

Participatieve planvorming: “Zeggenschap geven waar kan en regie houden waar nodig”

22 november 2020

Steven Slabbers

Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK)
Noord-Holland



Het advies in hoofdlijnen

- ▶ De nieuwe Omgevingswet gaat leiden tot een essentieel andere manier van werken, meer bottom-up, decentraal en gepersonaliseerd
- ▶ Burgerparticipatie niet zonder risico: het kan leiden tot rechtsongelijkheid, kwaliteitsverlies en 'klantgedrag' van de inwoners
- ▶ leg bij aanvang van de participatie doel en reikwijdte en ieders rol in het proces helder vast
- ▶ Neem bij ieder voorstel inzake ruimtelijke ontwikkeling dat langs GS gaat standaard een paragraaf 'participatie' op
- ▶ Werk altijd vanuit een startnotitie waarin de voor de betreffende opgave de relevante aspecten worden vastgelegd, toegesneden op de fase waarin de opgave zich bevindt

Dit advies heeft tot doel de provinciale participatieprocessen te verbeteren. Het advies is om altijd te werken vanuit een startnotitie waarin de voor de betreffende opgave de relevante aspecten worden vastgelegd, toegesneden op de fase waarin de opgave zich bevindt. Dit draagt bij aan management van verwachtingen van alle betrokkenen. Het advies vraagt expliciet aandacht voor de rol van experts in het participatieproces. Wanneer die niet goed is vastgelegd kan dat leiden tot discussie over de waarde van hun inbreng.

Aanleiding

Aanleiding tot dit advies is driedelig. Eerste aanleiding is de nieuwe omgevingswet die in 2021 in werking treedt. De omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet en in het omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen. De Omgevingswet omschrijft participatie als 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden in het besluitvormingsproces over een project of activiteit'. De Omgevingswet verplicht tot participatie bij de opstelling van een omgevingsvisie, -plan en -vergunning, bij het opstellen van een programma en bij het voorbereiden van een projectbesluit.

Bij het omgevingsplan en het projectbesluit geeft de overheid met een kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Bij de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe de omgeving bij de voorbereiding is betrokken en wat het met de resultaten heeft gedaan.

Naast de wettelijke aanleiding is er een directe bestuurlijke aanleiding. GS heeft in haar vergadering van 9 juni de evaluatie van de totstandkoming van de omgevingsvisie besproken. Deze evaluatie adviseert enerzijds grote projecten vaker met inwoners te doen en anderzijds dat de provincie met deze werkwijze selectief moet zijn vanwege het beslag op capaciteit en middelen.

In het debat over de evaluatie zijn vanuit GS vragen gesteld bij de effectiviteit van participatie en is geconstateerd dat het college nog onvoldoende beeld heeft van hoe participatie er uit moet zien. Kernvragen daarbij zijn hoe de provincie in de toekomst participatie effectief kan inzetten en hoe zij daarbij tot maatwerk kan komen.

Derde aanleiding is dat ofschoon iedereen het erover eens is dat we -dus ook de provincie- op zoek moeten naar vernieuwingen in het planproces, participatie in zijn huidige vorm bij de verschillende groepen geregeld leidt tot gemengde gevoelens. De bestuurder stelt vragen bij de effectiviteit waarmee menskracht en middelen zijn ingezet, de burger herkent zijn inbreng onvoldoende terug in het uiteindelijk resultaat en de expert ervaart niet dat zijn professionele inbreng voldoende op waarde is geschat.

Participatie vergt veel van de provincie, zowel in menskracht en tijd als in middelen. Met de Nieuwe Omgevingswet neemt de druk op de provincie om participatie in het traject van planvorming tot besluitvorming op te nemen toe. De vraag hoe daar vorm aan te geven is nog niet beantwoord. Op dit moment ontbreekt het de provincie vooralsnog aan beleid, waar blijkens het debat in het GS-beraad van 9 juni wel behoefte aan is.

Notie

Bij participatie zitten partijen verschillend in het proces. Het denken van de burger vertrekt veelal vanuit de lokale perceptie en waarden en vanuit het eigen belang, waar de provincie het gehele provinciale domein overziet en waakt over het algemeen belang. En het algemeen belang is niet gelijk aan de optelsom van individuele belangen.

