



m

MAATSCHAPPELIJK GEDRAGEN BESLUITVORMING *Centrum Publiekparticipatie*

Passende publiekparticipatie leidt tot maatschappelijk gedragen besluitvorming. Zonder participatie snapt het publiek niet waarom afwegingen zijn gemaakt, wat afbreuk doet aan begrip en draagvlak. Hierdoor ontstaat vertraging en dat betekent meer ontevredenheid, bij bestuurders, ambtenaren en het publiek. Want ook het publiek wil het liefst zo snel mogelijk duidelijkheid.



Het organiseren van een paar leuke bijeenkomsten met burgers werkt niet. Belangrijk is de vervlechting van publieksparticipatie met het gehele besluitvormingproces, van start tot besluit.

WAT IS EIGENLIJK PUBLIEKSPARTICIPATIE?

Publieksparticipatie is een verzamelterm voor alle vormen van deelname van het publiek aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vormen samen het publiek.

Publieksparticipatie omvat zowel vormvrije consultatie als formele zienswijzeprocedures. Bij consultatie denkt het publiek mee bij de voorbereiding van besluitvorming over projecten. Doel is ideeën op tijd mee te nemen zodat het publiek betrokken is bij de totstandkoming van een besluit. Naast consultatie zijn in een aantal wetten ook zienswijzeprocedures opgenomen¹. Zienswijzen hebben betrekking op een concept structuurvisie of een ontwerpbesluit. Het publiek kan binnen de beleidsruimte die er op dat moment nog is, voorstellen doen om het voorgenomen besluit te verbeteren. Het gaat dan meestal om relatief kleine aanpassingen, zoals de verplaatsing van een fietstunnel, de hoogte van geluidsschermen of het toevoegen van een bomenrij. De zienswijzeprocedure is bedoeld om knelpunten en eventuele fouten op te sporen.



Het organiseren van een paar leuke bijeenkomsten met burgers werkt niet. Belangrijk is de vervlechting van publieksparticipatie met het gehele besluitvormingproces, van start tot besluit, de samenhang tussen de verschillende - informele en formele - participatiestappen en de doorwerking van de participatie in de uiteindelijke besluitvorming.

WAAROM PUBLIEKSPARTICIPATIE INZETTEN?

Waar economische ontwikkeling, veiligheid of betere bereikbaarheid gerealiseerd wordt, kunnen bewoners extra geluidhinder ervaren of moet natuur wijken. Met participatie kan het publiek meedenken over en reageren op plannen.





Publieksparticipatie is een middel, geen doel. Door het juiste publiek op de juiste momenten op de juiste manier te betrekken zorg je voor:

- een inhoudelijk verrijkt besluit;
- tevredenheid over een transparant proces (duidelijkheid, begrip, vertrouwen);
- tijdwinst in de procedures;
- een soepeler rechtsgang;
- een betere relatie met de omgeving (betrokkenheid).

Vanuit het project zelf gezien, draagt het vroeg betrekken van publiek bij aan een scherpe probleemanalyse, nieuwe alternatieven en een optimale afweging van oplossingen.

Onderzoek door Centrum Publieksparticipatie

In 2008 heeft het bureau Partners+Pröpper in opdracht van het Centrum Publieksparticipatie een onderzoek afgerond over (onder meer) de slaag- en faalfactoren van publieksparticipatie. Eén van de belangrijkste conclusies is dat de aansluiting tussen consultatie en de zienswijzeprocedure leidt tot meer draagvlak en tevredenheid bij deelnemers van de consultatie. De basis voor deze uitspraak was een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van 181 participatieprojecten.

Bron: Inspraak Nieuwe Stijl beproefd; onderzoek naar de toepassing en resultaten van inspraak nieuwe stijl, Partners+Pröpper. 2008

Vaak zijn bij gebiedsontwikkeling vele partijen betrokken en meestal ook verschillende bestuurslagen. Het betrekken van de omgeving bij de planvorming en uitvoering vormt een belangrijk onderdeel binnen het proces wat gebruikt kan worden om belangen scherp in beeld te krijgen en aan elkaar te verbinden. Het kan projecten maken of breken. Sneller&Beter heeft onderzoek gedaan naar de toepassing van de Sneller&Beter werkwijze bij gebiedsontwikkeling². Eén van de belangrijkste conclusies is dat goede participatie onmisbaar is bij gebiedsontwikkeling.

