

Inspraak, samenspraak ... tegenspraak?

— Michiel R. Houtzagers

Steeds meer mensen maken gebruik van bos- en natuurterreinen. Het gevolg is meer bemoeienis waardoor beheerders niet meer autonoom beslissingen kunnen nemen. De meningen zijn daarvoor te divers en de tegenstellingen te groot. Samenspraak wordt nog al eens gepresenteerd als de oplossing voor dergelijke conflicten. De dialoog met het publiek werpt zeker positieve vruchten af: er ontstaat begrip en wederzijds vertrouwen. Maar samenspraak leidt ook tot Babylonische spraakverwarringen en halfslachtige keuzes. Het middel wordt dan ter discussie gesteld. Is het einde van het poldermodel tevens het einde van samenspraakprocessen?

Het bezoek aan bos en natuur stijgt en zal de komende jaren verder toenemen. Er komen steeds meer Nederlanders die aan de steeds drukkere maatschappij proberen te ontsnappen. En meer mensen in bos en natuur betekent ook meer irritaties. Bezoekers storen zich vooral aan vernielde voorzieningen (zoals kapotte banken), rondslingerend afval en achterstallig onderhoud. De geringe oppervlakte aan bos- en natuurterreinen zorgt ervoor dat verschillende groepen zich steeds meer aan elkaar gaan ergeren. Als beheerders weten we niet goed raad met al die hondenbezitters, wagenmenners, mountainbikers, ruiters, hangjongeren en drugsdealers.

Mensen geven beherende instanties publiekelijk de schuld voor de verstoorde idylle. Er ontstaan confrontaties als gevolg van misverstanden en wantrouwen. Er wordt wel geageerd tegen beheersingrepen, maar vaak ligt daar ander en ouder zeer aan ten grondslag. De beheerder wordt aangesproken en zijn deskundigheid ter discussie gesteld. Bekende dwars-

liggers zien hun gelijk bevestigd. Samenspraak is een communicatiemiddel dat de kloof tussen beheerders en recreanten kan overbruggen. Er zijn door het hele land wisselende ervaringen met samenspraak opgedaan. Dit artikel beschrijft mijn samenspraakervaringen uit voornamelijk Den Haag, waarmee eenieder zijn of haar voordeel kan doen. Ik zie vele voordelen in samenspraak vanwege de positieve resultaten die ermee bereikt kunnen worden. Discussie over deze methode is nuttig om samenspraak effectief te kunnen inzetten en het proces zelf te optimaliseren.

Er zijn diverse theorieën en cursussen over samenspraakprocessen ontwikkeld (zie kader). Dergelijke beschouwingen zijn nuttig als reflectie maar bieden geen praktische handleiding hoe je samenspraakprocessen kunt organiseren. Er is wel een aantal aandachtspunten waardoor de kans op succes toeneemt. De organisator van een samenspraakproces heeft idealiter een goed beeld van:

1. de motivatie om dergelijke processen te willen toepassen;
2. de vorm van participatie die daar bij past;
3. de spelregels;
4. de rolverdeling tussen deelnemers, discussieleider en beheerder;
5. de wijze van implementatie.

Waarom?

Inspraakprocedures zijn overal stevig ingeburgerd. Samenspraak is echter wezenlijk wat anders dan inspraak. Inspraak is eenzijdig en wordt vaak gebruikt als reactie op beleidsvoornemens. Bij samenspraak probeert men gewenste ontwikkelingen juist van tevoren te



