
**WAT IS
JOUW
INBRENG?**



DE VERTOOG- GEMEENSCHAP ALS BASIS VOOR PARTICIPATIE

WOUTER VAN DIEREN is oprichter en directeur van IMSA, een onafhankelijk adviesbureau en denktank op het gebied van duurzaamheid en innovatie,

gevestigd te Amsterdam. Ook is hij medeoprichter van Milieudefensie en lid van de Club van Rome. Van Dieren is betrokken bij diverse grote ruimtelijke projecten zoals de Waddenzee en de Tweede Maasvlakte. Soms op de voorgrond in een regisseurs-

rol, maar ook vaak achter de schermen als adviseur en

bemiddelaar. Altijd zet hij zich in voor het milieubelang, vanuit de stellige overtuiging dat door de integratie van rode en groene belangen oplossingen mogelijk zijn, waarbij alle betrokken partijen profiteren van de uitkomst. Van Dieren werkt vanuit de overtuiging dat elk maatschappelijk probleem een zogenaamde *vertooggemeenschap* kent en beschouwt het als zijn taak om deze groep te mobiliseren.

Ieder relevant maatschappelijk onderwerp heeft een informeel forum waarin betrokkenen (stakeholders) direct en indirect met elkaar de inhoud en richting van dat onderwerp bepalen. Deze groep betrokkenen noemt Wouter van Dieren de *vertooggemeenschap*. 'Het is een concept dat iedereen meteen begrijpt,' stelt Van Dieren. 'Want je bent er onderdeel van en je hebt er een band mee.' De theoretische grondlegger van het principe is de Franse filosoof Michel Foucault. De *vertooggemeenschap* heeft een aantal kenmerken. De groep bestaat gemiddeld uit zo'n twee-

honderd personen, onafhankelijk van het schaalniveau waarop het onderwerp zich afspeelt. Een grotere omvang is niet hanteerbaar. De *vertooggemeenschap* is altijd aanwezig, maar het is de kunst om de groep te identificeren, samen te brengen én te mobiliseren. Volgens Van Dieren zijn politici en het bedrijfsleven gaan beseffen dat het onvermijdelijk is om *vertooggemeenschappen* bij het beleid te betrekken. Maar om deze *vertooggemeenschappen* tot een succes te maken, moeten er de juiste impulsen aan worden gegeven.



Het vertoog van de Waddenzee

Het mobiliseren van een vertooggemeenschap met als uiteindelijk doel het bereiken van win-winsituaties, verloopt in het model dat Van Dieren hanteert volgens een aantal stappen. Hij licht zijn aanpak toe aan de hand van het vertoog van de Waddenzee. Van Dieren is geboren op Terschelling en voelt een sterke verbondenheid met het Waddenzeegebied. In 2002 constateerde

hij dat het wadleven verstoord was en dat het gebrek aan samenhangende maatregelen zou leiden tot een verdere achteruitgang van de kwaliteit van de Waddenzee.

De eerste stap in het bouwen van een vertooggemeenschap is het formuleren van een probleemstelling. Van Dieren: 'De discussie rond de Waddenzee, en met name rond de gaswinning, werd jarenlang gedomineerd door enkele fundamentalisten die slechts één mantra herhaalden: handen af van de Waddenzee.' Dit maakte een open gesprek over de werkelijke effecten van de schelpdiervisserij en de boringen naar gas nagenoeg onmogelijk. Van Dieren besloot zich te gaan inzetten voor het oplossen van deze problematiek en de discussie aan te gaan.

In de aanpak van Van Dieren moet op basis van de probleemstelling als tweede stap een sterke hypothese worden gevormd. In het Waddenzeedossier was de hypothese dat de schelpdiervisserij de veroorzaker was van de achteruitgang van de kwaliteit, en niet de gaswinning. De hypothese is vervolgens getoetst bij een kleine groep stakeholders.

Wanneer de hypothese sterk genoeg is, moeten als derde stap de leden van de vertooggemeenschap worden geïdentificeerd. Het gaat daarbij om partijen die een belang hebben en bereid zijn om mee te werken aan een aanscherping van het vertoog en het bereiken van een win-win. Op initiatief van Van Dieren is in 2002 een proces ontworpen om tot een oplossing te komen voor het *Waddenstrijdtoneel*. Een vertooggemeenschap werd opgestart, waaraan de toenmalig staatssecretaris van Milieu, de toenmalig minister van OCW, de Waddenvereniging, de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV en ambtenaren van VROM en de provincie

deelnamen. Tijdens de vorming van de vertooggemeenschap krijgt iedereen de gelegenheid een bijdrage te leveren aan het opwaarderen van kennis, inzicht en dus oplossingen.

