
Onderzoeksplan

Titel Borging ruimtelijke kwaliteit

DATUM 12 februari 2020

Meepraten over ruimtelijke kwaliteit: ruimte voor in- breng?

1 Inleiding en achtergrond

De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie.¹ 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 formuleren 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.² Verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit is vaak een beleidsdoel. Omdat flexibiliteit van de ruimtelijke ordening ook een aspect van ruimtelijke kwaliteit is (i.v.m. de toekomstwaarde), nemen wij in dit onderzoeksplan aan dat de provinciale belangen tot doel hebben de ruimtelijke kwaliteit te beschermen of te vergroten.

In de provinciale collegeprogramma's en de structuurvisies³ van de drie Noordelijke provincies wordt aandacht besteed aan het behoud en het vergroten van (aspecten van) de ruimtelijke kwaliteit. Dit streven naar het vergroten en behouden van de ruimtelijke kwaliteit moet volgens het onderzoeksprogramma 2018-2019 van de Noordelijke Rekenkamer worden gecombineerd met

¹ <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>

² Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

³ Vanaf 2021 zal door inwerkingtreding van de Omgevingswet de structuurvisie komen te vervallen. Deze wordt vervangen door de omgevingsvisie. In Groningen en Drenthe zijn de structuurvisies al eerder opgegaan in meeromvattende plannen die Omgevingsvisie wordt genoemd. Voorheen was de structuurvisie – of voor 2008 het streekplan – in Groningen en Drenthe onderdeel van het Provinciaal Omgevingsplan (POP). In dit onderzoek worden deze plannen beschouwd als structuurvisies. Fryslân heeft meer vastgehouden aan de wettelijke terminologie van eerst streekplan, dan structuurvisie en momenteel is Fryslân bezig met het opstellen van een omgevingsplan.

twee andere trends die zich gelijktijdig voordoen. De eerste trend is het groeiende streven om omwonenden en inwoners actief te betrekken bij provinciale planvorming en provinciale projectontwikkeling. Dit streven naar meer burgerparticipatie wordt in de drie meest recente collegeprogramma's op diverse plaatsen verwoord. De andere trend is de recente toename van de ruimtelijke dynamiek.

Omdat de borging van de ruimtelijke kwaliteit in alle drie provincies belangrijk wordt gevonden, heeft de Noordelijke Rekenkamer dit thema opgenomen in haar onderzoeksprogramma voor 2018-2019. Omdat het niet lukte om alle onderzoeken voor het eind van 2019 uit te voeren, is het onderzoeksprogramma met een jaar verlengd. De uitvoering van het onderzoek over borging van ruimtelijke kwaliteit is zo op de agenda voor 2020 terecht gekomen. In dit onderzoek staat de manier centraal waarop ruimtelijke kwaliteit wordt vormgegeven door middel van procesparticipatie door burgers en maatschappelijke instellingen. Daarbij wordt ingezoomd op ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang. Die invalshoek was al in het onderzoeksprogramma uit 2018 aan de orde en zal in dit onderzoeksplan nader worden uitgewerkt.

Het onderzoek heeft raakvlakken met het tweede deel van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energietransitie (2020) en het onderzoek Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking (2016). In het rapport over de energietransitie kwam de totstandkoming van wind- en zonneparken aan de orde, waarbij onder andere is 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 wijze waarop Gedeputeerde Staten in de periode 2009–2014 hebben getracht de provinciale doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te borgen. Hierbij stond zij 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.⁴ Dit onderzoek ging niet expliciet in op het borgen van ruimtelijke kwaliteit en de rol die burgers en maatschappelijke instellingen daarin kunnen spelen. Het huidige onderzoek bouwt hierop voort.

2 Wat is ruimtelijke kwaliteit?

Dit onderzoek heeft niet als doel om exact vast te stellen wat ruimtelijke kwaliteit is. Het focust op de inbreng die burgers hebben op de besluitvorming over grootschalige ruimtelijke ingrepen. Toch is het nuttig om te verkennen wat het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' inhoudt.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is ruimtelijke kwaliteit door de toenmalige minister van VROM (Winsemius) als afzonderlijk – en ogenschijnlijk nieuw – doel in de nationale ruimtelijke ordening geïntroduceerd.⁵ Hiermee moest de nationale ruimtelijke ordening weer terug op een inhoudelijke koers komen, na een periode waarin het accent lag op procedures en processen. Binnen de Rijksplanologische Dienst kwam vanaf begin 1982 een discussie op gang waarin het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' een centrale rol speelde. Uitgangspunt vormden de basisdoelen van

⁴ Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De kern van het ruimtelijk beleid, Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit, Den Haag, maart 1998.

de ruimtelijke ordening volgens de 'Oriënteringsnota' (1974): diversiteit, samenhang en duurzaamheid. Het daaronder liggende begrippenkader leidde uiteindelijk tot het formuleren van de drie bouwstenen van ruimtelijke kwaliteit: *gebruikswaarde*, *belevingswaarde* en *toekomstwaarde*.⁶ Deze drie begrippen zouden zijn afgeleid van de drie basisprincipes voor goede architectuur volgens Marcus Vitruvius Pollio (± 85 – 20 v.Chr), te weten: *firmitas* (stevigheid), *utilitas* (gebruiksvriendelijkheid) en *venustas* (schoonheid). Het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) voor het eerst gedefinieerd: *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.* Volgens de VROM-Raad betekent het gebruik van de drie aspecten dat het niet alleen gaat over de vraag óf een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden, maar ook hoe deze het beste kan worden ingepast en vooral wáár.⁷

In 2001 hebben Hooimeijer, Kroon en Luttik een poging gedaan om het nogal abstracte begrip meer inhoud te geven.⁸ Volgens Luttik kunnen in de Rijksnota's over ruimtelijke ordening die sinds de jaren '80 verschenen twee invalshoeken worden onderscheiden waarmee invulling aan het begrip wordt gegeven. De eerste invalshoek sluit aan bij het rijtje 'gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde'. De tweede invalshoek is volgens Luttik maatschappelijk van aard: economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit.

