

Participatie in de onderzoeksfase van complexe projecten

Lars Dorren, Wouter Van Dooren, Koen Verhoest



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

////////////////////////////////////



Participatie in de onderzoeksfase van complexe projecten

14.04.2020

Lars Dorren, Wouter Van Dooren, Koen Verhoest



1 INTRODUCTIE

Er is in toenemende mate aandacht voor het directer betrekken van burgers bij beleid. Burgers zijn ook in toenemende mate kritisch op overheidsbeleid. Zij verwachten zagezegd, 'waar voor hun geld', en lijken sneller geneigd zich actief met beleid te moeien om dit voor elkaar te krijgen (Vandergraesen, Molenveld, Verhoest, & Boon, 2018). Overheden reageren hierop door te pogen burgers directer bij beleid te betrekken. Zo zet de Vlaamse Regering in het regeerakkoord 2019-2024 in op participatie bij het oplossen van het energievraagstuk, en wil zij het departement Mobiliteit en Openbare Werken zo herorganiseren dat zij goed om kunnen gaan met het 'sterker inzetten op brede participatie en betrokkenheid van burgers' (Regering Jambon, 2019, pp. 206, 210, 253). Overheden worden hierin aangemoedigd door adviezen van internationale organisaties (OECD, 2015; World Bank, 2014; World Economic Forum, 2012).

Bij participatie denkt men wellicht eerst aan het lokale niveau. Veel handleidingen en adviezen richten zich op participatie in steden, vaak op het niveau van een wijk of een buurt. Een wijk of vormt een mooi afgebakend gebied waarbinnen met bewoners gepraat kan worden over bijvoorbeeld de herinrichting van een plein of de opwaardering van een straat. Maar participatie is ook in opkomst bij grotere, complexe projecten zoals grote infrastructuurinvesteringen op nationaal niveau. Waar infrastructuurbeleid voorheen vooral een aangelegenheid van ingenieurs was, heeft men nu in zowel in Vlaanderen als in Nederland ruimte gemaakt voor de inbreng van allerhande partijen van buiten de overheid ("Decreet betreffende complexe projecten," 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a). De verwachting is dat participatie leidt tot meer lokaal draagvlak, tot projecten die beter aansluiten bij lokale behoeften of de behoeften van gebruikers, maar ook dat participatie belangrijke kennis over het projectgebied oplevert. Tegelijkertijd hebben grote infrastructuurprojecten een aantal kenmerken die ervoor zorgen dat participatie anders georganiseerd moet worden dan het geval is bij projecten met een meer lokale focus.



Om projectteams op weg te helpen, voorziet het team complexe projecten in een code van goede praktijk betreffende participatieprocessen (Team Complexe Projecten, 2016). In dit document wordt een aantal aandachtspunten voor het inrichten van participatieprocessen aangegeven. Ook wordt verwezen naar enkele andere handleidingen die ter inspiratie kunnen dienen.

Dit SBV-rapport bouwt verder op de richtlijnen van het team complexe projecten. Als empirische data gebruiken we ongeveer 200 uur aan observaties die tussen november 2017 en juni 2019 zijn verzameld in drie grote infrastructuurprojecten in Nederland en Vlaanderen. Eerst zullen we kort de bestudeerde projecten omschrijven (hoofdstuk 2), de methode toelichten (hoofdstuk 3) en redenen om aan participatie te doen (hoofdstuk 4) uitleggen. De kern van de studie is een analyse van de specifieke eisen waaraan een participatietraject rond grote, complexe infrastructuurprojecten moet voldoen. Dit zal gebeuren aan de hand van de code goede praktijk behorende bij het decreet complexe projecten en een aantal van de rapporten waarnaar hierin wordt verwezen. Op basis van de observaties in participatiebijeenkomsten toetsen we de richtlijnen aan de praktijk.



2 PARTICIPATIE IN DE GEVOLGDE PROJECTEN

Om tot de aanbevelingen in dit rapport te komen, hebben we de processen rond drie grote infrastructuurprojecten gedurende meer dan een jaar intensief gevolgd. In deze projecten kwamen we zeer veel verschillende vormen van participatie tegen. Deze zullen we in dit hoofdstuk toelichten. Om de verschillende vormen van participatie te kunnen duiden, maken we gebruik van Arnsteins participatieladder, welke we eerst kort toe zullen lichten.

2.1 VERSCHILLENDE NIVEAUS VAN PARTICIPATIE

Participatie bestaat in veel verschillende soorten en maten, en elk participatief proces is uniek. Om duidelijker te maken over welke typen van participatie we in dit rapport spreken, zullen we de vormen van participatie die we tegenkwamen plaatsen op Arnsteins participatieladder (Arnstein, 1969). De ladder is het resultaat van een analyse van sociale beleidsprocessen in de Verenigde Staten, en heeft als doel het begrip 'participatie' verder te ontleden. Waar verwijst deze term zoal naar?

Het centrale begrip op de participatieladder is macht, door Arnstein gedefinieerd als 'invloed op het besluitvormingstraject'. Ze onderscheidt drie verschillende categorieën van participatie, die elk twee of drie verschillende participatievormen bevatten. Het verschil tussen de verschillende categorieën is de hoeveelheid invloed die participanten hebben. Hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed.

Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt, dat Arnsteins typologie is opgesteld op basis van een analyse van sociaal beleid waarbij duidelijker is af te bakenen wie belanghebbenden zijn. Uit Arnsteins werk spreekt een zeker idee van hiërarchie. Ze lijkt te willen zeggen: betekenisvolle participatie is participatie waarbij machtsoverdracht plaatsvindt. De impact van infrastructuurprojecten is echter van een andere aard dan die van de sociale programma's waar Arnstein over schrijft. Een van de programma's die Arnstein bespreekt, betreft bijvoorbeeld een



er echter wel voor zorgen dat burgers zich op eigen initiatief gaan organiseren rondom beleid en is dus van groot belang.

De trede boven informeren heet consulteren. Bij deze vorm van participatie doet de overheid onderzoek naar de belangen en wensen van burgers. Ook dit levert de burger niet direct invloed op het besluitvormingsproces op: het is immers alsnog aan de overheid om te bepalen of er iets met de invloed van burgers gebeurt. Een voorbeeld van consultatie is een onderzoek onder omwonenden. De overheid kan de conclusies van dit onderzoek meenemen in het proces, maar kan deze net zo goed naast zich neerleggen.

De derde en laatste vorm van tokenistische participatie is inspraak zonder garanties. De overheid kan bijvoorbeeld een adviesorgaan oprichten met burgers en hen vragen actief voorstellen te doen voor beleid, maar zelf alsnog bepalen een advies naast zich neer te leggen. Een andere vorm van inspraak zonder garanties is inspraak waarvoor deelnemers door de overheid worden geselecteerd op zo een manier dat niet alle belanghebbenden toegang hebben.

2.1.3 Participatie met macht

Bovenaan de participatieladder staan drie vormen van participatie waarbij de overheid een deel van haar beslismacht deelt met participerende burgers. De eerste vorm is het aangaan van een partnerschap. Bij deze vorm van participatie, die veel lijkt op wat tegenwoordig vaak 'co-creatie' heet, beslissen burgers en de overheid samen over beleid. Participanten bepalen het beleid niet in hun eentje, maar mogen aan onderhandelingstafels aanschuiven om samen tot beleid te komen.

Op de trede boven het partnerschap staat delegatie. Op deze trede staat de overheid een deel van haar beslismacht af aan burgers. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door bepaalde deelbeslissingen van een beleid volledig over te laten aan burgers of door burgers een meerderheid te geven in besluitvormingsorganen.



In de hoogste vorm van participatie geeft de overheid de beslismacht volledig over aan burgers. De overheid laat in dat geval bijvoorbeeld het uitbaten van een buurthuis volledig over aan burgers, en moet zichzelf niet inhoudelijk.