In het vertoog van de Waddenzee werd kennis vanuit de verschillende disciplines zoals ecologie en morfologie verwerkt in nieuwe risicomodellen. Het resultaat was een verdieping van de systeemkennis en de ontwikkeling van een nieuwe wetenschappelijke theorie voor de problematiek rond de Waddenzee. Van Dieren noemt deze stap *elevatie*: alles en iedereen gehoord hebbende, is het mogelijk om tot een integrale benadering van het probleem te komen, waarin alle oorzaken en gevolgen worden meegenomen. Van Dieren: 'Mensen stuiteren van opwinding als ze dit meemaken, want er gebeurt iets.'

Na een proces van twee jaar lag het resultaat op tafel: het rapport van de Commissie Meijer. Daarin werd geadviseerd de gaswinning toe te staan, de schelpdiervisserij aan banden te leggen, een Waddenfonds en een Waddenacademie te stichten en de bestuurlijke kluwen in het Waddengebied te saneren. 'Daarmee was de discussie rond de Waddenzee 180 graden gedraaid.' De gaswinning is begin 2007 weer ter hand genomen, met *de hand aan de kraan*, onder toezicht van een onafhankelijke monitoringscommissie.

In de aanpak van Van Dieren wordt als laatste stap aan het resultaat formeel gezag gegeven in de vorm van een bindend advies: een convenant. Deze convenanten zijn belangrijk om de resultaten van een vertoog goed vast te leggen. In het kader van de gaswinning in de Waddenzee was er consensus; in dit geval niet vastgelegd in een convenant, maar in een parlementair besluit. Inmiddels heeft het Rijk ook een convenant gesloten met de mosselsector en de natuurorganisaties om te komen tot duurzame schelpdiervisserij en natuurherstel in de Waddenzee. De partijen hebben daar concrete afspraken over gemaakt in een Plan van Uitvoering en zich geëngageerd aan het samen zoeken naar oplossingen in het geval van onvoorziene ontwikkelingen. Hiermee is de opzet geslaagd. Partijen ontmoeten elkaar aan de onderhandelings tafel in plaats van bij de rechter.

PARTICIPATIE CV

Naam: Wouter van Dieren
Geboren: 1941

PARTICIPATIEMOTTO

Participatie kan niet bestaan uit willekeurige inspraak en medezeggenschap. Deelnemen in de vertooggemeenschap vereist zowel kennis als erkenning door anderen dat jouw vertoog van belang is voor het bepalen van de gezamenlijke richting

1986

De oprichting van IMSA

1991

Ontwikkeling van het concept vertooggemeenschap; IMSA activeert enkele vertooggemeenschappen in Duitsland

2002

Vertooggemeenschap Waddenzee; Planontwikkeling samen met de Waddenvereniging, NAM, de provincies, de staatssecretaris en de wetenschap

2005

Oprichting stichting Wetlands; Door middel van consultatie van betrokkenen wordt een brede consensus bereikt over een visie op het IJsselmeergebied

HEDEN

Directeur IMSA Amsterdam, Lid Club van Rome

Het vertoog van het IJsselmeergebied

Het succes van de aanpak van Van Dieren hangt in belangrijke mate samen met de wijze waarop de resultaten door een overheid worden overgenomen. Een convenant tussen de partijen in de vertooggemeenschap betekent niet per definitie dat de gezamenlijke oplossing ook wordt uitgevoerd. Ter illustratie hiervan noemt Van Dieren de ontwikkelopgave van het IJsselmeergebied. In 2005 constateerden een aantal partijen dat het niet goed ging met het IJsselmeer: de natuurwaarde holde achteruit, de verrommeling op het land rukte op en de gevolgen van de klimaatverandering waren onvoldoende in beeld. Van Dieren beschouwde het als een mooie uitdaging om de kwestie op de agenda te krijgen. Samen met onder andere ECORYS en Deltares richtte hij de Stichting Wetlands in het IJsselmeer op. Deze stichting vormde het kader waarbinnen de vertooggemeenschap die in stilte al bestond elkaar kon gaan vinden.

Als hypothese van het vertoog werd aangenomen dat het IJsselmeer een halfdode plas was en qua natuur oninteressant. Een grote kwaliteitsimpuls was noodzakelijk en door de volgorde groen-vóór-blauw-vóór-rood-vóór-grijs toe te passen, kon een aantrekkelijk win-win perspectief worden geboden. De Stichting Wetlands ontwikkelde plannen om vooroevers en eilanden aan te leggen in het IJsselmeer. Ze noemden dit een *slow landscape*, met ponten in plaats van bruggen. Met deze archipel zou een veel grotere rijkdom worden gecreëerd en meerdere plassen ontstaan met aanleghavens en verblijfs- en recreatiemogelijkheden. De vertooggemeenschap van het IJsselmeergebied kwam tot elevatie in een bijeenkomst met 200 mensen in de Rode Hoed in september 2008 te Amsterdam. Daar werd consensus bereikt over het plan, wat de basis voor een convenant zou kunnen zijn.