PARTICIPATIE STAAT ALTIJD TEN DIENSTE VAN BESLUITVORMING

Van participatie wordt je besluit beter. Leidende vraag hierbij is: welke informatie heb je van het publiek nodig om tot een goede besluitvorming te komen? Om draagvlak voor de besluitvorming te krijgen is het belangrijk dat de participatie de verschillende fasen in de besluitvorming volgt: probleem-(h)erkenning, het genereren van oplossingen en het afwegen van verschillende oplossingen. Om draagvlak te krijgen voor oplossingen is een zelfde beeld over 'het probleem' bij overheid en maatschappij essentieel. Indien er reële twijfels bij het publiek bestaan over de oorzaak en interpretatie van een probleem, zal er geen oplossing zijn waarvoor draagvlak is.

Het richtpunt van publieksparticipatie ligt dus op de doorwerking van de resultaten in de besluitvorming. De resultaten worden bestuurlijk gewogen ten opzichte van andere aspecten zoals effectiviteit, kosten of juridische haalbaarheid. Daarna worden ze gebruikt in het beleid of projectbesluit. De bestuurder legt over de weging en de manier van verwerking idealiter verantwoording af aan de participanten. Ook als inbreng van participanten niet wordt verwerkt. Door de redenen zichtbaar te maken waarom iets niet door kan gaan, hebben mensen veelal meer begrip voor de nieuwe situatie.

Praktijkvoorbeeld: Verkenning Haaglanden

Bij de MIRT Verkenning Haaglanden maakte het projectteam een overzichtsdokument waarin alle binnengekomen inbreng is opgenomen (een telefoontje, een reactie tijdens een focusgroep, een zienswijze). Daarbij wordt vermeld wie van het projectteam het wanneer op welke manier gaat gebruiken en hoe hierover wordt teruggekoppeld aan degenen die de reactie gaven. Dit document vormt een logboek waarin staat hoe de participatie-inbreng is gewogen, gebruikt en verantwoord.

Tip: Wees je bewust van de verwachtingen die er zijn en die je zelf kweekt en stuur deze waar nodig bij. Wees concreet

Bijna ieder project heeft zijn eigen unieke kenmerken. Daarom is participatie maatwerk.

in de toelichting van je proces en maak helder wat er met de inbreng wordt gedaan. De zin 'we nemen het mee' is hierbij een doodoener en bovenal vaag.

MAATWERK IN PARTICIPATIEVORMEN

"Participatie? O, doe mij maar een focusgroep!". Zowel bestuurders als ambtenaren zijn geneigd om eerst naar de vorm te kijken en dan pas naar het doel. Als het doel het toetsen van beleidsresultaten is, dan is een focusgroep helemaal niet het juiste middel om in te zetten. Bijna ieder project heeft zijn eigen unieke kenmerken. Daarom is participatie maatwerk. Om dit maatwerk toe te passen heeft het Centrum Publieksparticipatie een werkwijze ontwikkeld die ontstaan is uit de praktijk. Er worden vier fases onderscheiden:

- **Afbakening:** Samen met de projectorganisatie wordt bekeken of, en zo ja welke meerwaarde publieksparticipatie kan leveren aan de kwaliteit van de besluitvorming. Daarna wordt het vraagstuk afgebakend. Wat zijn de kaders waarbinnen het project zich afspeelt? Het gaat om kwaliteitskaders (inhoudelijk, bestuurlijk, juridisch), financiële, organisatorische en politieke kaders. Op basis hiervan wordt het ambitieniveau van de participatie vastgesteld.



Praktijk voorbeeld: Méér participatie is niet altijd beter!

De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten vermindert de onderzoekslast bij dertig wegprojecten en is bedoeld om deze projecten snel te realiseren. De wegverbredingen hebben een geringe impact op de leefomgeving en er is slechts beperkte beleidsruimte. Daarom bestaat participatie alleen uit een formele toets van het ontwerpbesluit. Het CPP adviseerde de projectorganisatie een sobere, zorgvuldige procedure waarbij verwachtingen helder worden gecommuniceerd en aan het publiek gerichte vragen wordt gesteld. Bijvoorbeeld 'Hoe kan de inpassing van een extra rijstrook volgens u verbeterd worden?' Bij navraag bleken participanten de gerichte vragen een bruikbaar handvat te vinden bij het opstellen van hun zienswijze.

