



Van gedachten wisselen

Burgerparticipatie bij infrastructurele projecten in
Overijssel

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 infrastructurele projecten in
Overijssel

Deventer, november 2017

Voorwoord

4

Van gedachten wisselen

Het woord 'samen' is één van de meeste gebruikte woorden in de collegeakkoorden van provincies. Zo ook in Overijssel waar de provincie, al dan niet samen met collega-overheden, actief en eigentijds (inclusief social media) die dialoog met Overijsselaars zoekt. Juist deze groep, is 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, waaruit door ons een keuze is gemaakt.

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 gemaakt. Wij danken allen voor hun tijd en de openhartige gedachtenwisseling. De gesprekken vormen een belangrijke input voor de lessen die we de provincie Overijssel

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).

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 waar gemaakt 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.

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 Conclusies en aanbevelingen	9
1.3 Veel aandacht voor burgerparticipatie	10
1.4 Overwegend effectieve participatieprocessen bij de twee casussen.....	14

1 Conclusies en aanbevelingen

In deze bestuurlijke nota presenteren wij de resultaten van het onderzoek naar burgerparticipatie bij infrastructurele projecten.

1.1 Over dit onderzoek

Aanleiding

De trend om burgers meer te laten participeren in de besluitvorming van overheden is onmiskenbaar. De coalitieakkoorden *&Overijssel, Vertrouwen verbinden versnellen* (2007-2011), *De kracht van Overijssel* (2011-2015) en *Overijssel werkt!* (2015-2019) zijn daar voorbeelden van. In deze coalitieakkoorden wordt in verschillende bewoordingen aandacht besteed aan het betrekken van burgers. In de coalitieakkoorden staat dat Overijssel, als interactieve en participatieve overheid, burgers in staat stelt inhoudelijk bij te dragen aan belangrijke projecten. Dat moet vooral aan de voorkant van activiteiten invulling krijgen, omdat dat het moment is dat inbreng maximaal betekenis kan krijgen. 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 infrastructurele projecten. We voerden een casestudy uit naar twee projecten per provincie. Voor de provincie Overijssel onderzochten we de N34 tussen de Witte Paal en grens Drenthe en de N348 tussen Raalte en Ommen.

Bij beide casussen namen gemeenten, op verzoek van de provincie Overijssel, besluiten over de ruimtelijke ordening door het vaststellen van bestemmingsplannen. De provincie had ambtelijk de leiding over het project. Op basis van een door PS vastgesteld Plan in Hoofdlijnen maakten de gemeenten de bestemmingsplannen. 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 in afstemming met gemeenten. De gemeenten hebben op een aantal specifieke momenten naar burgers gecommuniceerd: de aankondiging van formele inspraakmomenten voor het bestemmingsplan en de terugkoppeling naar zienswijzen. In beide casussen hebben de gemeenten 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 zijn breder te trekken naar 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 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 Overijsselse 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 Gelderland 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 Gelderland vindt u op onze website.

² Nationale Ombudsman (2009), *participatiewijzer*.

1.2 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

GS en PS hebben veel aandacht voor burgerparticipatie. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de provincie ook in de praktijk aandacht heeft voor burgerparticipatie. De inbreng van burgers heeft aanwijsbaar invloed gehad op de besluitvorming. Wanneer we de casussen langs de spelregels van de Nationale Ombudsman leggen, stellen we vast dat het participatieproces overwegend effectief was. Beide casussen bevatten elementen die goed en minder goed zijn gegaan. Hieruit zijn lessen te trekken voor het vormgeven van burgerparticipatie in toekomstige projecten.

Aanbevelingen en lessen

1. Verzoek GS de interne richtlijnen te formaliseren en daarbij aan te sluiten bij de participatiecode die door PS is vastgelegd.
2. Verzoek GS gebruik te maken van de lessen uit de casussen voor het uitwerken van de geformaliseerde richtlijnen voor burgerparticipatie bij infrastructurele projecten en voor de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk. De lessen uit de casussen zijn:
 - Door voorafgaand aan het participatieproces een accurate 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.
 - Of een externe voorzitter bij participatiebijeenkomsten zinvol is, is afhankelijk van het type bijeenkomst.
 - Een continue en zorgvuldige informatievoorziening aan burgers is belangrijk, ook na de planvormingsfase en in nieuwsluwe periodes. Dit voorkomt dat eerder opgebouwd draagvlak weer afbrokkelt.
 - De impact voor direct betrokkenen is extra groot. Daarom is het belangrijk in de communicatie extra aandacht aan hen te besteden.
 - Een duidelijk aanspreekpunt voor burgers en continuïteit in de projectorganisatie dragen bij aan een goede communicatie. Wisselingen van projectleiders hebben een negatieve invloed op het participatieproces en het draagvlak bij burgers.
 - Door burgers in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming wordt de meedenkkracht van de burger benut en is de ruimte voor inbreng het grootst.
 - 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.

