

Ruimte voor inbreng


Een onderzoek naar de betrokkenheid
van burgers bij ruimtelijke ingrepen

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Ruimte voor inbreng

Een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen in Groningen



Opstellers	Edwin de Jong en Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	8 februari 2021

Voorwoord

De drie Noordelijke provincies kennen relatief veel ruimte, in vergelijking met de rest van Nederland. Ruimte is echter een subjectief begrip en de kwaliteit van ruimte zeker. De invulling van deze schaarse ruimte leidt tot discussie. Die strijd om ruimte lijkt in de toekomst alleen maar belangrijker te worden. Het veranderende klimaat, de energietransitie, veranderende reis-, werk- en winkelpatronen en de groeiende behoefte aan passende woningen zijn alle van invloed op de ruimtebehoefte. Daarnaast heeft de provincie de taak om daar waar mogelijk landschap en natuur te beschermen en ruimte te laten voor de landbouw; ook dat heeft implicaties voor de beschikbare ruimte.

Onze leefomgeving is onderhevig aan voortdurende veranderingen. Sommige daarvan worden in hoge mate op prijs gesteld door de inwoners, andere met argusogen bekeken. Zelden is iedereen onverdeeld enthousiast en belangrijke ingrepen kennen zowel voor- als tegenstanders. Dat wordt alleen maar sterker, als niet iedereen de redenen voor de ingrepen onderschrijft of wanneer een ingreep in de onmiddellijke leefomgeving plaatsvindt.

Bij de verdeling van de schaarse ruimte spelen vele belangen en meningen een rol. Door burgerparticipatie kunnen die een plek krijgen. Met dit onderzoek geven we u aan de hand van bestudeerde cases inzicht in de mogelijkheden die de provincie heeft om participatie te bevorderen en hoe zij daarmee in de bestudeerde cases is omgegaan. De actualiteit ligt erin dat in de nabije toekomst, met de komst van de nieuwe Omgevingswet, participatie een verplichting is.

We hebben gepoogd een goede definitie te geven van participatie en zijn daarbij geholpen door bestaande literatuur. We maken onderscheid tussen participatievormen, waaronder het formele recht van inwoners op inzage en inspraak. Dit onderzoek behelst een zoektocht naar participatie als mogelijkheid om zowel voorafgaand aan het proces van besluitvorming als in de uitvoering betrokkenen een stem te geven. Tegelijkertijd geeft het u informatie over de verwachtingen die bij inwoners gewekt kunnen worden wanneer er participatiemethodes worden gebruikt die niet passen bij de mogelijkheden of de wens van de provincie.

Via externe bureaus¹ hebben wij enquêtes uitgezet onder burgers om hun wensen en ervaringen met betrekking tot participatie in kaart te brengen. Hiermee krijgt u een actueel inzicht in wat de inwoners van de provincie van u verwachten. Het biedt u als Statenleden handvatten om processen al of niet anders in te richten.

Wij realiseren ons dat keuzes maken over burgerparticipatie lastig is. Later dit jaar zal de Noordelijke Rekenkamer dit thema verder uitdiepen (in het kader van het onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES). Wij hopen dat we u met dit huidige rapport al ondersteunen in de zoektocht naar zinvolle en passende burgerparticipatie.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,
Anneke Beukers, voorzitter
Linze Schaap, directeur-secretaris

¹ In Drenthe en Groningen is dit uitgevoerd door I&O Research, in Fryslân kon samengewerkt worden met het Fries Sociaal Planbureau.

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	5
Achtergrond en vraagstelling	5
Conclusies.....	6
Aanbevelingen	10
1 Inleiding.....	12
1.1 Achtergrond en vraagstelling	12
1.2 Aanpak van het onderzoek	14
1.3 Leeswijzer.....	15
2 Burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit.....	16
2.1 Inleiding	16
2.2 De bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit	16
2.3 Wat is burgerparticipatie?	17
2.4 Niveaus van burgerparticipatie	18
2.5 Het belang van burgerparticipatie in het ruimtelijk domein	19
2.6 Participatieparadoxen	21
2.7 Normen voor burgerparticipatie	21
2.8 Samenvatting.....	22
3 Inspraak- en participatiebeleid.....	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Burgerparticipatie in de coalitieakkoorden	23
3.3 Provinciaal participatiebeleid	24
3.4 Participatie in het ruimtelijk beleid	25
3.5 Samenvatting.....	25
4 Participatiebehoefte in Groningen	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Betrokkenheid van de Groningers bij hun leefomgeving	26
4.3 Willen Groningers participeren over ruimtelijke ontwikkelingen?	27
4.4 Participeren Groningers ook werkelijk bij ruimtelijke ontwikkelingen?	28
4.5 Groningers die niet participeren over ruimtelijke ontwikkelingen	31
4.6 Samenvatting.....	32
5 De uitvoering van inspraak en participatie	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Maakt de provincie expliciete keuzen?	33
5.3 Het moment waarop burgers worden betrokken	34
5.4 Bestuursstijl van de provincie.....	41
5.5 Participatievormen.....	41
5.6 Doorwerking van participatie.....	42

5.7	Terugkoppeling over de participatie	43
5.8	Samenvatting.....	43
	Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen.....	45
	Bronnen	49
	Bijlage Ombudsnormen participatie	51

Conclusies en aanbevelingen

Achtergrond en vraagstelling

De provincie Groningen vindt het borgen van de ruimtelijke kwaliteit belangrijk. Verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit is een beleidsdoel. De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie. Waar provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn, is de provincie aan zet. Er is sprake van een provinciaal belang als er bovengemeentelijke aspecten aan de orde zijn. De provinciale ruimtelijke ordening is gericht op het behouden van ruimtelijke kwaliteit en het conserveren van bestaand gebruik. De provincie beschermt de provinciale belangen die onder druk komen door initiatieven van anderen, bijvoorbeeld cultureel erfgoed (archeologie, monumenten) of het karakteristieke landschap, zoals de open ruimte. Het gebruik van de ruimte is aan verandering onderhevig en de ruimtelijke ordening dient ook voldoende flexibel te zijn om vernieuwing mogelijk te maken.

Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip. In dit onderzoek wordt 'ruimtelijke kwaliteit' *procedureel* uitgelegd. Er worden geen uitspraken gedaan over de feitelijke verbetering of verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit. Uitgangspunt is dat de ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij incorporatie van belangen, waarden en meningen in het besluitvormingsproces. Voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces over ruimtelijke projecten is het belangrijk dat in de beleidsvoorbereiding alle meningen en belangen naar voren komen. Burgerparticipatie helpt daarbij. De Noordelijke Rekenkamer onderzocht welke bijdrage participatie burgers en maatschappelijke instellingen leverden aan ruimtelijke ingrepen. De focus lag op de rol van de provincie; er is ingezoomd op ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang. In dit onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Op welke wijze werden inwoners en maatschappelijke instellingen en bedrijven betrokken bij enkele grote ruimtelijke ingrepen en in welke mate heeft deze participatie geleid tot aantoonbare verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

Het onderzoek viel uiteen in twee delen. In de eerste plaats is er in samenwerking met I&O Research een enquête uitgezet onder een panel om een beeld te krijgen van de participatiewens van de Groningers en meer zicht te krijgen op redenen om niet te participeren. In de tweede plaats zijn twee casestudies uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de manier waarop in Groningen participatie rondom ruimtelijke projecten gestalte krijgt. Als cases zijn de opwaardering van de N366 en de aanleg van het opstel terrein De Vork geselecteerd.

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

De provincie Groningen geeft aan participatie belangrijk te vinden, maar heeft geen participatiebeleid vastgesteld. De afweging op welke manier burgers bij de besluitvorming worden betrokken, heeft daardoor een ad-hockarakter. In beide onderzochte cases hanteerde de provincie een laag participatieniveau. Bij de opwaardering van de N366 heeft weinig participatie plaatsgevonden. Bij aanleg van het opstel terrein bij De Vork heeft meer participatie plaatsgevonden, maar de doorwerking van reacties van burgers op de plannen was gering. Zienswijzen van institutionele insprekers in de wettelijke zienswijzenprocedure werkten soms door als sprake was van een evident tekortkoming in het plan. Zienswijzen van 'gewone' burgers werden doorgaans weerlegd.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De deelconclusies worden steeds per deelvraag weergegeven. Onder de deelvraag is steeds het korte antwoord op de vraag in cursief weergegeven en daaronder een toelichting.

1. Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?

De provincie Groningen heeft geen participatiebeleid. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

De coalitieakkoorden van de provincie Groningen onderstrepen het belang van participatie. De in de coalitieakkoorden verwoorde wens om samen te werken met burgers aan beleidsopgaven werkt nauwelijks door in het omgevingsbeleid. De provincie Groningen heeft geen participatiebeleid. Geen generiek beleid, maar ook geen specifiek beleid voor het ruimtelijk domein. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij het niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

2. Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?

Of de provincie een expliciete keuze maakt voor de rol die burgers in de besluitvorming krijgen, verschilt per casus.

Bij de opwaardering van de N366 is geen expliciete bepaling aangetroffen van de rol die burgers en belangenverenigingen in de besluitvorming kregen. Bij de aanleg van het opstel terrein De Vork had de provincie hier wel aandacht voor. Vooraf heeft zij een communicatiestrategie vastgesteld waarin zij een participatieniveau heeft vastgesteld: Groningen Spoorzone zette in op een zo hoog mogelijke positie op de participatieladder.

3. Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?

In beide cases zijn burgers betrokken nadat de locatie of het tracé zijn vastgelegd. Er kon niet over wezenlijke zaken worden geparticipeerd.

In de beide cases die de Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht, heeft de provincie Groningen burgers en belangenorganisaties op een betrekkelijk laag niveau bij de plannen betrokken. Zowel bij de opwaardering van de N366 als de aanleg van het opstelterrein De Vork zijn burgers geïnformeerd *nadat* de locatie of het tracé van het project vastgesteld waren. Bij de N366 heeft nauwelijks participatie plaatsgevonden. Bij de bouw van het opstelterrein De Vork heeft meer participatie plaatsgevonden dan bij de N366. Het plan was in te zetten op een zo hoog mogelijke positie op de participatieladder. De betrokkenheid van burgers was in de praktijk echter laag. De provincie vroeg burgers en belangenverenigingen te reageren op plannen, maar daadwerkelijk meepraten over de besluitvorming gebeurde nauwelijks. Er kon niet meer over wezenlijke zaken worden geparticipeerd.

4. Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?

In de beide cases heeft de provincie geen ruimte geboden voor structureel overleg met omwonendenorganisaties. Er zijn inloop- en informatiebijeenkomsten georganiseerd waaraan een ieder kon deelnemen.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat bijna 70 procent van de Groningers betrokken wil worden bij de besluitvorming over hun leefomgeving. Een meerderheid van hen spreekt een voorkeur uit voor een laag participatieniveau. De helft van de respondenten heeft wel eens aan een participatietraject deelgenomen. Dit deden zij vooral vanwege ruimtelijke belangen. Financieel eigenbelang en persoonlijke ontwikkeling speelden een kleine rol bij de overweging om te participeren. Meer dan de helft van de respondenten participeerde niet in de afgelopen drie jaar. De meerderheid hiervan participeerde niet omdat er geen ruimtelijke ontwikkelingen waren die daartoe noopten. Veruit de meeste Groningers participeren op informatie- of inloopbijeenkomsten, zo blijkt uit de enquête.

In de beide cases zijn vooral inloopbijeenkomsten en informatiebijeenkomsten georganiseerd. In principe kon iedereen aan deze inloopbijeenkomsten deelnemen. Inloopbijeenkomsten trekken vaak mensen die niet in georganiseerd verband komen. De inloopbijeenkomstenavonden in de cases werden goed bezocht. Omdat de verslaglegging over de inloopbijeenkomsten vaak ontbrak, is het niet goed mogelijk een beeld te vormen van de deelnemers.

Meestal zijn inloopbijeenkomsten incidentele gebeurtenissen. In sommige gevallen kiezen provincies voor meer structureel overleg met dorpsverenigingen. In beide cases zijn dergelijke

overleggen niet in het leven geroepen en bleef het bij enkele incidentele gesprekken. Bij de opwaardering van de N366 heeft een dorpsvereniging wel getracht betrokken te worden bij de planvorming, maar hierop is de provincie niet ingegaan.

5. Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (opeenvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?

Door het ontbreken van verslagen is de samenstelling en de inbreng van deelnemers op de inloop- en informatiebijeenkomsten niet te reconstrueren.

Deze vraag is zinvol te beantwoorden bij processen waarbij meermaals participatiemogelijkheden zijn aangeboden. Dit is alleen gebeurd bij het opstel terrein De Vork. In veel gevallen ontbreken verslagen van participatiebijeenkomsten. Het is daardoor niet goed te reconstrueren wie aanwezig waren en of de samenstelling van de participanten in de tijd is veranderd.

6. Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?

Omwonenden streefden vooral naar hinderbeperking. Hun wensen werden meestal terzijde geschoven. De institutionele insprekers konden hun belangen vaker veiligstellen.

Provincies stuurden in hun beleid op landschappelijke inpassing en ecologische waarden en bij de aanleg van provinciale wegen op verkeersveiligheid. Participanten met een bedrijf of grond vertegenwoordigden dikwijls hun eigen economische belangen (gebruikswaarde), terwijl andere omwonenden vooral hinderbeperking nastreefden. Bij infrastructurele projecten viel te denken aan geluidshinder, uitstoot door auto's en fijnstof. Een regelmatig terugkerende discussie ging over de keuze tussen geluidsschermen/-wallen en geluidsreducerend asfalt. Vaak zijn argumenten over landschappelijke inpassing aangevoerd, zoals het niet toepassen van geluidsschermen. De grootste wijzigingen in de plannen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van formele inspraak door de grotere bedrijven. Dit komt bij de beantwoording van deelvraag 8 ook aan bod.

7. Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?

In het algemeen zijn Groningers redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. In de provincie Groningen worden de meeste burgers bereikt met inloop- en informatieavonden. Dit is een organisatievorm waarover burgers minder tevreden zijn. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

Groningers die participeren vinden zelf dat zij redelijk tot goed hun standpunt naar voren kunnen brengen, ongeacht de participatievorm, zo blijkt uit de enquête. In de casus N366 vond echter bijna geen burgerparticipatie plaats, waardoor burgers hun belangen nauwelijks hebben kunnen behartigen. Bij de casus De Vork zijn meer participatiemomenten geweest. De provincie koos in beide cases in hoofdzaak voor de inloopavond als participatievorm. Van deze participatievorm is

uit de enquête gebleken dat zij weliswaar een voldoende scoort. Ontwerpateliers, huiskamergesprekken en dorps-, wijkraden of klankbordgroepen zijn betere participatievormen om een mening naar voren te brengen. Er hebben enkele incidentele keukentafelgesprekken plaatsgevonden met omwonenden van de N366 en van Essen bij het opstel terrein De Vork. Uit de interviews blijkt dat de deelnemers aan de inloopbijeenkomsten het soms lastig vonden om hun belangen te behartigen. Maar weinig ideeën van burgers hebben doorgewerkt in de plannen (zie ook conclusie 8).

De verslaglegging en terugkoppeling van de resultaten van de participatie moet beter. Vaak wordt geen verslag opgesteld en het blijft voor burgers onduidelijk hoe hun inbreng heeft doorgewerkt.

8. In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

De provincie wijst de meeste ideeën van individuen met een beleidstechnische argumentatie af. Burgerparticipatie heeft in beide cases tot enkele kleine wijzigingen geleid. Institutionele insprekers kregen gehoor bij de provincie toen zij de provincie wezen op een technische omissie in het plan. Argumenten over nut en noodzaak de ruimtelijke ingreep leiden niet tot overdenking van de plannen als geheel. In de casus De Vork hebben omwonenden de locatie van het opstel terrein een aantal keren ter discussie gesteld, maar dit heeft niet tot heroverweging van de locatie geleid. Aangedragen ideeën resulteren hooguit in wijzigingen *binnen* de plannen, maar ook hier hebben zij maar weinig doorwerking gehad. Bij de opwaardering van de N366 zijn een paar kleine zaken gewijzigd door keukentafelgesprekken met de provincie.² In de casus over De Vork is de provincie ook aan een burgerwens tegemoet gekomen.³ Andere ideeën en suggesties zijn voornamelijk op basis van een (beleids)technische argumentatie afgewezen.