2.2 PARTICIPATIE IN DE GEVOLGDE PROJECTEN

In de drie grote infrastructuurprojecten die we hebben gevolgd, was participatie prominent aanwezig. De twee Vlaamse projecten die we volgden, verliepen volgens de processtappen van het 'decreet complexe projecten'. Het decreet complexe projecten beschrijft een model voor 'de realisatie van projecten binnen een aanvaardbare termijn en met een zo maximaal mogelijk draagvlak' (Departement Mobiliteit en Openbare Werken & Departement Omgeving, 2017). In dit model speelt participatie een belangrijke rol. Participatie wordt in elk van de vier stappen – van het verkennen van de opgaven tot het uitvoeren van de uiteindelijk gekozen optie – geadviseerd. De twee projecten die wij hebben gevolgd, bevonden zich in de zogenaamde 'onderzoeksfase'. Dat wil zeggen dat verschillende mogelijke oplossingen voor het betreffende infrastructurele probleem naast elkaar worden gelegd. Door middel van studies zoals een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een milieueffectrapportage worden deze vergeleken. De onderzoeksfase eindigt met het kiezen van een voorkeursalternatief, wat in de uitwerkingsfase verder wordt uitgewerkt.

In de onderzoeksfase werd op een aantal manieren aan participatie gedaan. Ten eerste werden de studies steeds voorgelegd op informatiemarkten of 'actorenoverleggen'. Burgers, bedrijven en belangenorganisaties werd gevraagd om te reflecteren op de aan hen voorgelegde onderzoeken. Tijdens deze bijeenkomsten stelden mensen vragen, maar werd er bijvoorbeeld ook gereflecteerd op de gebruikte modellen of de aannamen die in bepaalde studies zaten. Vertegenwoordigers van de overheid en de bureaus die werden ingehuurd om de betreffende onderzoeken uit te voeren noteerden vragen, en reageerden hier ter plekke op, of in zogenaamde antwoordnota's. Voor deze actorenoverleggen werden uitnodigingen verzonden. Naast deze adviessessies werden ook bevragingen onder belanghebbenden georganiseerd. In de vorm van een vragenlijst werden

//

voor de omgeving zo acceptabel mogelijke manier uit te voeren. Ook resulteerde participatie er in dat een alternatief wat lokaal de voorkeur had, werd meegenomen in de analyses.

Het Nederlandse project was een MIRT-project. Dit wil zeggen dat het project is opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport van de Nederlandse nationale overheid. Voor projecten in dit programma zijn 'spelregels' opgesteld die dicteren in welke fasen van een project er aan participatie moet worden gedaan. In het project dat wij bijwoonden, werd ook participatie georganiseerd buiten de verplichte momenten om. Dit project bevond zich in een vroeger stadium dan de andere projecten. Men stond aan het begin van de zogeheten 'verkenningfase'¹. Deze fase is vergelijkbaar met de Vlaamse onderzoeksfase, wat wil zeggen dat ook hier alternatieven tegen elkaar worden afgewogen op basis van ex ante analyses. In Nederland zijn twee soorten bijeenkomsten bijgewoond. Ten eerste 'informatiemarkten'. Dit type bijeenkomsten had als doel belangstellenden te informeren over het project. Daarnaast werden er 'ateliers' georganiseerd. In deze ateliers werd in kaart gebracht wat er speelt in de omgeving, van het project, en werden oplossingen opgehaald die in de verkenningfase zouden kunnen worden vergeleken. Dit gebeurde vaak aan de hand van kaarten van het gebied waarop deelnemers konden tekenen.

Ook in Nederland lijkt participatie in de verkenningfase vooral in de categorieën 'informeren', 'consulteren' en 'inspraak zonder garanties' te vallen, hoewel dit iets lastiger te classificeren is. De ontwerpateliers die we bijwoonden, waren vrij toegankelijk na inschrijving². De informatie die de ateliers genereerden, werd altijd behandeld door specialisten (in dienst) van de overheid, die de voorgestelde oplossingen beoordeelden op haalbaarheid. Oplossingen die als 'haalbaar' werden aangemerkt werden onderdeel van het analyseproces. Criteria voor haalbaarheid waren vooral of de oplossing binnen het gestelde budget zou blijven, en of deze binnen de vooraf

¹ Wat in Nederland de 'onderzoeksfase' heet, is te vergelijken met de Vlaamse 'verkenningfase'. De Nederlandse 'verkenningfase' is vergelijkbaar met de Vlaamse 'onderzoeksfase'.

² Hoewel er voor ambtenaren, belangenorganisaties en burgers wel verschillende sessies werden georganiseerd.



afgebakende scope van het project zou passen. Participatie had dus wel gegarandeerd impact, maar experts bepaalden tot hoever die impact reikte. Als input echter eenmaal door deze filter heen was, werd deze wel onderdeel van het analyseproces. Een positieve uitkomst verplichtte de uiteindelijk bevoegde minister niet tot het volgen van de uitkomst, maar zorgt er wel voor dat een minister zich ertoe diende te verhouden.³

Kortom, machtsoverdracht zoals Arnstein die op de hoogste treden van de participatieladder beschrijft, kwamen we in de drie casussen niet tegen. Hierdoor hangt de impact van participatie sterk af van de individuen die bij een project betrokken zijn. In hoeverre zij input uit participatie een plek willen geven, en de mate waarin zij bereid zijn om informeel concessies te doen, bepaalt uiteindelijk in hoeverre input uit participatie daadwerkelijk impact kan hebben. Hierin worden zij gekaderd door de ruimte die procesinrichting en politieke voorkeuren en beslissingen.

³ Voor een uitgebreidere reflectie op deze functie van analysewerk, zie het werk van Mouter (2016, 2017).



3 ONDERZOEKSMETHODE

De observatieperiode liep van november 2017 tot juli 2019. Aan het begin van de observatieperiode waren alle drie de projecten in een verkennende fase. Dat wil zeggen dat de projectdoelstellingen in grote lijnen al vaststonden. Het doel van de verkennende fase was om verschillende manieren om deze doelstellingen te bereiken naast elkaar te leggen en uiteindelijk een keuze te maken. Tussen november 2017 en juli 2019 hebben we twee typen bijeenkomsten bij kunnen wonen. Ten eerste publieke bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten waren in de regel bedoeld om geïnteresseerden en belanghebbenden te informeren over de voortgang van het project, of om hun input op te halen voor specifieke onderdelen van het project. Er werden bijvoorbeeld onderzoeksresultaten voorgesteld, of mensen gevraagd om hun ideeën over oplossingsrichtingen op kaarten van het projectgebied in te tekenen.

Observaties in publieke bijeenkomsten zijn aangevuld met observaties in bijeenkomsten van het projectmanagementteam, waarin participatiebijeenkomsten werden gepland en uitkomsten besproken. Deze bijeenkomsten waren hoofdzakelijk vergaderingen van de projectmanagementteams. Deze teams kwamen in de regel eens per twee weken samen om de voortgang van het project te bespreken, elkaar op te hoogte te brengen van ieders' activiteiten, en te besluiten over de koers van het project. De projectmanagementteams waren ambtelijke teams, die ongeveer eens per half jaar verantwoording aflegden aan een politieke stuurgroep. Voor twee casussen hadden we toegang tot zowel interne als publieke bijeenkomsten. Voor de derde casus hadden we alleen toegang tot publieke bijeenkomsten.

3.1 DATAVERZAMELING

In totaal zijn 74 vergaderingen bijgewoond, die in totaal ongeveer 200 uur duurden. Tijdens het verzamelen van de data is ook begonnen met data-analyse. Toen deze geen substantiële nieuwe



inzichten meer opleverde, is gewacht op een logisch moment in het proces, waarna de observaties zijn beëindigd.⁴

De primaire manier van data verzamelen was door middel van notities. Notities bestonden uit beschrijvingen van gebeurtenissen in korte zinnen of sleutelwoorden. Waar nodig werden deze na de bijeenkomst uitgebreid om nuances optimaal te vatten. Door de vrij statische setting van de meeste bijgewoonde bijeenkomsten, lag de nadruk van deze notities hoofdzakelijk op wat mensen zeiden en hoe zij interacteerden. Hierbij hebben we bijvoorbeeld gelet op toon en non-verbale communicatie. Daarnaast bevatten notities details over de setting en locatie van bijeenkomsten.

We observeerden de cases vanop afstand. Deze afstand werd versterkt doordat we er bewust voor kozen geen actieve rol te spelen in de processen die we observeerden (Ybema & Kamsteeg, 2009). Om er zeker van te zijn dat we de inhoud van processen goed begrepen, voerden we na observatiesessies soms korte gesprekken met deelnemers.

