn daarom gecombineerd met een analyse van de processuele en institutionele rol van de facilitator.

Het eerste deel van het onderzoek gaat over de positionering van de facilitator in smalle zin, dus bijvoorbeeld over de concrete vraag: *Hoe en waarom doe ik een beroep op een facilitator?* In dit eerste deel van het onderzoek komt met name de processuele rol aan bod. Zoals duidelijk zal worden, zijn er verschillende facilitation-rollen en -vaardigheden in participatietrajecten te onderscheiden.

In het tweede deel van dit onderzoek komen met name institutionele aspecten aan bod. Wanneer we de precieze rol van de facilitator omschrijven, ontstaat er namelijk tegelijk een beeld van de institutionele rol van de facilitator en kan er een koppeling worden gemaakt met de kernbegrippen van inspraak en burgerparticipatie zoals burgerschap en democratie.

Tot slot worden er nog een aantal opmerkingen gemaakt over professionalisering van facilitators. Er wordt gekeken naar vergelijkbare procesbegeleiders - zoals bijvoorbeeld bemiddelaars of adviseurs, maar ook naar participatieplatformen zoals bijvoorbeeld het CPP - voor een antwoord op de vraag hoe de ontwikkeling van facilitation (en facilitators) kan worden *gestimuleerd*. Nogmaals, in dit onderzoek staat de facilitator telkens ten dienste van overheid en burger en zijn we niet zozeer op zoek naar inhoudelijke competenties, stijlen en werkmodellen, maar naar de *procesrol* van de facilitator in smalle en vervolgens brede zin.

De urgentie van deze vragen komt dus mede voort uit een behoefte om de (vertrouwens)relatie tussen overheid en burger te verstevigen en waar nodig te herstellen. Dit onderzoek geeft handvatten voor de rol- en plaatsbepaling van facilitators hierin.

1.4. Afbakening onderzoek

Voordat we deze vragen onderzoeken, moeten we een aantal belangrijke beperkingen in acht nemen. We moeten het hierboven geschetste landschap van onze democratische cultuur (en werkgebied van de facilitator) afbakenen door, om te beginnen, ‘de facilitator als bemiddelaar tussen overheid en burger’ als *vertrekpunt* en niet als doel te stellen. In dit laatste geval komt men al gauw in een *catch-22* terecht: door de overheid en burger als twee partijen tegenover elkaar te zetten wordt in feite juist de tegenstelling gecreëerd waarbinnen vervolgens de facilitator een verzoening moet bewerkstelligen! Daarom is de eerste belangrijke beperking van dit onderzoek: burgerparticipatie is en blijft de verantwoordelijkheid van de overheid en burgers.

Burgerparticipatie is de verantwoordelijkheid van overheid en burgers zelf

Het doel van dit onderzoek is niet om te kijken hoe de facilitator verantwoordelijk kan worden gemaakt voor het verloop van participatietrajecten, maar hoe facilitators kunnen worden ingezet door overheid en burgers, die door middel van verschillende generaties burgerparticipatie zelf deze verantwoordelijkheid nemen. Dit onderzoek probeert daarom ook tot actie te prikkelen van bijvoorbeeld gemeenten, die dus een beroep zullen kunnen doen op facilitators in het opzetten, uitvoeren en evalueren van participatieprocessen.

We beschouwen de facilitator (in brede zin) wel als een potentieel belangrijke speler in de democratische cultuur. Het is bij uitstek het organische poldermodel met haar rijke verzameling aan inspraakvormen en interactieve beleidstrajecten waar overheid en burger naar elkaar toe kunnen groeien. Facilitators vertegenwoordigen als opkomende beroepsgroep een bonte verzameling professionals. Ondanks grote verschillen in hun bijdragen en werkwijzen delen al deze facilitators een aantal essentiële eigenschappen.

Facilitators zijn procesbegeleiders met een afgebakende rol

In dit onderzoek worden een aantal scherpe criteria geformuleerd waarop de keuze voor en de rol van een facilitator (of meerdere facilitators) kan worden gebaseerd. Deze criteria - zoals het onderscheid tussen *transformatieve facilitation* en *evaluatieve facilitation* - zijn bedoeld om facilitation inzichtelijker en toegankelijker te maken voor zowel overheid als burgers. Juist door kritisch naar de rol en bijbehorende beperkingen van de facilitator te kijken, kunnen vragen en reserves worden weggenomen. Ook kan er een volgende stap gezet worden in concrete participatieprocessen alsook in professionalisering van facilitators zelf.

Doel van dit onderzoek is dus om onze blik te verscherpen alvorens we aan een participatieproces beginnen ons afvragen of we een beroep gaan doen op een facilitator. En zo ja, welke rol(len) moet deze facilitator in een concreet traject vervullen?

De focus is de *rol* van de facilitator, niet zijn/haar stijl en werkmodellen

In het tweede deel gaat het onderzoek verder met de vraag hoe facilitation in verschillende generaties burgerparticipatie kan worden ingezet. Voor het professionaliseringstraject wordt gekeken naar een toekomst waar overheid en burgers niet als tegenspelers worden beschouwd maar waar deze samen beslissingen nemen (co-producen) onder begeleiding van de facilitator. De facilitator opereert hiermee op het gebied van sociale *en* institutionele relaties en richt zich onder andere op complexe begrippen als ‘democratie’ en ‘burgerschap’.

Facilitation als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid

Juist door in dit onderzoek de koppeling te maken met bestaande instituties kunnen er voorstellen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling en uitwerking van de rol van facilitators in concrete participatieprocessen en de democratische cultuur in het algemeen. Er worden een aantal handvatten aangereikt waarmee de rol en plaats van de facilitator nader kan worden bepaald. Op deze manier verkent het onderzoek de mogelijkheden van facilitation als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid.

De facilitator staat neutraal ten opzichte van deelnemers en de uitkomsten van een participatieproces

We gaan voorlopig uit van een zekere neutraliteit van de facilitator, hetgeen betekent dat deze zich aan de toegewezen rol houdt en geen schijn van belangenverstrengeling tegen zich heeft. Neutraliteit geldt (net als bij een mediator) als aanspraak ten opzichte van deelnemers alsook ten opzichte van de resultaten van het proces.

DEEL I:
De verschillende rollen van de facilitator

2. Rollen en vaardigheden van de facilitator

Society is managed, not cured...

2.1. Waarom facilitation?

Het verschil tussen bestuurlijke beleid- en besluitvorming en (verschillende generaties) burgerparticipatie is de *concrete betrokkenheid van burgers* en de *interactieve elementen* die hiervoor aan het beleid- of besluitvormingsproces worden gekoppeld. De participatie en aanspraken van burgers vragen bijvoorbeeld om interacties tussen overheidsfunctionarissen en burgers die voor individuele belangen opkomen of zich georganiseerd hebben op basis van een groepsbelang of maatschappelijke doelstelling (bijvoorbeeld een stichting). Om coöperatieve relaties tussen overheid en burgers tot stand te brengen moeten alle spelers *communiceren* over de gevolgen en verantwoordelijkheden van beleid en effecten van besluiten en beslissingen. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de betrokkenheid van uitvoerende instanties, zoals woningcorporaties, alsook de onvermijdelijke complexiteit van sociale en institutionele relaties.

Met name in inspraaktrajecten en interactieve besluitvorming zijn specifieke vaardigheden nodig die als een belangrijk onderdeel van democratisch burgerschap zijn te beschouwen, namelijk *transformatieve* en *evaluatieve vaardigheden* (zie hierna). In participatietrajecten draait het immers dikwijls om de effecten van beleid en besluiten of zelfs om de beoordeling van overheidsoptreden. Burgerparticipatie is zo te beschouwen als een soort burgerschap-voor-gevorderden en vraagt om vaardigheden op het gebied van communicatie, conflicthantering en maatschappelijke onderhandeling en coöperatie.

In onze democratische cultuur is er een groot verschil tussen (politieke) discussie en oplossingsgericht handelen in de publieke ruimte. Participatieprocessen vragen om depolarisatie, deëscalatie en dialoog - om transformatieve interacties tussen overheden en burgers en strategische afstemming op basis van evaluatieve procesontwerpen. Het zijn dan ook juist deze aspecten van transformatie en evaluatie binnen participatieprocessen die bij overheden en burgers de vraag oproepen 'Hoe doe je dat?'.

2.2. Wie of wat is een facilitator precies?

Voor een antwoord op de vraag 'Hoe doe je dat, een participatieproces?' kunnen we een beroep doen op een facilitator. Een facilitator (in smalle zin) is een onafhankelijke procesbegeleider die een toegewezen rol speelt in een participatieproces of besluitvormingstraject. De rol van een facilitator kan beperkt zijn tot (eenmalig) gespreksleider of uitgebreid worden tot een (participatie)projectmanager. Individuele facilitators (mensen die de rol van facilitator spelen) zijn vaak een *ervaringsdeskundige* en worden door andere deelnemers in het participatieproces gezien als een *peer* (het Engelse woord voor 'gelijke') of juist als *mentor*.

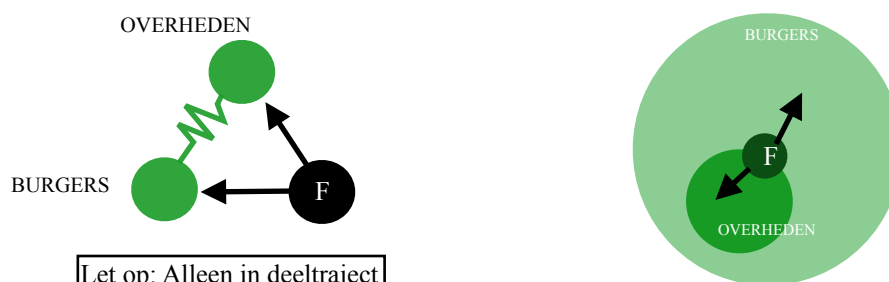
Individuele facilitators komen uit verschillende disciplines en hebben dikwijls herkenbare individuele competenties. Voorbeelden van individuele facilitators zijn bijvoorbeeld opbouwwerkers, beleidsbemiddelaars, participatieprojectmanagers, planologen, interactieve besluitvormingsadviseurs, mediators, communicatietrainers en andere professionele procesbegeleiders in de publieke sector. Omdat participatietrajecten per definitie over publieke belangen gaan, hebben individuele facilitators over het algemeen een sterke affiniteit met de publieke ruimte.

Op de vraag ‘Hoe doe je dat, een participatieproces?’ is er een nieuwe (beroeps)praktijk van meer dan honderd vormen van interactieve besluitvorming ontstaan. Er is ook een nieuwe beroepsgroep van min of meer beroepsmatige facilitators ontstaan, die niet altijd op basis van hun ervaringsdeskundigheid op een bepaald vakgebied gevraagd worden de rol van facilitator te spelen, maar eerder op basis van facilitation-specifieke vaardigheden - onder andere op het gebied van communicatie, conflicthantering of projectmanagement. Sommigen werken in groeps- of bedrijfsverband of zijn gekoppeld aan grotere publieke instituten of organisaties. Het kan bijvoorbeeld gaan om ambtenaren, trainers of adviseurs met een specifieke expertise.

Facilitation (in welke vorm dan ook) begint meestal met de wens dat een onafhankelijke derde het participatieproces begeleidt. We hebben reeds gezien dat er verschillende generaties burgerparticipatie te onderscheiden zijn, met verschillende niveaus van participatie. De rol en taken van de facilitator(s) binnen het participatieproces passen zich aan aan de omstandigheden van de bestuurlijke en maatschappelijke realiteit; er is daarom geen vaste rol voor de facilitator.

De taken en verantwoordelijkheden van de facilitator worden zo gecreëerd en begrensd door de *toegewezen rol* die de facilitator van de deelnemers (in ons geval overheid en burgers) krijgt toebedeeld. Overheid en burgers moeten de vraag ‘Kan/moet ik een beroep doen op een facilitator?’ stellen wanneer zij zelf niet in staat zijn een participatietraject uit te voeren of zij het vermoeden hebben dat procesbegeleiding toegevoegde waarde heeft. Wanneer dit het geval is, vormt het onderscheid tussen transformatie en evaluatie een belangrijke grondslag in de selectie van een facilitator.

Positionering van de facilitator:



Voor de rolbepaling van de facilitator in een concreet traject moet de aard (of generatie) van het proces worden geïdentificeerd. Vervolgens moeten de relevante transformatieve en evaluatieve vaardigheden worden benoemd. Deze informatie geeft een meer concrete en precieze rolomschrijving en daarmee een eerste instrument in de keuze voor en selectie van een facilitator.

2.3. Transformatieve en evaluatieve facilitation

Transformatieve facilitation richt zich op *sociale relaties* door middel van *interacties*. *Evaluatieve facilitation* richt zich op *institutionele relaties* door middel van *ontwerp*.

Transformatieve facilitation in de context van burgerparticipatie richt zich op het *begeleiden* van interacties tussen overheden en burgers alsook burgers en overheden onderling. In deze concrete, *real time* interventies richt de facilitator zich op de sociale relaties van de deelnemers. Transformatieve vaardigheden maken *interacties* mogelijk, gericht op het tot stand brengen van functionele samenwerkingsverbanden. Aspecten van participatietrajecten die gaan over sociale relaties, houding, communicatie en interacties vragen om een transformatieve vaardigheden.

De transformatieve facilitator organiseert en stuurt waar nodig de verschillende groepen die bij een participatietraject betrokken zijn. De transformatieve facilitator helpt bij het creëren van wederzijds respect en vertrouwen en richt zich op *empowerment* van deelnemers.

