
UNIVERSITY OF GRONINGEN

Inspraak

Hoe inspraak kan leiden tot een grotere
tevredenheid

Paula Bongertman

Inspraak.

Hoe inspraak kan leiden tot een grotere tevredenheid bij (infrastructurele) projecten.

Paula Bongertman
Augustus 2015

Masterscriptie Environmental and Infrastructure Planning
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Eerste begeleider: Wim Leendertse
Tweede begeleider: Jos Arts

Voorwoord

Met het afronden van deze scriptie rond ik tevens mijn opleiding Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen af. De afsluiting van mijn studententijd die niet alleen erg leerzaam, maar ook erg leuk was.

Al tijdens het schrijven van mijn bachelor scriptie raakte ik geïnteresseerd in hoe inspraak invloed kan hebben op een (infrastructureel) project en hoe bewoners hierin betrokken worden. De keuze voor dit onderwerp voor mijn master scriptie was dus al snel gemaakt. Hoewel het schrijfproces zeker niet altijd vlekkeloos is verlopen, is het dankzij de verschillende geïnterviewden en mijn begeleider gelukt dit onderzoek succesvol af te ronden. Bij deze wil ik iedereen bedanken die, op welke manier dan ook, heeft bijgedragen aan deze scriptie.

Paula Bongertman

Augustus 2015

Samenvatting

Hoewel zowel de politiek als de overheid zich uitspreekt over inspraak en zoekende is naar hoe deze inspraak ingericht dient te worden, zijn burgers niet tevreden over hun rol in deze inspraak. Hoewel er geen algemeen geaccepteerde definitie van inspraak is, kan inspraak worden gedefinieerd als: ‘een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op plannen kenbaar te maken’. Vanuit de literatuur blijkt dat er drie kernwaarden van inspraak kunnen worden benoemd, namelijk: transparantie, een vroege betrokkenheid, en volledige informatie. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende hoofdvraag: “Hoe leidt inspraak tot een grotere tevredenheid onder burgers bij (infrastructurele) projecten?”.

Met behulp van kwalitatief onderzoek is onderzocht of inspraak leidt tot een grotere tevredenheid, welke factoren hiervoor van belang zijn en hoe deze factoren in bestaande of nieuwe projecten geïmplementeerd kunnen worden. Dit is aan de hand van vier verschillende cases onderzocht: de Afsluitdijk, de Zuidelijke Ringweg Groningen, de Blankenburgverbinding en de verdubbeling van de N33. Per project is er iemand van het project of Rijkswaterstaat geïnterviewd en een bewoner of burger.

Uit het onderzoek blijkt dat inspraak waarschijnlijk leidt tot een grotere tevredenheid onder burgers. De factoren die cruciaal zijn voor het bereiken van deze tevredenheid zijn, naast de drie in de literatuur gevonden kernwaarden, terugkoppeling en vertrouwen worden. Het sleutelwoord van inspraak lijkt communicatie te zijn. Ondanks dat kernwaarden uit de literatuur erkent en herkend werden door de geïnterviewden, is het onduidelijk of deze kernwaarden persé de succesfactor van een project zijn.

Opvallend is dat uit de resultaten sterk naar voren kwam dat de aanpak van inspraak als subjectief wordt ervaren: zowel de projectmedewerkers als de burgers gaven aan dat de inhoud van deze inspraak voor een deel afhangt van de persoonlijke blik van de Rijkswaterstaatmedewerker. Met daarnaast het ontbreken (of soms nog ontbreken van de planning) van evaluatie na het project, lijkt het, op basis van de gehouden interviews, alsof Rijkswaterstaat geen leermomenten inbouwt en ook deze leerfactor deels van medewerkers afhankelijk is. Deze subjectiviteit komt ook naar voren in de definitie van inspraak: waar deze in de literatuur vaak richting het wettelijk recht van inspraak wijst, wordt inspraak door de geïnterviewden vaak als meer gezien. Zij zien inspraak vaak meer als participatie. Strategisch omgevingsmanagement legt een koppeling tussen een project en omgeving. Wellicht zal, met de leercurve die is ingezet door de commissie Elverding en nog steeds gaande is, strategisch omgevingsmanagement een invulling geven aan de ruimte die er nu nog bestaat tussen project en omgeving.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
Lijst van gebruikte figuren	10
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Probleemstelling	14
2 Theoretisch kader	16
2.1 Communicatieve rationaliteit	16
<i>De keerzijde van communicatieve rationaliteit</i>	23
2.2 Inspraak	27
2.3 Conceptueel model	30
3 Methodologie	32
3.1 Methode	32
3.1.1 De Afsluitdijk	34
3.1.2 De Zuidelijke Ringweg Groningen	35
3.1.3 De Blankenburgverbinding	36
3.1.1 Verdubbeling N33 tussen Assen en Zuidbroek	37
3.2 Dataverzameling	38
4 Resultaten	42
4.1 Definitie inspraak	42
Resultaten interviews	42
Literatuur	44
Conclusie	44
4.2 Kernwaarden inspraak	45
Resultaten interviews	45
Literatuur	46
Conclusie	46
4.3 Kernwaarden literatuur	47
4.3.1 Transparantie	47
Resultaten interviews	47
Literatuur	49
Conclusie	49
4.3.2 Vroege betrokkenheid	50
Resultaten interviews	50
Literatuur	52
Conclusie	53
4.3.3 Volledige informatie	53
Resultaten interviews	53
Literatuur	56
Conclusie	56
4.4 Gevolgen van inspraak	56
4.4.1 Positieve gevolgen	56
Resultaten interviews	56
Literatuur	58
Conclusie	58

4.4.2 Negatieve gevolgen	59
Resultaten interviews	59
Literatuur	61
Conclusie	62
4.5 Macht	62
Resultaten interviews	62
Literatuur	66
Conclusie	66
4.6 Wettelijke voorschriften	66
Resultaten interviews	67
Literatuur	68
Conclusie	68
4.7 Legitimiteit van het systeem	69
Resultaten interviews	69
Literatuur	71
Conclusie	71
4.8 Leerpunten	72
Resultaten interviews	72
Literatuur	73
Conclusie	73
5 Conclusies en discussie	74
5.1 Beantwoording vragen	74
5.2 Conclusie	74
5.3 Discussie	74
5.4 Aanbevelingen	75
5.5 Reflectie	75
6 Referentielijst	76
Bijlage 1: gestandaardiseerd interview Rijkswaterstaat/project	82
Bijlage 2: gestandaardiseerd interview bewoner/burger	84
Bijlage 3: lijst met geïnterviewden	86

Lijst van gebruikte figuren

Figuur 1 Het spectrum van ruimtelijke planning in relatie tot de verschillende klassen systemen (De Roo, 2012).....	18
Figuur 2 Participatieladder van Arnstein (1969).....	21
Figuur 3 Centrum Publieksparticipatie.....	22
Figuur 4 Stappenplan Ministerie Infrastructuur en Milieu (2012).....	26
Figuur 5 Normatieve en functionele argumenten voor inspraak (Coenen et al., 2001).....	29
Figuur 6 Conceptueel model.....	31
Figuur 7 Kaart van de vier cases.....	34
Figuur 8 Kaart van de Afsluitdijk.....	35
Figuur 9 Kaart van de Zuidelijke Ringweg Groningen.....	36
Figuur 10 De geplande Blankenburgverbinding.....	37
Figuur 11 De N33.....	38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

“Bewoners eisen meer inspraak bij windmolenparken” (de Liefde, 2014).

“Verzet tegen plan herstructurering A27” (BN DeStem, 2015).

“Weer kritiek bewoners op inspraak over RijnlandRoute” (Omroep West, 2014).

“Wethouder Tilburg gaat mislukte inspraak St. Josephstraat evalueren” (Brabants Dagblad, 2015).

Bovenstaande nieuwsartikelen hebben één onderwerp gemeen: de inspraak van bewoners bij overheidsprojecten. Waar in de provincie Utrecht het democratische gehalte van het proces volgens de burgers laag is (de Liefde, 2014), geven bewoners van Raamdonksveer aan dat er geen sprake was van participatie (BN DeStem, 2015). Waar omwonenden van de RijnlandRoute klagen over slechte communicatie (Omroep West, 2014), spreken bewoners van de Josephstraat in Tilburg van schijninspraak waarbij de communicatie waardeloos is en bewoners niet geïnformeerd worden over nieuwe ontwikkelingen (Brabants Dagblad, 2015). Uit deze nieuwsberichten blijkt dat bewoners vaak niet tevreden zijn met inspraak en hun rol in deze ontwikkelingen.