Maar ook anderszins is er verschil in perceptie. De doorsnee burger is zich minder bewust van de dynamiek van zijn omgeving. Deze ervaart het landschap veelal als iets 'dat er altijd zo is geweest en altijd zo moet blijven'. Vaak is zijn bijdrage meer gericht op het beperken van de vermeende schade dan op het ontwikkelen van kansen.

Overheden kennen in de regel een meer ontwikkelgerichte attitude, waarbij het denken niet alleen is gericht op het behouden van kwaliteiten, maar ook op het scheppen van nieuwe condities en het ontwikkelen van nieuwe perspectieven, ten behoeve van welzijn en/of economie.

Doel van participatie

Participatie heeft, naast het verwerven van draagvlak, primair tot doel tot het beste bestuurlijk besluit te komen. Daartoe wordt de professionele / ambtelijke deskundigheid verbonden met de lokale deskundigheid, de kennis van de mensen die in het gebied wonen, werken of anderszins vertoeven. Participatie is een instrument om te voorkomen dat aspecten over het hoofd worden gezien, dat belangrijke informatie wordt gemist. Het moet borgen dat de opgave vanuit alle relevante invalshoeken wordt benaderd, ook om de experts te behoeden voor een 'tunnelvisie' waarbij zij te snel op een meer generieke oplossing afsteveneren. Participatie is juist bedoeld om tot maatwerk te komen, tot oplossingen die zijn toegesneden op de kenmerken van de plek als ook op de beleving door haar gebruikers.

Als gezegd, participatie is een middel om tot het beste bestuurlijk besluit te komen. Daarmee is het doel van participatie niet om tot consensus te komen, noch om tot een inventarisatie van 'de meeste stemmen' te komen.

Verschillende partijen, verschillende rollen

Bij participatie zijn verschillende partijen betrokken die ieder vanuit hun eigen expertise en belang hun inbreng moeten kunnen leveren. Het verschil in belang maakt dat het denken bij de verschillende partijen vanuit een andere invalshoek vertrekt. Waar de burger -of collectieven van burgers- meer vanuit het individuele en lokale belang op de wat kortere termijn denkt, wat betekent de ontwikkeling voor mijn dagelijkse woon-, werk- en leefomgeving, zal de bestuurder primair vanuit het collectief belang en op een hoger schaalniveau denken, met zicht op de langere termijn. Dat betekent niet dat deze geen oog kan hebben voor het individueel belang. Wanneer met de voorgestelde oplossing het maatschappelijk belang eenmaal is geregeld kan de bestuurder in het besluit nader preciseren hoe aan het individueel belang tegemoet kan worden gekomen en welke extra maatregelen daartoe worden getroffen.

In grote lijnen zijn de volgende partijen, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, bij het proces van participatie betrokken.

Bestuurder / politiek

De bestuurder geeft aan de voorkant van het proces aan de hand van opdracht, omgevingsvisie en beleidsdocumenten de randvoorwaarden mee. Aan het eind van het proces neemt de bestuurder het besluit over de te nemen maatregelen en over hoe die maatregelen ten uitvoer worden gebracht.

Bewoners / gebruikers

De bewoners / gebruikers krijgen dat kader mee en worden gevraagd vanuit de lokale kennis van het gebied de kernkwaliteiten, knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen in

beeld te brengen.

De bewoners / gebruikers kennen de locatie als geen ander, weten wat er in het verleden is voorgevallen en welke problemen er op lokaal niveau spelen. Ook weten zij als geen ander wat voor hen de kernkwaliteiten zijn die zij willen behouden of doorontwikkelen. Vaak hebben zij vanuit hun perspectief al nagedacht over mogelijke oplossingsrichtingen voor die problemen.

Bewoners brengen vanuit hun individuele betrokkenheid lokale kennis en standpunten in en toetsen het ingebrachte materiaal vanuit hun referentiekader.

Zij reageren vanuit het individueel perspectief op het onderzoek en ontwerp dat door de experts wordt ingebracht. Zij kunnen aangeven wat het effect van de mogelijke oplossingen is op hun directe omgeving, waar de gepresenteerde oplossingen op gespannen voet staan met hun individuele situatie en daar ook mogelijke oplossingen voor aandragen.

Expert

De expert gaat binnen het bestuurlijk meegegeven kader en met de inbreng van de bewoners en gebruikers onderzoeken en ontwerpen.

