

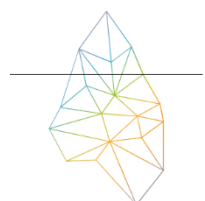
# ***Het huis van participatie – een verkenning***

***November 2019***



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

**ProRail**



Neerlands diep

## **Inleiding**

Welkom in het huis van participatie. Het huis is opgebouwd uit verschillende onderdelen die jullie meer inzicht geven in participatie in grote bouw- en infraprojecten. De fundering voor dit huis is een verkenning uitgevoerd in één maand door middel van interviews bij omgevings- en projectmanagers van 8 grote projecten bij verschillende organisaties, namelijk Rijkswaterstaat, ProRail, Gemeente Rotterdam, Rijksvastgoedbedrijf. Het is slechts een peilstok, maar wel één met veel informatie en een aantal mooie voorbeelden.

### **De betrokken projecten**

- De Afsluitdijk
- PHS Amsterdam
- Spooruitbreiding Zwolle-Herfte
- Energiestransitie Rijksvastgoedbedrijf
- Ruimte voor de Rivier – IJsseldelta
- A2 Maastricht
- OV SAAL
- De Hoekse Lijn

### **Waarom deze verkenning?**

We hebben deze verkenning uitgevoerd om te leren van ervaringen uit het verleden om zo weer goed vooruit te kunnen kijken en hopelijk iets beter voorbereid te zijn op de komst van de omgevingswet. De lessen hebben we in dit document vertaald naar concrete adviezen. De uitkomsten van deze verkenning zijn het startpunt voor een verdieping met de geïnterviewden. Daarnaast zijn de uitkomsten gepresenteerd op de dag van participatie op 4 november j.l.

### **De initiatiefnemers**

Deze verkenning is uitgevoerd door Ruud Stevers, Guus Pieters en Janine van Oosten van Neerlands diep, de projectacademie voor publieke bouw- en infraprojecten. En is ontstaan uit een samenwerking tussen Neerlands diep, Rijkswaterstaat en ProRail. Initiatiefnemers zijn tevens: Margreet Hobbelen (Rijkswaterstaat), Harrie van Helvoort (ProRail), Stefan Jak (ProRail), Lukas Meursing (Rijkswaterstaat) en Eric Westerhuis (ProRail).

**Auteur:** Janine van Oosten – Neerlands diep / Rijkswaterstaat

## De open deur

### **Elk project is uniek en vraagt maatwerk**

Om maar meteen met de deur in huis te vallen, elk infra-, bouwproject of gebiedsontwikkeling is uniek en vraagt maatwerk. Een open deur die ik jullie eigenlijk niet te hoef vertellen. Uit de gesprekken blijkt dat deze uniciteit vooral zit in de omgeving en de context.

### **Stem je participatie en communicatie af op je doel en doelgroep (gebied en impact)**

Een van de andere vier open deuren is dat je altijd je communicatie en participatietools afstemt om je doel en je doelgroep – van omgevingstafels, keukentafelgesprekken, informatieavonden tot de nieuwsbrief. De keuze is enorm, en zet je vanuit communicatie of omgevingsmanagement op de juiste manier in.

### **Wees transparant, maak het niet mooier dan het is**

De derde open deur hebben we in alle gesprekken terug gehoord, wees transparant over het proces de ruimte die er is voor participatie. Maak het vooral niet mooier dan het is, maar laat wel de mogelijkheden zien. Een echte doodoener is ‘we nemen uw bijdrage mee’. “Nee”, is ook een antwoord. Wees duidelijk over de verwachtingen, kom toezeggingen na en koppel altijd terug.

### **De impact van externe factoren**

Tot slot een open deur, die mogelijk wat minder voor de hand ligt. Wees je bewust van de impact van externe factoren: veranderende regelgeving, een financiële crisis, een nieuw gemeentelijk bestuur. Deze ontwikkelingen, zo hoorden we veelvuldig, hebben veel impact op het project en op het participatieproces, zonder dat jij daar invloed op hebt. Dit vraagt flexibiliteit en aanpassingsvermogen.