De politiek stelt dat burgers meer betrokken dienen te worden en meer inspraak zouden moeten krijgen in projecten. Bijvoorbeeld D66 wil de inspraak van bewoners bij bouwplannen verplichten (D66 Rotterdam, 2015), de VVD wil dat er eerst wordt geluisterd naar de wensen en belangen van de omwonenden en ondernemers waarna tezamen een gedragen visie wordt gemaakt (VVD, 2015), de CDA is van mening dat er meer inspraak moet komen voor burgers en dat niet alleen financiers leidend moeten zijn in de planontwikkeling (CDA, 2015) en GroenLinks wil besluiten dicht bij de burger nemen met inspraak en participatie die ertoe doet en eerdere betrokkenheid van belanghebbenden bij plannen (GroenLinks, 2015).

Ondanks deze uitspraken van verschillende politieke partijen, zijn burgers vaak niet tevreden over hoe inspraak wordt ingezet in Nederland. “Inspraak van burgers wordt vaak pas ingezet als alles al is besloten. Inspraak is vaak niet bedoeld om de burgers mee te laten beslissen, maar alleen om ze uit te laten razen. Klankbordgroepen worden ingesteld om weerstand uit de weg te ruimen, te kanaliseren. Niet om daadwerkelijk naar te luisteren” (Faas, 2012).

Inspraak – georganiseerde participatie – betekent voor de overheid een zekere mate van verlies van controle (Roth et al., 2006). De initiator van een inspraakproces probeert vaak angstvallig het proces hanteerbaar te houden, te meer door de hoge aanloopkosten van een interventie. Inspraak betreft daarom doorgaans een vastliggende arena, ingericht door de organiserende instantie die bepaalt wie wanneer waarover zal spreken. De definitie van het probleem, de benodigde tijd en het budget staan doorgaans al vast, terwijl er weinig mandaat is om werkelijk

iets te beslissen. De investeringen voor infrastructurele werken zijn hoog, en daarmee de schade die het afbreukrisico met zich meebrengt.

Voor burgers betekenen zowel inspraak 'achteraf' als meer actieve betrokkenheid bij planvorming een investering in de vorm van tijd en moeite, maar ze zijn niet medeverantwoordelijk. Vaak vinden deelnemers aan een participatieproces dat gebrek aan mandaat niet erg; je wilt niet altijd overal over meebeslissen, soms is het handiger dat door anderen te laten doen. Maar tegelijkertijd ondernemen maatschappelijke actoren zelf ook actie om invloed op de inrichting van hun leefomgeving uit te oefenen. Op die manier participeren ze in het beleid, of de organisatoren van het formele proces dat nu prettig vinden of niet. Ze hebben het nooit helemaal in de hand. In eerste instantie roeren burgers zich als er iets in hun voor- of achtertuin wordt gepland waar ze tegen zijn. Soms gaat het gewoon om geld; verzet versterkt je onderhandelingspositie voor uitkoop of compensatie (Roth et al., 2006). Deze reactie van burgers wordt ook wel NIMBY genoemd: Not In My Backyard. Deze term refereert naar de protectionistische houding van burgers die geconfronteerd worden met een ongewenste ontwikkeling in hun buurt (Dear, 1992).

Op zijn meest elementaire manier probeert een brede participatie de te maken beslissingen te verbeteren. Daarnaast worden beleidsmakers, door het verhogen van de beschikbare informatie, voorzien van kennis en expertise die anders verspreid was geweest (Black, 2001). Participatie wordt gedefinieerd als: "a process through which stakeholders influence and share control over priority setting, policy making, resource allocation and access to public goods and services" (World Bank, 2013). Pröpper et al. (2006) omschrijven participatie als een overkoepelende term van inspraak en interactief beleid: 'Het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.' (Pröpper et al. 2006).

Publieke inspraak wordt vaak gebruikt als mechanisme om de uitkomsten van besluitvorming en uitvoering van projecten door middel van gezamenlijk bestuur te beïnvloeden (Enserink & Koppenjan, 2007). Toch blijft de uitkomst van publieke participatie een omstreden kwestie (ManoWong & Ogunlana, 2006; Almer & Koontz, 2004).

In Nederland werd in 2008 door de commissie Elverding haar aanbevelingen gepresenteerd, welke zouden leiden tot een snellere besluitvorming rond infrastructuurprojecten in Nederland (Ministerie van Infrastructuur, 2012). Eén van deze adviezen betrof de publieksparticipatie, welke pleitte voor maatschappelijk breed gedragen besluiten om de kwaliteit, inhoud en procesgang van deze besluiten te verbeteren. Zij pleitten voor een gedegen verkenning, welke zou worden afgesloten met een politiek gedragen voorkeursbesluit c.q. voorkeursalternatief. Via publieksparticipatie kunnen onder andere inwoners zich uitspreken over de probleemanalyse, oplossingen geven en oplossingsrichtingen afwegen. Publieksparticipatie wordt hier gedefinieerd als de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, kortom 'het publiek', aan de voorbereiding van besluitvorming (Ministerie van Infrastructuur, 2012). De overheid van Nederland denkt na over publieksparticipatie bij verschillende projecten. In

Nederland zijn er tal van projecten te benoemen in zowel de voorbereidings-, en uitvoeringsfase als reeds afgeronde projecten. In dit onderzoek wordt er naar vier van deze projecten gekeken, welke hieronder kort geïntroduceerd worden.

1.2 Probleemstelling

Ondanks dat overheden nadenken over hoe inspraak en participatie in te richten, en politieke partijen zich uitspreken over deze inspraak, zijn burger vaak niet tevreden met hoe de participatie en inspraak wordt uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is nagaan of een communicatieve planning, toegespitst op inspraak, leidt tot een grotere tevredenheid onder burgers bij (infrastructurele) projecten.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook: “Hoe leidt inspraak tot een grotere tevredenheid onder burgers bij (infrastructurele) projecten?”.

Om tot een antwoord op deze vraag te komen, zal dit onderzoek antwoord geven op de volgende deelvragen:

- Leidt inspraak in een infrastructureel project tot meer tevredenheid?
- Welke factoren van inspraak zijn cruciaal voor het bereiken van deze tevredenheid?
- Kunnen deze factoren worden herleid uit meerdere infrastructurale projecten?
- Hoe kunnen deze factoren worden geïmplementeerd in bestaande of nieuwe projecten?

Bij de start van dit onderzoek luidde de hoofdvraag: “Hoe leidt een communicatieve aanpak tot een grotere tevredenheid onder burgers bij infrastructurale projecten?”. De communicatieve planning van Habermas werd door Johnson (1991) omschreven als communicatieve actie waarbij deelnemers worden betrokken in gezamenlijke onderhandelingen over het vaststellen van gemeenschappelijke definities waarin zij zich begeven. Tijdens het literatuuronderzoek bleek de definitie van de communicatieve aanpak te breed te zijn voor het te voeren onderzoek. Daarom is ervoor gekozen de hoofdvraag gedeeltelijk aan te passen en het begrip ‘communicatieve aanpak’ te vervangen voor ‘inspraak’. Inspraak is vervolgens in het theoretisch kader strak gedefinieerd.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat een communicatieve aanpak inhoud en wordt er vervolgens ingegaan op wat de betekenis van inspraak is en hoe deze betekenis tot stand is gekomen. Daarnaast worden de drie hoofdonderdelen van inspraak besproken, namelijk: transparantie, vroege betrokkenheid en het verstrekken van volledige informatie.

2.1 Communicatieve rationaliteit

De ontwikkelingen in de planning laten een verschuiving zien van de technisch-rationele aanpak naar de communicatieve rationaliteit (Allmendinger, 2009). De uitkomsten van besluitvormingsprocessen staan hierbij centraal in plaats van definities, voorstellen, plannen, scenario's en oplossingen als startpunt (De Roo, 1999). De Roo geeft aan dat Habermas stelt dat een beslissing niet meer vanuit de rationele rede genomen kan worden. Van belang is volgens hem een verschuiving van een individuele, subject-object rede, naar een rede met intersubjectieve communicatie (De Roo, 1999). Het open oog voor onzekerheid en de toenemende betekenis van het communicatieproces van de planning hebben geleid tot een meer intersubjectieve benadering. Hierbij is de betekenis die aan een object kan worden ontleend belangrijker dan het object zelf. Zoals Habermas stelde: "We should shift perspective from an individualised, subject-object conception of reason, to reasoning formed within inter-subjective communication" (in Healey, 1993, p. 237). Een verandering van paradigma gebeurt volgens Kuhn (1970) wanneer de tegenstrijdigheden in het overheersende paradigma groot worden en er een nieuw en meer overtuigend paradigma overtuigend wordt. Toch kan en heeft deze communicatieve rationaliteit de instrumentele of technische rationaliteit niet compleet vervangen: het kan deze alleen beperken tot een ondergeschikte rol (Dryzek, 1990).