3.2 DATA-ANALYSE

Het begrijpen van de rollen en functies van ex ante analyses begint met het in beeld brengen van de interpretaties die individuen in een proces aan deze analyses toekennen. Dit is dan ook het startpunt geweest van onze analyse.

Data-analyse is gebeurd in NVivo 12. Stappen en overwegingen omtrent coderingen zijn opgenomen in een memo in NVivo. Coderen vond plaats in een aantal ronden. In een eerste ronde is inhoud geïdentificeerd die betrekking had op participatie. Vervolgens is vastgelegd op welk aan participatie rakend thema de inhoud betrekking had. Voorbeelden van onderdelen zijn

⁴ Glaser and Strauss (1967) en Schwartz-Shea and Yanow (2009) noemen dit 'saturation', en beschrijven hoe dit het moment is om observaties te beëindigen.



'communicatie' en 'processtructuren'. De tweede ronde betrof *line-based open coding* (Strauss & Corbin, 1998, p. 101). Bij deze vorm van coderen wordt data regel voor regel geanalyseerd om, in dit geval, te kijken welke sentimenten er speelden in participatietrajecten door te letten op reacties op presentaties of uitspraken van andere procesdeelnemers. Hierbij wordt niet gewerkt een vooraf opgestelde lijst van mogelijke reacties, maar worden categorieën gemaakt tijdens het coderen. De tweede analyseronde leverde 56 verschillende typen reacties op. Hier zaten oordelende reacties tussen, zoals 'ongeloof' of 'tevredenheid', maar ook neutralere reacties zoals 'vraagt om verduidelijking', of 'vraagt om meer details'.

In een derde analyseronde zijn de 56 reacties nog eens onder de loep genomen en gegroepeerd volgens de regels van het axiaal coderen (Strauss & Corbin, 1998, pp. 123-127). Zo ontstond bijvoorbeeld een categorie met relativerende reacties, en een categorie met reacties die iets zeiden over het aanwezige vertrouwen. Daarnaast zijn categorieën gemaakt voor procesgerelateerde- en inhoudsgerelateerde neutralere reacties. Op basis van matrices zijn vervolgens verbanden te zien tussen bepaalde reacties en specifieke onderdelen van participatie, en veranderingen in reactiepatronen over tijd (Miles & Huberman, 1994). In de volgende sectie zullen we uiteenzetten wat deze manier van studeren ons heeft geleerd over participatietrajecten. Eerst zullen we echter stilstaan bij de functies die participatietrajecten in de door ons geobserveerde projecten vervulden.



voor latere nieuwbouw waren getroffen – iets wat het projectteam een potentieel significante kostenbesparing op zou kunnen leveren. Informeren is, zoals Arnstein laat zien, geen volwaardige vorm van participatie. Informeren lijkt echter wel een noodzakelijke randvoorwaarde te zijn, zeker bij grote en complexe projecten zoals die hier worden gevolgd.

Dit brengt ons tot een tweede geobserveerde functie van participatie, namelijk mogelijke uitwisseling tussen posities en het creëren van begrip en/of inzicht in de ideeën en standpunten van anderen. In gesprek met ambtenaren of andere belanghebbenden, gingen mensen - en dan met name vertegenwoordigers van belangenorganisaties - als vanzelf op zoek naar een midden tussen hun eigen positie en die van andere belanghebbenden. Deze functie kwam bijvoorbeeld duidelijk terug in een van de casussen, waar leden van een lokale actiegroep het lokale bedrijfsleven ontmoetten. In dialoog kwamen beide partijen erachter dat zij wel degelijk gedeelde belangen en interesses hadden. Waar zij van mening verschilden, kregen zij de kans om redenen voor hun verschillen in inzicht te geven. Dit leidde er niet noodzakelijkerwijs toe dat actoren compleet van positie veranderden, maar leek wel te zorgen voor meer wederzijds begrip en beter geïnformeerde argumenten.

Op dezelfde wijze zorgde participatie in een andere casus er voor dat het projectteam zich met regelmaat onder bewoners van de omgeving van de projectlocatie bevonden. Hoewel deze bewoners niet altijd op de hoogte waren van de laatste stand van zaken van het project, of de expertise hadden om de technische kanten van het project te doorgronden, waren zij wel zeer vocaal in het uiten van hun bedenkingen en bezorgdheden. Op deze manier kreeg het projectteam een helder en levendig beeld van de bezwaren die omwonenden hadden tegen het project, wat begrip voor die bezwaren opleverde.

Twee laatste voorbeelden van hoe participatie kan leiden tot begrip en inzicht kwamen we tegen in de derde casus. Hier zorgde een publicatie van de te verkennen oplossingsrichtingen in het project voor grote lokale onrust, die zich uitte in een zeer hoge opkomst voor een



informatiemarkt. In een van de oplossingsrichtingen werd namelijk vermeld dat er onderzoek zou worden gedaan naar het 'ontkoppelen' van de regio van een hoofdverkeersader. Bedoeld werd dat de regio minder afhankelijk zou worden van de hoofdverkeersader, maar regionaal las men dat de toegankelijkheid van de regio zou worden verminderd. Bestuurders uit de regio kwamen massaal naar de participatiemarkt, omdat zij bezorgde signalen van hun achterban kregen, bijvoorbeeld van partijen die bedrijventerreinen in het gebied wilden ontwikkelen. Hoewel het rechtzetten van dit verschil in interpretatie in de eerste instantie vooral een zaak van informeren lijkt, zorgde dit incident ook voor inzicht in de lokale belangen en de identificatie van een bron van weerstand tegen het project. Verder gaven regionale bestuurders aan dat heldere communicatie en korte lijnen met het projectmanagementteam voor hen een voorwaarde waren voor een goed verloop van het project. In hetzelfde project bleek op een informatieavond dat voor- en tegenstanders van het verbreden van een weg hetzelfde doel hadden, namelijk het minimaliseren van geluids- en milieuoverlast. Sommige aanwezigen vonden dat de voorgestelde verbreding niet ver genoeg ging om overlast door files tegen te gaan, anderen vreesden voor de aanzuigende werking van een verbreding. Naast inzicht voor deze twee groepen onderling, viel hier als overheid uit op te maken dat overlast een gedeelde zorg was onder zowel voor- als tegenstanders uit de omgeving.

Een derde en laatste door ons geobserveerde functie van participatie is het creëren van engagement. Uiteraard nemen betrokken belanghebbenden deel aan participatietrajecten. Maar participatietrajecten creëren ook betrokken belanghebbenden. Meedoen aan een participatieavond is vaak een manier om een overzicht te krijgen van wat er allemaal gaande is, en maakt meedoen in het verdere proces toegankelijker. Participatie creëert participanten die zich anders wellicht niet in een proces hadden gemengd. Participatiemomenten zijn momenten waarop betrokkenen hun zorgen, wensen en opmerkingen kunnen uiten en een antwoord krijgen, wat ervoor zorgt dat zij zich betrokken en gehoord voelen.



Later in dit rapport zullen we uitgebreider uiteenzetten hoe participatie er in een van de casussen voor zorgde dat er onder deelnemers aan het participatietraject in kwestie zich deeleigenaar van het besluitvormingstraject begonnen te voelen. Er ontstond een gevoel van gezamenlijk naar een oplossing toewerken. Toen de uiteindelijke beslissing alsnog (en zoals vooraf aangekondigd) door de Vlaamse regering werd genomen, leidde dit vervolgens tot teleurstelling en onvrede bij de participanten. In een andere casus kwam eenzelfde engagement tot uiting waar mensen die al eerder participatiebijeenkomsten hadden bezocht, nieuwkomers meenamen in het verhaal van het project door informatie van de overheid met ze te delen alsof zij zelf onderdeel waren van het projectteam. Een uitnodiging voor een participatie-avond kan een activerend effect hebben: mensen die normaal pas in een veel later stadium van het project op de hoogte zouden zijn, beginnen zich nu te verdiepen in de materie en brengen hun mening naar voren. Of, zoals een van de aanwezigen op een participatiebijeenkomst het verwoordde: 'normaal hou ik niet zo van workshops, maar dit is té belangrijk om niet heen te gaan.'



