

Dit essay is geschreven in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het kader van het strategisch beleidsontwikkelproces *Noordzee2030*. Er is een tiental essays geschreven welke gebundeld in boekvorm uitgegeven zullen worden. Deze versie is nog een concept, en zal nog worden geredigeerd. De lezer wordt om die reden verzocht niet te refereren aan deze concept versie. Het doel van de serie essays in het Noordzee2030 proces is om richting te geven aan discussie tussen stakeholders over de beschreven thema's. De essays zijn overwegend probleemstellend geschreven. Een selectie van onderwerpen is gemaakt door het projectteam LNV in afstemming met deskundigen.

Stakeholder participatie in mariene beleidsprocessen

Marloes Kraan, Jan van Tatenhove, Esther Turnhout.

Synopsis

In dit essay gaan we terug naar de basis van stakeholder participatie en beschrijven we zeven aandachtspunten voor de opzet en evaluatie van stakeholder participatie in beleid. We kiezen hiervoor omdat stakeholder participatie aan de ene kant veelal 'gewoon' gevonden wordt, het hoort er bij, het moet gebeuren, terwijl aan de andere kant er niet veel aandacht besteed wordt aan hoe het op een zinvolle manier te doen. Processen worden gestart, proces begeleiders ingehuurd, echter zonder al te veel reflectie over wie worden wel of niet uitgenodigd, welke invloed willen we stakeholders geven en wat zijn de kaders? Processen lijken vaak een soort 'tick in the box' oefeningen; als er een proces is, is het al goed. Ook is er vaak sprake van onvoldoende verwachtingenmanagement; er wordt onvoldoende gecommuniceerd wat de deelnemers wel of niet van participatie mogen verwachten. Vaak staat het einddoel al vast, wat leidt tot teleurstelling, zowel bij de overheid als bij de stakeholders. Stakeholders voelen zich niet serieus genomen, en het doel van de overheid, meer draagvlak bij besluiten, wordt niet gehaald.

Geredeneerd vanuit het belang van zinvolle participatie gaat dit essay daarom terug naar de basis en bespreekt twee kernvragen: waarom betrek je stakeholders bij beleid?, en wat zijn de aandachtspunten bij het opzetten van participatietrajecten? De belangrijkste boodschap voor de overheid en het Noordzee 2030 traject is: reflecteer bewust en herhaaldelijk over het ingestoken stakeholder proces, evalueer hoe het gaat en leer actief van die evaluaties. Vervolgens is het zaak om die lessen te gebruiken bij volgende proces stappen en nieuwe trajecten. Hoewel er geen blauwdruk bestaat voor een goed traject omdat de context en omstandigheden steeds anders zijn en participatie onvermijdelijk tot onverwachte uitkomsten leidt, kan er wel geleerd worden van voorgaande trajecten.

Kern van dit essay is dan ook de bespreking van 7 aandachtspunten voor participatie, aan de hand van de 'best practices' zoals in 2008 beschreven door Marc Reed in een literatuur review (*Stakeholder participation for environmental management: a literature review*). We hebben dit aangevuld met inzichten uit recentere literatuur en met een aantal (verwijzingen naar) voorbeelden uit de praktijk. Dit essay is geen analyse van de samenwerking van beleidsmakers en stakeholders in het Noordzeebeleid, wel biedt het

daar de basis voor. Dit essay kan gebruikt worden voor een tussentijdse evaluatie van het al gecreëerde stakeholder proces behorend bij het recent gestarte traject 'Noordzee 2030'.

CONCEPT

Essay: Stakeholder participatie in mariene beleidsprocessen

Marloes Kraan, Jan van Tatenhove, Esther Turnhout.

In dit essay beschrijven we zeven aandachtspunten voor de opzet en evaluatie van stakeholder participatie in beleid. Dit essay is geen analyse van de samenwerking van beleidsmakers en stakeholders in het Noordzeebeleid, wel biedt het daar de basis voor. Ook kan dit essay gebruikt worden voor een tussentijdse evaluatie van het al gecreëerde stakeholder proces behorend bij het recent gestarte traject 'Noordzee 2030'. Kern van dit essay zijn de 'best practices' zoals in 2008 beschreven door Marc Reed in een literatuur review (*Stakeholder participation for environmental management: a literature review*).