- Een zorgvuldige terugkoppeling van de inbreng van burgers en een inhoudelijke beantwoording van zienswijzen draagt eraan bij dat burgers zich gehoord voelen.
 - 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 effectievere uitvoering van toekomstige participatieprocessen bevorderen.
3. Verzoek GS participatieprocessen structureel te evalueren en de resultaten, indien relevant, te verwerken in de geformaliseerde richtlijnen voor burgerparticipatie zodat het een actueel en levend document blijft.
 4. 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 Veel aandacht voor burgerparticipatie

Aandacht burgerparticipatie

GS en PS hebben veel aandacht voor burgerparticipatie in de vorm van doelstellingen in de omgevingsvisie en P&C-documenten, een participatiecode en aangenomen moties over burgerparticipatie. De informatievoorziening aan PS over de twee casussen was vooral gericht op inhoudelijke voortgang en meestal niet specifiek op burgerparticipatie. De vormgeving van het participatieproces gebeurt op basis van ervaring binnen de organisatie. 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.

GS en PS hebben veel aandacht voor burgerparticipatie

Bovenop wettelijk verplichte inspraakprocedures besteden PS en GS in het beleid aandacht aan het betrekken van burgers. Deze aandacht is breder dan infrastructurele projecten. 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.

Ook in de P&C-documenten wordt aandacht besteed aan burgerparticipatie. In de begrotingen 2012 tot en met 2015 is als doelstelling opgenomen om bij de uitwerking van de provinciale ambities de Overijsselaars maximaal invloed te geven aan de

voorkant van activiteiten door middel van een actieve dialoog. Aan dit beleidsdoel is investeringsprestatie 7.2.1. Burgerbetrokkenheid gekoppeld. In de begrotingen 2016 en 2017 is de prestatie: *het toepassen van de participatiecode* (prestatie 7.2.1) opgenomen. In de begroting 2018 wordt deze prestatie hernoemd als “participatie van inwoners en partners”.

PS 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.

Tabel 1: Participatieladder Overijssel

Vorm van participatie	Middelen
<p>Zelfbeheer Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.</p>	<p>Rol van participant: Initiatiefnemer Particulier natuurbeheer, cluster van bewoners rond duurzame energie. De overheid kan lokale initiatieven ondersteunen en hier uiteindelijk beleid rond ontwikkelen.</p>
<p>Coproducteren Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De participant is samenwerkingspartner.</p>	<p>Rol van participant: Samenwerkingspartner (vaak waterschappen, gemeenten, organisaties)</p> <p>Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen, stuurgroep.</p>
<p>Meebeslissen Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De participant is meebeslisser.</p>	<p>Rol van participant: Meebeslissen Subsidieontvangers/beschikkingen</p>
<p>Adviseren – nog geen plan alleen eerste contouren Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan</p>	<p>Rol van participant: Adviseur beginspraak (veelal top van bedrijven, organisaties, instellingen, plaatselijke belangengroepen)</p> <p>Adviesraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken, workshops.</p>

(beargumenteerd) afwijken. De participant is adviseur.

Raadgeven – plan ligt er al

Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als de gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken. De participant is geconsulteerde.

Rol van participant: Adviseur eindspraak
(vaak inwoners)

Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, burgerpanel, focusgroep, consultatiegroep.

Informereren

Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor de besluitvorming en houden betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De participant is toehoorder.

Rol van participant: Toeschouwer

Informatieavonden, internet, huis-aan-huisblad, magazine Jij & Overijssel, folders, nieuwsbrieven, campagnes etc.