Naarmate een vraagstuk als complexer wordt ervaren, verschuift de werkelijkheid van een technisch-rationeel perspectief naar een communicatief-rationeel perspectief en neemt de objectoriëntatie af ten gunste van de intersubjectieve interactie: een kwestie van mate wordt een kwestie van keuze (De Roo, 2002). Een communicatief-rationeel complexe omgeving is vol onzekerheden en veel energie gaat op aan het bereiken van consensus over een besluit. Het betrekken van een onzekere toekomst in de besluitvorming is hoogstwaarschijnlijk een garantie voor het einde van het project (De Roo, 2015). Hij stelt verder dat de opstelling van actoren binnen institutionele kaders centraal staat. Interactie en communicatie binnen het besluitvormingsproces moet hierbij niet beperkt worden tot één centrale besluitgever. De mogelijkheden van communicatieve planning liggen bij zowel de informele als de formele netwerkstructuren (De Roo, 1999).

Flyvbjerg (1998) noemt macht als een verstorende factor. Hij geeft aan dat rationaliteit contextafhankelijk is en de context van rationaliteit macht is. Macht speelt dus een belangrijke rol binnen de communicatieve rationaliteit (Flyvbjerg, 1998). Brand en Gaffikin (2007) sluiten

hierbij aan door te stellen dat rationaliteit maar bescheiden power bevat wanneer het vergeleken wordt met de rationale van macht.

Communicatieve rationaliteit is volgens Habermas (1984):

- “The processes by which different validity claims are brought to a satisfactory resolution”.
- “The relations to the world that people take to forward validity claims for the expressions they deem important”.

Johnson (1991) omschrijft communicatieve planning van Habermas als communicatieve actie waarbij deelnemers worden betrokken in gezamenlijke onderhandelingen over het vaststellen van gemeenschappelijke definities van situaties waarin zij zich begeven. Communicatie en de manier waarop communicatie is ingericht, is het middel van mensen om hun interactie binnen het proces te coördineren (Johnson, 1991). Voogd (1995) stelt dat planning een proces van communicatie moet zijn. Hierin dienen alle participanten hun initiatieven te kunnen ontplooiën. Er dient een communicatieve structuur te ontstaan waarin burgers en overheden over de toekomst en hun relaties kunnen communiceren. De voorwaarden van een onderhandelingsproces die van invloed zijn op de haalbaarheid van communicatieve planning zijn: redelijkheid/billijkheid, doeltreffendheid, wijsheid en evenwichtigheid (Voogd, 1995). Ook Innes (1998) heeft voorwaarden benoemd om communicatieve planning optimaal te laten functioneren. Deze voorwaarden bevatten onder andere het feit dat alle verschillende belangen vertegenwoordigd dienen te zijn, waarbij alle actoren ook volledig geïnformeerd zijn. Deze actoren dienen gelijke macht te hebben. Daarnaast dient de discussie te worden gedragen door goede, redelijke argumenten en mogen alle argumenten ter discussie worden gesteld. Als laatst dienen alle actoren zich tijdens de discussie in begrijpelijke taal uit te drukken en hun visie goed onderbouwd duidelijk te maken (Innes, 1998).

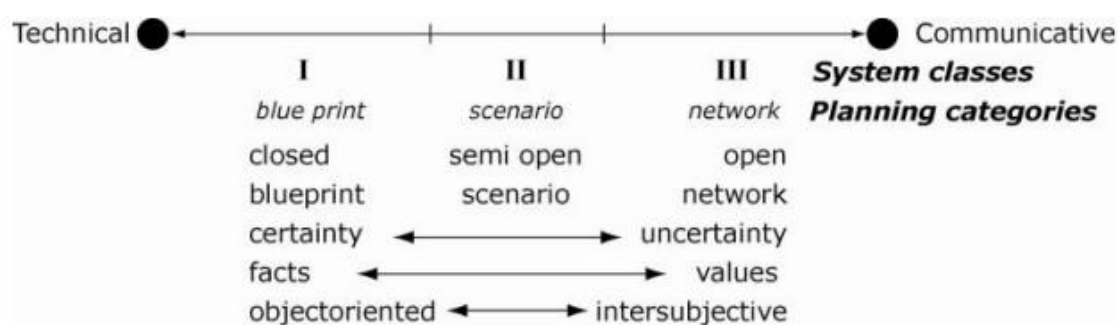
Innes & Booher (1999) geven aan dat communicatieve planning vraagt om manieren van participatie die ruimte creëren voor dialoog, argumentatie en handelen. Dit omvat een proces waarin alle actoren gelijk geïnformeerd zijn en gelijke rechten hebben, respectvol naar elkaar luisteren en gezamenlijk werken aan een doel (Innes & Booher, 1999). *Bovenstaande tekst legt de nadruk op het belang van volledige informatie voor de participatie van burgers.*

Volgens Habermas (1984) maken we aannames wanneer we communiceren en kennis van de ene naar de andere persoon overdragen. Een overeenkomst wordt geprobeerd overeen te komen op basis van wederzijds begrip, gedeelde kennis, wederzijds vertrouwen en overeenstemming. Er zijn vier beweringen die de geldigheid van onze communicatie overbrengen, zonder welke we niet zouden beweren te communiceren.

1. De waarheid van uitspraken over onze externe werkelijkheid
2. De juistheid van onze interpersoonlijke relaties met de andere persoon
3. Oprechtheid over onze interne subjectieve toestand

4. De begrijpelijkheid van onze taal (Low, 1991).

Dryzek (1990) maakt onderscheid tussen communicatief handelen en de communicatieve rationaliteit. Communicatief handelen is gericht op het intersubjectieve begrip, de coördinatie van de actie door middel van discussie en de socialisatie van leden van de gemeenschap. Communicatieve rationaliteit is de mate waarin deze actie wordt gekenmerkt door het reflectieve inzicht en begrip van de bekwame actoren (Dryzek, 1990). Volgens de Roo en Voogd (2007) vragen de meeste planningsprocessen naar een aanpak tussen deze twee extremen in: in het spectrum zoals te zien in Figuur 1. Volgens hen leidt een publiek planning planningsproces tot een groter maatschappelijk draagvlak.



Figuur 1 Het spectrum van ruimtelijke planning in relatie tot de verschillende klassen systemen (De Roo, 2012)

Voorwaarden voor succes bij burgerparticipatie volgens de Valk (2015):

1. Betrek burgers zo vroeg mogelijk in het proces
2. Formuleer een helder doel en schets concreet de kaders
3. Maak het traject niet te lang
4. Maak een mix tussen online en offline
5. Maak gebruik van de maatschappelijke acceptatie van sociale media
6. Geef ruim publiciteit aan het bestaan van het project en het digitale platform
7. Bestuurders en politici 'moeten' ook meedoen
8. Wees transparant over de discussie, de uitkomsten en de resultaten
9. Accepteer dat het niet vanzelf gaat en leer van de eerste projecten

Een vroege betrokkenheid van burgers en transparantie spelen een belangrijke rol in het succes van burgerparticipatie.

Deze publieke participatie kan drie vitale functies uitvoeren, aldus Rojanamon (2012):

- Het kan dienen als een mechanisme voor het uitwisselen van informatie
- Het kan een bron van informatie van lokale waarden vormen
- Het kan bijdragen in het vaststellen van de geloofwaardigheid van de planning en het beoordelingsproces (Creighton et al., 1981).

Daarnaast is er door ProDemos (jaartal onbekend) een afwegingskader voor burgerparticipatie opgesteld, met de volgende vragen:

1. Is er voldoende juridische beleidsruimte? – bestaande wet- en regelgeving mogen geen belemmering vormen en er moet daadwerkelijk iets te kiezen zijn
2. Is het beleidsonderwerp geschikt? – het is belangrijk dat inwoners kennis en/of ervaringen met het betreffende beleidsonderwerp hebben
3. Is er voldoende tijd voor burgerparticipatie in het beleidsproject? – voldoende tijd is van belang om inwoners te mobiliseren en voor te bereiden
4. Is het college en/of de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren? – actieve ondersteuning van het burgerparticipatietraject door college en/of de raad en de bereidheid om resultaten zwaar mee te laten wegen in de besluitvorming zijn belangrijke voorwaarden
5. Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar? – voldoende capaciteit is van belang om zowel het eigen bestuur en ambtelijk apparaat als de deelnemers te bedienen (ProDemos, jaartal onbekend)

Wanneer er bij één of meer van de vragen met nee beantwoord wordt, is het af te raden het beleidsonderwerp open te stellen voor burgerparticipatie. Over het algemeen zijn technisch-bestuurlijke onderwerpen niet geschikt en daarnaast geldt dat burgerparticipatie meer problemen kan geven dan het oplost bij beleidsvorming en besluitvorming over algemeen gewenste, maar in uitvoering en locatie sterk omstreden voorzieningen (NIMBY). Ruimtelijke thema's (ruimtelijke ordening, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur en milieu) zijn het meest geschikt.