Als beide invalshoeken worden gecombineerd, resulteert dit in een matrix van ruimtelijke kwaliteit. Deze matrix wordt vandaag de dag veelvuldig toegepast.⁹ Volgens Luttik moeten de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde worden opgevat als *ontwerpeisen*. Deze worden afgezet tegen de vier *belangen*, te weten economische doelmatigheid, sociale gelijkheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit. Per cel zijn deze systematisch ingevuld met dimensies van ruimtelijke kwaliteit. Door dit schema systematisch in te vullen, ontstaat inzicht in het begrip ruimtelijke kwaliteit, ook in de minder voor de hand liggende dimensies van dit begrip. Per ruimtelijke ingreep moet echter steeds worden afgewogen welke dimensies van ruimtelijke kwaliteit van toepassing zijn en welk belang hieraan wordt gehecht. De ingevulde matrix geeft een beeld van de breedte van het begrip ruimtelijke kwaliteit. De dimensies die in de cellen van de tabel worden benoemd, worden in dit onderzoeksvoorstel niet verder uitgewerkt. Dit zal in het onderzoek wel gebeuren.

⁶ <http://www.dauvellier.nl/index.php?page=ruimtelijke-kwaliteit>.

⁷ Vromraad, Ruimtelijke kwaliteit; Verkenning, Den Haag, 25 februari 2011.

⁸ P. Hooimeijer, H. Kroon en J. Luttik, Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.

⁹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.dauvellier.nl/uploads/H10.pdf> en <https://www.kwaliteitsgidsgroningen.nl/ruimtelijke-kwaliteit?regio=269>.

Tabel 1: matrix ruimtelijke kwaliteit.

Ontwerpeisen	Afweging tussen maatschappelijke belangen			
	Economisch doelmatigheid	Sociale gelijkheid	Ecologische duurzaamheid	Culturele identiteit
Gebruikswaarde	<ul style="list-style-type: none"> Bereikbaarheid Stimulerende effecten Gecombineerd gebruik 	<ul style="list-style-type: none"> Toegang Eerlijke verdeling Inbreng keuzemogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> Externe veiligheid Schoon milieu Water in balans Ecologische structuur 	<ul style="list-style-type: none"> Keuzevrijheid Culturele verscheidenheid
Belevingswaarde	<ul style="list-style-type: none"> Imago/uitstraling Aantrekkelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> Gelijkwaardigheid Verbondenheid Sociale veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> Rust en ruimte Schoonheid der natuur Gezonde leefomgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Eigenheid Schoonheid der cultuur Contrastrijke omgeving
Toekomstwaarde	<ul style="list-style-type: none"> Stabiliteit en flexibiliteit Agglomeratie Gebundelde aantrekkelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> Iedereen aan boord Sociaal draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> Ecologische voorraden Gezonde ecosystemen 	<ul style="list-style-type: none"> Landschap Erfgoed Integratie Culturele vernieuwing

Ontleend aan: J. Luttik, De bezweringsformule voorbij, ruimtelijke kwaliteit ontrafeld met een analysematrix, in: Landschap, 2005-1, bewerking NRK.

In de Omgevingswet zijn wetten en regels gebundeld voor ruimtelijke projecten voor onder meer bouw, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet hanteert in de centrale doelstelling van de wet het begrip omgevingskwaliteit. In artikel 1.3 is het doel van de wet omschreven: “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Het begrip omgevingskwaliteit is breder dan ruimtelijke kwaliteit, omdat het gaat over ruimtelijke kwaliteit plus milieuaspecten. Omdat milieuaspecten – in tegenstelling tot ruimtelijke ordening – voor de overheid grotendeels gebonden bevoegdheden zijn (met weinig beleidsvrijheid), is hierover weinig zinvolle burgerparticipatie mogelijk. In dit onderzoek zal de Noordelijke Rekenkamer zich daarom enkel richten op de ruimtelijke kwaliteit. Daarbij kan de matrix voor ruimtelijke kwaliteit als referentiekader dienen om te bekijken welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit omwonenden belangrijk vinden, welke aspecten buiten beeld blijven en welke belangen het meest doorwerken in een uiteindelijke ruimtelijke ingreep.

3 De focus op burgerparticipatie

In dit onderzoek zal worden onderzocht welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. 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.¹⁰ In dit advies wordt onder meer aandacht besteed aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Landschapsbeleid heeft 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 bezig houden 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. In die zin is het te verwachten dat burgers vooral (maar zeker niet uitsluitend) belang hechten aan de rij uit de matrix ruimtelijke kwaliteit (tabel 1) die gaat over belevingswaarde en de kolom die gaat over culturele identiteit. Bovendien kunnen zij als (mede-)eigenaren of initiatiefnemers invloed uitoefenen op de kwaliteit van het landschap, bijvoorbeeld bij windenergie en bij landschapsbeheer en -onderhoud. Beide groepen, die elkaar overigens ook kunnen overlappen, kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het landschapsbeleid.¹¹