Bron: Provincie Overijssel, Statenvoorstel participatiecode Overijssel PS/2014/1080

Ook na het vaststellen van de participatieladder bleven PS aandacht houden voor burgerparticipatie. Op 11 juli 2016 hebben PS een motie aangenomen waarin zij GS verzoeken om aan nieuwe Statenvoorstellen een participatieparagraaf toe te voegen waarin wordt aangegeven op welke trede van de participatieladder de uitvoering wordt aangepakt. Daarnaast hebben PS op 12 april 2017 unaniem een motie aangenomen waarin PS aan GS verzoeken om samen met de Staten te gaan onderzoeken hoe in de toekomst de beantwoording van zienswijzen kan worden verbeterd. PS menen dat er met een open houding en inhoudelijk moet worden gereageerd.

Informatievoorziening naar PS vooral gericht op inhoud

In lijn met de omgevingsvisie 2009 is de besluitvorming bij beide casussen verlopen via gemeentelijke bestemmingsplanprocedures. PS hebben aan het einde van de planvormingsfase en voorafgaand aan de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure een Plan in Hoofdpijnen vastgesteld.

PS worden bij de casus N34 regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het participatieproces, een aantal maal bondig via de P&C-cyclus en uitgebreider via brieven aan PS. Bij de casus N348 is de informatievoorziening aan PS vooral gericht geweest op de inhoudelijke voortgang van het project. De informatievoorziening aan PS verschilde in deze casus van de participatiecode die PS later (in 2015) hebben vastgesteld. Daarin is besloten om PS op vaste tijdstippen tussentijds te informeren over burgerparticipatie.

De vormgeving van het participatieproces op basis van ervaring

Voor het vaststellen van een gemeentelijk bestemmingsplan geeft de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) de minimale vereisten waar het inspraakproces aan moet voldoen. Voor het Plan in Hoofdpijnen is de inspraakverordening hiervoor van toepassing. De afwegingen voor het verder vormgeven van participatieproces worden door ambtelijke projectteams gemaakt. Het participatieproces is vormgegeven volgens ervaringen en gewoonten die binnen de eenheid Wegen en Kanalen verankerd zijn. Binnen de eenheid is veel aandacht voor burgerparticipatie.

Daarnaast heeft de eenheid Wegen en Kanalen in 2008 een interne notitie over burgerparticipatie opgesteld met richtlijnen voor de inzet van burgerparticipatie bij infrastructurele projecten. Deze notitie is niet door GS vastgesteld. De richtlijnen bevatten een algemeen deel met beschrijving van de participatieladder, een beschrijving van verschillende typen doelgroepen (individuele burger, georganiseerde burger, deskundige burger), een algemeen stappenplan en een aantal spelregels voor burgerparticipatie. Er wordt per fase de burgerparticipatie beschreven zoals op dat moment de praktijk is bij de provincie, aangevuld met aanbevelingen. De interne notitie blijkt in de praktijk niet gebruikt te worden.

Aandacht voor burgerparticipatie in de casussen

In de onderzochte casussen is door de provincie veel 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 bovenwettelijke vormen van participatie geweest. Er zijn bijvoorbeeld informatieavonden georganiseerd, maandelijkse spreekuren gehouden, er is met bewonersgroepen en belanghebbenden gesproken over hun wensen en er zijn klankbordgroepen geformeerd.

Inbreng van burgers heeft invloed gehad op de plannen

De inbreng van burgers heeft in beide casussen geleid tot aanpassingen van de plannen. Dit laat zien dat de inbreng van burgers serieus is meegewogen in de planvorming. Bij de casus N348 zijn ontwerpen van tunnels, wegontwerp en aansluitingen op punten aangepast. Een andere maatregel is op verzoek van burgers uitgesteld in verband met veiligheid. Na een zienswijze en overleg is daarnaast een stuk weg verhard dat in eerste instantie onverhard zou blijven. Ook is er na overleg met aanwonenden besloten een voetgangersbrug te plaatsen en er is in overleg gezocht naar een geschikte locatie voor een tunnel waarover de voorkeuren van groepen belanghebbenden verschilden. Uiteindelijk is er door de provincie gekozen voor een compromis en is besloten de tunnel in het midden te plaatsen. Bij de casus N34 is de inbreng van invloed geweest op een extra tunnel bij de Lentersdijk, de ligging van de tunnel Pothofweg, het ontwerp van een fietspad, verharding van ontsluitingswegen en gewijzigde ontsluiting van percelen. In paragraaf 1.4 gaan we dieper in op de participatieprocessen van de casussen.