Beschrijving van het thema

In dit deel zullen we kort uiteenzetten wat de context is van stakeholder participatie in het mariene domein. Daartoe zullen we eerst ingaan op de vraag wat is het mariene domein en hoe moeten we dat systeem begrijpen? Vervolgens beschrijven we waarom stakeholders participatie in beleid bestaat en wat er in de praktijk veelal gebeurt.

De Noordzee als complex sociaal-ecologisch systeem

De Noordzee is een complex sociaal-ecologisch systeem dat continu verandert onder invloed van natuurlijke en menselijke processen en activiteiten. Omdat de Noordzee een sociaal-ecologisch systeem is, dient in de besluitvorming rekening te worden gehouden met zowel natuurlijke als sociaal-economische aspecten. Dit lijkt misschien een open deur, maar in de praktijk is het onderzoek ten behoeve van het beheer van de Noordzee primair gericht op het ecologisch deel van het systeem en blijven de sociale dimensies van het systeem onderbelicht. Dit is problematisch gezien de nauwe samenhang tussen beide. Het is daarom beter om de Noordzee te zien als een complex sociaal-ecologisch systeem. Visserijonderzoek is een goed voorbeeld. Dit wordt veelal ingestoken vanuit de doelstelling om visbestanden goed te kunnen schatten. Echter, beleidsmaatregelen voor bescherming en beheer van die visbestanden hebben betrekking op het gedrag van vissers, zonder dat daar veel onderzoek naar wordt gedaan. Kortom er is multi- en interdisciplinaire kennis nodig, die niet alleen de ecologische, maar ook de maatschappelijke en politieke dynamiek inzichtelijk maakt. Het gaat dan om vragen als: wie zijn de betrokken actoren, hoe is het beheer ingericht, welke keuzes zijn gemaakt, wie heeft welke belangen, welke activiteiten vinden plaats, en wat zijn de maatschappelijke baten en kosten? Juist in processen waarbij stakeholders betrokken worden, is het zinvol ook onderzoek te doen naar de activiteiten van de stakeholders, de sociaal-economische consequenties van die activiteiten en voorgesteld beleid en naar hoe de processen passen bij bestaande structuren.

Waarom stakeholder participatie

Beleid is gericht op het oplossen van problemen en het mogelijk maken van kansen; de keuzes die gemaakt moeten worden zijn veelal echter complex of 'wicked': ze worden omgeven door onzekerheden, er zijn grote belangen in het spel, en er is sprake van urgentie. In dergelijke problemen hanteren actoren verschillende probleemdefinities (of

frames) die leiden tot verschillende ideeën over verantwoordelijkheden en mogelijke oplossingen en dat betekent dat eenduidige antwoorden en oplossingen niet mogelijk zijn (Rittel en Webber 1973). In deze context, zo betogen veel auteurs, vraagt de ontwikkeling van beleid om het 'collectieve oordeel' van stakeholders die betrokken worden in het proces. Naast deze meer normatieve uitspraak over het belang van participatie spelen ook pragmatische overwegingen met betrekking tot de effectiviteit van beleid. Stakeholder participatie, zo is de veronderstelling, verhoogt de kwaliteit van beleid en de aansluiting bij de praktijk omdat de ideeën en kennis van stakeholders meegenomen worden. Dit verhoogt ook de legitimiteit van beleid en de betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van stakeholders bij de uitvoering beleid. Daarnaast biedt het samen beleid maken met partijen met verschillende ideeën en belangen de mogelijkheid om vastzittende problemen op te lossen (Reed 2008, Rockmann et al 2015, Elands & Turnhout 2009, Edelenbos et al 2006).

In de praktijk...

