



Whitepaper: samenwerking communicatie en participatie

Voor maatschappelijk gedragen besluitvorming

Waarom een whitepaper?

Participatie- en communicatieadviseurs ondervinden over en weer dat er onduidelijkheid is over de doelen en rollen tussen de vakgebieden communicatie en participatie. Soms worden de adviseurs van beide vakgebieden met verschillende opdrachten op pad gestuurd en rijden ze elkaar in de wielen. Soms is de één bezig met het profileren van de bestuurder en het project, terwijl de ander de meedenkkraft van het publiek wil benutten.

Deze whitepaper is bedoeld om de dialoog over samenwerking tussen adviseurs van beide vakgebieden te ondersteunen. Het Centrum Publieksparticipatie wil vanuit een inhoudelijke discussie het vakgebied participatie verder professionaliseren. Bovendien wil zij een zo optimale samenwerking in praktijk realiseren.

Op basis van nieuwe inzichten en andere ervaringen kan de inhoud van deze whitepaper nog wijzigen.

Hoe ontstond deze whitepaper?

Het Centrum Publieksparticipatie verzorgde verschillende workshops waarin adviseurs van de vakgebieden communicatie en participatie ervaringen uitwisselden over de samenwerking met elkaar. De adviseurs waren afkomstig vanuit ministeries (Infrastructuur en Milieu, Economisch Zaken Landbouw en Innovatie en Algemene Zaken) en externe bureaus, aangevuld met externe specialisten. Bovendien is een discussie gevoerd via de groep Burgerparticipatie | Rijk van LinkedIn over de stelling "Communicatieprofessionals moeten eerst een cursus participatie volgen voordat ze écht kunnen bijdragen aan een goed participatieproces".

Communicatie en participatie

Communicatie en publieksparticipatie zijn verschillende disciplines. Beide zijn nauw verbonden met het beleidsproces. Publieksparticipatie kan niet

zonder communicatie. Heldere communicatie over het project en het daarbij behorende participatieproces is nodig om:

- bekendheid over het project en de inhoud te genereren;
- juiste verwachtingen te scheppen;
- de doorwerking van de inbreng van publiek in de besluitvorming te verantwoorden.

Heldere en betrouwbare communicatie is één van de vijf uitgangspunten voor een succesvol participatieproces. Dat is de theorie. Maar het is ook in de praktijk bewezen: publieksparticipatie vraagt om een helder begrippenkader en adequate communicatie is essentieel. In theorie werkt communicatie van binnen naar buiten (meer gericht op het zenden). Participatie werkt van buiten naar binnen (meer gericht op het luisteren). In de praktijk komen we voorbeelden van geslaagde en minder geslaagde samenwerkingsvormen tussen de twee disciplines tegen. De samenwerking is minder geslaagd wanneer verwarring is omdat begrippen net iets anders worden gehanteerd, rollen en taken elkaar overlappen. Soms staan doelstellingen zelfs lijnrecht tegenover elkaar.

Participatie is een verzamelterm voor alle vormen van deelname van het publiek aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid. Participatie omvat zowel consultatie als toets (formele zienswijzenprocedure). Maar participatie is breder en kan bijvoorbeeld ook gaan over maatschappelijke initiatieven of gezamenlijke besluitvorming. 'Participatie' vervangt het begrip 'inspraak'.

Relatie tussen vakgebieden

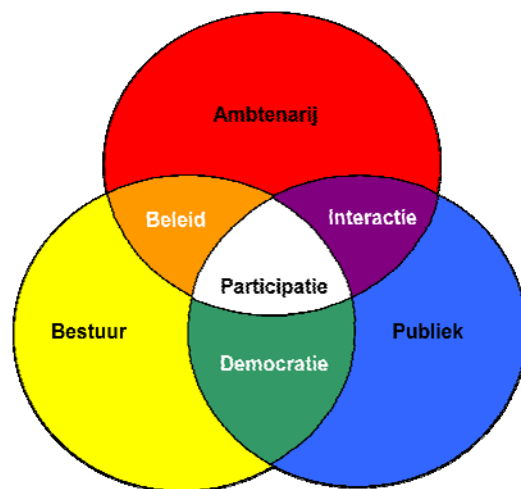
Beide werkvelden opereren in het hart van beleid. Dat de werkvelden communicatie en participatie dicht bij elkaar liggen, komt ook tot uiting in het communicatiekruispunt van Betteke van Ruler

(hoogleraar communicatiewetenschap).

Communicatieprofessionals zien participatie vaak als 'dialogisering', de communicatiestrategie om in gesprek te gaan met doelgroepen zonder te willen beïnvloeden. Terwijl participatie verder gaat dan alleen dialoog: het wil ook met behulp van de meedenkkraft van publiek tot een inhoudelijk beter besluit komen.