bediscussiëren in een tweerichtingsverkeer, dus met alle betrokkenen bij elkaar. Samenspraak vergt een hele omschakeling voor zowel beheerders als bestuurders, en daar hebben sommigen het knap lastig mee. Het beheer staat publiekelijk ter discussie en de besluitvorming wordt deels uit handen gegeven. Als er binnen de beheersorganisatie (overheid of particulier) geen draagvlak voor samenspraak is, is mijn advies om het vooral niet toe te passen. Het middel kan immers erger zijn dan de kwaal zoals het onderstaande voorbeeld laat zien. De gemeente Den Haag heeft in samenspraak met verschillende belanghebbenden een ontwikkelingsvisie voor het landgoed Reigersbergen opgesteld. Toen het samenspraakproces bijna afgerond was, omarmde het college van B&W een nieuw plan om een automobielmuseum te ontwikkelen op de kwekerijlocatie van het landgoed. Twee jaar lang werden de deelnemers aan het samenspraakproces niet geïnformeerd over de eventuele vaststelling van de ontwikkelingsvisie of over het geplande automobielmuseum. Inmiddels is de ontwikkelingsvisie door het bestuur vastgesteld maar de deelnemers voelen zich bedrogen





Illustratie: Aukje Gorter (a.j.g. voor 's Michiel Houzagers)

Definitie en theorie

Bij samenspraak stellen verschillende partijen vanaf het begin, in nauw overleg met elkaar plannen op die moeten bogen op een breed draagvlak. Samenspraak is in die zin dus niets anders dan georganiseerde betrokkenheid. Het proces bestaat globaal uit de volgende stappen: het werven van deelnemers, het creëren van eenzelfde kennisniveau, inventariseren van verschillende meningen en wensen, het afwegen van mogelijkheden en hun consequenties en tot slot op basis van consensus komen tot keuzes. Er bestaat geen eenduidige blauwdruk omdat iedere situatie anders is.

Beleid wordt gemaakt om uitgevoerd te worden. In de organisatiekunde wordt de doelmatigheid van beleid als volgt gedefinieerd: $\text{Beleids\textit{effectiviteit}} = \text{Kwaliteit} \times \text{Draagvlak}$. Kwaliteit heeft betrekking op inhoudelijke vakkennis; draagvlak betreft de mate van wederzijds vertrouwen. Dat draagvlak is het gevolg van een sociaal interactieproces dat formeel of informeel verloopt. Bij plannen voor de groene ruimte ontbreekt het nogal eens aan draagvlak met alle gevolgen van dien. Dit draagvlak is door middel van samenspraakprocessen te creëren en te behouden.

omdat zij na twee jaar radiostilte met het automobielmuseum-initiatief worden geconfronteerd. Het opgebouwde vertrouwen is verdampt ondanks diverse herstpogingen. Ook zonder samenspraak had het automobielmuseum protest opgeleverd, echter minder massaal, intens en collectief.

Heeft samenspraak dan wel meerwaarde? Ik heb in verschillende situaties ervaren dat samenspraak tot vertrouwen en wederzijds begrip leidt. Bij bijna ieder beheerobject bestaan immers misverstanden en onbegrip (onbekend maakt onbemind) die door overleg weggewerkt kunnen worden. Samenspraak zorgt voor een dialoog waar niet alleen de recreant maar ook zeker de beheerder voordeel aan heeft. De recreant krijgt inhoudelijk inzicht en kan zijn ergernissen presenteren. De beheerder kan zijn beheermotieven toelichten, inclusief beperkingen. Het sociale proces is vaak belangrijker dan de vakinhoudelijke discussie.

Samenspraakprocessen zijn vooral nuttig om:

- Verschil in inzicht te beslechten,
- Steun te krijgen voor het eigen beheer,
- Betrokkenheid en verbondenheid te vergroten,
- Lokale kennis en ervaring te benutten.

Samenspraak is overigens niet eenvoudig of vrijblijvend. Als het algemene belang prevaleert of als er weinig te kiezen valt, heeft sa-

menspraak geen zin. Samenspraak vraagt een behoorlijke inzet van capaciteit en financiële middelen. Je kunt met een krakkemikkig samenspraakproces veel goodwill verspelen, dus bezint eer gij begint. Vooraf moet duidelijk zijn wat het doel is om achteraf teleurstellingen te voorkomen.