De Rijksoverheid besloot echter het werkgebied van de Stichting Wetlands op te nemen in een bredere, integrale afweging van vijf projecten in de regio Amsterdam, Almere, Markermeer. Hierbij zijn ook de uitgangspunten van het IJsselmeervertoog opnieuw gewogen. Van Dieren beschouwt dit als een stap terug in het proces en daarmee als een gemiste kans. Het kabinet heeft in het najaar van 2009 wel een besluit genomen over de samenhang van de vijf projecten op het vlak van natuur, bereikbaarheid en verstedelijking. De fase van een convenant is genegeerd.

Leiderschap van de overheid is nodig

Het model van vertooggemeenschappen vraagt om een goede sturing op het proces. Daarvoor zijn leiders nodig die verantwoordelijkheid op zich durven nemen en hun nek uit durven steken. Leiders die de omgeving deelgenoot maken van hun visie en de vertooggemeenschap bij het formuleren van de hypothese én de oplossing durven te betrekken. Maar dit leiderschap ontbreekt volgens Van Dieren vaak binnen de overheid: 'De overheid is bang om de controle te verliezen. Een schijncontrole weliswaar, want de echte regie heeft de overheid al uit handen gegeven aan de markt.'

Wetgeving vormt een groot struikelblok bij het nemen van besluiten. 'Wetgeving dwingt overheden om hun huiswerk goed te doen. Maar wetgeving en procedures zijn zo complex dat zij een blokkade van enorme omvang zijn geworden,' zegt Van Dieren. 'Het is hierdoor eenvoudig om besluiten aan te vechten bij de rechter. Er zijn altijd wel gaten in het huiswerk te vinden. De Raad van State is daarmee in feite een politiek breekijzer geworden, een plek waar de rommel van het openbaar bestuur wordt opgeruimd. Zo is de trias politica echter niet bedoeld. En omdat de juiste leiders ontbreken, vallen overheden steeds weer terug op een select groepje exogene bestuurders, zoals Hans Alders. Zij vormen als het ware de continue factor in dit soort processen.' Een goed besluit alleen is niet genoeg. Van Dieren: 'Het maakt geen onderdeel uit van onze cultuur om een goede follow-up te geven aan besluiten, laat staan die te monitoren. Het ontbreekt aan een goede uitvoering en daardoor ook aan de benodigde continuïteit. Slagvaardige uitvoeringsorganisaties zouden daarvoor moeten zorgen'. Als goed voorbeeld noemt Van Dieren de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, opgericht ten tijde van de Afsluitdijk. 'Dat is een continuüm geworden, een aparte, afzonderlijke bestuurslaag die zich aan de waan van de politieke dag kan onttrekken.'

Bewezen resultaat

Het advies van de Commissie-Elverding om te gaan werken met een brede verkenningsfase waarin bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties eerder en ruim betrokken zijn, is volgens Van Dieren niets nieuws onder zon.

JAAP DE HEER:

'BEWUSTWORDING IN ZOWEL
AMBTELIJKE ALS BESTUURLIJKE
CULTUUR VAN DE EIGEN PATRONEN IN
HET MACHTSSPEL

WOUTER VAN DIEREN:

'ADVISEREN IS
GOED, MAAR HET
WORDT NU TIJD
DAT WE
ER NAAR
GAAN
HANDELEN'

IS EEN BELANGRIJKE OPGAVE'

Meer lezen over bestuurscultuur?

Zie het essay op pagina 141 van hoogleraar Jaap de Heer

'Het is goed dat de Commissie-Elverding haar advies heeft uitgebracht, maar het heeft een sterk ambtelijk karakter en bevat veel open deuren: we weten dit met elkaar al 20 jaar. Het wordt nu tijd dat we ernaar gaan handelen. Het inzetten van een vertooggemeenschap biedt daartoe perspectief.'

Dat een vertooggemeenschap succesvol kan zijn, blijkt wel uit het proces rond de Tweede Maasvlakte. 'Het is een goed voorbeeld van het vastleggen van de resultaten van een vertoog in een convenant.'

Aan het convenant hebben vrijwel alle relevante partijen meegewerkt. In het convenant is vastgelegd dat er een aanzienlijke investering gedaan zal worden in de leefomgeving én het milieu. Dit pakket aan maatregelen heeft het Havenbedrijf een paar miljoen extra gekost, maar datzelfde bedrag is minstens bespaard aan proceskosten. Een echte win-win dus.' •