



Van gedachten wisselen

Burgerparticipatie bij Gelderse projecten in de fysieke leefomgeving

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T. Schaaf, MSc, MA en de heer drs. ing. A.K. Willigenburg.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Van gedachten wisselen

Burgerparticipatie bij Gelderse projecten in de fysieke
leefomgeving

Deventer, november 2017

Voorwoord

Het woord 'samen' is één van de meeste gebruikte woorden in de collegeakkoorden van provincies. Zo ook in Gelderland waar de coalitie aangeeft dat de provinciale overheid alleen samen met gemeenten, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en mensen knelpunten kan oplossen en kansen kan grijpen. Juist de mensen, burgers van Gelderland, zijn voor een middenbestuur als de provincie moeilijk te bereiken. Maar als het gaat om ingrepen in het ruimtelijke domein, zoals de aanleg van een weg of haven, dan willen burgers gehoord worden. Dergelijke ingrepen raken immers de directe leefomgeving van burgers en kunnen letterlijk in de achtertuin liggen. En hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid voor provincies. Een verantwoordelijkheid die met de nieuwe Omgevingswet in het vooruitzicht alleen maar groter wordt. Dit was voor de Rekenkamer Oost-Nederland een belangrijke reden het onderzoek af te bakenen tot burgerparticipatie bij projecten in de fysieke leefomgeving.

Bij een goede invulling van burgerparticipatie gaat het om een responsieve overheid. Dit betekent niet dat een overheid doet wat een burger wil, maar de inbreng wel serieus neemt en de burger eerlijk behandelt. Oftewel: "Wanneer ambtenaren in de uitoefening van hun taak begrijpelijke toelichting geven op hun rol, de procedure, de mogelijkheden voor de burger om inbreng te leveren en de afwegingen die spelen bij het nemen van een besluit, kunnen burgers als een volwaardiger speler aan het proces deelnemen."¹ Het gaat hier om elementen die de Nationale Ombudsman in 2009 heeft verwerkt in de participatiewijzer en die als meetlat is gebruikt voor ons onderzoek naar twee concrete projecten. Over de selectie van projecten hebben we met Provinciale Staten gesproken tijdens de startbijeenkomst begin dit jaar. Er werden vele projecten genoemd, maar de reconstructie van de Heerderweg bij Epe kon volgens velen niet ontbreken. Naast de Heerderweg is de overnachtingshaven bij Lobith onderzocht.

In een onderzoek naar burgerparticipatie kunnen de inwoners die in de buurt van het project wonen niet ontbreken. We hebben vele gesprekken gevoerd aan keukentafels en in buurthuizen. Boeren zijn ervoor van het land gekomen, inwoners hebben er een vrije avond voor opgeofferd en ondernemers hebben er ruimte in de agenda voor

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 maart 2016 met de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur "Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger" (juni 2014).

gemaakt. Wij danken allen voor hun tijd en de openhartige gedachtenwisseling. De gesprekken vormen een belangrijke input voor de lessen die we de provincie Gelderland meegeven. Lessen die soms voelen als open deuren. Natuurlijk moet de provincie blijven communiceren als de tijd tussen een definitief besluit en de start van het project lang duurt. Ook in nieuwsluwe periodes willen burgers geïnformeerd worden. Natuurlijk moet je vooraf duidelijk zijn over de inbreng die burgers kunnen geven en de rol die zij hebben, om te voorkomen dat er verwachtingen ontstaan die niet waargemaakt kunnen worden. Allemaal aspecten die vanzelfsprekend klinken, maar in de praktijk erbij in kunnen schieten of niet expliciet worden gemaakt. Ons onderzoek laat zien dat open deuren soms ingetrapt moeten worden. Wij zijn van mening dat van elk project geleerd kan worden en dat er bij de provincie voldoende kennis en ervaring zit om dat in de toekomst op gestructureerde wijze te doen. Dit is dan ook één van onze aanbevelingen.

Voor dit onderzoek zijn ook experts geraadpleegd. Experts met kennis van overheidscommunicatie (de heer Postma), rechtswetenschappen (de heer Bröring) en middenbestuur (de heer Aykac). Zij hebben met ons meegedacht over de resultaten van het onderzoek waarvoor we ze zeer erkentelijk zijn. Door hun inbreng konden we de uitkomst van het onderzoek in een breder perspectief plaatsen. Uiteraard komen de conclusies en aanbevelingen voor rekening van de Rekenkamer.

Tot slot een woord van dank aan College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. Rekenkameronderzoek kan niet zonder hun actieve en betrokken medewerking.

5

Van gedachten wisselen

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Conclusies en aanbevelingen	7
1.1 Over dit onderzoek.....	7
1.2 Conclusie en aanbevelingen.....	9
1.3 Nauwelijks uitgewerkte kaders, wel aandacht voor burgerparticipatie in de praktijk	10
1.4 De effectiviteit verschilt per casus	14
2 Reactie GS en nawoord Rekenkamer	20
2.1 Reactie GS	20
2.2 Nawoord Rekenkamer	23

1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze nota de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar burgerparticipatie bij twee Gelderse infrastructurele projecten: de Overnachtingshaven Lobith en de N794 Heerderweg. In deze nota gaan we in op de lessen die we hebben getrokken uit het onderzoek naar de casussen en geven we aanbevelingen.

1.1 Over dit onderzoek

Aanleiding

De trend om burgers meer te laten participeren in de besluitvorming van overheden is onmiskenbaar. Het coalitieakkoord “Ruimte voor Gelderland 2015-2019” is daar een voorbeeld van. Daarin staat dat de provincie een beroep wil doen op de creativiteit die bij allen in de samenleving beschikbaar is. Ook de nieuwe Omgevingswet legt meer verantwoordelijkheid bij de overheid en initiatiefnemers om burgers te betrekken. Bij het nemen van beslissingen over ingrijpende projecten in de fysieke leefomgeving die van provinciaal belang zijn (projectbesluiten genoemd in de Omgevingswet), wordt burgerparticipatie een belangrijker onderdeel van de besluitvormingsprocedure. De verplichting in de nieuwe Omgevingswet laat zien dat burgerparticipatie een blijvend onderdeel is van de besluitvorming door de provincie waarop de provincie zal moeten anticiperen.

In gesprekken die de Rekenkamer Oost-Nederland met de fracties in Provinciale Staten hield, bleek de interesse voor het thema burgerparticipatie breed gedragen.

Focus

Provinciebeleid raakt burgers het meest als het dichtbij komt. Reden voor de Rekenkamer om onder onderzoek te doen naar de effectiviteit van het proces van burgerparticipatie bij projecten in de fysieke leefomgeving van burgers. We voerden een casestudy uit naar twee projecten per provincie. We hebben gekozen om de reconstructie van de N794 bij Epe (Heerderweg) en de Overnachtingshaven bij Lobith voor Gelderland te onderzoeken.