De geschikte methode van participeren hangt af van:

1. De mate van invloed: raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen
2. De beleidsfase: agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering of evaluatie
3. Het doel: draagvlak voor beleid vergroten, verhogen kwaliteit van beleid, zelfwerkzaamheid van burgers bevorderen, sociale cohesie versterken, ideeën of informatie generen (ProDemos, jaartal onbekend)

Er is een dynamische relatie tussen de overheid en sociale/maatschappelijke actoren. Er bestaat een onderlinge afhankelijkheid en interacties. Het is niet het geval dat de samenleving problemen heeft waarvoor de overheid oplossingen heeft, maar beide moeten worden gezien als partijen die problemen (behoeften) en oplossingen (capaciteit) hebben. En als zijnde onderling afhankelijk voor hun resolutie en het gebruik (Black, 2001). Een voorbeeld van interactiemomenten tussen overheid en burgers is de interactieve beleidsvorming, welke moet bijdragen aan een kwalitatief beter beleid. De burger heeft ideeën over beleid en de invloed van hen is dan ook belangrijk. Participatie met burgers kan leiden tot het signaleren van onbekende problemen en het bedenken van oplossingen hiervoor. Overheden worden hierdoor bewuster van knelpunten wat kan leiden tot gedragsveranderingen binnen deze overheden. Doordat ze medeverantwoordelijk zijn voor het beleid, kunnen burgers actiever worden (Aart & Maarleveld, 1999). De verschuiving van de positie overheid wordt door Pröpfer (1999) aangegeven in de

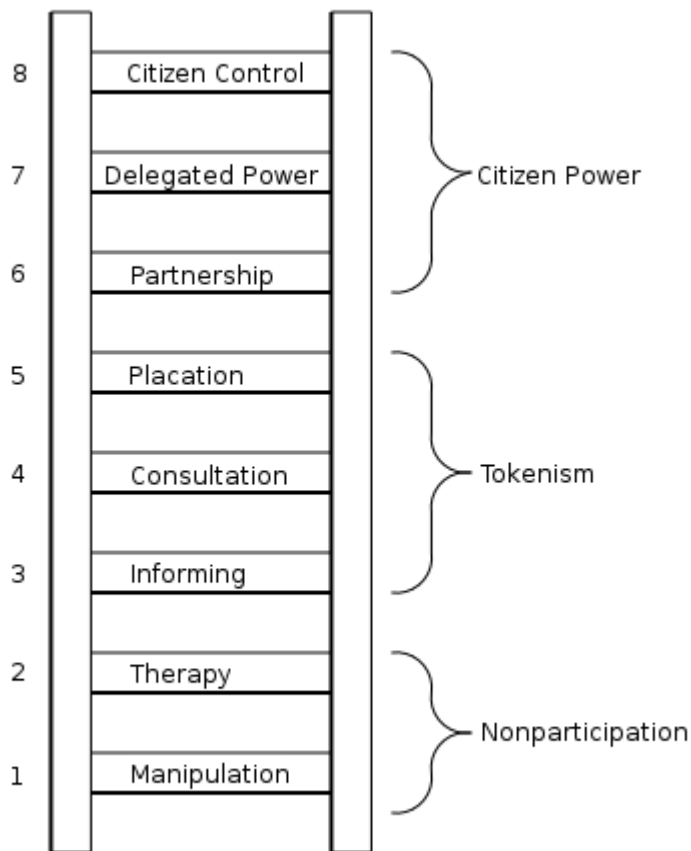
richting van het midden van de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden worden bij een interactief beleid in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij beleid om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Pröpper, 1999).

Op het gebied van regulering kunnen drie definities worden vastgesteld, aldus Baldwin et al. (1998):

- In de eerste definitie draait het om de bekendmaking van de regels, vergezeld met mechanismen voor monitoring en handhaving. De gebruikelijke veronderstelling hierbij is dat de overheid de rol van de regelgever, monitor en handhaver heeft en meestal via een openbare instantie werkt.
- De tweede definitie houdt de overheid aan als toezichthouder maar verbreed de technieken die omschreven kunnen worden als 'regelgeving' om elke vorm van directe staatsinterventie in de economie op te nemen. Ongeacht welke vorm het ingrijpen kan nemen.
- De derde definitie omvat regelgeving voor alle mechanismen van sociale controle of de invloed die het gedrag van welke bron ook beïnvloedt. Of dit opzettelijk is of niet.

De eerste twee definities van de regulatie worden doorgaans gebuikt. Het is vaak een zeer beperkte definitie waarin regelgeving verwijst naar het gebruik van juridische instrumenten waarbij niet uit wordt gegaan van het bestaan van systemen van controle en handhaving. De OECD bijvoorbeeld definieert regulering als het volledige scala van juridische instrumenten waarmee de betreffende instellingen, op alle niveau van de overheid, verplichtingen of beperkingen opleggen op het gedrag van de private sector. Grondwetten, parlementaire wetten, ondergeschikte wetgeving, verordeningen, normen, licenties, en zelfs sommige vormen van administratieve begeleiding kunnen allemaal worden beschouwd als 'regelgeving' (Development Council, 1995).

Ook bestaan er drie generaties van burgerparticipatie, aldus het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Bij de eerste generatie is er sprake van inspraak, nadat de plannen zijn ontwikkeld. Via vastgelegde juridische procedures kunnen belanghebbenden op het plan reageren, zoals vastgelegd in het wettelijke recht. Bij de tweede generatie worden betrokkenen vroeg in het planproces betrokken en mogen zij meedenken over de voorstellen van de overheid. Bij de derde generatie kan het initiatief vanuit zowel de overheid als betrokkenen komen en is er sprake van een rolverdeling met een gedeelde verantwoordelijkheid (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2010).



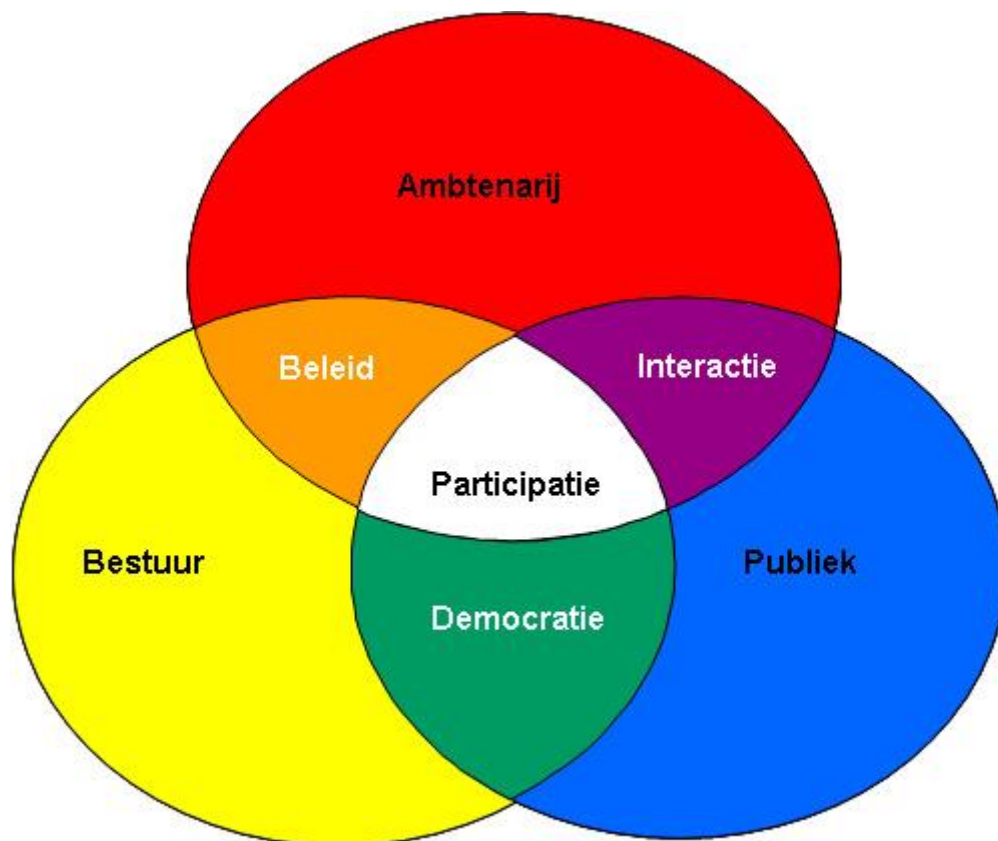
Figuur 2 Participatieladder van Arnstein (1969)

In de participatieladder van Arnstein worden in acht stappen de verschillende niveaus van publieksparticipatie benoemd. Het model is een simplificatie van de werkelijkheid, maar laat zien dat er significante gradaties van publieksparticipatie bestaan. De onderste twee stappen hebben niet als doel om mensen te laten participeren in planning, maar laten de machthebbers invloed uitoefenen over de deelnemers. De derde en de vierde stap laten een symbolisch gebaar zien die de deelnemers in staat stelt te horen en gehoord te worden. De vijfde stap is een hoger niveau van dit symbolische gebaar: de deelnemers kunnen adviseren maar de machthebbers hebben het recht verder te beslissen. De zesde stap stelt deelnemers in staat te onderhandelen met de machthebbers. Stap zeven en stap acht geven het publiek de macht om beslissingen te maken of volledige bestuurlijke macht te krijgen (Arnstein, 1969).