## De ladder van participatie

De ladder van participatie is één die veel impact heeft op de inrichting van participatie in projecten. Want wie heeft wanneer invloed op het project?

### **Participatie begint bij de start van het project**

De meeste invloed op het ontwerp van een project of gebiedsontwikkeling is er aan het begin, bij de initiatie, verkenning en planvorming. We lopen hier dan aan tegen wat we noemen, de omgevingparadox voor het project – je wil de omgeving aan het begin betrekken, maar de plannen zijn nog vaak te abstract voor de omgeving om iets van te vinden. Als er eenmaal een plan ligt, vaak al met aannemer, dan is er nog maar weinig ruimte voor input.

### **Participatiestrategie op hoofdlijnen door alle fase heen**

Maar er is meer participatieruimte dan dat, hoorden we uit de gesprekken. Het begint bij een heldere ambitie en bekijken van de ruimte die er door het hele traject is. Het is niet een vaststaand proces waarbij je werkt vanuit een voorafgesteld plan. Al kan een goed plan wel een vliegwiel zijn in het proces. Participatie is integraal onderdeel en vraagt telkens aanscherping.

### **Zoek de ruimte binnen de kaders**

Nu is het zo dat de kaders vaak de ruimte bepalen; zoals in welke de fase zit het project, welke contractvorm is er, wat zijn de bestuurlijke afspraken, maar ook de houding het projectteam en natuurlijk de eigen organisatie richting participatie. Nu zijn lang niet al deze kaders zijn in beton gegoten. De ruimte om anders te kiezen neemt misschien wel af, maar de ruimte voor communicatie en betrokkenheid is blijvend zeggen eigenlijk alle geïnterviewden.

### **Zorg voor voldoende voorbereidingstijd**

Maar hoe doen ze dat dan?! Vraag je je misschien af. We horen in meerdere gesprekken dat tijd zorgt voor ruimte in het proces, voor betrokkenheid en voor meer inbreng. Ga dus zo vroeg mogelijk in gesprek, ook al weet je nog niet precies wat de plannen zijn, maak mensen bewust van de omgevingsparadox en natuurlijk van de ruimte die ze wel hebben om invloed uit te oefenen. Zoals we bij de Hoekse Lijn hoorde: *'in het begin gaat een project vaak traag en in de uitvoering gaat de tijd te snel'*.

### **De meeste invloed zit op de details en de buitenruimte**

We horen ook dat de meeste invloed zit in de details. De grote lijnen zijn vaak abstract en veelal vastgelegd. En ruimte is er dan in de buitenruimte, letterlijk in de randen van het project. Zoals bij PHS Amsterdam, de herontwikkeling van Centraal Station, door dat er een spoorbaan minder nodig bleek ontstond de mogelijkheid voor een park langs het spoor.

## **Not in my backyard**

De bekende uitspraak 'not in my backyard' is niet zo zeer een bedreiging van een project, maar eerder een kans voor meer betrokkenheid.

### **Historisch perspectief**

Natuurlijk kan er, ondanks alle goede inzet, toch nog weerstand zijn. Vaak heeft die een historische verklaring. Je kan soms met -10 binnenkomen als er al veel onrust is in een omgeving. Het is dan lastig om daar een 7+ van te maken als je niet weet wat er speelt.

### **Investeer in contact met de omgeving**

Ga de omgeving in, luister en investeer in contact met de omgeving is het advies. Door elkaar veelvuldig te zien bouw je een band op en kan je open en eerlijker zijn en werk je aan vertrouwen. *'Ik ging gewoon langs om te kijken hoe het met de bewoners ging, zonder agenda.'* Hoorden we bij het project IJsseldelta. En betrokken bewoners, dat zijn ambassadeurs. Zo hebben ze bij de A2 Maastricht lokale stewards ingezet. Dit waren mensen uit de omgeving met een achtergrond in de bouw. Zij waren het aanspreekpunt in de wijk en konden alle ontwikkelingen haarfijn uitleggen.