Bij de Heerderweg nam de gemeenteraad van Epe, op verzoek van de provincie Gelderland, besluiten over de ruimtelijke ordening door het vaststellen van een bestemmingsplan. De provincie heeft ambtelijk de leiding over het project. Over het betrekken van burgers bij de planvorming, voorzag de gemeente de provincie van advies. Op basis van de provinciale plannen maakte de gemeente het bestemmingsplan. Gemeente en provincie stemden de beantwoording van reacties en zienswijzen op elkaar af. De provincie voerde het participatieproces en de communicatie naar de omgeving uit. De gemeente heeft op een aantal specifieke momenten naar burgers gecommuniceerd: de aankondiging van formele inspraakmomenten voor het bestemmingsplan en de terugkoppeling op de zienswijzen.

Bij de Overnachtingshaven Lobith zijn het rijk en de gemeente Rijnwaarden betrokken. De aanleg van een overnachtingshaven is de verantwoordelijkheid van het rijk. Het rijk, provincie en gemeente sloten een overeenkomst om de besluitvorming over de ruimtelijke ordening via een provinciaal inpassingsplan te laten verlopen.

In beide casussen hebben andere overheden ook een verantwoordelijkheid, maar lag de regie voor het participatieproces bij de provincie.

Uit het proces van burgerparticipatie zijn bij beide projecten lessen te trekken. De lessen zijn afgeleid uit weliswaar twee specifieke casussen, maar kunnen gebruikt worden voor toekomstige plannen van de provincie die ingrijpen op de fysieke leefomgeving van burgers.

Effectiviteit van burgerparticipatie

De Nationale Ombudsman heeft spelregels² opgesteld voor burgerparticipatie. In ons onderzoek gebruiken we deze spelregels om de effectiviteit van een participatieproces te toetsen. De spelregels zijn opgenomen in de bijlage 1. Het toetsen van participatieprocessen in de praktijk aan de hand van de casussen, levert lessen op voor toekomstige participatieprocessen.

Opbouw

In deze bestuurlijke nota geven we de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek naar burgerparticipatie bij twee Gelderse infrastructurele projecten weer. De onderbouwing in de Nota van Bevindingen vindt u op onze website. Daarin wordt in bijlage 1 de opzet van het onderzoek toegelicht.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel uitgevoerd. We zien overeenkomsten en verschillen in de manier waarop invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie. De situatie bij de provincie Overijssel is in groen omliggende kaders weergegeven. Hiermee willen we een referentiekader bieden om de resultaten van een provincie te spiegelen en waarvan geleerd kan worden. Het onderzoeksrapport voor de provincie Overijssel vindt u op onze website.

² Nationale Ombudsman (2009), *participatiewijzer*

1.2 Conclusie en aanbevelingen

PS en GS hebben nauwelijks uitgewerkte kaders voor burgerparticipatie vastgesteld. De vormgeving van het participatieproces is afhankelijk van de invulling van het projectteam. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de provincie in de praktijk aandacht heeft voor burgerparticipatie. De inbreng van burgers heeft in de onderzochte casussen aanwijsbaar invloed gehad op de planvorming. Wanneer we de casussen naast de spelregels van de Nationale Ombudsman leggen, stellen we vast dat de effectiviteit van het participatieproces verschilt per casus. Uit de casussen zijn lessen te trekken voor het vormgeven van burgerparticipatie in toekomstige projecten.

Aanbevelingen en lessen

1. Verzoek GS om een kader uit te werken voor burgerparticipatie dat toegepast wordt bij het ontwikkelen van plannen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving van burgers.
2. Scherp de inspraakverordening aan op de onderdelen:
 - in welke situatie een inspraakbijeenkomst wordt georganiseerd;
 - het moment waarop een gedachtewisseling of het indienen van zienswijzen plaatsvindt.
3. Verzoek GS gebruik te maken van de lessen uit de casussen bij het uitwerken van een kader voor burgerparticipatie en de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk. De lessen uit de casussen zijn:
 - *Door voorafgaand aan het participatieproces een stakeholdersanalyse uit te voeren en het participatieproces te richten op een brede groep betrokkenen, voorkom je dat burgers over het hoofd worden gezien. Lokale bewonersgroepen kunnen een belangrijke rol spelen. Wanneer er geen lokale bewonersgroep actief is, is een extra inspanning nodig om individuele burgers te bereiken.*
 - *Helderheid scheppen over de rol van de burger en ruimte voor inbreng tijdens verschillende fasen van de planvorming voorkomt onbegrip bij de burger over het kunnen beïnvloeden van de planvorming. De rol en ruimte voor inbreng moet voorafgaand aan het participatieproces worden afgewogen om te voorkomen dat deze tijdens het proces nog wijzigen.*
 - *Door burgers in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming wordt de meedenkkraft van de burger benut en wordt het draagvlak groter. Het langer ter inzage leggen van plannen in de zomerperiode kan voorkomen dat burgers inspraakmogelijkheden missen.*
 - *Wanneer gekozen wordt voor besluitvorming via het gemeentelijk bestemmingsplan, vraagt de informatievoorziening aan PS en de rolverdeling tussen gemeente en provincie extra aandacht.*
 - *Door voorafgaand aan het participatieproces een communicatieplan vast te stellen met een uitgewerkte communicatiestrategie, wordt geborgd dat er rekening wordt gehouden met de belangen van verschillende stakeholders. Door stiltes in de communicatie te voorkomen, blijft het opgebouwde vertrouwen in stand. Een zorgvuldige uitvoering van het participatieproces wordt*

vereenvoudigd door bij de samenstelling van het projectteam rekening te houden met de benodigde expertise met betrekking tot communicatie en participatie. Het verstrekken van eenduidige en begrijpelijke informatie over de gevolgen van de ingreep voor de fysieke leefomgeving (zoals het kappen van bomen) voorkomt dat burgers onvoldoende geïnformeerd worden. Er kan niet worden volstaan met alleen een technische beschrijving van de geplande situatie.

- *Door tijdens het proces te evalueren met burgers kan het lopende participatieproces nog verbeterd worden. Het delen van ervaringen met burgerparticipatie in de provinciale organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van best practices, kan een effectieve uitvoering van toekomstige participatieprocessen bevorderen.*
4. Verzoek GS participatieprocessen structureel te evalueren en de resultaten, indien relevant, te verwerken in het kader voor burgerparticipatie zodat het een actueel en levend document blijft.
 5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

De hoofdconclusie van het onderzoek wordt ondersteund door deelconclusies. Deze deelconclusies worden in de volgende twee paragrafen behandeld.

