

Participatie met hindernissen

Janneke de Jong directie Participatie

Nederland is een land van mondige mensen. We zijn niet zo gevoelig voor gezag en komen voor onszelf op. Wie ergens in dit land een spade in de grond wil steken, ontmoet altijd andere belangen. Des te meer nu de leefomgeving van mensen ingrijpend op de schop gaat voor wonen, werken, bereikbaarheid, de energietransitie en klimaatdoelen.

We hebben een lange traditie van democratie en ‘polderen’ om besluiten te nemen en grote projecten uitgevoerd te krijgen. Die traditie staat met het verdwijnen van de verzuiling al ongeveer een halve eeuw onder druk. Daarvoor in de plaats kwamen emancipatie, individualisering en een overheid die ‘verantwoordelijkheid teruglegt’ bij de samenleving. In die ontwikkeling is eerst de inspraak en vervolgens de participatie opgekomen.

Met de komst van de Omgevingswet krijgt de overheid-, het bedrijf- of de burger die iets wil met onze leefomgeving meer ruimte, maar de omgeving moet daar nadrukkelijk in betrokken worden. De vorm is vrij, de zoektocht naar ‘goede’ participatie is volop aan de gang. Het helpt daarbij niet dat het vertrouwen van burgers in de overheid daalt en dat de overheid zich op haar beurt soms ook gesloten en defensief opstelt richting burgers en andere belanghebbenden. Dat plaatst participatie voor grote uitdagingen.

Hierover willen wij als directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat graag in gesprek Tijdens de Landelijke Omgevingsmanagement dag. Met dit essay geven we het startschot voor een uitwisseling van ideeën met collega’s die zich elders bezighouden met het betrekken van de omgeving, met onze beleidscollega’s, met onze bestuurders en met de geëmancipeerde samenleving. Een dialoog over nieuwe vormen van participeren en het vinden van ‘*common ground*’ voor zinvolle participatie in een assertieve samenleving.

Vier horden in het participatiewerk

Wij stimuleren en faciliteren nu al participatie van burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden in de geest van de Omgevingswet. In ‘Ons Verhaal’¹ verwoorden we onze visie, hier volstaat een samenvatting.

“Nederland verandert snel. Dat heeft ingrijpende gevolgen voor de omgeving waarin we wonen, werken en recreëren. Daarbij denken de inwoners van Nederland heel verschillend over wat belangrijk is voor de toekomst van ons land. Voor de een staat duurzaamheid voorop, voor de ander een goede infrastructuur, voor een derde betaalbaarheid.

Het kabinet weegt alle belangen en maakt keuzes. Daarmee krijgt niet iedereen zijn zin. Dat is niet erg zolang iedereen zich gehoord voelt, kan zien hoe besluiten tot stand komen en er vertrouwen is dat de overheid alle informatie die ertoe doet, inzet voor de beste beslissingen.”

Tot zo ver de inzet waarmee de Directie Participatie dagelijks aan de slag is en waarin we onszelf voortdurend proberen te verbeteren. We gebruiken daarbij de Strategisch omgevingsmanagement (SOM)-systematiek waarmee ogenschijnlijke belangentegenstellingen soms - door een verdiepende analyse - om te buigen zijn naar een win-win, we hanteren de negen uitgangspunten voor succesvolle participatie vanuit de IAP2-methodiek en de Code Maatschappelijke Participatie voor MIRT-projecten. Ook putten we uit onze jarenlange ervaring met het inrichten en uitvoeren van honderden

¹ Basisverhaal Directie Participatie ministerie Infrastructuur en Waterstaat (publieksversie)

participatieprojecten van het ministerie van IenW en al haar voorlopers. Ondanks dat lopen we in ons werk aan tegen maatschappelijke ontwikkelingen en mechanismen die het participatiewerk er niet makkelijker op maken.

In het vervolg van dit artikel willen we deze ontwikkelingen en mechanismen langslopen, aangeven welke aangrijpingspunten wij zien om tot verbetering te komen, maar ook wat we daarin van anderen vragen.

1: De participatie-paradox: te vroeg of te laat

Wij staan voor toegankelijke participatie op het juiste moment, liefst als alle opties nog openliggen. In de praktijk merken we echter dat er bij de start van een project aanmerkelijk minder zienswijzen binnenkomen dan wanneer projecten concreter zijn geworden en er bijvoorbeeld een ontwerpbesluit ligt. In de visiefase staat het nog te ver van het bed, bij het ontwerpbesluit heeft men al snel het gevoel dat alles al vastligt.