Zoals in paragraaf 1 aan de orde is geweest, vinden de drie Noordelijke provincies participatie van burgers bij (ruimtelijke) besluitvorming van belang. Veel gemeenten en sommige provincies hebben een participatiebeleid vastgesteld, maar voor zover de Noordelijke Rekenkamer kan overzien is dit bij de drie Noordelijke provincies niet gebeurd. In vrijwel ieder participatiebeleid worden gradaties van participatie onderscheiden op basis van een participatieladder.¹² Deze ladder is er in vele varianten, maar allemaal delen zij vormen van participatie in naar de mate van invloed die belanghebbenden op het beleid kunnen uitoefenen. Naarmate burgers meer verantwoordelijkheid krijgen, stijgt hun positie op de ladder. Ieder participatieniveau kent daarbij een bepaalde bestuursstijl. Een voorbeeld hiervan wordt weergegeven in tabel 2.¹³ Het inzicht dat deze participatieladder ons biedt, is dat het bestuur een bewuste keuze dient te maken voor een niveau van participatie en een daarbij behorende bestuursstijl. Het is van belang dat het bestuur zich afvraagt hoeveel invloed het kan en wil afstaan aan belanghebbenden. Hierbij geldt overigens niet dat de hoogste trede van de ladder altijd de beste keuze is. Dat hangt mede af van de aard van het traject en de mogelijkheden die de provincie ziet voor participatie in het besluitvormingsproces. Het is van belang dat de provincie een expliciete keuze maakt voor een participatievorm en een bestuursstijl. Hiernaar zal in het onderzoek worden gevraagd.

¹⁰ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.

¹¹ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag, p. 17.

¹² 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.

¹³ De figuur is ontleend aan: Propper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum, Coutinho.

Tabel 2: mate van participatie met bijbehorende bestuursstijl

Vorm van participatie		Bestuursstijl
Toenemende invloed participant →	Beslissen: vooraf wordt beslisruimte bepaald, hierbinnen nemen belanghebbenden zelf een besluit. Ambtenaren hebben adviseerende rol.	Faciliterende stijl
	Meebeslissen: beleid komt gezamenlijk tot stand en het besluit wordt gezamenlijk genomen.	Samenwerkende stijl
	Co-produceren: 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
	Informereren: belanghebbenden worden uitsluitend geïnformeerd.	Open autoritaire stijl
	Geen rol	Gesloten autoritaire stijl
		Toenemende inhoudelijke openheid →

De RLI onderscheidt zes hoofdfasen van het gezamenlijk te doorlopen planproces. 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*.¹⁴ In een ideaalplaatje vindt een trechtering plaats van (fundamentele) kernwaarden via ruimtelijke oplossingsrichtingen naar wenselijke oplossingsrichtingen in een concreet project. Bij besluitvorming over ruimtelijke projecten kunnen bovengenoemde hoofdfasen worden doorlopen in opeenvolgende procedures. Het is te verwachten dat de (fundamentele) kernwaarden worden bepaald in een strategisch document als een omgevingsvisie, terwijl (oplossingsrichtingen) voor concrete ingrepen worden bepaald in (het milieueffectrapport van) bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. Juist in het begin van het proces liggen nog veel opties open en het is te verwachten dat de provincie dan ontvankelijk is voor input van burgers en maatschappelijke organisaties.¹⁵ De rollen en verantwoordelijkheden van burgers kunnen gedurende het visie- en planvormingsproces veranderen. Daarmee kunnen ook de vorm van participatie en de bijpassende bestuursstijl per fase verschillen. De verantwoordelijkheid voor de participatie kan (op provinciaal niveau) liggen bij zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten als bij de initiatiefnemer.¹⁶ Maar het kan ook zijn dat een orgaan binnen een gemeente de verantwoordelijkheid voor een deel van de procedure draagt. Wanneer de participatie bij een groot ruimtelijk project wordt beoordeeld, dient hiervoor aandacht te zijn. Voor een goed beeld van de invloed die burgers en maatschappelijke instellingen hebben gehad op een groot ruimtelijk project, moet dan ook naar de volledige keten van procedures worden gekeken, van de strategische plannen via de operationele (omgevings)vergunningen naar de uitvoering. Daarbij moet niet alleen naar de formele participatiemomenten worden gekeken (inspraak), maar vooral ook naar de gelegenheid die voor bovenwettelijke participatie wordt geboden.

Verder is het van belang te onderzoeken *wie* in welke fase participeert. Het is van belang in de gaten te houden of sprake is van een min of meer representatieve groep participanten. Een bekend gegeven is verder dat er veel mensen zijn die weinig participeren en weinig mensen die veel participeren. Dit is de eerste participatieparadox. Die kleine groep participanten is doorgaans atypisch

¹⁴ RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag, p. 23.

¹⁵ Overigens leert de ervaring ook dat bij strategische planvorming een groot deel van de burgers niet wordt bereikt waardoor zij niet participeren.

¹⁶ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>

van samenstelling (zoals: man, 50+, veel tijd en hoog opgeleid). En waar lager opgeleide burgers weinig participeren, weten geïnstitutionaliseerde belangenbehartigers, zoals de natuur- en milieu-federatie, VNO-NCW Noord en LTO Noord, de weg naar de besluitvormer wel goed te vinden.

Ook is al vaak geconstateerd dat wanneer *strategische* besluitvorming 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 pas aan het eind van het proces op gang. Aan het eind liggen veel keuzes echter vaak al vast en is de beleidsruimte klein. In het recent afgeronde onderzoek naar de energietransitie zagen we bijvoorbeeld bij windparken dat in die late fase nog slechts gesproken kon worden over compensatie van hinder. Dit is de tweede participatieparadox.

In het participatieproces dienen mechanismen aanwezig te zijn om de twee participatieparadoxen te vermijden. Het is goed om te kijken op welke manier de provincie alle groepen bij het proces te betrekken. Daarbij zal ook aandacht zijn voor innovatieve innovatiemethoden die gericht zijn op het tijdig bereiken van alle burgers of specifieke ondervertegenwoordigde groepen. Een belangrijke vraag is of het de provincie gelukt is om de direct omwonenden vanaf het begin van een ruimtelijke ingreep te laten participeren.