5 HET PARTICIPATIEPROCES: REFLECTIES VAN BINNENUIT

In dit adviesrapport overlopen we de aanbevelingen uit een drietal documenten. Ten eerste de code van goede praktijk die het team complexe projecten op haar website geplaatst heeft.⁵ Verder baseren we ons op twee adviezen waarin in deze code wordt verwezen. Deze adviezen zijn geselecteerd omdat zij expliciet een brede focus hadden. Veel van de rapporten waar de code van goede praktijk naar verwijst, focusten zich op participatie in een lokale setting. Twee van deze rapporten deden dat niet. Ten eerste een document met de titel 'Aandachtspunten bij het opzetten van participatieve processen', opgesteld door Filip de Rynck en Karolien Dezeure.⁶ Ten tweede het rapport 'Vernieuwing van regelgeving in het kader van openbare onderzoeken en participatie bij ontwikkeling van ruimtelijk beleid binnen het toepassingsgebied van het verdrag van Aarhus'.⁷

De documenten bespreken een viertal thema's. Ten eerste de doelgroep van het participatieproces. Wie is de doelgroep, hoe bereik je de juiste mensen, en hoe weet je deze te enthousiasmeren om deel te nemen aan het participatieproces? Daarnaast richten rapporten zich op communicatie. Hierbij gaat het met name om manieren van communiceren die aansluiten bij de doelgroep. Een derde categorie aanbevelingen gaat over procesinrichting. Hier worden thema's besproken als de balans tussen zekerheid en flexibiliteit, en het belang van maatwerk. Een laatste set aanbevelingen gaat over het organiseren van betekenisvolle participatie. Het ultieme doel van participatie is immers om beleid te beïnvloeden. In dit hoofdstuk zal op elk van de vier thema's uit de documenten worden gereflecteerd op basis van geanalyseerde observaties in drie grote projecten.

⁵ Zie: <http://www.complexeprojecten.be/Een-nieuwe-procesaanpak/Documents/Codes-van-goede-praktijk>

⁶ De Rynck, F. & K. Dezeure, 2009. Burgerparticipatie in Vlaamse Steden, Naar een innoverend participatiebeleid. Uitgeverij Vanden Broele, Brugge.

⁷ Laenens, W., Vanderstraeten, E., Braet, O., Mariën, I., & Van den Broeck, W. (2017). Vernieuwing van regelgeving in het kader van openbare onderzoeken en participatie bij ontwikkeling van ruimtelijk beleid binnen het toepassingsgebied van het verdrag van Aarhus – eindrapport. Bestek nr. RV-AJB/16/04. Brussel: imec-SMIT Vrije Universiteit Brussel.

5.1 WIE IS DE DOELGROEP?

De code van goede praktijk (hierna 'code') begint met het benadrukken van een goede stakeholder-analyse. Wie zijn de belanghebbenden bij een project? Speciale aandacht verdienen adviesinstanties, die sectorbelangen vertegenwoordigen. Vervolgens is het, aldus de code, zaak om van deze stakeholders 'ook partners te maken'. Onder dit partnerschap lijken de auteurs van de code te verstaan dat stakeholders 'constructief meedenken'. Hiervoor is het van belang dat zij tijdig worden geïnformeerd worden, om volwaardig mee te kunnen denken. Het verdient volgens de code ook aanbeveling om participatiemomenten te organiseren 'bovenop de verplichte inspraakmomenten'.

In de 'aandachtspunten participatietrajecten' (hierna 'aandachtspunten') staan vier aandachtspunten gerelateerd aan het bepalen van de doelgroep. In de aandachtspunten noemt men het goed in kaart brengen van belanghebbenden 'cruciaal.' Het gaat er hierbij niet alleen om te kijken naar wie deze actoren precies zijn, maar ook om zicht te krijgen op hun expertise, belangen en macht om het proces te beïnvloeden. 'Het verleden werkt door', staat in de aandachtspunten. Hiermee wordt bedoeld dat het belangrijk is te kijken naar wat er in het verleden aan participatie is gebeurd, en welke bestaande structuren er al in stelling staan. Het tweede aandachtspunt zijn de al bestaande relaties tussen verschillende actoren. Deze kunnen dienen als startpunt voor oplossingen. Ten derde stippen auteurs aan dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de verschillende rollen die belanghebbenden kunnen vervullen in het oplossen van een probleem. Bij participatie wordt vaak in de eerste plaats gedacht aan vragen om input, maar belanghebbenden kunnen wellicht ook een actievare rol spelen in het oplossen van een beleidsvraagstuk. Tot slot benadrukken de aandachtspunten dat participatie zich niet enkel tot belanghebbenden hoeft te beperken. Ook ambtenaren van andere diensten kunnen bijdragen aan het oplossen van problemen.



In hoeverre van de stakeholders ook daadwerkelijk partners werden gemaakt, hangt er vanaf wat onder 'partners' wordt verstaan. Het was absoluut zo dat participatie invloed had op de besluitvorming in elk van de gevolgde projecten. In elk van de gevolgde projecten kregen stakeholders uitvoerig de kans om mee te denken, en op hun input werd altijd gereageerd door deze of op te nemen in het studiewerk, of gemotiveerd niet mee te nemen. Ook werd gehoor gegeven aan verzoeken om bijvoorbeeld een peer review of een extra informatieavond. Zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport werd beschreven, bleef de uiteindelijke beslismacht echter volledig bij de overheid liggen. Participanten werden dus wel partners in de zin dat zij mee mochten denken en het proces mee vormgaven, maar niet in termen van beslismacht.

REFLECTIE: INCLUSIVITEIT ALS MULTIDIMENSIONAAL ISSUE

Wat opviel tijdens de observaties – en dit punt zal verder worden uitgewerkt in dit rapport – is dat het organiseren van een inclusief participatietraject meer behelst dan alleen breed uitnodigen en een mix vinden tussen digitale en analoge communicatiemiddelen. Hoe inclusief een traject is, wordt ook bepaald door de manier waarop inhoud wordt gepresenteerd en gecommuniceerd. Een traject wat zich dadelijk toespitst op het invullen van technische analyses zal bij een deel van de doelgroep wel, en een deel van de doelgroep niet aanslaan. De scope van een sessie bepaalt wie er wel en niet meekan, maar ook mee mag praten. Waar een participerende hoogleraar vroeg om het gebruik van technisch geavanceerdere modellen, gaven burgers aan dat het moeite kostte om technische sessies inhoudelijk te volgen. We noteerden verzuchtingen als 'ik heb er geen verstand van, ik wil gewoon geen geluid' en 'ik ben geen expert, maar als ik kijk, ook als belastingbetaler, of we wel zo veel moeten investeren [...]'. In een gesprek over spoor of weg-oplossingen voor een doorstromingsprobleem op een snelweg lijkt weinig ruimte plek voor de voorstanders van een kilometerheffing. Tegenstanders van een project ervaren participatie soms als zinloos als deze alleen gaat over oplossingen voor iets wat zij überhaupt geen probleem vinden. Ook is niet iedere deelnemer aan een participatietraject even goed thuis in de taal die men bij de overheid spreekt. Zaken als opleiding en bekendheid met

//

transparantie verhogen. In communicatie is het volgens het eindrapport ook van belang om een 'sluitend netwerk' van verwijzingen op te zetten waarin burgers alle communicatie kunnen vinden die zij nodig hebben. Dat wil zeggen dat uitnodigingen voor bijeenkomsten bijvoorbeeld een verwijzing naar een plek moeten bevatten waar het volledige dossier te vinden is.

Het eindrapport constateert dat er 'grote nood' is aan begrijpelijk taalgebruik, en een communicatie die zich beperkt tot de essentie. Het eindrapport hekelt 'onbegrijpelijke afkortingen' en vindt dat alleen gecommuniceerd moet worden wat essentieel is. Essentieel is, aldus het eindrapport, 'wat er precies ter openbaar onderzoek ligt, waarom dit instrument wordt opgemaakt, welke gevolgen hieraan gekoppeld zijn (samenhangend met aanbeveling 5), op welke manier en tot wanneer er bezwaar kan ingediend worden.'