Het doel is:	Informatie bekendmaken	Doelgroep beïnvloeden
Alleen zenden	Informering	Overreding
Zenden en ontvangen	Dialogisering	Formering

Communicatiekruispunt, Van Ruler 1998.



Uitgangspunten publieksparticipatie, Centrum Publieksparticipatie 2008.

Thema's uit de workshops

Het Centrum Publieksparticipatie organiseerde een aantal bijeenkomsten met professionals en faciliteerde een discussie. Op basis hiervan kwamen de volgende kernthema's:

Opdrachtgever en –nemerschap

Wie is nu de daadwerkelijke opdrachtgever van het participatieproces? Is dit de omgevingsmanager, de projectleider of de bestuurder? Regelmatig lopen adviseurs vanuit beide disciplines tegen onduidelijkheid over de opdrachtgever aan. De verschillende opdrachtgevers hebben diverse drijfveren en verantwoordelijkheden. Hierdoor ontstaan verschillende beelden van de opdracht. Soms wordt de communicatieadviseur ingezet, terwijl de participatieadviseur aan zet zou moeten zijn. En vice versa. Daarnaast is de rol van omgevingsmanager relatief nieuw binnen Rijkswaterstaat. Communicatiemedewerkers zijn hiërarchisch geplaatst onder de omgevingsmanager. Hierdoor staan zij soms niet rechtstreeks in contact met de projectleider. Dit scheidt soms verwarring en kan ervoor zorgen dat de communicatieadviseurs niet direct strategisch communicatieadvies kan geven.

Timing

Beide disciplines worden vaak (te) laat betrokken bij het proces. De adviseurs springen op een rijdende trein waarbij weinig tijd is om een goed participatie- en communicatieproces te vervlechten. Dit leidt tot een ad-hoc inzet waarbij niet de maximale kwaliteit kan worden behaald. Daarnaast staat participatie vaak op de agenda, maar valt het er gemakkelijk vanaf wanneer het project onder (tijds)druk staat.

Externe versus interne adviseurs

Het gebeurt regelmatig dat externe adviseurs worden ingehuurd om de communicatie- en participatieactiviteiten te bedenken en uit te voeren. Soms is het zo dat deze adviseurs er op zijn gericht om hun klant zoveel mogelijk tevreden te stellen en proberen ook toekomstige opdrachten binnen te halen. De adviseurs die binnen het Rijk werken, richten zich meer op het waarborgen van de kwaliteit van het communicatie- en participatieproces. Deze adviseurs zorgen voor een continuïteit van de kennis binnen de overheid. Tot slot verschiene externe adviseurs gemakkelijker van rol, het ene moment kunnen zij communicatiemedewerker zijn en het volgende participatiespecialist.



Houding en belangen

Binnen het Rijk werken vele mensen met een verschillende achtergrond. Zo zijn er projectleiders met een technische achtergrond resultaatgericht en zitten sommige communicatie- en participatieadviseurs meer op het proces en de relatie (met publiek). Dit kan spanning geven in de planning van projecten omdat projectleiders denken dat participatie meer tijd kost, terwijl het uiteindelijk tijdswinst gaat opleveren. Een participatieproces kan echter parallel geschakeld worden aan het hoofdproces, maar hier moet een projectleider wel voor open staan.

Bestuurders

Vaak zijn bij een project verschillende bestuurders betrokken: op lokaal, regionaal en landelijk niveau. De bestuurder is de opdrachtgever van het participatieproces. Vanuit het communicatie- en participatieproces is het politieke proces ongrijpbaar. Soms neemt een bestuurder beslissingen die aan publiek moeilijk uit te leggen zijn of worden afspraken niet nagekomen. Daarnaast kan de relatie met publiek verstoord worden door het verloop van bestuurders (en ambtenaren): publiek zit er meestal langer. De profileringsdrang van sommige bestuurders en/of de druk om snel beslissingen te moeten nemen staat soms in schril contrast met het zorgvuldige communicatie- en participatieproces.

Projectleider

De realisatie van een project staat vaak boven kwaliteit van het proces ("winnen is belangrijker dan mooi voetballen"). Participatie vindt men van ondergeschikt belang ("oponthoud"). De profilering van de projectleider zelf kan een rol spelen: participatie wordt hier vaak niet gezien als een mogelijkheid daartoe.

Modewoord

Publieksparticipatie is een 'modewoord'. Sommige projectleiders zeggen dat ze aan participatie doen, maar wanneer je doorvraagt dan blijkt dat niet altijd zo te zijn en is er slechts sprake van het publiek informeren (zenden, zonder te luisteren).