In 2017 heeft Rekenkamer Oost onderzoek uitgevoerd naar burgerparticipatie bij grote projecten in de fysieke leefomgeving.¹⁷ In dit onderzoek stonden per provincie steeds twee concrete ruimtelijke projecten centraal. Er is onderzocht welke mogelijkheden de provincie (of de gemeente) voor participatie heeft geboden en in hoeverre deze participatie heeft doorgewerkt. Er is zowel gekeken naar bovenwettelijke procesparticipatie als naar formele inspraak. Normen zijn in dit onderzoek ontleend aan de '*spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers*' die zijn opgesteld door de Nationale Ombudsman.¹⁸ De Nationale Ombudsman stelt hierin normen over het maken van heldere keuzen vooraf, een constructieve houding en goede informatieverstrekking. Deze normen vormen de basis voor een voorlopig normenkader dat is opgenomen in bijlage 2. Het onderzoek van de Rekenkamer Oost had een iets andere invalshoek dan het onderzoek dat de van de Noordelijke Rekenkamer van plan is uit te voeren.

In het onderzoek van de Rekenkamer Oost stond participatie in de besluitvorming over concrete projecten centraal. In het onderzoek dat de Noordelijke Rekenkamer van plan is uit te voeren, zal ook de participatie in de strategische besluitvorming die de concrete ruimtelijke ingrepen mogelijk maakt worden meegenomen. Daarmee kan idealiter de volledige kolom van kernwaarden via strategisch beleid naar projecten en uitvoering in beeld worden gebracht.¹⁹ Daarbij kan niet alleen worden gekeken welke argumenten worden ingebracht en wat hiermee is gedaan. Ook kan in beeld worden gebracht welke burgers en maatschappelijke organisaties in welke fase van het besluitvormingstraject aan- danwel afhaken in de participatie. Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan de analyse die de Noordelijke Rekenkamer eerder heeft gemaakt in haar onderzoek 'Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen' dat zij in 2013 publiceerde. In dat onderzoek stond de relatie tussen participatie en draagvlak centraal en niet

¹⁷ Rekenkamer Oost, Van gedachten wisselen, Burgerparticipatie bij Gelderse/Overijsselse projecten in de fysieke leefomgeving, Deventer, november 2017.

¹⁸ Nationale Ombudsman, We gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangpunten voor behoorlijke burgerparticipatie, Den Haag, 17 september 2009.

¹⁹ In de Omgevingswet, die naar verwachting vanaf 1 januari 2021 *het* toetsingskader voor het omgevingsbeleid zal zijn, wordt veel belang toegekend aan participatie door de omgeving. Veel inhoudelijke normen over hoe de participatie moet worden ingericht, geeft de Omgevingswet niet. De verantwoordelijke krijgt veel ruimte om in te vullen wie wordt betrokken en hoe het participatietraject eruit ziet. Ook bij de uitwerking van deze wet, zien we dat in verschillende fasen verschillende organen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijke participatie.

zoals in het huidige onderzoek de relatie tussen participatie en ruimtelijke kwaliteit. In het onderzoek uit 2013 is een kwantitatieve analyse uitgevoerd op een groot aantal zienswijzen.²⁰ Deze methode kan als inspiratie dienen voor analyse van zienswijzen in het huidige onderzoek.

4 Probleemstelling

Het bovenstaande leidt tot de volgende vraagstelling:

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?

Deze vraag valt uiteen in zeven 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?

²⁰ Noordelijke Rekenkamer, Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen, As 't net kin sa't it moat, dan moat it mar sa't it kin, 16 december 2013.

5 Plan van aanpak

5.1 De aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen

Het onderzoek bestaat uit vier delen.

Deel 1: algemene beleidsverkenning

In dit deel van het onderzoek zal een deel van de vraag worden behandeld hoe provincies ervoor zorgdragen dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen bij grote ruimtelijke ingrepen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken. De eerste fase betreft een algemene inventarisatie van de manier waarop de provincie de ruimtelijke kwaliteit tracht veilig te stellen en de rol die participatie daarin speelt. Dit deel van het onderzoek is beschrijvend van aard. Wellicht is het nodig aan de hand van deze inventarisatie het normenkader bij te stellen of aan te vullen.

Dit deel van het onderzoek zal worden verricht in de vorm van een documentenstudie, aangevuld met enkele algemene interviews met onafhankelijk deskundigen en provincied medewerkers. Gedacht kan worden aan het houden van een interview met de volgende personen:

- De beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor het participatiebeleid;
- De beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke kwaliteit;
- Een hoogleraar met ruimtelijke kwaliteit als specialisatie;
- Een hoogleraar met burgerparticipatie als specialisatie.

Deel 2: casestudies

Dit deel vormt de kern van de empirische gegevensverzameling. Het tweede deel van het onderzoek zal worden opgezet als een case-onderzoek. In navolging van het onderzoek van Rekenkamer Oost worden twee cases per provincie uitgevoerd. Uitgangspunt voor de selectie van cases is dat het gaat om een ruimtelijke ingreep waarvoor de provincie bevoegd is besluiten te nemen. De manier waarop de cases worden geselecteerd is gedetailleerder uitgewerkt in paragraaf 5.2. In iedere casestudie wordt op basis van schriftelijke bronnen een reconstructie van het besluitvormingsproces gemaakt en worden interviews gehouden met provincied medewerkers en participanten. Deze methoden worden hieronder uitgewerkt. Op basis van de bevindingen uit de twee cases kunnen de onderzoeksvragen 2 t/m 8 worden beantwoord.

Reconstructie besluitvormingsproces

In iedere casus wordt een beschrijving gegeven van de uitvoering van het participatiebeleid. In de casebeschrijving wordt teruggegaan tot het strategische document waarop de ruimtelijke ingreep gebaseerd is.

