

Verbindend besturen

Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Geoffrey Vanderstraeten ¹ en Michiel Van Damme ²

Stellingen

Geïntegreerde projecten komen slechts tot stand bij de gratie van een geïntegreerd geformuleerd beleid.

Wanneer projecten zo open benaderd worden, gaat meer integraliteit ten koste van de oorspronkelijke opgave.

Het engagement van politici bij complexe omgevingsprojecten is een voorwaarde voor succes.

Het is schadelijk is voor een project wanneer deadlines regerend zijn en er geen pauzemomenten ingebouwd kunnen worden.

Volledige transparantie in een project is niet niet wenselijk. Te veel informatie kan leiden tot een 'information-overload' bij participanten.

1 Geoffrey Vanderstraeten
Beleidsmedewerker Departement Omgeving
geoffrey.vanderstraeten@vlaanderen.be

2 Michiel Van Damme
Student Universiteit Gent / Stagiair Departement Omgeving
Michiel.vandamme@ugent.be

Verbindend besturen

Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Geoffrey Vanderstraeten en Michiel Van Damme

Omgevingsbesluitvorming is complex en daardoor ook continu in ontwikkeling. Pakweg 30 jaar geleden werden omgevingsbeslissingen nog vaak top-down genomen en uitgerold, vanuit sectorale taken en bevoegdheden, zonder al te veel aandacht voor de onderlinge samenhang van projecten. Sindsdien is de aandacht steeds meer verschoven naar participatieve en geïntegreerd aanpakken. Wat het precies betekent om in de praktijk participatief of geïntegreerd te moeten werken, is evenwel niet altijd duidelijk. Overheden botsen op hun limieten in hun mogelijkheden om deze aanpak vorm te geven en te faciliteren. Zo ervaren gemeenten een gebrek aan kennis en capaciteit. Maar zeker ook bij de Vlaamse administraties is dergelijke manier van werken niet altijd evident en is het zoeken naar geschikte vormen om met diverse partijen samen te werken aan omgevingsprojecten.

In onze zoektocht naar meer houvast werd daarom vaak opnieuw beroep gedaan op nieuwe regels of procedures. Deze moesten zorgen voor meer zekerheid en snellere realisaties¹. Echter, de samenleving is onvoorspelbaar en is niet steeds te vatten in meer of nieuwe regels en procedures. Zo hoopte men met de nieuwe aanpak die in de procedure in het decreet 'complexe projecten'² uitgetekend is, een medicijn te vinden tegen overmatige juridisering. Maar in de praktijk blijkt dat ook na breed gewaardeerde participatieprocedure projecten juridisch worden aangevochten.

Het departement Omgeving ging met die probleemstelling aan de slag en verkent nieuwe oplossingsrichtingen. Niet voor een aanpassing van de bestaande procedures of om nieuwe procedures uit te werken. De vraag die centraal staat is hoe we vanuit de bestaande procedures tot een rijkere procesvoering in Vlaanderen kunnen komen? Een procesvoering die niet te rigide is, maar ook niet richtingloos. Die ervoor zorgt dat binnen omgevingsprojecten partijen met elkaar in verbinding blijven staan, in plaats van verder van elkaar verwijderd te raken. Zodat beleidsbesluiten ook niet eindeloos aangevochten worden. We hanteren hiervoor de term 'verbindend besturen', en willen met aanbevelingen voor een rijkere procesvoering een stap zetten naar meer zekerheid voor de realisatie van toekomstige omgevingsprojecten.

Aanleiding: van taken naar vraagstukken

Lange tijd werd de overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken: een overheidsorganisatie voert een aangewezen taak uit, met hun budget, instrumenten en regels en houdt daarbij rekening met de aangewezen taken en bevoegdheden van anderen. Simpel gezegd was het de bedoeling om de complexiteit te beperken en zo problemen en uitdagingen eenvoudiger te maken. Door ze op te splitsen in verschillende kleinere taken over verschillende organisaties en niveaus heen, dacht men ook vlotter tot een oplossing te kunnen komen.