Samen

Communicatie en participatie werken in elkaars verlengde en zijn bondgenoten van elkaar. Participatie wordt als een specialistische taak binnen het communicatievak gezien door communicatieprofessionals ("zodra er interactie is, wordt het pas interessant"). Beide disciplines hebben

hetzelfde doel, namelijk op een hoger abstractieniveau werken voor en aan de samenleving. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van dezelfde producten, bijvoorbeeld de stakeholdersanalyse.

Beide vakgebieden hebben specifieke eigen kennis. Zo kan een communicatieadviseur meer weten over marketing. Hier kan de participatie-adviseur gebruik van maken bij de acquisitie bij participanten. Terwijl een participatieadviseur soms beter van buiten naar binnen kan denken. "Waar communicatie en participatie met elkaar vervlechten, brengt dit energie en werkplezier".

Het gezamenlijk optrekken van communicatie en participatie is mensenwerk. Een klik en respect voor elkaars inbreng hebben is hierbij essentieel. Wanneer communicatie- en participatieadviseurs werken vanuit een gemeenschappelijk denkkader en/of inzicht bestaan er geen meningsverschillen. Bovendien voorkomt dit concurrentie tussen beide disciplines. Een gemeenschappelijk denkkader betekent dus eigenlijk dat men moet werken aan een gedeelde visie over communicatie en participatie binnen het specifieke project. De onderliggende strategie bepaalt hierbij de lijn. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn: waar willen we voor gaan? Hoe definiëren we dat met elkaar. En wie doet wat?



Rolverdeling

De rolverdeling tussen de communicatie- en participatieadviseur is niet altijd helder. De verwachtingen van elkaar blijven vaak onuitgesproken. De adviseurs hebben dan niet altijd hetzelfde doel voor ogen. Daarnaast heeft een participatieadviseur vaak te maken met verschillende communicatieprofessionals, variërend van woordvoerders tot uitvoerders en strategen. Deze communicatieadviseurs zijn allemaal voor een klein stukje in het proces verantwoordelijk.

Tips en tricks bij samenwerking

Uit de discussie kwam een aantal praktische tips en tricks naar voren. Centraal hierbij staat dat beide adviseurs meer sámen zouden moeten werken.

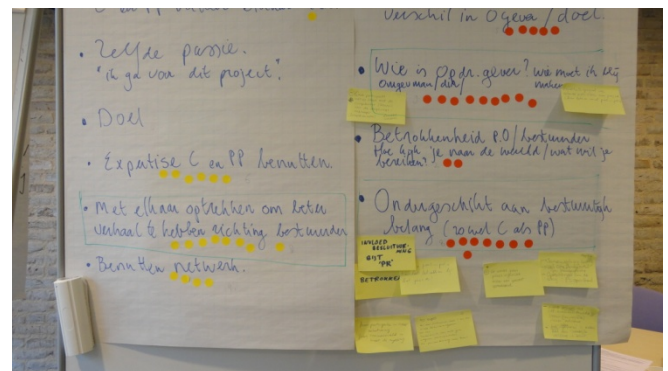
- Stel een samenwerkingsovereenkomst op met de projectorganisatie zodat inzichtelijk is wat taken, verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn.
- Stem samen de doelen tijdig af.
- Maak eerst een integraal procesontwerp samen met de projectleider.
- Maak gebruik van elkaars expertise en ontwikkel producten sámen waar dat kan. Bijvoorbeeld de stakeholdersanalyse.
- Zoek vroegtijdig samenwerking om prioriteit voor een integraal communicatie/participatieproces binnen het project te krijgen.
- Informeer elkaar goed en in een vroeg stadium.
- Zorg dat je sámen vanuit een gemeenschappelijk denkkader een visie bepaalt. Zit sámen op de tandem in plaats van ieder een aparte koers te rijden.

- Maak gebruik van een gedeelde visie op communicatie en participatie om de strategie te bepalen.
- Maak gebruik van elkaars expertise op onderdelen (marketing, taalgebruik, juridische kennis).

Jouw mening

Het Centrum Publieksparticipatie is tevens kennis- en expertisecentrum voor publieksparticipatie. Wij constateren dat een goede samenwerking tussen de vakgebieden communicatie en participatie het verschil kan maken. Ben jij het met bovenstaande thema's eens? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Op welke manier kunnen wij bovenstaande punten aanscherpen? Wij horen graag je mening zodat we onze kennis kunnen aanscherpen.

Graag een reactie naar: janneke.vink@centrumpp.nl.



Centrum Publieksparticipatie

Koningskade 4 | 2596 AA Den Haag
Postbus 30316 | 2500 GH Den Haag
T 070 456 9600
F 070 456 9601
info@centrumpp.nl
www.centrumpp.nl

 Burgerparticipatie | Rijk

April 2011