Als een facilitator zijn werk goed doet, verdwijnt hij/zij gedurende het proces langzaam naar de achtergrond. De transformatieve facilitator is een typische *procesbegeleider* en verantwoordelijk voor het coördineren en faciliteren van (sociale) interacties tussen overheden en burgers. In de praktijk komt dat inderdaad vaak neer op een soort bemiddeling waarin door de facilitator een communicatieproces op gang wordt gebracht. De transformatieve facilitator is in die zin ook daadwerkelijk verantwoordelijk voor alle aspecten van de interventie - van de inrichting van de ontmoetingsruimte, tot het materiaal en de activiteiten-agenda, en de ‘opdrachten’ die deelnemers binnen het traject krijgen.

Het vermogen om ‘in te spelen op op wat er leeft en speelt’ en het vermogen om de resultaten van participatieprocessen te ‘oogsten’ zijn belangrijke eigenschappen van de (transformatieve) facilitator.

Evaluatieve facilitation duidt in de context van burgerparticipatie op het *vormgeven* van institutionele relaties, strategische afstemming en daadwerkelijke verwerking van lokale kennis en de koppeling met het proces van beleid- en besluitvorming. Institutionele aspecten van burgerparticipatie, zoals deze bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in interactieve besluitvorming, vragen om een evaluatieve facilitator.

De evaluatieve facilitator is een *proces-systeem-ontwerper*. Deze rol richt zich op de institutionele koppeling met het relevante besluit- of beleidsvormingsproces aan het participatieproces, het trajectontwerp en de selectie van interventies. Naarmate er meer evaluatieve elementen in het traject vertegenwoordigd zijn en burgers dus co-produceren,

neemt ook de verantwoordelijkheid van de facilitator op het gebied van strategische afstemming toe. Een evaluatieve facilitator kenmerkt zich door een sterke oriëntatie op besluit- en beleidsvorming (en de *input* van burgers daarin).

Hiervoor zijn niet communicatieve maar juist meer *inhoudelijke vaardigheden* vereist die over de institutionele relaties en verhoudingen tussen overheden en burgers gaan. Deze evaluatieve vaardigheden kunnen gebaseerd zijn op ervaringsdeskundigheid of expertise op het gebied van bestuurs- en burgerculturen, hun systemen en de systeemrelaties die de basis vormen voor inspraak, participatie en de beoordeling van overheidsoptreden. Deze vaardigheden zijn essentieel waar de facilitator te maken heeft met de complexe sociale- en institutionele relaties die bij beleids- en besluitvorming in het geding zijn. Voor zover kennis van de evaluatieve aspecten van een participatietraject nodig zijn, zullen deze uiteindelijk vaak weer als basis voor de transformatieve interventies dienen. Het is juist in de selectie en het *ontwerp* van die interventies waarmee de (evaluatieve) facilitator zijn bijdrage maakt.

Vaardigheden van de facilitator:

Facilitation-vaardigheden	Transformatief	Evaluatief
<i>Richten zich op...</i>	Sociale relaties	Institutionele relaties
<i>Door middel van...</i>	Interacties, begeleiding	Ontwerp, afstemming
<i>Resultaat...</i>	Input	Gedeelde verantwoordelijkheid

Naarmate we ons van 3^{de}- naar 2^{de}- en 1^{ste}-generatie burgerparticipatie verplaatsen, nemen de benodigde vaardigheden van overheden en burgers toe, en daarmee ook de benodigde vaardigheden van de facilitator(s). Een evaluatieve facilitator richt zich dan met name op de kaders, speelruimte en effectiviteit van besluit- en beleidsvormingsprocessen waarin burgerparticipatie wordt nagestreefd.

Dit onderscheid is geen typering van verschillende soorten individuele facilitators maar een *onderscheid in de verschillende rollen* die een facilitator in een participatieproces kan spelen. Het onderscheid stelt ons juist in staat om de rol en plaats te bepalen van de facilitator binnen de complexe sociale en institutionele relaties die zijn/haar werkgebied zijn.

In een participatietraject zijn doorgaans beide elementen vertegenwoordigd. De behoefte aan procesbegeleiding kan bijvoorbeeld aan de kant van de overheid voor veertig procent bestaan uit ‘draagvlak creëren’ (transformatief element) en voor zestig procent uit ‘lokale kennis vergaren’ (evaluatief element). In hetzelfde participatietraject kan de behoefte van burgers voor zeventig procent bestaan uit de wens om ‘gehoord te worden’ (transformatief element!) en voor dertig procent uit een behoefte om zich daadwerkelijk te verzetten tegen de effecten/gevolgen van een bepaald besluit (evaluatief element).

De rol van de facilitator begint met een vraag van overheid of burger die ontstaan is uit onduidelijkheid over verantwoordelijkheden binnen een participatietraject. Bij de keuze voor een (specifieke) facilitator moeten dus vaardigheden op het gebied van transformatie en/of evaluatie worden geïdentificeerd. Een belangrijke vraag is dus ‘Wat moet de facilitator kunnen?’ Het antwoord op deze vraag laat zien welke transformatieve en/of evaluatieve vaardigheden nodig zijn.

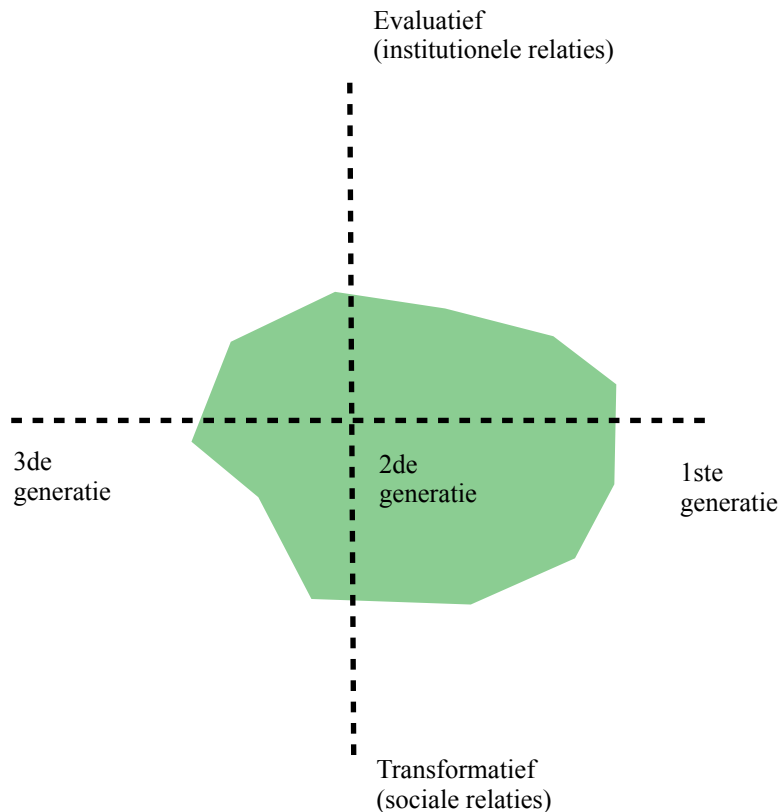
Gewoonlijk komt deze vraag ter sprake als ‘Hebben we baat bij iemand die vertrouwd is met inhoud van het onderwerp?’ of ‘Is er (proces)begeleider nodig met een specifieke deskundigheid?’ Wanneer het antwoord daarop ‘Ja’ is, ligt het voor de hand een beroep te doen op een specifieke persoon met relevante expertise. Hierbij moet wel rekening gehouden worden de vaardigheden die binnen een participatietraject door een facilitator moeten worden ingezet en aangedragen - dikwijls vaardigheden op het gebied van procesbegeleiding en die op een ‘meta-niveau’ boven het vakgebied hangen. Ook een facilitator wiens/wier vaardigheden louter op ervaringsdeskundigheid zijn gebaseerd, kan dit onderscheid gebruiken om zijn/haar rol binnen een traject af te bakenen. Duidelijkheid en overeenstemming over de procesrollen is een belangrijke voorwaarde voor behoorlijke burgerparticipatie (door middel van facilitation).

Welke generatie burgerparticipatie het ook betreft, de vaardigheden van de facilitator richten zich op transformatie en/of evaluatie. Voor overheid en burgers betekent het onderscheid in de eerste plaats dat ze zelf een geschikte facilitator kunnen selecteren en zijn/haar gewenste rol kunnen bepalen. Voor de facilitator in kwestie betekent het dat diens de relevante vaardigheden kan identificeren: Wanneer moet de facilitator zich richten op de sociale relaties en wanneer op de institutionele relaties? En hoe? In een traject zal een facilitator een of beide van deze kernvaardigheden moeten inzetten en moet in die zin dus ‘geschikt’ zijn voor de rol.

In het beste geval weten alle betrokkenen precies wat ze uit het proces willen halen en tilt de facilitator iedereen naar een hoger plan, in het ergste geval geven ze de facilitator achteraf de schuld van ‘een leuke bijeenkomst, maar een slecht besluit’.

Je kunt facilitators (voor selectie in het kader van een participatietrajecten) dus onderscheiden door het traject eerst op de *sliding scale* van de drie generaties inspraak te plaatsen en de relevante transformatieve en evaluatieve elementen te identificeren.

Vaardigheden van de facilitator in verschillende generaties burgerparticipatie:



Ieder nieuw traject begint mede met de vraag wat voor begeleiding gewenst is en welk type facilitator hiervoor het meest geschikt is. Evaluatieve elementen in processen vragen om meer inhoudelijke expertise met betrekking tot de institutionele aspecten van inspraak en de daadwerkelijke realisatie van co-productie in besluitvorming. Evaluatieve vaardigheden zijn dan ook gebaseerd op een zekere kennis van beleid- en besluitvormingsprocessen, organisatiestructuren en relevante maatschappelijke ontwikkelingen en trends.

Evaluatieve facilitation vormt telkens de basis voor het ontwerp en de begeleiding van een inspraaktraject. De interventies van een facilitator in een traject worden gepleegd met behulp van transformatieve vaardigheden. Het zijn dan ook deze communicatieve en bemiddelende vaardigheden die centraal staan in *remedial facilitation* – interventies gericht op een specifiek communicatieprobleem of conflict tussen overheid(sfunctionarissen) en burgers.

Wanneer de vertrouwensrelatie in een bepaald participatietraject het (hoofd)onderwerp is en er behoefte is aan bepaalde interacties, ligt de selectie van een transformatieve facilitator voor de hand. Wanneer in datzelfde traject ook behoefte is aan projectplanning, zal dezelfde facilitator zich ook daarvoor aanbieden. Hiervoor moet de facilitator wel (aantoonbare) evaluatieve vaardigheden bezitten.

We hebben nu inzicht in de kernvaardigheden van facilitators en hebben een (nieuw) begrippenapparaat om selectievragen te beantwoorden. Wat is het verschil tussen een facilitator op het gebied van 3^{de}-, 2^{de}- en 1^{ste}-generatie participatie? Antwoord: Verschil in vaardigheden op het gebied van transformatieve en evaluatieve interventies.

2.4. Burgerparticipatie als leerproces

De twee kernvaardigheden van de facilitator benadrukken nog eens dat een participatieproces voor overheid en burger kan worden omschreven als een leerproces. Een leerproces waarbinnen deelnemers over het onderwerp van besluitvorming communiceren, opdat zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de effecten van het besluit kunnen nemen.

Deze vormen staan los van elkaar voor zover een individuele facilitator niet altijd beide vaardigheden bezit of hoeft te bezitten. Beide elementen moeten echter aan het begin van een participatietraject wel *herkend* worden, zodat ook de relevante interventies en vaardigheden kunnen worden geïdentificeerd. Let op: In beide elementen ligt de nadruk op het proces. De inhoud van het beleid/besluit alsook de mogelijke (de facto) resultaten van het participatietraject, zoals draagvlak of effectiviteit, zijn *niet* de primaire doelen van inspraak of facilitation. De paradox ‘Het doel van inspraak is inspraak’ blijft vanuit het perspectief van de facilitator overeind. Hoe meer een proces op consensus gericht is, des te minder ruimte is er voor actieve participatie. Formele interacties geven te weinig bewegingsruimte en vaardigheden voor transformatieve en evaluatieve interventies. Hoe formeler het proces, des te meer worden overheid en burger weer in positionele discussies gedwongen en wordt de afstand tussen hen vergroot.

Al in het begin van dit onderzoek werd duidelijk wat de consequenties zijn wanneer we de overheid, burgers als twee tegengestelde partijen beschouwen. In dat geval komt er dan ook te veel verantwoordelijkheid op de schouders van de facilitator(s) te liggen. Het is nodig bepaalde beperkingen in acht te nemen bij de keuze voor en selectie van een facilitator. De rol van de facilitator behelst met name de 2^e- en 1^{ste}-generatie participatie - als het goed is, het begeleiden van een proces waarin overheid en burgers co-produceren en in een leerproces naar elkaar toe groeien. De resultaten van dergelijke participatieprocessen zijn de producten van productieve relaties tussen overheid en burgers en gedeelde beleid- en besluitvorming. We doen een beroep op de facilitator om een proces te (bege)leiden waarin de *voorwaarden* hiervoor tot stand worden gebracht.