- **Inrichting:** In deze fase wordt duidelijk hoe participatie bijdraagt aan kwaliteit van de besluitvorming: op welke momenten worden welke doelgroepen met welk doel betrokken? Wanneer spelen welke participatievragen en belangen, gezien vanuit het besluitvormingsproces en vanuit een stakeholderanalyse? Het participatieplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de betrokken bestuurders.





Ingrediënten voor een participatieplan:

- Doel van de participatie
 - Mijlpalen in de besluitvorming
 - Participatievragen
 - Doelgroepen
 - Participatievormen
 - Resultaten en verankering
 - Bestuurlijke betrokkenheid
 - Communicatie
 - Kaders en randvoorwaarden
 - Organisatie
 - Planning en budget
- **Uitvoering:** De organisatie en uitvoering van het plan wordt ter hand genomen. Ieder participatiemoment vereist een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering.

Wel of geen hoorzitting?

Bij zienswijzeprocedures worden vaak hoorzittingen georganiseerd. Het Centrum Publieksparticipatie merkt dat individuele belanghebbenden liever hun mondelinge zienswijze geven aan een notulist in een één op één gesprek, in plaats van spreken voor een volle zaal. Het CPP adviseert dan ook steeds vaker om geen hoorzittingen te houden, die bovendien vaak als statisch worden ervaren. Alternatief is een informatiemarkt met een moment waarop mensen hun zienswijze door een notulist laten vastleggen.

- **Doorwerking:** Bij de doorwerking van participatieresultaten gaat het om een weging van de resultaten, het gebruik ervan en de bestuurlijke verantwoording naar het betrokken publiek.

Praktijkvoorbeeld: A12 Ede-Grijsoord

Bij het project A12 Ede-Grijsoord dacht het publiek mee - via digitale tekentafels - over de optimale inpassing van de verbrede A12. Op basis van de inbreng is een aantal maat-

regelen in het ontwerp-tracébesluit verwerkt. Deze voorstellen betreffen onder andere twee grondwallen om het zicht vanaf sportvelden op de weg te verminderen.

GOED SAMENSPEL VAN BESTUURDERS, AMBTENAREN EN PUBLIEK

Participatie is alleen succesvol als bestuurders het nut ervan zien en betrokken zijn, als ambtenaren het proces vakkundig regisseren en als het publiek effectief meedoet. Bestuurders spelen een sleutelrol bij participatie. Niet alleen zijn zij de opdrachtgever van de participatie, zij zijn uiteindelijk ook de personen die beslissen hoe ze de resultaten betrekken bij hun besluitvorming. Veelal zijn bestuurders ook het 'gezicht' van een project. Hun manier van handelen ligt daarmee onder een vergrootglas. Dit geeft kansen wat betreft de communicatie, maar levert ook valkuilen op. Het van tevoren doorspreken van de rol en houding met de bestuurder is dan ook belangrijk.



JUISTE HOUDING, COMPETENTIES EN KENNIS

Mirjam Westgeest, directeur Centrum Publieksparticipatie

"Succesvolle publieksparticipatie vraagt om grote zaken als een integrale aanpak en procesregie. Tegelijkertijd zit de crux 'm in kleine zaken als aanspreekbaar zijn, bejegening en luisteren. Je kunt nog zo'n mooi doordacht participatieplan hebben met de meest moderne werkvormen, maar als je als projectleider tegenover het publiek staat en niet laat zien dat je oprechte interesse hebt in hun mening, wordt het echt geen succes. Bij een wegverbreding in Brabant maakte ik mee dat een omwonende minder last had van het geluid van de weg nadat de projectleider een paar keer bij hem thuis was geweest om de situatie te bekijken. Het voorbeeld wordt vaak lacherig afgedaan: 'Er is niets veranderd en toch is er minder last, zie je wel dat het gezeur was!' Voor mij is dit het effect van je serieus genomen voelen. Hetgeen een win-win situatie oplevert.