In de beide cases was de doorwerking naar aanleiding van wettelijke inspraak iets sterker. De onderwerpen waar de inspraak betrekking op had, waren voornamelijk kleine, technische zaken. Hier werkten vooral de zienswijzen van institutionele insprekers (zoals andere overheden, Tennet, Gasunie e.d.) door als deze de provincie wezen op een evidente tekortkoming in het plan.⁴ Wijzigingen vanuit de burger maakten weinig kans omdat de ontwerpplannen vastlagen. De zienswijzen van 'gewone' burgers zijn doorgaans weerlegd.

² De aanleg van een geluidswal en bosschages en het gebruik van een Haarlemmermeeroplossing bij de aansluiting van de N366 bij Pekela-Zuid.

³ Het betrof een betrekkelijk kleine wijziging, namelijk de aanleg van een geluidswal.

⁴ Bijvoorbeeld wanneer geen rekening is gehouden met ondergrondse leidingen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: vraag Gedeputeerde Staten dan wel de griffie een beleidskader voor burgerparticipatie voor te bereiden en stel dit vast.

Vanaf 2022 geldt vanwege de Omgevingswet voor veel ruimtelijke besluiten een participatieverplichting. Deze wet maakt burgerparticipatie bij een omgevingsvisie, omgevingsplan, -programma en projectbesluit burgerparticipatie verplicht. Om participatie te borgen, acht de Noordelijke Rekenkamer het gewenst om de participatie planmatig aan te pakken. Provinciale Staten kunnen daartoe een beleidskader – bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie – vaststellen. Provinciale Staten kunnen daarbij overwegen de nota burgerparticipatie niet alleen van toepassing te verklaren op ruimtelijke ingrepen, maar op al het provinciale beleid. In deze nota kunnen Provinciale Staten onder meer vastleggen dat Gedeputeerde Staten voor het begin van iedere ruimtelijke ingreep bewust vaststellen of het project geschikt is voor burgerparticipatie, welke de rol de burger in het besluitvormingsproces krijgt, wat de spelregels voor participatie zijn, hoe de uitvoering plaatsvindt en hoe de participatie wordt geëvalueerd en verantwoord. Vraag Gedeputeerde Staten periodiek over de uitvoering van de nota burgerparticipatie aan Provinciale Staten te rapporteren.

Aanbeveling 2: bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

- a) voor iedere ruimtelijke ingreep een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd;**
- b) dat de vorm en intensiteit van de participatiemogelijkheden moeten aansluiten bij de participatiebehoefte van de stakeholders en de provincie;**
- c) dat Gedeputeerde Staten de uitkomsten van de participatie terugkoppelen aan de participanten.**

Het is belangrijk dat voorafgaand aan het participatieproces een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd. De omvang van deze stakeholdersanalyse dient in een goede verhouding te staan met de omvang van het project (proportionaliteit). Het participatieproces kan zich dan op een brede groep betrokkenen richten en het voorkomt dat groepen 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. Er dient speciale aandacht te zijn voor groepen burgers die minder tot participatie geneigd zijn. De provincie moeten hen stimuleren te participeren, bijvoorbeeld door hen uitdrukkelijk uit te nodigen en/of specifieke participatievormen in te zetten.

Nadat de stakeholders in beeld zijn, is het zinvol voorafgaand aan de ruimtelijke ingreep de participatiebehoefte van hun te bepalen, bijvoorbeeld door middel van gesprekken of een enquête. De bestuursstijl en de in te zetten participatievormen dienen afgestemd te zijn op de wensen van de provincie en de participatiebehoefte van de stakeholders.

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. Leg de uitkomsten van de participatiebijeenkomsten vast. Koppel de uitkomsten van de participatiemomenten steeds terug aan de deelnemers.

Aanbeveling 3: vraag Gedeputeerde Staten het beleidskader burgerparticipatie periodiek te evalueren.

De nota burgerparticipatie dient een actueel en levend document te blijven. Het is nuttig dat Gedeputeerde Staten deze nota periodiek evalueren en dat zij Provinciale Staten op de hoogte stellen van de inhoud van de evaluatie. Wanneer de resultaten van de evaluatie daartoe aanleiding geven, stellen Provinciale Staten de nota burgerparticipatie bij.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie.⁵ Waar provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn, is de provincie aan zet. Er is sprake van een provinciaal belang als er bovengemeentelijke aspecten aan de orde zijn. Provinciale Staten verwoorden de provinciale belangen in de structuurvisie en leggen deze bindend vast in de provinciale verordening. Zij formuleren provinciale ruimtelijke belangen die gerelateerd zijn aan verschillende beleidsthema's, zoals natuur, landschap en infrastructuur. De provinciale ruimtelijke ordening is enerzijds gericht op het behouden van 'ruimtelijke kwaliteit' en het conserveren van bestaand gebruik. Daarbij beschermt de provincie belangen die onder druk komen door initiatieven van anderen, bijvoorbeeld cultureel erfgoed (archeologie, monumenten) of het karakteristieke landschap, zoals de open ruimte. Anderzijds is het gebruik van de ruimte aan verandering onderhevig en dient de ruimtelijke ordening voldoende flexibel te zijn om vernieuwing mogelijk te maken.⁶ Verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit is vaak een beleidsdoel. Alle drie provincies vinden de borging van de ruimtelijke kwaliteit belangrijk. De Noordelijke Rekenkamer dit thema daarom opgenomen in haar onderzoeksprogramma.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) staat stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen.⁷ In zijn advies besteedt de RLI onder meer aandacht aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijk beleid heeft volgens de RLI inbreng van professionals én van bewoners en bezoekers om het landschap ten volle te kunnen beschouwen.⁸ De Noordelijke Rekenkamer onderzocht daarom welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. De focus van de Noordelijke Rekenkamer ligt op de rol van de provincie; er is ingezoomd op ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang. Rekening houdend met het bovenstaande, staat in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal:

Op welke wijze werden inwoners en maatschappelijke instellingen en bedrijven betrokken bij enkele grote ruimtelijke ingrepen en in welke mate heeft deze participatie geleid tot aantoonbare verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

⁵ <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>

⁶ Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

⁷ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.

⁸ RLI spreekt over landschapsbeleid. Dit is een onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Deze vraag valt uiteen in acht deelvragen:

1. Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?
2. Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?
3. Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?
4. Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?
5. Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (opeenvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?
6. Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?
7. Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?
8. In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

Qua onderwerp heeft het onderzoek raakvlakken met het onderzoek Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking (2016) en het tweede deel van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energietransitie (2020). In het rapport over de energietransitie kwam de totstandkoming van wind- en zonneparken aan de orde. In dat onderzoek is onder andere gekeken in hoeverre omwonenden konden participeren in de ruimtelijke en vergunningprocedure. Met het rapport over provinciaal ruimtelijk beleid wilde de Noordelijke Rekenkamer inzicht geven in de manier waarop Gedeputeerde Staten in de periode 2009–2014 hebben getracht de provinciale doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te borgen. Zij stond stil bij de inzet van het instrumentarium waarover Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beschikten om te zorgen dat het provinciale ruimtelijke belang doorwerkt in de burgerbindende gemeentelijke ruimtelijke plannen en de vergunningen die de gemeenten al dan niet verlenen.⁹ Dit laatste onderzoek ging niet expliciet in op de rol die burgers en maatschappelijke instellingen bij het borgen van ruimtelijke kwaliteit kunnen spelen. Het huidige onderzoek bouwt op beide onderzoeken voort.

⁹ Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

1.2

Aanpak van het onderzoek

In het onderzoek is begonnen met een algemene inventarisatie van de manier waarop de provincie de ruimtelijke kwaliteit trachtte veilig te stellen en de rol die participatie daarin heeft gespeeld. Dit deel van het onderzoek was beschrijvend van aard. De kern van het onderzoek betrof een case-onderzoek. In de provincie Groningen is in twee cases gekeken hoe burgerparticipatie was vormgegeven. Uitgangspunt voor de selectie van cases was dat het ging om een ruimtelijke ingreep waarvoor de provincie bevoegd is besluiten te nemen. In iedere casestudie is op basis van schriftelijke bronnen een reconstructie van het besluitvormingsproces gemaakt, is gesproken met een contactpersoon bij de provincie en zijn waar mogelijk gesprekken gevoerd met participanten. Op deze manier is getracht in beeld te brengen wie wanneer heeft geparticipeerd en welke belangen deze participanten hebben ingebracht. Ook is gekeken tot welke aantoonbare veranderingen participatie heeft geleid in de oorspronkelijke plannen.

De Noordelijke Rekenkamer heeft voor de provincie Groningen twee cases met een provinciaal ruimtelijk belang geselecteerd: de opwaardering van de N366 en de aanleg van een opstel terrein voor treinen aan de Rouaanstraat bij het buurtschap Essen, vlakbij Haren. Beide cases zijn vergelijkbaar wat betreft het aantal omwonenden die de projecten treffen en de te verwachten belangenverschillen.

De N366 ligt in het zuidoosten van de provincie Groningen en vormt een verbinding tussen de N33 bij Veendam en de Duitse Bundesstraße 408. De N366 is een provinciale weg en loopt van Veendam via Oude en Nieuwe Pekela en Stadskanaal naar Ter Apel, waar de weg de Duitse grens overgaat. Het tracé van deze casus is het weggedeelte Veendam – Stadskanaal en beslaat om en nabij 13,5 km van de N366. De voornaamste reden om de N366 aan te pakken is de verkeersveiligheid. Het traject is een van de drukste provinciale weg qua verkeer in de provincie Groningen met als gevolg dat er veel ongevallen plaatsvinden. Tevens zijn er veel ongevallen, zoals verkeersdeelnemers die onvoldoende afstand houden of inhalen. Met oog op de doorstroming van het toenemende verkeer op dit traject en het verbeteren van de verkeersveiligheid, is naar aanleiding van een studie¹⁰ in 2004 door de provincie Groningen besloten dat de N366 een hoogwaardige stroomweg B moet worden met ongelijkvloerse aansluitingen op het onderliggende wegennet.¹¹ Verder is besloten het traject op bepaalde plekken te verbreden tot 8,60 meter en te verdubbelen op het weggedeelte Veendam - Pekela.

Het opstel terrein aan de Rouaanstraat, kortweg opstel terrein De Vork, is onderdeel van het opwaarderen van het Hoofdstation Groningen, Groningen Spoorzone. Een van de onderdelen van het project Groningen Spoorzone is het aanleggen van een nieuw opstel terrein voor treinen. Dit terrein lag voor de aanvang van de werkzaamheden aan de zuidzijde van Groningen Hoofdstation. Omdat hier door de aanpassingen aan het Hoofdstation te weinig ruimte overblijft voor het opstel terrein, verplaatste de provincie Groningen dit naar De Vork bij het buurtschap Essen, Haren.¹² De bedoeling was dat het opstel terrein met een geluidswal in het landschap werd weggewerkt en waarbij het streekeigen karakter van de omgeving versterkt werd. Bij het opstel terrein is een landschappelijk park met water en groen aangelegd.

10 Eindbeeld N366, N391 en rondweg Emmen, Een verbinding met toekomstwaarde, provincies Drenthe en Groningen, DHV Ruimte en Mobiliteit BV, Groningen, juli 2004.

11 Het begrip stroomweg B houdt in dat de maximumsnelheid 100 km/h is, met andere woorden een autoweg.

12 Bügel Hajema i.s.m. Provincie Groningen, Provinciaal Inpassingsplan Opstel terrein De Vork, Essen – Haren, 16 december 2015

Er is een enquête uitgezet onder de Groningse bevolking. Het doel van de enquête was een representatief beeld van de opvattingen van niet-participanten te krijgen over hun idee van ruimtelijke kwaliteit en de redenen waarom burgers al dan niet participeren bij ruimtelijke ingrepen. In november 2018 had het Sociaal Planbureau Groningen een enquête gehouden onder het Groninger Panel over de ervaren betrokkenheid van Groningers bij hun leefomgeving gaat de invloed die zij denken te kunnen uitoefenen op de inrichting van hun woonomgeving.¹³ Omdat de vraagstelling van de Noordelijke Rekenkamer zich richt op ruimtelijke ingrepen in plaats van de inrichting van de leefomgeving en de enquête van het Sociaal Planbureau Groningen al weer twee jaar achter ons ligt, heeft de Noordelijke Rekenkamer zelf een peiling gedaan onder een burgerpanel van I&O Research. Dit is een ander panel dan dat van het Sociaal Planbureau Groningen. De enquête is uitgevoerd door I&O Research. De statistische analyses zijn uitgevoerd door de Noordelijke Rekenkamer zelf. In totaal hebben 564 Groningse burgers de vragenlijst ingevuld.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. In dit onderzoek staat de borging van ruimtelijke kwaliteit bij grote ruimtelijke ingrepen door middel van burgerparticipatie centraal. Het tweede hoofdstuk gaat nader in op de relatie tussen burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit. Hoofdstuk 3 beschrijft het participatiebeleid van de provincie Groningen. Hoofdstuk 3 gaat zowel in op participatie in de coalitieakkoorden als de uitwerking daarvan in concreet provinciaal participatiebeleid. In hoofdstuk 4 komt aan de orde wat de participatiebehoefte van de Groningse burgers is. Hier komen de resultaten van een enquête onder de Groningers aan bod. Hoofdstuk 5 gaat over de manier waarop de provincie Groningen participatie in de praktijk toepast in twee cases. Er wordt gekeken op welke momenten omwonenden kunnen participeren, wat de bestuursstijl van de provincie is en welke vormen van participatie zij heeft aangeboden en of deze participatie tot aanpassingen van de plannen heeft geleid. Hoofdstuk 5 beschrijft tevens de terugkoppeling over de wijzigingen van plannen.

¹³ <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/lokale-binding-en-participatie-2/ervaren-betrokkenheid-leefomgeving/> en <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/lokale-binding-en-participatie-2/ervaren-invloed-eigen-leefomgeving/>.

2. Burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit

2.1 Inleiding

Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip dat voor ieder individu een andere betekenis kan hebben. Een mogelijkheid om de subjectieve waarden in beeld te krijgen is door middel van een zorgvuldig proces van burgerparticipatie. Als burgers ruimtelijke belangen naar voren brengen die voor hen zwaar wegen, kan de provincie een vollediger beeld krijgen van de ruimtelijke waarden die in het geding zijn en het gewicht dat daaraan moet worden toegekend. Er is een verband tussen burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit. Vanuit het idee van ‘procedurele rechtvaardigheid’ wordt vaak gesuggereerd dat burgerparticipatie de acceptatie van een (ruimtelijke) ontwikkeling kan verbeteren, ook al is een burger het niet met de ontwikkeling eens.

Hoewel er in bepaalde gevallen redenen kunnen zijn om burgerparticipatie te beperken, is in algemene zin de gedachte dat burgerparticipatie een belangrijk element is van zorgvuldige besluitvorming. Hoofdstuk 2 gaat in op burgerparticipatie in het ruimtelijke domein. Paragraaf 2.2. bespreekt de bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit. In paragraaf 2.3 komt de vraag aan de orde wat onder burgerparticipatie moet worden verstaan. Paragraaf 2.4 staat stil bij de verschillende niveaus van participatie. Paragraaf 2.5 beschrijft het belang van burgerparticipatie voor ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit. In paragraaf 2.6 komt een tweetal participatieparadoxen aan de orde, waarna in paragraaf 2.7 wordt ingegaan op de normen die de Noordelijke Rekenkamer hanteert voor burgerparticipatie. Ten slotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 2.8 samengevat.