De expert is 'deskundig en feitelijk'. Hij/zij doorgrondt de opgave als geen ander. Hij/zij kent de urgentie van de opgave, evenals de bandbreedte aan mogelijke oplossingsrichtingen, als ook de doorwerking van die oplossingsrichtingen op hun omgeving.

De expert vertegenwoordigt het perspectief van zijn vakgebied en geniet van daaruit vertrouwen van partijen. De expert zit meer op afstand, is oplossingsgericht en objectief toetsend. De expert brengt naast feiten ook ontwerpkraft, creativiteit en ervaring in. Ontwikkelt op basis van de feiten en de wensen van partijen een visie en maakt van daaruit afwegingen vanuit waarden als ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie, natuurwaarden, recreatie en toerisme. Een SIA (sociale impact analyse) en een MER (milieu-effect-rapportage) en een MKBA (maatschappelijke kosten-baten analyse) maken die afweging transparant.

Beleidsadviseur

De adviseur verzamelt inhoud en standpunten en adviseert hierin de bestuurder. De adviseur geeft aan hoe met de uitkomsten van het proces wordt voldaan aan de bestuurlijk meegegeven opgave en randvoorwaarden. De beleidsadviseur geeft ook aan waar, wanneer het maatschappelijk belang is geregeld, invulling kan worden gegeven aan het individueel belang. Welke maatregelen aanvullend kunnen worden ingezet om niet alleen het collectief belang te dienen maar ook tegemoet te komen aan het individueel belang.

Communicatieadviseur

De communicatieadviseur weet hoe hij /zij groepen inwoners kan betrekken die moeilijk bereikbaar zijn en geeft invulling aan vereisten van inclusiviteit en representativiteit. Hij/zij faciliteert het gesprek over algemeen en individueel belang en de eventuele (vermeende) tegenstellingen daartussen.

Staten

De Staten moeten vanuit hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol de verhouding tussen het maatschappelijk belang en het individueel belang kunnen bewaken. Daartoe is het belangrijk dat zij kennisnemen van het proces, van de inbreng van de bewoners/gebruikers en van de afwegingen die de experts en daaropvolgend de beleidsadviseurs hebben gemaakt.

Aandachtspunten

In het participatieproces behoeven de volgende 5 aspecten bijzondere aandacht:

- ▶ Managementverwachting
- ▶ Representativiteit
- ▶ Consistentie van beleid
- ▶ Belasting
- ▶ Rol van de deskundige

Managementverwachting

Vaak hebben verschillende partijen verschillende verwachtingen bij het doel van de participatie en de daaraan verbonden status.

Participatie heeft naast het verwerven van draagvlak primair tot doel tot betere plannen te komen en moet voorkomen dat aspecten over het hoofd zijn gezien. Participatie heeft niet tot doel tot de grootste gemene deler te komen.

Het gegeven dat men zoveel mogelijk partijen bij het planproces wil betrekken betekent niet dat ieder van die partijen zich in de uitkomsten van dat planproces moet kunnen vinden. Participatie moet helpen dat men in de planvorming en de daaropvolgende besluitvorming op een zorgvuldige wijze de verschillende belangen tegen elkaar kan afwegen. Participatie treedt daarmee niet in de plaats van de gangbare democratische besluitvorming.

Het is nodig om aan de voorkant van het proces het doel van de participatie vast te leggen en het traject daarop af te stemmen. Door van meet af aan de reikwijdte van de participatie in het planproces helder af te bakenen kunnen teleurstelling en onbegrip onder de deelnemers worden voorkomen. Het gaat daarbij met name om de vragen 'welke beleidsruimte is er vanuit de financiële, juridische en technische randvoorwaarden?', 'waarover denkt men in het participatietraject mee?', 'bij wie ligt de besluitvorming?' en 'hoe vindt de besluitvorming plaats?'

Wanneer doel, reikwijdte en besluitvorming aan de voorzijde van het proces niet goed zijn vastgelegd bestaat het gevaar dat men de eigen weerstand organiseert. Door van meet af aan helder te benoemen waarover men in het participatietraject meedenkt en hoe de besluitvorming plaatsvindt wordt voorkomen dat participanten aan het eind van het proces gefrustreerd hun conclusie trekken dat 'de politiek het ook nooit leert, er is weer niet naar ons geluisterd'.