De deelname van burgers in het publiek domein is over het algemeen een uiting van democratische betrokkenheid welke een aantal voordelen heeft. Zo kan het een legitimering van beleids- en besluitvorming zorgen (Hassan et al., 2011). Ook politieke vernieuwing kan een gevolg zijn. Daarnaast zorgt het voor een groter draagvlak voor bestaand of te vormen beleid welke voortkomt uit de vroege betrokkenheid van burgers. Deze vroege betrokkenheid leidt tot een grotere acceptatie van het beleid (Hassan et al., 2011). Naast een grotere acceptatie kan burgerparticipatie ook leiden tot een grotere kwaliteit van het beleid (ProDemos, jaartal

onbekend). Burgers reageren positief op projectontwikkeling in hun omgeving wanneer ze projectinformatie krijgen en ze de kans krijgen hun ideeën en suggesties in een vroeg stadium van de ontwikkeling voor kunnen stellen door middel van een inspraakprocedure. Toch moeten de eigenaren van projecten, de overheid en lokale gemeenschappen ernaar streven de zorgen van betrokkenen weg te nemen voor het begin van het project (Rojanamon, 2012). *Ook uit deze alinea blijkt dat een vroege betrokkenheid en volledige informatie een rol speelt bij de beleving van participatie van burgers.*

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) geeft aan dat het niet handig is het proces vooraf helemaal dicht te timmeren, maar ook niet efficiënt de publieksparticipatie met een blanco vel te beginnen. Er zullen daarom kaders en randvoorwaarden bepaald en gecommuniceerd moeten worden: het moet helder zijn waarover het publiek gaat meepraten. Onderstaand figuur is samengesteld door het Centrum voor Publieksparticipatie (2014) waarin de plek van participatie is duidelijk gemaakt.



Figuur 3 Centrum Publieksparticipatie

De keerzijde van communicatieve rationaliteit

Toch heeft een open planningsproces als de communicatieve planning, ook nadelen. Voorbeelden hiervan zijn een selectieve participatie van belanghebbenden, een onderscheid tussen het persoonlijke belang versus het algemeen belang, het is duur en de nadruk ligt op de resultaten op de korte termijn (Woltjer, 1997). Ook Hassan et al. (2011) geven aan dat mensen zijn betrokken vanwege eigen belang in plaats van het algemeen belang. Omdat betrokkenen resultaten op de korte termijn verwachten, is het belangrijk dat zij ook op de hoogte zijn van de implicaties op de lange termijn (Innes, 2007). Zij argumenteert daarom dat het bereiken van consensus het effectiefst is wanneer er al een bestaand systeem voor de planning is. Hierbij gaat het vooral om het niveau van de straat, regio en gemeente. Op deze lagere schaal speelt de planner hierin een rol. Naast zijn kennis over het proces, zijn ook zijn communicatieve vaardigheden belangrijk om het raamwerk waarin hij werkt te veranderen (Healey, 2007).

Wettelijke kansen voor publieke participatie kunnen worden gevonden in de bijvoorbeeld de Planning Act 2008 en Europese wetgeving. De Planning Act 2008 is de wet van het parlement van Groot Brittannië, bedoelt om het proces van goedkeuring van grote infrastructurele projecten te versnellen. Deze wettelijke voorschriften zijn niet bijzonder veeleisend of ambitieus, maar gericht op het minimum, waar overleg nodig is en er rekening moet worden gehouden met de reacties (Lee et al., 2013). In ieder geval, wettelijke verplichtingen van participatie, zoals in het geval van windmolenparken, betekent dat publieke participatie en dus inspraak niet kan worden vermeden of genegeerd. Deze wettelijke verplichtingen kunnen op een minimalistische manier worden behandeld, maar lippendienst zonder invloed zal waarschijnlijk tot problemen leiden (Lee et al., 2013).

De verschuiving van de positie van de overheid wordt door Pröpper & Steenbeek (1999) aangegeven in de richting van het midden van de samenleving. Actoren worden bij een interactieve beleidsvorming in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij beleid waardoor een open proces door middel van wisselwerking en/of samenwerking tot voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van een bepaald beleid ontstaat (Pröpper & Steenbeek, 1999). Koppen (1994) legt deze verschuiving uit als een verplaatsing van de staat uit het centrum, dit door ontwikkelingen op het mondiale en het mesoniveau. Toch is in sommige opzichten de hiërarchie van de overheid en de maatschappij moeilijk te ontmaskeren. Dit heeft twee redenen. Allereerst omdat de overheid nog altijd monopolie heeft op het legitieme gebruik van dwang en de bevoegdheid bindende wetgeving te maken. Deze bevoegdheden kunnen altijd potentieel worden gebruikt. Daarnaast worden in democratische landen overheden gekozen in de verwachting dat ze collectieve problemen oplossen. Het is aan kiezers moeilijk uit te leggen dat regeringen een taak niet kunnen uitvoeren. Er is een verwachting dat de staat haar publieke verantwoordelijkheid neemt als beschermer van het 'algemeen belang'. Hierdoor zal een echte horizontale relatie tussen overheid en andere actoren waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Hiërarchie zal achter heterarchie altijd op de loer liggen en onderhandelingen zullen altijd in haar schaduw staan (Koppen, 1994).

Volgens Lee et al. (2013) is het belangrijk dat de belangrijkste beleidsmakers meer met het publiek in overleg gaan, dan slechts aan de minimale wettelijke eisen voldoen. Wat er precies open is voor overleg moet heel duidelijk zijn. Deelname moet niet worden gepromoot als een “bottom up” proces van besluitvorming wanneer de meest fundamentele beslissing al is gemaakt (Lee et al., 2013).

Het primaire doel is te ontdekken in welke mate nationaal beleid een limiet stelt of beperking oplegt aan het inzicht van beslissers in hun evaluatie van de individuele verzoeken om toestemming te verkennen. Bij het ontbreken van veel speelruimte is er weinig dat het publiek echt kan bijdragen in dat stadium: als de beslisser de vrije hand heeft om zijn mening te baseren op een volledig scala van belangen, waarden en technische informatie, kan publiek (in theorie) een grote bijdrage leveren (Lee et al., 2013). Toch is waarschijnlijk dat deelnemend publiek maar weinig bij kan dragen aan het definitieve besluit. Hun meningen over het project vallen allemaal min of meer buiten de lijnen. Een conclusie die Lee et al. (2013) trekken is dat we onszelf kunnen vinden in de slechtst mogelijke situatie. Frustratie van de kant van de doelgroepen met wettelijk vereiste deelname in processen leidt tot minder betrokkenheid van de getroffen gemeenschappen en verhoogt de oppervlakkigheid van deze processen: beleidsmakers zijn ook gefrustreerd en zoeken oplossingen in bureaucratische oefeningen in plaats van dat ze op zoek gaan naar echte mogelijkheden waarin het publiek invloed kan hebben op de ontwikkeling. Dit dreigt te leiden naar een zichzelf in stand houdende vicieuze cirkel (Lee et al., 2013).

De barrières van effectieve participatie van het publiek zijn volgens Hartley en Wood (2005) onder andere de slechte publieke kennis van planning en juridische kwesties, slechte verstrekking van informatie, slechte toegang tot juridisch advies, het wantrouwen van de industrie, het niet-in-mijn-achtertuin syndroom, het falen van het beïnvloeden van de besluitvorming, slechte uitvoering van de participatieve methodes en regelgevende beperkingen.

Ook het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) heeft valkuilen van publieke participatie benoemd:

- Onvoldoende koersvastheid. Als er tussentijds resultaten bekend worden of negatieve publiciteit ontstaat, is het afwachten hoe dit gaat uitwerken. De projectorganisatie moet dan koersvast blijven, maar ook flexibel zijn waar nodig
- Gewekte verwachtingen niet nakomen. Vooraf moet de projectorganisatie bepalen: kunnen we waarmaken wat we communiceren? Tijdens het proces is het zaak om voortdurend na te gaan of nagekomen kan worden wat is beloofd.
- Onzorgvuldigheid door strakke planning. Tijdgebrek mag de communicatie richting belanghebbenden niet verstoren.
- Beïnvloeding door andere projecten. Ontwikkelingen bij lopende projecten kunnen het succes verstoren.

- Onvoldoende budget. Daarom vooraf bepalen: zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar om het participatieproces zorgvuldig vorm te geven.
- Parallel werken: het tijdig parallel schakelen met andere werkprocessen en procedures is nodig.

In het onderstaande figuur zijn de verschillende stappen zichtbaar die volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gemaakt moeten worden bij publieksparticipatie.

