



RELATIE, REALISATIE EN REPUTATIE ZIJN IN HET GEDING

# PARTICIPATIE ALS THEORETISCH TOVERWOORD

Participatie in ruimtelijke planvorming en projecten; een dankbaar onderwerp voor talloze handboeken en handleidingen vol inspiratie. Alle theoretische aanpakken ten spijt, merken wij in de praktijk dat het participatieproces niet altijd goed uit de verf komt. Wat is nodig om participatie ook in de praktijk succesvol te laten verlopen?

Judith Dijkers en Anouska Hoogendoorn

Tijdens de m.e.r.-procedure zijn verplichte participatiemomenten ingebouwd, maar de initiatiefnemer is verder vrij in de keuze voor een beperkte of uitgebreide aanpak. In sommige projecten krijgt de omgeving de kans van zich te laten horen tijdens de verplichte inspraakmomenten. In andere projecten wordt de omgeving vroegtijdig uitgenodigd om gebiedskennis en ideeën in te brengen. Het uiteindelijke doel van participatie is het voeren van een democratisch, transparant proces, waarin lokale kennis benut wordt om tot betere plannen te komen, en waarmee draagvlak wordt gecreëerd voor het ruimtelijke plan. Met dat draagvlak wordt het project gerealiseerd. Hoewel dit doel in allerlei termen beschreven wordt in (communicatie-) plannen van de initiatiefnemer, blijft het in de praktijk nog te vaak bij participatie als theoretisch toverwoord.

## Relatie, realisatie, reputatie

Het woord 'participatie' wekt in de omgeving verwachtingen die niet altijd waargemaakt kunnen worden. Hoewel de juridische inspraakmomenten volgens de wet ook onder participatie geschaard mogen worden, wordt participatie door de omgeving vertaald in 'meedenken'. Soms verstaat de omgeving er zelfs 'meebeslissen' onder.

Initiatiefnemers en het bevoegd gezag gebruiken de term participatie graag om aan te geven dat ze de omgeving willen betrekken. Dit woord en het begrip 'draagvlak creëren' lijken inwisselbaar geworden. Het past helemaal in deze tijd van mondige burgers en het continu aanwezige spanningsveld tussen beschikbare ruimte en gewenste ontwikkelingen. Echter, het gebruik van deze term brengt verantwoordelijkheid met zich mee: door de brede interpretatie ontstaan verschillen in verwachtingen, die

Een m.e.r.-procedure leidt tot een MER (milieueffectrapport). Het MER beschrijft meerdere alternatieven voor een ruimtelijk plan en geeft per alternatief weer wat de gevolgen zijn voor het milieu. Er bestaat een uitgebreide en een beperkte m.e.r.-procedure. Bij de uitgebreide procedure moet de omgeving al voordat het MER wordt opgesteld, zienswijzen kunnen inbrengen. In de beperkte procedure is dat pas verplicht als het MER opgesteld is.

goed in beeld gebracht en beheerst moeten worden. Gaat het altijd fout als die verantwoordelijkheid onvoldoende genomen wordt door de initiatiefnemer? Als je geluk hebt niet. Maar hoeveel projectleiders die zich serieus bezighouden met risicomanagement, durven de beheersmaatregel "als we geluk hebben, komt het goed" op te nemen?

Drie begrippen zijn bij participatie in het geding: relatie, realisatie en reputatie. De gevolgen van een participatietraject waarin verwachtingen niet overeenkomen met de praktijk, zijn aanzienlijk en hebben een bredere

## DE AUTEURS

Judith Dijkers (024 3284750, j.dijkers@royalhaskoning.com) en Anouska Hoogendoorn (010 2865683, a.hoogendoorn@royalhaskoning.com), zijn beiden communicatie- en omgevingsadviseurs bij Royal Haskoning.



horizon dan de betreffende m.e.r.-procedure. Het meest direct zichtbare effect is een verstoorde *relatie* tussen de initiatiefnemer en de omgeving. De omgeving voelt zich niet betrokken bij de planvorming, en het vertrouwen dat nodig is voor draagvlak ontbreekt. Er ontstaat een gevoel van ‘achter de feiten aanlopen’ en ‘niet gehoord worden’. De sfeer tijdens bijeenkomsten is eerder grimmig dan positief kritisch en de discussiepunten vanuit de omgeving blijven terugkomen. De verstoorde relatie vertaalt zich uiteindelijk in gevolgen voor de *realisatie* van het plan. De omgeving gaat zich verenigen en mobiliseren en maakt van alle inspraakmomenten gebruik om haar argumenten in te brengen en het proces te vertragen. Zelfs een procedure bij de Raad van State wordt niet geschuwd. In sommige gevallen wordt de omgeving in het gelijk gesteld en kan het project geen doorgang meer vinden.