Aanbeveling

1. Verzoek GS de interne richtlijnen te formaliseren en daarbij aan te sluiten bij de participatiecode die door PS is vastgelegd.

1.4 Overwegend effectieve participatieprocessen bij de twee casussen

Overwegend effectieve participatieprocessen

Wanneer we de casussen langs de spelregels van de Nationale Ombudsman leggen, stellen we vast dat het participatieproces overwegend effectief was. Beide casussen bevatten ook elementen goed en minder goed zijn gegaan. Hieruit zijn lessen te trekken voor het vormgeven van burgerparticipatie in toekomstige projecten.

- In beide casussen is vooraf nagedacht over wie betrokken moeten worden. Bij één casus bleek de doelgroepselectie aanvankelijk te smal.
- De tevredenheid over de communicatie verschilt per casus en per fase. Er is waardering voor de opzet van informatieavonden. De informatievoorziening is vaak goed, maar bij één casus niet doorlopend. De informatievoorziening voor burgers met de directe belangen kan beter.
- Wisseling van (meestal extern ingehuurde) projectleiders heeft een negatieve invloed op het participatieproces.
- Burgers worden intensief betrokken vanaf de planvormingsfase. Bij één casus waren op dat moment al principeoplossingen vastgelegd waardoor de ruimte voor inbreng beperkt werd.
- De rol van burgers is in één casus vooraf expliciet gemaakt. De ruimte voor inbreng van burgers is duidelijk gemaakt in beide casussen. Buiten deze invloedruimte voor burgers blijkt er op verzoek van de wethouder alsnog meer mogelijk.
- In beide casussen vindt regelmatig terugkoppeling plaats naar burgers over hun inbreng. De beantwoording van zienswijzen is soms procesmatig.
- In beide casussen is het participatieproces niet geëvalueerd.

Participatieproces overwegend effectief vormgegeven

Het participatieproces is in beide casussen grotendeels in lijn met de spelregels van de Nationale Ombudsman vormgegeven. In beide casussen motiveert het projectteam hoe burgerparticipatie toegepast gaat worden. De projectteams hebben in een communicatieplan onderbouwd welke keuzes aan de inrichting van het proces ten grondslag liggen. Er wordt een uitgebreid participatieproces ingericht om draagvlak te creëren en de plannen te verbeteren. Bij beide casussen hebben de projectteams veel bovenwettelijke participatieactiviteiten ingezet om burgers te betrekken en diverse communicatiemiddelen ingezet om burgers te bereiken.

Een aantal elementen in het participatieproces zijn minder goed gegaan en behoeven verbetering in de uitvoering. Uit de twee casussen trekt de Rekenkamer lessen om de effectiviteit te verbeteren. Soms is het participatieproces in de praktijk ook niet in lijn

met de richtlijnen van de eenheid Wegen en Kanalen, terwijl dit de effectiviteit wel ten goede zou komen.

Doelgroepselectie vooraf expliciet gemaakt, maar bij één casus aanvankelijk te smal

De projectteams hebben in beide casussen in een communicatieplan expliciet gemaakt welke relevante doelgroepen betrokken moesten worden. Er zijn stakeholderanalyses uitgevoerd. Er is ook van tevoren afgewogen hoe de verschillende doelgroepen betrokken kunnen worden. De doelgroepselectie die in eerste instantie gemaakt is, is bij de casus N348 te smal gebleken. De doelgroepselectie in de stakeholdersanalyse was met name gericht op (Plaatselijk Belang) Lemelerveld en aanwonenden van de weg. Later worden ook andere lokale belangengroepen betrokken. Toen het Plan in Hoofdpijnen al door GS was vastgesteld zijn alle belangengroepen in een extra overlegbijeenkomst bij elkaar aan tafel gebracht. Uit ons onderzoek blijkt dat burgers die actief betrokken zijn in het participatieproces overwegend positief over de inzet voor participatie van de provincie Overijssel. Burgers die pas later in het proces betrokken zijn, zijn minder tevreden over het participatieproces. Hieruit blijkt dat een volledige doelgroepselectie belangrijk is. Door een bredere doelgroepselectie aan te houden, kan bovendien voorkomen worden dat later in het proces een extra inspanning gedaan moet worden. Dit kan het participatieproces vertragen of ingewikkelder maken. In de richtlijnen wordt aanbevolen te zorgen dat er een goede lijst met organisaties en belangengroepen is.

