



Het komt wel goed

De rol van vertrouwen in planning

De meeste mensen zijn op zoek naar een vorm van zekerheid of een vervanging daarvoor. Dit is misschien wel de belangrijkste reden waarom het begrip vertrouwen, wat een vervanging is van zekerheid, zo vaak wordt aangehaald in discussies. Ondanks dat vertrouwen vaak genoemd blijven er veel vragen bestaan. Want wat is vertrouwen en welke rol speelt vertrouwen precies? En misschien nog wel belangrijker, hoe kan vertrouwen ingezet worden in planprocessen? Jasper de Vries is kortgeleden op dit onderwerp afgestudeerd.

Jasper de Vries

Onderzoeker Leerstoelgroep
Landgebruiksplanning
Jasper.devries@wur.nl

Het lijkt wel of nieuw Europees beleid per definitie leidt tot publieke discussies, waarbij het nieuwe natuurbeleid Natura 2000 voorlopig de laatste is. Natura 2000 is erop gericht om de achteruitgang van soorten tegen te gaan doormiddel van een Europees netwerk van natuurgebieden (Commissie Europese Gemeenschappen, 2002). In Europa (Stoll-Kleemann, 2000) en in Nederland zorgt dit voor veel discussie, vooral omdat ontwikkelingen in en om de natuurgebieden geen negatieve gevolgen mogen hebben voor de soorten. De discussie gaat vooral over de problemen en onduidelijkheden die worden ervaren tijdens het samenwerken tijdens de implementatie. Een veel gebruikte term in deze Natura 2000 discussies in Nederland is “vertrouwen” en dan vooral het gebrek daaraan tussen de verschillende partijen. In Engeland wordt vertrouwen gezien als een belangrijk concept binnen samenwerkingsverbanden om met problemen om te gaan (Jones & Burgers, 2005; Morris, et al, 2005). Maar ook in de weinige planningsliteratuur die beschikbaar is over vertrouwen en in literatuur over samenwerking in het algemeen wordt vertrouwen gezien als een belangrijk concept (zie o.a. Van Ark, 2005; Vermunt, Aarts & Van Woerkum, 2002).

Balanceren

Hoewel vertrouwen belangrijk wordt bevonden is het nog niet makkelijk te onderzoeken. Want, wat is vertrouwen? De vraag: “kan ik jou vertrouwen en kan jij mij vertrouwen?” is makkelijk te beantwoorden met ja of nee. Helaas geeft dit antwoord geen inzicht in hoe vertrouwen werkt of waarom iemand mij vertrouwd.

In deze studie blijkt dat vertrouwen niet op zich staat, maar sterk beïnvloed wordt door gerelateerde concepten. Dit maakt het onderwerp te onderzoeken. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat het gaat om keuzes of dilemma's, met als belangrijkste “vertrouw ik jou”.

Voor planningsprocessen gaat het hierbij in eerste instantie om de vraag hoe een (beleids)doel te realiseren is, dus welke aanpak wordt gekozen. De keuze van een aanpak vormt als eerste de ruimte voor flexibiliteit en het wegen van keuzes. Een strakke, hiërarchische aanpak werkt verkleinend terwijl een bottom-up proces ruimte creëert. Omdat flexibiliteit bijdraagt aan vertrouwensrelaties, maar te veel flexibiliteit leidt tot onzekerheden en soms zelfs wantrouwen, is de vraag altijd, waar ligt de balans. Sterke controle, bijvoorbeeld door contracten, is een andere optie. Vraag hierbij is hoeveel dit het proces oplevert en wat wordt gecontroleerd. Een andere mogelijkheid is om ervoor te kiezen open te zijn over onzekerheden. Dit creëert de mogelijkheid voor het wederzijds delen van onzekerheden. Als men hiervoor open staat kunnen in zo'n situatie ook verwachtingen worden gecreëerd. Verwachtingen, die als ze waargemaakt worden bijdragen aan vertrouwen. Hier speelt het dilemma, hoe open stel je je dan op? Als men zich te open en kwetsbaar opstelt is er een kans dat vertrouwen in het project, de persoon of het beleid daalt wat gezien kan worden als risico. Om deze en andere risico's in te perken kan macht worden gebruikt. Maar macht beperkt de autonomie van mensen wat op zich weer kan resulteren in de situatie waarin mensen moeite hebben met onzekerheden, zich gesloten gedragen en zich inflexibel opstellen. Het algemene gevolg daarvan is het dalen van het vertrouwen in het project. Daarnaast speelt ook het soort vertrouwen mee, dat bereikt kan worden. Is er vertrouwen gebaseerd op een professionele relatie, op kennis of op persoonlijke kenmerken, eigenschappen en ervaringen?