In de praktijk ontstaan er echter toch vaak problemen; processen lopen vast of betrokkenen zijn uiteindelijk ontevreden met de uitkomsten. Een van de oorzaken hiervan is dat er een impliciete verwachting is dat iedereen hetzelfde verstaat onder 'effectief beleid', maar in feite is er een belangrijk verschil tussen 'het behalen van vooraf beoogde doelstellingen' en 'het bereiken van optimale acceptatieniveau 's' (Elands & Turnhout 2009, Edelenbos et al 2006).

Dit was ook de aanleiding voor de MARE beleidsdag 'Dilemma's van Stakeholder Participatie'¹, die in 2017 georganiseerd werd door de Universiteit Wageningen en de ministeries I&W (toen I&M) en LNV (toen EZ). Eén van de dilemma's die expliciet besproken werd, was:

'Unsatisfactory outcomes of stakeholder processes: What if stakeholders are asked to give advice to the government and do not reach agreement? And what criteria are used to appreciate one argument above another in a deadlock situation? What if a compromise between stakeholder groups is reached, but the compromise is very far off from the initial policy goals? What if one organises a stakeholder process, and takes a decision on the basis of outcomes, that is not really supported by stakeholders?'

Aarts zegt daarover: "Aan de ene kant nemen politici en beleidsmakers zelf het initiatief tot een interactief proces, aan de andere kant leeft bij diezelfde mensen de vrees dat in dergelijke processen de doelen, zoals vastgesteld in nationale en Europese beleidsplannen ter discussie zullen worden gesteld waarmee de kans bestaat dat ze niet worden gehaald (Aarts 2009:80)".

Deze discrepantie is fundamenteel problematisch en komt vaak voor. Heel vaak ligt het doel vast (x% wind op zee; een aanlandplicht) en worden stakeholders betrokken in het proces om dat doel te bereiken. Maar om samen te kunnen werken naar een doel toe, moet er wel een gedeelde visie zijn dat dat doel behaald moet worden. Hier wordt heel

¹ <http://www.marecentre.nl/policy-day/policy-day-2017/>

vaak overheen gestapt en dat leidt keer op keer tot problemen. Een participatie proces starten zonder dat gesproken kan worden over vastgestelde doelen wordt de participatie paradox genoemd (zie verder aandachtspunt 1).

Zeven aandachtspunten voor participatie

Een van de vraagstukken is 'hoeveel participatie is nodig en hoe richt je dit in'. Stakeholder participatie kan variëren tussen het informeren van stakeholders over het beleid(sproces) aan de ene kant en medeverantwoordelijkheid in het nemen van beslissingen (co-management) aan de andere kant (Arnstein 1969). Meer participatie is niet per sé beter, hoeveel nodig of gewenst is, hangt af van de context (Röckmann et al 2015). Reflectie op de mate van participatie is van groot belang omdat een 'slecht' stakeholder proces veel afbreuk kan doen aan het beleidsproces en kan leiden tot de paradoxale situatie waarin het conflict dat aan de basis stond voor het participatie proces juist wordt vergroot (Turnhout et al 2010). Kortom de genoemde problemen zijn complex, door de context afhankelijkheid en contingentie van participatie trajecten zijn er geen blauwdrukken beschikbaar 'hoe het moet'. In feite leidt participatie altijd tot onverwachte en onvoorspelbare uitkomsten en dat is juist ook de kracht. Niet voor niks benoemen Turnhout & Leroy (2004) de volgende belangrijke concepten: omkeerbaarheid, flexibiliteit, leervermogen, ambiguïteit, transparantie, reflectie en tragische keuzes.

Maar dat neemt niet weg dat er te leren valt van eerdere (positieve en negatieve) ervaringen. Op basis van een systematische analyse van '*post-participation disillusionment*' destilleren Reed et al (2008) zeven belangrijke aandachtspunten Deze aandachtspunten vormen niet een blauwdruk of garantie voor succes, maar kunnen wel bewust en expliciet (her)overwogen worden voorafgaand aan en tijdens een proces door bij te houden wat er gebeurt, ervaringen te delen, te reflecteren en bij te sturen.

7 aandachtspunten bij participatie...