Net als ‘mediator’ is ‘facilitator’ een vloeibaar begrip, van toepassing op vele verschillende rollen die een facilitator in een participatieproces kan spelen. Het onderscheid tussen transformatieve en evaluatieve facilitation geeft ons het eerste instrument in handen in de rolbepaling van facilitator. Verderop zullen we zien dat facilitators door middel van deze vaardigheden ook een belangrijke rol kunnen spelen in het *creëren van transparantie* in de relatie overheid-burger. In dit onderzoek wordt professionalisering van facilitators dan ook gekoppeld aan 2^{de}- en 1^{ste}-generatie burgerparticipatie en het overbruggen van ‘de afstand tussen overheid en burger’.

Een facilitator streeft, net als een mediator, ernaar overbodig te zijn. Facilitators hoeven dit streven dan ook niet als een onprettig eindresultaat te beschouwen maar juist als *een streven naar neutraliteit en onafhankelijkheid*. Als we een voorschot mogen nemen op de conclusies van dit onderzoek, dan beschouwen we de ook facilitator als *een speler die de vruchten van verschillende generaties burgerparticipatie oogst*. In een participatieproces begeleidt een facilitator overheden en burgers in het tot stand brengen van coöperatieve sociale en institutionele relaties door transformatieve en evaluatieve vaardigheden te introduceren.

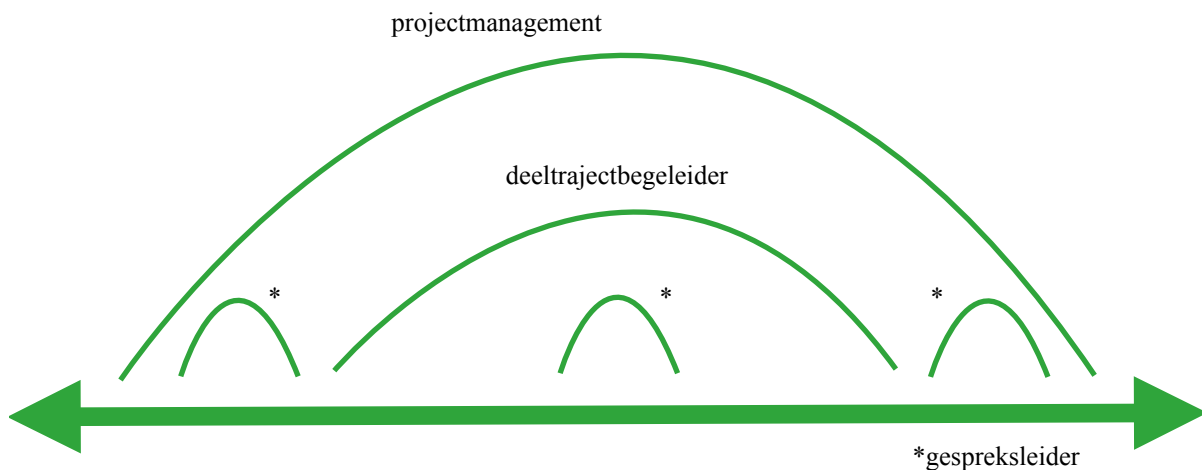
2.5. Procesrollen van de facilitator (in smalle zin)

Transformatieve facilitation kenmerkt zich door middel van interventies op het gebied van relaties (inclusief verwachtingen) en gedrag. Evaluatieve facilitation kenmerkt zich door middel van procesontwerp en de koppeling met beleid- en besluitvorming. Hiernaast kunnen we ook onderscheid maken tussen verschillende *procesrollen*. Speelt de facilitator een incidentele of structurele rol in het participatietraject? Moet de facilitator de deelnemers enkel adviseren op een bepaald onderdeel van het proces? Of moet de facilitator een meer organisatorische rol spelen? Moet de facilitator enkel de rol van (*remedial*) gespreksleider spelen of juist een hoofdrol spelen in het ontwerp van het participatietraject (of een onderdeel daarvan)?

Een individuele facilitator die nauw betrokken is bij een participatieproces zal dikwijls op en neer schakelen tussen transformatieve en evaluatieve vaardigheden. Maar zijn/haar rol in het traject zal door de deelnemers omschreven worden als een *procesrol* waarin bepaalde taken worden benoemd. Denk aan gespreksleider, organisator, projectleider of -medewerker, coördinator, adviseur, ontwikkelaar, trainer, onderzoeker, etc.

In een enkele rol kan een facilitator op en neer schakelen tussen verschillende vormen van facilitation en de bijbehorende vaardigheden. Concrete interventies vragen bijvoorbeeld om transformatieve gesprekstechnieken, terwijl het coördineren van een participatietraject als geheel eerder vraagt om een soort projectmanagement (waarin de facilitator de voorwaarden voor 2^{de}- en 1^{ste}-generatie participatie tot stand brengt).

De rollen van de facilitator in het (tijds)verloop van een participatieproces:



Net als de interventie van een vertrouwenspersoon of ombudsman, richten de interventies van de facilitator zich op (sociale en institutionele) relaties. In het geval van de ombudsman gebeurt dit wanneer een burger een klacht over overheidsoptreden heeft; de interventie is gericht op herstel (van de relatie overheid-burger). De interventies van de facilitator zijn eerder gericht op conflictpreventie (in de relatie overheid-burger).

Een ander relevant begrip uit mediation is de ‘caucus’. Wanneer er geen directe interactie tussen partijen kan plaatsvinden, kan een mediator als het ware op en neer reizen tussen de partijen in een poging de communicatie op die manier te bewerkstelligen. Gek genoeg lijken de activiteiten van facilitators die als een projectmedewerker een proces organiseren veel op dit type interventie. De facilitator heeft in deze zin een zeer hoge *mobilititeit*.

In de basis bestaat de bijdrage van de facilitator uit het bewerkstelligen van communicatie over een onderwerp. Naar de graad en generatie van de burgerparticipatie in een participatietraject worden de elementen van transformatie en evaluatie - en daarmee ook de rol van de facilitator - groter of kleiner. Burgerparticipatie draait altijd om verschillende soorten belangen, groepen en individuen, en vraagt daarom altijd om een zekere vorm van maatwerk. Belangrijk is wel hier op te merken dat met name evaluatieve vaardigheden de koppeling met de institutionele context (van politiek, bestuur, democratie en burgerschap) mogelijk maken.

2.6. Hoe kies je een facilitator?

Je kunt als overheid of burger een facilitator of facilitation-provider altijd vragen welke stijl, technieken en modellen er worden toegepast, maar daarvoor zal er eerst een duidelijke opdracht moeten liggen. Dit geeft een facilitator de mogelijkheid de relevante vaardigheden en rollen te identificeren. Co-facilitation kan in verschillende situaties een oplossing zijn; bijvoorbeeld wanneer een individuele facilitator zich op een bepaald aspect of element van het proces wil richten (bijvoorbeeld ontwerp). Of wanneer er simpelweg zoveel interacties moeten plaatsvinden dat er meerdere (transformatieve) facilitators nodig zijn. Denk bijvoorbeeld aan een burger of groep burgers die een (extra) transformatieve facilitator mogen aanstellen om hun deelname aan het proces te begeleiden of zelfs vertegenwoordigen wanneer de afstand met de overheid bijvoorbeeld nog te groot is door middel van taal, cultuur of ontwikkeling (zoals jongerenparticipatie).

De ‘beroepsgroep’ bestaat uit (individuele) facilitators, facilitation-bureaus, facilitation-providers en facilitator-platformen. Zoals gezegd komen facilitators uit (zeer) verschillende disciplines en bewegen zich op alle verschillende niveaus van burgerparticipatie.

Facilitation kan ook als ‘systeem’ worden uitgevoerd. Participatieprocessen en trajecten worden dan ‘geïstitutionaliseerd’ en in de (maatschappelijke) praktijk gebracht als inspraak-orgaan, informatie- of web 2.0-systeem, of een maatschappelijk project.

In het tweede deel komen ook ontwikkelingen op het gebied van onderzoeksmethoden en communicatietechnologie (zoals Web 2.0) aan bod. Deze geven het begrip facilitation een extra dimensie, waarbinnen de koppeling aan democratie, burgerschap en (transparant) bestuur kan worden nagestreefd.

Facilitators vervullen met hun zelfgekozen rol een soort poortwachter- of monitor-functie binnen participatietrajecten. Dit roept vragen op over hun rol in de beoordeling van de *kwaliteit* van processen en bijvoorbeeld ook over hun *verantwoordelijkheden* op het gebied van transparantie en democratische principes. Er zijn bepaalde gedragscodes voor facilitators denkbaar, maar formulering daarvan ligt buiten het kader van dit onderzoek. Een belangrijke conclusie is echter wel te verbinden aan de rol van de facilitator op basis van het onderzoek tot nu toe: Een facilitator moet zich aan zijn/haar toegewezen rol houden en duidelijk moet zijn wat er in een participatietraject wordt verstaan onder ‘onafhankelijkheid’ van de facilitator. Alleen op deze manier kunnen verantwoordelijkheden van deelnemers en facilitator(s) worden afgebakend.

3. Onderzoeksinterviews

“De interventies van de facilitator en het verloop van het traject vormen eerder een zigzaggende beweging dan dat ze een rechte lijn volgen.”

-Hellie van Hout

Nu we een beter beeld hebben van de verschillende rollen van de facilitator, kunnen we ons verder verdiepen in de bijdrage van de facilitator aan participatieprocessen. Hiervoor zijn in dit onderzoek een aantal interviews afgenomen met zowel experts als ervaringsdeskundigen op het gebied van burgerparticipatie.

Imrat Verhoeven is socioloog en werkzaam op de Universiteit van Amsterdam. Hij heeft tussen 2000 en 2009 gewerkt voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), waar hij heeft meegewerkt aan verschillende WRR-rapporten en andere publicaties. Burgerschap loopt als een rode draad door zijn werkzaamheden en in zijn onderzoek brengt hij onder meer de effecten van individualisering op de relatie overheid-burger in kaart.

Joop Hofman is een echte facilitator, al is hij niet gewend als zodanig te worden aangesproken. Zijn ontwikkeling begon als ‘opbouwwerker’ in wijken op het gebied van bewonersparticipatie. Hij was betrokken bij de eerste Buurtbudgetten in Deventer eind jaren tachtig en heeft zich verder ontwikkeld als ‘projectleider’ van verschillende burgerparticipatieprojecten. Zijn eigen bureau heet De Rode Wouw.

Hellie van Hout is historica en communicatie-adviseur en als *senior advisor* verbonden aan het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. Zij heeft ervaring op het gebied van faciliteren, zowel als onafhankelijke procesbegeleider alsook binnen organisaties.

Igno Pröpper is bestuurskundige en directeur van Partners&Pröpper. Hij begeleidt gemeenten bij ontwikkelingstrajecten rond interactief beleid en verzorgt op deze terreinen ook werkconferenties en trainingen voor overheden. Hij gaf leiding aan grootschalige onderzoeken in opdracht van BZK, onder meer bij onderzoek naar de regierol van gemeenten en naar de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincies.

In interviews legden we deze onderzoekers en professionals onze probleemstelling met betrekking tot de rol(len) van facilitators voor. We vroegen hen naar hun perspectief op de mogelijkheden en beperkingen van de facilitation als procesbegeleiding in trajecten gericht op co-productie van overheden en burgers in beleid- en besluitvorming.

3.1. Imrat Verhoeven over burgerschap en democratische cultuur

In zijn onderzoek naar de beleving en ervaringen van burgers met overheidsbeleid heeft Verhoeven een aantal belangrijke ontdekkingen gedaan. De motieven van burgers die zich tegen bepaald beleid verzetten vallen lang niet altijd in de categorie Not-In-My-Backyard (NIMBY), omdat ze niet altijd gericht zijn op eigenbelang. Hun wensen (en hun klachten) gaan dikwijls niet alleen over de daadwerkelijke inhoud, maar ook over het proces van besluitvorming.

Verhoeven: “Mensen staan voor veel dingen open. De centrale vraag van burgerparticipatie is daarom ‘Hoe benader je ze? En wat is het effect daarvan?’ Hoe presenteer en effectueer je de inhoud van beleid, terwijl je rekening houdt met de *emoties* die bij burgers en ook bij overheidsfunctionarissen in dit proces worden teweeggebracht? Neem de slogan van de Belastingdienst als voorbeeld, *Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker*. Deze slogan geeft het negatieve aspect van belastingen een positieve wending. Deze wending verandert (al is het voor een moment) de manier waarop burgers met (belastingen)beleid in aanraking komen.”

Verhoeven wijst erop dat er relatief weinig empirische gegevens zijn over de effecten van burgerparticipatieprocessen en inspraaktrajecten. Verhoeven: “Sinds de jaren negentig wordt er in Nederland geëxperimenteerd met verschillende vormen van burgerparticipatie, als reactie op de vermeende kloof tussen overheid en burgers. Geen wonder dan ook dat de roep om de ‘afstand tussen overheid en burger te overbruggen’ blijft voortbestaan.”

“Burgers worden juist emotioneel omdat ze (in een participatieproces) voor het eerst met ander beleid (en andere belangen) geconfronteerd worden. In termen van beleid moet er een *frame alignment* plaatsvinden aan de kant van de burgers.”

Al die experimenten met burgerparticipatie vinden plaats tegen de achtergrond van een maatschappij die Verhoeven, in navolging van andere sociologen, beschrijft als een “laat-moderne samenleving waarin veel nadruk ligt op symboliek en emoties”.

“In zo’n samenleving draait burgerparticipatie om ‘het zetten van de juiste toon’, om authentiek en integer optreden van de overheid en om inhoudelijk adequate uitleg van de afwegingen die de overheid maakt. Tezamen beïnvloeden deze factoren de legitimatie van overheidsoptreden in de dagelijkse praktijk. In de participatieprocessen draait het primair om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers. De vraag is niet alleen of burgers de overheid vertrouwen, maar ook of de overheid op haar beurt burgers vertrouwt.”