1 Berx, C. et al (2014). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de commissie investeringsprojecten. Geraadpleegd van: <https://www.cathyberx.be/content/dam/cathy-berx/Commissie-investeringsprojecten/Naar%20een%20snellere%20en%20betere%20besluitvorming%20van%20complexe%20investeringsprojecten.pdf>

2 Noot: Hier hebben we het over de specifieke procedure 'complexe projecten' (<http://www.complexe-projecten.be/>). Wanneer we in de rest van de tekst over (complexe) omgevingsprojecten spreken hebben we het meer algemeen over meerdere soorten omgevingsprojecten, niet enkel die volgens deze procedure.

De realiteit is echter dat de maatschappelijke kwesties die er echt toe doen (klimaat, gezondheid, zorg, ...) zich niet laten vangen in één organisatie op één niveau. Geïntegreerde projecten komen slechts tot stand bij de gratie van een geïntegreerd geformuleerd beleid. Wanneer bijvoorbeeld een kanaal slechts wordt gezien als een vaarweg, zal er in de formulering van beleid weinig aandacht zijn voor manieren om ook haar recreatieve functie zo veel mogelijk te versterken.³ Indien we een gewenst effect willen bereiken, dan moet onze inzet ook voldoende op elkaar afgestemd zijn.

Sinds enkele jaren wordt een overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken daarom steeds meer vervangen door een oriëntatie op vraagstukken. Bij vraagstukken wordt meer integraliteit nagestreefd. Dit door het vraagstuk vanuit meerdere geografische schaalniveaus tegelijk te benaderen en door actoren van verschillende beleidsdomeinen, schaalniveaus en affiliaties (binnen en buiten de overheid) erbij te betrekken. Het is daarbij zaak dat verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen uit de comfortzone van de aan hen toegewezen bevoegdheden durven treden en aangeven onder welke randvoorwaarden ze zich voluit aan het vraagstuk kunnen verbinden. Ze moeten zich voluit de vraag kunnen stellen: “wat heeft deze plek nodig?” in plaats van “welke sectorale belangen moet ik verdedigen”. Zo kan een woningbouwproject niet enkel dienen om woningnood aan te pakken, maar past het in een breder vraagstuk waarbij ook de leefkwaliteit, mobiliteitsstromen en ecologische structuur van de omgeving worden bekeken. Door de scope van een project te verruimen, kan ook het draagvlak vanuit maatschappelijke spelers verruimd worden.⁴

Dit roept natuurlijk veel vragen op. Wat betekent dat concreet voor de procesvoering bij een omgevingsproject? Hoe matcht dit met de lineariteit van de te volgen procedures? Welke samenwerkingsvorm is nodig? Wat met de financiële verhoudingen tussen de verschillende spelers? En tot hoever kan ‘geïntegreerd werken’ gaan, zonder de essentie en hoofddoelstellingen van een project te verliezen? Het oorspronkelijke probleem, dat het startpunt vormde van het besluitvormingsproces, kan immers naar de achtergrond verdwijnen. En met te veel nevensgeschikte doelstellingen, en stakeholders die deze bevechten, ontbreekt het soms aan scherpe keuzes.

Inzet, focus en opzet: nieuwe inzichten voor complexe omgevingsprojecten

Het departement Omgeving maakt in aanvulling op de reguliere beleidstrajecten werk van beleidsverkenningen. Het wil grip krijgen op weinig gekende werkterreinen, nieuwe maatschappelijke vragen, trends en innovaties⁵.

De bovenstaande vragen komen aan bod in een beleidsverkenning die het departement Omgeving in de loop van 2020 uitvoert. De inzet is om vanuit nieuwe inzichten oplossingen te verkennen voor complexe omgevingsprojecten in Vlaanderen. We beogen hierbij een versnelling van realisaties, die bijdragen aan een hogere omgevingskwaliteit, die kunnen rekenen op een maximale maatschappelijke betrokkenheid vanaf het begin van het proces, en tegelijk voldoende robuust zijn (bestand tegen beroepen om procedurele redenen). Deze

3 Wolf, E., Zouridis, S. & Van Dooren W. (2020). Nieuwe inzichten voor de verrijking van de beleidsprocessen bij complexe Omgevingsvraagstukken. (*lopend onderzoek Departement Omgeving*).

4 Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018). Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten. *Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing*.

5 www.omgeving.vlaanderen.be/beleidsverkenningen

oplossingen zoeken we expliciet niet in een vervanging of aanpassing van de bestaande procedures en regels. De verkenning is dan ook geen evaluatie van bestaande decreten, procedures of projecten.