1. Onderliggende waarden van participatie expliciet nalopen & timing
2. Wie doet wel mee en wie niet?
3. Heldere afspraken
4. Procesbegeleiding
5. Verwachtingenmanagement
6. Kennis
7. Institutionele inbedding

1. Onderliggende waarden van participatie expliciet nalopen

Het is cruciaal om de impliciete waarden die ten grondslag liggen aan participatie processen, expliciet te maken aan de start van en gedurende een traject. De kernvraag om dit boven water te halen is: willen we participatie en waarom? Juist omdat participatie een proces is, waarbij telkens veranderende omstandigheden vragen om flexibiliteit, zijn goed verankerde waarden belangrijk. Te denken valt aan: empowerment, gelijkwaardigheid, vertrouwen en leren. Participatie gaat om het samen nieuwe inzichten opdoen en / of het delen van macht; dus moet men nagaan of deelnemers beslissingen

echt kunnen beïnvloeden (of is de beslissing al genomen?) en hebben ze daar de capaciteit voor (tijd, geld, kennis), en staat men open voor nieuwe inzichten verkrijgen? Deze vragen worden veelal niet gesteld, waardoor goede participatie trajecten bij voorbaat al problemen opleveren. Om ervoor te zorgen dat alle participanten ook daadwerkelijk een inbreng hebben is het belangrijk om rekening te houden met de verschillen in kennis en andere skills van de participanten (Pellizoni 2001b). Beleidsmakers of andere professionals hebben vaak meer tijd en andere resources tot hun beschikking dan andere stakeholders zoals burgers of vissers. Als hier geen rekening mee wordt gehouden is er een risico dat mensen wel aan tafel zitten, maar geen daadwerkelijke inbreng kunnen hebben. Ook machtsverschillen tussen deelnemers kan betekenisvolle participatie in de weg staan. Door dit expliciet te benoemen en naar te handelen is de kans dat het traject als eerlijk en waardevol gezien wordt groter (Reed 2008). De timing van de participatie hangt hiermee samen, hoe eerder je mensen erbij betreft hoe beter. Hoe langer je wacht, hoe minder 'open' het traject is (Reed 2008). Zie Röckmann et al 2017 voor een beschrijving van de Doggerbankcase, waarbij het mandaat van stakeholders onduidelijk was en er geen empowerment van stakeholders was om een bijdrage te leveren aan het besluitvormingsproces; er was met name gebrek aan tijd en middelen.

2. Wie wel / wie niet

Participatie is onvermijdelijk selectief. En dat betekent dat de vraag wie je wel en niet betreft urgent is en expliciet beantwoord moet worden. In de praktijk gebeurt dit veelal niet, en is men vaak al tevreden als er voldoende interesse is voor een interactief proces (Edelenbos 2006). Het antwoord op deze vraag hangt af van de doelstelling van participatie. Participatie methoden die gericht zijn op het krijgen van inzicht in de diversiteit aan perspectieven zullen de participanten vooral op diversiteit selecteren terwijl participatie die is gericht op besluitvorming over concrete projecten ervoor moet zorgen dat alle belanghebbenden worden betrokken (Pellizoni 2001a; Van Asselt en Rijkens-Klomp 2002). Stakeholders bestaan niet zomaar, maar worden 'gemaakt' door de overheid doordat zij uitgenodigd worden. Het toewijzen van de rol van stakeholder is in feite zeer politiek, immers wie kan bepalen wat een 'belang' en wie een 'belanghebbende' is, en wie worden uitgesloten van participatie (Jensen en Sandström 2011).