“Vertrouwen is altijd voorwaardelijk. Om de vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers tot stand te brengen, is aandacht voor de concrete interacties cruciaal. Tijdens participatieprocessen ontstaat vaak veel dynamiek die door de interacties bepaald wordt. Om dit in goede banen te leiden is dikwijls een intermediaire figuur nodig. Maar niet iedereen kan

dit, facilitation is niet alleen maatwerk maar over het algemeen ook een complexe aangelegenheid.”

3.2. Imrat Verhoeven over de rol van facilitators

In Verhoevens analyse zien we duidelijk het element van transformatie tot uiting komen. Zijn beschrijving van participatieprocessen laat zien waar de rol van facilitators begint – in de behoefte een alternatief te creëren voor de ervaring en het *proces* van burgerparticipatie. In zijn beschrijving van de mogelijke rol(len) van de facilitator wordt echter al gauw duidelijk dat de complexiteiten van inspraaktrajecten vragen om zowel transformatieve als evaluatieve vaardigheden.

“Deze intermediaire figuur tussen overheid en burger moet weten hoe de overheid werkt (zoals bijvoorbeeld met prestatiecontracten) en uiteindelijk strategische afstemming kunnen waarborgen. Een facilitator moet tegelijk ‘weten wat er in de buurt speelt’. Een facilitator moet het referentiekader van overheid en burgers in kaart kunnen brengen en afwegingen maken in de (on)redelijkheid daarvan.”

In deze rolomschrijving vinden we evaluatieve vaardigheden gericht op het formuleren van een strategie voor een inspraaktraject. Om deze strategie uit te voeren zal een facilitator vervolgens juist transformatieve vaardigheden inzetten.

“Je hebt een vertaler nodig. Een facilitator spreekt zowel de taal van de overheid als de taal van burgers. Een facilitator mobiliseert overheid en burgers vóór iets. Het gat in de gedeelde verantwoordelijkheid wordt gedicht en de vertrouwensrelatie wordt tot stand gebracht of hersteld.”

Een facilitator ondersteunt dus burgers in hun articulatie van belangen en lokale kennis, en leert de overheid besturen in een veranderende wereld. Verhoeven geeft voorbeelden van burgerparticipatie die gericht zijn op daadwerkelijke co-productie van burgers in besluitvorming, maar die tegelijk geïndividualiseerd zijn. Hiermee schetst hij de eerste contouren van de facilitator (in brede zin) als nieuwe speler in de relatie overheid-burger.

“In het overheidsoptreden in achterstandswijken is een gat ontstaan tussen beleid en uitvoering. Het beleid wordt gemaakt door overheidsfunctionarissen die de uitvoering vervolgens wegzetten bij derden. De overheidsfunctionarissen richten zich op het sturen van deze organisaties. De hier ontstane ‘zorgmarkt’ is gebaseerd op beleidskeuzes, maar creëert noodgedwongen afstand tussen overheid en burger.”

De vraag is dus hoe de vertrouwensrelatie kan worden bewaard en verstevigd. Verderop zullen we in het interview met Joop Hofman antwoord op deze vraag krijgen. Wat de voorbeelden van Verhoeven laten zien is een *transformatie* van burgers die plaatsvindt of al heeft plaatsgevonden voordat er sprake is van een participatieproces.

“Een ander voorbeeld is het burgerinitiatief van Nijmeegse bewoners van een door de overheid aangewezen ‘noodoverloopgebied’. Deze burgers zijn volgens Verhoeven de NIMBY-houding ontstegen, doordat ze een kennisplatform hebben opgericht en zelfs experts hebben ingehuurd voor wetenschappelijk onderbouwde tegenargumenten. Hun beoogde bijdrage aan de besluitvorming is eerder productief dan anti-overheid.”

Zowel binnen als buiten de context van een participatietraject kan binnen een groep de dynamiek van het ene op het andere moment omslaan. De facilitator is niet alleen in staat dat soort transformaties te integreren in inspraaktrajecten, maar is ook in staat burgers en overheden te mobiliseren voor een bepaald doeleinde. Mobiliseren betekent hier dus ‘in staat stellen te co-produceren’. Als het goed is, kan de facilitator zich richten het besluitvormingstraject (evaluatief) en het selecteren en inzetten van transformatieve interventies.

Een facilitator is een intermediair tussen overheid en burger die de voorwaarden creëert voor een productieve vertrouwensrelatie, op een bepaald onderwerp of in een bepaalde (publieke) organisatie; iemand die muren neerhaalt zodat een nieuw sociaal contract kan worden opgetekend.

Een facilitator is te vergelijken met een vertrouwenspersoon of ombudsman. In termen van conflicthantering heeft de facilitator echter een pro-actieve rol. Om deze rol van de facilitator verder te beschrijven en de (mogelijke) positie van de facilitator te visualiseren, heeft de auteur nog een drietal andere interviews afgenomen. Het volgende interview met Hellie van Hout gaat met name over de pro-actieve rol van de facilitator, met nadruk op transformatieve vaardigheden.

3.3. Hellie van Hout over pro-actieve facilitation

Van Hout: “In beleidsmediation [een vorm van interactieve besluitvorming] wordt een potentieel conflict naar het begin van het proces gebracht...”

Van Hout beschrijft de pro-actieve rol van de facilitator als “multidisciplinair” en zij voegt daarbij haar eigen perspectief van een “faciliterende overheid” aan toe. “[Een faciliterende overheid is] een overheid die partijen en burgers ondersteunt in het verwezenlijken van ideeën of het oplossen van vraagstukken. Daarvoor is het nodig dat faciliteren net als communicatie verschuift naar het hart van het beleid.”

“Facilitation draait om processen vormgeven en partijen in de gelegenheid stellen zelf oplossingen te vinden. Inspraak en participatie zijn een leerproces, gericht op transformatie. De wens waarop participatieprocessen en facilitation gebaseerd zijn is de wens van overheid en/of burgers dat ‘het anders kan en beter moet’.”

Ook Van Hout wijst erop dat facilitators die werken met het openbaar bestuur een zekere kennis moeten hebben van overheidssystemen en besluitvormingstrajecten. Een facilitator moet immers in staat zijn overheid en burgers over deze processen te adviseren, te reflecteren op de keuzes van deelnemers en communicatieve interacties ‘regisseren’ tussen verschillende individuen en groepen.

“Ambtenaren hebben vaak moeite hun positie te bepalen en worstelen met hun precieze rol in het participatieproces. De facilitator zorgt dat deelnemers een gemeenschappelijke taal spreken waardoor zij met elkaar ideeën en wensen kunnen uitwerken in beleid en plannen, bijvoorbeeld door middel van de ontwikkeling van scenario’s. De facilitator creëert samen met deelnemers een procesontwerp, doet interventies en zet gesprekstechnieken in die het proces stimuleren.”

“In tegenstelling tot een adviseur, neemt een facilitator een onafhankelijke positie in ten opzichte van de inhoud van het proces. De facilitator heeft geen belang bij de uitkomst van het proces, terwijl een adviseur (die immers ook in de categorie publieke-participatie-professionals valt) dikwijls juist een inhoudelijke expertise en/of ervaringsdeskundigheid een bepaalde oplossing voor staat.”

“Die onafhankelijkheid is belangrijk, want bij besluitvorming zijn twee dingen belangrijk: inhoud en proces. Wanneer de gemeente (of een andere organisatie) het proces expliciet gaat organiseren (door middel van ‘inspraak’) ontstaat altijd het vermoeden dat de inhoud van het proces gemanipuleerd wordt. Wantrouwen is geboren. Facilitation is daarom in eerste instantie gericht op de *relatie* overheid-burger.”

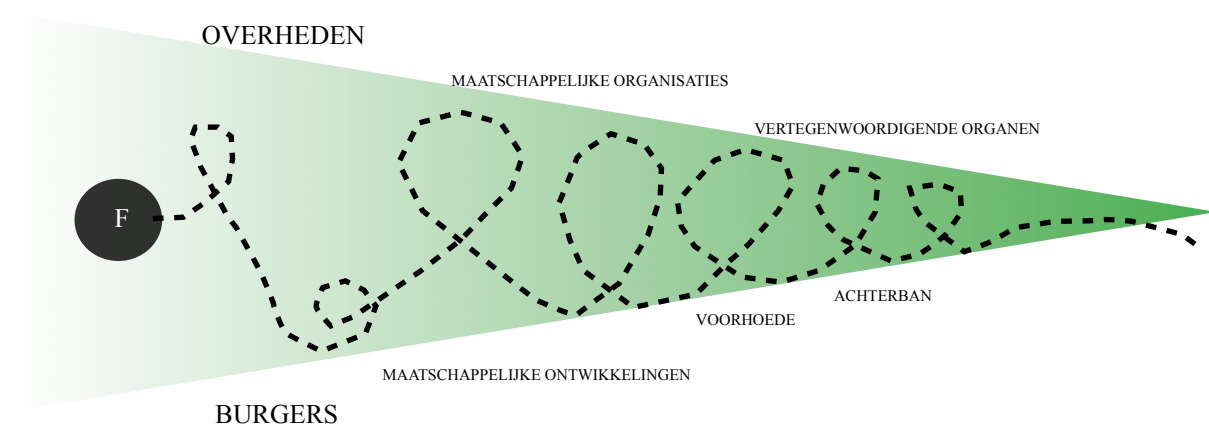
Volgens Van Hout bestaat het werk van de facilitator uit een balans houden tussen verschillende elementen van burgerparticipatie. Van Hout: “Welke methode is wanneer nodig? Soms moet er vanuit (individuele) belangen worden gehandeld, soms vanuit een gedeelde toekomstvisie. Een facilitator stelt de vraag ‘Wat is hier aan de hand?’ of ‘Wat is er in dit participatieproces nodig?’ Een facilitator stelt deelnemers in dat proces in staat elkaar te verstaan.”

3.4. Hellie van Hout over cultuurtaal en spelregels

Van Hout wijst hier dus op een ‘cultuurtaal’ die aan een specifiek inspraaktraject is verbonden. Deze gedeelde definities zijn instrumenten van de facilitator. De cultuurtaal komt voort uit de interacties en vormen de basis voor de communicatie in het gehele traject. De facilitator bouwt deze cultuurtaal uit tot een set spelregels voor het (nu gedeelde) besluitvormingsproces en stelt de vraag ‘Spelen we het goede spel of zijn er nieuwe spelregels nodig?’ Van Hout: “De facilitator bepaalt of er ruimte is voor daadwerkelijke participatie en of deze desnoods op te rekken is. Een facilitator kan desnoods een traject ‘teruggeven’ aan de betrokken deelnemers.”

“Een facilitator vertrekt vanuit een (door overheid en burgers gedeelde) wens of visie maar richt, in tegenstelling tot een projectleider, niet op een vaststaand einddoel. De interventies van de facilitator en het verloop van het traject vormen eerder een zigzaggende beweging dan dat ze een rechte lijn volgen.”

De rol van de facilitator tijdens een participatietraject:



Door een inspraaktraject als een (tijdelijk) leerproces te beschouwen waar interactieve evaluaties van besluiten en beleid kunnen worden uitgevoerd, kunnen we nu een volgend aspect aan de rol van de facilitator toevoegen: de koppeling die de facilitator maakt tussen democratie en burgerschap, tussen de invloeden van maatschappelijke ontwikkelingen en een democratische cultuur op de (systeem)relaties tussen overheid en burger.

3.5. Joop Hofman over burgerparticipatie als ‘georganiseerde toeval’

Voor een verkenning van de (mogelijke) institutionele rol van de facilitator doen we een beroep op Joop Hofman. Zijn uitgebreide ervaring reikt van opbouwwerk tot advisering van overheden. Hij beweegt zich over het hele spectrum van 1^{ste}-, 2^{de}- en 3^{de}-generatie burgerparticipatie. In de loop der jaren heeft hij bepaalde evaluatieve vaardigheden verworven en daarom verkennen we met hem de institutionele context van inspraak en de gevolgen daarvan voor de facilitator in brede zin.

Hofman’s ervaring op het gebied van buurtbeheer zijn relevant, omdat daarin een centrale rol voor bewoners was weggelegd. Als facilitator richtte hij zich op het “smeden van coalities” en ontwikkelde hij modellen voor wijkgericht werken, naar eigen zeggen in een “gedepolitiseerd milieu”. Hofman: “Ook de WMO was een belangrijke culturele verandering in het denken over burgerparticipatie.”

Hofman: “Onderschat niet de invloed van politiek [in burgerparticipatie en inspraaktrajecten]. Een opbouwwerker is iemand die contact heeft met de buurt en weet wat er in de buurt speelt. Tegelijkertijd is beleid en beleidsvorming sterk verbonden met het overheidssysteem en politieke processen. Een facilitator is iemand die een participatietraject kan ontwikkelen en daarbij rekening kan houden met het omringende sociale milieu.”

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

“Participatie wordt vaak als een technische of zelfs klinische aangelegenheid gezien, met plannen, stappen en beslismomenten, maar daarmee worden toeval en emotie uitgesloten. Terwijl het in participatie daar juist om gaat! Gemeentes die op zoek zijn naar ‘draagvlak’ moeten meer doen dan voorkomen dat er (imago)schade ontstaat na uitvoering van het beleid. Voor participatie zijn moedige bestuurders en politici nodig die al hun kaarten op tafel durven leggen.”