1.3 Nauwelijks uitgewerkte kaders, wel aandacht voor burgerparticipatie in de praktijk

Kaders nauwelijks uitgewerkt, wel aandacht voor burgerparticipatie in de praktijk

PS en GS hebben nauwelijks uitgewerkte kaders voor burgerparticipatie vastgesteld. De provincie beschikt over een -wettelijk verplichte- inspraakverordening die niet altijd van toepassing is en op onderdelen onvoldoende richting geeft. Het gebrek aan uitgewerkte kaders leidt tot ertoe dat er veel ruimte is voor het vormgeven van participatieprocessen. De vormgeving van het participatieproces is daardoor afhankelijk van de invulling van het projectteam, met als voordeel meer flexibiliteit en als nadeel grotere afhankelijkheid van de kwaliteit van het projectteam en de beschikbare middelen. In de casussen zien we dat er aandacht is voor burgerparticipatie, waarbij de provincie burgers op verschillende momenten en manieren bij de besluitvorming over infrastructurele projecten betreft. In beide casussen is duidelijk dat de inbreng van burgers invloed heeft op de plannen van de provincie.

Nauwelijks uitgewerkte kaders voor burgerparticipatie

Afgezien van het wettelijke kader van de provinciale Inspraakverordening, ontbreekt een uitgewerkt kader voor burgerparticipatie. In de Omgevingsvisie staat dat door de meedenkkraft van het publiek in een vroeg stadium te benutten, overheden beleid en plannen kunnen maken die aantoonbaar meer draagvlak hebben. Een concretere uitwerking is in de Omgevingsvisie niet opgenomen. In de begroting zijn geen doelen of prestaties opgenomen over burgerparticipatie bij besluitvorming van de provincie. In de kerntaak Kwaliteit van Openbaar Bestuur wordt niet gesproken over de rol van burgers bij de besluitvorming van de provincie.

In het door GS vastgestelde Prioritair Programma Gebiedsontwikkeling wordt gesignaleerd dat mensen assertiever zijn dan voorheen en dat zij zich spontaner groeperen rondom actuele onderwerpen in hun sociale en geografische leefomgeving. In het programma staat dat de communicatiestrategie een belangrijke pijler onder alle onderdelen van het gebiedsontwikkelingsprogramma vormt en dat het streven is om per project en per fase de optimale rol van communicatie te bepalen. Concretere handvatten voor de vormgeving van burgerparticipatie ontbreken.

Voor communicatie bij wegenprojecten is wel een ambtelijke richtlijn beschikbaar in de vorm van een routekaart voor communicatie. Communicatie is weliswaar een zeer belangrijk onderdeel binnen het proces van burgerparticipatie, maar burgerparticipatie is meer dan communicatie. Het gaat bijvoorbeeld ook om het maken van afwegingen over de rol van burgers, de ruimte die wordt geboden en hoe met de inbreng van burgers wordt omgegaan.

De inspraakverordening geeft onvoldoende richting

In de Provinciewet artikel 147, lid 1 is bepaald dat PS een inspraakverordening vaststellen waarin regels worden gesteld voor de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken. De inspraakverordening die door PS is vastgesteld, is niet van toepassing op zaken waarbij de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb wordt gevolgd. Dat betekent dat de inspraakverordening niet van toepassing is op bijvoorbeeld omgevingsplannen, inpassingsplannen, structuurvisies en sommige omgevingsvergunningen. De inspraakverordening geeft onvoldoende richting op drie onderdelen.

In de eerste plaats is niet duidelijk in welke situatie een inspraakbijeenkomst georganiseerd moet worden. In de inspraakverordening staat dat indien de aard of het belang van het beleidsvoornemen daartoe aanleiding geeft, het provinciebestuur kan besluiten een inspraakbijeenkomst te houden. In de casus Heerderweg zijn door het kernteam van provincie en gemeente informatieavonden georganiseerd bij het voorontwerp, het ontwerp en definitieve bestemmingsplan. Deze bijeenkomsten hadden een interactief en informeel karakter. Een inspraakbijeenkomst zoals bedoeld in de inspraakverordening is niet georganiseerd.

In de tweede plaats is de inspraakverordening niet duidelijk over het moment waarop het kenbaar maken van zienswijzen en het wisselen van gedachten over een provinciaal beleidsvoornemen moet plaatsvinden. In de casus Heerderweg is dat na het opstellen van een voorontwerp gebeurd, maar de provincie had er ook voor kunnen kiezen om dit voorafgaand aan het voorontwerp te doen.

In de derde plaats is in de verordening onvoldoende helder wat onder een inspraakbijeenkomst moet worden verstaan. De inspraakverordening biedt de mogelijkheid aan het provinciebestuur om een inspraakbijeenkomst te houden.

PS Overijssel hebben kaders gesteld

PS van Overijssel hebben in februari 2015 de Participatiecode Overijssel vastgesteld. De participatiecode heeft als doel dat de provincie vooraf inzicht heeft in het proces en de keuzes die gemaakt kunnen worden op het gebied van participatie en de consequenties van die keuzes. Bij het vaststellen van het niveau van participatie wordt gebruik gemaakt van de participatieladder. Bij elk niveau is aangegeven wat de rollen van participanten en de bestuurders zijn. Aan de participatiecode zitten geen juridische consequenties vast, maar de code is bedoeld als een interne werkwijze en gedragscode met een externe uitwerking. Op 11 juli 2016 hebben PS een motie aangenomen om aan nieuwe Statenvoorstellen een participatieparagraaf toe te voegen waarin wordt aangegeven op welke trede van de participatieladder de uitvoering wordt aangepakt. In de Omgevingsvisie 2017 wordt burgerparticipatie als een van de sociale kwaliteitsambities gezien. De provincie geeft in de Omgevingsvisie aan dat wanneer de provincie als initiatiefnemer optreedt, het gebruik van de participatieladder expliciet het uitgangspunt is. Het streven van de provincie is om daarbij zo hoog mogelijk op de ladder te handelen, afhankelijk van de betreffende opgave. De participatiecode maakt onderdeel uit van de Omgevingsvisie. In de begrotingen 2016 en 2017 is de prestatie: *het toepassen van de participatiecode* (prestatie 7.2.1) opgenomen.

Overijssel heeft een inspraakverordening. PS hebben in 2004 ter uniformering en deregulering afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. Dat betekent dat na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

De eenheid Wegen en Kanalen van de provincie Overijssel heeft in 2008 een notitie over burgerparticipatie opgesteld voor de inzet van burgerparticipatie bij infrastructurele projecten. Het bevat een algemeen deel met beschrijving van de participatieladder, een beschrijving van verschillende doelgroepen, een algemeen stappenplan en een aantal spelregels voor burgerparticipatie. In de uitwerking voor burgerparticipatie bij nieuwe projecten wordt per fase de burgerparticipatie beschreven zoals op dat moment de praktijk is bij de provincie, aangevuld met aanbevelingen.

