

Katholieke Universiteit Leuven
Instituut voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening

&

Langzaam Verkeer vzw
Bureau voor Mobiliteitsmanagement

Mondig in mobiliteit

Stimuleren en organiseren van publieke betrokkenheid bij het lokaal en regionaal mobiliteitsbeleid. Een wegwijs voor wakkere burgers, ambtenaren en politici.

Ignace Pollet
Hajo Beeckman

onder begeleiding van

Prof. Dr. Louis Albrechts, *K.U.Leuven*
Jos Zuallaert, *Langzaam Verkeer vzw*.

Leuven 2000

Publicatie in het kader van het programma Duurzame Mobiliteit van de federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC).

Inhoud

Vooraf

- 1 Waar gaat het om?
- 2 Het basisprofiel van publieke betrokkenheid: het spel, het speelveld en de spelers
 - 2.1. Het begrippenkader
 - 2.2. Een goede uitgangspositie
 - 2.2.1. De voorgeschiedenis
 - 2.2.2. De randvoorwaarden
 - 2.3. De bouwstenen voor publieke betrokkenheid
 - 2.3.1. De sturing
 - 2.3.2. De vertegenwoordiging: wie organiseert? Wie participeert?
 - 2.3.3. Het speelveld en de spelregels: de interactieve aanpak
 - 2.4. De uitkomst, de resultaten en de diepere impact
 - 2.4.1. De evaluatie
 - 2.4.2. Valorisatie

Wolfijzers! Risico's bij het opzetten van publieke betrokkenheid

3. Wijk, stad of regio: telkens een andere aanpak.
 - 3.1. Specifieke profielen van publieke betrokkenheid.
 - 3.2. Betrokkenheidsprofielen volgens schaalgrootte
 - 3.2.1. Participatie op buurtniveau
 - 3.2.2. Participatie op gemeentelijk niveau
 - 3.2.3. Participatie op agglomeratie- of bovengemeentelijk niveau
4. De toekomst van publieke betrokkenheid

Achteraf

Vooraf

Deze wegwijs is een van de eindproducten van het onderzoeksproject ‘Op zoek naar publieke betrokkenheid in verkeer- en vervoersplanning’. Dit project ressorteerde onder het programma Duurzame Mobiliteit van de federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden. Dit onderzoek ging uit van de hypothese die geponeerd werd in het boek *Collaborative Planning* van P. Healey, met name:

publieke betrokkenheid bij mobiliteitsplanning verhoogt het maatschappelijk draagvlak voor de uitwerking van deze plannen.

Daar werd aan toegevoegd dat het genereren van publieke betrokkenheid een proces is zijn eigen wetmatigheden en vereisten inhoudt, meer bepaald wanneer het er op aankomt ook de minder geprivilegieerden in de samenleving hierin een plaats te geven.

Het onderzoek was erop gericht na te gaan hoe publieke betrokkenheid van *alle* bevolkingsgroepen in de praktijk onder de meest diverse omstandigheden tot stand kan worden gebracht. Binnen- en buitenlandse gevalstudies, een uitgebreide expertenbevraging en enkele inspirerende standaardwerken¹ stelden de onderzoekers in staat een genuanceerd antwoord te verschaffen op de onderzoeksvragen die in de hypothese vervat zitten. De conclusies van het onderzoek betroffen de haalbaarheid van het tot stand brengen van publieke betrokkenheid, de effectiviteit ervan ten aanzien van het project waarop ze betrekking heeft, de implicaties hiervan naar de te volgen communicatiestrategie en de vereisten voor de inclusie van zwakkere maatschappelijke groepen in deze materie.

Omdat het eindrapport van dit onderzoek zich in de eerste plaats tot academici richt, achtten de auteurs het aangewezen om voor de *gebruiker* van publieke betrokkenheid in een aparte publicatie te voorzien. Dit werd het boekje dat u nu in handen hebt. We hebben het niet opgevat als een technisch instrument dat men het best op zak heeft als er een inspraakavond op til is. Wel heeft het een praktische inslag: het moet duidelijk maken wat publieke betrokkenheid is en wat er allemaal bij komt kijken. Zodoende kan men tijdens een planningsproces op maat van de situatie gefundeerde beslissingen nemen.

Het was de bedoeling om, zoals de titel het aangeeft, er een echte wegwijs van te maken: bevattelijk, vlot leesbaar en praktisch hanteerbaar.

Aan u, beste lezer, om uit te maken of we hierin zijn geslaagd.

De auteurs.

¹ De buitenlandse gevalstudies vonden plaats in Hamburg, Lille, Toronto en Wassenaar, de binnenlandse in Geel, Mol, Turnhout, Gent, Mechelen en Sint-Niklaas.. De literatuurstudie bevatte onder meer:

Achterhuis H. en B. Elzen (red), *Cultuur en mobiliteit*, Den Haag, 1998;

Veldboer L., *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*, Amsterdam, 1996;

Baeten G., Spithoven A. en L. Albrechts, *Mobiliteit. Landschap van macht en onmacht*, Leuven, 1997.

1. Waar gaat het om?

“... een visie moet maatschappelijk ingebed zijn wil deze richtinggevend kunnen werken.”

(Hans Achterhuis, *Cultuur en mobiliteit*, p.168)

“Burgers willen vanaf het begin serieus genomen worden en niet op het einde van de rit een uitnodiging voor een bijeenkomst in een zaaltje ontvangen. Aan dit soort ‘rituele dansen’ blijken burgers in de praktijk steeds minder behoefte te hebben. Zij laten het ritueel graag over aan wat politici ‘grammofoonplaten afdraaiende vergadertijgers’ noemen.”

(Lex Veldboer, *De inspraak voorbij*, p.16)

In wezen gaat het in dit boekje over **democratie en volwaardig burgerschap**, toegepast op het domein van de mobiliteit.

We leven uiteraard onder het politieke stelsel van de parlementaire democratie, waarbij de verkozenen des volks in principe over alles beslissen. In de praktijk zijn we als gevolg van de toenemende complexiteit en techniciteit van veel beleidsdossiers (o.m. mobiliteit) echter naar een situatie gegroeid waarin heel wat feitelijke beslissingen worden uitbesteed aan gespecialiseerde geledingen van de administratie of aan externe studie bureaus. Dit gebeurt in regel uit bittere noodzaak en te goeder trouw. Het doet bij de burger evenwel de indruk ontstaan dat belangrijke aspecten uit zijn of haar leven in handen zijn van een verafstaande, ongrijpbare machine waar zelfs de verkozene geen zicht, laat staan de controle over heeft. Klopt dit met de werkelijkheid? Voor een stuk is het beeld sterker dan de realiteit en had de overheid gedurende lange termijn een communicatieprobleem: het ging eerder om onverstaaenbaarheid dan om moedwillige eigengereidheid. Anderzijds zijn er de vele voorbeelden geweest van slechte beleidspraktijk, de schandalen, het platgooien van hele stadswijken, de onmacht tegen vastgoedsspeculanten, de ‘nutteloze werken’, de cadeaus aan bevriende ondernemingen enzoverder. Wat bij een gedeelte van het publiek is beginnen spelen, is de psychologische *wet van de aangeleerde hulpeloosheid*: aangezien elke communicatie, inzet of actie onbeantwoord blijft, kan men zich maar beter zo ver mogelijk houden van dat oncontroleerbare en onbetrouwbare machtsapparaat.

Tijdens de jaren 90 is bij beleidsvoerders de bekommernis gegroeid over **de kloof tussen de burger en de politiek**. Die kloof kwam spectaculair aan de orde bij een aantal opeenvolgende verkiezingsuitslagen, waarbij naast het extreem-rechtse gedachtengoed ook een toenemende a-politieke houding naar voor kwam.

Het probleem onderkennen is één zaak, er passend op reageren iets geheel anders. Men komt tot het besef dat de kloof tussen burger en politiek ertoe leidt dat bepaalde thema's die bij de bevolking leven (bvb. veiligheid) te weinig aandacht kregen. Dit noopt tot ingrepen in bepaalde domeinen (in dit geval: politie en justitie). Meer algemeen wordt aangevoeld dat **behoorlijk bestuur** een belangrijk kwaliteitslabel wordt van het politieke mandaat. Zowel op rijks-, gewestelijk als gemeentelijk niveau worden meer en meer initiatieven in die richting genomen.

Een andere aanpak waarvan de noodzaak zich uitdrukkelijk aandient, bestaat erin de burger meer te betrekken bij de besluitvormingsprocessen zelf. In eerste instantie heeft dit de vorm aangenomen van procedures die het mogelijk maken om op gemeentelijk vlak referenda te organiseren. Na enkele ongelukkig verlopen gevallen (o.m. in Gent en Sint-Niklaas) werd

evenwel ingezien dat een referendum vaak een simplificatie inhoudt van een genuanceerde probleemstelling en dat het de burger niet dichterbij het beleid brengt. **Publieke betrokkenheid**, zo wordt aangevoeld, is meer dan een beslissingsmechanisme. Het is een investering op langere termijn, een proces dat zich richt op duurzame resultaten: de burger die zich terug herkent in de genomen beleidsmaatregelen, die opnieuw vertrouwen krijgt in het politieke bestel en die het gevoel heeft dat zijn inzet in het publieke forum wel degelijk een verschil maakt.

Tot een redelijke mate van publieke betrokkenheid komen is geen eenvoudige zaak. Het is een opgave die zich verschillend aandient naargelang de omstandigheden, de voorgeschiedenis, de schaalgrootte. In deze publicatie gaan we daar uitvoerig op in. Het toepassingsgebied dat we hanteren is dat van de **mobilititeit**. Hier zijn verschillende redenen voor. Ten eerste is mobiliteit momenteel een erkende probleemsector, waarvoor zowel onmiddellijke als meer duurzame oplossingen moeten worden gezocht. Ten tweede hebben bijna alle geledingen van de bevolking er dagelijks mee te maken, wat op zich een goede basis vormt voor publieke betrokkenheid. Ten derde komen rond mobiliteit verschillende *issues* aan de orde die samenvallen met fundamentele maatschappelijke waarden: bereikbaarheid (bewegingsvrijheid en ontplooiingskansen), veiligheid, leefbaarheid, gelijke kansen (rechtvaardige verdeling van een schaars goed) en last but not least duurzaamheid.

In het hoofdstuk 2 overlopen we in het algemeen welke aspecten bij publieke betrokkenheid komen kijken. We presenteren als het ware een methodologie, die onder diverse contexten moet worden uitgewerkt. Daaropvolgend (hoofdstuk 3) geven we enkele voorbeelden van hoe een verschillende context tot verschillende ‘profielen van publieke betrokkenheid’ leidt. Met name de impact van verschillen inzake **schaalgrootte** wordt toegelicht. We bespreken achtereenvolgens publieke betrokkenheid op buurtniveau, op gemeentelijk niveau en op agglomeratie- of bovenstedelijk niveau. De schaalgrootte is maar een van de mogelijke indelingen, zij het wel de meest voor de hand liggende. Andere verschillen in context zullen uiteraard niet onbesproken blijven. Hoofdstuk 4 ten slotte overloopt een aantal vraagstukken waarop verder onderzoek en toekomstige ervaringen een antwoord zullen moeten geven. Participatieve democratie staat immers nog in de kinderschoenen.

Deze publicatie is een wegwijs, geen instructieboekje. Wie het publiek wil betrekken bij de besluitvorming zal steeds blij moeten geven van de nodige creativiteit, naast gezond verstand en onverdroten inzet. Publieke betrokkenheid slaat op een ingesteldheid, veeleer dan op een set technieken. Met deze wegwijs willen wij aan een betrokken ingesteldheid dan ook de nodige ondersteuning verschaffen.

2. Het basisprofiel van publieke betrokkenheid: het spel, het speelveld en de spelers

In dit hoofdstuk overlopen we welke elementen, condities en aandachtspunten van belang zijn wanneer men het publiek wil betrekken bij besluitvorming rond mobiliteit. We schetsen met andere woorden een soort *basisprofiel* van publieke betrokkenheid wat ons moet toelaten om in het volgend hoofdstuk enkele *meer specifieke profielen* uit te tekenen.

2.1. Het begrippenkader

Maar voor we daar aan toe zijn, dient de volgende vraag beantwoord te worden, met name: *wat is publieke betrokkenheid nu precies?* Waar ligt het onderscheid met die andere modetermen die binnen hetzelfde domein opgang maken, zoals inspraak, participatie, overleg, advies, zeggenschap, maatschappelijk draagvlak en interactieve of open planprocessen? Een goede **begripsbepaling** lijkt op zijn plaats.

Publieke betrokkenheid is strict genomen de mate waarin het publiek zich betrokken of verbonden voelt bij de besluitvorming van maatregelen die voor hen zijn bedoeld. Publieke betrokkenheid is dus een variabele *toestand*: deze kan hoog of laag zijn. In deze context zullen we de term ook hanteren om het gehele *proces* te omschrijven dat erop gericht is deze betrokkenheid te verhogen.

Inspraak, participatie en overleg vormen *cruciale onderdelen of verschijningsvormen* van dit proces. Inspraak wordt soms verkeerdelijk gebruikt om de officiële procedure van persoonlijke belangenbehartiging aan te duiden, nadat een plan is opgemaakt. In feite betekent inspraak noch min noch meer dan dat de burger *zijn zeg kan hebben* over wat te gebeuren staat, zonder dat vast staat op welk ogenblik men kan inspreken of wat het gehalte, de betekenis (het bindend karakter) van dit inspreken is.

Participatie houdt dan weer in dat burgers *actief deelnemen* aan vergaderingen rond de probleemdefinitie, de eventuele oplossingsprincipes of de implementatiemogelijkheden die bij de maatregel in kwestie komen kijken. Overleg is een meer algemene term die er gewoon op duidt dat diverse betrokkenen *samen aan tafel* zitten. Wanneer men spreekt over het overlegmodel, overlegstructuren of de overlegeconomie betekent dit dat de beslissingen niet eenzijdig door de overheid genomen worden.

Dit alles zegt niets over *het gehalte* van het inspreken, participeren of overleggen: zijn het vrijblijvende woorden in het halfroond of leidt het tot bindende afspraken? In de meest basale variant krijgen we de klassieke hoorzitting: het publiek wordt geïnformeerd over de op stapel staande plannen en krijgt hoogstens de kans om wat informatieve vragen te stellen. Een stap verder gaat het wanneer het overleg de status krijgt van advies: de aanwezigen kunnen hun meningen en adviezen geven over bepaalde voorstellen, de overheid kan daarmee vrijblijvend rekening houden maar kan dit evengoed naast zich neerleggen. Dit is o.m. het geval bij de knelpuntenanalyse bij de start van een gemeentelijk planningsproces: een aantal bevoorrechte getuigen of burgers worden via een hoorzitting uitgenodigd om hun belangrijkste knelpunten betreffende verkeer door te geven. Zeggenschap is een meer ingrijpende vorm van inspreken: in dat geval is de overheid gehouden te luisteren naar wat wordt gezegd en er desgevallend rekening mee te houden ofwel zelf te motiveren waarom een bepaalde suggestie niet gevolgd zal worden. Men begrijpt dat een overlegronde die de status

van (mede-)zeggenschap heeft aan weloverwogen procedures en gedragsregels onderworpen dient te zijn, wil ze goed functioneren. Dit is nog sterker het geval wanneer we te maken krijgen met medebeslissingsrecht. In dat geval draagt de overheid tijdelijk en louter op maat van de aangelegenheid een stuk van zijn autoriteit over aan de betrokken met mekaar overleggende partijen.

Met deze opsomming van overleggehaltenes, gerangschikt van zwak naar sterk willen we niet zomaar beweren dat de respectievelijk bekomen publieke betrokkenheid in correlerende mate van zwak naar sterk evolueert. In hetgeen volgt zullen we zien dat er nog heel wat andere condities zijn die bevorderlijk zijn voor publieke betrokkenheid.

In de wondere wereld van de planologie zal men planprocessen waarbij het publiek betrokken wordt vaak aanduiden als open of interactieve planprocessen. De term open duidt erop dat een ‘gewoon’ planproces niet in de openbaarheid plaatsvindt. In regel werkt de planner op basis van het aangeven van de opdrachtgever (de overheid) en van de eigen technische inzichten aan het plan en presenteert het aan de overheid wanneer het min of meer klaar is. In een open planproces is er op gezette tijden (voor of tijdens het opmaken van plannen) dialoog met betrokken partijen of met het publiek. Publieke betrokkenheid en open planprocessen zijn dus twee kanten van dezelfde medaille.

Ten slotte is er de term maatschappelijk draagvlak. Ook hier gaat het om een toestand die kan variëren van ongunstig (*geen* maatschappelijk draagvlak) naar gunstig (*een* maatschappelijk draagvlak). Draagvlak kan volgens Hoogerwerf omschreven worden als een positieve of neutrale opvatting, houding en/of gedraging van een (in)direct bij het beleid betrokken persoon of groepering ten aanzien van de beleidsinhoud². In de logica die we hanteren is een maatschappelijk draagvlak (voor een bepaalde maatregel) een gevolg van een proces van publieke betrokkenheid (rond deze maatregel). De wetenschap dat dit draagvlak er ten gevolge van publieke betrokkenheid komt, rechtvaardigt voor een deel de inspanningen die hiertoe geleverd worden. Maar publieke betrokkenheid kan tot tot veel meer leiden dan enkel een draagvlak rond die ene maatregel. In zijn beste gedaante verhoogt publieke betrokkenheid zowel burgerzin, verantwoordelijkheidsgevoel, sociale cohesie als... de publieke betrokkenheid bij toekomstige initiatieven. Publieke betrokkenheid is niet alleen een toestand en een proces, het is een ontwikkeling.

Nu we het begrip publieke betrokkenheid omschreven hebben en afgezet tegenover verwante begrippen, komen we tot de centrale vraag van dit betoog: ***hoe komen we tot publieke betrokkenheid? Wat zijn de condities en de bouwstenen?***

Deze bouwstenen geven gestalte aan het basisprofiel van publieke betrokkenheid. Soms nemen deze de vorm aan van ondubbelzinnige voorschriften die altijd opgaan, in andere gevallen gaat het om niet meer dan een aanduiding van een aspect waarvan de uitwerking sterk afhankelijk is van de situatie of de context. Deze aspecten zullen terug opgenomen worden wanneer we aan de specifieke profielen toe zijn.

Wat is een ***publieke betrokkenheidsprofiel***? Toegepast op mobiliteit kunnen we het als volgt definiëren: een *publieke betrokkenheidsprofiel is een set van collaboratieve planningsstrategieën en activiteiten die betrokkenen ontplooiën met als doel het mobiliteitsbeleid of een specifiek mobiliteitsproject binnen dit beleidsdomein te sturen.*

² Hoogerwerf, A., Arentsen, M.J. en P.J. Klok, *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, Centrum voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs, Enschede, 1993.

Dat we over de bouwstenen (als metafoor voor strategieën en activiteiten) spreken, zou verkeerdelijk de indruk kunnen wekken dat het volstaat te voorzien in een aantal opgesomde condities om tot publieke betrokkenheid te komen. Publieke betrokkenheid stelt zich evenwel veeleer als een streefdoel, een wiskundige limiet: wel te benaderen, nooit te bereiken. Het is met andere woorden nooit een verworvenheid. Of men in een bepaald geval kan spreken van ‘voldoende publieke betrokkenheid’ is ook niet rechtstreeks te observeren. Wel kan men nagaan of de basiscondities aanwezig zijn.