Stap	Actie	Opmerking
Stap 1	Kaders en randvoorwaarden bepalen	Stel de kaders en randvoorwaarden voor de publieksparticipatie vast en zorg ervoor dat deze (later) ook worden gecommuniceerd naar de deelnemers.
Stap 2	Samenwerken met het Centrum Publieksparticipatie	Maak gebruik van hun kennis en neem de tijd om de organisatie van de publieksparticipatie voor te bereiden.
Stap 3	Participatieopdracht, participatievragen, doelen en plan van aanpak vaststellen	Stel de participatieopdracht vast met opdrachtgever. Het is belangrijk dat de projectorganisatie en de opdrachtgever samen het participatieproces ingaan en er ook samen voor gaan. Bepaal de participatievragen en de doelen. Stel daarnaast een plan van aanpak op. Hierin staan zowel de inhoudelijke als de logistieke zaken uitgewerkt. Dus: wat is de strategie? Wie doet wat? En wat zijn de deadlines?
Stap 4	Methode van publieksparticipatie uitwerken	Kies de manier waarop je publieksparticipatie wilt organiseren, werk deze uit en regel het materiaal dat hiervoor nodig is. Bind de specialisten die je nodig hebt op tijd aan het participatieproces. Dit kunnen mensen uit de eigen organisatie zijn, maar ook specialisten van buiten, zoals stedenbouwkundig ontwerpers en facilitators. Beleg een sessie met de leden van de projectorganisatie om uit te leggen wat je gaat doen en maak een rolverdeling.
Stap 5	Aanmeldprocedure en selectiemethode kiezen	Kies de aanmeldprocedure en de wijze waarop deelnemers worden geselecteerd. Kondig de publieksparticipatie aan en nodig bewoners, bedrijven, belangenorganisaties en/of overheden zoveel mogelijk direct uit.
Stap 6	Droogzwemmen	Het is handig om met de mensen uit de projectorganisatie, waaronder ingehuurde professionals, een keer te oefenen zonder de deelnemers. Op die manier kun je de laatste foutjes en onduidelijkheden uit het programma halen. Bovendien is zo'n oefening een goede manier om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen.
Stap 7	Deelnemers ontvangen	Stel de deelnemers op hun gemak en begin de participatiebijeenkomsten op de juiste tijd.
Stap 8	Kennismaken en kennis delen	Vertel de deelnemers hoe een verkeerssysteem werkt en laat ze deelnemers de belangrijkste waarden in het studiegebied in kaart brengen. waarden studiegebied.
Stap 9	Zoeken naar ideeën	Laat de deelnemers hun ideeën op papier zetten. Vraag waarom ze bepaalde keuzes doen.
Stap 10	Ideeën selecteren	Geef de deelnemers inzicht in het proces om van ideeën tot varianten te komen.
Stap 11	Publieke presentatie en terugkoppeling	Laat iedereen in de omgeving zien wat er met de publieksparticipatie is bereikt. Verwerk de aanpak en de resultaten van de participatie in een document voor de deelnemers en de interne organisatie.

Figuur 4 Stappenplan Ministerie Infrastructuur en Milieu (2012)

Als afsluitende opmerking betreffende de beperkingen van de communicatieve rationaliteit kan Allmendinger (2009) aangehaald worden: maatregelen als 'publieke participatie' dienen om de legitimiteit van het systeem te handhaven, terwijl de macht en besluitvorming wordt geconcentreerd in de handen van bureaucraten en politici.

2.2 Inspraak

In de geschiedenis van inspraak kan het provinciaal streekplanwerk als mijlpaal worden gezien. Ondanks variatie, bevatte elke streekplanprocedure vanaf 1970 inspraak- en bezwaarmogelijkheden. De scheiding van informeel en bestuurlijk zorgde er voor dat de invloed van de inspraak op het beleid beperkt was (Goverde & Mast, 1979). Hierbij kan worden gesteld dat de provinciale inspraak meer tot een groei in vertrouwen heeft geleid via steun of instemming achteraf, dan dat de inspraakreacties vooraf invloed hebben gehad op de inhoud van de plannen (Korsten, 1997). In de jaren 1980 werd inspraak als een instrument gezien voor betere besluitvorming. Inspraak werd meer en meer een middel om allerlei procedures vlot te laten verlopen en maatschappelijke protesten beheersbaar te houden (Reussing, 1991). Binnen de infrastructuur is met name Amelisweerd een belangrijke mijlpaal (Bosch et al., 1998). Dit verwijst naar het verzet van actiegroepen vanaf 1971 tegen de aanleg van een rijksweg door het landgoed Amelisweerd bij Utrecht (Huberts, 1992). Amelisweerd was een katalysator voor inspraak en laat zien dat protest tot verandering van beleid kan leiden.

Na 1990 lijkt de nadruk te liggen op de veelal als ongewenst beschouwde neveneffecten van inspraak, dit ten opzichte van nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers. Interactieve beleidsvorming vormt hierbij het alternatief naast inspraak. In probleemdefinities van inspraak uit rapporten tussen 1990 en 2000 staat niet langer de positie van de burgers centraal en wordt evenmin aandacht besteed staan de wijze waarop inspraak wettelijk geregeld zou moeten zijn. In de periode van 1970 en 1980 werd nog gesteld dat eventuele vertraging door inspraak niet opweegt tegen de democratische winst van inspraak. In de periode 1990 – 2000 wordt gesteld dat het probleem de langdurige besluitvorming en geringe efficiëntie van procedures is. Deze herwaardering van tijdigheid leidt tot voorstellen om inspraak terug te dringen. Inspraak zou worden aangeboden in een te ver gevorderd stadium van besluitvorming waardoor insprekers moeten reageren op gedetailleerde voorstellen welke in feite niet openstaan voor verandering (Coenen et al., 2001)

Er is geen algemeen geaccepteerde definitie van het begrip inspraak. Inspraak kan beschouwd worden als 'een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op plannen kenbaar te maken'. (Coenen et al., 2001) De belangrijkste definiërende kenmerken van inspraak zijn volgens hen:

- Inspraak kent een wettelijke grondslag
- Inspraak geschiedt ten aanzien van een voorgenomen besluit
- Het uiteindelijke besluit wordt genomen volgens de regels van de representatieve democratie
- Inspraak is niet vrijblijvend en schept verplichtingen (motiveringslast) voor het orgaan dat inspraak verleend, inspraak biedt echter geen garantie dat de wensen van de insprekers worden overgenomen

- Individuele of georganiseerde insprekers reageren op persoonlijke titel en het inspraak verlenend orgaan kan op basis van de inspraak eventueel terugkomen op het voorgenomen besluit.

Een andere definitie van inspraak is de definitie van de Nationale Ombudsman, welke stelt dat inspraak, net als participatie, het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid (De Nationale Ombudsman, 2009).

Inspraak draait om het betrekken van burgers in de besluitvorming door wederzijdse, tweeweg communicatie, om conflicten te voorkomen of op te lossen (Allingham & Fiber, 1990). Deze communicatie en interactie heeft over het algemeen betere resultaten omdat gemaakte beslissingen worden ondersteund door de mensen (Creighton, 2005). In dit proces van inspraak kunnen belanghebbenden hun mening uiten en daarnaast gegevens en meningen uitwisselen, wat leidt tot het maken van keuzes en beslissingen over het project (ONEP & IPPS, 1996). Inspraak heeft twee doelen: het verzamelen van informatie en het bereiken van communicatie tussen de verschillende stakeholders. Hiermee leidt inspraak als een communicatief proces de beleidsmakers het beter begrijpen van waarden en kennis, ingebracht door de participanten. Daarnaast geeft het stakeholders de kans directe invloed uit te oefenen op de planning en besluitvorming (Smith et al., 1999). Het doel kan hiermee worden vastgesteld op het promoten van communicatie op het regionale niveau en het verzamelen van informatie op het lokale niveau (Leskinen, 2004). Concluderend kan worden gesteld dat inspraak een proces is waarin belanghebbenden de kans hebben hun opvattingen te uiten en te participeren in activiteiten die effect hebben op het level van andere mensen. Hun opvattingen worden gebruikt voor het bepalen van overheidsbeleid en besluitvorming. Het verhoogt de kwaliteit van de besluitvorming, vermindert kosten en tijdsverlies, en creëert een wenselijk besluit of oplossing welke eenvoudig te implementeren is (Bureekul, 2006). Een wettelijke opdracht voor inspraak in een vergunningsproces zegt weinig over wat inspraak zal inhouden of wat het zal kunnen bijdragen aan de beslissing. De juridische en politieke achtergrond van een beslissing heeft altijd invloed op de vormgeving van de manieren waarop inspraak een beslissing zou kunnen beïnvloeden. Dus bijvoorbeeld de wettelijke bepaling van een beslissing om een zeer technische risicobeoordeling (paradigma) maakt het moeilijk om externe perspectieven te omarmen. Wat duidelijk is dat een verzet tegen inspraak niet meer straight forward is dan het aanvankelijke enthousiasme. Beleidsmakers kunnen het niet veroorloven dit probleem te verwaarlozen (Lee et al., 2013).