De focus ligt op oplossingen voor het verrijken van onderdelen van de procesvoering bij omgevingsprojecten, waarbij we maximaal de ruimte en mogelijkheden opzoeken binnen de huidige regels en procedures. Uit een aantal eerste gesprekken met praktijkactoren kwamen 3 onderdelen naar voren als meest zinvol om verder te verkennen:

- de rol van politici in complexe omgevingsprojecten
- de organisatie van geïntegreerde besluitvormingsprocessen in complexe omgevingsprojecten
- participatieprocessen tegenover juridische procedures in complexe omgevingsprojecten

De verkenning voeren we uit aan de hand van een literatuurstudie van recente bestuurskundige inzichten en de analyses van verschillende cases, zowel in Vlaanderen (o.a. Extra Contrainercapaciteit Antwerpen, verbreding kanaal Bossuit-Kortrijk, ...) als in het buitenland (bv. Spoorpark Tilburg, ...). Het doel bij deze casussen is niet om ze te evalueren, maar om ze te gebruiken als praktijkvoorbeelden die we leggen naast de meer academische inzichten uit de literatuur. Aanvullend gaan we zowel via individuele interviews als via een reeks van workshops in gesprek met academische experts en praktijkactoren (beleidsmakers op verschillende niveaus, projectontwikkelaars, burgergroeperingen) in omgevingsprojecten in Vlaanderen. Om vervolgens de beleidsmatige betekenis van de bevindingen in te schatten en te vertalen in concrete oplossingsrichtingen voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten. Dit is een iteratief proces, waarbij we voor mogelijke oplossingsrichtingen nadien bijkomende analyses uitvoeren en opnieuw in dialoog gaan met de experts en praktijkactoren.

Bevindingen: spanningen bij complexe omgevingsprojecten

We zijn met de genoemde vraagstukken en focus aan de slag gegaan in het literatuuronderzoek, de gesprekken en de workshops. Daaruit kwamen voor de 3 onderdelen van de focus een aantal 'spanningen' naar voren. Het zijn spanningen die praktijkactoren ervaren tussen enerzijds de theorieën rond procesvoering, tussen de te hanteren regels en procedures en anderzijds hun dagelijkse praktijk in complexe omgevingsprojecten. Zo schrijft de theorie bepaalde aanpakken voor, van een meer rationele aanpak, tot een meer organische, bevatten procedures een bepaalde lineariteit in fasering, maar is op het terrein dan weer enig pragmatisme en maatwerk nodig. We beschrijven deze spanningen eerst per onderdeel, om in het laatste onderdeel een aantal lessen te trekken voor het beleid om in de praktijk met die spanningen om te gaan.

Ervaren spanningen bij de rol van politici

Een eerste spanning bij de rol van politici gaat over hun inbreng in een project: willen we die beperken, of net verruimen? Praktijkactoren benadrukken dat de rol die politici spelen in omgevingsprojecten vaak afhangt van de fase waarin het proces zich bevindt. In sommige fasen is hun inbreng groter dan in andere.

Een voorbeeld is in de fasering van de procedure complexe projecten in Vlaanderen. In die procedure wordt de inbreng van politici duidelijk afgebakend. Zo hebben zowel Vlaamse als lokale politici een belangrijke rol in de informele verkenningsfase, waarin de wensen van

alle stakeholders rondom de gebiedsopgave in kaart wordt gebracht. Vervolgens valideren Vlaamse politici de startbeslissing om met de formele procedure complexe projecten te starten en kiezen zij, na de fase van alternatievenonderzoek, het voorkeursalternatief middels het formele voorkeursbesluit. In de fase van het alternatievenonderzoek spelen Vlaamse politici een passieve rol: zij worden wel op de hoogte gehouden van de voortgang, maar mengen zich niet in het proces. In de praktijk blijkt het in de fase van het alternatievenonderzoek, die jaren in beslag kan nemen, moeilijk om Vlaamse politici aangehaakt te houden. Dat brengt het risico met zich mee dat het voorkeursbesluit vooral gebaseerd wordt op een zeer gecondenseerde verslaglegging van het proces. Belangrijke inzichten uit de fase van het alternatievenonderzoek worden dan wellicht over het hoofd gezien. Vanuit het idee dat actoren eerder geneigd zullen zijn een actief engagement op te nemen wanneer er iets voor hen op het spel staat, kan het wenselijk zijn om in de fase van het alternatievenonderzoek Vlaamse politici een actievere rol toe te dichten dan enkel ontvanger van informatie. Het engagement van politici bij complexe projecten wordt door veel praktijkactoren namelijk gezien als een voorwaarde voor succes.