2.2 De bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit

De Vierde Nota Ruimtelijk Ordening (1988) definieert het begrip ruimtelijke kwaliteit voor het eerst: *Het ruimtelijk beleid is er op gericht de gebruikswaarde van een gebied te vermeerderen, de belevingswaarde te verhogen en de toekomstwaarde te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen.* We kunnen de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde op hun beurt onderverdelen in diverse belangen: economische doelmatigheid, sociale gelijkheid, ecologische duurzaamheid en culturele

identiteit.¹⁴ Een grote hoeveelheid factoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen bepalen zo de ruimtelijke kwaliteit. Aan welke factor in welke situatie het meeste belang wordt gehecht, is een subjectieve keuze. Het objectief vaststellen van een toe- of afname van de ruimtelijke kwaliteit bij een ruimtelijk project is door dit subjectieve karakter niet goed mogelijk.

In dit onderzoek legt de Noordelijke Rekenkamer 'ruimtelijke kwaliteit' *procedureel* uit. Het onderzoeksplan beschreef dat dit onderzoek niet als doel heeft om exact vast te stellen wat de ruimtelijke kwaliteit is. Wij doen geen uitspraken over de feitelijke verbetering of verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit. Uitgangspunt is dat de ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij incorporatie van belangen, waarden en meningen in het besluitvormingsproces. Voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces over ruimtelijke projecten is het belangrijk dat in de beleidsvoorbereiding alle meningen en belangen naar voren komen. Burgerparticipatie helpt daarbij. Het onderzoek richt zich op de inbreng die burgers hebben op de besluitvorming over grootschalige ruimtelijke ingrepen.

2.3 Wat is burgerparticipatie?

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw konden burgers hun stem laten horen in (formele) inspraak- en bezwaarprocedures. Vanaf de jaren negentig ontstonden steeds meer vormen van bovenwettelijke maatschappelijke participatie. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven konden in een eerder stadium bij een beleidsproces worden betrokken. Dit gebeurde enerzijds om de kwaliteit en het democratisch gehalte van een beslissing te vergroten. Anderzijds werd maatschappelijke participatie gezien als een manier om weerstand tegen een initiatief weg te nemen.¹⁵

Ondertussen is er vooral door gemeenten veel ervaring opgedaan met burgerparticipatie. Velen hebben zich met dit onderwerp beziggehouden en er zijn vele definities in gebruik geraakt. Enerzijds zijn deze definities eenduidig. In alle gevallen gaan die definities over het betrekken van burgers bij de besluitvorming. Anderzijds zijn er verschillen. Want welke fasen rekent men tot participatie en wie beschouwt men als 'burgers'? Hieronder bespreken we twee definities die deze verschillen illustreren.

Een belangrijk verschil tussen definities is de vraag of de formele inspraak- en bezwaarprocedures bij het participatieproces moet worden gerekend. De Omgevingswet verstaat onder participatie *'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen'*.¹⁶ De

14 Hooimeijer, P., Kroon, H. en Luttik, J., Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.

15 Jong P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

16 Stb. 2018, 290, p. 134.

vroegtijdigheid van de participatie staat hier centraal. De Omgevingswet lijkt daarnaast de lijn te kiezen dat participatie los wordt gezien van wettelijke inspraak. Dit is een formele en nogal nauwe inkadering van het begrip participatie. Onze Nationale Ombudsman ziet burgerparticipatie duidelijk ruimer. Volgens de Nationale Ombudsman omvat burgerparticipatie *alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure.*¹⁷ In dit rapport volgt de Noordelijke Rekenkamer de lijn van de Nationale Ombudsman.

Onder burgerparticipatie verstaat de Noordelijke Rekenkamer zowel de (informele) betrokkenheid van burgers vooraf als de wettelijke inspraakprocedure. Wanneer dit rapport spreekt over inspraak, wordt bedoeld op de wettelijke inspraakmogelijkheden. Wanneer het begrip (burger)participatie wordt genoemd, doelt de Noordelijke Rekenkamer op de informele betrokkenheid van burgers bij het beleid.

De definitie van de Omgevingswet verstaat onder de kring van ‘belanghebbenden’ zowel burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie als andere overheden. In dit onderzoek naar participatie richt de Noordelijke Rekenkamer zich op burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De Noordelijke Rekenkamer ziet de inbreng van andere overheden *niet* als burgerparticipatie. De definitie uit de Omgevingswet spreekt verder van ‘belanghebbenden’. In dit onderzoek kijkt de Noordelijke Rekenkamer naar de inbreng van alle burgers, ongeacht of deze (in juridische zin) belanghebbend zijn of niet.

2.4 Niveaus van burgerparticipatie

Sommige provincies en veel gemeenten hebben een participatiebeleid vastgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie. Vrijwel ieder participatiebeleid onderscheidt gradaties van participatie op basis van een participatieladder.¹⁸ Deze ladder is er in vele varianten, maar allemaal hebben zij een indeling in participatieniveaus op basis van de invloed die burgers op het beleid hebben. Naarmate burgers meer verantwoordelijkheid krijgen, stijgt hun positie op de ladder. Ieder participatieniveau kent daarbij een bepaalde bestuursstijl. Tabel 1 geeft een voorbeeld van een participatieladder.¹⁹

Er geldt niet dat de hoogste trede van de ladder automatisch de beste keuze is. Dat hangt mede af van de aard van het besluit en de mogelijkheden die de provincie ziet voor participatie in het besluitvormingsproces. Het is wel belangrijk dat het bestuur zich afvraagt hoeveel invloed het kan en wil afstaan aan belanghebbenden. Het belang van de participatieladder is dat de provincie een expliciete keuze voor een participatievorm en een bijbehorende bestuursstijl kan maken.

¹⁷ Nationale Ombudsman, we gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, 17 september 2009, Den Haag.

¹⁸ Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red). Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht, uitgeverij Lemma bv, p242–43. De participatieladder is ontwikkeld door: Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, pp.216-224.

¹⁹ De tabel is ontleend aan: Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders. Bussum, Coutinho.

Tabel 1: mate van participatie met bijbehorende bestuursstijl

	Participatievorm	Bestuursstijl	
Toenemende invloed participant →	Beslissen: vooraf wordt beslisruimte bepaald, hierbinnen nemen belanghebbenden zelf een besluit. Ambtenaren hebben adviserende rol.	Faciliterende stijl	Toenemende inhoudelijke openheid →
	Meebeslissen: beleid komt gezamenlijk tot stand en het besluit wordt gezamenlijk genomen.	Samenwerkende stijl	
	Co-producen: beleid komt gezamenlijk tot stand, politiek verbindt zich aan resultaten.	Delegerende stijl	
	Adviseren: ideeën belanghebbenden spelen volwaardige rol. Politiek verbindt zich niet aan resultaten, maar kan hiervan alleen beargumenteerd afwijken.	Participatieve stijl	
	Raadplegen: belanghebbenden worden geconsulteerd, bestuur verbindt zich niet aan resultaat van de gesprekken.	Consultatieve stijl	
	Informerend: belanghebbenden worden uitsluitend geïnformeerd.	Open autoritaire stijl	
	Geen rol	Gesloten autoritaire stijl	

De keuze voor participatie is afhankelijk van onder meer:²⁰

- het tijdsbestek waarbinnen een besluit moet worden genomen. Participatietrajecten moeten zorgvuldig worden voorbereid, hoge tijdsdruk kan zorgen voor een onzorgvuldig traject met als resultaat dat participatie mogelijk juist weerstand oplevert;
- de beleidsruimte die de provincie heeft. Als het beleid een volledig gebonden bevoegdheid is (bijvoorbeeld bij uitvoering in medebewind van gedetailleerde wetgeving), heeft het weinig zin ruimte aan belanghebbenden te bieden;
- de mate van betrokkenheid van derden. Als met een derde partij (bijvoorbeeld andere overheden of partijen met een groot financieel belang) al uitputtende onderhandelingen zijn gevoerd en afspraken zijn gemaakt, compliceert dit het participatieproces;
- de mate van complexiteit. Bij complexe problemen die niet door burgers zonder diepgaande dossierkennis worden overzien, is het lastiger burgers te laten participeren. Het geven van extra informatie en het opsplitsen van de besluitvorming in onderdelen die voor burgers wel te behappen zijn, kunnen een oplossing bieden.

2.5 Het belang van burgerparticipatie in het ruimtelijk domein

In dit onderzoek is onderzocht welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. Een provincie heeft door haar positie als middenbestuur²¹ bij het verdelen van middelen vaak niet direct te maken met individuele burgers. Provincies betrekken vooral gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere grotere private organisaties (stichtingen, verenigingen) bij de totstandkoming van hun

²⁰ Jong P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

²¹ Zie ook: Seinstra, A. en Sietsma, H., Provincies van binnen en buiten, Nieuwegein, 2012.

beleid. Onderzoekers van het Landbouw Economisch Instituut concluderen in een onderzoek uit 2011 bijvoorbeeld dat de rol die burgers in participatieprocessen krijgen toebedeeld zich in veel gevallen beperkt tot het wettelijk voorgeschreven instrumentarium zoals inspraak. Indien sprake is van andere vormen van participatie, gaat deze vaak niet verder dan het informeren van burgers. Vormen van cocreatie met burgers komen weinig voor. ‘Burgers ontwikkelen geen beleid’, aldus deze studie, ‘maar indirect is er vaak wel burgerinbreng via maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties’.²² Verder merken de onderzoekers op dat gemeenten invloed hebben op het provinciale landschapsbeleid. Die gemeenten hebben op hun beurt weer draagvlak verworven door burgerbetrokkenheid te organiseren bij het opstellen van een gemeentelijk Landschapsontwikkelingsplan (LOP). Zo kan er in potentie een *getrapte* invloed van lokaal actieve burgers worden aangetoond.²³

Veel partijen bepleiten een directere invloed van burgers bij ruimtelijke ingrepen. In een advies staat de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen.²⁴ In dit advies besteedt de RLI onder meer aandacht aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Landschapsbeleid behoeft volgens de RLI inbreng van professionals én van bewoners en bezoekers om het landschap ten volle te kunnen beschouwen. Nederland heeft een lange traditie opgebouwd van professionals die zich bezighouden met de kwaliteit van het landschap vanuit algemene kennis en deskundigheid. Bewoners/bezoekers hebben vooral lokale kennis, en zijn vaak emotioneel verbonden met het landschap: het gaat dikwijls over beleving, herinneringen en verwachtingen, aldus de RLI.²⁵

De RLI onderscheidt zes hoofdfasen van het gezamenlijk te doorlopen planproces. Juist in het begin van het proces liggen nog veel opties open en is het te verwachten dat de provincie ontvankelijk is voor input van burgers en maatschappelijke organisaties.²⁶ Startpunt is het gesprek waarin de *kernwaarden* worden bepaald, daarna volgt de verkennende fase waarin het *speelveld* en de *ruimtelijke oplossingsrichtingen* worden verkend, en dan de *richtinggevende* fase waarin via *synthese* wordt *getrechterd* naar wenselijke *oplossingsrichtingen*.²⁷ In een ideaalplaatje van de RLI vindt een trechtering plaats van (fundamentele) kernwaarden via ruimtelijke oplossingsrichtingen naar wenselijke oplossingsrichtingen in een concreet project. De rollen en verantwoordelijkheden van burgers kunnen gedurende het visie- en planvormingsproces veranderen. Ook de vorm van participatie en de bijpassende bestuursstijl (zie paragraaf 5.4) kunnen per fase verschillen.

²² Wielen, P. van der, Vader, J., Burgerparticipatie in provinciaal landbouwbeleid, een beknopte inventarisatie naar de wijze waarop provincies burgers betrekken, Den Haag, LEI, 2011.

²³ Jong P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

²⁴ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.

²⁵ Ibid, p. 17.

²⁶ Overigens leert de ervaring ook dat bij strategische planvorming een groot deel van de burgers niet wordt bereikt waardoor zij niet participeren.

²⁷ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag, p. 23.

Hoewel het tegenwoordig redelijk gebruikelijk is om burgers bij ruimtelijke plannen te betrekken, zijn er hiertoe in de huidige wet- en regelgeving – behalve de wettelijke inspraak – weinig verplichtingen vastgelegd. Dat gaat veranderen als de Omgevingswet (volgens de huidige planning) op 1 januari 2022 rechtskracht krijgt. De Omgevingswet heeft als doel de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. Participatie vooraf wordt verplicht gesteld voor alle kerninstrumenten in de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. In het Omgevingsbesluit staan verdere regels om participatie te waarborgen. De verantwoordelijkheid voor de participatie kan (op provinciaal niveau) afhankelijk van het type besluit liggen bij zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten als bij de initiatiefnemer.²⁸ Het kan ook zijn dat een orgaan binnen een gemeente de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de procedure draagt. Met de Omgevingswet krijgt vroegtijdige burgerparticipatie in het ruimtelijke domein een wettelijke verankering.

2.6 Participatieparadoxen

Al vaak is geconstateerd dat wanneer *strategische* besluitvorming over ruimtelijke plannen aan de orde is, ‘gewone’ burgers vrijwel niet participeren. Waarschijnlijk zijn de plannen in de beginfase te weinig concreet en raken burgers pas geïnteresseerd als resultaten zichtbaar worden. Het enthousiasme om te participeren komt daarom vaak aan het eind van het proces op gang. Aan het eind liggen veel keuzes echter meestal vast en is de beleidsruimte klein. Dit is de eerste participatieparadox. Een bekend gegeven is verder dat er veel mensen zijn die weinig participeren en weinig mensen die veel participeren. Dit is de tweede participatieparadox. Die kleine groep participanten is doorgaans atypisch van samenstelling (zoals: man, 50+, veel tijd en hoog opgeleid). Wanneer zij optreden namens een groep burgers, is het de vraag in hoeverre hun inbreng werkelijk de mening van de groep burgers weergeeft die zij zeggen te representeren. Waar lager opgeleide burgers weinig participeren, weten geïnstitutionaliseerde belangenbehartigers, zoals de natuur- en milieufederatie, VNO-NCW Noord en LTO Noord, de weg naar de besluitvormer goed te vinden.

Wanneer een provincie kiest voor burgerparticipatie, dienen er mechanismen aanwezig te zijn om de beide participatieparadoxen te vermijden.

2.7 Normen voor burgerparticipatie

In de voorgaande paragrafen is duidelijk gemaakt dat een hogere positie op de participatieladder niet automatisch gekwalificeerd moet worden als betere besluitvorming. Desondanks kan het ene participatietraject beter zijn dan het andere. De Nationale Ombudsman heeft tien basale participatienormen opgesteld aan de hand waarvan een participatietraject kan worden

²⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>

beoordeeld.²⁹ Uit deze normen blijkt dat het belangrijk is dat participatie een vast onderdeel van de politieke besluitvorming is en dat vooraf heldere keuzen worden gemaakt. De provincie dient vooraf de bestuursstijl en het participatieniveau te bepalen en deze keuze te motiveren. Zij moet het participatieproces zorgvuldig vormgeven. Het is belangrijk dat de provincie een constructieve houding heeft, goed luistert en de inbreng van burgers in de uiteindelijk beslissing meeweegt. Er moet voor worden gezorgd dat alle belanghebbenden worden betrokken. Ten slotte moet de provincie goede informatie verstrekken over het onderwerp van participatie en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt. Zij informeert burgers tijdig en volledig over wat er met hun inbreng gebeurt. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De provincie motiveert haar besluit en geeft daarbij aandacht aan de argumenten die door burgers naar voren zijn gebracht. De participatienormen zijn systematisch weergegeven in bijlage 1.

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond burgerparticipatie in het ruimtelijke domein centraal. De Noordelijke Rekenkamer verstaat onder burgerparticipatie alle methoden om burgers bij het provinciaal beleid te betrekken. Het gaat dan om zowel bovenwettelijke methoden als om formele inspraak. Het kan gaan om inbreng van omwonenden en rechtspersonen, zoals belangengroepen, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Adviezen die medeoverheden geven, tellen in dit onderzoek niet mee als burgerparticipatie. Om de participatiemogelijkheden die burgers krijgen te classificeren, wordt gebruik gemaakt van een participatieladder. Naarmate de beleidsvoorbereiding hoger op de participatieladder staat, krijgen burgers meer mogelijkheden om te participeren.