“Het vertrouwen in het proces en de rol van de facilitator worden ook beïnvloed door de ‘rugdekking vanuit de top’. In participatieprocessen wordt immers bewust maatschappelijke tegendruk geactiveerd en worden onorthodoxe interacties georganiseerd. Een facilitator stelt hier de vraag aan overheden en overheidsvertegenwoordigers ‘Heb je de moed om maatschappelijke druk van onderop te organiseren om tegengas te geven en een hanteerbare confrontatie expliciet en kansrijk te maken?’”

“Participatie draait om het aangaan van een kwaliteitsvolle relatie. De verantwoordelijkheid ligt daarom in eerste instantie bij bijvoorbeeld een gemeente. Als lokale institutionele en sociale relaties tussen overheid en burger goed zijn, is er geen inspraaktraject nodig. Wanneer die ontbreken, kunnen facilitators deze relaties ‘maken’, letterlijk van mens tot mens.”

“Een facilitator organiseert juist bijeenkomsten waar de *spanning* in de relatie centraal staat. Het is juist in deze confrontaties waar sterke gemeenschappen worden gesmeed. Een facilitator is iemand met visie en antwoord op de vraag ‘Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van bepaalde deelnemers of een bepaald traject?’ Een facilitator respecteert zowel de cultuur van zowel burgergemeenschappen als overheidsinstanties.”

Hofman wijst op de systeemrelaties waarop hij zich in zijn interventies richt. Hofman: “Er moet duidelijk zijn wat de gemeente wil, hoe men wel/niet ‘grip’ heeft op de uitvoerder van beleid. Hebben we in een bepaald traject te maken met een voorspelbaar of onvoorspelbaar proces? Het doel 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.”

3.6. Joop Hofman over werken met voorhoedes en de achterban

“Facilitation als concreet bemiddelen tussen de overheid en burger als twee afzonderlijke deelnemers is heel goed denkbaar in een deeltraject, maar niet als uitgangspunt voor een heel traject. De gemeente is immers geen andere partij/deelnemer dan de burger(s). De overheid moet *permanent beïnvloedbaar* zijn.”

“Professionele participatie-organisaties werken vaak met concepten. Neem een woningcorporatie als voorbeeld, daar is de doorloop aan de kant van de dienstverlening (met betrekking tot de mensen die er werken) o.a. door uitbesteding aan derden toegenomen. Hiermee is ook de afstand tussen overheid en burgers groter geworden en is er weinig tot geen vertrouwen. Om die reden zeg ik ‘Overheid, besteed je relaties niet uit!’, behalve wanneer er een vertrouwenscrisis heerst en de relatie moet worden hersteld alvorens er opnieuw tot participatie kan worden overgegaan.”

“Ik werk dikwijls met voorhoedes van overheden en wijken. Mijn rol is die van een bruggenhoofd. Ik ben me ervan bewust dat er achter deze voorhoedes nog een achterhoede of achterban schuilgaat. Waar ik me bij de overheid vaak richt tot de voorhoede, richt ik me bij de burgers juist op de achterban.”

Op de vraag hoe Hofman dat in de praktijk doet, beschrijft hij een voorbeeld op het gebied van bewonersparticipatie. Hofman: “Met een bepaald beleidsonderwerp in gedachten treed je burgers tegemoet om de ‘agenda’ van de buurt vast te stellen. Het doel van facilitator is in de eerste plaats burgers met elkaar hierover in discussie te laten gaan (niet direct met overheden). In dit proces moeten verschillende culturen die achter de burger-voorhoede schuilgaan in kaart worden gebracht en procesbelangen van potentiële deelnemers worden geïdentificeerd. Er moet een soort *stakeholder analysis* worden uitgevoerd, want dit maakt coalitievorming makkelijker.”

Hofman waarschuwt ons voor de weerbarstige praktijk van dergelijk groepsprocessen. “Let op dat we hier dikwijls met (middel)grote steden te maken hebben, met alle bijbehorende invloeden. Met name de rol en steun van wethouders zijn belangrijk in participatieprocessen. Vinden de betrokken wethouders participatie belangrijk en worden ze hierin gesteund of tegengewerkt door andere wethouders?”

“Inspraak en burgerparticipatie vragen om scherpe inhoudelijke kaders en een zeer open en flexibele houding ten opzichte van het proces. Een (gemeente)raad moet dan ook zelf eisen stellen aan participatieprocessen en ze niet zo lang laten duren, bijvoorbeeld een maximum van drie maanden. Overheid en burger nemen onder (bege)leiding van een facilitator eigenaarschap van het besluitvormingsproces. Ik verwijs hier altijd naar onze Belgische bureaus, die spreken niet van *deelnemers* maar van *deelhebbers* in participatieprocessen.”

“Je maakt eigenlijk alleen afspraken over het proces wanneer dat echt nodig is. Het liefst werk je namelijk op basis van vertrouwen.” Formele mediation is volgens Hofman in de context van inspraak dan ook geen optie. Wel worden dezelfde soort vaardigheden toegepast.

3.7. Conclusies eerste deel onderzoek (inclusief interviews)

Uit de bijdragen van onze natuurlijke facilitators komt een beeld voort van een zeer veelzijdige facilitator. Een goed geïnformeerde professional die zich op verschillende niveaus van burgerparticipatie kan bewegen. Dit betekent echter ook dat een facilitator zijn/haar beperkingen moet weten. Als het idee bestaat dat binnen een specifiek participatietraject slechts één facilitator kan worden ingezet, dan kan dat nu ook worden losgelaten. Facilitation draait om procesbegeleiding waarbij de belangen en procesbehoeften van de participanten centraal staan, niet het optreden van de facilitator.

In de context van participatietrajecten en vanwege de projectmatige werkwijze van facilitators, ligt het dan ook voor de hand dat er een beroep wordt gedaan op een *team* of selectie van facilitators, waarbij sommige facilitators zich richten op transformatie (interacties met en tussen overheden en burgers) en aangestuurd worden door een projectleider-facilitator die de evaluatieve aspecten van het proces beheert, zoals de strategische afstemming en verwerking van ‘lokale kennis’.

De volgende beschrijving van de concrete bijdrage de facilitator geldt dan ook voor de verschillende personen die een faciliterende rol vervullen in een participatietraject:

Een facilitator is een procesbegeleider met een toegewezen rol. Deze rol is in termen van verantwoordelijkheden sterk afgebakend, maar kenmerkt zich in de uitvoering door veelzijdigheid. De facilitator is een ontwerper van processen en interacties die op de belangen en behoeften van deelnemers zijn gebaseerd. Naarmate de aanspraken van burgers in die processen groter worden er naar co-productie wordt gestreefd, nemen de evaluatieve aspecten toe en richt de rol van de facilitator zich op institutionele inpassing, zoals op de strategische afstemming, verwerking van ‘lokale kennis’ en de beoordeling van overheidsoptreden. Hiervoor moeten dikwijls transformatieve interacties worden georganiseerd - ontmoetingen tussen burgers en overheden waar in het geval van inspraak vooral participatievaardigheden centraal staan.

Vanuit het perspectief van de facilitator zijn de overheid en burger geen ‘tegenover elkaar staande partijen’, maar eerder verschillende sociale systemen die samen een gemeenschap vormen. In transformatieve facilitation zijn communicatie, emoties en zelfs toeval het onderwerp van aandacht. Een facilitator is die zin een trainer, die deelnemers helpt bij het leerproces dat aan de activiteiten van participatie en inspraak verbonden is. De letterlijke vertaling van een facilitator is dan ook iemand die het proces ‘vergemakkelijkt’.

DEEL II: Professionalisering

4. De facilitator in brede zin

Waar zijn we nu?

-Typische vraag van een facilitator

Met de kennis over de rol van de facilitator in smalle zin (procesbegeleider met specifieke rol in proces) kunnen we nu een aantal uitgangspunten formuleren over de rol van de facilitator in algemene en brede zin.

4.1. De facilitator als speler in een democratische cultuur

De facilitator zet in algemene zin de standaard voor de communicatie over een bepaald onderwerp van besluit- of beleidsvorming. In de interventies van de facilitator staan de participatie van de betrokken sociale systemen en instituties telkens centraal. De facilitator is verantwoordelijk voor de coördinatie van de interacties die door middel van procesontwerp en strategische afstemming worden georganiseerd. Dit laatste betekent dat de facilitator als procesbegeleider ook *invloeden op* participatieprocessen in kaart brengt en deelnemers eventueel verschillende strategische keuzes voorlegt.

Bij deze invloeden moet je denken aan de betrokkenheid van politieke partijen op bepaalde onderwerpen en relevante politieke discussies (en niet te vergeten politieke compromissen!). Denk ook aan de directe invloeden uit het politiek-bestuurlijke milieu. Zelfs los van de deelnemers beïnvloeden maatschappelijke ontwikkelingen - zoals individualisering, globalisering of flexibilisering - het *cultuurmilieu* van participatieprocessen.

In onze laat-moderne mediamaatshappij stromen deze invloeden met grote hoeveelheden ons cultuurmilieu binnen en creëren niet alleen ‘mondige burgers’ maar ook complexe vraagstukken, alsook nieuwe mogelijkheden voor co-productie. In dit milieu zien we in discussies ontwikkelingen zoals ‘glokalisering’, waar geo-politieke thema’s aan lokale projecten worden gekoppeld (zoals bijvoorbeeld duurzaamheid). Participatietrajecten zijn in toenemende mate *geïnformeerd*. Zoals gesteld, draait het in burgerparticipatie om meer dan NIMBY-problemen. Nieuwe onderwerpen vragen telkens om nieuwe participatievormen, of variaties op bestaande vormen. Stel je eens een participatieproces voor op het gebied van stedelijke ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid of bezuinigingen voor. Welke ‘lokale kennis’ kan hiervoor geoogst worden, en hoe kunnen burgers participeren in het tot stand brengen van (effectief) beleid? Voor deze vragen kan je vanaf nu terecht bij... de facilitator.

Aan het slot van dit onderzoek keren we terug naar het democratisch cultuurmilieu en maken we een opnieuw een koppeling met de hoofdbegrippen van burgerparticipatie: democratie en burgerschap.

In het eerste deel van het onderzoek stond de een rolbeschrijving facilitator in smalle zin centraal. In dit tweede deel van het onderzoek staat de facilitator in brede zin centraal en verkennen we de institutionele positionering. Wat is de potentiële bijdrage van facilitators aan

het (interactieve) landschap tussen overheid en burger? En wat betekent dit voor verdere professionalisering van facilitators?

Om deze vragen te beantwoorden kijken we eerst naar hoe de huidige publieke participatie professionals zichzelf ontwikkelen. Vervolgens koppelen we deze ontwikkeling aan de (mogelijke) institutionele rollen van de facilitator. Op deze manier ontstaat een beeld van de facilitator in brede zin - als een onafhankelijke speler in de relatie overheid-burger.

4.2. Over professionalisering van facilitators...

Van Hout: “Facilitators zijn [als beroepsgroep] generalisten en hun ontwikkeling kenmerkt zich eerder door verdere generalisering dan door specialisatie.”

Van Hout: “In de organisaties [van deelnemers in participatietrajecten] moet ruimte zijn om te leren en de rol van de facilitator is daaraan verbonden.”

De procesvaardigheden van de facilitator zijn in principe in verschillende generaties burgerparticipatie in te zetten. Het gezag van de facilitator staat hierbij dus grotendeels los van inhoudelijke expertise, maar met name voor de institutionele positionering zijn evaluatieve vaardigheden nodig.

4.3. Over een kwaliteitssysteem voor facilitation/facilitators...

Hofman: “Een kwaliteitssysteem is zeer goed denkbaar, zolang het maar geen beoordelingsinstrument wordt. Dit zet de markt op slot en werkt negatieve competitie tussen facilitators in de hand. Wat je juist wilt, is dat ook de *kwaliteitscriteria* zelf verder ontwikkeld kunnen worden. Het doel van een kwaliteitssysteem voor facilitators moet verdere ontwikkeling van de beroepsgroep zijn.”

Hofman: “Hiervoor moeten facilitators bereid zijn ‘open kaart’ te spelen. Dit is problematisch. Geen enkel bureau of organisatie zal namelijk graag toegeven dat ze nog in een leerproces zitten.”

Hoe kunnen we met inachtneming van dergelijke marktmechanismes toch een ontwikkelingstraject voor facilitators visualiseren, waarin de bijdrage van de facilitator (in brede zin) aan de relaties en processen tussen overheid en burgers centraal staat? Door juist de koppeling te maken met begrippen als burgerschap en democratie en mogelijke institutionele rollen van facilitators (bijvoorbeeld gericht op het bevorderen van transparantie).

Een van de conclusies naar aanleiding van de interviews in dit onderzoek is dat er in de praktijk van burgerparticipatieprocessen juist behoefte is aan *monitoring in positieve zin*.