Dit roept de vraag op hoe die rol ingevuld kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de ruimte die stakeholders hebben in het alternatievenonderzoek om verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken. Ook moet de politieke robuustheid van complexe projecten bewaakt worden. Als een project bijvoorbeeld te veel wordt gekoppeld aan een specifieke politieke kleur, dan kan dat zo'n project kwetsbaar maken voor een wisseling van politiek wacht. Aangezien veel complexe projecten meerdere jaren van besluitvorming vergen, maken deze projecten regelmatig politieke machtswisselingen mee.

Een tweede spanning is de beslotenheid waarin politieke beslissingen vaak tot stand komen versus de wens om beslissingen maximaal transparant te laten zijn. Een voorbeeld vormt de fase van politieke besluitvorming in de procedure complexe projecten. Het is aan politici om, als democratisch gemandateerden, na de fase van alternatievenonderzoek een beslissing te maken voor een voorkeursalternatief. Die keuze maken zij in beslotenheid. Na de trechteringsfase van het alternatievenonderzoek, waarin de informatie uit de onderzoeken en de manier waarop die informatie gewogen wordt, open en transparant is besproken, volgt dus een meer besloten fase. Daarin wordt politiek bedreven die niet zichtbaar is voor de stakeholders die betrokken zijn geweest bij de voorgaande fasen. In die beslotenheid kunnen politieke keuzes tot stand komen, die niet goed te volgen zijn voor de stakeholders.

De beslotenheid in de fase van het voorkeursbesluit in sommige complexe projecten, verhoudt zich slecht tot de eis van maximale transparantie die voor de daarop voorafgaande fasen geldt. Stakeholders begrijpen niet altijd waarom politici aan een specifiek traject de voorkeur geven boven andere trajecten die in het alternatievenonderzoek zijn onderzocht. Zij spreken de wens uit meer inzicht te verkrijgen in de motivatie van politici achter een voorkeursbesluit.

Ervaren spanningen ten aanzien van geïntegreerde besluitvorming

Ten aanzien van het streven naar meer integrale projecten en geïntegreerde besluiten beschrijven praktijkactoren drie spanningen. Een eerste spanning zit in de mate waarin de gezamenlijke gebiedsopgave aan het begin van het besluitvormingsproces moeten worden gedefinieerd. Praktijkactoren benadrukken dat complexe omgevingsprojecten pas geïntegreerde resultaten kunnen boeken wanneer stakeholders zich herkennen in

de projectdoelstellingen zoals die vooraf geformuleerd worden. Als de doelstellingen te smal worden geformuleerd, wringt dit bij stakeholders die vanuit een andere bril kijken naar de problematiek. De kans is groot dat laatstgenoemden gaan trekken en duwen aan het proces in een poging toch eigen accenten toe te voegen. Pas als alle stakeholders zich herkennen in de projectdoelstellingen, aldus praktijkactoren, voelen ze zich mede-eigenaar van het project. Door vooraf geïntegreerd de opgave vast te leggen, kunnen actoren daar bovendien doorheen het proces op terugvallen en elkaar erop aanspreken. Zo voorkom je dat integraliteit een dode letter wordt.

Echter bestaat het risico dat onder het motto 'geïntegreerde besluitvorming' projecten aan het begin van een proces overladen worden. Een synoptische ambitie (er wordt vanuit overzicht gewerkt naar de details) om integraliteit als vertrekpunt te nemen moet vooral dienen om rijkere oplossingen te genereren, maar integraliteit is niet een op zichzelf staand doel. Meer belangen, meer domeinen, meer stakeholders en meer probleemformuleringen: het toevoegen van steeds nieuwe perspectieven staat niet gelijk aan het genereren van betere oplossingen en kan zelfs verlamdend werken. Om te voorkomen dat een project aan de start overladen wordt, is het daarom beter niet meteen de gebiedsopgave te formuleren, maar deze gaandeweg in overleg met de belangrijkste stakeholders te laten groeien.