We onderscheiden er vier:

- *organisatorische inbedding*: is er een structuur, een werkingsmechanisme waarin de bevolking, de diverse groepen, de belanghebbenden kunnen dialogeren met de overheid over mobiliteitsplannen en –programma’s?
- *zichtbare horizon*: zijn er naast een visie op lange termijn (met de nodige intentieverklaringen) concrete operationele doelstellingen op korte termijn? (volgens het ‘smart’-principe)
- *communicatie*: wordt er op verstaanbaar niveau gecommuniceerd over de problematiek en de aanpak?
- *inclusief karakter*: zijn alle groepen – ook de zwakkere – vertegenwoordigd op de overlegmomenten en in de besluitvorming?

Deze basiscondities gaan we na op het ogenblik dat we publieke betrokkenheid evalueren. Wanneer we willen schetsen hoe we tot publieke betrokkenheid komen, beginnen we best van voor af aan. Achtereenvolgens hebben we het bijgevolg over de volgende aspecten:

- de *randvoorwaarden*: wat is een goede uitgangssituatie om het publiek te betrekken in een planningsproces?
- de *bouwstenen*: van welk instrumentarium kan men zich het best bedienen om publieke betrokkenheid op maat van het planningsproces op te bouwen?
- de *resultaten en de impact*: hoe gaat men na of het publiek meer betrokken is? Wat is de diepere maatschappelijke betekenis van dit resultaat?

Deze publicatie is uiteraard niet de eerste noch de enige in zijn soort. In 1995 verscheen in de VS het boek ‘*At Road’s End: Transportation and Land Use Choices for Communities*’³ als een reader rond de mogelijkheden voor het publiek en lokale gemeenschappen om in te spelen op de recent goedgekeurde Intermodal Surface Transportation Efficiency Act. Als praktische aanbevelingen voor het tot stand brengen van publieke betrokkenheid gelden: *going beyond traditional practices* (niet overheidsgestuurd maar collaboratief tewerk gaan), *inclusiveness* (alle ‘geraakte’ groepen moeten kunnen deelnemen), *early involvement* (het publiek betrekken bij een fait accompli lokt eerder averechtse reacties uit) en *accessible information*. Maar hoe moet het? ‘There is no cookbook for succesful partnerships between public officials and citizens’. Toch geven de auteurs bij wijze van technische aanbeveling een tiental ingredienten voor een succesvol proces: task forces, adviesraden, publieke forums, interactieve workshops, facilitators en ‘dispute resolution techniques’, toelidingscampagnes, voorlichtingscampagnes, opiniepeilingen, competities voor het publiek (wie met de beste oplossing op de proppen komt, wint een prijs) en degelijke technische ondersteuning.

³ Carlson D., Wormser L. en C. Ulberg, *At Road’s End. Transportation and Land Use Choices for Communities*, Island Press, Washington D.C., 1995.

2.2. Een goede uitgangspositie

Wanneer we het over condities hebben, maken we een onderscheid tussen condities die men in de hand heeft, m.a.w. die men kan creëren en condities die min of meer vastliggen. Beide soorten condities zijn uitermate belangrijk voor het tot stand brengen van publieke betrokkenheid bij een planningsproces. In deze paragraaf hebben we het over de voorgegeven condities, met name de voorgeschiedenis en de randvoorwaarden.

De *voorgeschiedenis* vertelt hoe het proces tot stand gekomen is. Meteen komen hier ook reeds een aantal actoren op de proppen, met hun bijhorende taakstellingen en agenda's. De *randvoorwaarden* stipuleren binnen welk kader (tijd, geld, plaats, institutionele inbedding) het proces dient te verlopen.

2.2.1. De voorgeschiedenis

De voorgeschiedenis betreft de historische inbedding van het proces, waarop geen van de betrokken partijen invloed heeft bij de opstart. Dit betekent niet dat men deze voorgeschiedenis niet hoeft te kennen wanneer men de bedoeling heeft het publiek te betrekken bij een planningsproces. Hiervoor is wat lokaal historisch onderzoek aangewezen. De succes- of faalkansen van het opzetten van publieke betrokkenheid hangen immers nauw samen met de mate waarin de planning gericht is op de oplossing van een ***bestaand en onderkend probleem*** ging. Het zal bijvoorbeeld veel eenvoudiger zijn om het publiek te betrekken bij de heraanleg van een 'dodenweg' dan bij een proces van afbakening van een stedelijk gebied. Een kort onderzoek kan in het eerste geval uitwijzen dat er in het verleden reeds protestacties zijn geweest. Dit vormt op zich een belangrijke bron voor het genereren van publieke betrokkenheid. Er is reden om aan te nemen dat de initiële betrokkenheid van de bevolking veel hoger ligt wanneer de stimulus 'van beneden' komt (een dagdagelijks ervaren probleem) dan wanneer het 'van boven' komt (een onderdeel zijn in een plan van de hogere overheid). Dit geeft meteen ook aan dat bij een systeemgestuurd proces de inspanningen om *en cours de route* de betrokkenheid te genereren groter zullen moeten zijn dan bij een probleemgestuurd proces.

De aanwezigheid van een probleem vormt op zich geen voldoende voorwaarde voor het lanceren van een open planningsproces. Daar is ook een ***belang*** voor nodig of, correcter gesteld, een samenvallen van diverse belangen. Wegbewoners die komaf willen maken met een onveilige verkeerssituatie, weggebruikers die een ordentelijke weg willen, bedrijven die hun bereikbaarheid willen vrijwaren, de gemeente die de verkeerscirculatie in balans willen hebben, de gewestoverheid die aanstuurt op meer duurzame verplaatsingswijzen... dit vormen een aantal belangen die in die zin samenvallen dat ze alle voorstaan dat er 'iets moet gebeuren', ook al is nog lang niet duidelijk wat. Vanuit dit samenvallen van belangen kan men, steeds met het genereren van publieke betrokkenheid voor ogen, een projectgroep installeren die consequent de rol van 'motor' of ***trekker*** op zich zal nemen. Zo'n trekkersrol is strict noodzakelijk. Hij wordt het vast ankerpunt in een proces dat voor de argeloze burger heel ingewikkeld overkomt (veel betrokken partijen, veel mogelijke uitkomsten, veel onzekerheden...). Met het installeren van een projectgroep creëert men een instantie die geïdentificeerd wordt met het publieke betrokkenheidsgehalte van het planningsproces en die er derhalve belang heeft bij dat het project op dat gebied slaagt. Tegelijk geldt zo'n projectgroep ook als informele ***arena*** waarbinnen ruimte wordt gecreëerd voor het confronteren van mogelijke conflicterende belangen tussen diverse betrokken partijen. Confrontaties in de openbaarheid leiden immers vaak tot gezichtsverlies voor een of meerdere partijen met alle gevolgen vandien: de hakken in het zand, geen duimbreed toegeven, een

padsituatie... Confrontaties mag men uiteraard niet uit de weg gaan: zij kunnen de publieke betrokkenheid in eerste instantie zelfs aanwakkeren. Een 'veilige' context waarbinnen een confrontatie kan worden uitgepraat, garandeert evenwel dat een confrontatie niet leidt tot onvrede en afbrokkelen van de publieke betrokkenheid.

De dubbele functie van het projectteam als trekker én als arena maakte dat de tractie niet in verschillende richtingen zal opgaan.

Naar het publiek toe dat uiteindelijk op het aangeboden betrokkenheidsproces zou moeten toehappen, is het belangrijk *een gezicht* te plakken op de projectgroep. Men benoemt het best een lokale bevoegde ambtenaar van de gemeente tot 'projectleider'. Dit maakte een op handen zijnd betrokkenheidsproces voor de bevolking herkenbaarder en betrouwbaarder: niet iets dat van buitenaf op hen wordt losgelaten.

In feite lopen we vooruit op het verhaal. Het gaat om de voorgeschiedenis en we zijn al volop bezig over de structuur, het personeel en het omgaan met confrontaties.

Belangrijk in bovenstaande paragraaf is dat men voldoende inzicht moet hebben in de voorgeschiedenis met het oog op twee strategische keuzes:

- 1. Gaat het planningsinitiatief uit van een (voldoende) onderkend probleem? Zo ja, dan is de buit van de publieke betrokkenheid al half binnen: publieke betrokkenheid moet dan eerder in banen geleid worden dan als zodanig gegenereerd. Zo nee, dan zal er hard labeur aan de orde zijn om het publiek bij het planningsproces te betrekken. De realiteit ligt meestal ergens ertussenin: voor sommigen gaat het om een probleem dat hun hele wezen raakt, anderen liggen er minder wakker van, nog anderen hebben er zelfs geen weet van.*
- 2. Wie zijn de betrokken partijen? Eenmaal men dit goed in kaart heeft, is men in staat een projectgroep samen te stellen die als herkenningspunt, als motor en als arena voor het hele proces zal dienen.*

De problematiek van de uitgangssituatie en het installeren van een projectgroep vormen samen de dynamiek, het ontstekingsmechanisme van een proces van publieke betrokkenheid.

2.2.2. De randvoorwaarden

De randvoorwaarden zijn vooraf door de initiatiefnemende partijen gedefinieerd. Zij hadden er met andere woorden anders kunnen uitzien. In sommige gevallen zijn ze tijdens het planningsproces herzienbaar.

De randvoorwaarden betreffen in regel vier aspecten van het planningsproces: *de tijdsorde, de ruimtelijke contouren, het beschikbare budget en het juridisch-institutioneel kader.*

De *tijdsorde* omvat de deadline, het tijdstip waarop de planfase afgelopen moet zijn en het project uitvoerbaar wordt en/of het tijdstip waarop de resultaten zichtbaar zijn. Zo'n deadline is in de eerste plaats belangrijk omdat het een *agenda* aangeeft, een termijn waarbinnen het publiek moet warm gemaakt worden voor de plannen. Dit maakt dat men activiteiten die daarop betrekking hebben niet te lang kan uitstellen. Naast een agenda geeft het ook een *perspectief*. Planners hebben vaak – en terecht – de neiging om op lange termijn te denken. Politici zien plannen liever op korte termijn gerealiseerd, bij voorkeur nog tijdens hun ambtstermijn. Voor publieke betrokkenheid zijn beide perspectieven belangrijk. Een lange termijn-visie maakt duidelijk dat een project past binnen een bepaalde sturing die beantwoordt aan bepaalde maatschappelijke waardeopvattingen. Dit creëert bij burgers het beeld van een zorgzame en vooruitziende overheid, die ook denkt aan de problemen waar de komende

generatie mee af te rekenen krijgt. Anderzijds is ook een korte termijn-perspectief een *conditio sine qua non* om het publiek in een planningsproces te betrekken. Mensen worden in regel vooral gemobiliseerd als ze weten dat hun betrokkenheid en hun participatie binnen afzienbare termijn tot resultaten leidt. De uitdaging bestaat er dus in om een planningsproces dusdanig te structureren dat het naar beide perspectieven toe werkt.

De *ruimtelijke contouren* moeten van in den beginne worden aangegeven, enerzijds om de betrokkenheid te stimuleren ('het gaat over uw gemeente, uw buurt...') anderzijds om geen valse verwachtingen te wekken. Veel verkeerskundige problemen kunnen immers gemakkelijk worden 'opgelost' door het probleem te verschuiven. Stelt men bijvoorbeeld overlast en congestie vast op een bepaalde route, dan zijn er eenvoudige middelen om het gebruik van die route te ontmoedigen (verkeerssluw maken of een weg afsluiten) met als gevolg dat de gebruiksfrequentie sterk gaat toenemen op alternatieve wegen of dwars doorheen woonwijken (sluipwegen). Het verdient aanbeveling op voorhand duidelijk te stellen dat een oplossing van een probleem *binnen* een bepaalde zone wordt gezocht, zonder repercussies naar andere zones.

Moet het beschikbare *budget* op voorhand kenbaar worden gemaakt? Vaak is hierrond enige terughoudendheid bij de politieke overheid: burgers, zo heet het, begrijpen niet wat bij openbare werken of bij verkeerskundige ingrepen allemaal komt kijken zodat een eenvoudige budgetopgave tot ongenueerde kritiek zou leiden. Hoewel deze overweging in bepaalde gevallen hout snijdt, kan men toch maar beter uitgaan van een samenleving met zelfstandig denkende burgers die best ook in staat zijn begrip te hebben voor de complexiteit van openbare financiën⁴. Het komt er dan wel op aan dit genuanceerd doch bevattelijk in een eerste briefing op te nemen. Het bekendmaken van een budget voor een project heeft enkele niet te onderschatten taktische voordelen voor publieke betrokkenheid. Het biedt namelijk de zekerheid dat er echt iets van komt: we gaan niet alleen praten over het probleem, we gaan het ook oplossen. Daarnaast geldt het als een beperkende factor, een voeten-op-aarde: niet alles is mogelijk. We gaan de congestie niet oplossen door overal tunnels te bouwen, dat kan niet binnen het budget. Deze combinatie van een gegarandeerd resultaat én de nodige dosis realisme waartoe het aanleiding geeft, pleit ervoor om niet alleen op voorhand een budget te bepalen, maar om het ook naar de burger te communiceren. Daarbij kan men best ook meteen duidelijk maken hoeveel van het budget op het project slaat, en hoeveel op het proces (van planning en publieke betrokkenheid).

Ten slotte kan men er ook niet omheen het *juridisch-institutionele kader* aan te geven waarbinnen met name de burgerparticipatie zal plaatsvinden. Burgers moeten niet de indruk krijgen dat ze als smoes gebruikt worden om een reeds bestaand plan door te voeren, anderzijds moeten zij ook niet het gevoel hebben dat de uitkomst van enkele overleggronden meteen kracht van wet heeft. *De status van het gezegde, het gehalte van de activiteiten moet op voorhand duidelijk worden aangegeven*. Ook formuleert men best hoe de uitkomst van publieke betrokkenheidsprocessen vertaald worden in planningsprocessen en op welke wijze dit geheel het voorwerp vormt van politieke besluitvorming. Dit is niet alleen een randvoorwaarde maar ook een element dat bij elke bijeenkomst in de loop van het proces moet worden aangekondigd. Dit zal enerzijds de publieke betrokkenheid verhogen ('we zitten hier niet voor niets') en anderzijds voorkomen dat burgers met overspannen verwachtingen in zo'n proces stappen. En dan de vraag: welk gehalte moet het hebben? Zoals we reeds hebben

⁴ Dit is het *quid-pro-quo* van het pact met de burger: een overheid die aanstuurt op verantwoord burgerschap dient de bevolking ook als volwassen burgers te behandelen. Dit pleit voor een geest van openheid en dialoog, niet voor paternalisme of technocratie.

gesteld: de extremen zijn ten alle prijze te vermijden. Men kan de burgers niet mobiliseren om hem dan te laten merken dat er toch geen rekening zal gehouden worden met wat hij zegt. Dit werkt nefast niet alleen voor de publieke betrokkenheid bij het concrete project, maar ook voor het groeiproces dat publieke betrokkenheid inhoudt, een ontwikkeling naar mondige, betrokken burgers. Aan de andere kant kan men bezwaarlijk aan de burger, die zich niet publiekelijk moet verantwoorden, de volle beslissingsmacht geven over een planningsproces. Dit zou een set regels en procedures veronderstellen die niet zomaar op maat van de situatie ontworpen kunnen worden. Men geeft aan participanten van processen van publieke betrokkenheid dan best ook niet die indruk.

Dit alles houdt in dat er voor het opzetten van planningsprocessen met publieke betrokkenheid een *politiek draagvlak* bestaat. Het zijn immers de politiek verantwoordelijken die gemachtigd zijn over deze randvoorwaarden te beslissen. De achterliggende filosofie is hierbij dat de politiek dichter bij de burger moet staan om de burger terug bij de politiek te brengen. Processen van publieke betrokkenheid gelden als een directe manier om de politieke onverschilligheid bij sommige bevolkingsgroepen succesvol te bekampen.

In elk van de bovenstaande randvoorwaarden is de boodschap gelijkaardig: zowel wat het tijdspectief, de ruimtelijke, het budget als de procedure betreft moet er op voorhand duidelijkheid worden verschaft. Dit heeft zowel een motiverend als een voeten-op-de-grond effect. Men weet dat er iets gaat gebeuren en tegelijk beseft men dat niet alles kan. De randvoorwaarde van deze randvoorwaarden is dat er voor publieke betrokkenheid een politiek draagvlak bestaat.

2.3. De bouwstenen voor publieke betrokkenheid

De vorige passage was gewijd aan de situatie zoals men ze aantreft op het ogenblik dat men een begin maakt met een proces van publieke betrokkenheid. We hebben gesteld dat er bij zo'n proces altijd een voorgeschiedenis en een aantal randvoorwaarden komen kijken. Men kan deze niet beïnvloeden maar het is wel goed ermee rekening te houden bij het managen van de interactieprocessen die tot verhoogde publieke betrokkenheid moeten leiden. Hoe gunstiger de voorgeschiedenis en de randvoorwaarden, hoe minder de druk op de schouders weegt van diegenen die daadwerkelijk met het publiek moeten praten.

In de passage waar we nu aan toe zijn, gaat het om condities die men wel zelf in de hand heeft. We noemen het de bouwstenen voor publieke betrokkenheid. We delen ze in in drie aspecten: de *sturing*, de *publieksvertegenwoordiging* en de *interactieve aanpak*.

2.3.1. De sturing

In paragraaf 2.2.1. hebben we reeds het belang aangehaald van het installeren van een **projectteam** dat specifiek verantwoordelijk is voor het publieke betrokkenheidsluik van het infrastructurele of verkeerskundige plan. Dit projectteam moet het proces sturen en managen. Het heeft als taken: de *werving* van een publiek, de *opbouw* van het overleg en de participatie en het komen tot een *consensus*. Om die taken met enige kans op succes te kunnen uitvoeren stellen zich wat het projectteam betreft een aantal noodzakelijke voorwaarden: evenwichtige *samenstelling*, *continuïteit* in de bezetting en een ruime mate van *autonomie*.

We overlopen deze punten nu een voor een.

De *werving* veronderstelt dat er een duidelijke doelstelling is, een doelgroep en een communicatiestrategie. De doelstelling valt samen met het onderwerp waarbij men het publiek wil betrekken: een straatherinrichting, een oplossing voor een gevaarlijk kruispunt, een circulatieplan, een parkeerplan, een gemeentelijk mobiliteitsplan, een regionaal structuurplan enz. In deze opsomming ziet men een volgorde van kleine naar grote schaal. Voorts kan een doelstelling kaderen in een toekomstgerichte visie alsook refereren naar concrete problemen, waarmee mensen dagelijks geconfronteerd worden. Het verdient aanbeveling om, zo men al niet probleemgestuurd tewerk gaat, een aantal concrete problemen in de doelstelling op te nemen. Het principe dat hier van toepassing is, luidt: *the future is now*. De problemen van morgen laten zich vandaag reeds gevoelen. Dit werkt meer wervend dan een theoretisch onderbouwd doemscenario.