Zo vroeg mogelijk informeren over mogelijke consequenties helpt de betrokkenheid bij fysieke projecten, maar bij abstractere strategische (beleids)keuzes is dat lastiger. Soms zijn bewoners dan alleen over te halen om te participeren wanneer ze daarvoor betaald krijgen. Maar dan is het verwijt al snel dat we draagvlak kopen.

Wij moeten vanzelfsprekend proberen om mogelijke consequenties voor burgers in beeld te brengen op het moment dat we hen structuurvisies voorleggen. Anderzijds willen we geen onrust creëren over gevolgen waarmee burgers waarschijnlijk niet of in zeer beperkte mate te maken zullen krijgen.

Een deel van de terughoudendheid om vroegtijdig te participeren zou ook te verklaren kunnen zijn uit het feit dat er vroeg in het proces nog weinig concrete keuzes lijken te worden gemaakt. Burgers - en vooral georganiseerde belangengroepen – gaan pas participeren, als er concrete keuzes voorliggen die negatieve consequenties voor hun directe fysieke leefomgeving hebben. Daar wreekt zich mogelijk al een verschil in benadering.

Waar de Rijksoverheid de doelen stelt en burgers en belangengroepen vraagt mee te denken over de uitvoering, willen participanten bij voorkeur betrokken worden bij het formuleren van de problemen of de opgaven. De vraag naar nut en noodzaak komt om die reden vaak keer op keer terug in participatieproces. Dat roept verantwoordelijkheidsvragen op waarmee niet alleen de Rijksoverheid, maar ook de medeoverheden in participatietrajecten worstelen. Waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers en bestuurders in een participatieve samenleving?

Er valt ondertussen wel degelijk veel te bereiken met participatie wanneer de gekozen kaders zijn geaccepteerd, als duidelijk is welke uitgangspunten vaststaan en waarop invloed mogelijk is. Dat bleek bijvoorbeeld bij de verbreding en verbetering van de N35 tussen Nijverdal en Wierden. Hier werden georganiseerde stakeholders en particulieren succesvol betrokken bij de keuze uit verschillende alternatieven, werd het burgeralternatief uiteindelijk zelfs verkozen en kreeg Rijkswaterstaat van particulieren en maatschappelijke organisaties nuttige kennis aangereikt over verschillende soorten uilen en hun gedrag in het gebied.

2: Democratie versus mediocratie

De media hebben van oudsher een belangrijke 'waakhondfunctie' in ons democratisch bestel. Een vrije pers is daarom een groot goed. Het media-aanbod is enorm toegenomen en in principe is ook dat een goede zaak. Het zet publieke- en commerciële media echter wel onder grote

concurrentiedruk. Bovendien heeft men rekening te houden met verschillende sociale media platforms waar redactionele verantwoordelijkheid grotendeels ontbreekt. In participatieprocessen is het effect daarvan duidelijk merkbaar.

Tijdsdruk kan de zorgvuldigheid van de berichtgeving aantasten, maar er spelen ook andere zaken. Het journalistieke uitgangspunt 'hoor en wederhoor' is bedoeld voor gebalanceerde berichtgeving. Het heeft alleen ook de neiging tegengestelde geluiden als gelijkwaardig naast elkaar te zetten. Dat werkt attentiewaarde verhogend, maar zorgt ook voor ruis in een samenleving waar informatie van autoriteiten, wetenschappers en kennisinstututen niet per se hoger wordt ingeschat dan oncontroleerbare bronnen van elders.

Dat is zorgelijk. Ook al omdat de algoritmen van de sociale media de neiging hebben burgers te voeden en bevestigen in hun opvattingen. Daardoor raken mensen gevangen in hun eigen 'informatie-bubble' en worden minder ontvankelijk voor overheidsinformatie, als die informatie hen al bereikt. Over de mate waarin gescheiden werkelijkheden ontstaan, zijn de geleerden het niet eens. Wij merken in onze praktijk dat deze verschijnselen participatietrajecten kunnen bemoeilijken.