De verschillende concepten zijn sterk aan elkaar gelieerd, complex en beïnvloeden elkaar voortdurend. Vertrouwen is daarom enorm dynamisch en wordt constant heroverwogen, waarbij het ook nog eens zo is dat vertrouwen kan

worden gesteld in personen, organisaties of instituties. De vraag is dan ook voortdurend: waar ligt de balans? Hoe beïnvloed het omgaan met deze dilemma's of keuzes het vertrouwen en daarmee het planproces?

De cases

In heel Europa worden Natura 2000 gebieden aangewezen. In Nederland en Engeland is dit niet anders. Voor beide landen is een case studie uitgevoerd om vertrouwen nader te onderzoeken. The Thanet Coast in Engeland is een kustgebied in het zuidoosten. Het gebied kenmerkt zich door grote krijtrotsformaties, kleine zandstranden en kweldergebieden. Op de rand van de krijtrotsen wonen ongeveer 130.000 mensen en de kust is een belangrijk recreatiegebied. Recreatie, wonen en verkeer zijn in dit gebied de belangrijkste belangen die conflicteren met het de Natura 2000 doelstelling als rustgebied voor vogels.

In Nederland vormen de Wieden en Weerribben samen één Natura 2000 gebied. Het gebied bestaat uit laagveenmoerassen, riet, trilveen en moerasbos. In het gebied zelf liggen een paar kleine

dorpjes. Naast natuurgebied is de Wieden-Weerribben een belangrijk recreatiegebied voor waterliefhebbers en zijn er in- en om het gebied intensieve agrarische activiteiten. Beide conflicteren met de Natura 2000 doelstellingen om van de gebieden een rust en broedplaats te maken voor vogels en de ontwikkeling van nieuwe trilvenen.

Omgaan met dilemma's in Engeland en Nederland

Voor beide gebieden geldt het zelfde Europese kader. Daarnaast zijn beide projecten geïnitieerd vanwege de onzekerheden over de gevolgen voor bestaand en toekomstig gebruik. Dit wil niet zeggen dat de aanpak gelijk is geweest. Waar in Engeland gekozen is voor een kleine rol van de nationale overheid is in Nederland het ministerie voortdurend een belangrijke en controlerende factor. Door de kleine nationale rol wordt Natura 2000 in Thanet Coast regionaal geïmplementeerd door Natural England, een overheidsagentschap dat zich bezig houdt met natuurbescherming (JNCC, 2007). Hierdoor kent Engeland meestal een specifieke aanpak per gebied, afgestemd op lokaal niveau. Waarbij in het

geval van Thanet Coast er voor gekozen is zoveel mogelijk bewoners te betrekken. Dit is in tegenstelling tot de situatie in de Wieden-Weerribben waarbij de onzekerheden leidden tot een gesloten proces en waarbij landelijke richtlijnen strak werden opgevolgd en bewoners niet werden betrokken.