De doelgroep strekt in principe tot iedereen die geraakt wordt door de uitvoering van een bepaald plan of die te maken heeft met een bepaald probleem. De doelgroep wordt best zo ruim mogelijk opgevat. In paragraaf 2.3.2. komen we hier uitgebreid op terug. Het bepalen van de doelgroep mag op zich geen vorm van sociale uitsluiting inhouden, evenmin als de benadering van de doelgroep. Men kan hiervoor tewerk gaan op meerdere fronten – en dan hebben we het over de communicatiestrategie: gebruik maken van de publieke media, persoonlijke uitnodigingen aan bewoners van een gebied, een stuk research ter identificatie van belangenorganisaties en weggebruikers. Het medium kan op maat van de geïdentificeerde groep gekozen worden. De *boodschap* moet evenwel telkens gelijklopend en duidelijk zijn en antwoord geven op volgende vragen:

Wat is het probleem of de uitdaging?

Waar willen we toe komen met onze inspraakprocessen?

Waarom is uw deelname belangrijk?

Wat zijn de randvoorwaarden (gebied, perspectief, gehalte...)?

Met werving is men ook nooit klaar. Nieuwe participanten moeten een kans krijgen, oude participanten kunnen op elk ogenblik uit de boot stappen. Werving loopt door gans het proces door, meer nog: de kwaliteit van het proces is de grootste troefkaart om publiek te werven, ook met het oog op toekomstige processen van publieke betrokkenheid.

Dat werving – en vervolgens sturing - ook van onderop kan gebeuren zien we in het voorbeeld van **Deventer**, waar bewoners zelf het initiatief nemen bij het opstellen van buurtverkeerscirculatieplannen. Enkele jaren tevoren had de stedelijke overheid reeds wijknetwerken gecreëerd bestaande uit enkele lokale functionarissen, contactpersonen en buurtwerkers. Zij vormen een kleine doch permanente interface tussen stad en burgers en hebben enkele bevoegdheden en een eigen budget. De eerste fase in het traject voor het verkeerscirculatieplan bestaat uit het bijeenroepen van een vijftienkoppige werkgroep van bewoners die zich al eerder betrokken hadden getoond bij het verkeersbeleid in de buurt. Zij stellen een eerste plan op voor het woongebied aan de hand van een inventarisatielijst. Vervolgens wordt een inspraakavond belegd waarop het plan besproken wordt. Bij onenigheid maakt de werkgroep opnieuw een aangepast plan, net zo lang tot iedereen er zich in kan vinden. Bij blijvende onenigheid wordt het traject afgerond met ambtelijk advies. Maar bij consensus wordt het plan overgedragen aan de overheid die het op zich neemt om het onverkort uit te voeren. (Veldboer, *o.c.*, p.45)

De **opbouw** van een proces van publieke betrokkenheid is bepalend voor de effectiviteit en de efficiëntie van dit proces. Elke sessie bouwt verder op wat reeds bereikt is. Daarnaast bevat elke sessie ook nieuwe elementen. Men roept mensen niet bijeen voor oud nieuws. Als er geen schot in de zaak zit en de uitkomst niet in zicht is, dan maakt men dure uren en gaat dit het publiek al gauw vervelen.

Rond de opbouw stellen zich een paar concrete strategische vragen:

- (a) op welke momenten en/of ten aanzien van welke aspecten willen we het publiek laten participeren?
- (b) Wat is het beoogde resultaat van de participatie?

De antwoorden op die vragen zijn bepalend voor de structuur van de opbouw. De tweede vraag komt expliciet aan bod wanneer we het over de exit-strategie hebben; deze is nochtans bepalend voor een productieve opbouw. Nu gaan we in op de eerste vraag die zich meteen torenhoog stelt. Stel dat het plan waarrond men het publiek wil betrekken om een concreet wegebouwkundig project gaat, dan zien we drie momenten waarrond het publiek kan participeren:

- de probleemdefinitie
- het oplossingsprincipe
- de implementatie van die oplossing

In **InfraLab**, een methodologie uitgewerkt door het Nederlandse Ministerie voor Verkeer en Rijkswaterstaat om het publiek te betrekken bij grootschalige projecten, blijkt de ***scheiding tussen probleem en oplossing*** in de praktijk heel cruciaal. Ze wordt duidelijk aangegeven door de indeling van het participatieproces in een stem-, een agora- en een actiefase. De stemfase is erop gericht dat men het eens wordt over het probleem, de agorafase richt zich

op de soort oplossing die moet gekozen worden en de actiefase betreft het publiek bij de concrete implementatie van de oplossing. Zonder deze scheiding zou men een heel verwarrende communicatie krijgen. De meeste participanten houden er immers voor zichzelf een impliciete probleemdefinitie op na en beginnen het liefst meteen over de oplossing te praten.

Infralab werkt te dien aanzien met een heel doelgerichte sequens:

(stemfase)	problemeninventarisatie -> probleemfocussing -> verificatie (bij externen en niet-participanten) -> bekrachtiging en overdracht ->
(agorafase)	oplossingeninventarisatie -> oplossingfocussing -> verificatie -> bekrachtiging en overdracht ->
(actiefase)	uitwerking van de gekozen oplossing

De term ‘agorafase’ komt van het Griekse woord agora, marktplein. Met ‘overdracht’ bedoelen we: de projectgroep neemt acte van de gekozen probleemdefinitie respectievelijk oplossing en draagt deze over om als in te stellen te dienen bij de volgende fase. Na de agorafase gaat de overdracht ook naar de politiek verantwoordelijken en de projectuitvoerder. Zo’n overdracht heeft bij InfraLab de status van ‘geen weg terug’.

Deze strategische opties zouden, hoe goed bedoeld ook, niet het gewenste effect ressembleren wanneer ze niet tactisch worden aangebracht en technisch worden ondersteund. We komen hier op terug wanneer we het over de interactieve aanpak hebben (2.3.3).

Wanneer het planningsproces probleemgestuurd loopt, kan men ervoor opteren om het publiek enkel expliciet te laten participeren aan de probleemdefinitie en de implementatie. Dit kunnen we een twee-momentenparticipatie noemen: het middenste moment (het oplossingsprincipe) valt er dan tussenuit. In dat geval laat men de oplossing helemaal door een technische equipe uitwerken, waarbij deze zich wel houdt aan de probleemdefinitie waarover het publiek zich akkoord heeft verklaard. Dit heeft het voordeel dat men op die manier een vaak ongemakkelijke en altijd intensieve communicatie tussen de technici en het publiek uit de weg gaat. Het publiek verliest anderzijds de controle op het technisch dossier en kan pas bij de implementatie terug aanpakken.

Naar inzet van mensen en middelen toe bekeken houdt zo’n twee-momentenaanpak een *compromis* in tussen *een integrale aanpak* en een *post-factum-aanpak*. De integrale aanpak stelt dat inspraak en/of participatie van meet af aan dient te gebeuren, d.w.z. van bij het vaststellen van de probleemgebieden die in het plan aangepakt moeten worden. Ook daarna

dient elke stap van de technische uitwerking het voorwerp van inspraak te vormen. Een *post-factum-aanpak* geeft de planners en de politiek verantwoordelijken de vrije hand tot een plan is afgewerkt en wil het publiek pas betrekken vanaf het ogenblik dat het concreet wordt: de implementatie van het plan onder vorm van deelprojecten.

Vergelijkend tussen de twee komt de integrale aanpak over als de meer grondige benadering waarbij wordt gemikt op de maximale publieke betrokkenheid. Het nadeel is echter dat het een veel grotere inspanning van alle partijen vergt. De lat ligt hoger, waardoor ook het risico op een mislukking groter is. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat verregaande publieke betrokkenheid vaak tot een grijze oplossing leidt, een middelmoot-consensus waar niemand echt tegen is, maar die niet getuigt van visie of innovativiteit.

De tweede visie oogt realistischer: betrokkenheid is gemakkelijker te genereren op concrete projecten die in de buurt liggen. Het geeft de planners daarenboven de kans om in een plan uitdrukking te geven aan een visie, een innovatief duurzaam scenario. Het nadeel is dan weer dat de bevolking voor voldongen feiten gesteld wordt. Op het moment dat zij in het stuk voorkomen zijn de fundamentele opties reeds genomen. Dit doet afbreuk aan de basisidee van publieke betrokkenheid zelf en het kan derhalve frustrerend en uitdovend werken. Het legt zelfs een hypotheek op toekomstige pogingen om het publiek bij projecten te betrekken.

Om de bovengeschetste meer fundamentele eerste visie te verzoenen met de meer realistische tweede visie zou men kunnen opteren voor de volgende iteratie (die zoals gezegd publieke betrokkenheid op twee momenten genereert):

- (a) probleemformulering: publieke betrokkenheid
- (b) oplossingsprincipes: planning
- (c) implementatie: publieke betrokkenheid;

Op die manier realiseert men publieke betrokkenheid rond zowel een ruime maatschappelijke problematiek (a) als rond een direct aansprekende uitwerking (c) terwijl de planners en de politieke mandatarissen in het planningsproces zelf (b) toch visionair en innovatief tewerk kunnen gaan. Op die manier krijgt de duurzaamheidsissue een reële kans. Bovendien wordt ook het vertragende karakter van inspraakprocessen tot een minimum herleid doordat de technische planning niet telkens bijgestuurd of herzien hoeft te worden.

Voor welke structuur men ook kiest, de productie zelf van een betrokkenheidsproces houdt een vooraf uitgewerk plan van aanpak in. Men bepaalt waar men wil uitkomen (consensus of akkoord van een meerderheid). De verschillende contacten met het publiek moeten een overdraagbaar en verderbouwend karakter hebben. Een sessie gaat verder op wat in een vorige sessie werd bereikt of weerlegd. *Waar komen we vandaan, waar zijn we mee bezig, waar gaan we naartoe?* Dat zijn vragen waarop men het publiek bij elke gelegenheid een antwoord moet geven. Het voorkomt dat men ter plaatse gaat trappelen, wat meestal de voorbode is voor een groepsgewijze desertie uit het participatieproces.

Dit plan van aanpak houdt een nauwkeurig omschreven *exit-strategie* in: een beschrijving van wat als een procesresultaat mag beschouwd worden en hoe dit wordt doorgegeven aan de planners of de overheid. Een resultaat is maar een procesresultaat wanneer erin duidelijk wordt dat er een keuzeprocess aan voorafgaat, m.a.w. dat het er ook anders had kunnen uitzien. Niet zozeer de graad van gedetailleerdheid maar de mate van wilsuitdrukking van de participanten is hiervoor van tel. Een consensus houdt in dat dit resultaat gedragen wordt, dat

meerdere (de meerderheid van de) betrokken partijen kunnen inkomen in de probleemformulering, hetzij oplossingsprincipe, hetzij implementatiebeslissingen. Een formele *voting* kan men achter de hand houden wanneer een participatieproces gespannen verloopt of aanleiding geeft tot een controverse – of men kan er van meet af aan voor opteren wanneer een controverse en/of bepaalde kampen zich van in den beginne reeds aftekenen. Maar een voting is een formeel proces gericht op legitimiteit en is dan ook gebaseerd op een aantal dwingende legitimiteitsvereisten: iedereen van de betrokken populatie moet dezelfde kans krijgen om een stem in te brengen, de populatie moet ondubbelzinnig afgebakend zijn en het voorwerp van het stemmen moet al even ondubbelzinnig bepaald worden. Ten minste een deel van de inspraaktijd zal opgaan in het bepalen waarover nu precies gestemd kan worden. Aan het eind van de rit zijn er winnaars en verliezers, terwijl bij consensus het collectief karakter van de inspanning het gevoel kan geven dat iedereen een stuk heeft gewonnen (“want kijk, we hebben toch een resultaat”). Kortom, voting is geen gemakkelijksoplossing, het is vaak zelfs tijdsintensiever dan het zoeken naar een consensus. Een exit-strategie houdt ook in dat men op voorhand bedenkt wat er gebeurt als er geen resultaat uit het overleg komt. Men kan een probleem naar een commissie doorspelen die minder of meer representatief is samengesteld – of men kan het hele proces onder een andere vlag overdoen. Of nog: het gemeentebestuur of de planners krijgen opnieuw de volle beschikking over het project. Belangrijk is dat deze exit-strategie bij een niet-resultaat duidelijk wordt meegedeeld aan het publiek. Dit werkt enerzijds geruststellend dat er hoe dan ook iets zal gebeuren met het project maar het werkt tegelijk als een (motiverende) stok achter de deur.

Ten slotte dient een projectgroep *zelfsturend* te zijn en *autonoom* inzake de sturing van het proces. Waarom?

Voor motivatie en kwalificatie van het betrokken personeel toe ligt de sturing van een project (zoals een participatieproces er een is) bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de uitvoering. Het gaat ook om een efficiënt beheer van tijd en middelen: Fractieoverleg en het wachten op goedkeuring van oversten bij elke te nemen beslissing haalt niet alleen de vaart uit een proces maar straalt ook negatief af op de publieke betrokkenheid. We hebben reeds betoogd dat de projectgroep best verantwoordelijk wordt gesteld voor het welslagen van het proces van publieke betrokkenheid (zie 2.2.1: rol van de trekker). Dit houdt in dat de projectgroep ook de volledige zeggenschap krijgt over het procesverloop. Een project is immers een organisatiekundig gegeven, waarbij, zoals op alle organisatieniveaus zeggenschap en verantwoordelijkheid in balans moeten zijn en bij voorkeur hoog liggen. Volgende matrix⁵ geeft schematisch weer tot welke activiteitskenmerken of –risico’s deze balans kan leiden:

<u>Verantwoordelijkheid:</u> <u>Zeggenschap:</u>	LAAG	HOOG
LAAG	inertie, zich indekken	Frustratie, stress
HOOG	Willekeur, onverantwoorde beslissingen	Inzet en creativiteit

In feite leidt enkel het kwadrant rechtsonder tendentieel tot een optimale performantie. Het is natuurlijk bij deze niet gezegd *hoe* hoog verantwoordelijkheid en zeggenschap wel moeten

⁵ Deze matrix is opgesteld naar analogie van de regeltechnische matrix die de arbeidspsycholoog R. Karasek gebruikt in *Healthy Work* (1990). Bij Karasek gaat het over de balans tussen regelvereisten en regelmogelijkheden bij de arbeidstaken van een individu. Men kan deze principes ook toepassen op afdelingen van organisaties en a fortiori op projectgroepen.

liggen. Maar men kan er best van uit gaan dat de projectgroep binnen de onder 2.2.2 omschreven randvoorwaarden (budget, tijd en ruimte) zelfstandig haar aanpak uitwerkt en dat toestemming van de overheid slechts bij uitzondering noodzakelijk is. Deze zelfstandigheid maakt van de projectgroep een zelfwerkzaam mechanisme dat maakt dat het proces 'op zijn eigen stoom' kan voortrollen.

Wat de sturing van een proces van publieke betrokkenheid betreft, onthouden we de volgende grote principes:

- Een eerste en blijvende opgave is de werving van een publiek: hiervoor dienen de doelstelling, de doelgroep en een communicatiestrategie te worden uitgewerkt.
- De kern van de sturing ligt bij een doelmatige procesopbouw. Men dient een plan van aanpak te hebben dat ook stelselmatig aan het participerende publiek wordt meegedeeld. De opbouw dient immers logisch en gedragen te zijn.
- Belangrijk bij deze opbouw is het scheiden van de discussies: eerst bepalen wat het probleem is, dan zoeken naar een oplossing. Men kan opteren voor een integrale benadering van publieke betrokkenheid (d.w.z. geënt op probleem, oplossing en implementatie), of men kan uit praktische overwegingen vooral focussen op de probleemdefinitie en de implementatie, waarbij de oplossing aan de planners wordt overgelaten. Het publiek enkel het woord geven nadat de oplossing uitgewerkt is, doet evenwel afbreuk aan het principe van publieke betrokkenheid zelf.
- Een exit-strategie is essentieel: ze bepaalt wat een resultaat is, wat er gebeurt bij een gunstig resultaat doch ook wat er gebeurt bij het ontbreken van een resultaat.
- Een exit-strategie kan naar vorm mikken op een consensus dan ook op een meerderheid. Een voting veronderstelt evenwel een zorgvuldige procedure die men beter achter de hand houdt als laatste redmiddel bij een escallerend conflict.
- De projectgroep beschikt het best over een ruime mate van verantwoordelijkheid en zeggenschap over het procesgebeuren.

2.3.2. De vertegenwoordiging: wie organiseert? Wie participeert?

In deze paragraaf hebben we het over de acteurs in dit schouwspel. We overlopen de *samenstelling van zowel de projectgroep als het publiek* en we gaan wat dieper in op de *participatie van zwakkere groepen*.

Wie kan deel uitmaken van de **projectgroep**? Eigenlijk is dit op maat van het voorhanden liggende project te bepalen. We stellen ons voor dat de betrokken overhe(i)d(en) mensen afvaardigen, bijvoorbeeld iemand van de planningsadministratie en iemand van de contacten met de bevolking (informatieambtenaar). Voorts een vertegenwoordiging van de betrokken sector (bvb openbaar vervoer, wegeaanleg, politie...). Wanneer het proces van publieke betrokkenheid wordt uitbesteed aan bvb. een communicatiebureau is het niet gek ook hiervan iemand in de projectgroep op te nemen. Grote maatschappelijke of geografische geleidingen (industrie, bewonersgroep, handelaars...) kan men in de projectgroep opnemen wanneer wordt aangevoeld dat met deze aanwezigheid (en medebeslissingsrecht over de procedure) het

hele project staat of valt. Toch dient men in dat geval de objectiviteit van de projectgroep voor ogen te houden. Laatstgenoemde groepen maken in regel immers deel uit van het publiek. Met het oog op een breed gedragen resultaat dient een projectgroep autonoom, erkend en neutraal uit de hoek te komen. Met oog op een efficiënte werkstijl laat men een projectgroep best ook niet te groot worden.

Ingeval de projectgroep voldoende autonomie heeft, kan zij tijdelijk bepaalde instanties lid maken en daarna terug ontslaan (bvb studie bureau, voorlichtingsdienst, facilitator..). Toch is een zekere vastheid van personeel (zeker wat de vertegenwoordiging van de overheid betreft) doorheen het ganse proces aangewezen. Dit is uit hoofde van de herkenbaarheid, de betrokkenheid van de teamleden zelf en de kennisopbouw rond de historiek van het project. Deze personeelsinzet vereist dat daar ook door de betrokken partners het nodige budget wordt vrijgemaakt en dat het commitment wordt gegeven dat de betrokken personen over de nodige tijd zullen beschikken om deze functie op te nemen.

Wie, is vervolgens de vraag, zijn de *participanten*? Wie wordt uitgenodigd of aangezocht om deel te nemen aan het overleg?

Het klassieke overleg inzake infrastructuur- of verkeerstechnische projecten speelt zich af tussen de politieke gezagsdragers, de uitvoerende administratie en de technische experts of uitvoerders. Technici kunnen zich binnen of buiten de administratie bevinden. Wanneer dit 'technisch' overleg wordt uitgebreid tot participatie verschijnt een nieuw type actoren ten tonele: het publiek. Om wie gaat het dan? Schematisch bekeken zijn er twee mogelijkheden: indirecte participatie, waarbij de burger wordt vertegenwoordigd door organisaties, en directe participatie, waarbij de burgers zelf komen meepraten.