### PRAKTIJKVOORBEELD

Een projectleider heeft als één van zijn taken het vormgeven van de participatie, en laat zich inspireren door verschillende methoden en handboeken. Hij begint vol enthousiasme, maar heeft nog vele andere taken op zijn bordje liggen. Het participatietraject en contact met stakeholders verloopt niet gestructureerd en bedachtzaam, maar puur op gevoel voor wanneer er ‘even’ ruimte en tijd voor is. Er is geen duidelijk beeld van de stakeholders, gemaakte afspraken worden niet goed vastgelegd en uiteindelijk wordt het de projectleider te veel. Stakeholders stappen naar de media en het project heeft lange tijd een negatief imago.



Zelfs als een initiatief uiteindelijk leidt tot realisatie van het plan, zijn de gevolgen nog te merken. De *reputatie* van de initiatiefnemer is geschaad en dit heeft vooral effect op de houding van de omgeving bij volgende plannen van de initiatiefnemer. Het herstellen van het verloren vertrouwen vergt een zeer grote investering met een onzekere uitkomst.

## Omgeving in beeld

Deze gevolgen kunnen voorkomen worden door allereerst te focussen op het belangrijkste onderwerp in participatie: de omgeving van een project. Hoe vaak hoor je niet in een m.e.r.-traject “we weten hoe de omgeving erin staat”? Maar weten we dit echt, of denken we dit te weten? Onze lijfspreuk is: *assumption is the mother of all fuckups*. Van achter ons bureau denken we te weten welke partijen in de omgeving belang hebben bij het project, wat zij aandachtspunten vinden in de m.e.r.-procedure, of zij een zienswijze gaan indienen, en of zij met een nieuw alternatief komen. In de praktijk komen we echter voor verrassingen te staan.

18

Wie zijn eigenlijk die omgevingspartijen (stakeholders) en wat vinden zij belangrijk? Hoeveel invloed kunnen zij uitoefenen op het traject? Is dit maatschappelijk, wettelijk, politiek of financieel? Zoek problemen vroegtijdig op en kijk waar belangen liggen die mogelijk strijdig zijn met de gewenste ontwikkeling. Een analyse, zoals een stakeholdersanalyse, is een goede eerste stap. Maar kom ook achter dat bureau vandaan. Vraag het stakeholders, ga het gesprek aan, interview ze en vorm een volledig en correct beeld. Het gesprek hoeft niet eens letterlijk over het project te gaan, maar leer stakeholders kennen. In de meest ideale situatie is dit een continu proces, onafhankelijk van concrete initiatieven. Kom er zo achter of de stakeholders wel willen participeren, en of zij überhaupt iets vinden van het onderwerp. Het zou niet de eerste keer zijn dat een volledig participatietraject wordt opgetuigd en dat op een informatieavond welgeteld vier mensen komen opdagen. Dit kan voorkomen worden door voorafgaand een simpele vraag te stellen: wilt u hier iets van vinden? Het antwoord kan veel onnodig bestede energie en financiën besparen.

De volgende stap is het bepalen van de aanpak. Wat wordt de speelruimte? Hoe ga je met de stakeholders om? Wat wordt de benaderwijze? Dit komt terug in verschillende modellen. Denk aan de Mutual Gains Approach (MGA) en Strategisch Omgevings Management (SOM). Twee essentiële onderdelen belichten we hier, namelijk het managen van verwachtingen en stakeholders op een open wijze benaderen.

## Verwachtingen managen

Het succes van een participatietraject hangt in belangrijke mate af van de voorbereiding. Daaronder valt ook het bepalen van de speelruimte. Niets is zo frustrerend voor stakeholders als een geslaagde werksessie met veel ingebrachte ideeën, die vervolgens niet meer terugkomen in de planvorming.

Projecten starten vaak met een bijeenkomst binnen het projectteam van de initiatiefnemer. Hoewel het participatieproces nog moet starten, is er al wel een beeld van het alternatief dat de voorkeur heeft van de initiatiefnemer. De omgeving wordt als het ware betrokken als de contouren al zeer duidelijk in beeld zijn. Indien tijdens het participatietraject niet duidelijk gemaakt wordt dat de speelruimte beperkt is, wek je verkeerde verwachtingen. Stakeholders komen met een heel ander idee naar de bijeenkomst en de eerste onvrede ontstaat.

## PRAKTIJKVOORBEELD

Aan het begin van een project worden vertegenwoordigers uit de omgeving gevraagd deel te nemen aan een consultatiegroep. Door deze term te gebruiken, ontstaat bij de omgeving de verwachting dat ze mee mogen denken. Gedurende het project wordt duidelijk dat de raadpleeggroep voornamelijk de ruimte krijgt om achteraf te reageren op de plannen. Dit leidt tot irritatie en tijdens de inspraakmomenten komen regelmatig ‘oude’ discussiepunten terug. Dat werkt vertragend.