In het ruimtelijk beleid is het steeds gebruikelijker om burgers bij de besluitvorming te betrekken. Burgerparticipatie krijgt in de Omgevingswet – die volgens planning in 2022 rechtskracht krijgt – een wettelijke verankering. Hoewel burgerparticipatie – met uitzondering van formele inspraak – in het ruimtelijke domein (nog) niet verplicht is, kunnen aan participatie eisen worden gesteld. Overheden dienen bewust om te gaan met participatie. Zij moeten het participatieproces zorgvuldig vormgeven. Wanneer de overheid burgers laat participeren, is het van belang dat zij zich constructief opstelt en werkelijk naar de inbreng luistert. Daarbij dienen zij alle belanghebbenden bij het proces te betrekken. Verder dient er een terugkoppeling naar de burgers plaats te vinden.

²⁹ Nationale Ombudsman, participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers, 2009, Den Haag.

3. Inspraak- en participatiebeleid

3.1 Inleiding

De provincie Groningen benadrukt in haar coalitieakkoorden het belang van het betrekken van burgers bij de besluitvorming. In hoofdstuk 3 wordt geïnventariseerd welk participatiebeleid de provincie Groningen heeft vastgesteld. Paragraaf 3.2 beschrijft wat sinds 2007 in de coalitieakkoorden over burgerparticipatie is opgenomen. Paragraaf 3.3 gaat in op het participatiebeleid van de provincie Groningen. In paragraaf 3.4 wordt specifiek ingegaan op de rol die burgerparticipatie in het ruimtelijk beleid speelt. Ten slotte vat paragraaf 3.5 het hoofdstuk samen.

3.2 Burgerparticipatie in de coalitieakkoorden

Er is landelijk gezien een groeiend streven om inwoners actief te betrekken bij provinciale planvorming en provinciale projectontwikkeling. De recente coalitieakkoorden verwoorden dit streven naar meer burgerparticipatie op diverse plaatsen. In de loop van de tijd heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in zowel de redenen voor burgerparticipatie als de onderwerpen waarover kan worden meegepraat.

Het collegeakkoord van de provincie Groningen over 2007 - 2011 stelt dat de inwoners centraal staan bij de ontwikkeling van het provinciale beleid en dat contact met de burgers noodzakelijk is om hun inbreng mee te nemen bij het opstellen van beleid. De provincie streeft ernaar om de deelname van de inwoners aan de provinciale beleidsontwikkeling te intensiveren, vooral daar waar het beleid de directe leefwereld van de burgers raakt.³⁰

In het hierop volgende coalitieakkoord over 2011 - 2015 benoemt de provincie Groningen het streven om inwoners actief te laten participeren om zo duurzame ontwikkelingen in de hand te werken. Dit doet zij aan de hand van drie speerpunten:

- Sociaal en betrokken: iedereen doet mee, interactie met bewoners en eerlijk en sociaal beleid;
- Innovatief en ondernemend: optimaliseren van het werk- en vestigingsklimaat en een goed ontwikkelde cultuur- en toerismesector;

³⁰ Provincie Groningen, *Groningen, Sociaal en Slagvaardig! Collegeprogramma 2007-2011*.

- Solide en slagvaardig: samen met alle inwoners de economische positie van de provincie verbeteren en werken aan een ‘betrouwbare overheid’.³¹

Dit coalitieakkoord spreekt expliciet de ambitie uit om een “open, communicatieve en slagvaardige bestuursstijl”³² te hanteren waarmee de provincie Groningen zelf de mensen opzoekt en betreft bij beleidsontwikkeling. Dit voegt de provincie uitgewerkt in een paragraaf toe in beleidsvoorstellen.³³

Het collegeakkoord over 2015 – 2019 legt opnieuw de nadruk op een open bestuursstijl op basis van vertrouwen en verantwoordelijkheid. De provincie Groningen moet zichtbaar en aanspreekbaar zijn, met mensen in gesprek gaan en dienstbaar zijn aan de inwoners, gemeenten, maatschappelijke organisaties en iedereen die in de provincie Groningen woont of werkt. Een uitgewerkte visie op burgerparticipatie komt echter niet naar voren.³⁴

In het coalitieakkoord over 2019 – 2023 staat dat de provincie Groningen veel actieve en betrokken inwoners heeft die een bijdrage leveren aan de eigen woon- en leefomgeving. De provincie spreekt de ambitie uit om het draagvlak voor overheidsbeleid te verbeteren en een transparante, betrouwbare en rolbewuste overheid na te streven. Het coalitieakkoord noemt ook het herstellen van vertrouwen in de overheid. Over participatie vermeldt het weinig concreets, maar de boodschap van het akkoord is dat de burgers en de overheid samen moeten werken aan beleidsstukken, die door de sterk veranderende wereld complexer worden. Dit komt mede omdat de provincie veel rijkstaken overneemt en de verschillende – soms tegenstrijdige – belangen steeds meer onder druk komen te staan. De provincie stelt dat er ‘nieuwe vormen van inspraak’ moeten komen om deze belangen te kunnen behartigen. Het akkoord concretiseert niet wat deze ‘nieuwe manieren van inspraak’ inhouden en in hoeverre deze ‘nieuwe’ vormen van inspraak en beleidsontwikkeling afwijken van de bestaande vormen.³⁵

3.3 Provinciaal participatiebeleid

De achtereenvolgende colleges van Gedeputeerde Staten vinden burgerparticipatie bij zowel de besluitvorming als de uitvoering van taken van belang. Veel gemeenten en sommige provincies hebben een participatiebeleid vastgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie. De provincie Groningen heeft geen algemene uitgangspunten van haar participatiebeleid vastgelegd in een nota.

³¹ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2011 – 2015, Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen!*, 4 april 2011

³² Ibid.

³³ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2011 – 2015, Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen!*, 4 april 2011

³⁴ Provincie Groningen, *Collegeakkoord 2015 – 2019, Vol Vertrouwen*, 23 april 2015

³⁵ Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2019 – 2023, Verbinden, Versterken, Vernieuwen*

Provinciale Staten zijn op grond van artikel 147 lid 1 van de Provinciewet verplicht een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken. In de Inspraakverordening provincie Groningen 2004 komt burgerparticipatie niet aan bod.³⁶

3.4 Participatie in het ruimtelijk beleid

Het strategische ruimtelijke beleid van de provincie Groningen is vastgelegd in de Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016 – 2020 en de Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016.³⁷ In deze omgevingsvisie is niet beschreven hoe de provincie inwoners bij de besluitvorming wil betrekken.

De Omgevingsvisie over 2016 – 2020 geeft inzicht in de rol die de provincie ziet weggelegd voor met name andere overheden bij het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit. De provincie ziet ruimtelijke kwaliteit binnen steden en bebouwde gebieden als een taak voor gemeenten en zij neemt daarin vooral een adviserende rol. Buiten de steden is de provincie hoofdzakelijk verantwoordelijk.³⁸ In de Omgevingsverordening komt de rol van burgers nauwelijks aan bod.

3.5 Samenvatting

De coalitieakkoorden onderstrepen het belang van participatie. Aanvankelijk gaat participatie vooral over informatievoorziening, maar ook over participatie in de beleidsvorming. In de latere coalitieakkoorden komt ook het aspect van de participatiemaatschappij in beeld. Opvallend is dat de in de coalitieakkoorden gestelde wens om samen te werken met burgers aan beleidsopgaven nauwelijks doorwerkt in het ruimtelijk omgevingsbeleid.

Daar waar veel gemeenten een nota burgerparticipatie hebben, heeft de provincie Groningen geen concreet uitgewerkt participatiebeleid.

³⁶ Inspraakverordening provincie Groningen 2004

³⁷ Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016 – 2020*, 1 juni 2016; Provincie Groningen, *Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016*, 1 juni 2016

³⁸ Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016 – 2020*, 1 juni 2016; Provincie Groningen, *Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016*, 1 juni 2016, pp. 55

4. Participatiebehoefte in Groningen

4.1 Inleiding

In november 2020 heeft de Noordelijke Rekenkamer aan I&O-research opdracht gegeven een vragenlijst uit te zetten onder een panel van inwoners van Groningen. Dit panel wordt beheerd door I&O-research en bestaat uit een mix van mannen, vrouwen, jongeren (vanaf 16 jaar), ouderen, verschillende opleidingsniveaus, mensen met hogere inkomens en mensen met lagere inkomens uit alle streken van de provincie Groningen. In totaal zijn 1.030 panelleden benaderd waarvan 564 de vragenlijst ingevuld. Het responspercentage is 55 procent.

De Noordelijke Rekenkamer stelde vragen over de betrokkenheid van de Groningers bij hun leefomgeving. Er zijn vragen gesteld over de wens van de Groningse burgers om te participeren in het ontwikkelen van ruimtelijke ingrepen. De Noordelijke Rekenkamer informeerde ook of de panelleden werkelijk participeren. Een belangrijke reden om een enquête onder het de Groningers uit te zetten, was om meer zicht te krijgen op de groep mensen die *niet* participeert. Hoe groot is die groep non-participanten en waarom participeren zij niet? In dit hoofdstuk komen deze onderwerpen achtereenvolgens aan de orde.

4.2 Betrokkenheid van de Groningers bij hun leefomgeving

De Noordelijke Rekenkamer veronderstelt dat burgers die vaker over ruimtelijke ingrepen participeren wanneer zij meer bij hun woonomgeving betrokken zijn. In de vragenlijst is een vraag opgenomen over de betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving. Groningers blijken niet erg betrokken bij hun dorp of wijk. Over het geheel genomen gaf een minderheid van 38 procent van de ondervraagden zichzelf een rapportcijfer van een 6 of hoger (gemiddeld cijfer 4,4) voor betrokkenheid bij de leefomgeving. Op de vraag hoe vaak er in de afgelopen drie jaar ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die hen (in positieve of negatieve zin) hebben geraakt, gaven 287 respondenten (51 procent) aan dat dergelijke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.

Van de 287 respondenten die door ontwikkelingen zijn geraakt, was 42 procent door één ruimtelijke ontwikkeling geraakt. Drie op de tien respondenten werd door twee ruimtelijke ontwikkelingen geraakt. Slechts weinigen zijn in de afgelopen drie jaar vaker dan twee maal met een ruimtelijke ontwikkeling geconfronteerd. De respondenten konden ook aangeven welke

ruimtelijke ingrepen hen hebben geraakt. Het bleek te gaan om een bont palet, waarbij zij vooral infrastructurele projecten, zoals de aanleg van een weg, een brug of een fietspad vaak noemden.

Van de ondervraagden gaf 49 procent aan dat zij in de afgelopen drie jaar *niet* zijn geraakt door een ruimtelijke ontwikkeling.

4.3 Willen Groningers participeren over ruimtelijke ontwikkelingen?

Dat er ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvonden die een deel van de Groningse burgers raakten, betekende niet dat zij daar ook actief over wilden meepraten. Daarom is gevraagd of de respondent betrokken wilde worden bij (de planvorming rond) de ruimtelijke ingrepen in zijn dorp of wijk. Van de ondervraagde panelleden gaf 68 procent aan dat zij betrokken willen worden bij de planvorming in hun leefomgeving,³⁹ terwijl een minderheid (de overige 32 procent) dit minder nodig achtte.

De wil om te participeren geeft geen inzicht in de vraag *hoe intensief* de inwoners bij de besluitvorming wilden worden betrokken. Er is gevraagd hoeveel zeggenschap de Groningse respondenten wilden hebben wanneer ze zouden participeren. In paragraaf 2.4 is de participatieladder geïntroduceerd met zeven participatieniveaus. De antwoordcategorieën uit de vragenlijst corresponderen met de zeven participatieniveaus zoals beschreven in tabel 1 in paragraaf 2.4. In de toelichting op de vraag was aangegeven dat als bewoners meer zeggenschap kregen, zij ook meer verantwoordelijkheden kregen. Ook zou participatie hen dan meer tijd kosten.

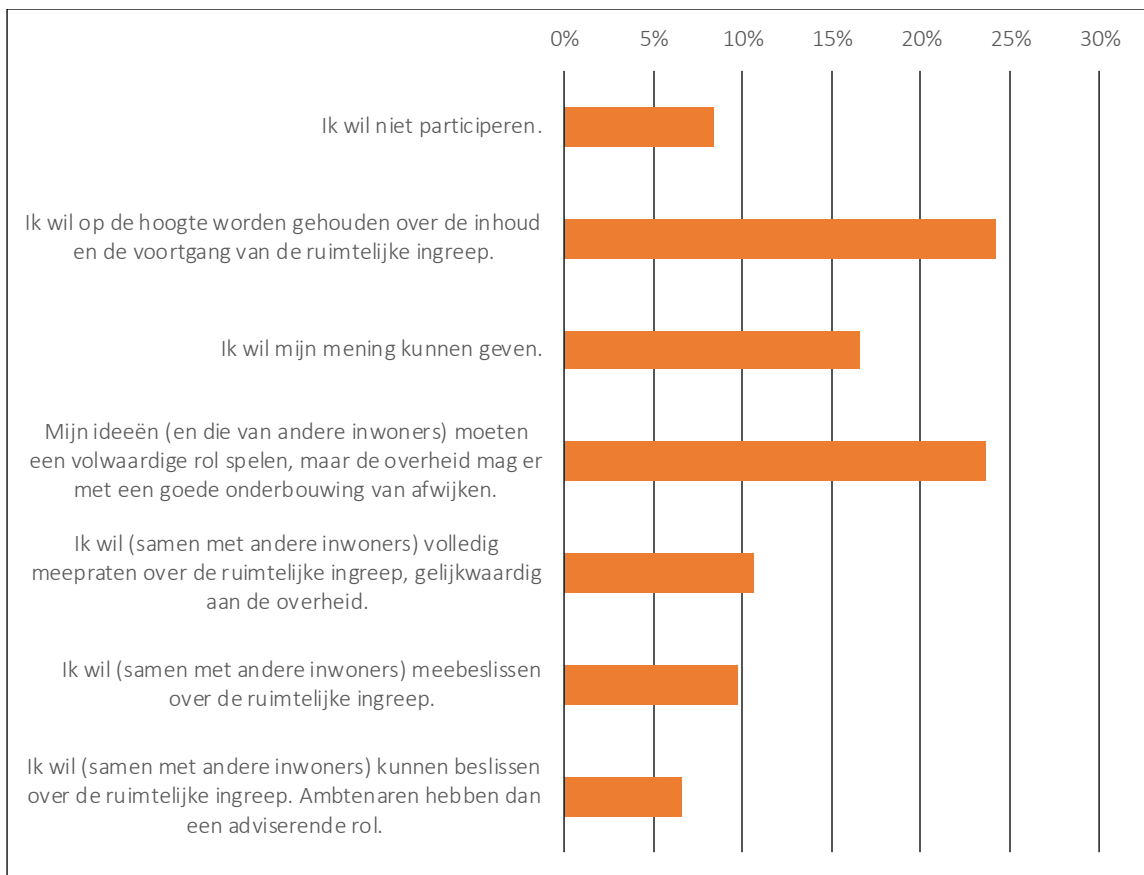
Figuur 1 geeft een kwantitatief overzicht van de enquêteresultaten. Van de respondenten wilde 92 procent op een of andere manier participeren. Mensen met een hoog opleidingsniveau wilden vaker participeren dan mensen met een lager opleidingsniveau.⁴⁰ De meerderheid van de Groningers streefde een betrekkelijk laag participatieniveau na.

Opgeteld wilde bijna de helft van de respondenten (49 procent) een mening kunnen geven, op de hoogte worden gehouden of überhaupt niet participeren. 24 procent van de ondervraagde Groningers vindt dat de ideeën van de inwoners een volwaardige rol in de besluitvorming moet spelen, maar dat de overheid er onderbouwd van mag afwijken. Minder dan een derde van de ondervraagde Groningers (27 procent) wil gelijkwaardig meepraten of zelf beslissen over de ruimtelijke ingreep. Dat betekent dat 73 procent van de respondenten ervoor kiest om de uiteindelijke beslissing aan de overheid over te laten. Groningers met een hogere opleiding streefden gemiddeld geen hoger participatieniveau na dan Groningers met een lagere opleiding.⁴¹

³⁹ Er is gevraagd om een score van 1 – 10 op de wens betrokken te worden bij de besluitvorming. Van de respondenten geeft 70 procent een 6 of hoger; het gemiddelde cijfer is een 6,5.