Tot slot werd communicatie in alle projecten aangepast aan de doelgroep. Dat gebeurde in allerlei verschillende vormen. Zo werden informatieteksten in andere talen vertaald voor een project waar een deel van de partijen de taal niet machtig was, en bezochten leden van het projectteam op verzoek verschillende belangenverenigingen. Ook maakten de projectteams er werk van te zorgen dat zaken als uitnodigingen voor bijeenkomsten via veelgelezen kanalen werden verspreid, en dachten zij na over na over hoe hun taalgebruik aansloot bij dat van doelgroepen (al verschilde de mate waarin dit gebeurde wel tussen verschillende projectteams). Hierin werden zij in de praktijk wel beperkt door twee zaken. Ten eerste de wet, die eisen stelt aan de platformen die worden gebruikt voor communicatie. Zo is het in sommige gevallen wettelijk verplicht aankondigingen in nationale dagbladen te verspreiden, waarbij de verhouding tussen de kosten en de baten niet voor elk project even gunstig zal zijn. Ten tweede liep de wil om bepaalde kanalen in te zetten soms vast op de nood aan medewerking van derden: accountbeheerders van sociale media waren niet altijd te bereiken, woordvoerders hadden niet altijd ruimte in hun agenda.



DE AANBEVELINGEN ROND COMMUNICATIE IN DE PRAKTIJK

Alle drie de projecten maakten gebruik van een website als plaats waar documenten konden worden geüpload, alsook een e-mailnieuwsbrief. De website diende in alle projecten als centraal punt, waar participanten volledige informatie konden vinden. Andere communicatiekanalen die werden gebruikt, waren krantenadvertenties, visitekaartjes, posters, flyers, geadresseerde brieven en een digitaal participatieplatform waar geïnteresseerden suggesties voor het project achter konden laten. De website werd in de meeste communicaties genoemd als plek waar men terecht kon voor het vinden van alle informatie omtrent een project. In die zin was er dus sprake van een 'sluitend netwerk'.

De eerste aanbeveling, namelijk het in kaart brengen in hoeverre er beperkingen zijn met betrekking tot het delen van informatie, is niet iets wat in infrastructuurprojecten op een specifiek moment in de tijd gebeurt. Door de lange looptijd van infrastructuurprojecten, komen vragen rond openheid steeds opnieuw omhoog. Wat we in de praktijk zagen, is dat de ruimte voor openheid niet alleen wordt bepaald door juridische en organisationele kaders. In hoeverre openheid mogelijk is, hangt ook af van individuen in beleidsprocessen. Waar sommigen in de gevolgde projectteams regelmatig dingen zeiden als 'ik heb niks te verbergen', maakten anderen zich zorgen over de manier waarop gepubliceerde informatie zou worden gebruikt en geïnterpreteerd als deze zonder context of inkadering zou worden gepubliceerd. 'Context' leek in deze gevallen vooral te refereren naar de interpretatie van informatie, en hoe het projectteam deze informatie vervolgens gebruikte om tot besluiten te komen. Zorgen rond openbaarheid leken dus hoofdzakelijk te maken te hebben met de angst verkeerd begrepen te worden.

Het stellen van heldere doelstellingen wat participatie betreft, zagen we in alle projecten op verschillende momenten gebeuren. In de regel openden participatie-bijeenkomsten met het uitleggen van procedures, en stond in uitnodigingen vrijwel altijd het doel van een bijeenkomst vermeld. Het leek voor de projectteams ook altijd helder wat de doelstellingen van een

////////////////////////////////////

participatietraject waren, ook al verschilden de meningen onderling soms over of deze doelstellingen de juiste waren. Wel bleek het communiceren van doelstellingen niet altijd iedereen te bereiken. Zo waren laatkomers op informatiemarkten bijvoorbeeld niet altijd op de hoogte van het doel van de bijeenkomst. In een van de Vlaamse projecten werd hier slim op ingespeeld door gedurende de hele bijeenkomst op gezette momenten eenzelfde verhaal over het participatieproces en het project aan de deelnemers te vertellen. Het formuleren van doelstellingen leek ook een eenzijdige activiteit. Doelstellingen werden in de regel bedacht of goedgekeurd door het projectmanagement, zonder dat deelnemers aan participatie hierover mee konden denken. In sectie 5.3 van dit rapport, over procesinrichting, zullen we verder ingaan op de effecten van deze eenzijdigheid.

Alle hier geanalyseerde adviesrapporten raden beleidsmakers aan om transparant terug te koppelen naar deelnemers van participatie. Het is belangrijk om deelnemers te laten weten wat er met hun input gebeurd is. In het Nederlandse project hield men hierom een lijst bij met alle suggesties die tijdens bijeenkomsten werden gedaan, en in welke sessie deze waren opgehaald. Deze werden vervolgens óf meegenomen in technische analyses, of gemotiveerd niet verder opgevolgd. In Vlaanderen gebeurde hetzelfde met de vragen en bezwaren die binnenkwamen tijdens het openbaar onderzoek.⁸ Van een van de twee Vlaamse projecten werden ook verslagen van de participatiemomenten op de website gepubliceerd. In detail terugkoppelen hoe input uiteindelijk besluiten beïnvloedde, bleek door de aard van beleidsprocessen echter lastiger. In sectie 5.4 van dit rapport, over betekenisvolle participatie, zullen we dieper ingaan op het terugkoppelen van wat er met uit participatie opgehaalde input gebeurde.

Wat opvalt aan de code van goede praktijk, is dat deze ook aanbevelingen voor participanten bevat. In een van de projecten probeerde men ervoor te zorgen dat de aanbeveling om zich te organiseren en met heldere organisatiestandpunten naar buiten te komen werd gevolgd door

⁸ Dit is geen wettelijke verplichting, maar gebeurde in onze specifieke casussen wel.



gericht burgergroeperingen uit te nodigen. In deze casus bestond er voorafgaande aan het project echter al een levendig veld van in infrastructuur gespecialiseerde actiegroepen. Bovendien werd dit project gerealiseerd in een dichtbebouwd, grootstedelijk gebied met veel verschillende bestaande belangenverenigingen voor bijvoorbeeld verschillende bedrijfssectoren. In een tweede casus waren participatiesessies vrij toegankelijk. Hier organiseerden belanghebbenden zich incidenteel, door bijvoorbeeld als straat een gezamenlijke vraag in te dienen, of door het oprichten van een actiegroep. Dit project kenmerkte zich door een hoge maar tegelijkertijd zeer lokale impact. Wat hier opviel, is dat er ook op deze kleine schaal al veel uiteenlopende belangen speelden. Zo wilden sommige omwonenden het beleidsproces zo lang mogelijk rekken in de hoop dat dit uiteindelijk afstel zou betekenen of om op zijn minst een paar extra hordes te hebben opgeworpen, terwijl andere omwonenden juist zo snel mogelijk duidelijkheid wilden over de plannen. Organiseren en als eenheid naar buiten treden is dus niet altijd een vanzelfsprekende stap voor burgers. Bovendien is de vraag in hoeverre het, in besluitvormingstrajecten waar participanten geen beslismacht krijgen, nodig is dat zij zich verenigen en organiseren, en zich constructief opstellen? Of zorgen dergelijke vragen aan participanten er voor dat er informatie verloren gaat?

Wat betreft helder en duidelijk taalgebruik: het volgen van deze aanbeveling hing af van de opmerksaamheid van de individuen in het projectteam. Over het was men bewust bezig met het reduceren van het ‘ambtenarees’ in communicaties met externen, hoewel het niet altijd lukte om volledige aansluiting te vinden bij alle doelgroepen die een communicatie moest bereiken. Het gebruik van jargon en het verschaffen van complexe informatie kan voor de ene groep nodig zijn om het proces te kunnen volgen en volwaardig te kunnen participeren, terwijl een andere groep zaken eerder complex zal vinden. Ook bleek men soms gebonden aan beleidstaal zoals die nu eenmaal gebruikt werd in procedures. Woorden als ‘verkenningfase’ of ‘strategisch onderzoek’ zijn misschien geen woorden die bij een breder publiek meteen herkenning vinden, maar het zijn wel de woorden die nu eenmaal in beleidsteksten worden gebruikt. Geen van de projectteams week hiervan af.