Door het delen van projectkennis en informatie, realiseren de respondenten zich de voor- en nadelen van het project. Het project zal meer steun ontvangen wanneer lokale betrokkenen meer opgeleid zijn, de projectinformatie ontvangen en begrijpen (Rojanamon et al., 2012). Inspraak kan daarom worden gezien als een contributie aan de inhoudelijke kwaliteit van een besluit. Inspraak kan deel uitmaken van een goed proces en een democratische legitimiteit: burgers hebben het recht betrokken te worden bij beslissingen die hun wereld vorm geven.

Hierbij hebben zowel representatieve als participatieve vormen van democratie een aanzienlijke rol (Lee et al., 2012).

De hoofddeling van argumenten ten gunste van inspraak worden gebaseerd op het onderscheid tussen normatieve en functionele argumenten voor inspraak. Bij normatieve argumenten gaat het om de vraag in hoeverre de burgers de mogelijkheid zouden moeten krijgen om aan besluitvorming deel te nemen. Bij functionele argumenten gaat het om inspraak als middel voor zowel bestuur als burger om in hun behoeften te voorzien (Coenen et al., 2001). Dit onderscheid is zichtbaar in figuur 5.

F.COENEN, R. VAN DE PEPPEL en J. WOLTJER: Evolutie van inspraak in de Nederlandse planning

<i>Normatieve argumenten voor inspraak</i>	<i>Functionele argumenten voor inspraak</i>
Functioneren democratie:	- Laten gelden van specifieke belangen
- Democratische legitimiteit van besluitvormingsprocessen	- Aanvullende bron van ideeën en informatie (verrijking argumentatie)
- emancipatie- en ontplooiing van burgers	- Verbreden van het draagvlak voor specifieke beslissingen
- Politieke emancipatie	
Functioneren rechtstaat:	- Voorkomen van hindermacht en bezwaarschriften
- Belangenbehartiging	
- Belangenbescherming	

Tabel 2: Normatieve en functionele argumenten voor inspraak

Figuur 5 Normatieve en functionele argumenten voor inspraak (Coenen et al., 2001)

Het feit dat nieuwe vormen van betrokkenheid uiteindelijk eerder als aanvulling dan als vervanging van bestaande inspraakprocedures moeten worden gezien impliceert in feite dat inspraak overleefd is gebleven. Inspraak is een recht geworden. Interactieve planvorming is daarbij geen vervanging van inspraak en moet alleen worden ingezet indien de situatie daarom vraagt (Coenen et al., 2001)

Het bieden van mogelijkheden voor inspraak op het hogere niveau dan het projectniveau is geen vervanging voor de mogelijkheden voor deelname op het projectniveau (zelfs als men het er over eens is dat er andere goede redenen zijn voor het beperken van meer participatie oefeningen) (Woolley, 2010). Participatie op het strategische niveau (in het bijzonder) kan niet een passieve oefening zijn op het gedeelte van een betreffende instelling, en zo ja, moet het geen verrassing zijn dat er weinig respons komt (Lee et al., 2013).

De koppeling tussen project en omgeving kan worden gelegd met behulp van strategisch omgevingsmanagement. Hierbij is er sprake van een proactief en oprecht interesse in de belangen van stakeholders waardoor overschrijdingen later in het project worden voorkomen (Wesselink, 2011). Strategisch omgevingsmanagement is gebaseerd op het streven naar winst voor alle partijen, ook wel de mutual gains approach genoemd. Deze win-win situaties zouden kunnen worden bereikt met de door Susskind (1996) uitgewerkte checklist:

1. Acknowledge the concerns of the other side
2. Encourage joint fact finding
3. Offer contingent commitments to minimize impacts if they do occur, and promise to compensate knowable but unintended impacts
4. Accept responsibility, admit mistakes, and share power
5. Act in a trustworthy fashion at all times
6. Focus on building long-term relationships

2.3 Conceptueel model

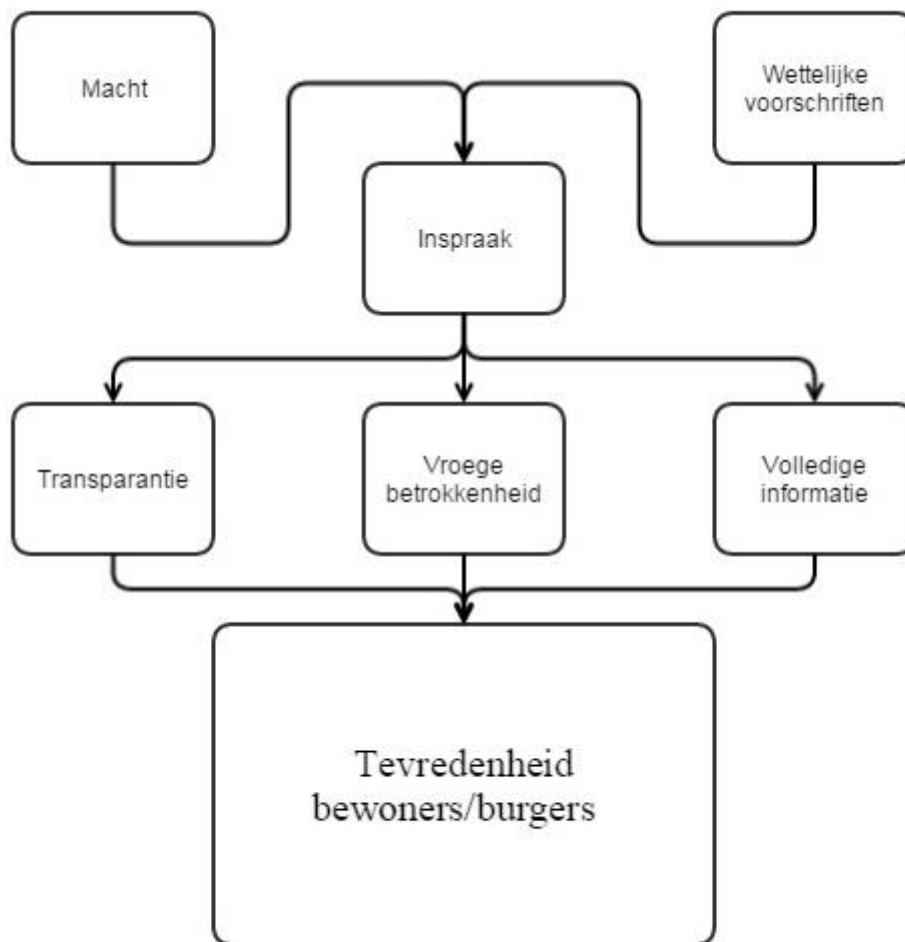
In dit onderzoek wordt uitgegaan van drie kernwaarden van inspraak, namelijk;

- Transparantie; deze waarde wordt onder andere genoemd in de lijst van De Valk (2015) waarin hij stelt dat het belangrijk is transparant te zijn over de discussie, de uitkomsten en de resultaten
- Vroege betrokkenheid; dit kernbegrip wordt door zowel Hassan et al. (2011) en Rojanamon (2012) genoemd als waarde voor het succes en draagvlak van te vormen beleid. De Valk (2015) sluit hierbij aan door het begrip op te nemen in zijn lijst voor succes van burgerparticipatie.
- Volledige informatie; Innes (1998) stelt onder andere dat actoren volledig en gelijk aan elkaar geïnformeerd moeten zijn.

Deze drie kernwaarden zouden invloed hebben op hoe de inspraak wordt ervaren door burgers en bewoners. Daarnaast zijn er twee factoren die invloed hebben op hoe inspraak wordt ingericht. Dit zijn: macht en wettelijke voorschriften.

Macht wordt door Flyvbjerg (1998) een versturende factor genoemd en hij geeft aan dat macht een belangrijke rol binnen de communicatieve rationaliteit speelt. Ook Innes (1998) noemt macht, zij geeft aan dat alle actoren gelijke macht dienen te hebben.

De wettelijke voorschriften worden aangehaald door Lee et al. (2013). Zij stellen dat wettelijke voorschriften niet bijzonder veeleisend of ambitieus zijn, maar gericht op het minimum. Zij geven hierbij aan dat het belangrijk is dat beleidsmakers meer met het publiek in overleg gaan, in plaats van slechts aan de minimale eisen voldoen (Lee et al., 2013).