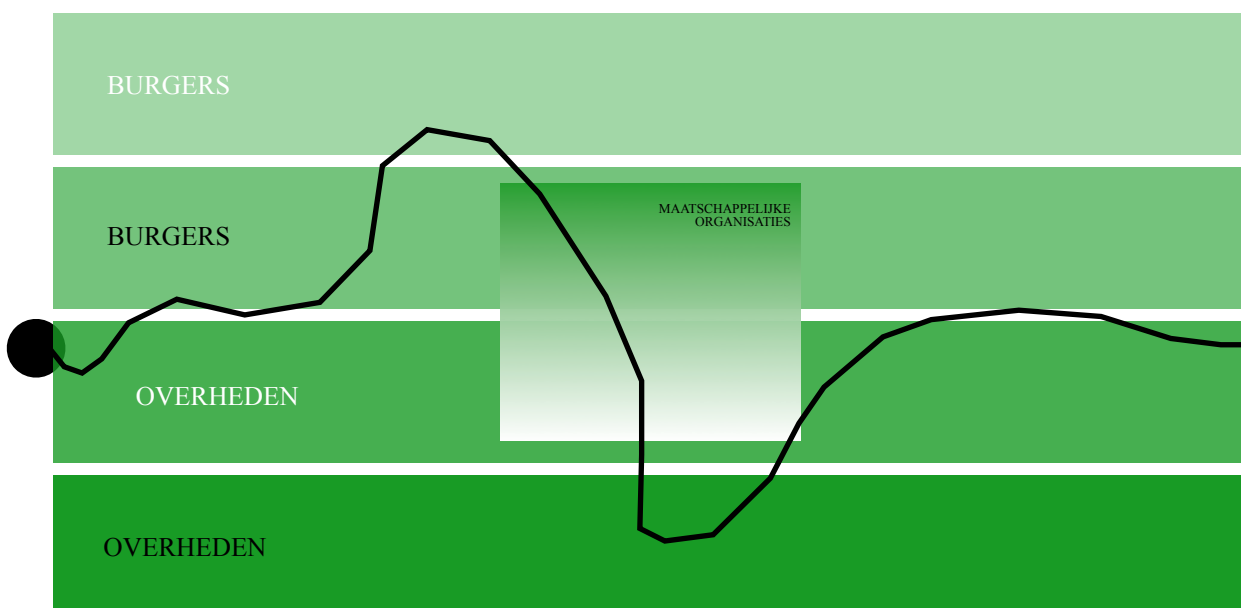
Hofman noemt een begrip als “de participatieman” als een voorbeeld van een toekomstig geïstitutionaliseerde facilitator. Deze facilitator is een soort omgekeerde ombudsman, die niet aan het eind maar juist aan het begin van een besluitvormingstraject interventies pleegt. Het werk van de facilitator is gericht op *conflictpreventie* en procesontwerp. Overheden en burgers kunnen *beide* een beroep doen op deze facilitator voor begeleiding in participatieprocessen. Deze “participatieman” kan als orgaan aan een bestaande institutie of beleidsonderwerp gekoppeld worden.

De facilitator ‘oogst’ de resultaten van participatieprocessen en kan daarom een belangrijke, bijna vertegenwoordigende rol spelen in inspraaktrajecten en andere participatie-experimenten zoals we die bijvoorbeeld tegenkomen in de Proeftuinen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Let op: De facilitator houdt zich niet alleen bezig met het uitvoeren en evalueren van interventies, maar ook met de institutionele (en sociale) *werkelijkheid* van participatieprocessen. Denk aan de zogeheten *selection bias* in inspraak-experimenten: Er wordt meestal met ‘gemotiveerde’ gemeentes gewerkt en bepaalde groepen burgers zijn ondervertegenwoordigd. Dit is in het kader van de kwaliteit relevant, omdat het bereiken en betrekken van nieuwe gemeentes en groepen meestal juist onderdeel van een participatietraject zullen zijn.

De facilitator vervult daarom tevens een mobiliserende en organiserende functie. Als procesbegeleider in brede zin kan de facilitator de rol van *mobiliserende monitor* spelen. En juist door goede en slechte voorbeelden van (gefaciliteerde) burgerparticipatie en inspraak te geven, kan de facilitator zijn eigen institutionele rol verder uitwerken.

Mobiliteit van de facilitator:



4.4. Over een facilitation-platform...

Verhoeven: “Niet iedereen kan [de rol van facilitator spelen] en dat roept vragen op over kwaliteit van interventies. Hierbij is belangrijk dat er nieuwe spelers moeten kunnen worden toegelaten. Je kunt bijvoorbeeld een *pool* creëren op grond van resultaten uit evaluaties door overheden en burgers [van het optreden van facilitators]. Zo’n *pool* of platform functioneert dan als een kennisinstituut dat de ontwikkeling van facilitation in kaart brengt en eventueel leergangen [voor facilitators, overheden en burgers] biedt.”

Verhoeven: “In dit facilitation-instituut kan bijvoorbeeld supervisie en intervisie door en tussen collega-facilitators plaatsvinden. In dit instituut staan ‘professionaliteit’ en ‘leerprocessen van facilitators’ centraal en wordt er gewerkt aan een *body of knowledge*.”

Om dit opgebouwde ‘lichaam aan kennis’ in leven te houden en te voorkomen dat iedere *best practice* op het gebied van facilitation verdwijnt in een voor burgers en overheden moeilijk te hanteren database, moeten we hier echt het perspectief van de facilitator *in brede zin* innemen - de kennis, ervaring en diensten van facilitators moeten juist toegankelijk worden gemaakt voor overheden en burgers. Een platform voor facilitation (hoe algemeen of sector-specifiek dan ook) richt zich op de (toekomstige) institutionele rollen die facilitators kunnen vervullen.

Verhoeven wijst ook op ontwikkelingen op het gebied van e-participatie en de mogelijkheden die Web 2.0-toepassingen bieden voor het opzetten van (virtuele) participatiesystemen en processen. Met moderne communicatiemiddelen zoals het internet tot zijn/haar beschikking, krijgt de rol van de facilitator een extra, eigentijdse dimensie en worden nieuwe vormen van interactie tussen overheid en burger ineens zeer goed denkbaar.

In algemene zin brengt een facilitation-platform (nieuwe) praktijken van burgerparticipatie in kaart en vervult het de rol van de facilitator in brede zin – het instituut of orgaan wordt een institutionele speler die co-productie van overheden en burgers toegankelijk, transparant en effectiever maakt.

4.5. Vergelijkbare platformen en beroepsgroepen (lijst)

We kunnen nu naar vergelijkbare disciplines en beroepsgroepen en hun professionalisering kijken om uitgangspunten te formuleren voor professionalisering van facilitators. Hieronder volgen voorbeelden van facilitation-organisaties, een korte beschrijving van hun functies en de relevantie voor het onderzoek.

Het Nederlands Mediation Instituut (NMI)

Met betrekking tot de kwaliteit van het optreden van facilitators kunnen twee verschillende kwaliteitssystemen worden onderscheiden: certificatie en *peer-review*. Met het NMI heeft de

beroepsgroep mediators een certificatiesysteem gecreëerd op basis van een opleidingseis, kennistoets, intervisie tussen collega-mediators, een verplicht aantal mediations per jaar, verplichte PE-educatie en een klacht- en tucht-regeling.

International Mediation Institute (IMI)

Het IMI, waarvan het NMI een van de mede-oprichters is, voegt aan dit certificatiesysteem een pad toe: certificatie op grond van *peer-review*. Het is mogelijk om IMI-*certified* mediator te worden door een *peer-review portfolio* op te bouwen, waarin vaardigheden en expertises worden beoordeeld door *peer-reviewers*. Deze *peer-reviewers* zijn collega's met aantoonbare ervaringsdeskundigheid en zij spelen een redigerende rol in het verzamelen van evaluaties van de cliënten van de betreffende mediator. *Peer-reviewers* zijn (in het IMI-protocol voor *peer-review*) geen beoordelaars, maar zij waarborgen de authenticiteit en kwaliteit van beoordelingen door gebruikers.

We kunnen zowel het idee van *peer-review* als dat van *gebruikers-reviews* gebruiken in de professionalisering van facilitators en de uitwerking van facilitation als bouwsteen van fundamenteel participatiebeleid.

Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)

Het IPP informeert als instituut burgers over democratische besluitvorming en 'stelt hen in staat daaraan zelf actief deel te nemen'. Het IPP richt haar aandacht vooral op verkiezingen, de Europese Unie en de lokale politiek. Daarbij let het IPP extra op de deelname van vrouwen, jongeren en alloctonen: groepen die in de politiek ondervertegenwoordigd zijn. Het IPP werkt samen met docenten, ambtenaren bij gemeenten en andere intermediairs.

Het IPP verspreidt informatie via websites, brochures en andere publicaties. Een belangrijk instrument dat het IPP heeft 'ontworpen' is de *Stemwijzer*, een digitale enquête waarmee burgers hun politieke profiel kunnen bepalen en een stemadvies krijgen. Daarnaast geeft het IPP advies aan gemeenten, maakt lesmateriaal en organiseert 'politieke excursies' voor scholen, geeft cursussen en trainingen en organiseert debatten. Ook heeft het IPP een Participatiewijzer gemaakt.

De Participatiewijzer (van het IPP)

De IPP-Participatiewijzer is in de eerste plaats gemaakt voor (en door) medewerkers van gemeenten; ook voor alle andere overheden en organisaties die burgers willen betrekken bij beleid is deze site behulpzaam. Hier vind je een *checklist* om vast te stellen of burgerparticipatie in jouw situatie zinvol is. De *Participatiewijzer* is de kern van deze site.

Aan de hand van een aantal criteria krijg je een ‘participatieadvies’, een overzicht van geschikte werkvormen en met voorbeelden ter inspiratie.

We kunnen het idee van een *selectie-instrument* overnemen en overheden en burgers een digitaal instrument aanreiken voor de selectie en rolbepaling van een facilitator of team facilitators.

Het Centrum voor Publiek en Politiek (CPP)

Het CPP (een soort facilitation-provider) wil bevorderen dat publieksparticipatie een vanzelfsprekend onderdeel is van elk besluitvormingsproces over ruimtelijk-economische plannen van de rijksoverheid. ‘Uw en ons doel moet zijn dat overheidsplannen gevoed zijn door het publiek, dat bestuurders bij het nemen van hun eindbeslissing een optimale afweging maken, en dat het publiek zich tijdens het besluitvormingsproces serieus genomen voelt.’

Het CPP adviseert over een passende inrichting van publieksparticipatie. “[De] aanpak die u kiest, moet passen bij het vraagstuk en de fase waarin het besluitvormingsproces zich bevindt. De verschillende participatiemomenten over hetzelfde project moeten helder met elkaar zijn verbonden. Ook ondersteunen wij u bij de daadwerkelijke uitvoering, en bij de verantwoording achteraf. Onze professionele bemoeienis concentreert zich altijd op het proces van de publieksparticipatie. Na afloop evalueren we elk project en trekken we lessen voor volgende projecten. Op basis van onze kennis en ervaringen ontwikkelen we handvatten die we bij onze advisering gebruiken.’

Het CPP werkt voor opdrachtgevers bij V&W, VROM en LNV. ‘Projecten op deze beleidsterreinen hebben vaak een grote impact op de omgeving, en dus op de belangen van omwonenden, gebruikers en organisaties. Het CPP is nauw betrokken bij de uitvoering van de *Sneller en Beter*-aanpak. De kennis van het CPP is beschikbaar voor andere departementen en andere overheden. Het Opdrachtgevend Beraad waarborgt dat het CPP voorziet in een behoefte van de departementen en denkt mee over de ontwikkeling van het CPP.’

Het CPP is een goed voorbeeld van een *geïstitutionaliseerde* facilitation-provider.

Huis voor Democratie en Rechtsstaat

Het kabinet wil samen met de Eerste en Tweede Kamer en de Gemeente Den Haag een Huis voor Democratie en Rechtsstaat realiseren. Het Huis wordt een ‘eigentijds interactief doe-centrum’, dat als doel heeft de burgerschapscompetenties en de daadwerkelijke politieke en maatschappelijke participatie te vergroten. Daarnaast draagt het bij aan de vergroting van kennis over de kernwaarden en fundamenten van onze democratische rechtsstaat en de werking van haar instituties.

Het Huis richt zich op verschillende doelgroepen - niet alleen op professionals zoals ambtenaren, politiefunctionarissen, maar ook op leden van politieke organisaties, het algemeen publiek, toeristen, studenten, scholieren en 'inburgeraars'; programma's en activiteiten zijn op deze verschillende doelgroepen toegespitst.

Het plan voor het Huis omvat een gebouw op een locatie in de directe omgeving van het Binnenhof in Den Haag. Hierin vinden simulaties, ontmoetingen, exposities, debatten, cursussen en andere activiteiten plaats.

Met het organiseren van debatten streeft het Huis naar bevordering van communicatie tussen beleidsmakers, volksvertegenwoordigers, wetenschappers en het publiek - over onderwerpen gerelateerd aan verkiezingen, het functioneren van de politieke instellingen, grondrechten, enz. Het opleidingscentrum in het Huis verzorgt voor verschillende doelgroepen een specifiek aanbod van trainingen en cursussen, in aanvulling op bestaand aanbod van derden.

Om de activiteiten van het Huis te ontwikkelen en uit te testen wordt vanaf dit schooljaar met programma's proefgedraaid. Eén van deze programma's is 'De Haagse Tribune', waaraan dit jaar al 25.000 scholieren deelnemen vanuit een tijdelijke locatie tegenover het Binnenhof.

De huidige taken en functies van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof (SBB) gaan binnenkort in dit Huis op. Het Huis wordt daarmee een voorbeeld van een platform waar participatie echt als een leerproces wordt beschouwd. De nadruk ligt op empowerment, training en stimulering van burgerparticipatie. Dit is een voorbeeld van een *facilitator-als-systeem* gericht op politieke (in tegenstelling tot lokale en regionale) participatie.

Het Huis voor Democratie en Rechtsstaat dient in 2013 gereed te zijn. In de jaren 2009-2012 wordt proefgedraaid met verschillende werkvormen voor verschillende doelgroepen (proeftuinen).