De vormgeving van het participatieproces afhankelijk van invulling projectteams

Voor het vaststellen van een bestemmingsplan of inpassingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De Awb geeft daarmee de minimale vereisten waar het inspraakproces aan moet voldoen. Zoals hierboven beschreven zijn er verder nauwelijks uitgewerkte kaders. De afwegingen voor het verder vormgeven van participatieproces worden door ambtelijke projectteams gebaseerd op basis van de situatie, de omvang en de politieke lading van een project. Op basis van persoonlijke ervaringen worden keuzes gemaakt wat op dat moment de beste manier lijkt. Dat biedt voordelen ten aanzien van flexibiliteit en het inspelen op de situatie. Het heeft ook nadelen omdat de

burgerparticipatie afhankelijker is van de kwaliteiten van een projectleider of projectteam en de beschikbare middelen.

Aandacht voor burgerparticipatie in de praktijk

In de onderzochte casussen is door de provincie aandacht besteed aan burgerparticipatie. Burgers zijn geïnformeerd, geraadpleegd en hebben de gelegenheid gehad de provincie te adviseren over de plannen. Naast de wettelijke verplichte inspraak op basis van de Awb en de provinciale inspraakverordening zijn er aanvullende vormen van participatie geweest. Er zijn bijvoorbeeld informatieavonden georganiseerd, er is met bewonersgroepen gesproken over hun wensen en er is in een casus gelegenheid geboden om, met ondersteuning van de provincie, een alternatief plan te ontwikkelen.

De inbreng van burgers heeft invloed op de plannen van de provincie

Bij beide casussen is duidelijk dat de inbreng van burgers invloed heeft op het plan. Als gevolg van het overleg met omwonenden is er bij het ontwerp van de nieuwe overnachtingshaven bij Spijk voor gekozen om zo ver mogelijk van bebouwing weg te blijven en om een groene invulling te geven. Door de keuze om de haven bij Tuindorp op te waarden, hoeven er bij Spijk minder ligplaatsen te komen. Dat gaf mogelijkheden om in het ontwerp keuzes te maken over de inrichting. Door de aanleg van de Overnachtinghaven is het mogelijk geworden om ook andere voorzieningen te verbeteren. Bij de casus Heerderweg zijn de maximumsnelheid en de kap van bomen opnieuw gewogen en is tegemoetgekomen aan de wensen van burgers wat betreft stil asfalt en een betere afwatering. Het participatieproces bij de Heerderweg ging niet zonder slag of stoot. Na protest van burgers is er een tweede ronde georganiseerd voor de participatie van burgers. Daarbij is door het projectteam aangegeven dat er weliswaar tegemoet is gekomen aan de wens van burgers om bomen te sparen, maar dat een integrale afweging van belangen (de doorstroming van verkeer, verkeersveiligheid, landschappelijke inpassing, etc.) niet meer gemaakt is. In paragraaf 1.4 gaan we dieper in op de participatieprocessen van de casussen.

Aanbevelingen

1. Verzoek GS om een kader uit te werken voor burgerparticipatie dat toegepast wordt bij het ontwikkelen van plannen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving van burgers.
2. Scherp de inspraakverordening aan op de onderdelen:
 - in welke situatie een inspraakbijeenkomst wordt georganiseerd;
 - het moment waarop een gedachtewisseling of het indienen van zienswijzen plaatsvindt.

1.4 De effectiviteit verschilt per casus

Participatieproces bij Lobith effectiever dan bij Heerderweg

De effectiviteit van de participatieprocessen bij de Overnachtingshaven Lobith en de Heerderweg is getoetst aan de hand van de spelregels van de Nationale Ombudsman. Daaruit trekken we de conclusie dat het participatieproces bij de Overnachtingshaven Lobith overwegend effectief was en dat het participatieproces bij de Heerderweg minder effectief is verlopen.

- In beide casussen is vooraf nagedacht over wie betrokken moeten worden. Bij de casus Heerderweg bleek dit een te kleine groep te zijn, waardoor een tweede ronde van participatie nodig was.
- Het verwachtingenmanagement over de rol van de burger en de ruimte voor inbreng van de burger is bij de casus Overnachtingshaven Lobith beter verlopen dan bij de Heerderweg.
- Over het moment waarop burgers betrokken werden, zijn verschillende keuzes gemaakt. Bij de Overnachtingshaven Lobith werden burgers al bij de locatiekeuze, voorafgaand aan het voorontwerp-inpassingsplan, betrokken. Bij de Heerderweg gebeurde dat na het opstellen van een voorontwerp-bestemmingsplan.
- In de eerste fase van het participatieproces bij de Heerderweg waren GS en PS weinig betrokken, dat veranderde nadat burgers inspraken in een Statencommissie. GS en PS waren wel vanaf het begin betrokken bij de Overnachtingshaven Lobith.
- In beide casussen vond regelmatig terugkoppeling plaats naar burgers over hun inbreng.
- De afwegingen over de communicatie bij de Overnachtingshaven Lobith zijn vastgelegd in een plan van aanpak en communicatieplan. Over de communicatie zijn betrokkenen overwegend tevreden. De communicatie over de nieuwe overnachtingshaven bij Spijk, waar de uitvoering nog moet starten, is stilgevallen. In de communicatie bij de Heerderweg werd aanvankelijk te weinig rekening gehouden met de gevolgen voor de omgeving, terwijl het kappen van bomen gevoelig ligt bij burgers.
- Bij beide casussen is het participatieproces niet geëvalueerd.

Uit de casussen zijn lessen te trekken voor het vormgeven van burgerparticipatie in toekomstige projecten.

Participatieproces bij Lobith effectiever dan bij Heerderweg

De effectiviteit van de participatieprocessen bij de Overnachtingshaven Lobith en de Heerderweg is getoetst aan de hand van de spelregels van de Nationale Ombudsman. Daaruit trekken we de conclusie dat het participatieproces bij de Overnachtingshaven Lobith overwegend effectief was en dat het participatieproces bij de Heerderweg minder effectief is verlopen. Hieronder geven we aan welke onderdelen effectief en minder effectief zijn verlopen. Tevens beschrijven we welke lessen hieruit getrokken kunnen worden.