Engeland

Als gevolg van de spelende onzekerheden, was het betrekken van mensen en een flexibele aanpak de belangrijkste insteek van het Engelse proces. Hierbij was het delen van onzekerheden belangrijker dan het oplossen van onzekerheden. Belangrijk was ook dat de openheid die hiermee gepaard ging en ervoor zorgde dat bewoners reële verwachtingen konden ontwikkelen. Deze verwachtingen konden later in het proces worden waargemaakt, waardoor het vertrouwen in het project en de mensen steeg. Een ander belangrijk aspect van de aanpak was openheid en flexibiliteit, dat leidde tot veel zelfinitiatief van de participanten. Doordat de keuze werd gemaakt met deze initiatieven aan de slag te gaan, werd de vertrouwensrelatie verder uitgebouwd. Daarnaast droegen deze ideeën bij aan oplossingen voor de bescherming van soorten. Dit betekende echter niet dat het allemaal alleen maar flexibel en open was. Van te voren werden contractueel duidelijke kaders gesteld, wat erin resulteerde dat algemene afspraken duidelijk waren en de discussies zich focusten op de inhoudelijke kwesties in het gebied. Deze kaders werden elk half jaar opnieuw gesteld, om ze up-to-date te houden met de laatste ontwikkelingen.

Door de open houding van het project team en de mogelijkheid om onzekerheden te delen was het mogelijk om verschillen in macht op te vangen. Als gevolg van discussies tussen experts, gaven bewoners aan moeite te hebben om hun eigen vragen te stellen door het taalgebruik van de experts. Hierin speelden de verschillende vormen van

Één van de weinig onbebouwde stukken langs de kust.
(Foto: Jasper de Vries)



communicatie een belangrijke rol. Vooral de combinatie van formele en informele communicatie bleek essentieel bij het opvangen van problemen. Vragen die in de discussie niet aan de orde kwamen, konden via één telefoontje wel gesteld en beantwoord worden.

Als gevolg van de duidelijke kaders, verschillende vormen van heldere communicatie en flexibiliteit groeide het vertrouwen in het project. Verder resulteerde het in grote betrokkenheid van bewoners. Door de sterke band die bewoners hadden met het gebied resulteerde het in vertrouwen, gebaseerd op persoonlijke eigenschappen. Het project werd daardoor zo sterk dat de gemeente, die eerst nog negatief tegenover het project stond, om ging en nu het project zelfs financiert. Het resulteerde ook in tevreden burgers en het behalen van de Europese doelstellingen. Daarnaast leverde deze aanpak het voordeel op dat het afgesproken kader kan veranderen en daarmee het beleid.

Maar het leverde ook problemen op. Voor sommige mensen was het proces te vrijblijvend waardoor ze stopten. Ook als gevolg van lage verwachtingen haakten deelnemers af. Achteraf heeft dit geen gevolgen gehad voor het proces omdat het maar een paar mensen waren, die geen sleutelrol speelden.

Nederland

De situatie in de Nederlandse Wieden-Weerribben lijkt het tegenovergestelde te zijn. Omgaan met de onzekerheden resulteerde hier in sterk hiërarchische aanpak vanuit de provincie. Maar weinig organisaties, laat staan burgers, waren betrokken bij het project. Hiervoor is gekozen om de verschillende risico's van het proces zo klein mogelijk te maken. De betrokkenen waren vooral professionals, die optraden als vertegenwoordigers. Door hun zakelijke benadering ontstond er geen sterke band met het project. Ook moest alles achteraf geverifieerd worden met de achterban.



**Onderwater kalkrotsen komen aan het oppervlakte bij laagtij.
(Foto: Jasper de Vries)**



**Rietteelt is voor de streek nog steeds een belangrijk product.
(Foto: Jasper de Vries)**

Als gevolg hiervan duurde het project erg lang en bleven de gevolgen van Natura 2000 voor agrariërs en recreatieondernemers onduidelijk. De voortdurende onzekerheid, zonder enige mogelijkheid om hier verandering in te brengen, resulteerde in heel veel wantrouwen vanuit deze groepen mensen.

Ook heeft de provincie er voor gekozen geen afspraken vast te leggen tussen de betrokken partijen. Hierdoor ontstond veel discussie over algemene richtlijnen en niet over de inhoudelijke, gebiedspecifieke problemen en uitdagingen. Hierdoor bleef er ook onduidelijkheid bestaan over het te verwachten eindproduct. Het ministerie was ter controle wel altijd aanwezig, maar communiceerde niet over het resultaat. Later zijn deze afspraken wel gemaakt maar de vertragingen waren toen al opgelopen.