//

Hoewel het gedrag van projectteams min of meer overeenkwam met veel van de aanbevelingen rond communicatie, waren communicatiepogingen niet altijd succesvol. Soms bleek een dagblad minder goed gelezen dan gedacht, of plaatste een krant een uitnodiging op een verkeerde dag. Er stond incidenteel een foutje in een brief, of er werd een onhandig woord gebruikt. Een speciaal ingericht e-participatieplatform leverde over het verloop van een aantal maanden slechts een enkele reactie op. Het is maar de vraag of dat volledig te ondervangen is met een grondige stakeholderanalyse en het kiezen van platforms die aansluiten bij de doelgroep. Waarschijnlijker is, dat dergelijke zaken in elk project voor zullen komen. Passend communicatiebeleid vraagt dus, naast planning en voorbereiding, ook een flexibele houding.

REFLECTIE: HET IS NIET ALTIJD HELDER WANNEER IETS HELDER IS

Tijdens publieke bijeenkomsten ontstond twee keer ophef die direct terug te leiden was tot het taalgebruik van de organiserende overheid. Twee keer werd deze ophef veroorzaakt doordat een woord anders werd begrepen dan door het projectmanagement bedoeld werd. Een keer ging dit om het woord 'ontkoppelen'. Dit woord werd gebruikt in de context van een snelwegproject. Een van de opties die daar werd onderzocht, was het 'ontkoppelen' van de regio van deze snelweg. Het projectteam bedoelde dat men wilde onderzoeken of de problemen op de snelweg wellicht op te lossen zouden zijn door regionaal verkeer minder afhankelijk te maken van de snelweg, waardoor deze door minder auto's gebruikt zou worden. Lokaal werd dit echter anders opgevat. Op de eerstvolgende participatiebijeenkomst waren een groot aantal lokale bestuurders aanwezig, om zich ervan te verzekeren dat het niet zo zou zijn dat hun regio straks geen toegang meer zou hebben tot de snelweg. Een bestuurder gaf aan dat hij op basis van berichtgeving met daarin het woord 'ontkoppelen' gelijk gebeld werd door verschillende investeerders in een lokaal bedrijventerrein. De tweede keer dat de lokale betekenis van een woord voor ophef zorgde, was in een project waarbij bewoners die mogelijk moesten verhuizen hulp werd aangeboden bij het zoeken van een nieuwe woning. Als een van de opties voor een nieuwe woning werden serviceflats genoemd. Dit zorgde voor onrust, omdat er in het betreffende dorp zeer weinig



serviceflats bleken zijn. Bewoners hadden het gevoel dat men er voor wilde zorgen dat zij het dorp zouden verlaten, in plaats van een passende oplossing te vinden.

De beroering die in deze twee voorbeelden ontstond, kan een uiting zijn van verwarring of bezorgdheid. In het geval van 'ontkoppelen' ontstond verwarring doordat woorden verschillende betekenissen hebben in verschillende contexten. In het geval van 'serviceflat' vermoedden bewoners dat het eigenlijke doel van de overheid was, hen uit het gebied te laten verhuizen. 'Ontkoppelen' en 'serviceflat' waren binnen de vergaderzaal van het projectmanagementteam onschuldige woorden. Doordat zij lokaal anders werden geïnterpreteerd, ontstond onrust. Duidelijk communiceren heeft dus niet alleen betrekking op woorden die moeilijk of 'jargon' zijn. Onduidelijkheid of onrust kan ook ontstaan doordat een boodschap anders wordt geïnterpreteerd dan bedoeld.

Aanbeveling

Voor grote, complexe projecten waar een groot aantal belanghebbenden bij betrokken is, is het raadzaam om met een 'proefleesgroep' te werken. Hierin kunnen mensen plaatsnemen die de omgeving goed kennen, om te zorgen dat lokale betekenissen worden gereflecteerd, en dat taalgebruik ook daadwerkelijk aansluit bij de doelgroepen die bereikt dienen te worden.

REFLECTIE: TRANSPARANT WAAROVER?

Hoewel alle projectmanagementteams in meer of mindere mate werk maakten van transparantie, had transparantie echter een grens. Het is namelijk niet altijd duidelijk te herleiden welke informatie tot bepaalde beslissingen heeft geleid. Dit zorgde soms voor spanningen. In groepen kan tijdens participatietrajecten een sfeer van enthousiasme ontstaan, en het idee dat deelnemers met elkaar werken aan de oplossing voor een probleem. Input uit participatie werd echter vertaald en geclusterd, en komt uiteindelijk terecht in een mix van allerlei andere soorten



beslissingen op basis waarvan de Vlaamse Regering uiteindelijk beslissingen neemt. Hoewel het voor deelnemers aan participatie wel in te schatten was welke ideeën de beslissingen van de regering in grote lijnen hadden beïnvloed, was het niet duidelijk welke concrete invloed ieders participatie had gehad. Deze onduidelijkheid leidde bij sommige participatiedeelnemers tot teleurstelling. Verschillende mensen gaven aan het gevoel te hebben dat de gevolgde participatietrajecten los stonden van de uiteindelijk gemaakte beslissing. Onder deze mensen leefde het idee dat het participatietraject en de onderzoeken waaraan zij deelnamen, de uiteindelijke beslissing zouden produceren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de onderstaande citaten uit een sessie waarin werd medegedeeld dat er halverwege het onderzoek een variant op twee bestaande alternatieven aan het proces werd toegevoegd:

De man gaat verder: er is ingebroken in een ambtelijk proces door een politieke stuurgroep. Hij wil graag nota's van die politieke stuurgroep zien, en de documenten die zij hebben gehad.

De dagvoorzitter zegt dat de stuurgroep dezelfde documenten krijgt als iedereen. Hij zegt dat 'we moeten trechteren', en 'als er dan iets afvalt wat ons niet zint, men zegt dat het proces niet meer transparant en open is,' bovendien, benadrukt hij, komen er nog momenten om te participeren. 'We kunnen niet aan ieders volle verwachtingen voldoen.' Tegenstelde verwachtingen vermengen is 'utopisch', zegt de dagvoorzitter.

Iemand anders stelt een nieuwe vraag, over draagvlak. Het nieuwe alternatief werd, aldus de vraagsteller laat op de avond gepresenteerd, en dat ondermijnt de geloofwaardigheid. Hij maakt ook nog een opmerking over de synthesenota, en dat nu de suggestie wordt gewekt dat het eigenlijk al beslist is. De dagvoorzitter onderbreekt hem: 'de keuze is nog niet gemaakt, alle alternatieven zijn nog open. Hadden we op voorhand geweten dat dit een goed idee was, dan hadden we het meteen meegenomen.'

Iemand anders geeft aan dat hij 'vol verbazing is' over de politieke keuze voor dit nieuwe alternatief; 'de overheid zei dat ze het objectief wilden aanpakken, en dan doen ze nu ineens nog een [alternatief]'



managet het proces? Wie ontwerpt het proces? Ook over de rol van politici moeten vooraf afspraken worden gemaakt. Zijn deze bijvoorbeeld direct betrokken in het proces, of krijgen deze via ambtenaren de resultaten van de participatie door? Deze zaken, samen met de schaal van het project, bepalen wie er allemaal betrokken moeten worden. Bij gevoelige ruimtelijke projecten is het belangrijk aandacht te hebben voor conflictmanagement.

Volgens de code kun je niet vroeg genoeg beginnen met participatie. Een goed participatietraject is ook volgens de code maatwerk. Dat wil in dit geval zeggen dat de vorm van participatie moet worden aangepast aan het doel en de fase waarin het proces zich bevindt. Er moet volgens de code voortdurend aandacht zijn voor effectiviteit van de participatie, deze wordt best met de aanwezigen geëvalueerd. Ook als het over processen gaat, wijst de code deelnemers weer op de verantwoordelijkheid die ook zij dragen voor het slagen van participatie. Van deelnemers wordt gevraagd om zich aan de 'spelregels' te houden, en zich te beperken tot het onderwerp waarover inspraak wordt gevraagd.