⁴⁰ Hoge opleiding 94 procent, middelbare opleiding 92 procent en lage opleiding 86 procent.

⁴¹ In Fryslân en Drenthe streven hoger opgeleiden wel een hoger participatieniveau na dan lager opgeleiden.

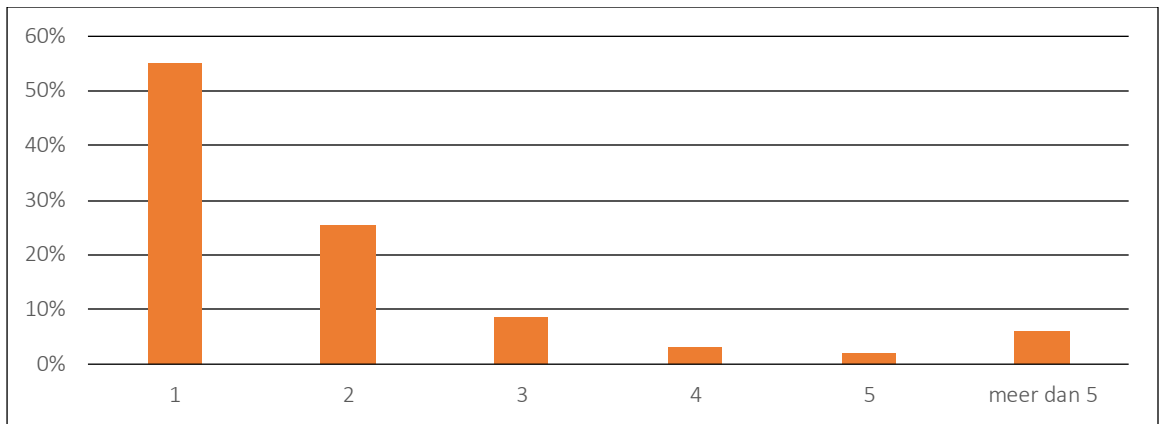


Figuur 1: als u zelf zou participeren, hoeveel zeggenschap zou u dan willen? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 564)

4.4 Participeren Groningers ook werkelijk bij ruimtelijke ontwikkelingen?

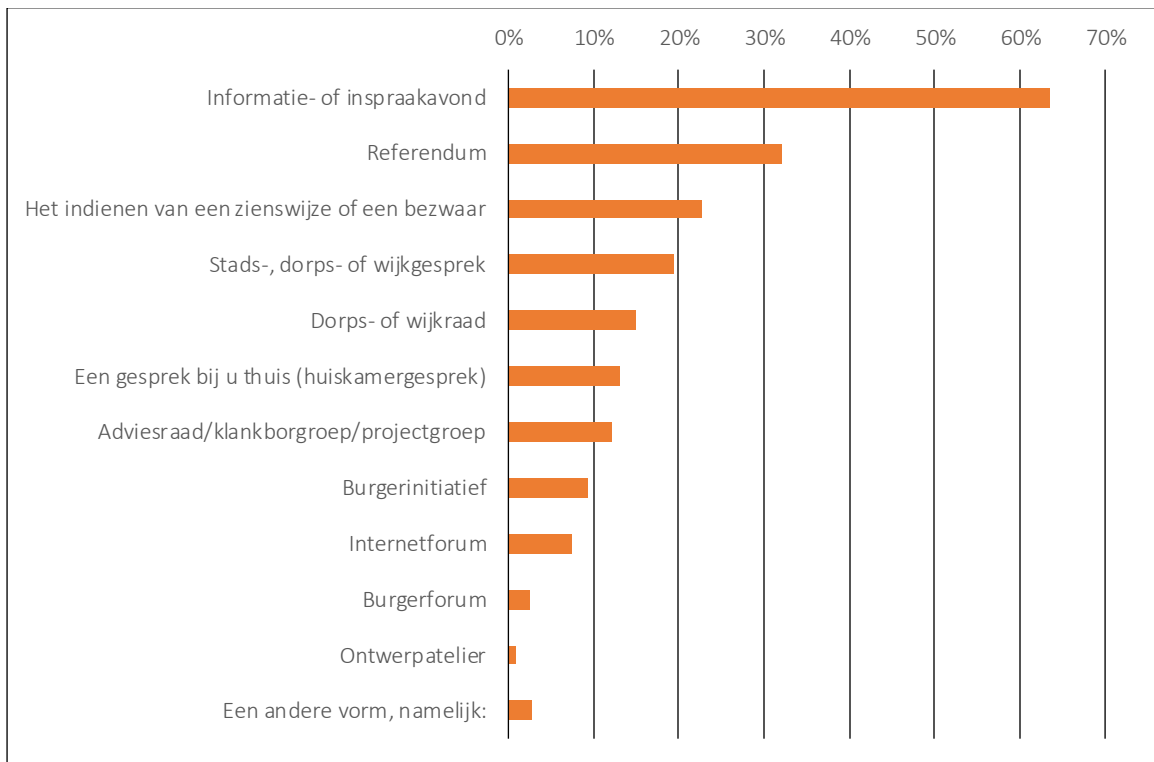
De helft van de respondenten (51 procent) geeft aan wel eens over ruimtelijke ingrepen te hebben geparticipeerd. Het aandeel respondenten dat in de afgelopen drie jaar heeft geparticipeerd, is uiteraard lager. Van de respondenten die wel eens hebben geparticipeerd, gaf 65 procent aan dat in de afgelopen drie jaar een of meerdere keren te hebben gedaan.

Van de mensen die in de afgelopen drie jaar over ruimtelijke ingrepen hebben geparticipeerd, heeft meer dan de helft dat één maal gedaan. Een kwart van de respondenten heeft twee maal geparticipeerd. Daarboven namen de aantallen snel af. Opvallend is dat een klein aantal burgers heel veel participeerde. Een respondent heeft in de afgelopen drie jaar dertig maal aan een vorm van burgerparticipatie deelgenomen. Meestal ging het bij deze veelparticipanten om burgers die aan een dorps- of wijkraad of een klankbordgroep deelnamen en in die hoedanigheid regelmatig vergaderden. Dit waren echter uitzonderingen. Voor de meeste mensen was burgerparticipatie over ruimtelijke ontwikkelingen iets dat minder dan één keer per jaar voorkwam.



Figuur 2: hoe vaak heeft u in de afgelopen 3 jaar geparticipeerd? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 320)

De respondenten die aangaven in de afgelopen drie jaar te hebben geparticipeerd, hebben aan verschillende participatievormen deelgenomen. 63 procent van de respondenten gaf aan bij een informatie- of inspraakavond te zijn geweest. Een derde gaf aan wel eens te hebben deelgenomen aan een referendum. Ongeveer een kwart heeft wel eens een zienswijze of bezwaar ingediend. Een op de vijf nam deel aan een stads-, dorps- of wijkgesprek. De overige participatievormen werden minder vaak bezocht.

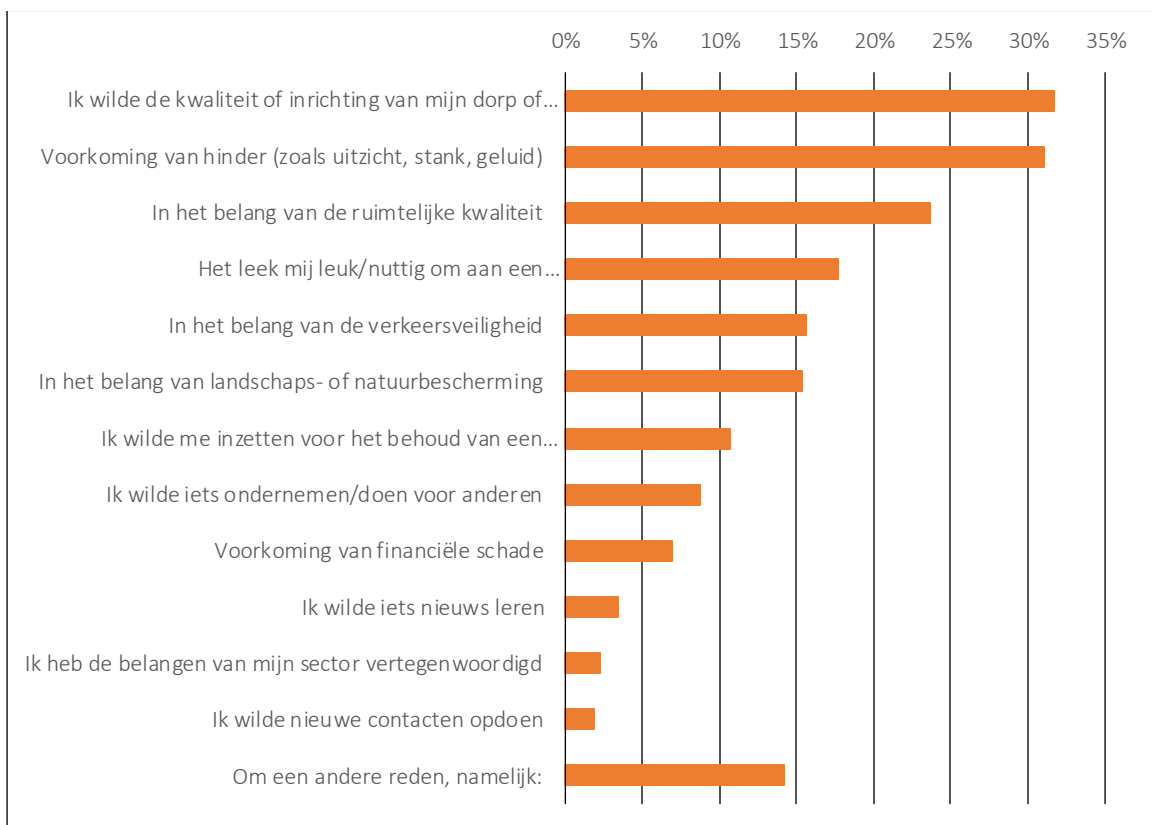


Figuur 3: aan welke participatievormen heeft u wel eens meegedaan? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 320)

De Noordelijke Rekenkamer heeft gevraagd bij welke participatievormen respondenten hun ideeën goed naar voren konden brengen. Zij konden hiervoor een rapportcijfer (van 0 tot 10) geven. Het huiskamergesprek (rapportcijfer 7,7) en de adviesraad/klankbordgroep/projectgroep (rapportcijfer 7,5) en het ontwerpatelier (rapportcijfer 7,4) scoorden het hoogst. De respondenten vonden de meest gebruikte participatievorm, de informatie- of inspraakavond, minder geschikt om

ideeën naar voren te brengen. De informatie- of inspraakavond scoorde toch een voldoende (rapportcijfer 6,0). Voor het naar voren brengen van ideeën vonden de panelleden het referendum het minst geschikt. Zij gaven deze participatievorm nog wel een nipte voldoende, namelijk een 5,6. Het lukte omwonenden volgens eigen zeggen redelijk tot goed om hun ideeën naar voren te brengen. De respondenten hebben ook een rapportcijfer gegeven voor de algemene tevredenheid. Gemiddeld geven zij een 5,7 aan het participatieproces.

Er is gevraagd waarom respondenten het belangrijk vonden om bij ruimtelijke ingrepen te participeren. De antwoorden zijn weergegeven in figuur 4. Respondenten konden meerdere redenen invullen, waardoor de percentages optellen tot boven de 100 procent. Zij vinkten vooral items aan die te maken hebben met het behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het verbeteren van de kwaliteit of inrichting van dorp of wijk, voorkomen van hinder en in het belang van de ruimtelijke kwaliteit zijn de drie thema's die het vaakst zijn genoemd. Deze zaken hangen nauw samen met de ruimtelijke kwaliteit. Redenen die samenhangen met persoonlijke ontwikkeling zoals iets nieuws leren of nieuwe contacten opdoen, speelden een kleinere rol. Alleen het leuk vinden aan een participatieproces deel te nemen scoorde hoger. Eigen financiële belangen, zoals het voorkomen van financiële schade, werden betrekkelijk weinig genoemd als reden om te participeren. Het lijkt er dus op dat mensen vooral participeren omdat zij betrokken zijn bij (de kwaliteit van) hun woonomgeving.

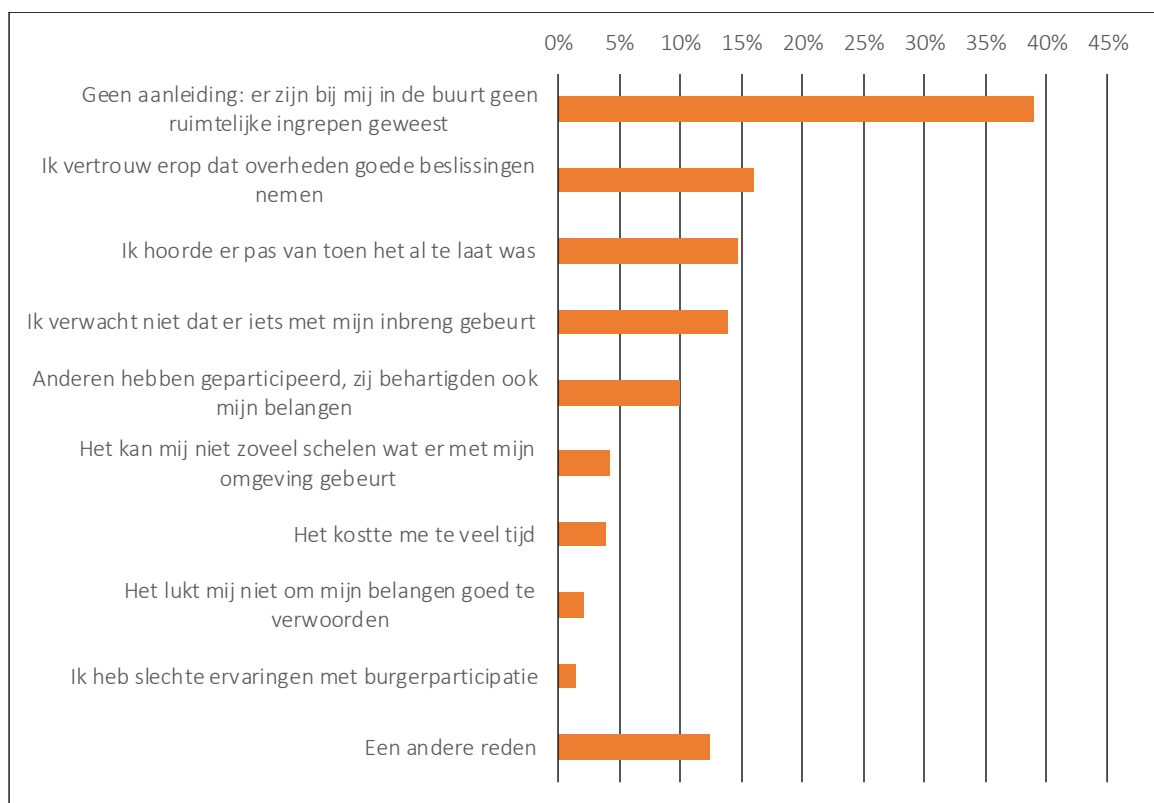


Figuur 4: wat was voor u de belangrijkste reden om te participeren? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 320)

4.5 Groningers die niet participeren over ruimtelijke ontwikkelingen

Van de ondervraagde Groningers gaf 62 procent aan nooit of in de afgelopen drie jaar niet aan een participatietraject te hebben deelgenomen. De non-participanten vonden participatie in veel gevallen niet nodig. De belangrijkste reden om niet te participeren was omdat er geen ruimtelijke ingrepen zijn geweest die de respondent hebben geraakt. Voor participatie bestond daarom geen aanleiding (39 procent van de non-participanten gaf dit aan). Zestien procent van de non-participanten zei dat zij erop vertrouwden dat de overheid goede beslissingen neemt en bij tien procent hebben anderen geparticipeerd die de belangen van de non-participant behartigden. Vier procent van non-participanten gaf aan dat het hen niet zoveel kon schelen wat er in hun omgeving gebeurde.