LPB – Netwerk voor wijkgericht werken

Het LPB is een netwerkorganisatie van en voor ambtenaren die werkzaam zijn in de wijkaanpak en/of wijkgericht werken: regisseurs, pioniers, intermediairs, bruggenbouwers, voorlopers - wijkambtenaren die op zoek gaan naar de grenzen van hun vakgebied. Belangrijkste doelstelling van het LPB is het samenbrengen van vakgenoten en het uitwisselen van kennis en ervaring met wijkgericht werken.

Het LPB richt zich daarbij op drie domeinen:

1. wijkgericht werken als methode
2. competenties van de wijkambtenaar
3. inzicht in wijk- en buurtvraagstukken

Het LPB is een onafhankelijke en niet-commerciële organisatie. Sinds de oprichting in 1994 is het LPB uitgegroeid tot een platform waarbij meer dan 100 gemeenten zijn aangesloten - van Groningen tot Weert en van Amsterdam tot Apeldoorn. Grote en kleine gemeenten, gemeenten met meer dan 10 jaar ervaring en gemeenten die net met wijkgericht werken beginnen.

Elk najaar organiseert LPB in samenwerking met zijn leden een congres, de Locatiedagen. Op deze tweedaagse bijeenkomsten laten gemeenten zien hoe zij samen met bewoners werken aan de leefbaarheid in de wijken - met inleidingen over actuele thema's, discussies, workshops en wijkbezoeken. De Locatiedagen zijn dé gelegenheid om kennis te maken met vakgenoten, met elkaar van gedachten te wisselen en elkaar te inspireren.

Tijdens de Locatiedagen wordt jaarlijks de LPB-award uitgereikt voor het meest inspirerende participatieproject. Iedere gemeente die trots is op wat samen met bewoners tot stand wordt gebracht, kan een project indienen. Een jury van collega's uit het hele land velst het eindoordeel.

Het LPB is relevant omdat het platform laat zien hoe op een *bottom-up* manier aan professionalisering en kwaliteitsverbetering kan worden gewerkt.

LPB Leertraject

LPB werkt aan een leertraject voor wijkgericht werken. Op de nieuwe website, die in 2010 online gaat, vind je meer informatie over dit traject. Het traject zal onder andere bestaan uit collegiale consultatie en training. Door het uitwisselen van ervaringen kan het wijkgericht werken in deelnemende gemeenten worden versterkt. In 2005 waren er al zes gemeenten die samen zo'n traject ingingen: Amersfoort, Apeldoorn, Delft, Leusden, Zaanstad en Zoetermeer. In een onderzoek zijn deze gemeenten toen met elkaar vergeleken.

Gemeentemediation.nl

‘Steeds meer gemeenten ontdekken mediation als manier om conflictsituaties op te lossen. Waar een gemeente al snel en welhaast automatisch overgaat tot vastgestelde en juridische procedures voor bezwaar, beroep en klachten, is mediation een mogelijkheid die veel winst kan opleveren in tijd, energie en geld.’

De toepassing van mediation is echter nog allerm minst gemeengoed. Daarom hebben Gemeentemediation en SGBO een onderzoek opgezet: ‘De stand van mediation in gemeenten’. Het doel van dit onderzoek is een antwoord te vinden op de vraag hoe gemeenten nu eigenlijk zelf ten opzichte van mediation staan; wat ze stimuleert en wat ze ervan weerhoudt om mediation toe te passen.

Resultaat van het onderzoek, waaraan 178 gemeenten (dat is 40%) hebben deelgenomen, is dat mediation nog niet op ruime schaal wordt toegepast. Enkele gemeenten hebben wat meer ervaring opgedaan. In bijna alle gemeenten wordt de burger gewezen op de mogelijkheid een bezwaarschrift of een klacht in te dienen. In driekwart van de gemeenten wordt daarnaast in informele sfeer bemiddeld.

In een kwart van de gemeenten wordt al wel aan mediation gedaan. In bijna de helft van de andere gemeenten is behoefte aan uitbreiding van het huidige instrumentarium met mediation. Bij juridische geschillen en vooral bij klachtenbehandeling vinden de gemeenten mediation een goed alternatief.

Over beleidsmediation (inzet van mediation om als gemeente tot samenwerking met andere partijen te komen) is nog weinig bekend. Uit het onderzoek blijkt een grote behoefte aan meer informatie, een kenniscentrum en netwerk, waaraan vele van de respondenten ook een verdiepende bijdrage willen leveren. Van de VNG vraagt men een diversiteit aan taken, waaronder invulling van de algemeen informerende taak.

In ieder geval roept dit de vraag op of deze gemeente-mediators in de categorie publieke participatie professionals vallen. Wat is precies de relatie tussen facilitation in een participatieproces en *conflicthantering* na besluitvorming (maar tussen dezelfde deelnemers)?

Involve UK

‘Involve are public participation specialists; bringing institutions, communities and citizens together to accelerate innovation, understanding discussion and change. Involve makes a practical difference by delivering the highest quality public participation processes possible as well as undertaking rigorous research and policy analysis into what works.’

‘It is a not for profit organisation that receives funding from the Joseph Rowntree Charitable Trust and the Esmée Fairbairn Foundation. Involve is newly registered as a charity.’

‘Involve has transformed how leading public bodies and companies engage, including: Shell International, the OECD, Ministry of Justice, Communities and Local Government, the European Commission, the States of Jersey, the Sustainable Development Commission, the BBC, the NHS Centre for Involvement, the Cabinet Office and numerous Local Authorities.’

Internationaal voorbeeld van facilitation-provider uit Engeland.

European Citizen's Consultation (ECC09)

‘ECC09 is a project which aims to inject citizen voices directly into the European policy making process. In the run-up to the 2009 Euro-elections, the ECC09 will give citizens the opportunity to join the debate over how to respond to the current economic and financial crisis by providing a platform for a dialogue on the future of Europe.’

Facilitation-als-systeem.

International Association of Facilitators (Benelux) (IAFb)

Het IAFb heft als missie het promoten, ondersteunen en bevorderen van de kunst en uitvoering van professionele facilitation; zij doet dit ondermeer door het uitwisselen van methoden, werkwijzen, persoonlijke groei, praktische ondersteuning, collegiale netwerken en support services.

Zeer relevant en zelfs *gezaghebbend* peer-to-peer netwerk.

Logeion en de Themagroep Interactief Beleid (IAB)

Logeion is een vereniging en (kennis)platform voor communicatie-adviseurs. De themagroep IAB is in 2001 ontstaan uit een eerdere werkgroep IAB van de VVO (Vereniging voor Overheidscommunicatie) met het doel ‘spelregels te ontwikkelen voor gebruik van IAB in communicatietrajecten [*sic*]’.

‘De themagroep IAB heeft een soort van netwerkstructuur: met een coördinatiegroep, een sitegroep, een schrijversgroep en mensen die workshops organiseren. Uitgangspunt is “halen en brengen” combineren en dat iedereen actief kan zijn; je kan korte tijd iets concreets doen - zoals een case beschrijven of langer bezig zijn met de ontwikkeling van de inhoud van de site, of zo nu en dan een workshop organiseren. De themagroep heeft als belangrijkste doel kennisvermeerdering over IAB.’

‘In dit kader is een afwegingsschema IAB ontwikkeld, dat een bewuste keuze voor wél of géén interactieve aanpak vergemakkelijkt en de mogelijke mate van interactie inzichtelijk maakt. Dit hulpmiddel vind je ook op deze site.’

‘Ieder jaar organiseert de themagroep IAB naast een netwerkdag drie of vier workshopbijeenkomsten. De deelnemers leren daarin van elkaars ervaringen en nemen kennis van de laatste ontwikkelingen over interactief beleid.’

‘De inhoud van de site is gericht op het delen van kennis en ervaring. Er zijn verschillende rubrieken: Actueel (agenda en nieuws), Theorie (definities en literatuur), Praktijk (checklists,

stappenplannen, praktijkvoorbeelden) en Links (andere relevante sites over participatie en interactief beleid. De site wordt gehost door het Bureau voor Overheidscommunicatie.’

Interessant voorbeeld van een vereniging met een kennisplatform op het onderwerp van interactief beleid.

Interactief 2.0 (I 2.0) van Partners & Pröpper

‘Met het initiatief I 2.0 wil Partners & Pröpper samen met de doelgroep (rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, woningcorporaties en bijvoorbeeld energiebedrijven, aannemers en projectontwikkelaars) bouwen aan procesregie én procesregisseurs voor beleid, programma’s en projecten.’

In het kort bestaat I 2.0 uit een platform voor professionals - voor professionele ontwikkeling, programma’s en projecten en een expertsysteem van, voor en door professionals. Het expertsysteem omvat in ieder geval: praktijkvoorbeelden (deze worden voor een belangrijk deel in het systeem opgenomen omdat gebruikers hun eigen proces invoeren), kennis uit onderzoek en evaluaties, en relevante vragen ter ondersteuning van goede oordeelsvorming door de professional.

Bestaande kennis rond procesvoering (inclusief burgerparticipatie) wordt gebundeld en gericht ontsloten op basis van wat gebruikers op dat moment nodig hebben – aansluitend bij hun vragen, de fase waarin hun proces zich bevindt én de precieze omstandigheden in hun proces (op basis van wat ze hierover zelf invoeren in het systeem).

*Zeer interessant voorbeeld van een *facilitation-provider/systeem/community*.*

Platform Beleidsbemiddeling

‘Een beleidsbemiddelaar is een onafhankelijke derde, ingehuurd voor het oplossen en zo mogelijk voorkomen van maatschappelijke problemen tussen maatschappelijke groepen, private partijen en overheden. Beleidsbemiddeling heeft naast de potentie om problemen op te lossen een schaduwzijde. Stelt een beleidsbemiddelaar zich echt onafhankelijk op? Hoe wordt omgegaan met zwakkere groepen? Doen de beleidsbemiddelaar en de partijen genoeg om een duurzame oplossing te vinden, of nemen zij genoegen met een snel akkoord?’

‘[De] site richt zich op een discussie onder beleidsbemiddelaars, opdrachtgevers en andere partijen over de manier waarop beleidsbemiddeling op een verantwoorde manier kan worden vormgegeven. Op deze manier hopen we bij te dragen aan een kritische reflectie en zelfregulering van beleidsbemiddeling als professionele aanpak voor maatschappelijke problemen. Naast dit openbaar gedeelte wordt de discussie ook op een besloten site gevoerd.’

‘Het Platform Beleidsbemiddeling organiseert een symposium. De twee doelen van dit symposium zijn: (1) Mensen die dagelijks moeten werken met maatschappelijke problemen bekend maken met beleidsbemiddeling: ambtenaren, politici, wijkagenten, vertegenwoordigers van belangengroepen, woningbouwcoöperaties, welzijnsinstellingen, enz. (2) Vanuit wetenschappelijke reflectie een kritische discussie over de kansen en beperkingen van deze benadering starten. (...) Voor welke maatschappelijke problemen is deze benadering geschikt? Is het een aanvulling op bestaande benaderingen zoals interactief bestuur? Hoe kunnen we zorgen dat er een collectief besluit komt zonder democratische legitimiteit en kwaliteit te kort te doen?’

Publieke participatie *professionals!*

Beleidsmediation

‘Beleidsmediation combineert de inzichten uit interactieve beleidsvorming, beleidsonderzoek, communicatie en mediation. Het vertaalt de ervaringen van deze vakgebieden naar een hanteerbare aanpak van complexe vraagstukken. De Beleidsmediator ondersteunt diverse groepen bij het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor bestaande of toekomstige controverses. De uitkomsten van het proces kunnen de vorm aannemen van beleidsplannen, regelgeving, convenanten, ontwerp-adviezen, etc.’

Beleidsmediation helpt bij het oplossen van controversiële vraagstukken. Wij kunnen u op verschillende manieren helpen. (1) Procesbemiddeling: Wij bemiddelen in complexe maatschappelijke vraagstukken door stakeholders op een gestructureerde manier te ondersteunen bij het onderhandelen over oplossingen. Zij werken toe naar o.a. beleidsplannen, convenanten of overeenkomsten. (2) Trainingen: Veel mensen die in het publieke domein werken komen in aanraking met controversiële vraagstukken. Zij vragen zich af welke strategie het meest effectief is om escalatie te voorkomen en tot werkbare oplossingen te komen. In onze trainingen gaan we aan de slag met praktijkcases en leren deelnemers om hun eigen strategie vorm te geven. (3) Faciliteren van bijeenkomsten: Een goed geleide bijeenkomst brengt het beste in de deelnemers naar boven.

Beleidsmediation structureert bijeenkomsten zodat de gezamenlijke doelen worden gehaald. Onze deskundige gespreksbegeleiders zorgen ervoor dat de groepsinteracties effectief zijn en bijdragen aan het gezamenlijke doel. (4) Workshops: Wij verzorgen thematische workshops van een dagdeel waarin we een deelaspect van Beleidsmediation onder de loep nemen. Bijvoorbeeld: de basis van communicatie met stakeholders, de dynamiek van macht in onderhandelingen, specialistische expertise en lokale kennis in besluitvorming en bouwen aan consensus.’

Voorbeeld van een *provider*.

Conclusies: Deze organisaties kunnen als voorbeelden dienen voor verschillende mogelijke professionaliseringstrajecten. Al deze facilitation-organisaties spelen incidenteel of structureel een belangrijke rol in de praktijk van burgerparticipatie. Hun dienstenpakketten bieden meestal verschillende vormen van facilitation: Denk aan adviestrajecten voor de integratie van participatienota's in collegeprogramma's, maar ook aan het organiseren van concrete ontmoetingen tussen burgers en overheden en burgers onderling. Waar men zich in het kader van het Huis van Democratie en Rechtsstaat vooral richt op het stimuleren van het democratisch cultuurmilieu, ligt bij de verschillende providers meer de nadruk op begeleiding van concrete trajecten. In de bijdrage van de facilitator komen deze werelden bijeen.