Een goede 'track & trace' is daarom essentieel. Deelnemers investeren veel tijd en energie in participatie en verwachten daar wat voor terug. Zij willen weten wat er met hun input is gedaan en waar dat concreet toe heeft geleid. In een participatief proces is transparantie essentieel. Door vast te leggen wat er met de geleverde input is gedaan kan veel ongenoegen worden voorkomen.

Participatie is gediend met openbaarheid, met zichtbaarheid. Hoe transparanter het proces, hoe groter de acceptatie van de uitkomsten van dat proces.

Representativiteit

De omgevingswet hecht aan betrokkenheid van 'direct belanghebbenden'. Wie dat zijn zal per gebied of opgave verschillen. Zijn dat de direct omwonenden, of is dat ook de recreant die daar graag komt? Bij de dijkversterking Marken waren de bewoners de direct belanghebbenden, maar tegelijkertijd is Marken tevens van provinciaal en zelfs nationaal belang als iconisch voorbeeld van adaptief leven met het water. Het is zaak ook die belanghebbenden in het traject mee te nemen.

Het is van belang nog voor de start van het project de representativiteit te borgen. Is de groep participanten voldoende representatief? Vaak betreft het de bewoners van het gebied, maar is het gebied ook van betekenis voor andere groepen als fietsers en wandelaars, kite-surfers of vogelaars? Hoe borg je dat al die groepen gehoord kunnen worden en hoe voorkom je dat wie het hardst roept het meest gehoord wordt?

Honderd procent representatie is niet haalbaar. Er zijn altijd groepen die niet bereikt worden. Zelfs bij het RES-proces, waar met de organisatie van tal van ateliers zwaar was ingezet op een bottom-up proces, kwam het PBL met de kritiek dat de burger onvoldoende was gehoord.

Belangrijk is dat de keuze die men maakt goed verantwoord wordt. Bij sociale projecten draait representativiteit om een goede demografische afspiegeling. Bij ruimtelijke projecten gaat het meestal om een evenredige vertegenwoordiging van belangen. Wanneer het doel is om tot beter beleid te komen door ideeën in te brengen, dan is representativiteit belangrijk maar niet noodzakelijk voor het welslagen van het proces. Is het doel is draagvlak te ontwikkelen voor beleidskeuzes of deze democratisch te legitimeren, dan is representativiteit noodzakelijk.

Consistentie van beleid

Overheden staan voor het algemeen belang. Dat is niet per definitie gelijk aan de optelsom van individuele belangen. De provincie voert regie op het schaalniveau van de provincie. Leg aan het begin van het participatieproces vast wat bij het betreffende project het provinciaal belang is en op welke bestuurlijk vastgestelde documenten dat is gestoeld.

Ruimtelijke kwaliteit en participatie kennen verschillende snelheden. Landschap vormt zich traag doch gestaag; het vergt tijd eer aangebrachte beplantingen tot wasdom zijn gekomen en het duurt nog langer eer natuurwaarden tot ontwikkeling komen. Tegenover de traagheid van het landschap staat de snelheid waarmee maatschappelijke opvattingen kunnen veranderen.

Van de provincie mag een zekere koersvastheid worden verwacht. Hoe borgt de provincie de consistentie in beleid, hoe wordt voorkomen dat de uitkomsten van het proces te zeer afhankelijk worden van de wijze waarop het participatietraject haar stempel heeft gezet?

Te veel reageren op individueel belang brengt mogelijk de consistentie van het beleid in het geding. Bepaal vooraf wat aspecten / gebieden zijn waar de provincie 'dingen eerder op zijn beloop kan laten' en op welke aspecten / gebieden je als provincie echt op wilt kunnen sturen.

Belasting

Participatie is een intensief proces dat een aanzienlijke inzet van menskracht en middelen vraagt. Het vergt ook veel van de partijen die aan het participatietraject deelnemen.

Wees kritisch op de inhoud, vorm en hoeveelheid van de bijeenkomsten die je als provincie organiseert, overvraag organisaties niet. Maak de groep niet te groot, de evaluatie van de omgevingsvisie leert dat hoe groter en massaler een bijeenkomst is, hoe minder deze door de deelnemers wordt gewaardeerd. Belangrijker dan het aantal is een eerlijke vertegenwoordiging van de belangen in het gebied.