Negatieve redenen voor non-participatie waren er ook. Van de non-participanten gaf vijftien procent aan dat zij te laat van de participatiemogelijkheid hadden gehoord. Een iets kleiner deel van de non-participanten (veertien procent) verwachtte dat er niets met hun inbreng zou gebeuren. Gebrek aan tijd was soms reden van non-participatie (vier procent). Een klein deel (twee procent) van de non-participanten deed niet mee omdat zij vonden dat zij hun belang niet goed konden verwoorden. Een procent gaf aan in het verleden slechte ervaringen met participatie te hebben gehad. Ten slotte gaf dertien procent van de non-participanten uiteenlopende andere redenen om niet te participeren.



Figuur 5: u geeft aan in de afgelopen 3 jaar niet te hebben geparticipeerd. Wat is hiervoor de belangrijkste reden? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 244)

4.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk besprak de resultaten van een onder de Groningers uitgezette enquête over participatie. De respondenten zijn over het algemeen redelijk betrokken bij hun leefomgeving. Negen op de tien respondenten wil bij ruimtelijke ingrepen in hun dorp of wijk bij de besluitvorming worden betrokken. Daarbij heeft een grote meerderheid de voorkeur voor een laag participatieniveau. Minder dan een derde van de respondenten zou voor een participatieniveau kiezen waarbij zij zelf (mede) het uiteindelijke besluit moeten nemen. De helft van de respondenten heeft wel eens aan een participatietraject deelgenomen. De meeste respondenten die hebben geparticipeerd, hebben dat in de afgelopen drie jaar één of twee maal gedaan. Mensen die vaker participeerden kwamen veel minder voor, al bestaat er een kleine groep veelparticipanten. De meeste mensen participeerden op informatie- en inspraakavonden. Vormen van participatie waarin mensen goed hun mening naar voren konden brengen, zoals een huiskamergesprek, een ontwerpatelier of een dorps-, wijkraad of klankbordgroep werden wat minder vaak toegepast. Toch lukte het omwonenden volgens eigen zeggen redelijk tot goed om hun standpunt naar voren te brengen, ongeacht de participatievorm. Wanneer mensen participeerden deden zij dat vooral vanwege ruimtelijke belangen. Financieel eigenbelang en redenen die samenhangen met persoonlijke ontwikkeling speelden een kleinere rol bij de overweging om te participeren.

Meer dan de helft van de respondenten participeerden niet in de afgelopen drie jaar. De meerderheid hiervan participeerde niet omdat er geen ruimtelijke ontwikkelingen waren die daartoe noopten.

5. De uitvoering van inspraak- en participatie

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 bespreekt hoe de provincie Groningen in de twee geselecteerde cases omwonenden heeft betrokken bij de besluitvorming.

Paragraaf 5.2 beschrijft in hoeverre de provincie een expliciete keuze voor een participatieniveau heeft gemaakt. In paragraaf 5.3 beoordeelt de Noordelijke Rekenkamer wat de bestuursstijl – en daarmee samenhangend het participatieniveau – in de beide cases is geweest. In paragraaf 5.4 wordt geanalyseerd op welke momenten in de procedure burgers bij de besluitvorming zijn betrokken. Behalve een beschrijving van de participatiemomenten geven we tevens een beschrijving van de ruimtelijke procedure. Paragraaf 5.5 gaat in op de participatievormen die door de provincie zijn gehanteerd. Paragraaf 5.6 behandelt de doorwerking van participatie en de bijdrage daarvan aan de ruimtelijke kwaliteit. Paragraaf 5.7 gaat over de terugkoppeling over de participatie. Ten slotte geeft paragraaf 5.8 een samenvatting van het hoofdstuk.

5.2 Maakt de provincie expliciete keuzen?

In beide cases dient de provincie aan het begin van het project te kijken of het project zich leent voor participatie. Zo ja, dan moet zij een keuze maken voor het participatieniveau in bijvoorbeeld een communicatie- of participatieplan. In de casus N366 heeft de provincie geen expliciete keuze gemaakt of gerefereerd aan een participatieniveau of een participatieladder. Er is een offerte voor een communicatieplan opgeleverd genaamd “Communicatie rondom infrastructurele werken aan de N366” opgeleverd. Hierin komt naar voren dat de provincie een laag participatieniveau beoogt. Het ingehuurd communicatiebureau benoemt verschillende doelgroepen: primaire doelgroepen: omwonenden N366 en dorpen in betreffende gemeenten, partijen die direct te maken hebben met de aanpak van de N366; en overige doelgroepen: overige inwoners van de provincie Groningen, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, vervoersmaatschappijen, hulpverleningsdiensten en andere partijen. De provincie moet in gesprek gaan met de doelgroepen, vragen beantwoorden, bepaalde zaken uitleggen en de doelgroepen overtuigen van de plannen. Dit ligt in lijn met de manier waarop de provincie

Groningen vooral informierend en weerlegend te werk gaat, zoals te zien in de volgende paragraaf.

Het opstel terrein bij De Vork is onderdeel van een groter project, namelijk Groningen Spoorzone. In de casus De Vork is het participatieniveau expliciet benoemd in het plan Omgevingsmanagement en communicatie Groningen Spoorzone. Gezien de omvang van dit project, is er ondanks het ontbreken van een formeel provinciaal participatiekader de ambitie voor een actieve communicatie met omwonenden van de verschillende deelprojecten zoals het opstel terrein De Vork.⁴² Uit het communicatieplan blijkt de wens om een zo hoog mogelijke trede van de participatieladder wanneer ingrijpende veranderingen in de directe woon- of werkomgeving plaatsvinden.⁴³

5.3 Het moment waarop burgers worden betrokken

In deze paragraaf komt aan de orde hoe de provincie burgers bij grote ruimtelijke ingrepen heeft betrokken. Het is hier nodig de beide cases afzonderlijk te beschrijven. Eerst volgt de procedure in het kort en daarna gaan we in op de participatiemomenten in het proces. Eerst volgt de procedure in het kort en daarna gaan we in op de participatiemomenten in het proces.

In dit rapport beschrijven wij in beide cases een aantal veelgebruikte participatievormen: informatiebijeenkomsten, inloopbijeenkomsten en inspraakbijeenkomsten. De definitie die de Noordelijke Rekenkamer voor elke vorm hiervoor gebruiken staat hieronder:

- Informatiebijeenkomst: een participatievorm waarin de provincie voornamelijk informatie over de plannen zendt naar de bezoekers. Voorbeelden zijn informatieavonden en -middagen.
- Inloopbijeenkomst: een participatievorm waarin de provincie behalve informatie verstrekt ook informatie ophaalt bij de bezoekers. Voorbeelden zijn informatiemarkten, inloopmarkten, informatiekramen, etc.
- Inspraakbijeenkomst: bijeenkomst in het kader van de wettelijke inspraakprocedure. De provincie licht de plannen toe en bezoekers kunnen zienswijzen indienen.

5.3.1 Verbreding en verdubbeling N366

De aanloop naar het aanpassen van de N366 was rechtlijnig. Sinds 2007 was de provincie bezig met het veiliger maken van de N366. De doelstelling die de provincie Groningen heeft gesteld, is dat er 50% minder ongevallen moeten plaatsvinden op deze weg nadat de verbreding en verdubbeling van de N366 is afgerond.

Het aanpassen van de N366 is opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan over 2009 - 2015, waarin zowel de verkeersveiligheid als landschappelijke inpassing van de weg aan bod komen. De

⁴² Zie verschillende communicatieplannen zoals ProRail, *Communicatieplan Spoorwiel Groningen*, 11 juni 2013; *Spoorzone Groningen, Plan voor omgevingsmanagement en communicatie Groningen Spoorzone*, september 2015;

⁴³ Groningen Spoorzone, *Plan voor omgevingsmanagement en communicatie Groningen Spoorzone*, 25 september 2015, pp. 8

keuze voor het provinciaal inpassingsplan als instrument voor de aanpak van de N366 is tevens opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan: het is een project van groot maatschappelijk belang; er is sprake van een project wat de grenzen van een aantal gemeenten overschrijdt; de provincie Groningen wil een eenheid in de landelijke inpassing borgen en daarbij een zo eenduidig mogelijk ontwerp aanhouden. De uitwerking van die visie komt terug in het Landschappelijk en Verkeerskundig ontwerp N366.⁴⁴

Het tracé voor de aanpak van de N366 is vastgesteld op 4 mei 2012. Dit was voordat de procedure van het opstellen van het provinciaal inpassingsplan begon. Op 25 september 2013 hebben Provinciale Staten van Groningen over het aanpassen van de N366 een realisatiebesluit genomen.⁴⁵ Daarna is er in mei 2015 is er een milieueffectenrapportagebeoordeling gedaan over het traject. Hieruit bleek dat de effecten op het milieu gering zijn en dat er geen milieueffectenrapport nodig was.⁴⁶ Op 8 juni 2015 stelden Gedeputeerde Staten het voorontwerp van het provinciaal inpassingsplan vast. Dit voorontwerp heeft 6 weken op het provinciehuis ter inzage gelegen, evenals in de gemeentehuizen van Veendam, Pekela en Stadskanaal. Gedeputeerde Staten hebben het voorontwerp daarnaast naar dertien maatschappelijke organisaties verstuurd. Met de 15 inspraakreacties die hierop kwamen, is het ontwerp-provinciaal inpassingsplan gemaakt. Gedeputeerde Staten hebben dit op 19 november 2015 openbaar gemaakt en heeft het ontwerpplan heeft 6 weken ter inzage gelegen. Hierop zijn 11 zienswijzen ingediend. Provinciale Staten stelden het provinciaal inpassingsplan op 20 april 2016 vast. Twee reclamanten hebben tegen dit inpassingsplan beroep ingesteld. Nadat de Raad van State deze beroepen op 23 november 2016 niet-ontvankelijk verklaarde, was de procedure voor het vaststellen van het provinciaal inpassingsplan afgerond. De uitvoering van de verdubbeling en verbreding van de N366 is begonnen in oktober 2018.

De participatiemomenten

Tabel 2 toont de participatiemomenten in de aanloop van de aanpassingen aan de N366.

Tabel 2 De participatiemomenten in de casus N366

DATUM	Participatievorm
27 september 2012 en 17 januari 2013	Overleg grondeigenaren
5 maart en 12 maart 2013	Inloopbijeenkomsten omwonenden N366
25 april 2013	Informatiebijeenkomst N366 – Aansluiting Pekela Zuid
Tussen 2008 – 2018, 1 keer per jaar.	Klankbordgroep
2014 – 2016	Contactverzoek met provincie vanuit Dorpsvereniging Ommelandercompagnie
9 november 2015	Contactverzoek met provincie vanuit omwonende

⁴⁴ Ibid. Uitgangspunt van het plan is een goede omgevingsituatie waarin: 1) rekening gehouden wordt met milieuaspecten; 2) rekening gehouden wordt met water, ecologie, cultuurhistorie, archeologie en externe veiligheid. Dit sluit aan op het ruimtelijke beleid van de provincie zoals omschreven in het POP.

⁴⁵ Provincie Groningen, *Inpassingsplan N366 Veendam - Nieuwe Pekela – Stadskanaal*, 20 april 2016

⁴⁶ Provincie Groningen, *m.e.r.-beoordeling: verdubbeling en verbreding N366*, mei 2015

De provincie Groningen organiseerde op 27 september 2012 en 17 januari 2013 informatiebijeenkomsten om de plannen over de aanpak van de weg te presenteren. Zij organiseerde deze speciaal voor de eigenaren en pachters van grond rond de N366. De bijeenkomsten vonden plaats na het vaststellen van het tracé en nog voor het realisatiebesluit was genomen. De participanten kregen op de eerste bijeenkomst informatie over het verkeerskundig ontwerp en op hoofdlijnen over het landschappelijk ontwerp van hoe de N366 eruit zou komen te zien. Hier kregen zij ook de mogelijkheid vragen te stellen of opmerkingen te maken over de plannen. De provincie heeft van de eerste informatiebijeenkomst een verslag gemaakt. Op de tweede bijeenkomst is naast het ontwerp, ook het verloop van het project besproken. Tijdens deze avond konden participanten hun aandachtspunten en suggesties inbrengen.⁴⁷ Hier is geen verslag van gemaakt.

De provincie Groningen heeft voor omwonenden van de N366 op 5 en 12 maart 2013 informatiebijeenkomsten georganiseerd waarop zij informatie gaf over de plannen van het aanpakken van de N366. Er was de mogelijkheid om te reageren op de plannen. Deze informatiebijeenkomsten vonden plaats voor het realisatiebesluit was genomen, maar na het vaststellen van het tracé. Van de reacties die bezoekers tijdens deze twee informatiebijeenkomsten gaven op de plannen, is een reactienota gemaakt die naar de verantwoordelijk gedeputeerde gestuurd is. Op 25 april 2013 was er nog een informatiebijeenkomst specifiek over de aansluiting van Pekela-Zuid op de N366. Hierover is geen verslag gemaakt. Volgens de provincie heeft zij op verzoek van een grondeigenaar aan de noordzijde van deze locatie opnieuw gekeken naar de oplossing van de aansluiting Pekela-Zuid. Deze is vervolgens gewijzigd naar een Haarlemmermeeroplossing waardoor het ruimtebeslag minder was voor deze betreffende grondeigenaar.

Op 11 juni 2015 heeft de provincie door middel van een informatiebijeenkomst georganiseerd waarin zij de gemeenteraadsleden van de gemeenten Veendam, Pekela en Stadskanaal heeft geïnformeerd over het voorontwerp-provinciaal inpassingsplan. De gemeenteraden konden ter plekke op het plan reageren. Deze bijeenkomst staat los van de formele zienswijzemomenten in deze casus. Hetgeen er is besproken en hoe de gemeenten hebben gereageerd op het provinciaal inpassingsplan is niet duidelijk, daar de verslaglegging ontbreekt. Het informeren van gemeenteraadsleden valt niet onder de definitie van de Noordelijke Rekenkamer over participatie.

Enkele participanten wilden intensiever betrokken zijn bij de planvorming. Zij hebben zelf contact gezocht met de provincie Groningen. De Dorpenbeheervereniging Ommelandercompagnie deed dat bijvoorbeeld in 2016 rond het vaststellen van het provinciaal inpassingsplan. Deze dorpsvereniging vertegenwoordigt inwoners van de dorpen Ommelanderwijk, Zuidwending en de streek eromheen. De voorzitter initieerde contact en nodigde de projectleiders van de N366-aanpak uit op het dorps huis in Ommelanderwijk om de dorpsbewoners direct te informeren. Ook

⁴⁷ Provincie Groningen, Uitnodiging informatiebijeenkomst 17 januari 2013 in "De Kiepe" te Nieuwe Pekela voor grondeigenaren en pachters langs de N366 (gedeelte Veendam – Stadskanaal), 18 december 2012

bodde hij aan waar mogelijk mee te willen denken over de plannen en de aanpak. Hij diende tegen het ontwerp-provinciaal inpassingsplan en het uiteindelijke provinciaal inpassingsplan een zienswijze respectievelijk een beroep in. Mede hierdoor deden Gedeputeerde Staten een toezegging in de Provinciale Statenvergadering van 20 april 2016 om ruimhartig om te gaan met het aanbrengen van bosschages bij onder andere Ommelanderswijk/Zuidwending. Concreet resulteerde dit in twee gesprekken met de projectleiders op 11 februari 2015 en 7 juni 2016.

Over het eerste gesprek is geen verslaglegging of informatie bekend. Het tweede gesprek ging over de onderbegroeiing van de N366. In de e-mailwisseling hieromtrent vermeldt de provincie Groningen meerdere keren dat de plannen voor geluidschermen en dergelijke vastliggen. Een reactienota of een gespreksverslag is niet gemaakt. Uit de terugkoppeling naar het dorpenbeheerteam blijkt dat er niets met de voorstellen uit dit gesprek is gedaan. Dit stond, aldus de voorzitter van het team, haaks op de uitspraak van Gedeputeerde Staten die luidde dat de provincie “ruimhartig [moet] omgaan met de wens voor onderbegroeiing, zowel in lengte als hoogte”.⁴⁸ De inhoud van de voorstellen is niet bekend, dus of er goede suggesties of planalternatieven gegeven zijn, is niet duidelijk. Volgens de provincie deed het dorpenbeheerteam een voorstel om de weg verdiept aan te leggen. Uiteindelijk is er een grondwal aangelegd aan de zuidzijde van de N366 als reactie op het verzoek van het dorpenbeheerteam.