Les:

Door voorafgaand aan het participatieproces een accurate 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.

Tevredenheid over communicatie verschilt per casus en per fase

Burgers zijn in de casussen meestal goed geïnformeerd over het besluitvormings- en participatieproces. Er zijn diverse communicatiemiddelen ingezet zoals informatieavonden, nieuwsbrieven, een projectwebsite, een app. en lokale media. Er is ook waardering voor het feit dat ambtenaren en bestuurders aanwezig zijn geweest in het gebied en bij bijeenkomsten.

Er is door het projectteam bewust gekozen informatieavonden een informeel karakter te geven. Er is geen centrale presentatie, maar een inloop waarbij de projectplannen bekeken kunnen worden en medewerkers vragen beantwoorden. Ook bood het projectteam bij deze bijeenkomsten de mogelijkheid om te helpen bij het opstellen van zienswijzen. Volgens de interne richtlijnen zou er een externe voorzitter aanwezig moeten zijn bij bijeenkomsten. Dat is bij deze informatieavonden niet het geval en volgens de Rekenkamer ook niet noodzakelijk. De opzet is een volgens geïnterviewde leden van het projectteam een effectieve manier om burgers te betrekken. Uit ons onderzoek blijkt dat burgers positief zijn over de informatiebijeenkomsten. Of een externe voorzitter noodzakelijk is, blijkt dus afhankelijk van het type bijeenkomst. Een extra bijeenkomst aan het eind van de planvormingsfase met als doel om partijen met

verschillende belangen alsnog bij elkaar te brengen, stond wel onder leiding van een externe voorzitter.

Bij de casus N34 is de informatievoorziening uitgebreid en doorlopend. Bij de casus N348 is de informatievoorziening stilgevallen in de loop van de planuitwerkingsfase. De informatie op de website is gedateerd en nieuwsbrieven worden eerst minder frequent en later niet meer verstuurd. Burgers geven aan niet op de hoogte te zijn van de stand van zaken. Burgerparticipatie vraagt om een continue informatievoorziening zodat burgers op de hoogte blijven, niet alleen tijdens de planvormingsfase en ook als er weinig nieuws is. Gebrek aan informatie zorgt voor onzekerheid en heeft een negatieve invloed op (het eerder opgebouwde) draagvlak. Ook in informatieluwe periodes is het van belang om duidelijk te blijven communiceren.

Ook bleek bij beide casussen dat de informatievoorziening naar burgers met directe belangen (bijvoorbeeld in geval van grondverwerving) beter kon. Er werden wel gesprekken met hen gevoerd, maar burgers bleven naar hun mening lang in onzekerheid. Bij aanvang van het proces van grondverwerving zijn volgens hen door de provincie geen verwachtingen over de duur of inhoud van dit proces duidelijk gemaakt. Ook geven burgers aan dat na afloop van een onteigeningstraject specifieke informatie voor de direct betrokkenen ontbrak.

Lessen:

- *Of een externe voorzitter bij participatiebijeenkomsten zinvol is, is afhankelijk van het type bijeenkomst.*
- *Een continue en zorgvuldige informatievoorziening aan burgers is belangrijk, ook na de planvormingsfase en in nieuwsluwe periodes. Dit voorkomt dat eerder opgebouwd draagvlak weer afbrokkelt.*
- *De impact voor direct betrokkenen is extra groot. Daarom is het belangrijk in de communicatie extra aandacht aan hen te besteden.*