Los van de keuze om ofwel doelstellingen in het begin uitvoerig vast te leggen, dan wel te laten groeien, bestaat ook een tweede spanning: tussen een rijkheid aan doelen en de doelgerichtheid van een project. Aan de ene kant kan een geïntegreerde blik op gebiedsopgaven, waarin meerdere doelen naast elkaar worden gediend, een medicijn zijn tegen dossiers die vanwege een te smalle sectorale benadering vastlopen. Juist de verbinding van belangen en perspectieven biedt soms kansen: vanuit het perspectief van landbouw loopt gebiedsontwikkeling in een gebied met intensieve veehouderij al snel vast, maar het perspectief van recreatie of natuurontwikkeling levert juist nieuwe kansen op. Door het probleem te verbreden wordt de nood aan nieuwe projecten voorkomen die de onverwachtse schade van een te smalle benadering moeten compenseren. Door met een open vizier naar de gebiedsopgave te kijken, kan bovendien de taart vergroot worden voor stakeholders die menen schade te ondervinden van geplande projecten. De aanleg van nieuwe infrastructuur is mogelijk een stuk beter te accepteren voor omwonenden, wanneer die gekoppeld wordt aan leefbaarheidsprojecten om hun directe omgeving mee te vergroenen.

Maar die open blik kan zich ook spanningsvol verhouden tot doelgerichtheid van een project. Praktijkactoren benadrukken dat wanneer projecten zo open benaderd worden dat de oorspronkelijke opgave, die de motivatie vormde om het project op te starten, steeds meer naar de achtergrond verdwijnt, meer integraliteit zelfs ten koste kan gaan van de oorspronkelijke opgave. Een project dat bijvoorbeeld dient om overstromingen aan te pakken is er niet bij gebaat wanneer het uiteindelijke project weliswaar veel moois voor de omgeving oplevert, maar het oplossend vermogen ten aanzien van overstromingen minimaal blijkt. Het project wordt in dit geval misschien meer geaccepteerd omdat het dienend is aan een groter scala van belangen, maar het is niet meer dienend aan het oorspronkelijke probleem.

Een derde spanning wordt aangevoeld tussen een open planning versus de vooruitgang van een project. Het forceren van snelle formele beslissingen laat zich niet goed rijmen met geïntegreerde omgevingsbesluitvorming. Praktijkactoren benadrukken dat het

schadelijk is voor een project wanneer deadlines regerend zijn en er geen pauzemomenten ingebouwd kunnen worden omdat procedures dat niet toelaten. Juist die pauzemomenten zijn belangrijk en nodig wanneer actoren vragen stellen bij de richting die het project opgaat. Door ten tijde van zulke twijfel de spreekwoordelijke pauzeknop in te duwen, door, met andere woorden, even te vertragen om het project samen onder de loep te nemen, kunnen actoren elkaar weer vinden zonder de druk van deadlines die in hun nek hijgen. De mogelijkheid om bij ernstige twijfel van stakeholders het proces tijdelijk te vertragen bevordert het onderlinge vertrouwen, wat op zijn beurt weer een voorwaarde vormt voor een succesvolle samenwerking.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat stakeholders vertrouwen hebben in de voortgang van het project. Zij investeren immers tijd en moeite in het proces en moeten het gevoel hebben dat die investeringen leiden tot resultaten. Er zijn, met andere woorden, limieten aan de openheid van planning die een project kan verdragen.

Ervaren spanningen in het participatieproces

Een eerste spanning in het participatieproces zit in het nastreven dan wel overstijgen van het eigenbelang in een project. Projecten kunnen pas slagen als participanten bereid en in staat zijn om over hun eigenbelang heen te stappen. Pas als ze de opgave ruimer zien dan vanuit het eigen perspectief, kunnen er vruchtbare verbindingen tussen de verschillende stakeholders worden gelegd. Tegelijkertijd staan praktijkactoren kritisch ten aanzien van participanten die geen duidelijk belang maar wel deelnemen aan participatieve processen. Moet de stem van omwonenden die direct geraakt worden door een infrastructuurproject niet zwaarder wegen dan die van burgers die honderden kilometers verderop wonen? Er bestaat dus een ervaren spanning in de praktijk rondom het begrip eigenbelang: aan de ene kant moet men het eigenbelang kunnen overstijgen, maar aan de andere kant wordt het hebben van een direct belang gezien als reden om zwaarder te participeren dan zij die dat belang niet hebben. Bovendien hebben niet alleen burgers een eigenbelang, maar kunnen ook administraties een eigen (sectoraal) belang hebben, en heeft bijvoorbeeld een projectmanager eerder belang bij een snelle dan bij een vertraagde projectuitvoering.