Bij de Heerderweg aanvankelijk een te kleine groep burgers betrokken

In beide casussen is in ieder geval door de betrokken ambtenaren (van provincie, gemeente en in de casus Overnachtingshaven Lobith ook Rijkswaterstaat) onderling besproken wie betrokken moet worden bij de planvorming. Voor de casus Overnachtingshaven Lobith is de afweging over de doelgroepen ook opgenomen in een plan van aanpak en communicatieplan, waarmee de keuzes expliciet zijn gemaakt. Bij de casus Heerderweg zijn deze keuzes niet expliciet gemaakt. Ogenscheinlijk lokale ingrepen, bijvoorbeeld de reconstructie van een weg, kunnen burgers in de wijde omgeving raken. Bij de casus Heerderweg is gebleken dat het betrekken van alleen de direct aanwonenden er voor kan zorgen dat het participatieproces moet worden overgedaan. Dat is in de eerste plaats niet doelmatig, en leidt tot onbegrip bij de groep burgers die in eerste instantie zijn betrokken wanneer blijkt dat plannen alsnog aangepast kunnen worden. In de casus Heerderweg was, voordat het participatieproces begon, geen georganiseerde groep die de belangen uit de omgeving kon behartigen. De twee bewonersgroepen die een rol speelde in het participatieproces zijn beiden opgericht naar aanleiding van het initiatief van de provincie om de weg te reconstrueren. Bij de casus Overnachtingshaven Lobith speelden bestaande bewonersgroepen een actieve rol bij het verspreiden van informatie via brieven en sociale media. De bewonersgroepen vormen een brug tussen individuele burgers en de overheid. Zij behartigen belangen en communiceren over de voorgenomen plannen naar hun achterban.

Les:

Door voorafgaand aan het participatieproces een stakeholdersanalyse uit te voeren en het participatieproces te richten op een brede groep betrokkenen, voorkom je dat burgers over het hoofd worden gezien. Lokale bewonersgroepen kunnen een belangrijke rol spelen. Wanneer er geen lokale bewonersgroep actief is, is een extra inspanning nodig om individuele burgers te bereiken.

Verschillen in verwachtingenmanagement over rol burger en ruimte voor inbreng

Het uitnodigen van burgers om hun inbreng te leveren, wekt verwachtingen over de mate waarop de planvorming kan worden beïnvloed.

Omwonenden van de weg die zich verenigd hadden in een bewonersgroep hebben in de eerste fase van het project gepleit voor het verlagen van de snelheid naar 60 km/uur. De provincie gaf aan dat de snelheid van de Heerderweg niet kon worden aangepast. In de tweede fase van het project, nadat er intensief is overlegd met een andere bewonersgroep, is de snelheid op een deel van het traject toch aangepast. Aan de bewonersgroep die in de tweede fase was betrokken gaf de provincie de ruimte om, binnen de doelstelling om de verkeersveiligheid te verbeteren, een alternatief te bedenken voor de reconstructie van een weg. De plannen van de bewonersgroep en de provincie werden daarna op dezelfde manier extern getoetst op verkeersveiligheid door het uitvoeren van een audit. GS hebben mede op basis van deze audit een besluit genomen. Dit besluit leverde nieuwe uitgangspunten op ten aanzien van de breedte van het fietspad, die niet bekend waren voordat de bewonersgroep een alternatief plan ontwikkelden. Dit heeft tot onbegrip geleid bij de bewonersgroep.

In het communicatieplan bij de casus Overnachtingshaven is beschreven wat de speelruimte voor burgers is om inbreng te leveren. Geïnterviewde burgers hebben aangegeven dat duidelijk was hoeveel ruimte er was voor hun inbreng. Bij iedere fase van het participatieproces moet vooraf worden nagedacht over welke rol de burger kan spelen. In de onderzochte casussen kwamen verschillende rollen voor; burgers werden geïnformeerd, geraadpleegd of mochten adviseren. Bij de casus Overnachtingshaven Lobith was de rol van de burger vooraf in hoofdlijnen beschreven in het communicatieplan. Bij de casus Heerderweg is de rol die burgers speelden in het participatieproces veelal niet concreet gemaakt en meestal niet gecommuniceerd.

Les:

Helderheid scheppen over de rol van de burger en ruimte voor inbreng tijdens verschillende fasen van de planvorming voorkomt onbegrip bij de burger over het kunnen beïnvloeden van de planvorming. De rol en ruimte voor inbreng moet voorafgaand aan het participatieproces worden afgewogen om te voorkomen dat deze tijdens het proces nog wijzigen.

Verskillende afwegingen over het moment waarop burgers betrokken worden

In de casus Overnachtingshaven Lobith is het participatieproces voorafgaand aan het maken van het voorontwerp beschreven in een plan van aanpak en in een communicatieplan. Er was een uitgebreid participatieproces voordat het voorontwerp werd vastgesteld door GS. In de casus Heerderweg is het participatieproces aanvankelijk vormgegeven in aansluiting op de formele inspraakmomenten. In een later stadium, nadat er protest kwam tegen de kap van bomen, is het participatieproces intensiever geworden. GS hebben er bij deze casus voor gekozen om burgers te betrekken nadat het voorontwerp klaar was. Een aantal burgers geven in zienswijzen aan dat zij inspraak voorafgaand aan het voorontwerp gewenst hadden. Daar komt bij dat het voorontwerp ter inzage lag in de zomerperiode. In de Omgevingsvisie staat dat door de meedenkkracht van het publiek in een vroeg stadium te benutten, overheden beleid en plannen kunnen maken die aantoonbaar meer draagvlak hebben. De Rekenkamer constateert dat de meedenkkracht van burgers bij de reconstructie van de Heerderweg ook voor het opstellen van het voorontwerp benut had kunnen worden, waardoor het draagvlak groter had kunnen zijn.

Bij de casus Overnachtingshaven Lobith is gekozen om niet “smal” naar het te realiseren infrastructurele project te kijken, maar om het project breder op te pakken als gebiedsontwikkelingsproject. Dat biedt meer ruimte om aan wensen van burgers tegemoet te komen, zoals het realiseren van een speeltuin of fietspad. Belangen kunnen dan worden uitgeruild. Bij de casus Heerderweg was het participatieproces gericht op de reconstructie van de weg en was er minder ruimte om wensen mee te nemen.

Les:

Door burgers in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming wordt de meedenkkracht van de burger benut en wordt het draagvlak groter. Het langer ter inzage leggen van plannen in de zomerperiode kan voorkomen dat burgers inspraakmogelijkheden missen.

Bij de Heerderweg waren GS en PS aanvankelijk minder betrokken

De keuze of de ruimtelijke inpassing via een provinciaal inpassingsplan wordt vastgelegd of via een gemeentelijk bestemmingsplan heeft invloed op de vormgeving van het participatieproces en de betrokkenheid van GS en PS. Bij een inpassingsplan vindt de formele inspraak plaats via provinciale procedures, reageren GS op inspraakreacties en stellen PS het inpassingsplan vast. Bij het bestemmingsplan reageert het college van Burgemeester en Wethouders op inspraakreacties en stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. Beide mogelijkheden hebben voor- en nadelen.