Transparantie is naar onze mening het beste middel om geharnast wantrouwen weg te nemen. Bij het project A2 Maastricht verstomde veel kritiek op het moment dat de projectdirectie alle onderzoeksrapporten actief online plaatste. Plan- en besluitvormingsprocedures kennen checks en balances, mogelijkheden tot bezwaar en beroep en aan grote projecten inherente momenten van vertraging. Dat vraagt veel tijd. Burgers ervaren radiostilte in die tijd niet zelden als 'Ik hoor niets, dus er gebeurt kennelijk niets'. Geef daarom voortgangsinformatie, ook of juist als er geen voortgang is. Deel tegenslagen of dilemma's. Vraag niet om begrip, maar zorg dat je het krijgt.

3: Vertrouwen en polarisatie

Tegelijkertijd hebben een gestegen opleidingsniveau, toegankelijkheid van expertbronnen via internet en de uitwisselingsmogelijkheden van de social media geleid tot wat wel een 'radicaal-geëmancipeerde samenleving' is genoemd.² In die samenleving beschikken overheid en onafhankelijke kennisinstellingen niet over een monopolie op de 'enig juiste' informatie.

In de studie Kennisdemocratie, opkomend stormtij, onder redactie van de bestuurskundige In 't Veld wordt een lans gebroken voor het opnemen van de nieuwe maatschappelijke rijkdom aan kennis; zie het niet als concurrentie of oppositie, maar doe er je voordeel mee. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid deelt die analyse en beklemtoont dat ruimte bieden voor nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers in de eerste plaats vertrouwen van beleidsmakers in burgers vraagt³.

Vertrouwen in de overheid vraagt een overheid die zijn burgers vertrouwt. Dat loopt stroef van beide kanten. Het burgerperspectievenrapport 2019 en recente SCP-publicaties bevestigen wat wij ook al in de praktijk van ons werk tegenkomen; het vertrouwen in de overheid loopt terug. Tegelijkertijd wordt het vertrouwen van bestuurders, beleidsmakers én participatieprofessionals in burgers op de proef gesteld als gevolg van polarisatie tussen bevolkingsgroepen.

Die polarisatie is het gevolg van een groeiende tweedeling die goeddeels parallel loopt aan de scheiding arm-rijk, laagopgeleid-hoogopgeleid. En dan zijn er ook nog de etnische en religieuze

² Naar een User Generated State? De impact van nieuwe media op overheid en openbaar bestuur, TNO 34466, TNO Informatie- en Communicatietechnologie, 2008.

³ WRR, Vertrouwen in burgers, WRR-rapport 88, 2012.

aspecten. Een afstand die ook ruimtelijk te zien is. Tussen verschillende stadswijken, tussen platteland en stad. Daarnaast is het vooral een scheiding in de hoofden en harten van de mensen.

Een kloof waarin het verlies van oude zekerheden voor velen niet werd goedgemaakt door nieuwe perspectieven, waarin wantrouwen staat tegenover het vertrouwen dat het hoogopgeleide deel van de bevolking heeft in zichzelf en de maatschappij. Die kloof is een cultuurstrijd geworden die uitgevochten wordt op vele fronten. Voor of tegen zwarte piet, voor of tegen gender-neutrale toiletten, voor of tegen minder vlees, maar ook: voor of tegen windmolens, zonneparken en toekomstgericht klimaatbeleid.

In die strijd wordt informatie van overheid en kennisinstellingen betwist, en niet altijd onterecht. Onafhankelijke adviesorganen en kennisinstututen zijn aangesproken op een te nauwe band met ministeries. Tegelijkertijd worden adviesbureaus al gewantrouwd omdat hun opdracht van de overheid komt en het advies 'de overheid dus wel heel goed zal uitkomen'. Aan de andere kant voelen burgers en belangengroepen - die veel tijd, energie en kennis in participatie steken - zich niet altijd serieus genomen. Op deze aspecten is met goede wil, bereidheid om oprecht naar elkaar te luisteren en bijvoorbeeld *Joint-Fact-Finding*, resultaat te boeken.

Dat vraagt een constructieve houding van alle betrokkenen, tijd, vasthoudendheid en dus ook geld. Niet overal zal zo'n missie even groot opgetuigd hoeven worden, maar altijd moeten een gedeelde taal, -criteria, -onderzoek en overeenstemming over de feiten gevonden worden. De overheid moet daarbij ook oog houden voor de mate waarin ze de omgeving met participatiemomenten belast.