Een tweede spanning ten slotte, is de nood aan maximale transparantie versus strategische transparantie. Volledige transparantie in een project is volgens praktijkactoren niet altijd mogelijk en ook niet wenselijk. Te veel informatie kan leiden tot een 'information-overload' bij participanten. Welke informatie, op welk moment, met wie, gedeeld zou moeten worden, moet daarom volgen uit strategische afwegingen. Zulke strategische afwegingen kunnen echter botsen met het verlangen naar maximale transparantie. Als participanten er bijvoorbeeld achter komen dat de projectbegeleiding informatie heeft gedeeld met slechts een deel van de participanten (bijvoorbeeld vanuit het inzicht dat de kwestie bij deze specifieke participanten gevoelig ligt), kan het vertrouwen in de projectbegeleiding grote schade oplopen.

Lessen voor het beleid: verbindend besturen met een rijkere procesvoering

Op basis van de voorgaande bevindingen trekken we een aantal lessen voor het beleid om met die spanningen om te gaan. Het zijn geen 'best practices', aangezien we ook niet geloven in dergelijke 'one size fits all'-oplossingen voor complexe omgevingsprojecten. Dat blijkt ook uit de meervoudigheid die in veel van de lessen verankerd zit.

Ons centrale uitgangspunt is dat de kracht van een goede procesvoering zit in het afstemmen op de context waarin het project zich bevindt en op basis daarvan partijen te verbinden. De lessen bieden handvatten om contextafhankelijke keuzes bewuster te maken, met meer zicht op de voor- en nadelen van elke keuze. Soms vraagt die context om een vrij lineaire aanpak die rechtlijnigheid bevordert, terwijl op andere momenten maatwerk belangrijker is dan rechtlijnigheid.

Benut de bestuurlijke competenties van politici in alle fasen van het proces

Het maken van een probleemanalyse voor een gebied, het verzamelen van feiten en het bewaken van de processtappen is bij uitstek een zaak van experts. De kracht van politici zit dan weer in het doorzien van belangen en het is hun vak daarin te manoeuvreren om resultaat te bereiken. Deze kracht moet benut worden om het veld waarbinnen projecten zich afspelen goed in beeld te krijgen en te houden.

Deze politieke inbreng is belangrijk aan het begin Maar ook in het midden van een project, de fase waarin het het moeilijkste lijkt om met name Vlaamse politici aangehaakt te houden, kan de kennis van politici gebruikt worden als klankbord voor de haalbaarheid van verschillende alternatieven. De klankbordfunctie werkt ook de andere kant op: het kan ervoor zorgen dat Vlaamse politici doordrongen raken van de subtiliteiten van een beleidsdossier alvorens het aan het einde van de rit in de vorm van een samenvatting op hun bureau beland. Ook al kan de inbreng van politici gepercipieerd worden als verstorend, de winst wordt later in het proces geboekt omdat de stakeholders en politici beter van elkaars overwegingen op de hoogte zijn, en de finale besluitvorming daardoor minder tot 'black box' verwordt.

Politiek bedrijven en transparantie hoeven niet elkaars tegenovergestelden te zijn

Het bedrijven van politiek en het bevorderen van transparantie worden soms als tegenovergestelden gepresenteerd: politieke deals kunnen alleen gemaakt worden in beslotenheid. In België heeft deze gesloten besluitvormingscultuur haar wortels in de verzuiling. De top van de zuil maakte in alle beslotenheid akkoorden. Die akkoorden werden dan naar de achterban vertaald. Ook vandaag leeft vaak nog de overtuiging dat beslissingen tussen conflicterende belangen alleen op deze besloten manier genomen kunnen worden en dat transparantie de bewegingsruimte van de onderhandelaars beperkt. Echter, in een goed werkend proces moeten en kunnen politieke beslissingen transparant genomen en gemotiveerd worden. Elke vraag naar beslotenheid moet kritisch geëvalueerd worden. Actoren in een proces vragen vaak naar een 'veilige ruimte', waar ze posities kunnen aftoetsen en kunnen onderhandelen zonder gezichtsverlies te leiden. Dit is begrijpelijk en allicht soms ook nodig. Tegelijk moeten we beseffen dat een veilige ruimte voor aanwezigen en de aanwezige belangen een onveilige ruimte kan zijn voor de afwezigen en hun belangen. Door buitenstaanders kan een veilige ruimte als een achterkamer worden gezien. Goede procesafspraken over onder welke voorwaarden welk type beslotenheid wanneer geëigend is, zijn belangrijk. Ook verslaglegging van wat in de 'veilige ruimte' plaatsvindt is van belang, zodat er geen 'black box' ontstaat.