Zodra de speelruimte is bepaald, is het belangrijk hier open en eerlijk over te zijn. Draai er niet omheen, zorg dat het participatieproces duidelijk is. Waar mag de omgeving wat van vinden, op welk moment en op welke wijze? Koppel terug en argumenteer waarom inbreng van een stakeholder wel of niet wordt meegenomen. Een bericht op een website is soms niet genoeg, dus ga een gesprek aan. De stakeholder is misschien niet inhoudelijk overtuigd, maar de relatie blijft goed omdat je met elkaar in gesprek gaat.

Blijf standvastig en consequent: als iets niet kan, dan kan het niet. In een poging stakeholders tevreden te stellen, is de grootste valkuil te zeggen dat je rekening houdt met hun belang en inbreng, om er uiteindelijk niets mee te doen. In de ogen van de omgeving is dit onbetrouwbaar en voelt zij zich niet serieus genomen. Vaak zien we in trajecten dat de initiatiefnemer vindt

## PRAKTIJKVOORBEELD

Bij de aanleg van een provinciale weg is op gemeentelijk niveau een participatietraject gestart, waarbij de omgeving mocht kiezen welk alternatief haar voorkeur heeft. Later blijkt dat het regionale belang voorrang krijgt, waardoor de gemaakte keuze en onderbouwing ervan op lokaal niveau overruled wordt. Met grote teleurstelling en een tegenwerkende omgeving tot gevolg.



dat er niets te melden is, en wordt om die reden maand op maand niets over het traject gecommuniceerd. Dit leidt in bijna alle gevallen tot onbegrip en geïrriteerdheid bij de stakeholders. Bedenk: geen nieuws is ook nieuws. Houd stakeholders regelmatig en consequent op de hoogte van de ontwikkelingen. Verandert het traject? Zorg dan ook dat de verwachtingen mee veranderen.

### Non-verbale communicatie

Open en eerlijk zijn over de speelruimte en het participatieproces. Dat is enorm belangrijk, maar de invulling van het participatieproces is net zo belangrijk. Soms lijkt het wel alsof initiatiefnemers zich verplicht voelen om participatie toe te passen, zonder dat het echt vanuit de eigen overtuiging voortkomt. Daar ligt een risico, want participatiemomenten worden halfslachtig ingevuld en de non-verbale communicatie spreekt boekdelen. Bijvoorbeeld een informatieavond waarbij de uitnodigingen één week voorafgaand zijn verzonden, langdradig en onduidelijk zijn en waarbij de helft van de bewoners is vergeten. Of een werksessie met bedrijven waar de informatie die gedeeld wordt te technisch en inhoudelijk is en waarbij niet duidelijk is wat nu van hen wordt verwacht. Dit zijn helaas geen uitzonderingen. Op papier is het participatieproces uitstekend, de invulling blijft echter in gebreke. Non-verbale communicatie is 64 procent van de totale communicatie. Ook al vind je iemand een 'lokale lastpak', benader iedereen met respect en geduld. Ook stemgebruik is hierbij belangrijk. Een openrechte en gesloten houding is duidelijker te zien dan je denkt.

### PRAKTIJKVOORBEELD

In de voorbereidingen voor een informatieavond werd het hele team bij elkaar geroepen. Met elkaar werd een goede invulling bepaald op basis van de ervaringen met de omgeving. Er werd gekozen voor een informatiemarkt. Voorafgaand werd door het team de boodschap bepaald en werd geoefend om die boodschap op een duidelijke manier over te brengen. Ook dacht het team intensief na over de vragen die vanuit de omgeving konden komen en mogelijke antwoorden hierop. Informatie- en kaartmateriaal werd hierop afgestemd. De avond was zeer geslaagd.

### Tot slot

Als het participatietraject vooraf niet goed voorbereid en ingepland wordt en geen deel uitmaakt van de werkwijze, dan wordt de uitvoering ervan gemakkelijk overschaduwed door allerlei andere projectgerelateerde onderwerpen die om aandacht roepen. Gaat het nu slecht met de participatie in m.e.r.-procedures? Nee, er zijn gelukkig ook ruimschoots goede voorbeelden beschikbaar. Wel zijn wij van mening dat participatie meer aandacht verdient en eerder in de voorbereiding uitgewerkt dient te worden. Vergeet ook niet het betrekken van bestuurders: zien zij het belang van participatie? En welke rol willen zij participatie geven? Wij zien het voorbereiden en begeleiden van het participatietraject niet als één van de taken van een projectleider, maar als een taak die een volwaardige functie binnen een projectteam vraagt. Het schrappen ervan lijkt in eerste instantie een mooie besparing op het projectbudget, maar de kosten om opgelopen schade achteraf te herstellen, staan niet in verhouding tot de kosten. ■