In de cases wordt eerst een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces. Hierin worden alle participatiemomenten in beeld gebracht. Daarbij gaat het om zowel bovenwettelijke participatie als formele inspraakmomenten. Per participatiemoment wordt vervolgens bepaald hoeveel reacties er zijn binnengekomen, wie geparticipeerd heeft (indeling in categorieën) en welke punten naar voren zijn gebracht. Deze punten worden (indien mogelijk ook kwantitatief) verdeeld over de matrix ruimtelijke kwaliteit. Per participatiemoment wordt verder bepaald welke argumenten hebben geleid tot eventuele wijzigingen van het ter discussie staande plan.

Interviews met provincied medewerkers

Er zal niet alleen op schriftelijke bronnen worden teruggevallen, maar zullen ook interviews nodig zijn met de provincied medewerkers die verantwoordelijk waren voor de participatie. Wanneer participatie onder verantwoordelijkheid van een gemeente werd uitgevoerd, zal de verantwoordelijk gemeentemedewerker worden verzocht mee te werken. In deze interviews komt in hoofdlijnen aan de orde welke invloed participanten op de besluitvorming hebben gehad. Welke argumenten hebben doorgewerkt? Ook komt aan de orde of en zo ja hoe de inbreng van de participanten de ruimtelijke kwaliteit feitelijk hebben verbeterd. Wij gaan ervan uit dat er per casus gemiddeld twee provincie/gemeentemedewerkers zullen worden geïnterviewd. In totaal betekent dit 12 interviews.

Interviews met participanten

Belangrijk is dat een beeld wordt gekregen hoe participanten aankijken tegen hun rol in het proces. Het is de vraag in hoeverre burgers en maatschappelijke instellingen ervaren dat er daadwerkelijk iets met hun inbreng wordt gedaan.

Er zullen hiervoor per casus 4 participanten worden benaderd voor een gesprek. Er zal daarbij zo veel mogelijk worden gekozen voor participanten uit de informele participatieronde van het besluit waarop de casusselectie is gebaseerd (dus geen strategische besluiten of vervolgbesluiten). Bij voorkeur worden respondenten geselecteerd die aan meerdere participatieronden hebben meegedaan. Met de provincie zullen maatwerkafspraken worden gemaakt over het verkrijgen van de NAW-gegevens van respondenten en de wijze van benaderen (mede i.v.m. privacybeleid). Bij de selectie wordt een zo groot mogelijke spreiding nagestreefd in de volgende matrix:

Tabel 3: matrix selectie respondenten

	Burger	Maatschappelijke instelling
Voorstander	1	1
Tegenstander	1	1

Eventueel kunnen de vier participanten per casus gezamenlijk in een groepsinterview/werksessie worden geïnterviewd.

Samenwerking met lokale rekenkamers (optioneel)

In sommige cases kunnen gemeenten een belangrijke rol spelen (bijvoorbeeld als bevoegd gezag). Daardoor kan het een voordeel zijn om voor deze cases samen te werken met de gemeentelijke rekenkamer(commissie). Zo kan toegang worden verkregen tot alle documenten bij de betreffende gemeente. Het is een optie om betreffende gemeentelijke rekenkamer(commissie) te verzoeken om in dit onderzoek samen te werken. Er zal daarom per casus zal steeds worden afgewogen of een eventuele samenwerking meerwaarde kan hebben en zo ja, hoe deze het best kan worden vormgegeven.

Deel 3: enquête onder panelleden (optioneel)

Een optie in het onderzoek is dat een representatieve enquête wordt gehouden de gehele bevolking. Een dergelijk enquête geeft een representatief beeld van de opvattingen van niet-participanten over hun idee van ruimtelijke kwaliteit en de redenen waarom zij al dan niet participeren bij grote ruimtelijke ingrepen. Een enquête kan verdiepend inzicht geven waarmee de deelvragen 4 en 6 beter kunnen worden beantwoord.

Om deze enquête uit te voeren, zal worden verkend of kan worden aangesloten bij een uitvraag door de provinciale planbureaus. Zij hebben beschikking over een panel dat representatief is voor de bevolking van Noord Nederland. Concreet betekent dit dat kan worden gekeken of er aan een

enquête-uitvraag over participatie die toch al zal plaatsvinden een aantal vragen van de Noordelijke Rekenkamer kunnen worden toegevoegd.

Wanneer het niet mogelijk is om op deze uitvraag mee te liften, bestaat de optie om een onderzoeksbureau in te huren die de representatieve steekproef kan uitvoeren. Deze optie is niet de eerste voorkeur omdat de kosten van de inhuur hoger zullen zijn dan wanneer wordt meegelift met het onderzoek van de provinciale planbureaus.

De statistische analyse van de data zal dan door de Noordelijke Rekenkamer zelf worden uitgevoerd.

Deel 4: analyse en rapportage

Na het afsluiten van de gegevensverzameling zal een analyse plaatsvinden en worden de bevindingen gerapporteerd. Daarbij zullen de onderzoeksvragen expliciet worden beantwoord.

5.2 De selectie van de cases

Uitgangspunt bij de caseselectie is dat naar ruimtelijke ingrepen wordt gezocht waarvoor de provincie bevoegd is een besluit te nemen. Om de provinciale belangen veilig te stellen, heeft de provincie een aantal wettelijke instrumenten gekregen. Een beschrijving van het gebruik van deze instrumenten is gegeven in het onderzoek *Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking* dat de Noordelijke Rekenkamer in 2016 publiceerde. In hoeverre deze instrumenten werkelijk door de provincies worden gebruikt, is te achterhalen via www.ruimtelijkeplannen.nl. Overheden zijn verplicht hier hun ruimtelijke plannen te uploaden.