Nu al wordt overbelasting door een veelheid aan onbezoldigde participatietrajecten gehoord vanuit natuur- en milieuorganisaties, de landbouwbelangen en de recreatiebranche. En voor individuele burgers geldt hetzelfde. We worden – ook participatieprofessionals zijn burgers - overvraagd in werk, school, mantelzorg en meedenken over de wijk. Als we iets van mensen willen omdat we weten dat het hun belang raakt, dan moeten we ze opzoeken. Op de markt, in de trein, het wegrestaurant of waar dan ook.

Ging het hier nog om wantrouwende, maar in principe welwillende betrokkenen, anders wordt het wanneer aantoonbaar onjuiste informatie via social media in het debat wordt gebracht. Of wanneer informatie moedwillig wordt geframed als een vooropgezet plan van overheid of initiatief-nemende partijen. Daar lijkt niet veel meer aan te doen dan de platforms bij uitwassen te wijzen op hun verantwoordelijkheid en - wat sommige bedrijven en instellingen nu al doen - door de social media scherp te monitoren en steeds actief te reageren op misverstanden of desinformatie.

We beseffen dat onze frustratie daarover deels komt van ervaringen in trajecten waar slechts een enkele partij of zelfs individu de (negatieve) toon zet. We zoeken daarom steeds naar methoden om 'het stille midden' te horen. Door actief mensen op te zoeken en focusgroepen te organiseren.

Dat 'stille midden' is niet hetzelfde als 'de zwijgende meerderheid'. Het zwijgen kan betekenen dat men het eens is met een voornemen, maar ook dat men niet geïnteresseerd is, omdat hun belang niet accuut in het geding is of men (nog) geen positie in het debat wil kiezen. Bij de luchtvaartgesprekken over de toekomst van de luchtvaart werd duidelijk dat deelnemers soms niet willen ingaan of kiezen bij stellingen of dilemma's. Uit angst dat dit later in het politieke debat door het ministerie tegen hen gebruikt zou worden.

Men participeert om het eigen belang, het belang van natuur- en milieu of het principe van 0-groei naar voren te brengen. Niet om de dilemma's van de overheid te helpen oplossen. Deze deelnemers

aan de luchtvaartgesprekken kiezen een legitieme positie, maar het is niet wat de Rijksoverheid met participatie beoogt inzicht in de achterliggende belangen en argumenten.

Achtereenvolgende kabinetten hebben de afgelopen decennia geleidelijk 'verantwoordelijkheid bij de samenleving' teruggelegd. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau ontwikkelt zich een nieuw verantwoordelijkheidsmodel waarin de (Rijks)overheid nadrukkelijk de doelen formuleert, maar medeoverheden, burgers en bedrijven in bepaalde mate bepalen hoe ze die bereiken⁴. Dat krijgt onder meer vorm met behulp van participatie.

Een deel van de participanten accepteert die kaders niet en gebruikt de participatie om de opgave en de doelen van beleid zelf ter discussie te stellen. Dat is deels te wijten aan gebrekkig verwachtingsmanagement in participatietrajecten en deels aan belangengroepen die nu eenmaal de middelen inzetten die hen ten dienste staan. Aan het eerste kunnen we werken, het tweede blijft een lastig gegeven.

4: Not In My Back Yard (NIMBY), politieke dynamiek en de lange termijn

De overheid beschermt 'zwakke belangen' – individuele belangen of belangen die maatschappelijk minder gewicht in de schaal leggen - wanneer een groter belang in het geding is. Daarvoor zijn er rechtsbescherming, transparantie en participatie. De keerzijde is dat die instrumenten ook gebruikt kunnen worden om besluitvorming te frustreren en ontwikkelingen te trageren. Dat is letterlijk ieders goed recht, maar soms wel lastig in participatietrajecten.

Iets dergelijks riskeert de Rijksoverheid in de relatie met provincies en gemeenten. Beiden staan in spagaat tussen medebewind en autonomie. Het kabinet wil daadkrachtig zijn in energietransitie en klimaatbeleid - ook op het gebied van infrastructuur en waterstaat - en vraagt van de medeoverheden dat beleid vorm te geven met centraal gekozen instrumenten. Maar ook voor regio's en gemeenten geldt dat ze niet per se NIMBY-gedrag vertonen, wanneer ze daartegen bezwaar maken. Het algemeen belang kleurt nu eenmaal anders vanuit de regio en dat werkt ook politiek door.