Werken met organisaties (het zogenaamde maatschappelijk middenveld) biedt voordelen: er is vaak meer overlegcultuur en/of expertise aanwezig, er is een grotere communicatieve bereikbaarheid en men kan erop toezien dat ook de spreekbuizen van de zwakkeren (minderheidsgroeperingen, Vierde Wereldbeweging e.d.) uitgenodigd worden. Anderzijds zijn er ook nadelen. De moeilijke klus van het genereren van publieke betrokkenheid wordt in feite uitbesteed. Organisaties moeten zelf maar hun leden zien warm te maken voor het op tafel liggende project. Is het niet de taak van de overheid om dit zelf op te nemen? De vertegenwoordigende organisaties worden daarenboven (soms ten onrechte) versterkt: zij verwerven legitimiteit 'van boven', terwijl het 'van onder' zou moeten komen;. Bovendien bestaat er reeds een vertegenwoordiging: de representatieve politieke organen. Is het dan wel zinvol om nog een parallel circuit bij te creëren?

Door het niet opnemen van het middenveld (de verenigingen en belangenorganisaties) riskeert men verzet vanuit die hoek: de bestaansreden van deze organisaties ligt immers specifiek in het vertegenwoordigen van een achterban en het participeren in de besluitvorming. Daarnaast kan men – zeker wanneer het om complexe materie gaat – ook heel wat expertise en draagvlakversterking mislopen. Organisaties kunnen daarenboven een rol van betekenis spelen in het bereiken van en opkomen voor de zwakkere groepen in de samenleving. Men moet er anderzijds voor waken dat organisaties met een uitgesproken zelf-referentieel karakter niet hun participatie opdringen als onderdeel van een strategie die erop gericht is zichzelf als incontournable voor te stellen.

De andere optie bestaat erin dat de burger zelf is die op directe wijze zeggenschap krijgt. Iedereen neemt dan ten persoonlijke titel deel aan het overleg. Dit wordt actief bewaakt: men ziet erop toe dat zich tijdens de sessies geen fracties vormen op grond van samenvallende belangen. Dit zou er immers kunnen toe leiden dat beslissingen eerder het gevolg zijn van machtsverhoudingen dan van consensusgericht overleg op grond van redelijke argumenten.

Als proces biedt directe participatie goede kansen op succes: de overheid treedt rechtstreeks in dialoog met de burger wat tot een niveau van publieke betrokkenheid kan leiden dat nooit door indirecte participatie kan geëvenaard worden. Toch zijn er ook schaduwzijden.

Kansarmen, moeilijk bereikbare groepen en minder mondige medeburgers maken minder kans om aan bod te komen. Inzake oplossingen neigt men vaak tot de kleinste gemene delers: 'veilige' beproefde ingrepen. Verder afgelegen issues zoals duurzaamheid dreigen uit de boot te vallen. Bovendien is directe participatie slechts organiseerbaar wanneer het voorwerp van overleg zich op een beperkte schaal situeert: een gemeente, een bewonersgroep, een doortocht... Op bovenlokaal niveau zal men toch steeds weer bij een of andere vorm van vertegenwoordiging uitkomen.

We hebben hierboven enkele overwegingen op een rijtje gezet over de voor- en nadelen van directe en indirecte participatie. Het is evenwel aan de initiatiefnemers om op maat van de schaalgrootte, de randvoorwaarden, de voorgeschiedenis, de uitbouw van een vertegenwoordigend middenveld en het beoogde niveau van publieke betrokkenheid te oordelen voor welke vorm van participatie gekozen wordt.

Wanneer er gekozen wordt voor directe participatie is de samenstelling van de groep participanten cruciaal en kan/mag deze niet aan het toeval overgelaten worden. De groep mag niet enkel bestaan uit opposanten, ook niet enkel uit insiders of sympathisanten. Ook speelt het gelijkheidsprincipe, parallel aan het one-(wo)man-one-vote uit de representatieve democratie. Wanneer een bepaalde categorie in deelname of in de interactie geminoriseerd wordt, verliest het proces zijn legitimiteit en kan er van publieke betrokkenheid geen sprake zijn. Ten slotte moet het proces een exclusief gebeuren zijn: het duldt geen inner circles, geen parallelcircuits en geen extern front. Alles moet zoveel als mogelijk *binnen* het forum gezegd of gecontesteerd worden.

Het belang van dit gelijkheidsprincipe zien we opnieuw werkzaam binnen de ***InfraLab***-aanpak

Een consensusgerichte houding impliceert dat er geen verliezers zijn. In een forum geldt daarbij dat vooral gezichtsverlies kwalijk genomen wordt, meer dan materieel verlies. Creatieve oplossingen, het solidariteitsgevoel en de voordelen op langere termijn vormen hierbij belangrijke uitwegen. Discussies kunnen de vorm aannemen van confrontaties. Confrontaties mogen niet leiden tot conflicten. De kans op conflicten is het grootst wanneer een confrontatie samenvalt met een andere 'traditionele' tegenstelling tussen herkenbare groepen, bvb. autochtonen versus allochtonen, rijk versus arm etc.

InfraLab speelt hierop in door deelname te definiëren als zijnde ten persoonlijke titel. Daarenboven ziet men erop toe dat zich bij groeps gesprekken geen natuurlijke allianties vormen. Ook aan de wervingscampagne, de open start en het gelijkheidsprincipe wordt veel aandacht gewijd. Toch kan InfraLab niet voorkomen dat bepaalde groepen zich uit het proces terugtrekken om desgevallend via de reguliere politiek hun slag thuis te halen. InfraLab speelt bewust niet in op bestaande machtsverhoudingen. De methode, zo veronderstelt men, is doorzichtig en sterk genoeg om *tabula rasa* een proces in gang te zetten. InfraLab, met andere woorden, streeft naar en gaat uit van een rationele cultuur. Dit maakt InfraLab wellicht moeilijk toepasbaar in die domeinen waar grote belangen in het geding zijn. Maar InfraLab is ook een stuk investering in de toekomst. Een mondige, betrokken burgerschap zal op termijn opklimmen tegen gevestigde belangen. Het is deze utopistische kant die ook voor een stuk de aantrekkingskracht van InfraLab uitmaakt.

Toch veronderstelt dit gelijkheidsprincipe ook dat iedereen de kans heeft om deel te nemen. Zelfs als er gelijkheid is binnen het proces, kan de werving aan de basis liggen van ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen. Deelname is immers vrijwillig, voor de ‘meest gereede partij’. Er wordt niet gestreefd naar lineaire representativiteit. Anderzijds bestaat het risico dat er zich onder de deelnemers onevenredig veel bejaarden bevinden (met veel vrije tijd) en mensen die sowieso al sterk geïntegreerd zijn in het sociaal gebeuren. Dit impliceert dat er naar **zwakkere en minder bereikbare doelgroepen** toe een actieve werving, toeleiding en zelfs vorming plaatsvindt teneinde hen in staat te stellen deel te nemen aan dit overleg. Zwakkere groepen (kansarmen) zijn in regel minder geïnteresseerd in deelname, enerzijds omdat ze andere meer prioritaire zorgen hebben, anderzijds omdat ze vaak (ten gevolge van negatieve ervaringen) onverschillig staan ten aanzien van de politieke wereld. Hoe bereikt men zwakkere groepen? Hoe zorgt men ervoor dat zij hun zeg krijgen en eventueel een impact kunnen maken?

Op deze vragen een sluitend antwoord verschaffen, vormt het voorwerp van een aparte agogiek. De hoofdtoon is dat zwakkere groepen alvast kunnen ‘wakker’ gemaakt worden door hen toe te leiden naar inspraakprocessen. Deze toeleiding is een proces op zich waarvoor gatekeepers, opbouwwerkers en bepaalde vertegenwoordigende organen (vierde wereld, vakbond) kunnen worden aangesproken. Onder die toeleiding valt een stuk vorming en voorbereiding. Vaak wordt gesteld dat de aparte benadering van zwakkere groepen niet veel verder kan of mag gaan dan dit toeleidingswerk, waardoor zij voldoende gewapend aan tafel komen. Dit garandeert met andere woorden niet per definitie dat de uitkomst van inspraak en overleg overeen zal stemmen met de zienswijze van deze groepen. Het proces verloopt dus tweezijdig: zwakkere groepen krijgen de kans hun standpunt in te brengen, tegelijk leren ze ook dat men in een overlegproces nooit helemaal zijn eigen gelijk krijgt.

In feite houdt het bovenstaande het midden tussen de opvatting die stelt dat zwakke groepen niet speciaal moeten benaderd worden (ze krijgen de kans tot deelname en dat volstaat) en een andere visie die de positieve discriminatie van zwakkere groepen tot in de overleggronden wil doorvoeren (waarbij i.t.t. andere burgers de zwakkere groepen sowieso een ‘woordvoerder’ meekrijgen). Dit laatste zal evenwel de complexiteit van het proces (en de geveerde inspanningen) aanzienlijk opdrijven. Bovendien kan het wel eens averechts werken voor de publieke betrokkenheid van andere groepen in het algemeen.

Daarom geven we aan de aparte benadering van zwakkere groepen vooral een uitzonderingsstatuut: voor als het niet anders kan. Bij voorkeur benadert men de zwakkere groepen via bestaande kanalen en hanteert men de notie inclusief beleid. Om er systematisch voor te zorgen dat deze groepen opgenomen zijn in de informatiestroom die een inspraakproces voorafgaat, gaat men het best geografisch te werk, d.i. op buurtniveau. In die buurten waar kansarmen wonen, zal – in een stad die werk maakt van zijn sociaal beleid – buurtwerk of opbouwwerk vanzelf het kanaal vormen waarlangs de zwakkeren bereikt worden. Buurt- en opbouwwerk oriënteren zich hoedanook multi-sectorieel. Naast bestaanszekerheid, huisvesting, gezondheidsbeleid etc. kan ook mobiliteit een thema vormen dat niet alleen emancipatorisch werkt maar ook de sociale cohesie in de hand werkt.

Een laatste opmerking voor wat het publiek betreft, slaat op de vastheid van de bezetting. Om niet telkens opnieuw dezelfde inleiding te moeten geven aan telkens nieuwe participanten sluit men met de groep bij voorkeur een soort ‘contract’ af dat hun deelname aan de hele reeks sessies stipuleert. In de praktijk is dit natuurlijk niet eenvoudig. Wanneer de deelnemers het middenveld vertegenwoordigen kan men erop aandringen dat het ‘dossier’ door één bepaalde persoon per organisatie wordt opgevolgd. Wanneer het om de burgers zelf gaat is dit moeilijk te bedingen. Men kan de mensen alleen maar motiveren door een logische opbouw, een relevant gespreksthema, vermijden van tijdverlies en vooral het organiseren van zinvolle en

boeiende sessies. In die sessies moet een balans liggen tussen vastberadenheid (“we willen er samen uitkomen”), openheid (“welke uitkomst het is, ligt geenszins vast”) en impact (“wat jullie doen of niet doen, zal bepalen hoe de uitkomst er gaat uitzien”). Op die sessies komen we in de volgende paragraaf uitgebreid terug.

In deze paragraaf bekeken we de betrokken actoren: de **samenstelling** van de projectgroep en de samenstelling van de participantengroep.

- De projectgroep wordt best op maat van de situatie samengesteld, bij voorkeur klein en flexibel gehouden maar met een vaste kern. Omdat objectiviteit het principe is waar deze projectgroep wordt op aangekeken, houdt men daar best rekening mee bij de samenstelling.
- Men kan ervoor opteren het publiek indirect te laten participeren, d.w.z. via het maatschappelijke middenveld (verenigingen en belangenorganisaties). Dit heeft het voordeel dat via bestaande kanalen wordt gewerkt en dat de wervingsinspanningen minder intensief zijn. Maar het geeft soms ten onrechte een bepaalde legitimiteit aan organisaties en men kan ook bestaande conflicten in het proces binnenhalen.
- Directe participatie van het publiek kost een hogere inspanning maar genereert een veel grotere publieke betrokkenheid. De nadelen zijn dat het zich enkel leent voor een beperkte schaalgrootheid, dat bepaalde groepen in de samenleving niet automatisch inspelen op hun participatiemogelijkheid en dat het vaak leidt tot een grijze, weinig innovatieve oplossing (waarbij duurzaamheid alvast niet de hoofdbekommernis is).
- Een doorwegend principe bij participatie is dat van de gelijkheid: gelijke kans op deelname en gelijke behandeling tijdens de deelname. Dit pleit voor directe participatie ten persoonlijke titel.
- Voor zwakkere groepen kan men extra-inspanning doen voor wat betreft de toeleiding, de kwalificering en de begeleiding tijdens de deelname. Nochtans is dit uit hoofde van de principes van inclusiviteit van maatregelen eerder een uitzondering. Reguliere programma's van opbouw- en buurtwerk kunnen immers een thema als mobiliteit tot een aandachtspunt bij integratie maken.
- Men streeft in regel naar een vast deelnemersveld, wat inhoudt dat de participatieve sessies voldoende aantrekkingskracht moeten hebben.

2.3.3. Het speelveld en de spelregels: de interactieve aanpak

Nadat we het uitvoerig over de sturing, de opbouw en de actoren in een proces van publieke betrokkenheid hebben gehad, zijn we nu toe aan het spel zelf. Mensen worden rond de tafel gebracht en er moet gepraat worden. Maar waarover? En volgens welke spelregels?

Als mensen samen praten over zaken van publiek belang (zoals mobiliteit) kan dit de vorm aannemen van een forum, een formele arena of een informele arena. **Forums** zijn plaatsen waar opinies bediscussieerd en verfijnd worden. In arena's worden de zienswijzen die uit forums tot stand kwamen desgevallend omgezet in beleidsvoorstellen of –maatregelen.

Formele arena's zijn daarbij de beleidsorganen die voorstellen hun wettelijke legitimiteit

geven. Rechtszekerheid en vaste rolbezettingen en verwachtingspatronen vormen hier de norm, waarvoor innovativiteit vaak de duimen moet leggen. Daarenboven zijn de rolbezettingen vaak het gevolg van zich langdurig ontwikkelende machtsprocessen en, derhalve, systemen van uitsluiting. Innovativiteit en het doorbreken van machtsconstellaties (met kansen voor zwakkere of niet-georganiseerde groepen) maken bijgevolg meer kans in informele arena's. **Informele arena's** ontstaan wanneer door de bevoegde overheden ten gevolge van de groeiende workload en complexiteit van wetgeving en reglementering overgaan tot thematisering en uitbesteding van gedeelten van de beleidspraktijk. Hiervoor is vaak geen vast scenario voorhanden. Dit creëert kansen voor niet-traditionele organisaties en vernieuwende beleidsinhouden.

Getransponeerd op een planningsproces binnen een gemeentelijk kader, zien we dat de gemeenteraad als formele arena vaak de touwtjes in handen houdt. Het projectteam fungeert als informele arena, met als opgave oplossingen te zoeken voor een nieuw of onopgelost probleem. De randvoorwaarden zijn restrictief omschreven. In het slechtste geval heeft het projectteam geen bevoegdheden en moet het technisch uitwerken wat reeds praktisch beslist is. In het beste geval heeft het wel autonomie en kunnen er meerdere praktische oplossingen met elkaar vergeleken worden. Het forum vinden we meestal terug in de sessies waarin vrijblijvend gepraat wordt met de burger (hoorzittingen, inspraakavonden). Publieke betrokkenheid veronderstelt evenwel dat deze sessies veeleer het karakter krijgen van informele arena

Hiertoe stellen zich een aantal condities: strategisch, tactisch en operationeel-technisch. Met 'strategisch' bedoelen we: op het vlak van de gekozen procesactiviteiten; 'tactisch' slaat op het inspelen op het (verwachte of vastgestelde) gedrag van de verschillende participanten in het proces; 'technisch' refereert naar alle vormgevingsaspecten en hulpmiddelen die de procesinteracties een productief karakter kunnen geven.

Strategisch gezien dienen de sessies te leiden tot een oplossingsprincipe van het gestelde probleem. Mensen worden samengebracht te worden om hier al pratend uit te komen. We hebben in voorgaande paragraaf het belang van een logische opbouw onderstreept met als belangrijkste punt de scheiding tussen het probleem en de oplossing. Een goede opbouw heeft naast een inhoudelijke ook een communicatieve kant: bij het begin van een sessie verwijst men naar wat is bereikt in de vorige sessie; aan het einde van een sessie wordt geformuleerd wat met het geproduceerde materiaal zal gebeuren en wat de volgende stap zal zijn. Men laat de deelnemers nooit in het ongewisse. Sessies worden ook zoveel als mogelijk voorbereid. Vragen worden op voorhand naar de deelnemers toegestuurd, zodat de interventies het erratische karakter van 'wat in mij opkomt' overstijgen. Opsplitsingen en parallelsessies dienen te gebeuren volgens een logisch criterium en mogen er niet toe leiden dat de deelnemers volgens soort (de eco's bij de eco's, de gezinsverenigingen bij de gezinsverenigingen etc.) verdeeld worden.

Tactisch gezien stelde zich de vraag: hoe slagen we erin een groep mensen met uiteenlopende visies of belangen door discussie tot een consensus te laten komen omtrent wat een realistische oplossing zou zijn?

De methodologie die men kan hanteren, bestaat erin te bouwen op positieve inbreng (constructieve voorstellen of reacties) en negatieve inbreng te erkennen en vervolgens af te leiden. De achterliggende psychologische wetmatigheid ligt erin dat mensen, eenmaal hun basisbehoeften vervuld zijn, vooral op *erkenning* uit zijn. In de praktijk betekent dit dat de eerste sessie begint met een stuk 'puin ruimen en stoom aflaten'. Elke participant kan lucht geven aan *onvrede* over schijninspraak, verkeerde besluitvormingsprocessen, valse beloftes uit het verleden etc. Ook kunnen diegenen die dat willen meteen voor de dag komen met hun

eigen 'geniale' oplossing. Eenmaal al dat ontevredene of geniale zijn plaats heeft gekregen, komt een zekere rust in de gelederen en kan men beginnen met het eigenlijke proces. Van belang is vervolgens om, zowel voor de probleem- als voor de oplossingsdefinitie eerst in de breedte te gaan grasduinen, vervolgens toe te spitsen op de meer realistische omschrijvingen en ten slotte te streven naar een consensus.

Zo krijgen we in feite drie momenten: een 'creatief' moment, een 'realisme'-moment en een consensusmoment.

Creativiteit kan gegenereerd worden, o.m. door voorbeelden uit andere vakgebieden te presenteren. Men kan bijvoorbeeld een bioloog opvoeren die kwam uitleggen hoe vissenscholen of mierenkolonies zich simultaan voortbewegen. Zou een ochtendfile zich ook niet op die manier kunnen voortbewegen? Zelfs als dit voorbeeld niet meteen inspirerend werkt, toch worden de deelnemers uitgenodigd om verder te kijken dan hun neus lang is.

Realisme wordt ingebracht door een aantal uit het publiek voorgestelde oplossingen te toetsen op hun praktische en technische haalbaarheid. Daartoe kunnen enerzijds technici uitgenodigd worden, anderzijds kan men de randvoorwaarden (budget, plaatsgebondenheid en tijdshorizon) voor het voetlicht brengen. Hier speelt een stukje beleidspedagogie: in een concreet dossier leren mensen inzien dat binnen een bepaald budget niet alles mogelijk is, dat er m.a.w. keuzes moeten worden gemaakt. Omdat die keuzes best zo breed mogelijk gedragen worden, streeft men naar een consensus hierrond. De deelnemers kunnen hiervoor in kleine groepjes opgedeeld worden. Werken met een kleine groep heeft zo zijn voordelen. Niet-geoefende sprekers nemen gemakkelijker het woord. Men leert ook naar elkaar luisteren. Het directe contact maakt dat men bijna gedwongen wordt tot redelijkheid, wederzijds respect en een positieve opstelling ("we moeten er samen uitkomen") – stuk voor stuk attitudes die in de anonimiteit van een groot forum minder evident zijn. Bovendien accentueert dit het feit dat iedereen ten persoonlijke titel deelneemt (het gelijkheidsprincipe).