Tabel 4: aantal ruimtelijke plannen door drie provincies (peildatum 20 januari 2020)

Type ruimtelijk plan	Groningen	Fryslân	Drenthe	Totaal
Instrument PS				
Structuurvisie	6	4	3	13
Provinciale verordening	16	9	12	37
Inpassingsplan	17	9	2	28
Instrument GS				
Omgevingsvergunning	9	3	0	12
Reactieve aanwijzing	13	5	1	19
<i>Totaal</i>	<i>61</i>	<i>30</i>	<i>18</i>	<i>109</i>

Tabel 4 geeft voor de Noordelijke provincies een kwantitatief overzicht van de toepassing van een aantal belangrijke ruimtelijke instrumenten. Daarbij moet voor de goede orde een aantal opmerkingen worden gemaakt:

- Een structuurvisie is een besluit van algemene strekking. Deze besluiten zijn meestal niet direct te relateren aan een specifieke ruimtelijke ingreep.
- Een provinciale verordening is in principe ook een besluit van algemene strekking. Toch kunnen hier wijzigingen worden aangebracht ten behoeve van specifieke ruimtelijke ingrepen. In Groningen komt dit een aantal keren voor.

- De teleenheid in de tabel is het aantal ruimtelijke plannen. Dit is niet gelijk aan het aantal ruimtelijke ingrepen. Bij sommige ruimtelijke ingrepen moeten meerdere samenhangende besluiten worden genomen. Zo vinden we vaak zowel het ontwerp-inpassingsplan als het definitieve inpassingsplan voor dezelfde ruimtelijke ingreep.
- Een reactieve aanwijzing is een besluit waarin Gedeputeerde Staten een (gemeentelijk) bestemmingsplan toetst aan het provinciaal ruimtelijk beleid. Inspraak door burgers of maatschappelijke instellingen is hierbij niet aan de orde.
- Ruimtelijke ingrepen die – bijvoorbeeld als gevolg een succesvol doorlopen participatietraject – zijn beëindigd voordat een ruimtelijk plan is vastgesteld, zijn niet in het overzicht opgenomen. Te denken valt aan de Factory Outlet Center bij het TT-circuit in Assen. Wellicht zijn er meer van dergelijke ‘gestrande’ ruimtelijke ingrepen aan te wijzen.

Gezien het bovenstaande worden cases geselecteerd waarbij de provincie ofwel een omgevingsvergunning ofwel een provinciaal inpassingsplan heeft vastgesteld. Voor selectie gelden een aantal verdere criteria:

- In beginsel kunnen ook cases worden geselecteerd uit wijzigingen van de provinciale verordening die een specifieke ingreep mogelijk maken. Als de provincie hiervoor zelf geen inpassingsplan of omgevingsvergunning hoeft vast te stellen, zal de regie over de procedure voor een belangrijk deel bij de gemeente liggen. Deze cases zijn voor een caseselectie in dit onderzoek minder aantrekkelijk. In eerste instantie zullen geen cases worden geselecteerd waarvoor de provincie geen inpassingsplan of omgevingsvergunning heeft vastgesteld.
- Zoals eerder aangegeven wordt in de cases een beschrijving gegeven van de kolom van strategisch naar operationeel beleid. In die case kan het zijn dat de vaststelling van een structuurvisie of een provinciale verordening nodig was om de ruimtelijke ingreep mogelijk te maken. In dat geval zullen deze documenten in de casus worden meegenomen. Zij vormen echter geen selectie criterium voor de cases.

Wanneer bovenstaande criteria worden toegepast, blijven er in de drie provincies in totaal 24 ruimtelijke ingrepen over. Een overzicht hiervan is gegeven in bijlage 1.

Let op: de meeteenheid van tabel 4 zijn aantallen ruimtelijke *plannen* en niet ruimtelijke *ingrepen*. Om één ruimtelijke ingreep mogelijk te maken, moeten soms meer ruimtelijke plannen worden vastgesteld, bijvoorbeeld omdat zowel ontwerp- als definitieve plannen zijn opgenomen in ruimtelijkeplannen.nl. Het totale aantal ruimtelijke projecten is daardoor niet (zoals tabel 4 suggereert) $28 + 12 = 40$. Het totale aantal ruimtelijke *ingrepen* komt na correctie van deze dubbeltellingen uit op 24.

Uit het overzicht uit deze bijlage kunnen voor Groningen en Fryslân cases worden aangewezen. Als de volgende criteria gelden:

- Er wordt gekozen voor de meest recente ruimtelijke ingrepen;
- De besluitvorming over de ruimtelijke ingreep is bij voorkeur wel al afgerond;
- Er zijn voldoende belanghebbenden met een mening over de ruimtelijke ingreep;
- Omdat de Noordelijke Rekenkamer op 2 maart 2019 een onderzoek naar de energietransitie publiceert waarin onder andere is onderzocht hoe participatie rondom een aantal een zonnen windparken is verlopen, ligt het niet voor de hand om deze cases nogmaals uit te werken.

Op basis van bovenstaande criteria komt de Noordelijke Rekenkamer uit op de volgende cases (zie tabel 5). Er zal aanvullende informatie over deze cases worden opgezocht (en bij de provincies opgevraagd). In een gesprek met de contactpersoon van de provincie zal worden bepaald of er

een in deze cases een participatieproces heeft plaatsgevonden. Zo niet, dan zullen andere cases worden geselecteerd.

Tabel 5: voorlopige selectie van cases

Groningen	Fryslân	Drenthe
N366 Veendam – Nieuwe Pekela – Stadskanaal	Ruimtelijke onderbouwing baanverdubbeling N381, traject Donkerbroek – Oosterwolde	Reconstructie Norgervaart
Opstelsterrein De Vork Essen-Haren (2018)	Vismigratierivier? (weinig omwonenden)	Nog te bepalen

De provincie Drenthe verdient specifieke aandacht. De bestuurscultuur in Drenthe is sterk gericht op het adagium: decentraal wat kan en centraal wat moet. De werkwijze is vastgelegd in wat de provincie het *combinatiemodel* noemt.²¹ Als gevolg deze bestuurscultuur zijn bijvoorbeeld de provinciale bevoegdheden voor inpassingsplannen of omgevingsvergunningen voor alle windparken gedelegeerd aan de gemeenten. Op basis van de criteria is het hierdoor voor Drenthe niet mogelijk twee geschikte cases te selecteren. Wellicht dat voor Drenthe de vaststelling van de verordening voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) een voldoende interessante casus biedt. Ook kan gedacht worden aan het selecteren van een casus waarin de ruimtelijke ingreep niet is doorgegaan, bijvoorbeeld het Factory Outlet Center in Assen. De tweede casus in Drenthe zal op basis van een specifieke informatie-uitvraag bij de provincie Drenthe worden vastgesteld.