3. Heldere afspraken

Veel problemen in de praktijk van participatie hebben te maken met impliciete verwachtingen over de uitkomsten van het proces en over de rol van participanten (Turnhout et al 2010). Participatie wordt vaak georganiseerd door beleidsmakers en vervolgens worden stakeholders uitgenodigd (Cornwall 2002). De initiatiefnemers hebben vaak een goed idee van de kaders waarbinnen participatie moet plaatsvinden en de aanwezige onderhandelingsruimte, maar dit is lang niet altijd bekend bij alle participanten. Dit kan tot conflicten en problemen leiden als voor participanten duidelijk wordt dat niet al hun inbreng wordt gewaardeerd of kan worden gebruikt omdat het niet binnen deze kaders valt. Als bijvoorbeeld een participatieproces wordt opgezet om de plaatsing van windparken te bespreken en het is niet mogelijk om het over de noodzaak

en wenselijkheid van de windparken te praten dan kan dat ervoor zorgen dat stakeholders afhaken. Dit heeft ook te maken met de impliciete verwachtingen die er zijn over rol en het gedrag van participanten. Vaak wordt van participanten verwacht dat ze hun perspectief en belang naar voren brengen, dat ze dus stakeholder zijn, maar wordt tegelijkertijd verwacht dat participanten de bestaande kaders van participatie accepteren, zich redelijk opstellen en bereid zijn tot compromissen. En deze set verwachtingen kan ervoor zorgen dat stakeholders stil blijven, of dat ze juist extra de hakken in het zand zetten (Turnhout et al. 2010). Het is dus van groot belang om transparant te zijn over deze verwachtingen.

Maar, alleen transparantie is niet genoeg. Deze risico's van participatie hebben alles te maken met de onvermijdelijke rol van macht. Op basis van ervaringen met participatie in ontwikkelingslanden spreken Cooke en Kothari (2001) over de tirannie van participatie. Hun punt is dat participatie vaak wordt voorgeschreven en gezien als wenselijk, maar dat in de praktijk participatie vaak leidt tot het vergroten van bestaande machtsverhoudingen omdat participanten zich gaan gedragen volgens bestaande verwachtingen van de initiatiefnemers, bijvoorbeeld als passieve ontvangers van ontwikkelingshulp of als uitvoerders van door anderen vastgestelde plannen, en volgens bestaande gender of andere rolpatronen. Met andere woorden, terwijl participatie vaak als doel heeft om besluitvormingsmacht te delen en participanten te empoweren, wordt juist het tegenovergestelde bereikt: de disciplineren van participanten om aan de verwachtingen van de initiatiefnemers te voldoen. Turnhout et al. (2010) beschrijven een case studie in de Drentsche Aa die deze punten illustreert.

4. Procesbegeleiding

Participatieve processen worden veelal door overheden geïnitieerd en begeleid door een procesmanager (ambtenaar of extern ingehuurd). Een procesmanager is verantwoordelijk voor het procesverloop, de inhoudelijke keuzes die moeten worden gemaakt en de selectie van legitieme oplossingen. De keuze voor een procesmanager wordt beïnvloed door het doel van het participatieve project, de belangentegenstellingen tussen de betrokken actoren en de architectuur van het project (Edelenbos et al., 2006). Wanneer sprake is van geringe belangentegenstellingen, het participatieve project gericht is op meningsvorming en het inventariseren van perspectieven en de architectuur van het project gericht is op het verzamelen van informatie voor beleid kan gekozen worden voor een ambtelijke, inhoudelijk betrokken procesmanager. Is er echter sprake is van grote belangentegenstellingen die tot conflicten kunnen leiden tijdens het proces of tijdens de uitvoering, het participatieve proces gericht is op besluitvorming waarbij conflicterende belangen gepacificeerd moeten worden en de architectuur van het project gericht is op het oplossen van vastgelopen beleidsproblemen of het creëren van draagvlak, dan is het van belang een neutrale en onafhankelijk procesmanager te kiezen. In deze gepolariseerde processen vervult de neutrale en onafhankelijke procesmanager de rol van scheidsrechter die partijen kan samenbrengen en discussies kan vlot trekken (Edelenbos et al 2006). Een voorbeeld is het MASPNOSE project (Preparatory action on Maritime Spatial Planning in the North Sea). Het doel van dit door de EU gefinancierde project was het faciliteren van grensoverschrijdende samenwerking tussen Europese landen. Twee grensoverschrijdende cases waren geselecteerd: de Doggerbank en de

Thornton bank (grens tussen Nederland en België). Beide case laten zien dat als de belangen tegenstellingen tussen sectoren (visserij, windparken, natuurbehoud) en landen groot zijn een neutrale procesmanager (in dit geval was dat een consortium van wetenschappers) het gesprek op gang kan brengen (Rockmann et al 2017). Let wel, we willen hiermee niet suggereren dat 'wetenschap' altijd een goede keuze is voor een neutrale procesmanager. In veel gevallen zijn wetenschappers zelf stakeholders.