Men zorgt het best ook voor een optimale gespreksfeer. Een sessie kan gemoedelijk verlopen maar toch wordt er het best naar een (rechtszekerheid implicerend) geformaliseerd kader gerefereerd. Bij confrontaties die de neiging vertonen te polariseren, kan een parallele meer informele weg gevolgd worden. Men brengt de confronterende partijen dan apart bijeen o.l.v. een politiek mandataris. Om radicaliseren (en desertie) te voorkomen, is het van belang geen enkele partij openlijk te minoriseren of gezichtsverlies te laten lijden.

Er dient ook een samenwerkingscultuur gecreeërd te worden. Dit veronderstelt informele momenten, de gelegenheid om kennis te maken en tussentijdse 'overwinningsrituelen'. Op die manier wordt een collectieve identiteit gecreeërd. Men voelt zich eigenaar van de resultaten. Actoren moeten ook de kans krijgen om zich met dit resultaat te profileren naar buiten uit.

Binnen de gesprekken dient dan weer een rationele cultuur geïnstalleerd te worden: luisterbereidheid, onderkenning van zienswijzen, beloning (ratificering) van onderbouwde argumenten. Alles wat gezegd wordt moet een plaats krijgen maar enkel de onderbouwde en door meerderen gedragen argumenten worden weerhouden.

Ten slotte moet men om kunnen met dissonanties en confrontaties. Men moet zwijgers doen spreken, roepers doen zwijgen. Men moet standpunten van afwezige spelers opvoeren (sociaal zwakkeren). Er dient geappelleerd te worden aan het verantwoordelijkheidsgevoel: enerzijds wegen particuliere belangen niet op tegen een collectief resultaat. Als particuliere belangen geschaad worden, moet de groep het evenwel op zich nemen om daar dan weer een oplossing voor te zoeken. Men dient te voorkomen dat een dispuut ontaardt in een conflict. Dit kan het best door er voldoende aandacht aan te besteden, door het als een particulier probleem te aanzien dat ook moet opgelost worden of – wanneer het een symptoon is van een dieperliggend conflict – door het los te koppelen van andere tegenstellingen die binnen dit bestek hoe dan ook niet kunnen worden opgelost. Arbitragetechnieken kunnen aanslepende disputen uit het slop helpen: men duidt in overleg een derde instantie aan die een uitweg zal

zoeken. Belangrijk is het publiek niet 'standrechtelijk' te laten oordelen over een dispuut tussen twee partijen. De 'verliezer' zal zich dermate verongelijkt voelen dat van verdere participatie geen sprake meer zal zijn.

Dit alles neemt niet weg dat gespreksleiders ook krachtdadig optreden als de nood zich stelt. *Troublemakers* die geen positieve bijdrage in gedachte hebben, kunnen te allen tijde worden weggestuurd.

Deze strategische en taktische missies veronderstellen een ***degelijke technische ondersteuning***. Dit slaat op de omkadering, de interactiebegeleiding en de technische hulpmiddelen.

De omkadering houdt in dat elke bijeenkomst goed wordt aangekondigd, ingeleid en in een aangename sfeer kan plaatsvinden. De van-probleem-naar-oplossing logica zal in de praktijk maar goed werken wanneer zij bij het begin van elke participatiefase expliciet wordt uitgelegd: vanwaar komen we, waar gaan we naartoe en wat is de bedoeling van deze sessie? Een aangenaam kader met goede zitplaatsen en de nodige catering zorgen ervoor dat de deelnemers (de 'ervaringsdeskundigen') het gevoel krijgen dat hun aanwezigheid zeer geapprecieerd wordt. Van belang is ook de timing van de sessies. Hierbij dient men rekening te houden met de tijdsgewoonten van het publiek dat men beoogt. Dagsessies zijn moeilijk te volgen voor voltijds werkenden. Dit maakt het weekeinde of de avond tot het meest geschikte ogenblik, al vereist het wel de nodige flexibiliteit van de professioneel betrokkenen. Een sessie moet ook niet te lang duren. Omstandige inleidingen waarbij iedere denkbare gezagsdrager 'zijn woordje doet', kan men best vermijden.

Wanneer het ruime publiek wordt uitgenodigd, is het aangewezen de interactie te laten begeleiden door professionele facilitators. De gesprekken worden op die manier geleid, geminuteerd en gerapporteerd door een neutrale instantie. Het facilitering team wordt uitvoerig gebriefd over het dossier (en kan zelf een tijdlang deel uitmaken van het projectteam) maar komt zelf niet inhoudelijk tussen. De taak van facilitators is gesprekstechnisch: al te dominante deelnemers worden afgeremd, te zwijgzame deelnemers worden gestimuleerd, discussies die niet ad rem of oeverloos zijn worden afgeleid, op dode momenten wordt het gesprek nieuw leven ingeblazen door terug te grijpen naar wat vroeger werd gezegd etc. Ook bij de samenstelling van kleine groepjes hebben de facilitators een rol: zij zien er bijvoorbeeld op toe dat er per groepje voldoende sociale mix aanwezig is en dat zich geen fracties vormen. Op het vlak van de technische hulpmiddelen blijkt met name in het verkeerskundige domein (ruimtelijke inpassing van een wegennet) het visualiserende materiaal van grote betekenis te zijn. Luchtfoto's of overzichtskaarten zorgen ervoor dat het duidelijk wordt waarover men spreekt. Sneltekenaars kunnen meteen voor een visuele voorstelling zorgen van suggesties uit het publiek. Deze technieken helpen de discussie vooruit en voorkomen misverstanden.

Het genereren van publieke betrokkenheid gebeurt doorheen een interactief proces. Om tot daadwerkelijke publieke betrokkenheid te komen, dient de interactie plaats te vinden in een kader dat we als een informele arena hebben omschreven: een thematisch afgelijnde uitbesteding van het besluitvormingsproces. Opdat zo'n interactief proces op doelmatige wijze zou verlopen stellen zich een aantal condities:

- Mensen en dus ook deelnemers aan interactieve sessies zijn op erkenning uit. Dit betekent dat men bij het begin van het proces ruimte moet scheppen om toe te laten 'stoom af te laten'. Bovendien dient men voldoende aandacht te besteden aan problemen waarmee participanten voor de dag komen, ook al zijn die van particuliere

aard. Deze psychologische aanpak voorkomt onvrede, escallatie en desertie.

- Het eigenlijke collectieve denkproces kan men opbouwen volgens drie mekaar opvolgende momenten: creativiteit, realisme en consensus.
- Consensus is gemakkelijker te bereiken wanneer men werkt met kleine groepjes: men komt gemakkelijker tot redelijkheid en wederzijds respect. Maar ook hier, voor de samenstelling en het gespreksverloop, is begeleiding aangewezen.
- Voor de interactie in het algemeen zorgt men voor een optimale gespreks sfeer (balans tussen informeel en formeel), een samenwerkingscultuur en een rationeme gesprekscultuur.
- Bij confrontaties houdt men het collectief belang voor ogen, zonder een particulier belang te minoriseren. Dit laatste wordt erkend en 'geplaatst'; het vormt het voorwerp van aandacht van de groep. Arbitragetechnieken kunnen een oplossing bieden voor terugkerende confrontaties.
- Professionele technische ondersteuning in de rigueur. Men zorgt voor een klantvriendelijk kader, voor gevormde facilitators en voor de nodige technische hulpmiddelen.

2.4. De uitkomst, de resultaten en de diepere impact

Uitkomst, resultaat en impact zijn drie termen die elk op zich refereren naar wat het gevolg is van een participatief planproces. Maar ze betekenen niet hetzelfde. Met uitkomst bedoelen we de toestand zoals die aan het einde van het proces verschijnt: consensus dan wel blijvende meningsverschillen, een onderbouwd voorstel of helemaal geen voorstel, al dan niet tevreden participanten... Het resultaat tekent zich vooral op niveau van het project af; als de publieke betrokkenheid groot is ten gevolge van het participatieproces kunnen we spreken van een gedragen project. Met de impact bedoelen we de gevolgen op langere termijn. Deze zouden zich eerder op bestuurlijk niveau situeren, namelijk daar waar het betrekken van het publiek een traditie wordt.

Schematisch voorgesteld (uitgaand van een geslaagd participatieproces):

	UITKOMST	RESULTAAT	IMPACT
Participatief niveau	Consensus over de te nemen opties in het project	Positieve houding t.a.v. het project	Publieke betrokkenheid bij mobiliteitsbeleid
Projectmatig niveau	Gedragen plan	Gedragen project	Transfereerbaar naar andere projecten
Bestuurskundig niveau	Geslaagde burgerparticipatie	Ondersteunde besluitvorming	Traditie ingezet van participatie

(in vetjes: hoofddaccenten)

Twee belangrijke vragen die zich rond de uitkomst, de resultaten en de impact stellen, zijn:

- (a) Kunnen we überhaupt spreken van een goede uitkomst en goede resultaten? Is het hele gebeuren doelmatig opgezet? Het gaat

hier m.a.w. over de **evaluatie** van het proces van publieke betrokkenheid.

- (b) Nu een zekere publieke betrokkenheid gegenereerd is, wat gaan we er verder mee aanvangen? Deze vraag verwijst uitdrukkelijk naar de **valorisatie** van het proces en de resultaten.

We behandelen deze twee aspecten achtereenvolgens als condities die samengaan met ‘de oplevering’ van het betrokkenheidsproces.

2.4.1. De evaluatie

Bij de evaluatie van een project (zoals een participatieproces er een is) maakt men in regel het onderscheid tussen inpuvaluatie, procesevaluatie en outputevaluatie.

De **inpuvaluatie** gaat de voorgeschiedenis en de randvoorwaarden na. Er wordt nagegaan of het participatieproces wel onder een goed gesternte werd opgestart. We hebben deze voorgeschiedeniselementen en randvoorwaarden beschreven onder 2.1. Bij het nagaan van de randvoorwaarden kijkt men ook of de doelstellingen van het proces wel uitdrukkelijk omschreven zijn. Men onderscheidt hierbij strategische doelstellingen (waarnaartoe op lange termijn met publieke betrokkenheid?) en operationele doelstellingen (wat wil men concreet bereiken met dit proces?). Om toe te laten na te gaan of deze operationele doelstellingen bereikt worden, dienen deze voor de aanvang van het proces vertaald te worden in indicatoren. Een inpuvaluatie gaat dus ook na of deze operationele doelstellingen en indicatoren⁶ duidelijk geformuleerd zijn.

Deze inpuvaluatie is weliswaar leerzaam op zich maar maakt toch vooral deel uit van de totaalevaluatie. Verschillende voorgeschiedenissen (bvb. een globaal verkeersplan versus een concreet en onderkend probleem) vereisen immers verschillende aanvangsstrategieën (in het eerste geval: het plan concretiseren; in het tweede geval: stoom aflaten). Van belang is dat alle stappen in het proces van publieke betrokkenheid op objectieve en betrouwbare manier worden bijgehouden. Er dient dus een documentatiemap aangelegd te worden waarin belangrijke stukken (bvb. beslissingen van de gemeenteraad) en korte, bevattelijke **verslagen** van bijeenkomsten worden opgenomen.

Voor de **procesevaluatie** geldt in feite dezelfde aanpak. Wat hier geëvalueerd wordt zijn de verschillende procesonderdelen, zoals beschreven onder 2.2 (“bouwstenen”). Belangrijke vragen zijn hier: was er een ‘trekker’, een werkstructuur, een plan van aanpak? Werden bijeenkomsten bijgewoond? Waren alle betrokken of ‘geraakte’ partijen en groepen in de samenleving aanwezig? Was er daadwerkelijk sprake van interactie met het publiek? Ook hier zijn de ‘records’, m.a.w. de verslaggevingen belangrijk.

Input- en procesevaluatie wordt vaak ook aangeduid als een meting van de **institutionele effectiviteit**.

De **outputevaluatie** daarentegen meet de **outputeffectiviteit**. De vragen die zich hier stellen zijn:

- Zijn de operationele doelstellingen bereikt? (effectiviteit in de stricte zin van het woord)
- Zijn deze bereikt ten gevolge van het participatieproces of zouden ze anders ook bereikt zijn?

⁶ Vaak wordt gesteld dat indicatoren SMART moeten zijn. Dat betekent: Strategisch, Meetbaar, Aanvaard, Realistisch en Tijdsgebonden.

- Zijn deze bereikt tegen de voorziene kostprijs (d.i. inzet van mensen, middelen, doorlooptijd)?
- Wat zijn de onmiddellijke effecten (uitkomst & resultaat) en de meer duurzame effecten (impact)?
- Zijn er onverwachte effecten? Hoe wordt daarmee omgegaan?

Een outputevaluatie vormt het sluitstuk van de evaluatie: *the proof of the pudding is in the eating*. Het kwantitatief meten van resultaten is anderzijds niet altijd eenvoudig. Toch kan er gewerkt worden met enkele eenvoudige enquêtes, met opkomsten bij bepaalde evenementen of met reacties op de gemeentelijke webpage.

Het belang van een evaluatie ligt in het *directe effect* op de kwaliteit van de procesvoering: weten dat men geëvalueerd wordt leidt automatisch tot een meer zorgvuldige en aangehouden inspanning. Daarnaast heeft een evaluatie vooral zijn waarde in de **lessen** die men eruit trekt. Vandaar dat een outputevaluatie noodzakelijkerwijs ook vergezeld moet worden door een input- en procesevaluatie. De vraag die men zich hierbij voor ogen houdt, luidt: welke punten pakken we de volgende keer op dezelfde wijze dan wel anders aan?

2.4.2. Valorisatie

Na een participatieproces kan men tot een bepaald niveau van publieke betrokkenheid komen. Wat kan men daar echter mee doen?

In feite is dit een vraag die men zich moet stellen voor men aan het proces begint. Het gaat hier immers om de strategische doelstellingen.

We zien twee types van valorisatie: *consolidatie* van dat wat bereikt is en *toepassing* van wat bereikt is op andere werkdomeinen, andere geografische lokaties of andere bestuursniveaus.

Consolidatie is uitermate belangrijk. Het vergt immers een grote inspanning van meerdere stakeholders om tot publieke betrokkenheid te komen. Publieke betrokkenheid is daarmee dan wel *geworven* maar is nooit *verworven*. Er iets blijvends van maken zal er een continue inzet vergen. Enerzijds neemt deze de vorm aan van *regelmatige communicatie* en feed-back over verwezenlijkingen naar het publiek. Anderzijds kan men, zo deze nog niet bestaat een *structuur* in het leven roepen die het contact met het publiek levend houdt en het eenvormig en herkenbaar stroomlijnt. Die structuur (een informatiekanaal) moet uitnodigend zijn en tot interactie van de twee kanten leiden. Publieke betrokkenheid ent zich immers op concrete problemen en projecten. Het vergt een continue voeding. Een structurele inbedding in b.v. de gemeentelijke diensten met een verantwoordelijke ambtenaar vormt de beste garantie dat de duurbevochten publieke betrokkenheid niet gaat smelten als sneeuw voor de zon.

Valorisatie drukt zich ook uit in termen van *transferability*. Een goede praktijkervaring met publieke betrokkenheid rond mobiliteit op buurtniveau moet aanzetten tot toepassingen op een ander terrein (bvb. afvalophaling), een andere lokatie (een andere wijk) of een ander niveau (bvb gemeentelijk). Succesverhalen rond participatie zullen er mandatarissen ook toe aanzetten om met een zeker vertrouwen een grotere zeggenschap te delegeren naar een participerend publiek. Het publiek zelf is in dit ‘meta-proces’ niet passief. Wanneer wordt aangevoeld dat zijn participatie wel degelijk een impact heeft op een verkeerskundig project, krijgt men de smaak te pakken en zal men gauwer geneigd zijn om opnieuw te participeren in andere processen. Het is belangrijk dat, wanneer burgers eenmaal in deze fase van ‘burgerzin’ zijn aanbeland, zij niet met hun ‘participatiehonger’ blijven zitten.

Een participatieproces komt op gegeven ogenblik tot een einde. Men dient dan goed in te schatten wat de gevolgen zijn. Deze tekenen zich zowel onmiddellijk af (procesuitkomst), op korte termijn (resultaat voor het project) als op langere termijn (impact op de relatie burgerbeleid). Het is goed om de beoogde gevolgen op voorhand uitdrukkelijk in de doelstellingen op te nemen. Dit komt zowel de evaluatie als de valorisatie van het proces ten goede.

- Evaluatie is zowel belangrijk als kwaliteitsgarantie en kwaliteitslabel, als ook om toe te laten de nodige lessen te trekken uit de procesvoering. Hiertoe kan een outputevaluatie best vergezeld worden door een input- en een procesevaluatie.
- Publieke betrokkenheid kan geworven worden maar is nooit een verworvenheid. De valorisatie van zo'n inspannend proces kan best de vorm aannemen van blijvende communicatie, van structurele inbedding en van toepassingen op andere niveaus of domeinen.

Wolfijzers! Risico's bij het opzetten van publieke betrokkenheid

Wat kan er allemaal mis gaan bij participatieprocessen? Wat zorgt ervoor dat het resultaat niet navenant van de inspanning zal zijn? We hebben hieronder enkele risico's op een rijtje gezet. Het gaat om valkuilen waar men al te argeloos kan intrappen en waarvan de gevolgen vaak nefast zijn. Een goede procesbegeleider houdt ze voortdurend in het oog en functioneert dan ook als early warning system... wanneer bijsturen nog mogelijk is.

"Wat is nu in feite het probleem?"

Het risico bestaat dat de werving mank loopt omdat mensen niet begrijpen waarover het gaat. Een globaal mobiliteitsplan is niet meteen van aard grote massa's te mobiliseren. Vooral de experts en diegenen die namens een grote organisatie 'gemandateerd' zijn voor verkeer en mobiliteit zullen erop af komen. Wanneer anderzijds een proces wordt aangestoken door een concreet probleem (bvb. een levensgevaarlijke weg) heeft men daarentegen wel veel kans op een grote deelname van het publiek. De truuk bestaat er dus in om bij een globaal plan een gerichte werving te voeren, o.m. door verschillende items te problematiseren.

"Hier is geen marge voor onderhandeling... Het resultaat ligt reeds op voorhand vast!"

Ook hier komt de werving in het gedrang: mensen zijn achterdochtig omdat zij de indruk hebben opgevoerd te worden in een schijnvertoning.

Wanneer de grote lijnen van een mobiliteitsplan vastliggen (bvb. een standstil van parkeerruimte in combinatie met meer stopplaatsen voor het Openbaar Vervoer) gaat het participatief overleg in hoofdzaak over de implementatie. Uit hoofde van eerlijkheid tegenover de burgers moet men dat ook zo aangeven: duidelijk maken waarover wel en waarover niet kan gepraat worden. Niets verhindert dat men in dit geval ook rond het plan de burgers bijeenroept maar dan dient dit aangekondigd te worden als een info-avond, niet als participatief overleg.