Door de gesloten aanpak, de vertragingen en voortdurende onzekerheden werd door verschillende partijen weinig vertrouwen gesteld in het project, Natura 2000 en het ministerie van

Het bezoekerscentrum in Ossenzijl, een duidelijk punt waar natuur en recreatie samen komen.
(Foto: Jasper de Vries)



Landbouw Natuur en Voedselveiligheid. Daarnaast is een groeiende ontevredenheid bij de bewoners te ontwaren en valt het nog maar te betwijfelen of de Europese doelen worden gehaald. Maar door het professionele karakter van het samenwerken, “iedereen doet gewoon zijn werk”, was er een professioneel vertrouwen, waardoor onzekerheden langer geaccepteerd werden, net als de verschillende ideeën.

Geen kookboek

Vanuit de twee cases kan worden afgeleid dat een open en flexibele aanpak binnen duidelijk, gezamenlijk bereikte kaders, in combinatie met de ruimte en flexibiliteit om met dilemma's en keuzes om te gaan en duidelijke informatie en communicatie, resulteert in een sterke vertrouwensrelatie. Een gesloten en rigide aanpak leidt tot onzekerheden en dat dit in combinatie met een gebrek aan communicatie leidt tot wantrouwen. Aan de andere kant is ook duidelijk geworden dat omgaan met dilemma's en vertrouwen persoonlijk is en per situatie verschilt. Voor planning betekent dit dat vertrouwen niet te bereiken is door het volgen van een recept uit een kookboek. Wel kan gezegd worden dat vertrouwen te ontwikkelen is door middel van open en eerlijke communicatie, en/of door een zekere mate van controle waarbij contracten een prima middel zijn. Daarnaast geeft het onderzoek aan dat het open omgaan met onzekerheden bijdraagt aan vertrouwen, net als de combinatie van informele en formele communicatie en het creëren en waarmaken van verwachtingen.

Zoals gezegd, er is niet één recept om vertrouwen te ontwikkelen, maar door de verschillende dilemma's in de gaten te houden is het wel een essentieel ingrediënt in een planproces. Dit maakt vertrouwen extreem waardevol om mee om te gaan.

Literatuur

- Ark, R. van, 2005. Planning, contract en commit-

ment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Wageningen Universiteit, Wageningen.

- Commissie Europese Gemeenschappen, 2002. Werkdocument van de Commissie over Natura 2000, Brussel.
- Jones & Burgerss, 2005. Building partnership capacity of the collaborative management of marine protected areas in the UK. *Journal of Environmental Management* 77 (3), 227-243
- Morris, R. et al, 2005. The selection of Natura 2000 sites in England and Wales, with particular reference to the Severn Estuary. *Journal of Marine Science and Environment*. No. C3. London.
- Stoll-Kleefmann, S. 2000. Opposition to the Designation of protected Areas in germany. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (1), 109-128.
- JNCC, 2007. www.jncc.gov.uk/default.aspx?page=2183&terms=%22Natura+2000%22. bekeken op 8 november 2007.
- Vermunt, B. Aarts, N. & Van Woerkum, C. 2002. Gebieden der wijzen, Een analysekader voor onderzoek naar leren innoveren in netwerken. Deel 2. Wageningen Universiteit, Wageningen.

Summary

During the implementation of Natura 2000 in the Netherlands different problems related to public interests and nature objectives arose. Involvement of people and communication seems to play a major role in this. Within cooperation trust seems important. Comparing England and the Netherlands let to interesting information about the role of trust. Because trust is hard to study it must be done through related concepts. Here the role of trust can be seen as the ongoing balancing of dilemmas of these concepts. To utilize trust in planning processes a certain flexibility within a common agreed frame is required, for instance through contracts. This gives a clear space for dealing with dilemmas. In fixed implementation approaches a lack of communication, ignoring power and acting reserved does not contribute to good cooperation and trust. In contrary, a combination of clear formal and informal cooperation, realistic expectations, flexibility and the space to deal with uncertainties and risks does contribute to trust. In which, personal trust is harder to establish but stronger than professional trust. Here it is important to emphasize that dealing with dilemmas is personal and specific to every project.