Participatievorm

Als de organisatie, dat kan dus een overheid zijn maar ook een particuliere natuurbeschermingsorganisatie, weloverwogen heeft gekozen om een samenspraakproces op te starten, moet die organisatie de participatiegraad bepalen. Met andere woorden hoe ver wil je of moet je gaan? De participatieladder is daarbij een handig hulpmiddel. Deze ladder loopt op van informeren, via consulteren en coproduceren naar zelfbestuur. De mate van interactie loopt daarbij geleidelijk op van beantwoorden van vragen, via actief meedenken naar zelf keuzes maken. Afhankelijk van het doel wordt de gewenste participatiegraad bepaald.

Ter illustratie: het Utrechts Landschap heeft het Zeisterbosch overgenomen van de gemeente. De bevolking zag in de overname enerzijds een garantie dat het bos behouden blijft, anderzijds vreesde men exotenhaat door een exclusieve

natuurclub. Het Utrechts Landschap heeft tijdens plenaire bijeenkomsten de beheerplannen uitgelegd en vragen beantwoord. De participatie bleef grotendeels beperkt tot informatieverstrekking en dat bleek in dit geval voldoende. Er wordt nu steviger in het bos gedund dan voorheen, echter zonder noemenswaardige tegenstand. Je kunt ook aan de andere kant van de schaal gaan zitten. De deelnemers aan de ontwikkelingsvisie voor het Haagse Bos hebben het plan geheel zelfstandig opgesteld. Staatsbosbeheer en de gemeente Den Haag hebben het proces alleen gefaciliteerd zonder er zelf aan deel te nemen. Zo'n proces is bijna een voorbeeld van zelfbestuur. Er is zowel bij Staatsbosbeheer als het gemeentebestuur veel waardering voor het bereikte resultaat.

Randvoorwaarden

Een gedegen voorbereiding is absoluut noodzakelijk voor een goed samenspraakproces. Je moet weten waarom je samenspraak wilt toevoegen en hoever je daarin wilt gaan. Een belangrijke stap is het opstellen van de spelregels,

of in termen van samenspraak, het opstellen van de randvoorwaarden. Deze geven de ruimte aan waarbinnen keuzes gemaakt kunnen worden, eventueel aangevuld met de gewenste ontwikkelingsrichting.

Een voorbeeld. De randvoorwaarden voor de beheervisie van het Sint Hubertuspark bepalen dat het natuuraspect versterkt moet worden maar dat de beheerkosten niet mogen stijgen. Gezamenlijk is besloten de open zandvlakten uit te breiden, maar gezien de bijbehorende kosten dit geleidelijk en gefaseerd uit te voeren. Zowel de omwonenden als de beheerders kunnen zich in deze aanpak vinden.

De randvoorwaarden en met name de manier waarop ze tot stand komen, verdienen bijzondere aandacht. Beheerders hebben immers nogal eens de neiging om persoonlijke opvattingen tot randvoorwaarden te verheffen. Een persoon die graag een nieuw landhuis wil hebben, zal die wens graag tot 'spelregel' verheffen. Of een beheerder die, wat de uitkomsten van het samenspraakproces ook moge zijn, graag nu eindelijk eens die paden wil afsluiten in een intensief gebruikt duingebied. Als het bestuur, die is immers verantwoordelijk, hier vooraf voor kiest zijn dit uiteraard legitieme randvoorwaarden. Maar meestal worden bestuurders echter niet of (te) laat geïnformeerd over deze voorstellen. Kortom, de beheerder moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.

Bestuurders hebben er nog wel eens moeite mee dat zij via de randvoorwaarden de beslissingsbevoegdheid automatisch uit handen lijken te geven. Dit is op te lossen door de uitkomst 'slechts' als advies aan het bestuur aan te bieden, die de uiteindelijke beslissing neemt. Het primaat van de raad blijft daardoor overeind.

De randvoorwaarden zijn tijdens het proces het toetsingskader voor eventuele planvoorstellen. Een begeleidingsgroep van vakdeskundigen kan ervoor waken dat de randvoorwaarden tijdens het planproces worden geëerbiedigd. Mijn ervaring is overigens dat zelden voorstellen worden gedaan die conflicteren met de randvoorwaarden. Randvoorwaarden geven wel het gevoel dat het proces niet uit de hand zal lopen, en dat is gezien de vele onzekerheden een hele geruststelling.