De rol van de expert

Wat is de rol van de expert in het participatieproces? Bij het voetbal wordt wel gekserend gezegd dat we in Nederland 18 miljoen bondscoaches hebben. Inmiddels lijkt het erop dat we in Nederland ook 18 miljoen ruimtelijk experts hebben, iedereen heeft wel een opvatting over de ruimtelijke kwaliteit en hoe het beter kan. Toch is de ene bondscoach de andere niet. Hoe waarderen we in het proces de rol van de experts?

Het is belangrijk de individuele opvattingen te kennen, maar tegelijkertijd is een goed plan niet de optelsom van individuele opinies, maar een kundige combinatie van 'de opgaven die in het gebied spelen' en 'de kenmerken die het gebied tekenen'.

Ruimtelijk ontwerpers zijn opgeleid om opgaven met elkaar te combineren en oplossingen te ontwikkelen die 'werken' en 'waarde toevoegen', die het probleem tackelen en daarmee tegelijkertijd de locatie interessanter maken om te wonen, te werken, te vertoeven en ecologische veerkracht toevoegen. Het doorgronden van de doorwerking van die voorstellen vergt naast opleiding ook training en ervaring. Leg vooraf de rol van de expert vast.

Advies

De Nieuwe Omgevingswet gaat leiden tot een essentieel andere manier van werken, meer bottom-up, decentraal en gepersonaliseerd. In deze nieuwe manier van werken zal participatie nog meer dan thans een belangrijke plaats innemen.

De opdracht vanuit de nieuwe omgevingswet om de burger meer in het plantraject te betrekken leidt tot een spanningsveld. Enerzijds is er de opdracht zeggenschap te geven waar het kan en tegelijkertijd heeft de provincie de taak om regie te houden waar nodig. Het zal de nodige tijd vergen eer de balans tussen 'zeggenschap geven' en 'regie houden' is gevonden. Burgerparticipatie is ook niet zonder risico, het kan mogelijk leiden tot rechtsongelijkheid, kwaliteitsverlies en 'klantgedrag' van de inwoners.

Hoogleraar transitiekunde Jan Rotmans waarschuwt dat het mogelijk wel 10 jaar zal vergen eer we deze manier van werken onder de knie zullen hebben; "het zal de eerste jaren vooral goed oefenen zijn". In die tien jaar moeten we ook deze risico's van burgerparticipatie leren mitigeren.

In mijn bureaupraktijk heb ik in de loop der tijd een breed scala aan participatietrajecten meegemaakt. Niet zelden leidde de participatie tot een deceptie onder de deelnemers. Bijna altijd was dat terug te voeren naar een verschil in verwachtingen. Dat kan alleen worden voorkomen door bij aanvang van de participatie doel en reikwijdte en een ieders rol in het proces helder vast te leggen en met betrokkenen te delen.

Bij de behandeling van de evaluatie van het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is geconstateerd dat het de provincie aan een protocol ontbreekt waar het de inzet van participatie betreft, terwijl de omgevingswet de provincie in de toekomst vaker tot participatie verplicht.

Ik adviseer dat in het vervolg in ieder voorstel inzake ruimtelijke ontwikkeling dat langs GS gaat standaard een paragraaf 'participatie' wordt opgenomen waarin wordt vastgelegd:

- ▶ Wat in deze het provinciaal belang is
- ▶ In welke fase van het proces we verkeren
- ▶ Wat in de betreffende fase het doel en de reikwijdte van de participatie zijn
- ▶ Hoe de besluitvorming plaatsvindt
- ▶ Hoe de representativiteit wordt geborgd
- ▶ Wie de 'direct belanghebbenden' zijn en hoe deze worden bereikt
- ▶ Wat de rol van de expert in het proces is.
- ▶ Hoe de consistentie van beleid wordt geborgd.
- ▶ Welke andere 'grote' partijen en belangen mede de mogelijkheden en uitkomsten van het proces bepalen.

Colofon

Dit advies werd opgesteld in november 2020 door Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit Steven Slabbers.

Blijf op de hoogte van Steven's werkzaamheden via twitter of de website:

 @SlabbersSteven

 noord-holland.nl/park

Neem voor vragen of opmerkingen contact op met Steven Slabbers via slabbers@noord-holland.nl

of stedenbouwkundig assistent Sebastien Reinink via sebastien.reinink@noord-holland.nl

Coverfoto: Sebastiaan ter Burg, CC4.0