In het eindrapport koppelt men maatwerk ook weer aan de doelstellingen van het participatietraject. Omdat de nadruk in dit rapport op communicatie ligt, gaat men vooral in op de manier waarop procedurele verankering van afspraken over communicatie maatwerk wel of niet mogelijk maakt. Het eindrapport beveelt aan om een op maat gemaakt communicatieplan te maken voor elk project. Hierin is het in het bijzonder belangrijk om een verscheidenheid aan kanalen te gebruiken teneinde een groot bereik te hebben, waarin ook lokale media niet mogen ontbreken. Zo zorg je voor een zo groot mogelijk bereik.



DE AANBEVELINGEN ROND PROCESINRICHTING IN DE PRAKTIJK

Maatwerk leveren is iets wat in alle projecten gebeurde. Het decreet complexe projecten en de spelregels van het MIRT bieden hier ook relatief veel ruimte voor. In alle projecten werden buiten de vereiste inspraakmomenten om participatietrajecten georganiseerd, altijd in samenspraak met gespecialiseerde adviesbureaus. Er bestond in de projecten wel een spanning tussen de door alle adviesrapporten genoemde mogelijkheid om nieuwe inzichten mee te nemen, en het feit dat men in processen uiteindelijk een volgende stap richting een concreet besluit wil nemen (zie ook Dorren et al, 2020). In alle drie de gevolgde projecten werd gehoord dat er niet 'eindeloos gestudeerd kon worden'. Doel van de verkennings/onderzoeksfase van de projecten was immers om naar een bouwbare oplossing toe te werken. Uit onze observaties werd niet duidelijk of het inbouwen van meer flexibiliteit dat proces ook daadwerkelijk zou hinderen. Eerder onderzoek suggereert dat vrees voor vertragingen in sommige projectmanagementteams sowieso een bezorgdheid is, los van of deze al dan niet gegrond is (Wolf, 2018 #811).

Het in beeld brengen van de beweegruimte is iets waar projectteams continu mee bezig waren. Hoewel de aanbeveling zoals deze hierboven is weergegeven, vooral lijkt te zeggen dat vooraf moet worden nagedacht over de randvoorwaarden die bepalen hoe participatie eruit kan zien, zorgden onverwachtheden voor een constante puzzel. Dit had bijvoorbeeld te maken met politieke besluiten, die soms eerder en soms juist later kwamen dan verwacht, vertraagde projectonderdelen of de behoefte aan extra informatie.

In alle drie de projecten was aandacht voor conflictmanagement. In de Vlaamse projecten werkte men met een zogeheten 'bemiddelaar'. Deze persoon is een aanspreekpunt voor bewoners en bedrijven in de omgeving van een project wat betreft vragen en zorgen. Zij maakten voor de gevolgde projecten zogeheten sociale begeleidingsplannen op, waarin staat hoe omwonenden en bedrijven die door de bouw van het project moeten verhuizen, aan een nieuwe woonplek of locatie kunnen worden geholpen. Deze bemiddelaar maakte onderdeel uit van het projectteam,



moeten worden op de wensen van deelnemers. Anderzijds, participeren kost tijd. Minder overtuigde leden van de ambtelijke staf van de geobserveerde projecten gaven aan dat zij participatie zagen als iets om 'de eieren van Columbus'⁹ binnen te halen, zoals een van hen het formuleerde, maar benadrukten ook dat het verzamelen van allerlei andere participatie vooral tijd zou kosten die men efficiënter kon besteden. Strak agendamanagement lijkt vooral logisch onder tijdsdruk, of als het doel van participatie is om op een zeer specifiek onderdeel reflecties op te halen. Eerder lieten we echter zien hoe participatie in de praktijk meerdere doelen kan hebben. Een te strakke agenda kan ten koste gaan van participatie als uitwisselplaats voor ideeën, als draagvlakversterker en als informatie-ophaler.

Bij het willen faciliteren van flexibiliteit en maatwerk dient echter niet uit het oog te worden verloren, dat voorspelbaarheid en leesbaarheid van processen. In eerdere aanbevelingen stipten we al aan dat het voor procesdeelnemers belangrijk is te weten waar zij aan toe zijn, omdat anders onrealistische verwachtingen van participatie kunnen ontstaan. Een deel van deze onrealistische verwachtingen ontstaat doordat er wordt gecommuniceerd in termen van partnerschap en co-creatie, maar er formeel geen beslismacht wordt overgedragen – om in Arnstein's termen te spreken. Als deelnemers zich afvragen wat de waarde van hun input is, en teleurgesteld zijn als hun input niet direct wordt vertaald in besluiten, lijkt het proces onvoldoende leesbaar. Er wordt, met andere woorden, onvoldoende duidelijk gemaakt en geformaliseerd wat ieders functie is in een proces.

⁹ Ofwel een simpele oplossing voor een ingewikkeld probleem.



Aanbeveling: werk met een open agenda

Het lijkt een gegeven te zijn, dat participanten komen met input die niet binnen de scope van de betreffende bijeenkomst past. De agenda van een bijeenkomst heb je als organisator van een participatiemoment dus niet volledig in de hand. Experimenteer hierom met een open agenda. Waar komen mensen zelf mee? Het volledig vastleggen van de agenda van een bijeenkomst zorgt er nu voor dat bepaalde input geen plek kan krijgen in een participatietraject. Alleen mondige deelnemers, die in durven breken op de agenda, slagen er in om opmerkingen buiten de scope te maken.

Deze informatie is, hoewel deze buiten de scope van een specifieke bijeenkomst valt, niet perse niet waardevol. Informatie kan:

- Nuttig zijn voor een ander deel van het proces.
- Een belang of conflict blootleggen.
- Niet binnen dit project passen, maar wel nuttig of interessant zijn voor een ander project of een ander departement of agentschap.

Een agenda die voor een deel open is, en voor een deel gesloten, zorgt ervoor dat je breed informatie op kunt halen, maar ook voldoende specifieke informatie binnenkrijgt die nodig is

5.4 BETEKENISVOLLE PARTICIPATIE

Het laatste thema wat terugkomt in de rapporten, is hoe participatie betekenis te geven. Dat wil zeggen: hoe haal je informatie op die effectief nuttig is, en hoe zorg je er voor dat deze uiteindelijk ook een rol kan spelen in besluitvorming? In de aandachtspunten wordt ten eerste aangegeven dat een participatietraject alleen betekenisvol kan zijn als er aandacht is voor de context waarin het traject plaatsvindt. Zijn er al besluiten genomen of dingen vastgelegd die grenzen stellen aan waar participatie over kan gaan? Bijvoorbeeld: totaal open participatie over de scope van een project heeft geen zin als de scope wordt afgebakend door financiële grenzen, of een besluit over de modaliteiten die kunnen worden overwogen.



De code zegt dat betekenisvolle participatie ook een mentaliteitskwestie is. Als de overheid niet open staat voor input van burgers, heeft participatie weinig zin. Wat volgens de code kan helpen, is de participatie vanuit een probleemstelling of doelstelling te beginnen, in plaats van een concrete oplossing. Dus: 'hoe lossen we het mobiliteitsprobleem op dit traject op?' in plaats van 'wat vinden jullie van een uitbereiding van deze snelweg?' Verder zou zo vroeg mogelijk beginnen met participatie er voor kunnen zorgen dat participatie maximaal impact heeft. Hoe verder het traject vordert, hoe minder beweegruimte er doorgaans is. Dit heeft te maken met de tijd die er is om alles te onderzoeken, maar ook met het feit dat er tegen het einde van het proces toch al vaak een oplossing in beeld is. Bijsturen op basis van input van participatie is dan lastig. De code vraagt belanghebbenden om zo vroeg mogelijk deel te nemen aan een participatietraject: 'dat biedt de beste kans om uw kennis, deskundigheid en visie te laten wegen op de besluitvorming.' Participatie kan soms veel werk zijn, zeker als het om langlopende trajecten over complexe projecten gaat. Hierom raadt de code deelnemers aan zich eventueel te organiseren in belangengroepen. Het eindrapport bevat geen specifieke aanbevelingen omtrent dit thema.