Rolverdeling

Samenspraak heeft ingrijpende gevolgen voor de rolverdeling tussen recreanten, bestuurders en beheerders. Ze gaan immers samen het proces in en staan niet meer tegenover elkaar.



Deze nieuwe rolverdeling is mijns inziens het lastigste onderdeel van samenspraakprocessen. Cruciaal bij samenspraakprocessen is de rol van de discussieleider. De discussieleider bewaakt tijdens het overleg de spelregels en de voortgang. Deze persoon begeleidt het onderhandelingsproces zonder zelf inhoudelijk aan de discussie deel te nemen. De discussieleider is een mediator, liefst met vakinhoudelijke kennis. Die kennis is tevens een valkuil; het gaat immers niet om zijn professionele mening maar om gemeenschappelijke besluitvorming. De keuze voor een externe of interne discussieleider is afhankelijk van de mate waarin tegenstellingen zijn gepolariseerd. Een interne discussieleider is bij de omgeving bekend en zorgt voor continuïteit. Een externe discussieleider is daarentegen onafhankelijk en komt bij grote mengingsverschillen eerder tot bruikbare compromissen.

Recreanten willen aandacht voor hun specifieke vragen en problemen. Besteed aandacht aan ergernissen en 'oud zeer' om wederzijds begrip te creëren. Mensen willen vaak de bestaande situatie handhaven. Dit conservatisme is een bedreiging voor een goede visie voor de toekomst. Kleurloze compromissen en halfslachtige keuzes zijn helaas vaak het gevolg. Voorbeelden zijn te zien bij de verjonging van laanstructuren en landschappelijke elementen op oude landgoederen. Er wordt dan op gevoel gekozen om alle nog levende bomen te behouden en daartussen boompjes te planten. Geleidelijk aan takelen de resterende bomen af, terwijl de jonge boompjes staan te kwarren. Een verformfaaide structuur is het gevolg waar niemand echt vrolijk van wordt.

Recreanten kunnen wel goed aangeven wat prioriteit moet hebben. In de praktijk blijken milieuaspecten (zoals zwerfvuil) en sociale veiligheid (toezicht en handhaving) veel belangrijker dan verheven natuur- of landschapsidealen.

Tijdens het opstellen van de beheervisie voor het Sint Hubertuspark werd bijvoorbeeld duidelijk dat niet zozeer het groenbeheer als wel het tegengaan van vandalisme de komende jaren aandacht behoeft.

Recreanten zijn niet deskundig op het gebied van bos- en natuurbeheer. Dat is ook niet met een paar excursies bij te brengen. Geïnteresseerde amateurs vinden het vaak lastig om keuzes te maken omdat zij daardoor (mede)verantwoordelijk worden. Er zijn bijvoorbeeld veel meningen over hoe bos beheerd moet worden, maar als mensen zelf met het blesmes het bos in worden gestuurd... wordt de opdracht al snel aan de professionele beheerder terugggegeven.

De beheerder speelt in het gehele proces een cruciale rol. Deze persoon zorgt voor de inbreng van vakdeskundigheid, terreinkennis en praktische uitvoerbaarheid. Hij of zij is als geen ander in staat de consequenties van eventuele keuzes aan te geven. Bij het Haagse Bos waren de beheerders nauwelijks betrokken wat heeft



geresulteerd in weinig realistische plannen. De beheerder is eindverantwoordelijk wat gerespecteerd moet worden. De beheerder moet op zijn beurt open staan voor veranderingen en aanpassingen in 'zijn' beheer. Beheerders krijgen door samenspraak inzicht in de verschillende typen bezoekers en behoeften. De sociale vaardigheden van beheerders worden steeds belangrijker.