### **Wees alert op wie je spreekt**

Maar wees wel alert op wie spreekt, wie wat vertegenwoordigt en ga op zoek naar de echte geluiden. Soms is een buurtvertegenwoordiger, niet de beste vertegenwoordiger van de buurt.

### **Investeer in joint fact finding**

Soms is er ook weerstand die met onafhankelijk onderzoek is weg te nemen of juist om het plan op aan te passen. Dit is wat we noemen 'joint fact finding', gezamenlijk geïnitieerd onafhankelijk onderzoek, om onrust en onduidelijkheid weg te nemen en het vertrouwen te vergroten. Dit hebben ze succesvol gedaan bij project De Afsluitdijk. Deltares heeft onderzoek gedaan naar de impact van zoutwater in het IJsselmeer bij storm op de watervoorziening voor boeren en waterbedrijf. Het onderzoek toonde aan dat de impact minimaal was, ondanks andere verwachtingen vooraf. En dat was een geruststelling voor de omgeving.

## **Window of Opportunity**

Er zijn er al een aantal voorbij gekomen, maar wat zijn nu de 'windows of opportunity'? Waar liggen de kansen?

### **Helder en competent**

Uit alle gesprekken blijkt; stel duidelijke kaders en geef aan wat wel en ook niet mogelijk is, wees daarbij creatief, toon lef en kijk waar je de lijntjes kan oprekken want daar is vaak nog veel mogelijk. Dit vraagt uiteraard om een competent team, die betrokken is en waar een goede verbinding is tussen disciplines. Participatie doe je namelijk niet alleen.

### **Kijk buiten de gebaande paden**

Wanneer je lef en creativiteit combineert, ontstaan er kansen. Dit hebben ze gedaan bij het ProRail project Zwolle-Herfte, daar hebben ze drie varianten helemaal laten doorrekenen. Niet alleen gaf dit de omgeving inzicht en hielp dit enorm bij het creëren van draagvlak en het gevoel van betrokkenheid. Het gaf het projectteam ook inzicht in de mogelijke scenario's. Hiermee hebben ze uiteindelijk zelfs geld bespaard. Omdat de voorkeursvariant duurder bleek dan gedacht. Een andere manier om dit in te vullen is om voldoende financiering te hebben voor goede ideeën. Bij de A2 Maastricht noemde ze dit het 'Fondsweerstandsvermogen'.

## **De burens**

Natuurlijk is zijn er ook nog de burens en je andere stakeholders.

### **Bestuurlijke samenwerking**

Naast de betrokkenen in een omgeving, zorgt de samenwerking met andere overheden ook voor uitdagingen. Deze bestuurlijke samenwerking kan heel succesvol zijn, maar vraagt wel zorg en aandacht. Dat kan door gezamenlijke intenties uit te spreken, deze contractueel vast te leggen, hierop regelmatig te reflecteren en hier ook naar handelen. Oftewel treed samen naar buiten, en spreek met één mond – ook met de opdrachtnemer als het project éénmaal in uitvoering is.

### **Meekoppelkansen**

Een manier om de bestuurlijke samenwerking te bekrachtigen zijn de bekende meekoppelkansen. Beperk de strategie dan ook niet alleen tot het project is het devies van meerdere geïnterviewden en ga ook hier opzoek naar de ruimte. Bekijk waar maatschappelijke meerwaarde te creëren is, 'de taart kan vergroten'. Interessant genoeg blijkt, 'hoe complexer de opgave, hoe meer kansen er zijn voor participatie'. Blijf daarbij wel altijd scherp wat de projectopgave. En zorg voor een goede samenwerking, anders worden meekoppelkansen al snel meekoppelverplichtingen.

## **De kunst van participatie**

Uit deze verkenning blijkt, ondanks de omgevingsparadox, zoek de ruimte en wees ambitieus. Beheers de kunst van participatie: Je kunt niet alles voorzien. De kunst is om te herkennen wanneer het essentieel is om de omgeving te betrekken. Doe dit, waar dat kan en zo goed mogelijk, wees een betrouwbare partner. Denk vooruit, wees transparant, creatief en toen lef! Het doel van participatie is immers 'samen iets beters maken'.