Wisseling van projectleiders heeft negatieve invloed op participatieproces

Projectleiders vervullen een belangrijke rol in de communicatie naar burgers en de effectiviteit van het participatieproces. De eenheid Wegen en Kanalen kiest ervoor per fase te kijken naar de vaardigheden van een projectleider en waar nodig per fase een andere, meestal extern ingehuurde, projectleider aan te stellen. Bij de casus N348 heeft een groot verloop van projectleiders plaatsgevonden, zowel per fase als gedurende fasen. Dit had een negatieve invloed op het participatieproces en de communicatie naar burgers. Bij de casus N34 is er gedurende een groot deel van het project één zelfde projectleider geweest. Dit zorgde voor een duidelijk aanspreekpunt en waardering van burgers. Wisselingen van projectleiders hebben een negatieve invloed op het participatieproces omdat het vertrouwen met burgers opnieuw opgebouwd moet worden. Burgers ervaren dat de manier van aanpak tussen projectleiders sterk kan verschillen en dat projectleiders niet altijd op de hoogte zijn van afspraken die met hen gemaakt zijn. De waardering van de aanpak van de verschillende projectleiders verschilt sterk. Vanuit het perspectief van de burger is wisselen van projectleider niet wenselijk. De richtlijnen bevelen aan gedurende het project niet te wisselen van projectleider ter voorkoming van problemen met communicatie en vertrouwen. Afhankelijk van de

projectleider wordt niet altijd voldaan aan een andere aanbeveling uit de richtlijnen: 'Reageer snel op vragen van een burger. Daardoor ontstaat veel vertrouwen bij de burger dat ze serieus worden genomen'.

Les:

Een duidelijk aanspreekpunt voor burgers en continuïteit in de projectorganisatie dragen bij aan een goede communicatie. Wisselingen van projectleiders hebben een negatieve invloed op het participatieproces en het draagvlak bij burgers.

Geen wisseling projectleiders in Gelderse casussen

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

Burgers intensief betrokken vanaf planvormingsfase

In beide casussen is een communicatieplan met afwegingen voor het inrichten van het participatieproces opgesteld voorafgaand in de planvormingsfase. In de verkenningsfase die daaraan voorafging zijn burgers bij de casus N34 geraadpleegd voor een wegbelevingsonderzoek. Bij de casus N348 zijn burgers uitsluitend geïnformeerd via twee informatieavonden. Na de verkenningsfase zijn voor deze casus al wel principeoplossingen bepaald. Daardoor is de ruimte voor invloed van burgers in de planvormingsfase, toen het participatieproces vorm kreeg, kleiner. In de participatiecode en in coalitieakkoorden wordt beschreven dat het betrekken van burgers in de voorfase belangrijk is. Ook de code maatschappelijke participatie van de Rijksoverheid voor MIRT projecten noemt het betrekken van burgers gedurende het hele planproces als één van de drie succesfactoren. Door burgers vroegtijdig mee te laten denken, is de ruimte voor participatie het grootst. Dit is in de geest van de toekomstige herziening van de Omgevingswet. In de richtlijnen wordt aanbevolen geen burgerparticipatie in de verkenningsfase toe te passen, ter voorkoming van valse verwachtingen van burgers.

Les:

Door burgers in een vroeg stadium te betrekken bij de planvorming wordt de meedenkkraft van de burger benut en is de ruimte voor inbreng het grootst.

Rol burger en ruimte voor inbreng expliciet gemaakt, later alsnog meer ruimte

Het uitnodigen van burgers om hun inbreng te leveren, wekt verwachtingen over de mate waarop de planvorming kan worden beïnvloed. Om valse verwachtingen te voorkomen is het belangrijk het niveau van participatie en de invloedruimte van tevoren duidelijk te maken. In de participatiecode van 2015 is opgenomen vooraf het niveau van inspraak te definiëren. Uit ons onderzoek blijkt dat het niveau van participatie bij één casus voorafgaand aan de planvormingsfase en bij één casus na de planvormingsfase expliciet wordt gemaakt in een interne notitie. In beide casussen is duidelijk gemaakt hoeveel ruimte er is voor inbreng. In de richtlijnen worden geen aanbevelingen gedaan over het vooraf expliciet maken van het niveau van participatie. Wel wordt aanbevolen

in het participatieproces de invloedruimte te definiëren. Onder invloedruimte kan worden verstaan, de ruimte die er is voor de inbreng van burgers mee te nemen in de planvorming. De inbreng kan ingeperkt worden door kaders zoals financiën, veiligheid of milieu.