De deskundigheid van de plaatselijke beheerder wordt soms bewust genegeerd. Dwarsliggers stellen de vakbekwaamheid van de beheerder ter discussie om hun eigen gelijk te halen. De discussieleider heeft dan de belangrijke taak om dissidenten in toom te houden en zondig te isoleren. De kans bestaat immers dat deze dwarsliggers het proces frustreren waardoor andere deelnemers afhaken. Niet de legitimiteit van de beheerder maar het gewenste beheer dient besproken te worden.

De andere rolverdeling biedt nieuwe mogelijkheden en verhoogt het democratisch gehalte van het beheer. De rol van de beheerder is met name gecompliceerd wat een groot beroep doet op zowel zijn vakinhoudelijke maar ook intellectuele capaciteit.

Implementatie

Na al het overleg is de uitvoering de lakmoesproef. Is er daadwerkelijk overeenstemming en waren alle consequenties goed in beeld? De aard van eventuele reacties op uitvoering is daarvoor een goede graadmeter. Hoewel de ervaringen met het vervolg van samenspraakprocessen beperkt zijn, is het vaak opmerkelijk rustig tijdens de uitvoering. Zelfs als er desondanks bij de uitvoering wat misgaat (bijvoorbeeld te veel bomen gekapt), wordt dat gecompenseerd door het opgebouwde vertrouwen. Bij veel samenspraakprocessen wordt een klankbordgroep ingesteld om de uitvoering te begeleiden. De rol van de klankbordgroep moet duidelijk vaststaan om te voorkomen dat allerlei discussies opnieuw worden gevoerd. Bij het Haagse Bos wordt bijvoorbeeld de discussie over de locatie van een skatevoorziening opnieuw gevoerd met als gevolg dat de uitvoering vertraagt en de financieringsbron opdroogt. Dus ook na het samenspraakproces is er be-

hoefte aan duidelijke spelregels.

Recreanten kunnen onder begeleiding beheertaken uitvoeren. Verwacht er echter niet te veel van. Vaak komt het niet verder dan een middagje prunus zagen: aangenaam maar weinig effectief. Het organiseren en plannen van de uitvoering is en blijft de taak van de beheerder. Monitoring van flora en fauna door natuurverenigingen is zeker nuttig om de effecten van het beheer te volgen. Monitoring is immers in de eigen organisatie vaak matig ontwikkeld en gewaarborgd. De beheerder moet deze natuurclubs wel begeleiden om zo de continuïteit en kwaliteit te waarborgen.

Conclusie

In het Nederlandse bos- en natuurbeheer wordt communicatie steeds belangrijker om professioneel beheer uit te kunnen voeren. Samenspraak is een geschikt communicatiemiddel als er conflicten zijn of ingrijpende veranderingen beoogd worden. Samenspraak heeft zowel voor recreanten als beheerders voordelen. Het gaat om vertrouwen en wederzijds respect. Samenspraak is echter geen wondermiddel, alle "Vrienden van ..." ten spijt. Het effect is marginaal bij onduidelijke rolverdelingen en te weinig vakinhoudelijke inbreng. De bekende tegenstanders blijf je houden, hoewel hun invloed wordt wel verdund. Het organiseren van effectieve samenspraakprocessen is een complexe opdracht. Het is een leerproces voor zowel bestuurders, beheerders en recreanten. Samenspraak is samenvattend een boeiende uitdaging die ons vak nog interessanter maakt.



Michiel Houtzagers was tot september 2004 beleidsmedewerker bij de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag. Tegenwoordig is hij hoofd Terreinbeheer en Exploitaties bij Groenservice Zuid-Holland (GZH), een dienst van de provincie Zuid-Holland die verantwoordelijk is voor het beheer van diverse natuur- en recreatiegebieden in de randstad.

Succes en faalfactoren

- + hoge mate van betrokkenheid omgeving
- + onafhankelijke procesleider en duidelijke spelregels
- + openheid en wederzijds vertrouwen
- + betrokkenheid beheerders
- geringe representativiteit deelnemers
- ongelijkwaardige inbreng deelnemers
- gebrek aan vakinhoudelijke kennis en visie
- ontbreken van bestuurlijke committent