Belangrijk is en blijft een open basishouding: zorg dat je echt



open staat voor ideeën en meningen van anderen. Wees nieuwsgierig en luister goed. Weet je wel wat echt het probleem is? Het lijkt zo'n open deur. En dat is het dus helemaal niet. Ik merk in de praktijk dat de inhoudelijke kennis en je verantwoordelijkheidsgevoel als projectleider of bevoegd gezag openheid in de weg staat. Onlangs organiseerde ik een rollenspel. De ambtenaren werden in groepjes verdeeld: 'burgers' (o.a. schippers en omwonenden) en 'ambtenaren' die het gesprek moesten voorbereiden met een specifieke groep burgers. En wat bleek? De ambtenaren deden het veel beter als burger dan als ambtenaar. De groepjes ambtenaren gingen uitleggen, zenden en leken bang de regie te verliezen. De burgers waren een stuk duidelijker: ze vroegen om een helder proces en ruimte om hun punt te maken. Conclusies? 1. Luisteren is helemaal niet zo makkelijk als het lijkt. 2. Met een beetje inlevingsvermogen kunnen we het best.

Een paar tips? Luister naar het publiek vanuit hun expertrol als gebruiker of ervaringsdeskundige. Voed je eigen nieuwsgierigheid door na te denken over de vragen die je hebt; Wat zou je willen weten? Benoem wat je ziet en vertel ook gewoon wat het met jou doet. En tot slot toch nog een open deur: in al onze projecten blijkt altijd weer dat direct contact met het publiek zoveel oplevert: ideeën, een positievere toon, duidelijkheid, begrip en plezier.”

HELDERE EN BETROUWBARE COMMUNICATIE

Participatie vereist een goede communicatie. Welke informatie hebben participanten nodig om mee te kunnen denken? Hoe worden ze geïnformeerd over het proces? Wanneer horen ze wat er met hun inbreng is gedaan? De toon maakt de muziek. De non-verbale communicatie van een projectleider voor een volle zaal bewoners is minstens zo belangrijk als een toegankelijke projectwebsite of een leesbare informatiefolder. De communicatie moet aansluiten bij de informatiebehoefte van de doelgroep. Een Powerpointpresentatie met 22 sheets over de ins en outs van de Wet geluidhinder past niet bij bewoners die alleen willen weten hoeveel decibel erbij gaat komen met die nieuwe spitsstrook.

Effectieve Publieksparticipatie

- Koppel publieksparticipatie aan de mijlpalen in het besluitvormingsproces. Het gaat om de juiste inbreng op het juiste moment.
- Zorg voor een aanpak op maat, niet alleen qua vormen en doelgroepen maar ook qua ambitie. Licht waar het kan, en zwaar waar het moet.
- Ben je bewust van het belang van een open basishouding. Stap af van de algemene rolopvatting dat bestuurders weten wat ze willen, ambtenaren over alle kennis beschikken en het publiek alleen vanuit hun eigen belang denkt.
- Zorg voor een goed samenspel van bestuurders, ambtenaren en publiek. Publieksparticipatie is pas succesvol als bestuurders het nut ervan inzien, ambtenaren het proces vakkundig regisseren en het publiek actief meedoet.
- Publieksparticipatie is onlosmakelijk verbonden met communicatie. Leg uit wat het doel is van een participatiemoment en waar het wel en niet over gaat. Koppel helder en duidelijk terug wat er met de bevindingen is gedaan en welke keuzen waarom zijn gemaakt.

Met een communicatieadviseur moet aan het begin van het planproces afspraken worden gemaakt over de rollen en taken binnen een project. Sommige onderdelen kun je gezamenlijk doen, zoals het maken van een stakeholderanalyse, terwijl het bedenken van bijvoorbeeld de participatievragen een meer specialistische taak is die met inhoudelijke leden van het projectteam moet worden vormgegeven. De informatie aan participanten gedurende het traject bepaalt mede de houding van participanten.

Tip: Voorkom ambtelijk jargon en wij-zij-communicatie, maar benadruk in gewone taal het gezamenlijk doel tot iets goeds te komen. Schrijf actief en wees concreet.

Cartoons: project Sneller & Beter, ministerie Infrastructuur en Milieu, Tochtstrips, Gideon Borman, Bakelbos 28, 4101 KH Culemborg, info@tochtstrips.nl **Foto's:** Centrum Publieksparticipatie, ministerie Infrastructuur en Milieu

¹ Bijvoorbeeld in de Wet milieubeheer en de Tracéwet.

² Zie <http://www.snellerenbeter.nl/nieuws/sneller-beter-werkwijze-ook-geschikt-en-belangrijk-voor-gebiedsontwikkeling/>