Bij een inpassingsplan zijn PS beter geïnformeerd omdat zij die zelf moeten vaststellen. De gemeente is echter de bestuurslaag die op een kleinere afstand tot de burger staat en voor de ruimtelijke ordening van de gemeente verantwoordelijk is. Besluitvorming over een project op verschillende bestuurlijke niveaus vraagt ook om extra aandacht voor ieders verantwoordelijkheid en rollen.

Doordat bij de casus Overnachtingshaven Lobith PS het besluit namen over het inpassingsplan waren PS beter geïnformeerd over het participatieproces dan bij de casus Heerderweg waar de gemeenteraad van Epe het bestemmingsplan vaststelde. Voor de Heerderweg heeft de provincie ambtelijk op basis van de zienswijzen op het provinciale plan, diverse onderzoeken en het overleg met grondeigenaren een plan voor de reconstructie van de weg (het plan 'juni 2014') gemaakt en op basis daarvan bij de gemeente het definitief bestemmingsplan aangevraagd. In de periode 2008-2011 hadden Provinciale Staten veel aandacht voor veilige fietspaden in Gelderland. Destijds is een inventarisatie gemaakt van provinciale wegen waar onveilige situaties voor fietsers kunnen optreden. Uit die inventarisatie is door PS een selectie gemaakt van 17 locaties die met urgentie om verbetering vroegen. De verbetering van de fietsstroken langs de Heerderweg is destijds als één van de 17 locaties geselecteerd. Aan de uitwerking van deze opdracht van PS met betrekking tot de Heerderweg ligt in de eerste fase geen formeel GS besluit ten grondslag.

Pas nadat bewoners van Epe inspraken in een Statencommissie werden GS en PS actief betrokken bij het participatieproces. De reden om het gemeentelijk bestemmingsplan te benutten was het krijgen van meer lokaal draagvlak door de gemeenteraad een besluit te laten nemen over de reconstructie. Het gevolg was dat PS op grote(re) afstand kwam te staan van de besluitvorming.

Les:

Wanneer gekozen wordt voor besluitvorming via het gemeentelijk bestemmingsplan, vraagt de informatievoorziening aan PS en de rolverdeling tussen gemeente en provincie extra aandacht.

Betrokkenheid van PS Overijssel bij wegenprojecten

De provincie Overijssel werkt bij wegenprojecten de uitgangspunten die in de verkenningsfase zijn geformuleerd verder uit in een planstudie. De uitkomst wordt vastgelegd in een Ontwerpplan in Hoofdpijnen dat door PS wordt vastgesteld. Daarna wordt het plan uitgewerkt en wordt, in de meeste gevallen, via de gemeente een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Het zwaartepunt van de participatie van burgers lag bij de planstudie en de uitwerking van het plan in hoofdpijnen.

In beide casussen is inbreng burgers teruggekoppeld

Eén van de spelregels van de Nationale Ombudsman is om de inbreng van burgers schriftelijk vast te leggen en burgers te informeren over wat er met de inbreng gebeurt. In de casus Heerderweg heeft de provincie dit regelmatig gedaan via de reactienota, nieuwsbrieven en informatieavonden. In de casus Overnachtingshaven Lobith hanteerde men gedurende de fase waarin het plan werd ontworpen een systeem waarin klanteisen, waaronder de wensen van burgers, werden vertaald in systeemeisen voor het project. Een dergelijk systeem vereist dat wensen schriftelijk worden vastgelegd en waarborgt dat ook in de latere fase van een project de wensen bekend blijven. Naar de groep burgers die de inbreng leverde, werd teruggekoppeld wat met de wensen werd gedaan.

Tevredenheid over communicatie verschilt per fase en per casus

Bij de casus Overnachtingshaven Lobith zijn de betrokkenen overwegend tevreden over de communicatie. Bij deze casus is er voorafgaand aan het participatieproces een communicatieplan en communicatiekalender gemaakt. Een omgevingsmanager die onder meer verantwoordelijk was voor de communicatie en participatie maakte deel uit van het projectteam. De geïnterviewden geven over het algemeen aan dat de communicatie door de provincie goed verliep en dat zij de communicatie hebben ervaren als persoonlijk en zorgvuldig. Bij deze casus is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering overgedragen aan Rijkswaterstaat. De communicatie met betrekking tot de nieuwe Overnachtingshaven Spijk lijkt daarna stilgevallen te zijn. De aanpassing van de bestaande overnachtingshaven bij Tuindorp is in uitvoering. Daarover is gecommuniceerd met de omgeving.

De meningen van betrokkenen over de tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening bij de casus Heerderweg zijn verdeeld. Een deel van de burgers, vooral burgers die betrokken zijn in de eerste fase, vinden dat er volledig gecommuniceerd is. Kritiek op de communicatie is bij deze casus gericht op de inhoudelijke communicatie. Voor een deel van de burgers waren de consequenties van de reconstructie voor het aantal te kappen bomen niet duidelijk. Er is door de provincie en gemeente gecommuniceerd dat het kappen van bomen noodzakelijk was voor het uitvoeren van de plannen³. In de teksten van de provincie wordt er in verschillende bewoordingen over gesproken. De provincie heeft inrichtingsschetsen gemaakt en daarop aangegeven welke bomen mogelijk gekapt zouden worden. Betrokkenen hadden op basis van deze technische kaartjes op de hoogte kunnen zijn van het aantal te kappen bomen. Dit vraagt echter veel uitzoekwerk van burgers om de gevolgen van het gehele plan goed in beeld te kunnen krijgen. Omdat het geen complex project leek, was er in de eerste fase een communicatieadviseur van de provincie alleen betrokken vanaf de zijlijn. In de tweede fase was er een communicatieadviseur en woordvoerder van de gedeputeerde intensief betrokken, is een communicatieplan gemaakt en is de communicatie geïntensiveerd.

³ De gemeente communiceerde over de bomenkap bij de reacties op zienswijzen van burgers op het voorontwerp en ontwerp bestemmingsplan. De provincie communiceerde over de bomenkap bij de reactie op zienswijzen op het voorontwerp van het provinciale plan voor reconstructie, in nieuwsbrieven en op informatieavonden. De reacties werden afgestemd tussen provincie en gemeente.

Burgers geven bij beide casussen aan dat er gedurende het participatieproces een duidelijk aanspreekpunt bij de provincie was in de persoon van de projectleider van de provincie.