5.3 Analyse- en normenkader

Als analysekader voor de kwantitatieve indeling van aspecten van ruimtelijke kwaliteit per fase wordt de matrix ruimtelijke kwaliteit (zie tabel 1) gebruikt.

Voor een typering van de participatie zal de participatieladder in uit tabel 2 worden gebruik. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit als analysekader wordt gebruikt voor de beschrijving van de participatie, maar niet als normenkader. Zoals eerder opgemerkt betekent een hogere positie op de ladder immers niet automatisch betere ruimtelijke kwaliteit.

De Nationale Ombudsman heeft spelregels opgesteld voor burgerparticipatie. In dit onderzoek worden deze spelregels gebruikt om de kwaliteit en effectiviteit van een participatieproces te toetsen. De spelregels van de Nationale Ombudsman zijn opgenomen in bijlage 2. Deze zullen tijdens het onderzoek worden toegespitst op de provinciale situatie en waar nodig willen aangevuld.

5.4 Benodigde schriftelijke informatiebronnen

Informatie over ideeën van de provincie over ruimtelijke kwaliteit en de invulling van het algemene participatiebeleid zal worden verkregen uit algemene beleidsdocumenten van de provincie. Te denken valt aan de collegeprogramma's, de structuurvisies/omgevingsvisies en andere strategische beleidsdocumenten.

²¹ PS Drenthe, Omgevingsvisie 2018, 3 oktober 2018, p. 16 e.v

Voor de uitvoering van de casestudies zal het dossier over de ruimtelijke ingreep worden opgevraagd. Er zal een reconstructie van de besluitvorming moeten worden gemaakt. Daarbij zal speciale aandacht zijn voor documenten als:

- De formele ruimtelijke besluiten (inpassingsplan of de omgevingsvergunning) en hun onderliggende stukken (waaronder onderzoek, MER en dergelijke)
- Het communicatieplan/participatieplan bij de ruimtelijke ingreep;
- Verslagen van vooroverleg over de ruimtelijke ingreep;
- Verslagen van voorlichtings-, inspraak- en participatieavonden;
- Reactienota's van inspraakprocedures;
- Verslagen over de verwerking van participatie-uitkomsten;
- Dezelfde documenten als hierboven, maar dan van de strategische documenten die betrekking hebben op de ruimtelijke ingreep (bijvoorbeeld de omgevingsvisie en -verordening), voor zover deze betrekking hebben op de ruimtelijke ingreep;
- NAW-gegevens van burgers en maatschappelijke instellingen die hebben geparticipeerd (indien deze niet uit het dossier af te leiden zijn).

5.5 Belasting medewerkers provincies

Het is niet te vermijden dat het onderzoek een beroep doet op de capaciteit van provinciemedewerkers. De Noordelijke Rekenkamer doet haar best om de belasting van de provinciale organisatie zo klein mogelijk te houden. Voor de volgende activiteiten zal de Rekenkamer een beroep doen op provinciemedewerkers:

Activiteit	Schatting capaciteitsinzet per provincie
Aankondiging van onderzoek	2 personen á 2 uur
Kennismaking met de contactpersoon van het onderzoek en het maken van werkafspraken + correctie gespreksverslag	1 persoon á 2 uur
Het opvragen van beleidsdocumenten en twee dossiers uit het archief t.b.v. de cases	1 persoon á 8 uur
Het aanleveren van NAW-gegevens van participanten t.b.v. de interviews	1 persoon á 2 uur
6 interviews met provinciemedewerkers + correctie gespreksverslag	6 personen á 4 uur
Het beantwoorden van tussentijdse vragen door de contactpersoon	P.M.
Het doorlezen en becommentariëren van de Nota van Bevindingen	2 personen á 8 uur
Doornemen reactienota en voeren eindgesprek over ambtelijke reactie	2 personen á 3 uur
<i>Inschatting totale capaciteitsvraag</i>	<i>62 uur</i>

Aan deze inschatting van de capaciteit kunnen geen rechten worden ontleend. Bovenstaande tabel bevat een eerste poging van de Noordelijke Rekenkamer om een capaciteitsschatting voor de provincie te maken. Het opstellen van een bestuurlijke reactie blijft buiten beschouwing. Na afloop van het onderzoek verneemt de Noordelijke Rekenkamer graag in waar in deze raming verbeteringen mogelijk zijn.

5.6 Afbakening en onderzoeksperiode

Voor het onderzoek wordt geen eenduidige onderzoeksperiode afgebakend. Er worden voor de cases ruimtelijke ingrepen geselecteerd waarover zo recent mogelijk een besluit is genomen. Vanuit dat besluit wordt de procedure terug gevolgd tot het strategische besluit waarop de ruimtelijke

ingreep is gebaseerd. Dat besluit kan soms lang geleden zijn genomen. Zo is in Groningen bijvoorbeeld bekend dat de ruimtelijke aanwijzing van de concentratiegebieden voor de aanleg van windparken terug gaan tot het jaar 2000. Het is te verwachten dat deze periode bij veel andere plannen veel minder dan deze 20 jaar beslaat.