Niet alle wensen van burgers zijn in te willigen, zoals wanneer belangen van burgers te ver uit elkaar lagen of wensen niet pasten binnen de (financiële of inhoudelijke) kaders. In deze gevallen beargumenteerde de provincie waarom dat niet mogelijk was. Bij de casus N348 werd echter eerst beargumenteerd waarom het ontwerp van een tunnel niet aan de wensen van burgers aangepast kon worden en werd ditzelfde ontwerp later alsnog aangepast op verzoek van een gemeente. Na verzoek van de wethouder was er toch meer mogelijk dan burgers in eerste instantie duidelijk gemaakt is, terwijl zich tussentijds geen nieuwe omstandigheden voorgedaan. Dat een aanpassing voor een burger niet mogelijk is maar op verzoek van de wethouder wel, is niet goed voor het vertrouwen van burgers. Het is voor het vertrouwen van burgers raadzaam in eerste instantie grondig uit te zoeken of wensen haalbaar zijn en van de uitkomst niet af te wijken tenzij er zich nieuwe omstandigheden voordoen.

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.

18

Inbreng van burgers teruggekoppeld, beantwoording zienswijzen soms procesmatig

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 beide casussen hebben de projectteams teruggekoppeld wat er met inbreng van burgers gebeurde via informatieavonden, de zienswijzennota, de behandeling in commissie en PS en in het Plan in Hoofdpijnen.

Bij enkele reacties van GS in de zienswijzennota zijn kanttekeningen te plaatsen. Er wordt bij de beantwoording van zienswijzen de ene keer inhoudelijk en met argumenten gereageerd, maar de andere keer niet eenduidige of procesmatige antwoorden gegeven. Daarnaast was er kritiek van een burger over zienswijzen die niet terugkwamen in de zienswijzennota. Inhoudelijke beantwoording van zienswijzen geeft er blijk van dat participatie van burgers serieus genomen wordt en draagt bij aan het gevoel van burgers zich gehoord te voelen. PS verzochten GS in 2017 in een motie, om samen met de Staten te gaan onderzoeken hoe in de toekomst de beantwoording van zienswijzen kan worden verbeterd. PS geven in de motie aan van mening te zijn dat er met een open houding en inhoudelijk moet worden gereageerd. In de richtlijnen wordt geen aandacht besteed aan de reactie op zienswijzen.

Les:

Een zorgvuldige terugkoppeling van de inbreng van burgers en een inhoudelijke beantwoording van zienswijzen draagt eraan bij dat burgers zich gehoord voelen.

Evaluatie

Uit de casussen zijn goede en minder goede punten te halen. In beide casussen is het participatieproces niet geëvalueerd. 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. De uitkomsten van een evaluatie kunnen bovendien gebruikt worden de richtlijnen waar nodig te actualiseren. Zoals in deze paragraaf gebleken is, stroken elementen uit deze richtlijnen niet meer met de hedendaagse praktijk.

In de richtlijnen wordt aanbevolen evaluatie met burgers na voltooiing van de werkzaamheden te doen. Volgens de richtlijnen is evaluatie met burgers zinvol als investering voor de toekomst en het vertrouwen van de burger in de overheid. De realisatiefase is voor beide casussen anno november 2017 nog niet afgerond. Na voltooiing van de werkzaamheden is het meest intensieve deel van het participatietraject vaak jaren geleden. Een evaluatie met burgers na de planvormingsfase maakt het mogelijk om nog verbeteringen tijdens het proces door te voeren.

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 effectievere uitvoering van toekomstige participatieprocessen bevorderen.

Aanbevelingen

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

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.
- Provincie Overijssel, Omgevingsvisie 2009 (PS/2009/407).
- Provincie Overijssel, Omgevingsvisie 2017, Beken Kleur (PS/2017/119).
- Provincie Overijssel Coalitieakkoord 2007-2011 & Overijssel Vertrouwen verbinden versnellen.
- Provincie Overijssel, Hoofdlijnenakkoord 2011-2015: De Kracht van Overijssel.
- Provincie Overijssel, Coalitieakkoord Overijssel Werkt! 2015-2019.
- Provincie Overijssel eenheid Wegen en Kanalen, Interne notitie Burgerparticipatie bij de eenheid Wegen en Kanalen, versie 24 april 2008.
- Provincie Overijssel, Participatiecode (PS/2014/1080).
- Provincie Overijssel, Motie Van den Heuvel participatieparagraaf (PS/2016/344).
- Provincie Overijssel, Motie van den Heuvel, beantwoording zienswijzen (PS/2017/389).
- Provincie Overijssel, Monitor Overijssel en documenten P&C-cyclus.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (mei 2014), Code maatschappelijke participatie bij MIRT projecten.
- Nationale Ombudsman (september 2009), Participatiewijzer.