Bij Alteveer is tijdens een keukentafelgesprek met een aantal bewoners nadere invulling gegeven aan de toezegging van bosschages en onderbegroeiing. Dit is samen met een nieuwe bomerijn aan weerszijden van de N366 in het voorjaar van 2019 aangeplant.⁴⁹

Een van de andere participanten, een bewoner in de nabijheid van de N366, kwam met alternatieven om de aanpak van de N366 te bespoedigen en goedkoper te maken. Dit gebeurde door middel van zienswijzen op het voorontwerp en het ontwerp van het provinciaal inpassingsplan. Maar hij nam ook zelf een aantal keer contact op met de provincie. Uiteindelijk is de participant op 9 november 2015 bij Gedeputeerde Staten geweest voor een overleg met de gedeputeerde Verkeer en Vervoer.

De reclamant stelde zowel in zijn zienswijze als daarbuiten een aantal (technische) plansuggesties voor – onderbouwd met kaartmateriaal – die onder andere de inrichting van de weg betroffen. De reclamant droeg aan dat de verbreding op een ander gedeelte dan het plan van de provincie meer op zou leveren (aan de kant van Zuidwending in plaats van de Ommelanderswijk). Op die manier zou een groot deel tot Stadskanaal kunnen worden verdubbeld. De aangedragen plannen zouden volgens hem een kostenbesparing opleveren en de doorstroming van het verkeer bevorderen, niet alleen op de N366 maar ook op de N361 en de N33. De door de reclamant aangedragen alternatieven hebben de plannen niet gewijzigd omdat deze volgens de provincie moeilijk uitvoerbaar waren en waarschijnlijk tot hogere uitvoeringskosten zouden leiden dan begroot.⁵⁰

⁴⁸ Provincie Groningen, *e-mailwisseling provincie – Dorpenbeheerteam Ommelanderscompagnie*, juni 2016

⁴⁹ Provincie Groningen, *Brief aan een bewoner van Alteveer inzake de bosschages en onderbegroeiing*, d.d. 7 maart 2017

⁵⁰ Provincie Groningen, *Zienswijzenota Inpassingsplan N366 Veendam-Nieuwe Pekela – Stadskanaal*, 20 april 2016.

Klankbordgroep

Bij het vaststellen van de plannen van de N366 is een projectgroep betrokken geweest, uitgesplitst in een stuurgroep, projectgroep, een aantal werkgroepen en een klankbordgroep. Deze projectgroep was voornamelijk opgezet voor het behalen van doelstellingen die te maken hebben met het verbeteren van de verkeersveiligheid op de N366. Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in een projectplan getiteld “N366 - Vaart met Veiligheid”. Dit projectplan diende als leidraad voor de projectgroep. De stuur-, project en werkgroepen bestonden allemaal uit ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de provincie Groningen. De klankbordgroep bestond uit partijen die te maken hebben met verkeersveiligheid en met transport en logistiek. Er was geen bewonersgroep bij deze klankbordgroep aangesloten. De klankbordgroep had als functie om de werkplannen die te maken hadden met het verbeteren van de verkeersveiligheid op de N366 – een van de doelstellingen voor het aanpakken van de N366 – te toetsen. Er werd een aantal suggesties aangedragen die al dan niet doorwerkten in het provinciaal inpassingsplan, maar deze hadden geen betrekking op de ruimtelijke inrichting. De activiteiten van de klankbordgroep betroffen geen participatie over ruimtelijke kwaliteit.

5.3.2 Bouw opstel terrein De Vork, Haren

Het vaststellen van het provinciaal inpassingsplan in deze casus verloopt rechtlijnig, net zoals in de casus N366. Het besluit tot het voorkeursalternatief voor De Vork is genomen op 26 september 2012 en daarmee kon de provincie Groningen beginnen met het opstellen van een provinciaal inpassingsplan. Op 20 januari 2015 werd het voorontwerp provinciaal inpassingsplan opgeleverd. Deze heeft zes weken ter inzage gelegen. Met de 21 inspraakreacties die hierop kwamen is het ontwerp-provinciaal inpassingsplan gemaakt. Het realisatiebesluit is genomen op 15 maart 2015. Het ontwerp-provinciaal inpassingsplan is opgeleverd op 20 augustus 2015 en heeft ook 6 weken ter inzage gelegen. Hierop zijn 5 zienswijzen binnengekomen. Provinciale Staten hebben het provinciaal inpassingsplan op 16 december 2015 vastgesteld. Hierop konden belanghebbenden van 29 januari 2016 tot en met 10 maart 2016 beroep aantekenen bij de Raad van State. Er zijn geen beroepen binnengekomen. Het plan werd op 11 maart 2016 onherroepelijk.

Door archeologisch onderzoek in het gebied kwam aan het licht dat de bodem veel bewoningsresten bevat uit verschillende perioden.⁵¹ Om deze resten te conserveren is het landschappelijk inpassingsplan aangepast op het gebied van de aanleg van sloot- en waterpartijen en groenbeplanting. Daarnaast wilde de provincie de aanleg van enkele ontsluitingswegen en werkterreinen toevoegen aan het provinciaal inpassingsplan. De provincie Groningen heeft op 11 april 2017 ingestemd met een partiële herziening van het provinciaal inpassingsplan naar aanleiding van de uitkomsten van het archeologisch onderzoek. Gedeputeerde Staten stelden het ontwerp van het gedeeltelijk herziene provinciaal inpassingsplan vast op 14 september 2017. Belanghebbenden hadden tot en met 26 oktober 2017 de mogelijkheid om hierop een zienswijze in te dienen. Dit heeft twee reacties opgeleverd. Provinciale Staten hebben het herziene provinciaal inpassingsplan vastgesteld op 31 januari 2018. Van 16 februari 2018 – 29 maart 2018

⁵¹ Provincie Groningen, *Staatscourant* Nr. 48520, 13 september 2017

stond het plan open voor beroep. Er zijn geen beroepen ingesteld waardoor het herziene provinciaal inpassingsplan na het verstrijken van de beroepstermijn onherroepelijk werd.⁵² De voorbereidende werkzaamheden bij De Vork zijn in januari 2017 begonnen. Het uitvoeren van het landschapsplan op basis van het herziene provinciaal inpassingsplan is in augustus 2017 begonnen.

Zowel in het oorspronkelijke provinciaal inpassingsplan als in het herziene provinciaal inpassingsplan heeft de provincie gesteld dat er op basis van de m.e.r.-beoordeling geen sprake was van significante milieueffecten en derhalve is er geen milieueffectenrapport (MER) opgesteld.

De participatiemomenten

Tabel 3 toont de participatiemomenten in de aanloop van de bouw van het opstel terrein De Vork bij Haren.

Tabel 3 De participatiemomenten in de casus De Vork

DATUM	Participatievorm
5 en 11 maart 2014	Inloopbijeenkomsten en reacties door middel van een reactieformulier
26 maart 2014	Brief aan Statengriffie
12, 14 en 20 mei 2014	Inloopbijeenkomsten voor iedereen en reacties door middel van een reactieformulier
13 mei 2014	Inloopbijeenkomst voor direct belanghebbenden
25 april – 2 juli 2014	Reactie-uitvraag vanuit provincie Groningen door middel van een reactieformulier
April en mei 2014	3 keukentafelgesprekken naar aanleiding van reactieformulier
22 mei 2014	Gesprek met inwoners van Essen
2 februari 2015	Inloopbijeenkomst voorontwerp-provinciaal inpassingsplan
11 mei 2017	Informatiebijeenkomst over de aanpassing van landschapsplan

De provincie heeft op 5 en 11 maart 2014 voor geïnteresseerden inloopbijeenkomsten georganiseerd. Op deze inloopbijeenkomsten legde zij de plannen uit. Bezoekers konden op een formulier een reactie achterlaten over de plannen. Dit heeft 15 reacties opgeleverd, die varieerden van de vraag om extra groenvoorzieningen tot zorguitingen over licht- en geluidsoverlast. De provincie heeft deze reacties gebundeld in een reactierapport.

Drie reacties leidden tot gesprekken op locatie. Eén met een vertegenwoordiger van de bewoners van het buurtschap Essen, één met de Volkstuinvereniging Kooiweg en één met de eigenaar van

⁵² Provincie Groningen, *Staatscourant* Nr. 7204, 14 februari 2018

een stuk weiland bij Essen..⁵³ De gesprekken gingen over de zorgen om geluids- en lichthinder, de manier waarop er met inspraak werd omgegaan en de aanleg van een wandelpad over het terrein van de betreffende reclamant. Van de keukentafelgesprekken is geen verslag of reactienota gemaakt.

Tijdens de inloopbijeenkomsten werden zorgen geuit over geluid- en lichtoverlast en omwonenden vroegen onderzoek te doen naar de mogelijkheid van een doorlopende geluidswal, zo blijkt uit het landschapsplan. De provincie heeft deze verzoeken gehonoreerd.⁵⁴

De provincie heeft drie inloopbijeenkomsten georganiseerd, te weten op 12, 14 en 20 mei 2014, waarin zij informatie gaf over de plannen voor het opstel terrein De Vork. Bezoekers konden, net als bij de hierboven beschreven informatiebijeenkomsten, een reactieformulier invullen om zo hun mening, ideeën en suggesties over de plannen kenbaar te maken. Deze zijn gebundeld in een reactierapport. Er valt niet te achterhalen wie en hoeveel bezoekers deze inloopbijeenkomsten getrokken heeft omdat er geen verslag is gemaakt. Evenmin is duidelijk of er ter plekke reacties geweest zijn die hebben geleid tot planwijzigingen. De provincie heeft voor direct belanghebbenden nog een inloopbijeenkomst georganiseerd, namelijk op 13 mei 2014. Omdat hiervan geen verslag is, valt niet te achterhalen hoeveel bezoekers dit heeft opgeleverd en of suggesties hebben geleid tot planwijzigingen.

Op eigen initiatief verstuurden de bewoners van het buurtschap Essen, vertegenwoordigd door een van de bewoners, een brief naar de Statengriffie om deze te laten voorlezen tijdens de Statencommissievergadering van 26 maart 2014.⁵⁵ De brief gaat in op de locatiekeuze van De Vork en uitte zorgen over geluid- en lichthinder. De brief werd als binnengekomen brief behandeld tijdens de vergadering van Provinciale Staten 16 april 2014 maar zonder reactie van Provinciale Staten.

Op 22 mei 2014 vond er met de bewoners van Essen een gesprek plaats. Het is niet bekend of dit naar aanleiding van deze brief is geweest. Er waren drie bewoners van het buurtschap (onder andere de schrijver van bovengenoemde brief) aanwezig, evenals iemand van de gemeente Haren en van de provincie Groningen. De bewoners gaven tijdens dit gesprek aan dat ze een andere locatie voor het opstel terrein wilden. Mocht de locatie die zij aandroegen toch niet mogelijk zijn, dan wilden zij dat de provincie maatregelen zou treffen tegen geluid- en lichtoverlast. De bewoners gaven aan dat zij het opstel terrein uit het zicht wilden en dat de rest van het landschap open moest blijven. Van deze bijeenkomst is een verslag gemaakt waarin de wensen van de bewoners zijn opgenomen. Het is onduidelijk of de plannen door dit gesprek zijn gewijzigd omdat er geen reactie op de wensen is gegeven.

53 Op basis van een aantal e-mailwisselingen tussen de provincie Groningen en betreffende reclamanten.

54 Bosch Slabbers Landschapsarchitecten i.s.m. Provincie Groningen, Landschappelijk Inpassingsplan Opstel terrein De Vork (bijlage bij ontwerp-provinciaal inpassingsplan), 9 juni 2015

55 De Commissievergadering Mobiliteit & Energie is geweest op 26 maart 2014 en de brief staat niet op de lijst binnengekomen stukken. Echter wordt de brief wel als binnengekomen stuk op de agenda gezet tijdens de PS-vergadering van 16 april 2014.

5.4 Bestuursstijl van de provincie

Er lag in beide projecten weinig nadruk op het ‘ophalen’ van kennis en ideeën bij de omwonenden. Bij de N366 gebeurde dit nauwelijks. De provincie heeft bij De Vork meer informatie bij participanten opgehaald, maar de doorwerking ervan is minimaal. Het louter informeren van omwonenden en de lage doorwerking van participatie en inspraak resulteert in een laag participatieniveau. De vooraf gekozen bestuursstijl kan volgens tabel 1 (paragraaf 2.4) in het geval van de N366 worden gekwalificeerd als open autoritair. Opste lterrein De Vork heeft iets meer participatiemomenten, maar kenmerkt zich door de lage doorwerking van de participatie als een consultatieve stijl.

In de casus N366 vond er voornamelijk eenzijdige communicatie plaats vanuit de provincie Groningen. Omwonenden van projecten werden geïnformeerd over de plannen. Doordat de provincie de mogelijkheid gaf om vragen te stellen en eventuele suggesties aan te dragen, neigt de bestuursstijl naar consultatief. Omdat de provincie Groningen geen vastgesteld participatiebeleid heeft en zij louter informatiebijeenkomsten had gepland – om de omwonenden van het project te informeren over de plannen – typeert de Noordelijke Rekenkamer de stijl als open autoritair.

In de casus van De Vork had de communicatie van de provincie een consultatieve stijl, waarin de provincie Groningen om input vroeg van de bewoners door middel van onder andere een reactieformulier. Zij ging ook in op de reacties die participanten geven op de plannen, maar kon daar onderbouwd van afwijken. Er zijn enkele zaken gewijzigd naar aanleiding van burgerparticipatie en -inspraak. Dit komt in paragraaf 5.6 aan bod. De provincie Groningen heeft zoals eerder benoemd geen vastgesteld participatiebeleid. Zij organiseerde voornamelijk inloopbijeenkomsten om de omwonenden van het project te informeren over de plannen en om reacties middels het reactieformulier te verkrijgen.

5.5 Participatievormen

In de twee cases zijn verscheidene vormen van participatie aangetroffen. In tabel 4 is een overzicht gegeven van de participatievormen die de Noordelijke Rekenkamer heeft gevonden. In de tabel is een onderverdeling gemaakt in participatievormen die vooral gericht zijn op het informeren van burgers (informatie zenden), op het verkrijgen van informatie van burgers (informatie ophalen) en op de deelname van burgers aan overleggen met de beslissers. De meeste participatievormen zijn gevonden bij de casus De Vork. Deze casus had van de beide cases ook het hoogste participatieniveau. In veel gevallen werd teruggevallen op nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten en inloopbijeenkomsten. Hierin werd informatie gegeven over de plannen en de uitvoering van het project. Vaak konden ook ideeën worden ingediend.

Tabel 4 Participatievormen in de beide cases

PARTICIPATIEVORM	Casus N366	Casus De Vork
Informereren	Informatiebijeenkomst	Informatiebijeenkomst
	Informatiesite	Informatiesite
	Informatiebrief	Informatiebrief
Raadplegen	Keukentafelgesprekken	Keukentafelgesprekken
	Eigen initiatief	Inloopbijeenkomst
	Wettelijke inspraak (zienswijzen)	Eigen initiatief
		Reactieformulier
		Brief aan de provincie
	Wettelijke inspraak (zienswijzen)	
Coproduceren	Klankbordgroep	

5.6 Doorwerking van participatie

Burgerparticipatie is alleen zinvol als de beslisser ook naar de inbreng van burgers luistert en deze bij de besluitvorming betreft. Er is te verwachten dat sommige van de inbreng van burgers doorwerkt in de plannen, maar luisteren wil niet altijd zeggen dat de burgers hun zin krijgen. Hieronder gaan we in op de doorwerking van de participatie en wijzigingen in de plannen naar aanleiding van participatie.