DE AANBEVELINGEN ROND BETEKENISVOLLE PARTICIPATIE IN DE PRAKTIJK

De meest ingrijpende begrenzing aan participatie die we tegenkwamen, leek het besluit waarin werd vastgelegd om een infrastructuurprobleem aan te pakken binnen een bepaald projectgebied. De grenzen aan participatie die we tegenkwamen, waren in de regel juridisch en procedureel van aard. De startbeslissing of het projectbesluit bepaalde wat de scope was waarbinnen participatie kon plaatsvinden. We kwamen echter ook mentale grenzen tegen. Men stond open voor participatie, maar de mate van openheid verschilde per individu. Soms leek het voor procesdeelnemers lastig om elke vorm van opgehaalde input even serieus te nemen, als deze bijvoorbeeld niet aansluit bij hun eigen ervaringen of verwachtingen over het verloop van het proces.¹⁰ Ook vormde de tijd een grens. Deadlines en afspraken met bestuurders zorgden er voor

¹⁰ Voor een uitgebreide reflectie op de manier waarop overtuigingen en ervaringen de interpretatie van informatie beïnvloeden, zie Dorren et al (2020).



dat er niet altijd tijd was om in veel participatiesessies te voorzien. Ook hadden projectteammedewerkers niet altijd de tijd voor de organisatie van extra participatiesessies.

Vanuit de observatie dat de grenzen van participatie onder andere worden bepaald door het projectbesluit, volgt de vraag wat het betekent om 'zo vroeg mogelijk' met participatie te beginnen. In alle projecten werd al aan participatie gedaan in de onderzoeksfase, wat betekende dat er nog veel ruimte was voor input van stakeholders. Tegelijkertijd werd al wel bepaald in welk gebied er naar een oplossing moest worden gezocht. Hierdoor vielen oplossingen op nationaal niveau, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een kilometerheffing in plaats van het verbreden van een snelweg, buiten scope.¹¹

REFLECTIE: DUIDELIJKE VISUELE COMMUNICATIE LEVERT DUIDELIJKE INPUT OP

De code van goede praktijk vraagt aan deelnemers om helder te communiceren namens wie ze spreken, en zich aan het doel van de bijeenkomsten te houden. Waar sommige ambtenaren aangaven dat participatie soms leidde tot 'briljante inzichten', vroegen anderen zich af waarom er zo breed suggesties werd opgehaald, gezien de vanuit overheidsoogpunt soms zeer onrealistische ideeën die daartussen zaten.

Eerder bespraken we al, hoe sommige deelnemers gaandeweg het proces teleurgesteld raakten, doordat er minder ruimte was voor hun bemerkingen naarmate het project vorderde. Deze beperkte ruimte is deels een gevolg van het verloop van een projectproces. Immers worden projecten in de regel steeds concreter naarmate het proces vordert. Dat het project steeds concreter wordt, betekent ook dat de impact steeds duidelijker wordt. Hoe concreter het project werd, hoe meer weerstand er kwam, bijvoorbeeld als duidelijk werd welke van de verschillende

¹¹ Zie Dorren et. al. (2018) voor een meer algemene, uitgebreide bespreking van hoe processtructuren besluiten in een bepaalde richting kunnen duwen.



opties zou worden uitgevoerd. Dit duidt er op dat het makkelijker is om in te spreken als de impact van verschillende projectopties duidelijk is. Daarom is het zaak om zo vroeg mogelijk concreet te laten zien welke impact een project (lokaal) heeft. In de twee Vlaamse casussen werd hiervoor goed gebruik gemaakt van visualisaties. Hoewel er nog geen definitieve optie gekozen was, en dus nog geen ontwerp werd gemaakt, had men voor de participatiesessies wel kaarten gemaakt waarop de grove contouren van elke optie waren ingetekend. Dit maakte de lokale impact van elke optie concreet. Het is dan duidelijker waar participatie concreet om gaat. We merkten dat burgers in het Nederlandse project (waar impact niet visueel werd gemaakt) makkelijker vroegen om maximale wegbreiding (“ik zou zeggen: doe wat kan in je stoutste dromen, en dan nog een reserve”), waar men zich in de Vlaamse projecten genuanceerder uitte, met meer oog voor de context van het project.

Aanbeveling: maak het visueel en lokaal

Hoe concreter een proces wordt, hoe gericht en specifieker de informatie die je ophaalt. Het is later in een proces echter ook lastiger om alle input uit participatie mee te nemen in de besluitvorming. Er ligt immers ook meer vast. Om informatie in een zo vroeg mogelijk stadium op te kunnen halen, helpt het om zo vroeg mogelijk te werken met visualisaties om de lokale impact van elke projectoptie zichtbaar te maken. Zo zorg je er voor dat men gericht kan participeren, en dat participatie de meeste impact heeft.

REFLECTIE: BESLISSERS BLIJVEN BUITEN BEELD

De processen die we hebben geobserveerd, waren ambtelijke processen met een politieke stuurgroep. Het waren ook processen waarin de uiteindelijke beslissing werd genomen door de regering, geïnformeerd door de resultaten van onderzoek en participatie, en ondersteund door kabinetten en ambtelijke staf. Zoals eerder in dit rapport uiteengezet, was het niet altijd duidelijk terug te koppelen over de manier waarop alle informatiestromen uiteindelijk een besluit informeren. Dit kan bij deelnemers voor onduidelijkheid en onvrede zorgen. Tijdens



participatietrajecten wordt gevraagd gezamenlijk aan een oplossing te werken, terwijl de uiteindelijke besluitnemer de voorkeuren van participanten niet hoeft te volgen. Onduidelijkheid en onvrede worden ook veroorzaakt doordat het politieke en het ambtelijke traject van elkaar gescheiden zijn. Uitspraken als 'er is ingebroken in een ambtelijk proces door een politieke stuurgroep' zijn het resultaat van een proces waarin – vanuit participanten bekeken – de rijkheid aan informatie die in een participatietraject naar bovenkomt wordt samengevat en in een *black box* verdwijnt. Op veel vragen die tijdens het openbaar onderzoek worden ingebracht, volgt vervolgens het voor participanten weinig bevredigende antwoord dat 'de minister besluit met kennisneming van de uitgevoerde onderzoeken'.

Aanbeveling: vervlecht politieke en ambtelijke trajecten

In het decreet complexe projecten is zeer veel aandacht voor transparantie en continue betrokkenheid van alle belanghebbenden. Een partij ontbreekt echter: de partij die de uiteindelijke beslissing neemt. Het politieke beslistraject en het ambtelijk geleide proces voelen aan als twee aparte projecten. Om het participatieproces transparant en betekenisvol te laten zijn, dienen het ambtelijk geleide en het politieke proces meer met elkaar vervlochten te worden. Een essentieel onderdeel van een besluitvormingsproces is het maken van afwegingen. Daarom bevelen wij aan om in het geval van grote infrastructuurprojecten, de verantwoordelijke minister (als vertegenwoordiger van de regering) of het kabinet op minstens twee momenten deel te laten nemen aan het proces. Ten eerste aan het begin van het participatietraject, om aan te geven hoe zij hun besluit door participatie laten informeren. Ten tweede aan het eind van het traject, om uiteen te zetten hoe zij uiteindelijk een afweging tussen alle verschillende belangen en bronnen van informatie gemaakt hebben.

////////////////////////////////////

6 REFERENTIES

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216 - 224. doi:http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225

Decreet betreffende complexe projecten, (2014).

Departement Mobiliteit en Openbare Werken, & Departement Omgeving. (2017). *Complexe Projecten*. Retrieved from www.complexeprojecten.be

Dorren, L., Böhme, M., Van Dooren, W., & Verhoest, K. (2020). *Ex ante analyses in complexe infrastructuurprojecten. Rollen en functies*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Dorren, L., Verhoest, K., van Dooren, W., & Wolf, E. E. A. (2018). *Plannen over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis. Expanded Sourcebook (Second ed.)*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016a, 2016/01/01/). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016b). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Mouter, N. (2016). Dutch politicians' use of cost-benefit analysis. *Transportation*, 28(1), 79-19. doi:https://doi.org/10.1007/s11116-016-9697-3

Mouter, N. (2017). Dutch politicians' attitudes towards Cost-Benefit Analysis. *Transport Policy*, 54, 1-10. doi:10.1016/j.tranpol.2016.11.001

OECD. (2015). *Towards a framework for the governance of infrastructure*. Paris: OECD.

Regering Jambon. (2019). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024*.