5.7 Ureninzet, capaciteit en planning Noordelijke Rekenkamer

Hieronder is een globale planning van het onderzoek weergegeven. Bij het maken van deze planning is ervan uitgegaan dat de provincies de opgevraagde documenten snel kunnen leveren. Momenteel wordt ervan uitgegaan dat de inzet van het onderzoek 91 onderzoeksdagen voor de hoofdonderzoeker en 55 onderzoeksdagen voor een nader aan te wijzen (junior)onderzoeker kost. Wanneer geen (junior)onderzoeker beschikbaar is, zal de doorlooptijd van het onderzoek toenemen. De onderdelen van het onderzoek die in paragraaf 5.1 zijn onderscheiden, lopen omwille van de efficiency van de uitvoering van het onderzoek deels parallel. Volgens deze planning wordt het onderzoek aan het eind van 2020 aan Provinciale Staten gepresenteerd.

Tabel 6: planning van het onderzoek

Activiteiten	Periode	Inzet onderzoeker	Inzet junior
		Onderzoeksdagen	
Vorbereiding onderzoek	Mrt - april 2020		
• Literatuurstudie		4	
• Verder ontwikkelen normen- en toetsingskader		2	
• Opvragen en verwerken informatie provincie		3	
• Gesprekken met contactpersonen provincie		2	
Deel 1: algemene beleidsverkenning	April 2020		
• Opvragen achtergronddocumentatie ruimtelijke kwaliteit		0,5	
• Opvragen achtergronddocumentatie participatie		0,5	
• 6 gesprekken met provincie medewerkers (2 per provincie)		2	3
• 2 gesprekken met externe deskundigen		1	1
Deel 2: casestudie	Mei – aug 2020		
• Opvragen dossiers van 6 cases (2 per provincie)		1	
• Reconstructie van de 6 cases		18	18
• Interview met 12 provincie medewerkers (2 per case)		3	6
• Maken afspraken over benaderen van respondenten		1	
• Interviews met 24 respondenten		8	12
Deel 3: enquête	Mei – aug 2020		
• Inventarisatie aanhaken bij onderzoek planbureaus		1	
• Opstellen enquêtevragen		1	
• Dataverwerking- en analyse		1	
• Rapportage enquêteresultaten		2	

Fase 4: analyse en rapportage	Juli – aug 2020		
• Het uitwerken van de rode draden uit de casebeschrijvingen		3	3
Nota van Bevindingen			
• Opstellen 3 concept-nota's van bevindingen	Juli – sept 2020	24	12
• Goedkeuring nota's van bevindingen	Sept 2020	1	
• Periode ambtelijk wederhoor	Okt 2020		
• Verwerking van ambtelijke reactie	Okt 2020	3	
Rapportage			
• Opstellen concept-eindrapportage	Sept – okt 2020	6	
• Goedkeuring 3 eindrapportages	Okt 2020		
• Periode bestuurlijk wederhoor	Okt 2020		
• Productie en presentatie 3 rapporten	Nov 2020	3	
<i>Totale inzet onderzoekers</i>		91	55

Literatuur

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, pp.216-224.

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.

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

J. Luttkik, De bezweringsformule voorbij, ruimtelijke kwaliteit ontrafeld met een analysematrix, in: *Landschap*, 2005-1

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

Noordelijke Rekenkamer, *Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen, As 't net kin sa't it moat, dan moat it mar sa't it kin*, Assen, 16 december 2013.

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

Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum, Coutinho.

Provinciale Staten van Drenthe, *Omgevingsvisie 2018*, 3 oktober 2018.

Rekenkamer Oost, *Van gedachten wisselen, Burgerparticipatie bij Gelderse/Overijsselse projecten in de fysieke leefomgeving*, Deventer, november 2017.

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

Vromraad, *Ruimtelijke kwaliteit; Verkenning*, Den Haag, 25 februari 2011.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De kern van het ruimtelijk beleid, Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Den Haag, maart 1998.

Websites

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

<http://www.dauvellier.nl/index.php?page=ruimtelijke-kwaliteit>.

<http://www.dauvellier.nl/uploads/H10.pdf>

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

<https://www.kwaliteitsgidsgroningen.nl/ruimtelijke-kwaliteit?regio=269>.

Bijlage 1: inpassingsplannen en omgevingsvergunningen

Groningen	Fryslân	Drenthe
Inpassingsplannen		
Waterberging en Natuur Zuidelijk Westerkwartier (2 ^e wijzigingsplan 2019)	Vismigratierivier (2018)	Reconstructie Norgervaart (ontwerp PIP 2019).
Dubbele Dijk (2019, PIP voorontwerp)	Windpark Nij Hiddum-Houw (2018)	
Fietsroute Plus Groningen-Winsum (2018)	N381 (2011)	
Opstelsterrein De Vork Essen-Haren (2018)	De Centrale As (2011)	
Agrarische bouwpercelen (2018)		
Dijkverbetering Eemshaven-Delfzijl (2017)		
N366 Veendam – Nieuwe Pekela – Stadskanaal (2017)		
EHS Westerbroek (2015)		
N361 Mensingeweer-Ranum (2013)		
Wegomlegging N355 Noordhorn – Zuidhorn (2012)		
Omgevingsvergunningen		
Zonthermie Dorkwerd (2019)	Ruimtelijke onderbouwing baanverdubbeling N381, traject Donkerbroek – Oosterwolde (2017)	-
Diverse omgevingsvergunningen windpark Oostpolder (2019, 2017)	Wenau Ynfeart 12 Heerenveen (2017)	
Zonnepark Eemscentrale (2018)		
Elevatortoren Westlob 4 Eemshaven (2017)		
Windpark Geefsweer (2017)		
Zonnepark Kloosterlaan Farmsum (2017)		
Windturbine 2-B Energy (2013)		

Bijlage 2: 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.



Noordelijke Rekenkamer

Nassaulaan 5
9401 HJ Assen

www.noordelijkerekenkamer.nl