5. Verwachtingenmanagement

Cruciaal voor participatie processen is het creëren van duidelijkheid over de inhoudelijke kaders. Is de inhoudelijke richting van het project onduidelijk dan vermindert dit de kans op inhoudelijke vernieuwing. Echter te strikt geformuleerde inhoudelijke kaders belemmeren ook de inhoudelijk vernieuwing en verschaffen sommige actoren een onevenredig sterke machtspositie. Het is van belang dat bij aanvang van participatieve processen het inhoudelijke speelveld duidelijk wordt gedefinieerd en afgebakend. Wat zijn bijvoorbeeld harde kaders (bestaand beleid, wetgeving) die niet onderhandelbaar zijn? Hiermee wordt procesmanagement van participatieve processen een vorm van "verwachtingenmanagement". Aan de deelnemers van deze processen moet op een eerlijke en realistische manier worden duidelijk gemaakt wat de inhoudelijke doelen en kaders zijn, wat er gedurende het proces van hen wordt verwacht, wat zij van de andere deelnemers kunnen verwachten en wat hun invloed is op de uiteindelijke besluitvorming. In essentie is verwachtingenmanagement het aan de betrokkenen vooraf duidelijk maken wat men van het proces kan verwachten, wie mee mogen doen en welke rol van de deelnemers wordt verwacht, welke middelen het projectmanagement aan de deelnemers ter beschikking stelt, wat voor soort uitkomsten deelnemers kunnen verwachten, wat de reikwijdte van die uitkomsten is, welke spelregels daarbij horen, wat er uiteindelijk met de uitkomsten wordt gedaan en meer algemeen het waarborgen van de democratische legitimiteit van het project (Edelenbos et al 2006, Van Tatenhove 2010).

6. Kennis

Aan kennis wordt vaak een belangrijke rol toegedicht voor participatieve beleidstrajecten. Veelal gaat het dan om 'best beschikbare kennis', waar kennis van gebruikers onderdeel van kan uitmaken (Stephenson et al 2017). In Noordzeebeheer gaat het vaak om 'wicked problems' in een socio-ecologisch systeem: er is dus kennis nodig vanuit meerdere disciplines en er zijn veel onzekerheden, grote belangen en er is veelal urgentie, bovendien bestaat er niet 1 juist antwoord en zijn er dus afwegingen vereist (Rittel en Webber 1973). Om effectief om te gaan met complexe problemen is een diversiteit aan wetenschappelijke en niet wetenschappelijke kennis nodig. Dit vereist een integrale wetenschappelijke aanpak, waar tussen disciplines (interdisciplinair) en over disciplines heen (transdisciplinair) wordt samengewerkt, alsook met alle relevante stakeholders. Hoe dat er precies uitziet, hangt af van de context (Röckmann et al 2015).

Ervaringen met transdisciplinaire processen waarin die verschillende vormen van kennis bij elkaar worden gebracht laten zien dat die veelal dezelfde risico's hebben als hiervoor besproken voor participatie in het algemeen (Turnhout et al 2013). Machtverschillen zorgen er bijvoorbeeld voor dat wetenschappelijke kennis vaak serieuzer wordt genomen

dan praktijkkennis en dit kan tot ontevredenheid leiden. Bestaande kennisinfrastructuren zorgen er ook voor dat niet alle kennis effectief kan worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat het niet in de bestaande modellen past.