Vertrek bij een omstreden en complex project vanuit probleemdefinitie en doelstellingen

Vaak werpt een gepland project haar schaduw vooruit op de doelstellingen, waardoor bijvoorbeeld het nul-alternatief minder kans heeft in de beoordeling. Wanneer een proces start met als doel om een bepaald project te realiseren, dan kan dat de ruimte om geïntegreerd te werken inperken. Het besef dat een project steeds een middel tot een doel

is, en nooit een doel op zich, moet voorop staan. Dat betekent niet dat alle omgevingsproblemen bij de start van een omgevingsproject zo breed mogelijk benaderd dienen te worden. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn om een probleem wel degelijk smal te benaderen, en snel over te gaan tot de keuze voor een specifiek type project. Bijvoorbeeld als de complexiteit van het omgevingsprobleem in kwestie laag is en er weinig tegengestelde visies zijn rondom wat het probleem behelst en hoe dat probleem opgelost kan worden. In die gevallen heeft het breed benaderen van het vraagstuk weinig meerwaarde en kan het forceren ervan juist verlamdend werken. De keuze om al vroeg in het besluitvormingsproces te kiezen voor specifieke typen projecten dient in zo'n geval bewust gemaakt te worden, gebaseerd op de context in kwestie.

Creëer feedbackloops ten aanzien van wat de gebiedsopgave precies behelst

Ook al wordt de besluitvorming gestart vanuit een probleemdefinitie en beleidsdoelen, in plaats van vanuit een project, de praktijk leert dat die probleemdefinitie aanvankelijk vaak sectoraal is. Doorgaans vormt nu eenmaal een sectoraal probleem de start van een proces (filevorming, vervuiling van een gebied, behoefte aan woningbouw, ...). Om te bewaken dat er in die eerste fase van probleemdefiniëring geen tunnelvisie ontstaat, moeten er feedbackloops gecreëerd worden. Die maken het mogelijk om de initiële probleemdefinitie bij te schaven op basis van voortschrijdend inzicht. Zo voorkom je ook dat een project aan het begin overladen wordt met doelstellingen, waarvan het de vraag is of ze allen wenselijk zijn, maar stakeholders ze er onder het mom van 'nu of nooit' in willen. Zo kan een balans gevonden worden tussen rijkheid en doelgerichtheid. Over de feedbackmomenten moeten vooraf wel goede afspraken worden gemaakt (wanneer, wat kan wel en niet veranderd worden aan de initiële probleemstelling, onder welke voorwaarden), om het vertrouwen van stakeholders in het proces te beschermen.

Maak procesafspraken over gebruik van de 'pauzeknop'

In de gesprekken met de praktijkactoren benadrukten zij telkens weer het belang van een pauzeknop. Om het vertrouwen van stakeholders te kunnen behouden is het nodig om het besluitvormingsproces te kunnen pauzeren wanneer stakeholders daarop aandringen vanwege groeiende twijfel.

Wanneer het precies nodig is om die 'pauzeknop' in te drukken, is moeilijk te vatten in richtlijnen. Het is een kwestie van het goed kunnen aanvoelen door ervaren procesbegeleiders. Daar voegen wij graag aan toe dat die ambachtelijkheid, het aanvoelen op basis van ervaringskennis, moet worden aangevuld met procesafspraken. Het gaat daarbij vooral om het vooraf benoemen van de pauze-mogelijkheid om, zodat stakeholders weten waar ze aan toe zijn en niet door de mogelijkheid overvallen worden. Die afspraken moeten geen nieuwe laag van bureaucratie opleveren, met lange voorwaarden, scenario's, en uitzonderingsclausules, maar moeten lichte afspraken zijn die kort en bondig samenvatten onder welke omstandigheden (wanneer, hoe en door wie) het besluitvormingsproces op pauze kan worden gezet. Het doel is om helder te maken dat er een mogelijkheid is om in uitzonderlijke gevallen het proces te pauzeren, zodat aan het onderling vertrouwen kan worden gewerkt. Met zulke momenten moet tegelijkertijd bedachtzaam worden omgegaan zodat ze de uitzondering blijven op de regel.