"Is het sop de kool waard?"

Een ander risico bestaat erin dat participanten al gauw ontmoedigd afhaken.

Participatie vergt immers een grote inspanning van burgers die gratis een stuk vrije tijd ter beschikking

stellen. De beste motivatie hiervoor bestaat uit goede ervaringen met zoiets in het verleden. Vandaar het belang van permanente feedback en briefing van de resultaten van een participatieproces naar de participanten: hen het gevoel geven dat het *hun* resultaten zijn, het gevolg van *hun* inspanning, *hun* bereidheid tot compromissen etc. Bij een eerste participatieproces bestaat deze traditie nog niet en moet men eerder appeleren aan het enthousiasme voor het nieuwe... Het kan ook lonend zijn getuigenissen van elders in te brengen, bij voorkeur van 'gewone' participerende burgers.

"Waarheen met al dat inspreken en participeren?"

Een eerste inspraakavond vindt plaats. Vragen en discussie alom. Maar dan is het ineens half elf. Iedereen gaat naar huis. Wat doe ik hiermee, vraagt de moderator zich af.

Stuurloosheid is een reëel risico waarop echter perfect geanticipeerd kan worden. In elk proces dient er een plan van aanpak te zijn. Op weliswaar flexibele wijze wordt er gepland hoeveel en welke bijeenkomsten er plaatsvinden. Elke bijeenkomst wordt afgerond met de mededeling wat de besluiten zijn en waaruit de volgende stap zal bestaan. Wanneer dit niet of slordig wordt opgenomen zal niet alleen de opbouw van het proces onefficient verlopen maar zal men telkens opnieuw het publiek dienen te werven.

"Een avondje spreken met de burger doch... iedereen zwijgt!"

Risico's bij een bijeenkomst: onverstaanbaarheid van het dossier, spreekangst, desinteresse...

Een plan of een dossier moet zo concreet mogelijk worden uitgelegd. Een technisch expert is hiervoor niet meteen de meest geschikte spreekbuis: teveel is voor hem/haar vanzelfsprekend. Een facilitator, die zich het dossier zelf heeft moeten eigen maken neemt deze rol best over. Hij of zij legt ook uit wat nu precies van het publiek gevraagd wordt. Zwijgers doen spreken lukt het best in kleine groepen, waarin iedereen wordt 'uitgelokt'. Ook hier wordt het gesprek bij voorkeur geleid door een neutrale facilitator.

"Is deze zaal wel representatief?"

Het risico bestaat dat diegene die zijn gelijk niet krijgt de geldigheid van de besluitvorming zal in vraag stellen.

De validiteit van participatieve democratie kan evenwel niet afgewogen worden aan numerieke representativiteit. Het blijft in wezen altijd een zaak van de meest gereede partij. Een goede wervingscampagne moet ervoor zorgen dat zoveel mogelijk partijen gereed zijn. Tijdens de participatie streeft men zoveel als mogelijk naar consensus en compromissen, niet naar stemrondes. Dit geldt des te meer waar het - uit noodzaak - gaat om getrapte participatie, waarbij vertegenwoordigers van organisaties en verenigingen de participanten zijn.

"De kleine man wordt hier weer flink vergeten."

Men kan zich een proces voorstellen waar zwakkere groepen uit de samenleving niet aanwezig of niet vertegenwoordigd zijn. Of waar zwakkere groepen hun mond niet roeren.

Zwakkere groepen nopen voor een aparte, doelgerichte wervingsinspanning. Een deel van die inspanning ligt strict genomen buiten het participatieproces: toeleiden en vormen van zwakkere groepen

(bestaansminimumtrekkers, werklozen, migranten...). Dit is een taak voor opbouw- en buurtwerk, een investering die niet alleen op dit specifieke participatieproces slaat. Maar ook voor en tijdens bijeenkomsten kunnen de betrokken bevolkingsgroepen gecoacht worden zodat hun aanwezigheid geen louter formele aangelegenheid wordt.

"Tafelspringers"

Vaak heb je op bijeenkomsten van die dominante figuren, geoefende sprekers die de zaal naar hun hand zetten. Een gespreksleider zal uiteraard de anderen ook de gelegenheid geven hun mening naar voor te brengen. Dit kan op vreedzamen manier uitgelokt worden ("Iets zegt mij dat u en u hier een andere mening over hebben"). Een tafelspringer hoeft op zich niet meteen op zijn plaats gezet te worden. Vaak gaat het om monidige types die de discussie in gang kunnen steken, wat veel positiever is dan een schijnbaar doofstomme zaal. Wanneer de persoon in kwestie zich al te zeer wil doordrukken, moet een facilitator beleefd doch vastberaden ingrijpen ("We begrijpen dat u voor uw belangen opkomt, maar volgens mij heeft de grote meerderheid hier toch een andere kijk op..."). Het komt er dan wel op aan dat iemand van die 'meerderheid' het woord neemt. Ook daarvoor is het gunstig te werken met kleine parallelgroepen.

"Ruzie ! Wat nu?"

Een meningsverschil kan escalleren tot een conflict: roepen, door elkaar praten, boos weglopen... Dit hoort in

zekere zin bij het spel van het genereren van publieke betrokkenheid.

Wat men wil bij bijeenkomsten wil bewerkstelligen is een open discussie. Het is normaal en zelfs positief dat daarbij meningsverschillen en confrontaties naar boven komen. Een risico is dat zo'n confrontatie de vorm van een conflict aanneemt. Men kan dit op voorhand opvangen door zwaar het accent te leggen op redelijkheid en het collectief belang. Ook directe dialoog - opnieuw bij voorkeur in kleien groepen - verhoogt de kans op wederzijds begrip. Als dat niet lukt hoeft een conflict niet meteen een catastrofe te vormen. Men kan het promoveren naar een apart overlegkader, bvb op het kabinet van een politieke mandataris. Of men kan een conflicterende partij die geen blijk geeft van een redelijke of constructieve houding van het proces uitsluiten. Ook tijdens het proces primeert ten lange laatste het collectief belang op de belangen van één individu.

"And the winner is..."

Als er aan het eind van het verhaal uitgesproken winnaars en verliezers zijn, legt men een zware hypotheek op toekomstige processen van publieke betrokkenheid. Mensen zullen zich verongelijkt voelen en een wrang gevoel aan het hele participatiegebeuren overhouden.

Het is dus in het voordeel van eenieder dat er geen winnaars of verliezers zijn en dat een procesuitkomst zoveel als mogelijk het karakter van een consensus heeft, een collectief product als het ware. Dit vereist dat gezamenlijk aan een uitkomst wordt gewerkt en dat het niet komt tot scenario's van de hand van verschillende fracties die tegen mekaar worden uitgespeeld - en die in het beste geval tot een compromis kunnen leiden (wat iets anders is dan een consensus). Een procesbegeleider moet zich dus voldoende alert en proactief opstellen om het niet zover te laten komen.

"Het resultaat is maar gewoontjes. Moesten we daarvoor al die moeite doen?"

Wat een ontgoocheling voor het projectteam. De ingenieur-projectleider had gehoopt op een prestigieus 'kusntwerk van burgerlijke bouwkunde'. De milieubewuste schepen had gedroomd van een binnenstad zonder auto's. Maar na het participatieproces komt er een 'gewoon' circulatieplan, een verkeersluwe binnenstad en geen bruggen, tunnels of ondergrondse parkings... 'al die moeite doen...': Jazeker! Een gedragen resultaat is politiek van veel grotere waarde dan een besluit van

de gemeenteraad op voorstel van een technicus-specialist. Zelfs al zou het resultaat inhoudelijk op hetzelfde neerkomen, het belang van het gevoel bij de inwoners er zelf over beslist te hebben is niet te schatten.

'...gewoontjes...': Het kan inderdaad voorkomen dat een procesresultaat niet meteen schittert door duurzaamheid of door innovativiteit. Daar staat tegenover dat het resultaat wel op maat van de burgers is. Wil men echter een aantal garanties voor innovativiteit of duurzaamheid inbouwen, dan kan men de burgerparticipatie toespitsen op de probleemformulering en de implementatie. De oplossingsroutes (het middelste procesonderdeel) wordt dan uitgewerkt door een technische equipe die enerzijds doordrongen is van de door de burgers gestelde problemen, anderzijds zich ook laat inspireren door innovativiteit, duurzaamheid, esthetiek enz.

"We hebben alles geprobeerd... en toch mislukt het!"

Bij processen van publieke betrokkenheid vormen mensen de voornaamste input. Mensen zijn vaak onvoorspelbaar in hun gedrag en laten zich niet zomaar in banen leiden. De condities voor een goed proces vormen geen resultaatgarantie; de risico's kan men zoveel als mogelijk voorkomen dan wel de problemen die zich voordoen oplossen, het blijven risico's: er daagt geen volk op, er is geen interactie, de situatie zit muurvast als gevolg van een reeds lang bestaand conflict enz.

Toch zijn ook dan de inspanningen niet voor niets geweest. Men kan en cours de route het roer omgooien en op een lager niveau (bvb wijk of buurt) gaan opereren. Men kan lessen trekken voor de toekomst. Men kan ook acte nemen van de betoonde goodwill naar de burger die niet voor participatie te vermurwen was. Zeker wanneer participatie geen traditie is, is er een zekere *déclic* nodig bij de bevolking, het best bewerkstelligd door een acuut probleem of een spectaculair project. Dit is evenwel niet altijd voorhanden.

3. Wijk, stad of regio: telkens een andere aanpak.

In het vorige hoofdstuk hebben we een pakket principes, richtlijnen, condities en risico's naar voor geschoven waarmee men rekening moet houden als men het publiek wil betrekken bij projecten in het kader van mobiliteitsplanning. We hebben dit betiteld als het *basisprofiel* van publieke betrokkenheid.

Nu is het zo dat de concrete methodiek zal verschillen naargelang de voorgeschiedenis, de randvoorwaarden, het publiek (de doelgroep), het procesverloop en het beoogde resultaat zich verschillend aandienen. We spreken dan van *specifieke profielen* van publieke betrokkenheid. In dit hoofdstuk gaan we nader in op die specifieke profielen. Evenmin als bij het basisprofiel zullen we een te volgen scenario schetsen waarvan het zou volstaan het puntsgewijs te volgen om zodoende 'vanzelf' tot publieke betrokkenheid te komen. Het gaat veeleer om een burgergerichte ingesteldheid en het observeren van een aantal condities. Exemplarisch zullen we een aantal van deze condities schetsen.

3.1. *Specifieke profielen van publieke betrokkenheid.*

Uit de *voorgeschiedenis* kan men opmaken of het project uit hoofde van een probleem dan wel een vooruitziend plan wordt opgezet. Daarnaast maakt het een groot verschil uit of en hoe er een projectgroep geïnstalleerd is. Ook de voorgeschiedenis inzake participatieprocessen is van tel, met name: bestaat er hierin reeds een traditie? Kan men appeleren aan goede ervaringen in het verleden?

Wat de *randvoorwaarden* betreft, kan het participatieproces anders worden opgevat naargelang het over een plan met een korte-termijn dan wel lange-termijnperspectief gaat. Om suboptimalisatie en ongewenste neveneffecten te voorkomen richt lange-termijnplanning zich bij voorkeur op een multi-sectoriële aanpak (verkeer, milieu, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, kansarmoedebestrijding). Ook de budgettaire mogelijkheden en het besluitvormingsgehalte (informerend, adviserend dan wel mede-beslissend) zal bepalen hoe de participatie wordt opgezet. Maar de factor met de meest ingrijpende consequenties voor de gehanteerde aanpak is de *schaalgrootte*, m.a.w. de geografische ruimte waarop de participatie betrekking heeft. Daar gaan wij in de volgende paragraaf nader op in.

De aanpak wordt voorts aangepast aan het *publiek* dat men voor ogen heeft. Men kan betrokkenheid realiseren bij een algemeen publiek (bewoners, gebruikers...), naar representanten van organisaties of stakeholders, naar een specifieke doelgroep (middenstand, ouders van schoolgaande jeugd...) of naar kansarmen en zwakkere groepen. Telkens zullen de werving, het opbouwritme en de interactie er anders uitzien. De techniciteit van het betoog en het gehanteerde taalgebruik dienen te worden aangepast aan het sociale niveau van het publiek.

Een specifiek betrokkenheidsprofiel: moeilijk bereikbare groepen

Hoe bereik je zwakkere groepen? Hoe zorg je ervoor dat zij hun zeg krijgen? Hoe zorg je ervoor dat zij hun slag thuishalen?

Op deze vragen bestaat meer dan een antwoord. De hoofdtoon is dat zwakkere groepen alvast kunnen 'wakker' gemaakt worden door hen toe te leiden naar inspraakprocessen. Deze *toeleiding* is een proces op zich waarvoor gate-keepers, opbouwwerkers en bepaalde vertegenwoordigende organen (vierde wereld, vakbond) kunnen worden aangesproken. Onder die toeleiding valt een stuk vorming en voorbereiding: *empowerment*. Er heerst een zekere consensus over het feit dat de aparte benadering van zwakkere groepen niet veel verder kan gaan dan dit toeleidingswerk, waardoor zij voldoende gewapend aan tafel komen. Dit garandeert m.a.w. niet per definitie dat de uitkomst van inspraak en overleg overeen zal stemmen met de zienswijze van deze groepen. Het proces verloopt dus tweezijdig: zwakkere groepen krijgen de kans hun standpunt in te brengen, tegelijk leren ze ook dat men in een overlegproces nooit helemaal zijn eigen gelijk krijgt.

Toch krijgt die aparte benadering vooral een uitzonderingsstatuut: voor als het niet anders kan. Bij voorkeur benadert men de zwakkere groepen via bestaande kanalen en hanteert men de notie *inclusief* beleid. Om er systematisch voor te zorgen dat deze groepen opgenomen zijn in de informatiestroom die een inspraakproces voorafgaat, gaat men het best geografisch te werk, d.i. op buurtniveau. In die buurten waar kansarmen wonen, zal – in een stad die werk maakt van zijn sociaal beleid – buurtwerk of opbouwwerk vanzelf het kanaal vormen waarlangs de zwakkeren bereikt worden. Buurtwerk oriënteert zich hoedanook multi-sectorieel. Naast bestaanszekerheid, huisvesting, gezondheidsbeleid etc. kan ook mobiliteit een thema vormen dat niet alleen emancipatorisch werkt maar ook de sociale cohesie in de hand werkt.

Ook het *procesverloop* kan aanleiding vormen tot vele variaties in het participatiegebeuren. De wervingscampagne (neutraal of provocerend, breed dan wel doelgericht) kan de teneur bepalen die tijdens de bijeenkomsten heerst. De samenstelling van de groep heeft een invloed op de aandachtspunten tijdens de sessies. Men kan beslissen alleen op de problemen (inzake leefbaarheid, veiligheid, bereikbaarheid...) te focussen of ook op de oplossingspistes. In alle omstandigheden is het evenwel cruciaal dat de 'trekker' weet waar hij naartoe wilt en anderzijds ook voldoende flexibel is om het ritme, de spreekteneur en de thematiek aan te passen aan de omstandigheden en de gemaakte voortgang.

Ten slotte zal *het beoogde doel* determinerend zijn voor de vorm die het participatieproces aanneemt. Aan de ene kant van het spectrum gaat het om een weliswaar intensieve maar toch vrijblijvende informatie- en promotiecampagne van de overheid rond een plan in aanmaak. Publieke betrokkenheid wordt dan voor het gemak gelijkgesteld met de doelstelling om zoveel mogelijk mensen zo goed mogelijk op de hoogte te stellen van wat de overheid voornemens is. Op zich is er niets verkeerd met dat voornemen, zolang men in dit geval niet de indruk wekt dat het om inspraak of participatie gaat. Doet men dit wel, dan legt men een hypothec op publieke betrokkenheidsprocessen in de toekomst. Aan het andere eind van het spectrum tekent zich de doelstelling af van mede-zeggenschap van burgers met als consequentie: mede-verantwoordelijkheid van burgers. Dit laatste is vooralsnog een fictie. Politici zijn in regel in laatste instantie verantwoordelijk voor alle besluitvorming die de gemeenschap raakt en behouden dan ook de ultieme zeggenschap: het zogenaamde *primaat van de politiek*. Toch kan men zich processen voorstellen waar voor een welomschreven project en binnen restrictief omschreven grenzen een stuk van de macht wordt uitbesteed naar

de direct betrokkenen. Over de gevolgen die dit heeft voor de vereiste structuur van participatieprocessen is de discussie nog volop aan de gang. Het beoogde doel ligt in regel evenwel tussen deze beide extremen in.

Er zijn in wezen oneindig veel specifieke profielen denkbaar. Een (sterk vereenvoudigd weergegeven) combinatie van de hierboven geschetste factoren en determinanten levert alras een brede waaier aan variaties op:

Aansturing	termijn	schaalgrootte	publiek	gehalte & doel
Plangestuurd	Lange termijn	Kleinschalig	Algemeen	Informereren
				Medezeggenschap
			Specifiek	Informereren
				Medezeggenschap
		Grootschalig	Algemeen	Informereren
				Medezeggenschap
		Specifiek	Informereren	
			Medezeggenschap	
	Korte termijn	Kleinschalig	Algemeen	Informereren
				Medezeggenschap
			Specifiek	Informereren
				Medezeggenschap
Grootschalig		Algemeen	Informereren	
			Medezeggenschap	
	Specifiek	Informereren		
		Medezeggenschap		
Probleemgestuurd	Lange termijn	Kleinschalig	Algemeen	Informereren
				Medezeggenschap
			Specifiek	Informereren
				Medezeggenschap
		Grootschalig	Algemeen	Informereren
				Medezeggenschap
		Specifiek	Informereren	
			Medezeggenschap	
	Korte termijn	Kleinschalig	Algemeen	Informereren
				Medezeggenschap
			Specifiek	Informereren
				Medezeggenschap
Grootschalig		Algemeen	Informereren	
			Medezeggenschap	
	Specifiek	Informereren		
		Medezeggenschap		

Dit schema geeft aan dat betrokkenheidsprofielen nooit 'uit het boekje' kunnen komen. Bovenstaande parameters dienen vooreerst verfijnd te worden. Zoals reeds werd betoogd vormen informeren en medezeggenschap in feite twee extremen van het betrokkenheidsgehalte. Ertussenin liggen meer genuanceerde opties: advies, participatie... Bovendien is elk betrokkenheidsprofiel ook contextgebonden. Een doordachte studie van de voorgeschiedenis en de plaatselijke verhoudingen zijn sine qua non voor het opzetten van een betrokkenheidsproces. Betrokkenheidsprofielen vooropstellen is met andere woorden een

kwestie van maatwerk waarbij steeds de nodige creativiteit aan de dag moet worden gelegd. Professionele organisaties (facilitators, communicatiebureau's) kunnen daartoe in het proces worden binnengehaald. De belangrijke keuzevragen (welke betrokkenheid? Welk doelpubliek?) blijven evenwel een zaak voor de overheid en de mandataris. Wat we in het voorgaande hoofdstuk (het basisprofiel) hebben gesteld, schetst enerzijds de mogelijkheden en de inspiratie waaruit men kan putten en anderzijds de verwachte consequenties van gemaakte keuzen.