Les:

Door voorafgaand aan het participatieproces een communicatieplan vast te stellen met een uitgewerkte communicatiestrategie, wordt geborgd dat er rekening wordt gehouden met de belangen van verschillende stakeholders. Door stiltes in de communicatie te voorkomen, blijft het opgebouwde vertrouwen in stand. Een zorgvuldige uitvoering van het participatieproces wordt vereenvoudigd door bij de samenstelling van het projectteam rekening te houden met de benodigde expertise met betrekking tot communicatie en participatie. Het verstrekken van eenduidige en begrijpelijke informatie over de gevolgen van de ingreep voor de fysieke leefomgeving (zoals het kappen van bomen) voorkomt dat burgers onvoldoende geïnformeerd worden. Er kan niet worden volstaan met alleen een technische beschrijving van de geplande situatie.

Het proces van burgerparticipatie in beide casussen niet geëvalueerd

Uit de casussen zijn goede en minder goede voorbeelden te halen. In beide casussen is het participatieproces niet geëvalueerd. Een evaluatie met burgers, tijdens het participatieproces, maakt het mogelijk om nog verbeteringen tijdens het proces door te voeren. Een evaluatie na de besluitvorming kan waardevol zijn voor het ontdekken van best practices die helpen bij het vormgeven van toekomstige participatietrajecten. Deze best practices moeten dan wel in de provinciale organisatie worden gedeeld.

Les:

Door tijdens het proces te evalueren met burgers kan het lopende participatieproces nog verbeterd worden. Het delen van ervaringen met burgerparticipatie in de provinciale organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van best practices, kan een effectieve uitvoering van toekomstige participatieprocessen bevorderen.

Aanbevelingen

3. Verzoek GS gebruik te maken van de lessen uit de casussen bij het uitwerken van een kader voor burgerparticipatie en de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk.
4. Verzoek GS participatieprocessen structureel te evalueren en de resultaten, indien relevant, te verwerken in het kader voor burgerparticipatie zodat het een actueel en levend document blijft.
5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

2 Reactie GS en nawoord Rekenkamer

2.1 Reactie GS

Geacht Bestuur,

Op 2 oktober 2017 heeft u ons het rapport "Van Gedachten Wisselen. Burgerparticipatie bij Gelders projecten in de fysieke leefomgeving" toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 24 oktober een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Middels deze brief geven wij invulling aan uw verzoek.

Algemeen

U heeft degelijk onderzoek gedaan, naar een belangrijk onderwerp: de vormgeving van burgerparticipatie. Wij herkennen ons in uw bevindingen.

In ons coalitieakkoord kiezen wij uitdrukkelijk voor burgerparticipatie, en ook bij Provinciale Staten leeft het onderwerp. Het is tevens een onderwerp met vele gezichten, niet alleen bij projecten in de fysieke leefomgeving, maar ook wanneer wij kiezen voor co-creatie, procesregie, partnerschappen: open trajecten waar het de kunst is om onzekerheid te managen. Daarnaast is het een lastig onderwerp gezien de democratische legitimatie. Aandacht is nodig voor de invulling van de kader stellende en controlerende rol van Provinciale Staten.

Daarom ook zijn we blij met de conclusie die u trekt in uw bestuurlijke nota: we hebben aandacht voor burgerparticipatie, en er is sprake van aantoonbare invloed van de burger. We beseffen terdege dat we moeten blijven leren van onze ervaringen met burgerparticipatie in concrete projecten, zoals u ook aangeeft in uw aanbevelingen. In deze brief geven wij onze reactie op uw conclusie en reageren wij op uw aanbevelingen.

U trekt in uw rapport één conclusie die in twee deelconclusies uiteenvalt. Daarnaast doet u een vijftal aanbevelingen.

Het eerste deel van de conclusie luidt:

PS en GS hebben nauwelijks uitgewerkte kaders voor burgerparticipatie vastgesteld. De vormgeving van het participatieproces is afhankelijk van de invulling van het projectteam. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de provincie in de praktijk aandacht heeft voor burgerparticipatie. De inbreng van burgers heeft in de onderzochte casussen aanwijsbaar invloed gehad op de planvorming.

Voorgestelde reactie op deze deelconclusie:

Op het gebied van burgerparticipatie zijn naar de mening van ons college meer en/of meer gedetailleerde kaders en voorschriften niet nodig dan de kaders die we al hebben. Wij begrijpen uw opmerkingen: de spanning tussen kaders enerzijds en flexibel maatwerk zien wij bijvoorbeeld ook bij de discussie over de Omgevingswet. Wij plaatsen uw opmerkingen in zo'n context. Burgerparticipatie vraagt volgens ons juist om ruimte voor dialoog en om de bestuurlijke en ambtelijke bekwaamheden om in die vrije ruimte effectief te bewegen. Daar passen uitgebreide regels o.i. niet bij. Dit vraagt ook dat de Staten zelf hun kader stellende en controlerende rol op pakken.

Voor wegenbouwprojecten hebben we al spelregels: de zogenaamde routekaart. Deze kan wellicht in de praktijk op onderdelen verbeterd worden, maar bij het merendeel van de wegenbouwprojecten voldoet deze routekaart goed.

Grote ruimtelijke projecten als "Lobith" zijn veel onzekerder. Het zorgdragen dat interactie met burgers, bedrijven en instellingen tijdens een proces evolueert tot echte burgerparticipatie is vooral afhankelijk van houding en gedrag; minder van vooraf vastgelegde stappen in een proces

Duidelijk uit de praktijk blijkt dat zelfs voor de min of meer standaardiseerbare interactie geldt: de participatie van burgers, bedrijven en instellingen is onvoorspelbaar, hangt van concrete omstandigheden af en niet onbelangrijk: van de wijze hoe andere overheden hun rol in hun communicatie en niet te vergeten hun eigen politieke afwegingen, inhoud geven. Dat samenspel is niet in kaders te vangen. Op een onbepaald moment kan de onrust toenemen, kan het verzet escaleren. Dan komt het op de bekwaamheid van het team (bestuurders en medewerkers) aan. Het gaat dan om het managen van onzekerheid, hetgeen betekent: het bewust inbouwen van flexibiliteit. Wel degelijk met behoud van sturing (wat iets anders is als beheersing), want het gaat niet om "u vraagt en wij draaien"

In dat soort gevallen is het bovendien altijd zo dat het onmogelijk is om aan alle belangen recht te doen, er zullen altijd tegenstrijdige belangen zijn. Uiteindelijk is het een politieke verantwoordelijkheid van Provinciale Staten om een oordeel te vellen.

Deze overwegingen naar aanleiding van ruimtelijke, infrastructurele projecten gelden a fortiori voor trajecten die met procesregie worden gestuurd, voor trajecten waar -door Provinciale Staten- voor co-creatie gekozen is. Deze overwegingen stroken ook met de wens van ons college om te streven naar een eigentijdse bestuursstijl. De participatieladder kan een goed hulpmiddel zijn bij het in concrete gevallen bepalen van de meest vruchtbare bestuursstijl.