Beleg projectbegeleiding in teamverband

Het realiseren van deze lessen in de praktijk vergt veel professionaliteit, zowel wat betreft inhoudelijke kennis van het omgevingsproject in kwestie, als wat betreft project- en

procesbegeleiding. Een goede praktijk om die professionaliteit te organiseren is om de begeleiding van omgevingsprojecten niet bij een of twee personen neer te leggen, maar toe te wijzen aan interdisciplinaire projectteams. Op die manier kunnen inhoudelijke expertise, en expertise van proces- en projectbegeleiding, elkaar versterken. Bovendien wordt de rijkheid aan perspectieven waarmee naar een gebiedsopgave gekeken kan worden al georganiseerd door die multidisciplinair in de begeleiding te verankeren. Daarbij is het bevorderen van 'teaming' belangrijk, waarbij de leden, die vaak verschillende achtergronden en werkwijzen kennen, leren als team te functioneren.

Belangen signaleren betrokkenheid: maak ze daarom niet verdacht

Binnen participatieprocessen worden belanghebbenden nogal eens in een hokje geplaatst (bv. 'NIMBY's'). Het verdacht maken van belangen moet vermeden worden. Achter belangen gaat namelijk niet zelden ook waardevolle betrokkenheid schuil. Een bedrijf waarvoor de locatie toevallig is en dat geen binding heeft met een gebied, kan misschien nog zakelijk en zuiver vanuit een financieel belang worden benaderd. Maar dat geldt niet voor burgers die nog jaren in het gebied moeten leven, voor een belangengroep die opkomt voor d natuur, of voor overheidsactoren die vanuit hun sectorale betrokkenheid nu eenmaal met een specifieke bril naar gebiedsopgaven kijken. Om juist de betrokkenheid en de bereidheid van actoren te benutten, is het van belang ze niet zuiver als 'belang' te benaderen. De vraag zou minder moeten zijn *waarom* participanten iets inbrengen, zodat de aandacht meer uit kan gaan naar *wat* ze inbrengen. Het spreekt voor zich dat het makkelijker is om verbindende omgevingsbesluitvorming te realiseren wanneer participanten ook rekening houden met de belangen van andere stakeholders. Dat is bovendien ook in hun eigenbelang, want ze zijn immers ook van de andere partijen afhankelijk.

Differentieer in de informatievoorziening, maar maak meer informatie mogelijk

Gericht informeren kan participatie stimuleren en een overdaad aan informatie kan, omgekeerd, mensen ontmoedigen om zich met complexe omgevingsprojecten te bemoeien. Daarom is het belangrijk om strategisch te kiezen welke participanten van welke informatie rechtstreeks op de hoogte worden gebracht. Om te voorkomen dat strategische informatievoorziening wordt gepercipieerd als oneerlijke informatievoorziening moet de informatie waarvan participanten niet rechtstreeks worden voorzien wel voor alle participanten, raadpleegbaar zijn. Concreet: maak alle informatie vrij toegankelijk 'by default.' Informatie moet beschikbaar zijn, tenzij er redenen zijn om het niet vrij te geven en niet omgekeerd.

Referenties

- Berx, C. et al (2014).** Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de commissie investeringsprojecten. Geraadpleegd van: <https://www.cathyberx.be/content/dam/cathy-berx/Commissie-investeringsprojecten/Naar%20een%20snellere%20en%20betere%20besluitvorming%20van%20complexe%20investeringsprojecten.pdf>
- Wolf, E., Zouridis, S. & Van Dooren W. (2020).** Nieuwe inzichten voor de verrijking van de beleidsprocessen bij complexe Omgevingsvraagstukken. (*lopend onderzoek Departement Omgeving*).
- Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018).** Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten. *Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing*.