Nu gaan we nader in op het belang van de schaalgrootte voor het specifieke betrokkenheidsprofiel.

3.2. *Betrokkenheidsprofielen volgens schaalgrootte*

We hebben hierboven gesteld dat de schaalgrootte van het geografisch niveau waarop het plan van toepassing is uitermate belangrijk is voor de gekozen aanpak. Waarom is dit zo? Welnu, de schaalgrootte heeft een directe impact op het communicatiegebeuren. De twee parameters die daarin een rol spelen zijn de directheid van vertegenwoordiging en de graad van anonimiteit.

Vertegenwoordiging kan met name *direct* gebeuren (waarbij iedereen zichzelf vertegenwoordigt) of *indirect* (waarbij groepen of organisaties vertegenwoordigd worden door een aangeduide persoon). Wanneer men over een groot gebied (stad, agglomeratie, regio) een participatieproces wil opzetten, zal men bijna noodgedwongen aangewezen zijn op indirecte vertegenwoordiging. Enkel in kleinere gebieden is directe vertegenwoordiging een optie. Het kiezen voor directe dan wel indirecte vertegenwoordiging heeft verregaande implicaties voor de werving, de interactie en de procesopbouw.

Daarnaast maakt het een groot verschil uit wanneer het participatieproces plaatsvindt in een **niet-anonieme setting** (m.a.w. waar mensen mekaar kennen) dan wel in een **anonieme setting**. Vanaf een zekere schaalgrootte krijgen alle interacties een anoniem karakter. De normen die dan overheersen zijn: zakelijkheid, nakomen van afspraken, wellevendheid, respect voor de privé-sfeer... Wanneer het samenlevingsverband nog groter wordt (agglomeratie, regio etc.) komt daar nog het aspect bij van 'gewapende vrede': men beseft wederzijds dat belangen tussen groepen (bvb. geformeerd op sociaal-economische, geografische of etnische basis) uiteenlopend kunnen zijn en dat de huidige verhoudingen tijdelijk zijn. Deze verhoudingen houden stand zolang alle groepen ervan uitgaan dat een confrontatie niet meteen een grote kans inhoudt tot een verbeterde positie. Mensen worden hierin ook op hun groepskenmerken (klasse, woonplaats, ras) beoordeeld. Omdat een participatieproces sowieso confrontaties kan oproepen is het goed om met dit tijdelijk karakter van 'bestandslijnen' rekening te houden.

De combinatie van de vertegenwoordigingsvorm met de graad van anonimiteit levert drie betrokkenheidsprofielen op, overeenstemmend met drie types van schaalgrootte:

Vertegenwoordiging:	Direct	Indirect
Setting:		
Niet-anoniem	Buurt of wijk	
Anoniem	Gemeente	Stad / agglomeratie / regio

We overlopen nu de drie types.

3.2.1. Participatie op buurtniveau

Op het niveau van de buurt gaan we ervan uit dat de meeste mensen elkaar kennen⁷. Dit houdt gevolgen in voor de werving, de deelname en de procesafbakening

Een *niet-anonieme setting* houdt het voordeel in dat er al sprake is van een gemeenschap, dat de **werving** eerder groepsgewijs gebeurt en dat het ijs snel gebroken is (minder spreekangst enz.). Het nadeel is dat er omtrent de procesbegeleiding een argwanende stemming kan ontstaan, m.a.w. een juxtapositie waarbij de procesbegeleiders zelf tegenover de gemeenschap komen te staan. Men begrijpt dat dit niet bevorderlijk is voor hun functioneren, waarvoor immers een neutrale en ongecontesteerde positie een vereiste is. Het is dan ook aan te raden in dit geval te werken met een *gatekeeper*.

De **deelname** is uiteraard ten persoonlijke titel. Participatieprocessen op buurtniveau geven bij de procesbegeleider bijgevolg een goed aanvoelen van wat het standpunt van de buurt is. Anderzijds kunnen ook persoonlijke conflicten de kop opsteken, in die mate zelfs dat deze het proces zouden kunnen domineren. Dit vereist van de procesbegeleiding de nodige groepspsychologische vaardigheden. Een conflict kan, naargelang de draagwijdte dat het heeft, ingekapseld worden (in commissie gegeven naar een aparte vergadering, met name wanneer het isoleerbaar is) dan wel opengetrokken worden (wanneer het de participatie paralyseert). Men kan het ook een tijd lang negeren (in de hoop dat de andere participanten snel de hoofdtoon zetten). In een uiterste geval (als laatste optie) kan men de conflicterende partijen uitsluiten van het proces.

Ten slotte is het van belang dat men **het proces en de opgave duidelijk afbakent**. Een natuurlijke neiging van een gemeenschap zal erin bestaan om wanneer zich een probleem aandient, dit probleem te verleggen. Verkeersoverlast, een nieuwe doortochtroute, afschaffing van parkeergelegenheid... kan die pil niet elders geslikt worden? Velen zullen er de voorkeur aan geven zelf op een woonerf te wonen en een aantal naburige wegen te laten omdopen tot invalsweg- of uitvalsweg. Daarom is het van belang dat:

- bij het proces de nodige *duiding* wordt verschaft (plannen van hogere orde met een op bestemmingsgebieden afgestemde verkeersstructuur)
- de nodige *duidelijkheid* wordt geschetst over wat in het proces wel en niet kan
- in dit alles de *billijkheid* overheerst (in de verdeling van de lasten en voordelen tussen gebieden, bvb. overlast die gecompenseerd wordt door vernieuwde infrastructuur...)

⁷ In veel voorsteden met woonblokken is dit niet het geval. Ook afgelegen wonende 'nieuwe' plattelandsbewoners (bvb. gepensioneerden die de stad ontvlucht zijn) zijn vaak niet geïntegreerd. Dit heeft tot gevolg dat deze 'buurt' beter benaderd wordt in het kader van een algemeen-gemeentelijke benadering. Anderzijds kan een participatieproces in een anonieme buurt een eerste stap vormen in een proces van gemeenschapsvorming.

Een **Zone 30-project** is een voorbeeld van het buurtniveau als bepalende factor voor het publieke betrokkenheidsprofiel. Praktijkervaringen in Vlaanderen hebben geleerd dat participatie vroeg in het proces moet plaatsvinden, zoniet komt er verzet vanuit de wijk tegen het plan. Daarnaast vormt een wijk niet noodzakelijk een homogene groep mensen. Er kunnen te hoge verwachtingen heersen of bepaalde vooroordelen van bewoners tegenover elkaars motieven (sluimerende dorpsruzies). Ook hier moet men soms een toevlucht zoeken in afzonderlijke contacten met doelgroepen. Bij een nieuwe wijk is een wervingscampagne *out of the blue* noodzakelijk. Bewoners worden aangeschreven met het verzoek zich kandidaat te stellen om als contactpersoon voor hun straat of buurt deel uit te maken van een bewonersgroep. Deze activiteiten leggen de grondvesten voor een open planproces en heeft gunstige repercussies voor het vestigen van een participatietraditie in de wijk alsook voor participatie op hoger niveau (stad, regio). De Zone 30's hebben in menige Vlaamse wijk tot een grotere sociale cohesie geleid.

Gezien de kleine schaal is het wenselijk om op buurtniveau de participatie zo weinig als mogelijk te laten verkokeren per sector (milieu, recreatie, verkeer, veiligheid, kinderopvang etc.). Om dezelfde mensen niet voortdurend met nieuwe participatieprocessen op te zadelen, kiest men bij voorkeur voor een **geïntegreerde benadering** waarin een op gang gebrachte dynamiek zijn weerslag heeft op de verschillende sectoren. Deze dynamiek is het gemakkelijkst op buurtniveau te verwezenlijken. De buurt is in wezen de natuurlijke *habitat* voor participatieprocessen: groepsbetrokkenheid is psychologisch sterk geënt op de verbondenheid met een territorium waarvoor men instinctief bereid is het te verdedigen tegenover buitenstaanders.

3.2.2. Participatie op gemeentelijk niveau

Een gemeente is een bestuurlijke eenheid. Men moet uitgaan van een zekere anonimiteit in de interacties. Directe participatie is evenwel nog mogelijk in kleinere gemeenten.

Het **bestuurlijke apparaat** van een gemeente laat toe op een zekere professionalisering aan te sturen voor participatie en 'spreken met de burger'. Hiervoor ziet men vaker en vaker een matrixstructuur uitgewerkt waarbij rond mobiliteitsplanning de interactie met de burger wordt opgenomen door de informatieambtenaar en de mobiliteitsdienst samen.

In Vlaanderen wordt aan de verkeers- en mobiliteitsplanning bovendien vorm gegeven door de mobiliteitsconvenanten (afgesloten tussen het Gewest, de gemeente en de openbare-vervoersmaatschappij). In dit convenant zijn ook de zogenaamde C-maatregelen opgenomen. Deze schrijven voor dat rond het plan en de projecten die er deel van uitmaken de nodige publiciteit moet gemaakt worden. ***Een campagne rond een plan is echter niet hetzelfde als een proces gericht op publieke betrokkenheid.*** Integendeel, een planningsproces *gevolgd* door een campagne is precies de traditionele manier van werken. Publieke betrokkenheid veronderstelt dat het publiek aan het woord komt *vooraleer* het planningsproces zich op een beslissende wijze ontwikkelt. Voor een gedetailleerde uiteenzetting over

mobiliteitsconvenants en –plannen verwijzen we naar het *Mobiliteitshandboek*⁸; een kortere beschrijving is opgenomen in *Beraad Om Mobiliteit*⁹.

Het *basisprofiel* zoals we het uitvoerig beschreven hebben in hoofdstuk 2 leent zich bij uitstek voor een toepassing op het gemeentelijke niveau, zodat we deze uiteenzetting niet nog eens herhalen. Wel willen we de aandacht vestigen op twee vraagstukken die zich pertinent stellen wanneer een gemeente een participatieproces overweegt.

- directe of indirecte participatie?

Vanuit het oogpunt van betrokkenheid zal men de voorkeur geven aan *directe participatie ten persoonlijke titel*, dus niet via vertegenwoordigende organen of verenigingen. Wanneer inspraak wordt toegespitst op een gedeelte van het publiek, gebeurt dit beter op geografische basis (buurt, wijk) dan per doelgroep. De doelgroepen moeten immers samen een consensus zien te vinden, wat moeilijk is wanneer ze niet samen rond de tafel (of in de zaal) zitten. Toch kunnen doelgroepen apart benaderd worden met het oog op conflictpreventie of –beheersing (een klassiek voorbeeld is de aparte sessie voor de middenstand). Omdat het participatiegehalte eerder de vorm zal aannemen van zeggenschap dan medebeslissingsrecht, gelden inzake representativiteit eerder materiële van formele vereisten. Representativiteit is geen kwestie van quorums behalen en voorkeurstemmen maar wel: voldoende opkomst, consensusgerichtheid (aanwezigheid van ‘centripetale krachten’) en eventuele aftoetsing via enquêtes. *Indirecte participatie* is uiteraard te verkiezen boven helemaal geen participatie. Het is ook goedkoper en lijkt sneller en efficiënter qua werkvorm. Toch dient om publieke betrokkenheid te realiseren een flink stuk van het communicatieve werk dan overgenomen worden door de deelnemende organisaties. Bovendien is lang niet iedereen gecoverd door organisaties en belangenverenigingen. Het risico is reëel dat lobbying en beslotenheid evenzeer de kop opsteken als in de klassieke besluitvorming. Indirecte participatie betekent in dat geval geen stap voorwaarts voor de publieke betrokkenheid.

- tijdelijke of permanente structuren?

In principe zou een gemeente kunnen overwegen om een permanente participatieve structuur in het leven te roepen waarbij men opnieuw de keuze heeft tussen een raad van inwoners en een raad van vertegenwoordigers van belangenorganisaties. In het laatste geval zit men in de buurt van de typische adviesorganen (Sportraad, Jeugdraad, Cultuurraad enz.). Ook bij een raad van inwoners stelt zich het probleem van de vertegenwoordiging en het gemotiveerd blijven van de betrokken ‘raadsleden’ (die allen vrijwilligers zijn). Soms (bvb. in Bristol, UK) gaat men te werk met een panel, een vaste ‘klankbordgroep’ voor het mobiliteitsbeleid. Een permanente structuur houdt het voordeel in dat men voor werving en interactie niet telkens vanaf nul moet herbeginnen. Maar anderzijds dreigt het risico van de zelfreferentialiteit van instituties: in haar doelstellingen verwijst ze naar zichzelf, eerder dan naar het maatschappelijke doel waarvoor ze is opgericht. Die zelfreferentialiteit maakt dat er na verloop van tijd een zekere afstand zal ontstaan tussen de inwoners en ‘hun’ raad. Vanuit die optiek is het misschien verkieslijk enerzijds per project te werken, anderzijds op maat van de gemeente een procedure en een who’s who uit te werken om elk zich ontplooiend participatieproces praktisch te ondersteunen.

⁸ *Het mobiliteitshandboek. Praktische gids bij de mobiliteitsconvenants*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Kluwer Editorial, Diegem, 1997 e.v.

⁹ Boon W., *Beraad om mobiliteit*. Vlaamse Stichting Verkeerskunde i.s.m. Lan.gzaam Verkeer, Leuven, 1999.

Het referendum: paard van Troje voor politicus én burger

In Gent en sint-Niklaas houden de gemeentebesturen niet de beste herinneringen over aan referenda. Onder meer de zorgvuldig (maar wel binnenskamers) bediscussieerde en daarna ontworpen *Gentse Belfortparking* werd door een referendum (dat wonderwel het nodige quorum behaalde) weggestemd. Waaraan ligt dit? Er wordt gewag gemaakt van partijpolitieke motieven, het nieuwe van het referendum op zich, de verkeerde symboolwaarde van de parking in kwestie, een algemene proteststem... Feit is dat een referendum een soms genuanceerde probleemstelling-met-oplossingsroute tot een ja/nee stem simplifieert. Onvrede met een voorstel scoort daarnaast hoger op de attitudesterkteschaal dan instemming, zodat een negatieve attitude meer mobiliserend werkt. Daarenboven kan een referendum niets anders zijn dan een (eind-)fase in een openbaar en interactief gevoerd debat. Een referendum is een omzichtig te gebruiken techniek. Een hoog spektakelgehalte geeft verkeerdelijk de indruk dat het een maatschappelijk doel op zich vormt. Niet alleen de stadsoverheid wordt gefopt door een referendum. Ook de burger wordt in een vraagstelling gelokt die niet noodzakelijk het antwoord kan bieden voor de problemen die hij ervaart.

3.2.3. Participatie op agglomeratie- of bovengemeentelijk niveau

Wanneer het planningsproces op een grotere geografische schaal slaat, kan de publieke betrokkenheid eigenlijk alleen indirect, d.w.z. via vertegenwoordigende organisaties worden gegenereerd. Ook hier stellen zich enkele specifieke vereisten.

- lange termijn en grote schaal

Grote schaal-participatie kan alleen plaatsvinden in het kader van een lange-termijnplan waarbij voldoende rekening gehouden wordt met andere beleidsdomeinen.

Een verre horizon, bvb. een plan dat pas over twintig jaar resultaten moet afwerpen, dient gekaderd te worden. Uit de lange-termijn doeleinden dienen stappen te worden afgeleid die vertaald kunnen worden in korte-termijn doeleinden en snel zichtbare resultaten. Dit geeft het publiek iets om naar uit te kijken. Ook dient er een *meetlat* te worden ingebouwd die toelaat om op gezette tijden na te gaan of men *on track* is (enquêtes verplaatsingsgedrag).

In een planproces op grote schaal (bvb agglomeratie) zal betrokkenheid noodzakelijkerwijs een *vertaalslag* vergen. Het geheel vergt veel meer tijd. De vertegenwoordiging is indirect (via verenigingen, organisaties..); in ruil voor hun vertegenwoordigende status dienen deze verenigingen zelf een stuk betrokkenheid te genereren bij hun achterban of hun sector. Binnen het ruimere plan zullen zich ongetwijfeld ook deelprojecten voltrekken (bvb. een tunnel, een zone 30, een opstapplaats voor bussen...) waarrond dan best plaatselijk een inspraakproces wordt georganiseerd. Het is anderzijds verkeerd een territorium van meet af aan te verknippen tot gemeenten of buurten. Als de globaliteit bij de issue hoort, dient iedereen over die globaliteit mee te kunnen discussiëren

Grootschaligheid: nefast voor publieke betrokkenheid?

Men zou er kunnen van uitgaan dat planningsprocessen zoveel als mogelijk op lagere schaalniveaus moeten verlopen omdat enkele dan het contact tussen burger en politicus direct en face to face kan verlopen. Toch is de relatie tussen schaalgrootte en publieke betrokkenheid niet lineair. De stad **Toronto** (650000 inwoners) had begin jaren '90 een multi-sectoreel uitgewerkt stelsel van participatieprocessen met aandacht voor de vele minderheden en kansarmere buurten. Een fusieoperatie met een aantal voorsteden heeft geleid tot een megacity (2,4 miljoen inwoners) met een nieuwe politiek cultuur die vooral kostenbeheersing en investeringsklimaat als centrale thema's voorop stelde.

De overheid positioneerde zich meer als city business, georiënteerd naar de klanten aan wie zij diensten levert. Structuren en mechanismen zijn niet gericht op aanspreekbaarheid ten aanzien van een willekeurig individu of elke groep. Het is eerder de koopkracht van de klant (bedrijven en institutionele spelers) die de agenda bepaalt. Mondige burgers die thema's willen aanbrengen, kunnen zich nog naar lokale politici begeven. Sociaal zwakkeren echter ontbreekt het de modigheid en de motivatie om dit te doen.

Het is in dit geval niet de schaalvergroting die de publieke betrokkenheid heeft doen afbrokkelen maar veeleer de omslag in de bestuurscultuur als gevolg van een andere politieke (i.c. meer conservatieve) constellatie.

- procedures en conflictbeheersing

Bovendien vereist zo'n participatieproces nauwkeurige procedures (gericht op deelname, besluitvorming en productiviteit) en een conflictbeheersingsmodel. De procedures moeten zich richten op de equity en de legitimiteit van het procesverloop. Het verhoogt de geloofwaardigheid ervan naar het 'echte' publiek toe. Bovendien moet men ten alle tijde klaar zijn om conflicten te behandelen die de kop opsteken. Een conflictloos proces doet immers vermoeden dat bepaalde partijen buiten spel werden gezet. Aan de andere kant mag een proces niet blijvend geblokkeerd worden door een open of gemaskeerd conflict. Men neemt in dat geval best zijn toevlucht tot arbitragetechnieken of tot separaat overleg (om het risico van gezichtsverlies en radicalisering van een van de partijen te voorkomen).

Een voorbeeld van een participatieproces op macro-niveau vinden we in het sociaal overleg tussen patronaat en vakbonden. Dit heeft echter een lange geschiedenis doorgemaakt alvorens goed te functioneren. In andere domeinen (zoals mobiliteit) bestaat deze traditie nog lang niet.

- alertheid tegen schijnvertoningen

Dat het risico reëel is dat een breed opgezet overleg niet meer dan een schijnvertoning vormt, moge blijken uit een gevalsstudie rond de PDU van de noordfranse stad **Lille**:

Participatieproces of PR-stunt? Het PDU-overleg te Lille.