Het tweede deel van de conclusie luidt:

Wanneer we de casussen naast de spelregels van de Nationale Ombudsman leggen, stellen we vast dat de effectiviteit van het participatieproces verschilt per casus. Uit de casussen zijn lessen te trekken voor het vormgeven van burgerparticipatie in toekomstige projecten.

Voorgestelde reactie op deze deelconclusie:

Wij interpreteren de term "effectiviteit" in dit verband als betrekking hebbend op de inrichting van het totale proces. Immers, qua impact is er uiteindelijk sprake van een goed

effect: de participatie van de burgers heeft in beide casus zichtbaar invloed, maar deze invloed is -in het geval van de Heerderweg- uiteindelijk -gedeeltelijk- beperkt door de grenzen die het veiligheidsbeleid van de provincie nu eenmaal aan wegen(aanleg) stelt. Verschillen in effectiviteit vallen te verwachten, bij elk proces spelen we in op de concrete situatie: elk proces loopt verschillend, en soms is het zoeken naar de goede combinatie van kaders en het loslaten van kaders. Dit betekent ook dat er uit elke casus lessen zijn te trekken voor het vormgeven van burgerparticipatie in toekomstige projecten.

Aanbevelingen:

1. Verzoek GS om een kader uit te werken voor burgerparticipatie dat toegepast wordt bij het ontwikkelen van plannen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving van burgers.

Reactie: zoals boven uiteen gezet vinden wij meer en gedetailleerdere kaders niet nodig. Wel zullen we de uitgangspunten die we al hebben helder beschrijven en in samenhang presenteren. Dit kan ondersteund worden met een internetsite/pagina waar alle "participatieprojecten" ontsloten worden. In elk projectplan zullen we de vormgeving van de participatie uitwerken in een aparte paragraaf van het plan.

2. Scherp de inspraakverordening aan op de onderdelen:
 - a. in welke situatie een inspraakbijeenkomst wordt georganiseerd;
 - b. het moment waarop een gedachtewisseling of het indienen van zienswijzen plaatsvindt.

Reactie: wij zullen deze aanbeveling uitvoeren. `

3. Verzoek GS gebruik te maken van de lessen uit de casussen bij het uitwerken van een kader voor burgerparticipatie en de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk.

Reactie: de door de Rekenkamer genoemde lessen zullen we betrekken bij de vormgeving van burgerparticipatie in de toekomst. Als kern van de lessen zien we de samenhang tussen een adequate keuze van de trede van de participatieladder, een daarmee overeenstemmende krachtenveldanalyse en daarop ingericht verwachtingenmanagement. Belangrijk vinden wij ook dat dilemma's en belangentegenstellingen vanaf het allereerste begin door ons helder gepresenteerd worden.

4. Verzoek GS participatieprocessen structureel te evalueren en de resultaten, indien relevant, te verwerken in het kader voor burgerparticipatie zodat het een actueel en levend document blijft.

Reactie: wij zullen deze aanbeveling uitvoeren. De lessen die de Rekenkamer in de derde aanbeveling opsomt zullen als aandachtspunten dienen bij deze evaluaties.

5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Reactie: wij zullen deze aanbeveling uitvoeren.

Hoogachtend,

namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,

Commissaris
van de Koning

secretaris

2.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het College van Gedeputeerde Staten (GS) voor zijn bestuurlijke reactie. We zijn verheugd dat GS het belang van het leren van ervaringen met burgerparticipatie in concrete projecten inzien en dat GS in ieder projectplan de vormgeving van burgerparticipatie gaat uitwerken.

We zien dat GS waarde hechten aan burgerparticipatie. Dan mag ook worden verwacht dat er een consistente koers bestaat voor het betrekken van burgers bij het maken van plannen voor de fysieke leefomgeving. In de huidige werkwijze ontbreekt een dergelijke koers. Uit de reactie van GS maken wij op dat het College geen heil ziet in een verdere uitwerking van de beperkt aanwezige kaders vanwege de ruimte voor dialoog. De Rekenkamer denkt echter dat een verder uitgewerkt kader een open dialoog niet in de weg staat. Sterker nog, een kader kan de open dialoog makkelijker maken omdat de spelregels hiervoor in de basis dan al bekend zijn. GS geven verder aan dat het vormgeven aan burgerparticipatie, en daarmee de gekozen bestuursstijl, vooral afhankelijk is van houding en gedrag. In het afhankelijk maken burgerparticipatie van houding en gedrag, schuilt echter volgens de Rekenkamer een risico. Namelijk dat teveel wordt overgelaten aan de afwegingen en bekwaamheden van ambtelijke projectteams die ook rekening moeten houden met andere factoren zoals tijdsdruk, beperkte middelen, de medewerking van andere overheden etc. Naar de mening van de Rekenkamer zou een verder uitgewerkt kader het proces van burgerparticipatie én ambtelijke projectteams een steun in de rug bieden.

Tot slot hebben we gezien dat de ambtelijke organisatie een routekaart voor communicatie bij wegenprojecten heeft opgesteld. Met het College zijn we het eens dat deze routekaart een goede opstap is om de koers te bepalen voor burgerparticipatie bij wegenprojecten. De routekaart zou volgens de Rekenkamer aan gewicht kunnen winnen als GS deze formeel vaststellen.

Bijlage 1: Spelregels Nationale Ombudsman

Participatiewijzer: Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - a. meebeslissen;
 - b. coproduceren;
 - c. adviseren;
 - d. raadplegen;
 - e. informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - a. welk onderwerp ter discussie staat;
 - b. wie ze bij de beleids/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - c. op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - d. op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.
6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.

7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

Bijlage 2: Bronnen

Leden expertgroep

- Restlan Aykac, voorzitter rekenkamercommissie Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
- Herman Bröring, hoogleraar integrale rechtsbeoefening Rijksuniversiteit Groningen
- Nico Postma, directeur/communicatieadviseur Bureau voor Overheidscommunicatie

Geraadpleegde documenten

- Rekenkamer Oost-Nederland (augustus 2017), Nota van Bevindingen Burgerparticipatie Gelderland
- Nationale Ombudsman (september 2009), Participatiewijzer
- Coalitieakkoord "Ruimte voor Gelderland 2015-2019"
- Routekaart voor communicatie bij wegenprojecten (ambtelijk stuk)
- Inspraakverordening Gelderland 2004
- Provincie Gelderland (2014) Voorhangprocedure Samenwerkingsovereenkomst Overnachtingshaven Lobith (bijlage o.a.: Plan van aanpak Overnachtingshaven Lobith) (PS2014/436)
- Communicatieplan MIRT-3 fase Overnachtingshaven Lobith (maart 2015) (intern document projectorganisatie), inclusief communicatiekalender