Hoewel participatieve vormen van kennisproductie tot doel hebben om meer interactie te creëren tussen de productie en het gebruik van kennis en tussen verschillende vormen van wetenschappelijke en niet wetenschappelijke kennis, lukt dat in de praktijk vaak niet en valt men toch weer terug in de traditionele lineaire relatie waarin wetenschappers kennis leveren en andere stakeholders die kennis wel of niet gebruiken (Metze en Turnhout 2014; Tuinstra en Hajer 2014). Om dit te voorkomen moeten zowel experts als procesbegeleiders zich bezinnen op hun rol (Dankel et al 2016). Het aanstellen van een kennismakelaar of participatieve expert kan een oplossing bieden (Pielke 2007; Turnhout et al 2013; Turnhout 2017). Dergelijke rollen kunnen ervoor zorgen dat participatieve kennisproductie geloofwaardige, legitieme en relevante kennis opleveren (Cash et al 2003). Deze kennis is onvermijdelijk het resultaat van open discussie en in sommige gevallen ook onderhandeling over kennis, over belangen en over normen en waarden.

7. Institutionele inbedding

Participatieve processen vinden niet plaats in een maatschappelijk en politiek vacuüm, maar zijn altijd institutioneel ingebed. In het algemeen kunnen drie vormen van institutionele inbedding worden onderscheiden: ambtelijke, bestuurlijke, en politieke inbedding. De ambtelijk-bureaucratische inbedding verwijst naar de inbedding van het participatieve proces in het ambtelijke apparaat van overheidsorganisaties, zoals ministeries. Het gaat hierbij om de rol, de betrokkenheid en mate van commitment van ambtenaren aan de resultaten van het participatieve proces. De kwaliteit van ambtelijke inbedding komt tot uiting in de bereidheid van ambtenaren om tijdens en na het participatieve proces menskracht en middelen te investeren in een goed verloop en een goede uitwerking van de uitkomsten. Bestuurlijke inbedding betreft de verankering van de opzet en uitkomsten van participatieve processen in bestuurlijke besluiten. Het is van belang dat bestuurders bij aanvang van het proces hun betrokkenheid bekend maken en laten weten hoe men de resultaten laat meewegen in besluitvorming. De kwaliteit van bestuurlijke inbedding is hoger indien de bestuurder vooraf heeft aangegeven rekening te houden met de suggesties van de participanten in het te nemen besluit en middelen ter beschikking stelt voor de uitwerking van de resultaten. Tenslotte (representatieve) politieke inbedding. Deze vorm van inbedding betreft de afstemming van het participatieve proces op de politieke besluitvorming door de volksvertegenwoordiging (parlementen). Dit kan gebeuren door het vooraf formuleren van randvoorwaarden aan het proces door het parlement, of door het rekening houden met de uitkomsten van het participatieve proces in het politieke besluitvormingsproces ((Edelenbos et al 2006, Edelenbos et al 2009). Een voorbeeld van het belang van institutionele inbedding is het recente verbod van pulsvisserij door het Europese Parlement. Terwijl in Nederland de experimentele pulsvisserij ambtelijk, bestuurlijk en politiek was ingebed (overleg tussen sector, ambtenaren, politici, vergunningverleners en wetenschappers), maakte de uitspraak van het Europese parlement pijnlijk duidelijk dat er geen sprake was van

politieke inbedding op EU niveau, en slechts gedeeltelijke ambtelijke en bestuurlijke inbedding (Europese Commissie, Europese Raad van visserijministers) (Haasnoot et al 2016).