Sinds 1982 aangekondigd en door de anti-pollutiewet van 1994 dwingend opgelegd, hebben alle Franse grootsteden zich gehaast om tegen medio 2000 een Plan de Déplacements Urbains rond te krijgen. Sommige steden hebben de kans te baat gegrepen om er een oefening van te maken in participatieve democratie. De stad Lille heeft hiervoor haar eigen Conseil Communal de Concertation (CCC) ingeschakeld. Overleg heeft uitvoerig plaatsgevonden maar waarover en met wie? De burger betrekken in breed opgevatte projecten met een verre horizon vormde geen gemakkelijke opgave. Volgens sommigen heeft dit overleg er vooral toe geleid dat enkele overheidsdiensten en vertegenwoordigende organisaties (het zogenaamde middenveld) erin geslaagd zijn zich sterk naar buitenuit te profileren.

Organisaties moeten zich tegenover hun leden waar maken, tonen dat ze iets doen, zelfs al leidt dit niet tot resultaat. Zetten ze zich onvoldoende in, dan bestaat het risico dat de leden haar afvallen. Tegenover de overheid worden – zeker in dit specifieke geval van Lille met een organisme als de CCC – organisaties voorwaardelijk als gesprekspartner erkend. Dit laat hen toe om naar de leden toe de illusie van macht en zeggenschap te geven. Daartoe moeten zij met die erkennende instantie wel het spel meespelen volgens voorgeschreven spelregels.

Dit zelfreferentiële belang dat zowel de organisaties als de overheid dient, maakt dat veel organisaties aan een participatieproces deelnemen, ook al is de kans op positieve resultaten heel klein. Het rituele uitvergroten van (vaak onverifieerbare) resultaten volstaat meestal ruimschoots om leden en achterban tevreden te stellen. Dit verklaart waarom een aantal verenigingen zich aldoor welwillend bleven opstellen, ook was duidelijk dat het overleg inhoudelijk ter plaatse bleef trappelen.

Sommige organisaties namen niet of nauwelijk deel aan het PDU-overleg. Namens de kansarmen, de werkzoekenden en de minderheden liet enkel de Vierde Wereld-beweging zich enkele keren zien tijdens de meetings. Ook de vakbonden gaven verstek. Men zou kunnen stellen dat de vakbonden het overleg rond de PDU niet nodig hebben voor hun imago en er sowieso weinig brood in zagen op het vlak van mogelijke realisaties. Dit gold ook voor minderhedenorganisaties, hoewel we hiervoor nog een andere reden zien: elk ontwikkelingsplan tot nog toe heeft de zwakkere groepen in Lille compleet over het hoofd gezien. De aanleg van snelwegen of bouwprojecten ging vaak ten koste van armere wijken. De antipatie naar stedelijke ontwikkelingsinitiatieven is er dan ook aanzienlijk. De minder bedeelde bevolkingsgroepen voelen dat hun wijk louter de status krijgt van transitgebied voor stadsautosnelwegen.

Het PDU-overleg heeft zeker zijn betekenis gehad, zij het niet omwille van zijn inhoudelijke bijdrage aan het PDU. Op grond van een semiotische lezing van het feitenverhaal heeft de CU de uitwerking van het PDU tot een symbolisch gegeven herleid. Er werd heel wat campagne werd gemaakt rond de overlegrondes, maar in het ‘eigenlijke werk’ speelde het Technisch Comité de rol van trekker. In de overlegrondes met het publiek werd nooit precies omschreven waaruit het werk van het Technisch Comité nu eigenlijk bestond. Het publiek kon inspreken doch... waarover? Het overleg kwam neer op samen spreken over de verkeersproblematiek, terwijl het Comité. Technique rustig zijn gang kon gaan. Het was er de overheid niet om te doen samen een plan te maken maar om samen over een plan te praten. Overleg was in Lille een doel op zich, niet een middel tot.

Het is in dit geval een taak voor de politieke overheid om de technocraten aan banden te leggen en hun beslissingsritme af te stemmen op het ritme van het ontplooiende breed overleg. Dit veronderstelt echter dat de politieke overheid voldoende doordrongen is van het belang van publieke betrokkenheid en de wil om deze niet te degraderen tot loutere publiciteitscampagnes.

Samenvattend:

- Dit hoofdstuk was gewijd aan de specifieke profielen van publieke betrokkenheid. We hebben in eerste instantie gesteld dat deze immer op maat moeten gezaagd worden. Men dient daarbij rekening te houden met de voorgeschiedenis, de randvoorwaarden, het beoogde doel, het beoogde publiek en het procesverloop. Bovendien speelt in alle gevallen ook de specifieke context (maatschappelijke en intermenselijke verhoudingen).
- We hebben het voorbeeld genomen van de geografische schaalgrootte als criterium voor profieldifferentiatie. De schaalgrootte is met name een relevant criterium omdat zij verschillen reflecteert in het vertegenwoordigingsprincipe (direct of indirect) en de graad van anonimiteit – beide belangrijke interactiecondities.
- Op buurtniveau (niet anoniem, directe vertegenwoordiging) is de werving via gatekeepers een faciliterend element voor het proces. Anderzijds kan een risicofactor gelegen zijn in een onzorgvuldige of niet-geaccepteerde procesveldafbakening: not in our backyard, zou de buurt kunnen zeggen (de rangen sluitend), laten we het probleem verleggen.
- Op gemeentelijk niveau kan men voor overleg en participatieinitiatieven meeliften op structuren eigen aan een bestuurlijke eenheid. Ook dit houdt risico's in, zeker wanneer men ondoordacht zou opteren voor permanente overlegorganen.
- Op grotere schaal stelt zich de noodzaak tot vertegenwoordiging en interpretatie. Publieke betrokkenheid wordt indirect tot stand gebracht. Procedures en alertheid tegen schijninspraak zijn aangewezen.

4. De toekomst van publieke betrokkenheid

Publieke betrokkenheid hebben we in deze wegwijs gedeut als iets dat vooral door participatieprocessen gerealiseerd wordt. Dit is natuurlijk maar een halve waarheid. Een goed werkende representatieve democratie moet evenzeer van aard zijn het publiek warm te maken voor publieke aangelegenheden. Maar de representatieve democratie staat onder druk. Het gradueel voortschrijdende proces van toenemende *complexiteit* heeft het gewicht van de besluitvorming steeds meer naar de technocratische zijde van het beleidswezen doen verschuiven. Bij een alsmaar groter gedeelte van het publiek heerst achterdocht naar de besluitvormers die vaak resulteert in een ronduit a-politieke houding. Bevat participatieve besluitvorming hiertegen het nodige medicijn?

Sommige voorstanders van inspraak, overleg en draagvlakontwikkeling hebben wellicht nog te nadrukkelijk *het antieke Athene van Pericles* voor ogen: de verzamelde burgers die op directe wijze het beleid van de polis bepalen (vandaar ook de term 'politiek'). Maar die burgers konden zich hiervoor alleen vrijmaken doordat de dagdagelijkse arbeid door een leger slaven werd verricht. Bovendien leven we nu in een oneindig veel complexere wereld, met veel stakeholders en hoge verwachtingen. Participatieve democratie bevindt zich nog steeds in

een experimenteel stadium en wordt vooral toegepast in maatschappelijke sectoren die samenvallen met ‘nieuwe’ probleemgebieden: milieu, mobiliteit en multi-culturele integratie. In deze gebieden zijn de belangentegenstellingen immers nog niet gekristalliseerd tot instituties die onlosmakelijk verbonden zijn met de klassieke besluitvorming – en waarvoor het publiek zijn zeggenschap heeft afgestaan aan de klassieke besluitvormers.

*Kan participatieve democratie zich in de toekomst ontwikkelen tot een substantieel complement (wat niet hetzelfde is als alternatief) van de representatieve democratie? Steeds met publieke betrokkenheid als doel van het participatiegebeuren voor ogen, zien we de volgende vier **uitdagingen**: de technologische ontwikkeling, de rood-groene tegenstelling, de dialectische sprong van publieke betrokkenheid en de balans tussen zeggenschap en verantwoordelijkheid. Noteren we daarbij dat deze uitdagingen niet noodzakelijk bedreigend zijn voor het wezen van participatieprocessen maar precies ook ontwikkelingskansen bieden.*

(1) nieuwe communicatietechnologie

Men kan zich voorstellen dat gemeenten die over een eigen **website** beschikken en waarvan alle inwoners een e-mailaansluiting hebben op directe wijze met hun onderdanen kunnen communiceren over beleidsaangelegenheden. Mobiliteit is hierbij een voor de hand liggend testgebied: het raakt immers aan veel inwonenden en weggebruikers.

Een website laat toe plannen in beeld te brengen en te updaten. **E-mail en chatboxes** stellen de burger in staat om te reageren. Dit lijkt dus een veelbelovende evolutie.

De toegang tot de informatiemaatschappij is evenwel niet gelijk verdeeld. Dit betekent dat technologie een nieuwe bron van sociale uitsluiting wordt, zeker wanneer de beschikking over deze technologie een voorwaarde tot participatie vormt.

Daarnaast blijft de elektronische communicatie een afstandelijk medium dat niet van aard is tot een reële gemeenschapsvorming te leiden. Deze gemeenschapsvorming is nu precies de lange-termijninvestering in publieke betrokkenheid.

Kortom, zoals alle technieken vormt ook de nieuwe communicatietechnologie vooral een middel tot communicatie en niet een alleszalmakend doel op zich.

(2) de rood-groene tegenstelling

De klassieke politieke scheidslijnen in België zijn de confessionele (tussen kerkelijkheid en vrijzinnigheid), de communautaire (tussen vlamingen en franstaligen) en de sociale (tussen arbeid en kapitaal)¹⁰. Van de nieuwe politieke issues heeft de milieuproblematiek zich het meest prominent doorgezet tot een ‘groen’ gedachtengoed met **duurzaamheid** als centrale waarde. Dit leidt tot nieuwe scheidslijnen in de samenleving die langzaam maar zeker de plaats innemen van sommige oude scheidslijnen (bvb. de confessionele). In de eerste plaats plaatst duurzaamheid zich tegenover het bedrijfsleven (het ‘kapitaal’, dus) met hun niets ontziende, vervuilende productieapparaat. Persiflerend gesteld: de groenen vormen een alliantie met de roden in hun strijd tegen de blauwen. Maar stilaan zien we dat ook een rood-groene tegenstelling de kop opsteekt. Op het gebied van mobiliteit zijn het immers vooral de werkende mensen en hun gezinsleden die de vervuilers zijn. Een participatief proces rond mobiliteitsplanning zal dan ook niet ‘vanzelf’ leiden tot een duurzaam scenario. Leefbaarheid, veiligheid, bereikbaarheid.. dat zijn de thema’s die een participerende gemeenschap tracht in

¹⁰ Huyse L., *De gewapende vrede*, Leuven, 1980.

balans te krijgen. Duurzaamheid als issue moet (door de overheid) apart in het proces worden binnengebracht.

Wat betekent dit nu voor de toekomst van participatieprocessen?

Om daarop antwoord te geven moet men zich de vraag stellen: wat is een goed resultaat van een inspraakproces, dat iedereen tevreden is of dat het (theoretisch) beste plan op tafel ligt?

Deze twee stellingnames houden het risico in om in de praktijk tot verschillende plannen te leiden. Inspraak door de bevolking en de traditionele belangengroepen leidt vaak tot een 'grijze' oplossing die het midden houdt tussen bereikbaarheidsvereisten enerzijds (wens van economische actoren) en leefbaarheidsvereisten anderzijds (wens van bewoners).

Daartegenover zouden de planners en de politieke gezagsdragers vanuit het 'algemeen belang' kunnen aansturen op een plan waarin duurzaamheid en equity als principes voorop komen.

Wanneer ze die thema's evenwel doordrukken, wordt inspraak echter herleid tot een sessie volksoopvoeding met een paternalistisch tintje, niet van aard om verantwoord burgerschap in de geesten te stimuleren.

Eco-cratie in de Westhoek?

Hoewel oorspronkelijk gepland in de jaren '70, besliste de Vlaamse regering in 1997 om de autosnelweg tussen Veurne en Ieper niet aan te leggen. Die snelweg zou een sterke ontsluitingsfunctie voor het gebied betekenen en directe toegang bieden tot de channel-tunnel. Landbouworganisaties en milieuactivisten hebben evenwel de zaak van 'de Moeren' opgenomen, een gebied met grote biotopische en landschappelijke waarde. De dorpsbewoners zien hun woonzones anderzijds voortdurend onderhevig aan het motorengeraas van zwaar verkeer dat bij ontbreken van een snelweg aangewezen is op het plaatselijke wegennet. Een participatieve aanpak zou bijna zeker in het voordeel van een snelwegaanleg uitdraaien. Nu echter hebben de duurzaamheidsoverwegingen (en besparingen in het overheidsbudget?) gezegevierd. De vraag is alleen: wiens duurzaamheid?¹¹

Een manier om deze tegenstelling te overstijgen ligt erin dat de overheid tijdens de inspraaksessies als participant mee debateert en met rationele argumenten haar zienswijzen probeert te 'verkopen' aan de andere deelnemers. Een tijdelijke overdracht van het gezag (voor de duur van de bijeenkomst) aan een neutrale moderator zal dit proces geloofwaardiger maken.

Net zoals de bevolking door een gemeente niet voor het blok mag worden gezet, mag de gemeente ook door de bevolking niet verplicht worden een bepaalde uitkomst te 'slikken'. Daartoe is een procespartnership aangewezen. Net zoals politici 'moreel verplicht' zullen zijn de uitkomst van een inspraakproces te honoreren, zullen de inspraakparticipanten door het inbouwen van een rationele cultuur 'moreel verplicht' zijn om overwegingen vanuit duurzaamheid en equity tot de hunne te maken. Dit zal leiden tot een kwalitatief hoogstaand resultaat waarover tevredenheid zal zijn bij de participanten. Een procespartnership en de installatie van een rationele cultuur realiseren zich evenwel maar wanneer participatief plannen min of meer een traditie wordt. Dit vormt met andere woorden een hele opgave.

¹¹ Dit voorbeeld wordt uitvoerig uitgewerkt in:

Baeten G., *The Tragedy of the Highway: Empowerment, Disempowerment and the Politics of Sustainability*, in: *European Plannings Studies*, Vol. 8, N°1, 2000.

(3) de geest uit de fles.

Het voorbeeld van Lille (cfr. kadertekst onder 3.2.3) toont aan dat een overheid enerzijds een participatieproces kan opzetten en tegelijk de technische planning kan later verder werken. Het participatieproces krijgt daardoor vooral een PR-karakter: burgers kunnen wel hun zeg doen maar het gaat niet om daadwerkelijke zeggenschap. Betekent dit dat in dit geval de PDU van Lille een gemiste kans is voor de participatieve democratie?

Een overheid moet haar burgers niet onderschatten. Met het dubbelzinnige optreden dat erin bestaat inspraak te beloven en intussen de technici hun gang te laten gaan, is de geest uit de fles. Verenigingen die nu aan het participatiegebeuren geroken hebben, willen **de volgende keer echt aan tafel zitten**. In een dialectische beweging kan men nooit meer terug komen tot het ancien regime van de bureaucraat-technocraat. Naarmate de burger voelt dat zijn stem een waarde heeft, zal hij deze ook willen verkopen. “Aan tafel willen we wel zitten, maar dan moeten we ook zeggenschap krijgen”. Nu reeds voelen participanten dat ze druk kunnen uitoefenen op een bestuur dat geargumenteerde adviezen botweg naast zich neer legt: men kan politici, die immers gevoelig zijn voor gezichtsverlies, hiermee in het openbaar confronteren. Een ander effect is dat het maatschappelijke middenveld, de verenigingen vaak in een positie staan dat zij op directe wijze campagne kunnen voeren voor een beleidsthema. Mogelijks kunnen de verenigingen reële inspraak als quid-pro-quo eisen in ruil voor campagne-activiteiten.

(4) meer zeggenschap, meer verantwoordelijkheid

Over verantwoordelijkheid en zeggenschap hebben we het reeds gehad onder 2.3.1. Het ging toen om de projectgroep die het project moest adopteren, er zich verantwoordelijk voor voelen en daarom ook voldoende controle of zeggenschap over het project moet krijgen; Deze gedachtengang vindt in feite haar oorsprong in de studie van arbeidsprocessen: zware taakvereisten (of verantwoordelijkheid) met weinig autonomie verhoogt de kans op stress; taken met weinig verantwoordelijkheden maar met veel autonomie daarentegen leiden tot gevoelens van zinloosheid en demotivatie. Zeggenschap en verantwoordelijkheid moeten met andere woorden in balans zijn en daarenboven voldoende hoog om zowel tot een optimale performantie als tot een gevoel van welbevinden te leiden.

Brengen we deze begrippen nu op een hoger niveau, met name het niveau van het burgerschap zelf, dan zien we dezelfde wetmatigheid. Zeggenschap bij burgers over het mobiliteitsgebeuren zonder dat daarbij ook verantwoordelijkheid komt kijken, is te vrijblijvend: het geeft de participanten het gevoel dat het allemaal maar een spel is. Als men anderzijds de burgers of de ‘mobiliteitsgeneratoren’ (zij die mobiliteit veroorzaken) meer verantwoordelijkheid toeschuift zonder dat daar zeggenschap tegenover staat, dan ontstaat een culpabiliseringsproces (een maatschappelijk equivalent van stress) en een algemeen gevoel van frustratie.

Ook hier dient er sprake te zijn van een juiste balans. **Het toestaan van meer zeggenschap stelt de overheid in de mogelijkheid om haar mondige burgers ook meer verantwoordelijkheid toe te schuiven**. Als zowel zeggenschap als verantwoordelijkheid dicht bij de burgers, de lokale gemeenschappen, de mobiliteitsgeneratoren staan, is de kans veel groter dat mobiliteitsproblemen hetzij worden voorkomen, hetzij snel worden opgelost op het niveau waarop ze ontstaan. In die zin vormen publieke betrokkenheid én mobiliteitsmanagement samen de hoeksteen van het mobiliteitsbeleid van morgen.

Achteraf

De geïnteresseerde lezer die dit document heeft doorgenomen in de verwachting hier de definitieve leidraad te vinden voor het opzetten van burgerparticipatie, blijft ongetwijfeld op zijn honger. Maar als die lezer even stilstaat bij deze wegwijs, beseft hij dat in materies als deze een 'stappenplan' uit den boze is. De denkkaders, condities en risico's die we hebben aangereikt vragen steeds om het nodige schaaf- en timmerwerk op maat van het concrete geval: de heraanleg van een kruispunt, de aanpassing van een stationsomgeving, een zone 30, een doortocht, een mobiliteitsplan, een regionaal wegennetwerk... De empowerment die we voor bepaalde doelgroepen hebben voorgeschreven, is ook van toepassing op degene die tot taak heeft de burger bij de overheid te brengen, en de overheid bij de burger. Creativiteit en aanpassingsvermogen zullen immer de sleutel tot succes blijken te zijn. Participatief plannen staat nog in de kinderschoenen. Het zal evenwel een must worden in een wereld waarin veranderingsprocessen steeds meer vaart nemen. Het veralgemeend ingang vinden van participatieve besluitvorming is een van de middelen om te voorkomen dat verandering in de ruimtelijke, de sociale en de communicatieve ordening van de samenleving de vorm zou aannemen van een afvallingskoers. Wanneer de trein vertrekt, moet iedereen erop zitten.