Fundamentele argumenten over nut en noodzaak van het project – die de ruimtelijke ingreep zelf ter discussie stellen – hadden weinig kans en heeft niet tot heroverweging van de projecten geleid. In de casus De Vork in het bijzonder is de locatie van het opstel terrein een aantal keer ter discussie gesteld, echter zonder planwijzigingen tot gevolg. Ook hebben aangedragen ideeën voor wijzigingen binnen de plannen maar weinig doorwerking gehad: in beide cases zijn planwijzigingen naar aanleiding van participatie (en inspraak) minimaal.

N366

In deze casus zijn geen planwijzigingen geweest voor wat betreft de verbreding en verdubbeling door participatie. Dit kwam mede doordat de N366 een bestaande weg was en er wat betreft het verbreden en verdubbelen ook geen weerstand was. Alleen over de manier waarop de weg in de plannen werd vormgegeven, zijn reacties gekomen. Zoals eerder benoemd, heeft de deelname van de klankbordgroep aan het project N366-Veilig wel voor enkele planwijzigingen gezorgd. Deze wijzigingen hadden geen betrekking op het tracé van de N366, maar op het bevorderen van de verkeersveiligheid.

In de procedure voor wettelijke inspraak (zienswijzen van enkele bedrijven en instanties) zijn er enkele kleine zaken gewijzigd. De provincie weerlegde de andere zienswijzen, bijvoorbeeld over geluidshinder, eensluidend en voornamelijk op technische (beleids)gronden. Ditzelfde deed zij tijdens de participatiemomenten, waardoor maar kleine wijziging doorwerkten in de uiteindelijke planvorming.

Opstelterrein De Vork

In de casus van het opstelterrein De Vork kwam de provincie Groningen een burgerwens in het voorontwerp-provinciaal inpassingsplan tegemoet, namelijk die van een doorlopende geluidswal. Dit leidde tot een planwijziging in het landschapsplan. De uitwerking ervan is een grotendeels doorlopende wal met twee onderbrekingen.

In de formele inspraakperiode werden een zienswijze over de veiligheidszone rondom een gasstation van de Gasunie aan de Noorderzanddijk en een opmerking met betrekking tot de calamiteitenontsluiting overgenomen. Er werd opgemerkt dat de ligging van een ondergrondse gasleiding niet in het plan was opgenomen. Ook dit nam de provincie over. Zowel in de formele zienswijzennota's als de reacties op de participatie weerlegt de provincie de zienswijzen over het algemeen genomen op (beleids)technische gronden.

5.7 Terugkoppeling over de participatie

Een belangrijk uitgangspunt bij burgerparticipatie is dat de provincie burgers gedurende het participatietraject regelmatig informeert over wat er gebeurt met hun inbreng. Die inbreng van burgers dient schriftelijk te worden vastgelegd. Tevens is verslaglegging van belang voor een transparante besluitvorming. Van formele zienswijzen tijdens de inspraakperiode maakt de provincie altijd een reactienota. Hierin staan de zienswijzen van burgers en andere partijen voorzien van een reactie van de provincie waarom een zienswijze al dan niet wordt overgenomen.

In de casus van de N366 is van de inloopbijeenkomsten in maart 2013 een reactienota opgesteld waarin de vragen en suggesties van de bewoners zijn samengevat met daarbij een reactie van de provincie. Van andere informatiebijeenkomsten en -bijeenkomsten is geen verslaglegging bekend. De klankbordgroep heeft wel uitgebreide verslagen gemaakt, maar de doorwerking van ideeën en suggesties vanuit deze groep heeft nauwelijks te maken met de ruimtelijke procedure van de werkzaamheden aan de N366.

In de casus De Vork is de verslaglegging ook gering, voornamelijk die van de bewonersavonden en inloopbijeenkomsten. Er bestond, zoals in de vorige paragraaf benoemd, wel de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op onder andere het voorontwerp van het provinciaal inpassingsplan van De Vork aan de hand van een reactieformulier, met als resultaat een reactienota.

5.8 Samenvatting

De provincie heeft zowel in de casus over de opwaardering van de N366 als de aanleg van het opstelterrein De Vork gekozen voor een betrekkelijk laag participatieniveau.

Voor De Vork is het participatieniveau lager uitgevallen dan de insteek in de communicatieplannen. De doorwerking van reacties van burgers op de plannen was gering. Dit resulteerde in een consultatieve participatiestijl. In de casus van de N366 is geen expliciete keuze gemaakt voor een

participatieniveau. In deze casus lag de focus vooral op het informeren van belanghebbenden. Er was sprake van een open autoritaire bestuursstijl.

In beide cases werd vooral gebruik gemaakt van inloop- en informatiebijeenkomsten. Bij zowel de N366 als De Vork werden deze georganiseerd voordat het realisatiebesluit was genomen. Het voorkeursalternatief lag bij De Vork vast toen de omwonenden werden geïnformeerd over de plannen.

In beide cases is weinig veranderd door participatie. Alleen in de casus over De Vork is de provincie Groningen aan een burgerwens tegemoet gekomen. Alle andere ideeën en suggesties, ook die in de casus N366, zijn eensluidend en op basis van een (beleids)technische argumentatie weerlegd. Er was meer doorwerking naar aanleiding van wettelijke inspraak in beide cases. Deze inspraak was voornamelijk afkomstig van bedrijven en niet van burgers. De onderwerpen waar de inspraak betrekking op had, zijn voornamelijk kleine, technische zaken.

Er is weinig verslaglegging over de informatiebijeenkomsten of inloopbijeenkomsten. In beide cases is niet altijd duidelijk hoe er op de plannen gereageerd is. Met name in de casus N366 is daardoor moeilijk te traceren of er ideeën zijn ingebracht die tot planwijzigingen hebben geleid.

Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

Allereerst dank voor de uitgebreide en zorgvuldige analyse en eindrapportage over borging van ruimtelijke kwaliteit rondom provinciale projecten. Voor dit onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer twee projecten geselecteerd, namelijk de N366 Veendam - Stadskanaal en rangeerterrein De Vork nabij Haren. Op de conceptrapportage hebben wij op 19 november 2020 (documentnummer 2020-110176) een ambtelijke reactie gegeven.

Inhoudelijke reactie op de conclusies

Wij zullen ons beperken tot een korte reactie op de conclusies die u bij ieder van de vragen hebt getrokken.

Uw deelvragen en conclusies:

1. Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?

De provincie Groningen heeft geen participatiebeleid. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

2. Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?

Of de provincie een expliciete keuze maakt voor de rol die burgers in de besluitvorming krijgen, verschilt per casus.

3. Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?

In beide cases zijn burgers betrokken nadat de locatie of het tracé zijn vastgelegd. Er kon niet over wezenlijke zaken worden geparticipeerd.

4. Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?

In de beide cases heeft de provincie geen ruimte geboden voor structureel overleg met omwonendenorganisaties. Er zijn inloop- en informatiebijeenkomsten georganiseerd waaraan een ieder kon deelnemen.

5. Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (opeenvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?

Door het ontbreken van verslagen is de samenstelling en de inbreng van deelnemers op de inloop- en informatiebijeenkomsten niet te reconstrueren.

6. Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?

Omwonenden streefden vooral naar hinderbeperking. Hun wensen werden meestal terzijde geschoven. De institutionele insprekers konden hun belangen vaker veiligstellen.

7. Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?

In het algemeen zijn Groningers redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. In de provincie Groningen worden de meeste burgers bereikt met inloop- en informatieavonden. Dit is een organisatievorm waarover burgers minder tevreden zijn. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

8. In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?

De provincie wijst de meeste ideeën van individuen met een beleidstechnische argumentatie af. Burgerparticipatie heeft in beide cases tot enkele kleine wijzigingen geleid. Institutionele insprekers kregen gehoor bij de provincie toen zij de provincie wezen op een technische omissie in het plan.

Onze reactie

Het zwaartepunt van de cases waar u in uw onderzoek naar hebt gekeken, lag in de jaren 2014-2017. Doorlooptijden van deze (en andere) infrastructurele projecten zijn langer. Wij herkennen dat in de genoemde periode van deze projecten vooral sprake was van eenzijdige communicatie, waar relatief weinig inbreng op kwam en van die inbreng weinig werd overgenomen. In die periode werd per project bekeken hoe de participatie in te vullen. Hoewel wij uw conclusies herkennen, willen wij uw bevindingen graag op een paar terreinen nuanceren.

Voor de N366 bestond al een planstudie die er op uitkwam de bestaande weg en kruisingen ongelijkvloers te maken. Zo zou gebruik worden gemaakt van het bestaande wegtracé en

viaducten. En daardoor zouden de ruimtelijke ingrepen beperkt blijven. En hoewel in deze fase geen sprake was van vastgesteld participatiebeleid, zijn in de ontwerp- en uitvoeringsfase wel degelijk meerdere (inloop)bijeenkomsten georganiseerd en keukentafelgesprekken gevoerd met direct belanghebbenden, zoals direct aanwonenden en grondeigenaren.

Over De Vork geeft u in uw rapport aan dat de participatie leidde tot een betrekkelijk kleine wijziging. Wij delen deze constatering niet: de geluidswal die daardoor aan het project is toegevoegd, is een grote fysieke wijziging. Met deze aanpassing kwam de provincie tegemoet aan één van de belangrijkste wensen van de omwonenden.

Aanbevelingen en vervolg

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies doet u een aantal aanbevelingen. Deels is hieraan in de bovenstaande reactie ook al aandacht besteed, maar voor de duidelijkheid zullen wij hierna aangeven op welke manier wij deze aanbevelingen verder willen oppakken.

Uw aanbevelingen

Aanbeveling 1: vraag Gedeputeerde Staten dan wel de griffie een beleidskader voor burgerparticipatie voor te bereiden en stel dit vast.

Aanbeveling 2: bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

- a) voor iedere ruimtelijke ingreep een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd;*
- b) dat de vorm en intensiteit van de participatiemogelijkheden moeten aansluiten bij de participatiebehoefte van de stakeholders en de provincie;*
- c) dat Gedeputeerde Staten de uitkomsten van de participatie terugkoppelen aan de participanten.*

Aanbeveling 3: vraag Gedeputeerde Staten het beleidskader burgerparticipatie periodiek te evalueren

Hoe gaan wij deze drie aanbevelingen oppakken:

Wij hebben al een stevige ambitie om te komen tot goed samenspel met inwoners, medeoverheden en belanghebbenden. Op dit moment werken wij, in de vorm van het Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur, aan de kwaliteit van participatieprocessen. We zorgen ervoor dat de medewerkers en organisatie daarvoor zijn toegerust. En we waarborgen een goede positie van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in participatieprocessen. Aan het Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur geven wij samen met kennispartners, medeoverheden en inwoners vorm.

In 2021 ontwikkelen wij ook een formeel participatiebeleid en een daarbij behorende participatieleidraad. Daarin leggen we vast vanuit welke waarden we samenwerken met onze inwoners, partners en belanghebbenden. En we maken het concreet met praktische instrumenten. We hopen zo bij te dragen aan een cultuur van participatie. Er is ook een 'bestuurlijke meetlat' in ontwikkeling die Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ondersteunt om hun rol goed in te

vullen Ook gaan we het samenspel periodiek evalueren. De participatieleidraad bevat daartoe een procesbeschrijving.

Wij hebben een professionaliseringslag geïnitieerd bij omgevingsmanagement. Ons uitgangspunt is nu dat bij ieder infrastructureel project een omgevingsmanager deel uitmaakt van het team dat het project leidt. Taak van de omgevingsmanager is om de samenwerking met inwoners vorm te geven, te monitoren en een prominente plek te geven binnen deze projecten. Anders dan in de oudere projecten die de Noordelijke Rekenkamer in zijn onderzoek meeneemt, is tegenwoordig bijvoorbeeld een uitgebreide stakeholdersanalyse gemeengoed.

Wij willen samenwerken vanuit een relatie. Daarom zetten we in op een zorgvuldig en constructief proces. We doen dat in goede samenwerking met medeoverheden, waarmee we onze inzet op participatie en omgevingsmanagement afstemmen.

Bronnen

Literatuur

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*
- Bosch Slabbers Landschapsarchitecten i.s.m. Provincie Groningen, *Landschappelijk Inpassingsplan Opstelsterrein De Vork (bijlage bij ontwerp-provinciaal inpassingsplan)*, 9 juni 2015
- Bügel Hajema i.s.m. Provincie Groningen, *Provinciaal Inpassingsplan Opstelsterrein De Vork, Essen – Haren*, 16 december 2015
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht, uitgeverij Lemma bv
- Groningen Spoorzone, *Plan voor omgevingsmanagement en communicatie Groningen Spoorzone*, september 2015;
- Hooimeijer, P., Kroon, H. en Luttk, J., *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.
- Jong, P.O., de, en Boedeltje, M., *Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid*, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, *Ruimte voor provinciaal beleid*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015
- Nationale Ombudsman, *participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers*, 2009, Den Haag.
- Nationale Ombudsman, *We gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, 17 september 2009, Den Haag.
- Noordelijke Rekenkamer, *Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking*, Assen, 11 april 2016.
- Propper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum, Coutinho.
- ProRail, *Communicatieplan Spoorknoop Groningen*, 11 juni 2013
- Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2011 – 2015, Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend, duurzaam en sociaal Groningen!*, 4 april 2011
- Provincie Groningen, *Collegeakkoord 2015 – 2019, Vol Vertrouwen*, 23 april 2015
- Provincie Groningen, *Coalitieakkoord 2019 – 2023, Verbinden, Versterken, Vernieuwen*
- Provincie Groningen, *Groningen, Sociaal en Slagvaardig! Collegeprogramma 2007 - 2011*,
- Provincie Groningen, *Inpassingsplan N366 Veendam- Nieuwe Pekela – Stadskanaal*, 20 april 2016
- Provincie Groningen, *m.e.r.-beoordeling: verdubbeling en verbreding N366*, mei 2015
- Provincie Groningen, *Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016*, 1 juni 2016
- Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016 – 2020*, 1 juni 2016
- Provincie Groningen, *Zienswijzenota Inpassingsplan N366 Veendam- Nieuwe Pekela – Stadskanaal*, 20 april 2016;
- Provincie Groningen & Provincie Drenthe, *Eindbeeld N366, N391 en rondweg Emmen, Een verbinding met toekomstwaarde*, DHV Ruimte en Mobiliteit BV, Groningen, juli 2004.
- RLI, *Verbindend landschap*, november 2016, Den Haag.
- Seinstra, A en Sietsma, H., *Provincies van binnen en buiten*, Nieuwegein, 2012
- Wielen, P. van der, Vader, J., *Burgerparticipatie in provinciaal landbouwbeleid, een beknopte inventarisatie naar de wijze waarop provincies burgers betrekken*, Den Haag, LEI, 2011.

Brieven en e-mails

- Provincie Groningen, *Brief aan een bewoner van Alteveer inzake bosschages en onderbegroeiing: Bevestiging afspraken bewoners Veenhofsweg te Alteveer*, d.d. 7 maart 2017
- Provincie Groningen, *E-mailwisseling provincie Groningen – Dorpenbeheerteam Ommelandercompagnie*, juni 2016
- Provincie Groningen, *Uitnodiging informatiebijeenkomst 17 januari 2013 in "De Kiepe" te Nieuwe Pekela voor grondeigenaren en pachters langs de N366 (gedeelte Veendam – Stadskanaal)*, 18 december 2012

Websites

- <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kern-taken-van-de-provincies-test>
- <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>
- <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/lokale-binding-en-participatie-2/ervaren-betrokkenheid-leefomgeving/>
- <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/lokale-binding-en-participatie-2/ervaren-invloed-eigen-leefomgeving/>

Contactpersonen provincie en interviews

- | | |
|--------------------|-----------------------------|
| - J.E. de Jong | communicatie N366 |
| - P. Nijland | programmamanager De Vork |
| - T. van der Velde | projectleider N366 |
| - T. van Dijk | Rijksuniversiteit Groningen |
| - W. Meijer | Omwonende De Vork |

Bijlage Ombudsnormen participatie

Heldere keuzen vooraf

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:
 - meebeslissen;
 - coproduceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - 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.

Constructieve houding

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 alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

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.



Groningen
Fryslân

Drenthe