CONCEPT

Bronnen

- Aarts, M. 2009. Voorbij het draagvlak. In: *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. Elands, B. en E. Turnhout (Eds). WUR WOT studies.
- Arnstein, S. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35 (4): 216-224.
- Asselt, van, M. en N. Rijkens-Klomp. 2002. A look in the mirror: reflection on participation in Integrated Assessment from a methodological perspective. *Global Environmental Change* 12 (3): 107-180.
- Cash, D., Clark, W., Alcock, A., Dickson, N., Eckley, N., Guston, D. & Jäger, J. 2003. Knowledge systems for sustainable development. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100, 8086-8091.
- Cooke, B. and U. Kothari (Eds). 2001. *Participation: the new tyranny?* Zed Books, London, UK.
- Cornwall, A. 2002. Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS Working Paper 170*, Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok, & J. van Tatenhove. 2006. *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Edelenbos, J., P.J. Klok & J. van Tatenhove. 2009. The institutional embedding of interactive policy making. Insights from a comparative research based on 8 interactive projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration*. 39 (2), pp. 125-148
- Elands, B. & E. Turnhout (Eds). 2009. *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. WUR WOT studies.
- Haasnoot, T., M. Kraan & S. Bush. 2016. Fishing gear transitions: lessons from the Dutch flatfish pulse trawl. *ICES JMS* 73, 4: 1235-1243.
- Jensen, T. & J. Sandström. 2011. Stakeholder theory and globalization: The challenges of power and responsibility. *Organization Studies* 32(4):473-488.
- Metze, T. & E. Turnhout. 2014. Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over superwicked problems. *Bestuurskunde* 23 (2), 3-11.
- Pellizzoni, L. 2001a. Democracy and the governance of uncertainty: the case of agricultural gene technologies. *Journal of Hazardous Materials* 86: 205-222.
- Pellizzoni, L. 2001b. The myth of the best argument: power, deliberation and reason. *British Journal of Sociology* 52:59-86.
- Pielke, R. 2007. The honest broker making sense of science in policy and politics.
- Rabe, L. 2017. *Participation and Legitimacy. Actor involvement for nature conservation*. Thesis. Sodertorn University
- Reed 2008: Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*.
- Rittel, H. & M. Webber 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4:155-169.
- Röckmann, C. J. van Leeuwen, D. Goldsborough, M. Kraan, G. Piet. 2015. The interaction triangle as a tool for understanding stakeholder interactions in marine ecosystems based management. *Marine Policy* (52)155-162.
- Röckmann, C., M. Kraan, D. Goldsborough, L. van Hoof (2017) Stakeholder participation in marine management: the importance of transparency and rules for participation. In: Levin and Poe (Eds.) *Conservation for the Anthropocene Ocean. Interdisciplinary science in support of nature and people*. Academic Press.
- Stephenson, R., A. Benson, K. Brooks, A. Charles, P. Degnbol, C. Dichmont, M. Kraan, S. Pascoe, S. Paul, A. Rindorf, M. Wiber (2017). Practical steps toward integrating economic, social and institutional elements in fisheries policy and management. *ICES journal of marine science* 74, 7: 1981-1989.
- Turnhout, E. en P. Leroy. 2004. *Participeren in onzekerheid. Literatuuronderzoek naar het inzetten van participatie in wetenschappelijke beleidsadvisering*. RIVM rapport 550002008/2004.

- Turnhout, E. S. van Bommel & N. Aarts. 2010. How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society* 15(4):26.
- Turnhout, E., Stuiver, M., Klostermann, J., Harms, B. & Leeuwis, C., 2013. New roles of science in society: Different repertoires of knowledge brokering. *Science and Public Policy* 40, 354-365.
- Turnhout, E. 2017. Integere relaties: Wetenschappelijke integriteit en de verhouding tussen wetenschap en samenleving. *Beleid en Maatschappij*, 44 (1), 58-66.
- Tatenhove, van, J. 2006. Interactief beleid: een reflexief (beleids)experiment? In: J. Grin, M. Hajer, & W. Versteeg (Eds.), *Meervoudige democratie: ervaringen met vernieuwend bestuur Amsterdam*. Uitgeverij Aksant, pp. 161-173
- Tatenhove, van, J. 2010. De veranderende rol van ambtenaren in regionale projecten. In: M. Hajer, J. Grijzen en S. van 't Klooster (Eds.), *Sterke verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*. Design and Politics 3 010, p. 274 - 286.
- Tuinstra, W. & M. Hajer. 2014. Deliberatie over klimaatkennis: De publieke omgang van het PBL met IPCC-fouten en klimaatsceptici. *Bestuurskunde*, 23 (2), 38-45.

CONCEPT