Het doorzetten van centraal gemaakte keuzes is te zien als daadkrachtig beleid dat heldere kaders stelt aan werkbare participatie. Aan de andere kant versterkt het de sociaal-maatschappelijke en ruimtelijke tweedeling in ons land. Het verzwakt ook het draagvlak in langjarige besluitvormingsprocessen voor grote opgaven. Dit dilemma voor politiek en beleid raakt ook de ruimte voor participatie.

Het klimaatakkoord van Parijs kent doelstellingen voor 2030 en 2050. Een nationaal klimaatakkoord – en eventueel een Klimaatwet - borgt die doelstellingen langjarig in nationaal beleid. Dat kan op hoofdlijnen, maar een nieuw regeerakkoord zal altijd leidend zijn. Bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is veel ervaring met langjarige doelstellingen, -trajecten en de soms grillige politiek. Het betekent niet dat wij altijd weten hoe we in de participatieprocessen rond langlopende trajecten rekening moeten houden met politieke koerswijzigingen.

Het pleit in ieder geval voor een adaptieve beleids- en participatiepraktijk die ervaringen en voortschrijdend inzicht middels open en transparante communicatie weet terug te ploegen naar het begin van nieuwe- en vervolgetrajecten. Dat heet soms 'zwalkend beleid', maar het is verstandig en bovendien de consequentie van een democratisch stelsel.

Waar brengt dit ons?

⁴ SCP, Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? SCP Rapport 2012.

Als directie Participatie kunnen we veel doen om het geluid van de samenleving nog beter tot zijn recht te laten komen in beleid en uitvoering. Wij moeten onze processen steeds aanscherpen en experimenteren met nieuwe vormen om effectief te zijn in een gepolariseerde omgeving.

Op verschillende plaatsen doen we ervaring op met vormen van *Joint-Fact-Finding*. Op kleinere schaal ontdekken we nieuwe werkvormen. In de luchtvaartgesprekken zijn bijvoorbeeld sessies gehouden waarin deelnemers niet met elkaar in debat gingen, maar alleen naar elkaar mochten luisteren. Opeens waren mensen niet meer bezig hun weerwoord te bedenken, maar echt aan het horen wat de ander te zeggen heeft.

Wij – en andere participatieprofessionals - moeten openstaan voor informatie van buiten, ook al is dat lastig voor technuten. Laat belanghebbenden meebeslissen over de keuze van onderzoeksbureaus en onafhankelijke voorzitters, licht keuzes toe, wees transparant en navolgbaar. Snap dat het psychologisch lastig is om van standpunt te veranderen. Zeker als je er met de hele buurt sterk voor gemaakt hebt.

Verwacht niet dat mensen de huis-aan-huisbladen lezen en verwacht niet dat ze naar de informatieavond komen. Daar tref je de mensen die je altijd treft. Zoek de mensen actief op in hun eigen omgeving. Bij de school, het winkelcentrum of het pompstation. Gebruik data-analyses en andere slimme technieken om belangen en kennis op tafel te krijgen. Verken ‘het stille midden’ om werkelijk te weten wat mensen beweegt.

Vind manieren voor een meer incrementele wijze van besluiten en uitvoeren, ook zo’n les die verder uitgewerkt moet worden. Zeker in langlopende besluitvormings- en participatieprocessen moet ervaring weer terug in het proces. Om het voortaan beter te doen, consequenties voor burgers eerder in beeld te brengen en wendbaarder te zijn wanneer politieke en maatschappelijke omstandigheden wijzigen. Werk ook aan bewustwording in je eigen organisatie dat nieuwe wegen naar effectieve participatie cruciaal zijn, want nu dreigt soms de onverschilligheid ‘Wat je ook doet, gedoe komt er toch.’ Wij doen hier als directie Participatie onderzoek naar, samen met het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL).

Maar de oplossing voor polarisatie en de dilemma’s in grote maatschappelijke vraagstukken ligt niet alleen in handen van overheid en participatieprofessionals. Het is de verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel om uit de context van wantrouwen te komen. Vruchtbare samenwerking in participatie begint bij duidelijkheid over de politieke kaders en een gezamenlijke feitenbasis. Vertrouwen moet je samen organiseren, als het er niet vanzelf is. Dat vraagt een verantwoordelijke opstelling en wederzijds begrip. Ook van deelnemers aan het maatschappelijk debat en participatietrajecten. Het kan niet zo zijn dat alleen het handelen van de overheid onder een vergrootglas ligt.