Andere voorbeelden van faciliterende organisaties zijn initiatievenmakelaars, welzijnsorganisaties (als ondersteunende partij in participatieprocessen) of samenwerkingsprojecten van gemeenten gericht op *best practices* zoals het LPB. We zien dat de facilitator opereert in een gebied waar men de *institutionele werkelijkheid* aan de *sociale werkelijkheid* wil verbinden (en andersom).

4.6. Facilitation als platform/systeem

Metro, een lokaal-regionaal overheidsorgaan in Portland, Oregon (VS), beheert de besluitvorming rond de *urban growth boundary*. Deze besluitvorming wordt gekenmerkt door een hoge mate van burgerparticipatie. Metro heeft een democratisch verkozen bestuur maar biedt ook een (virtuele) plek waar burgers informatie kunnen verzamelen ten einde te participeren in besluitvormingstrajecten. Er is een inspraak-platform gekoppeld aan een specifiek beleidsonderwerp.

Metro straalt maatschappelijke activiteit uit en behandelt vraagstukken op het gebied van *public participation* als leerprocessen die gericht zijn op de besluitvorming over de groeigrens van de stad Portland maar ook over en de betrokken sociale en bestuurlijke systemen.

--

Voordat we aanbevelingen doen voor professionalisering van facilitators, richten we ons in het laatste interview van dit onderzoek tot Igno Pröpper. Met hem plaatsen we facilitation en de facilitator in brede zin in de *sociaal-politiek-bestuurlijke context* van burgerparticipatie.

5. Procesvoering

Burgerparticipatie wordt regelmatig als 'ondemocratisch' gezien...

-Igno Pröpper

5.1. Igno Pröpper over professionalisering van procesvoering

In het laatste interview van dit onderzoek staat professionalisering centraal. Deze verkenning vindt plaats met de sociaal-politiek-bestuurlijke context van burgerparticipatie en inspraak in gedachte, inclusief de begrippen burgerschap en democratie.

Pröpper: “Facilitation gaat om het organiseren van een proces in een politiek-bestuurlijke context. 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.”

“Je moet burgerparticipatie zo organiseren dat het in het politiek-bestuurlijk proces navolging krijgt. Publieke participatie professionals zijn zogenaamde ‘frontline-professionals’ die zich op de grens van verschillende sociale systemen bevinden.”

“Hiervoor moet in een participatietraject een vertrouwensband gecreëerd worden. In facilitation draait het om niets minder dan het bieden van ‘realistische democratische ervaringen’.”

“Het doel van burgerparticipatie (en ook van de professionalisering van procesvoering) is om burgers (nog) dieper te laten doordringen in politiek-bestuurlijke besluitvorming. Hiervoor is vooral veelzijdigheid [van facilitators] nodig.”

“De rol van publieke participatie professionals richt zich daarom ook op de ‘emotionele component’ in participatieprocessen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het opstellen van participatienota’s, charters en [democratische] normen.”

Net als Verhoeven wijst Pröpper erop dat ‘input’ van burgers eerder op beleidsniveau ligt dan op het niveau van NIMBY-belangen. “Zelfs derde generatie burgerparticipatie is dikwijls ‘agenda-zettend’ en gericht op interactieve beleidsvorming. Driekwart van de burgerinitiatieven zijn wensenpakketten op beleidsniveau. Burgerparticipatie wordt om deze reden regelmatig als ‘ondemocratisch’ beschouwd.”

Pröpper: “Commitment (voor burgerparticipatie) zit vaak op het niveau van lippendiensten. Haal burgerparticipatie daarom uit de ‘klachtsfeer’. Burgers en ook overheden associëren inspraak namelijk met bezwaar(procedures). Bestuurders willen met een participatieproces eigenlijk bezwaarprocedures voorkomen. Burgers willen hun bezwaren uitspreken voordat er een besluit genomen wordt.”

“De wettelijk verplichte inspraak moet afgeschaft worden. Er is genoeg ‘gezond verstand’ om te weten wanneer inspraak wel/niet opportuun is. Bovendien werkt het verplichten van participatie [conflicten] in de hand.”

“Specialisering van facilitators is een goede zaak. In ieder geval zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de neiging tot ‘generalisatie’ van facilitators. Wij willen immers de procesbegeleiding professionaliseren, niet de procesbegeleiders.”

“Professionele procesbegeleiding besteedt in ieder geval aandacht aan: (1) Welke belangen er spelen en hoe? (2) Politiek-bestuurlijke verhoudingen en procesbelangen (3) Juridische beperkingen (4) Sociale systemen.”

“Een ander uniek maar belangrijk aspect van facilitation is dat er dikwijls een verschil bestaat tussen de formele opdrachtgever (bijvoorbeeld overheid) en de daadwerkelijke of ‘proces-opdrachtgever’ (bijvoorbeeld burgers).”

5.2. Democratie en burgerschap... en facilitation

Voor de plaatsbepaling van de facilitator in brede zin hebben we nu dus een *koppeling* gemaakt met de begrippen democratie en burgerschap. Dit doen we niet alleen om rekening te houden met de complexe politiek-bestuurlijke context waarbinnen facilitation plaatsvindt, maar ook om opnieuw de koppeling te maken met actieve participatie en inspraak van burgers.

In burgerparticipatie en inspraak staat een proces van co-productie tussen overheden en burgers centraal. Deze co-productie en gedeelde verantwoordelijkheid is te beschouwen als een belangrijk onderdeel van de *checks and balances* van een democratische cultuur. *Checks and balances* staat in het algemeen voor de scheiding der machten en concreet voor de onderlinge verdeling en verspreiding van verantwoordelijkheid ter controle van machtsuitoefening.

Zoals we hiervoor gezien hebben, is de rol van de facilitator gekoppeld aan institutionele besluitvorming én de sociale werkelijkheid, vergelijkbaar met de rol van een ombudsman. De facilitator in smalle zin treedt echter in de *beginfase* van een participatietraject op en richt zich op procesontwerp en in zekere zin op *conflictpreventie*. De facilitator in brede zin maakt van een participatietraject een *leerproces* en geeft antwoord op belangrijke beginvragen van burgerparticipatie: Hoe werkt besluit- en beleidsvorming? Wat is de rol van burgers in besluitvorming maar ook in uitvoering/handhaving?

De facilitator in brede zin vindt eventueel ook een institutionele rol in het toegankelijk en transparant maken van beleid- en besluitvorming en krijgt daarmee een vaste rol in de democratische cultuur.

5.3. Facilitation en onderzoek

Er zijn verschillende participatietrajecten te bedenken waar procesbegeleiding wordt gecombineerd met onderzoek. De facilitator speelt dan een rol in het integreren, uitvoeren en/of evalueren van kwalitatieve en/of kwantitatieve data. Deze data kunnen bijvoorbeeld gaan over de beoordeling van overheidsoptreden of juist het karakter hebben van lokale kennis. Het kan gaan om een vorm van beleidsuitvoering, actie-onderzoek, enquêtes, effectiviteitsmeting, monitoring, ‘sociale kaart 2.0’, inspraaktrajecten, enzovoort.

De combinatie met onderzoek is interessant omdat data een belangrijke rol spelen burgerparticipatie. De facilitator kan een rol spelen in de communicatie over bepaalde beleidsonderwerpen en het toegankelijk en transparant maken van de begrippen overheid, democratie en burgerschap. Een facilitator-als-systeem kan een data-visualisatie instrument zijn, waarmee burgers toegang kunnen krijgen tot hun sociale en institutionele werkelijk, oftewel, een online databank/community waar zij letterlijk het perspectief van de overheid op de maatschappij te zien krijgen, inclusief statistieken.

--

Voor de ontwikkeling van facilitation als fundamentele bouwsteen voor burgerparticipatie en professionalisering van procesbegeleiding worden op grond van dit onderzoek de volgende aanbevelingen gedaan:

5.4. Aanbevelingen

- (1) Ontwikkel een gemeenschappelijk facilitation-taal, waarmee niet alleen facilitators hun kennis en ervaringen mee kunnen delen, maar waar ook overheden en burgers informatie kunnen halen over de bijdrage van facilitators aan een participatieproces.
- (2) Nodig zoveel mogelijk betrokken sectoren en netwerken uit (zoals coöperaties, zorgcentra, scholen, bouwers, V&W, VWS, VROM, WWI en bewoners).
- (3) Volg themagroep IAB, IAFb en I 2.0. Stimuleer in ieder geval *bottom-up* professionalisering.
- (4) Creëer een selectie-instrument waarmee overheden en burgers het belang, de precieze rol en benodigde vaardigheden van een facilitator kunnen bepalen. Dit instrument geeft antwoord op de vragen: Waarom en hoe schakel ik een facilitator in? Wat moet hij/zij weten en kunnen?
- (5) De basis hiervoor kan worden gelegd in functieprofielen (op verschillende niveaus) en een competentielijst. NB: Het doel van BZK is niet om kwaliteitscriteria op te leggen maar juist om professionalisering en kwaliteitsverbetering te stimuleren.

- (6) Binnen of buiten een gezaghebbend netwerk: een leertraject, intervisie en supervisie organiseren.
- (7) Gebruikers-reviews (door overheden en burgers) van participatietrajecten waarin ook facilitators een rol hebben gespeeld – eventueel geanonimiseerd – publiceren en toegankelijk maken voor nieuwe gebruikers.
- (8) Facilitation-reviews (eventueel in combinatie met *peer-review*) – eventueel geanonimiseerd – publiceren en toegankelijk maken voor nieuwe gebruikers.
- (9) Maak bij de positionering van de facilitator de koppeling met democratie en burgerschap. Sommige facilitation-activiteiten kunnen als systeem aan een beleidsonderwerp worden gekoppeld. Haal burgerparticipatie en inspraak op die manier uit de sfeer van NIMBY-bezwaren. Benadruk de rol die facilitators kunnen spelen in het tot stand brengen van transparantie en effectiviteit van beleid en overheidsoptreden.
- (10) Maak gebruik van de monitor-functie van facilitators binnen participatietrajecten en maak de koppeling met onderzoek en de verzameling en verwerking van data. Facilitators kunnen een rol spelen in het onderzoeken en evalueren van de randvoorwaarden en effecten van participatieprocessen.
- (11) Facilitation-systemen of platformen op specifieke onderwerpen of beleidsterreinen kunnen de basis vormen voor nieuwe (structurele) participatietrajecten. Voorbeeld: Metro (VS).
- (12) Facilitators kunnen (institutioneel gezien) een rol spelen in het ‘oogsten van de resultaten van burgerparticipatie’ en de innovatie van participatietrajecten.
- (13) Combineer facilitation met (actie)onderzoek naar kwaliteit en effectiviteit van burgerparticipatie.



Bronnen

[Nederlands Mediation Instituut](#)
[International Mediation Institute](#)
[Decision Tree IMI](#)
[StemWijzer IPP](#)
[IPP-Participatiewijzer - De Participatiewijzer](#)
[Metro: Welcome to Metro](#)
[In actie met burgers! | In Actie met Burgers](#)
[International Association for Public Participation](#)
[Global Facilitators Network - Home](#)
[National Facilitator Data Base | NFDB.com |](#)
[Welcome to the IAF Methods Database! | IAF Methods Database](#)
[Logeion IAB - Wie zijn wij?](#)
[GemeenteMediation- Onderzoek SGBO](#)
[Platform HOHP » Welkom](#)
[Reviews from Epinions \(user reviews\)](#)
[MinVWS | Wet maatschappelijke ondersteuning \(Wmo\) voor burgers](#)
[Home - International Association of Facilitators](#)
[Facilitation-blog](#)
[Beleidsmediation](#)
[Technology of Participation \(ToP\) Facilitator Research](#)
[Beleidsbemiddeling](#)
[Digitale Pioniers voor iedereen](#)
[Burgerlink - Home](#)
[burgerlink - Landkaart eParticipatie in Nederland](#)
[eParticipatie](#)
[eParticipatieawards nominaties - eParticipatie](#)

Bijlage: Facilitation-wijzer (concept)

Kiezen de deelnemers voor:

- een individuele facilitator (eventueel op grond van expertise)
- meerdere facilitators die in teamverband werken
- een facilitation-provider
- een facilitation-bureau
- een facilitation-platform
- [laat dit open]

Om (ongeveer) welke generatie burgerparticipatie gaat het?

- eerste
- tweede
- derde

Welke rol moet de facilitator spelen?

- (algemeen) adviseur
- gesprekleider
- deeltrajectbegeleider
- procesbegeleider met afgebakende rol
- (deel)projectmanager
- coördinator
- bemiddelaar
- [weet ik niet]

Welke competenties/vaardigheden moet de facilitator hebben (en overdragen)?

- Interacties met deelnemers, communicatieve interventies, procesbegeleiding (transformatieve vaardigheden)
- procesontwerp, trajectbegeleiding, onderzoek en advies (evaluatieve vaardigheden)
- conflicthantering
- anders: [vul in]

In hoeverre zijn taal, cultuur en bepaalde persoonlijke eigenschappen relevant?

- [vul in of n.v.t.]

Vereiste beschikbaarheid facilitator(s):

- tijd
- locatie

Wie draagt zorg voor de administratie van de facilitation?

- [vul in of n.v.t.]

Vragen/opmerkingen:

- [vul in]