Figuur 6 Conceptueel model

3 Methodologie

3.1 Methode

In dit onderzoek is ervoor gekozen een onderzoek te doen naar de beleving van inspraak. Er is voor een casestudie onderzoek gekozen, omdat er een vergelijking wordt gemaakt tussen vier cases. In dit onderzoek is er daarnaast voor gekozen een kwalitatief onderzoek te doen omdat er op zoek werd gegaan naar de beleving van inspraak. Deze beleving is niet te meten via de vastgestelde vragen van enquêtes waarbij geen ruimte is voor het verhaal of doorvragen, waarna er voor is gekozen met de mensen van het project en de bewoners/burgers die vanuit de andere kant in aanraking zijn gekomen met de inspraak in gesprek te gaan over hun perceptie van inspraak en de drie gevonden kernwaarden. Kwalitatief onderzoek is een proces waarin een theorie stapsgewijs wordt opgebouwd (begrippen en theoretische relaties daartussen) die betrekking heeft op (delen van) de geleefde wereld. Hierbij wordt bij elke stap in dat proces opnieuw de toegang tot de onderzochte wereld gevonden en de interpretatie van de daarbij verzamelde gegevens komen voort uit een reflectie van het tot dan toe opgebouwde inzicht (Wester & Hak, 2003). Kwalitatief onderzoek kan worden gedefinieerd als een benadering waarmee je tot in detail de ervaringen van mensen kunt onderzoeken, dit door het gebruik van een specifieke verzameling van onderzoeksmethodes, zoals diepte-interviews, focus groepen, observaties etc. (Hennink et al., 2011). Bij een kwalitatief onderzoek ligt de focus op het feit dat de mening van de verschillende betrokkenen kan worden gehoord, met nadruk op kennisproductie (Clifford et al., 2010). Het uitvoeren van kwalitatief onderzoek is goed te vergelijken met een leerproces waarin de onderzoeker zijn voorlopige ideeën steeds beter afstemt op het onderzoeksveld door waarnemingsprocedures uit te proberen en vraagstellingen toe te spitsen. Perioden van waarnemingen en analyse wisselen elkaar daarom af; zij worden gestuurd door een voortdurende reflectie op de resultaten (Wester, 1995). Waarneming in een kwalitatief onderzoek is dus open en flexibel, zowel wat betreft de keuze van de waarnemingsmethode als de manier waarop deze wordt toegepast. Een kwalitatief onderzoek valt of staat bij een bijzondere openheid van de kant van de onderzoeker om flexibel te kunnen reageren op wat zich in waarnemingssituaties voordoet en om het conceptueel kader daarop aan te passen (Hak, 2004). Het interactieve aspect komt naar voren bij het aanpassen van de interviewvragen tijdens het onderzoek. Al tijdens het eerste interview bleek dat het binnen de gestelde tijd niet haalbaar was om alle vooraf bedachte interviewvragen daadwerkelijk te behandelen. Daarom zijn de interviewvragen nogmaals overwogen en is er een selectie samengesteld welke mee zijn genomen naar het volgende interview. Daarnaast zijn eerder gegeven antwoorden, indien relevant, voorgelegd aan de geïnterviewde om hiermee tot een groter inzicht te komen.

Het doel van dit onderzoek was met behulp van verschillende projecten een vergelijking betreffende de ervaringen van inspraak te maken. Om dit te bereiken, is een casestudie onderzoek uitgevoerd en zijn vier verschillende projecten uitgekozen. Een case studie wordt

gezien als een bepaalde strategie om wetenschappelijke vraagstellingen op te lossen (Jochems & Joosten, 2008). Het begrip wordt niet alleen gebruikt om één enkel geval te bestuderen, maar ook als er sprake is van een beperkt aantal gevallen. De case studie is, aldus hen, typisch een onderzoeksvorm voor de sociale wetenschappen. Hennink et al. (2011) noemen een case studie: “a descriptive case study can provide a compelling format to highlight core research findings. You may develop a narrative about a single participant’s experience to tell the broader story of the data, by highlighting the key events, actions, choices. Alternatively you may describe the perspective of one participant, whose experience typify that of many. You can also use a case study to present contrasting experiences or outcomes” (Hennink et al., 2011). De gekozen projecten zijn in verschillende fases van uitvoering, waarbij de verdubbeling van de N33 bijvoorbeeld reeds is uitgevoerd terwijl de beroepen die zijn ingediend tegen het Tracébesluit van de Zuidelijk Ringweg Groningen momenteel bij de Raad van State liggen. Daarnaast is er getracht vier projecten van verschillende omvang naast elkaar te zetten. Waar er in het geval van de Afsluitdijk slechts tientallen huizen in de buurt van het project staan, zijn dit er bij de Blankenburgverbinding Rotterdam en de Zuidelijke Ringweg Groningen velen meer. Waar vanwege reistijd drie van de vier gekozen projecten in Noord Nederland gelegen zijn, is ervoor gekozen één project buiten dit gebied mee te nemen in het onderzoek om een zo breed mogelijk scala aan projecten te hebben. Uiteindelijk zijn er vier (infrastructurele) projecten uitgekomen om de vergelijking uit te voeren. Deze projecten zijn, zoals ook in onderstaand figuur aangegeven:

- A. De Afsluitdijk
- B. De Zuidelijke Ringweg Groningen
- C. De Blankenburgverbinding
- D. De verdubbeling van de N33



Figuur 7 Kaart van de vier cases

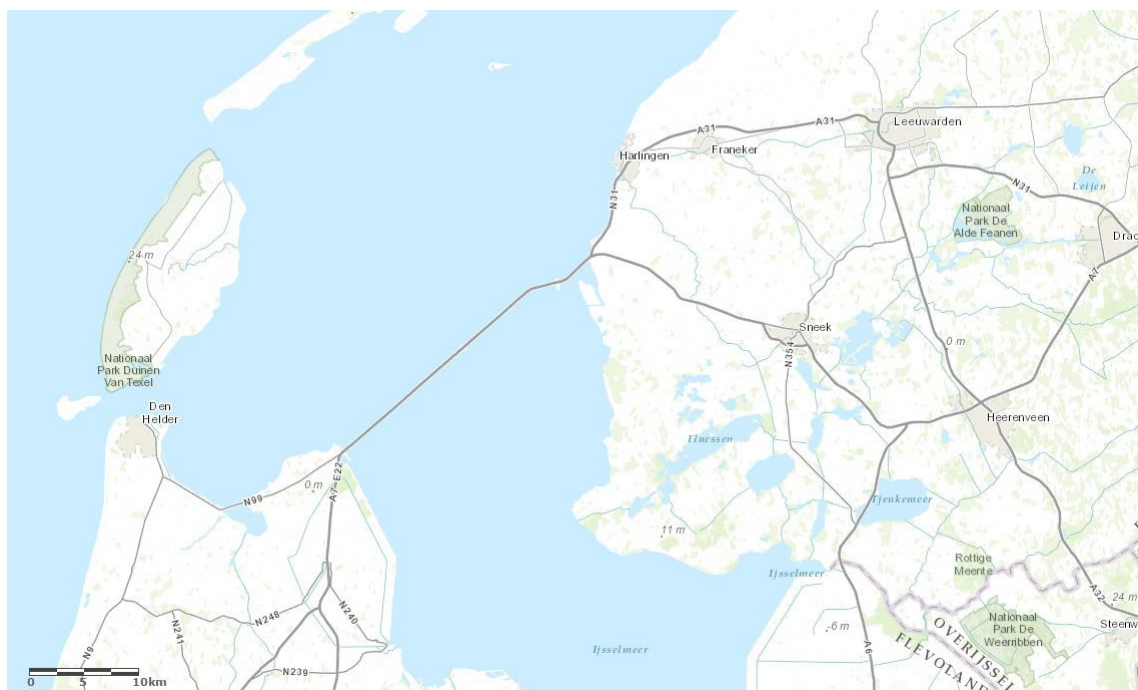
3.1.1 De Afsluitdijk

De Afsluitdijk, zoals te zien in figuur 8, is toe aan een flinke opknappbeurt. De dijk wordt over de hele lengte overslagbestendig en de spui- en schutsluizen worden versterkt. Daarnaast wordt de afvoercapaciteit vergroot. De doelstellingen van het project zijn meer veiligheid, vergroting afvoercapaciteit en het creëren van meer functies voor de afsluitdijk zoals recreatie, natuur en het opwekken van energie. De werkzaamheden staan gepland te beginnen in 2017 en te worden afgerond in 2021 (Rijkswaterstaat, 2014). In mei 2015 is door de minister het Rijksinpassingsplan vastgesteld en is het plan ter visie gelegd. Het project is onderverdeeld in drie fases:

- Fase 1: zienswijze indienen op voornemen milieueffectrapport

- Fase 2: zienswijze indienen op het ontwerprijksinpassingsplan, milieueffectrapport en overige ontwerpbesluiten
- Fase 3: beroep aantekenen tegen het rijksinpassingsplan

Op het moment van schrijven zijn de eerste twee fases reeds afgerond en bevindt het project zich in de derde fase (Platform Participatie, 2015).



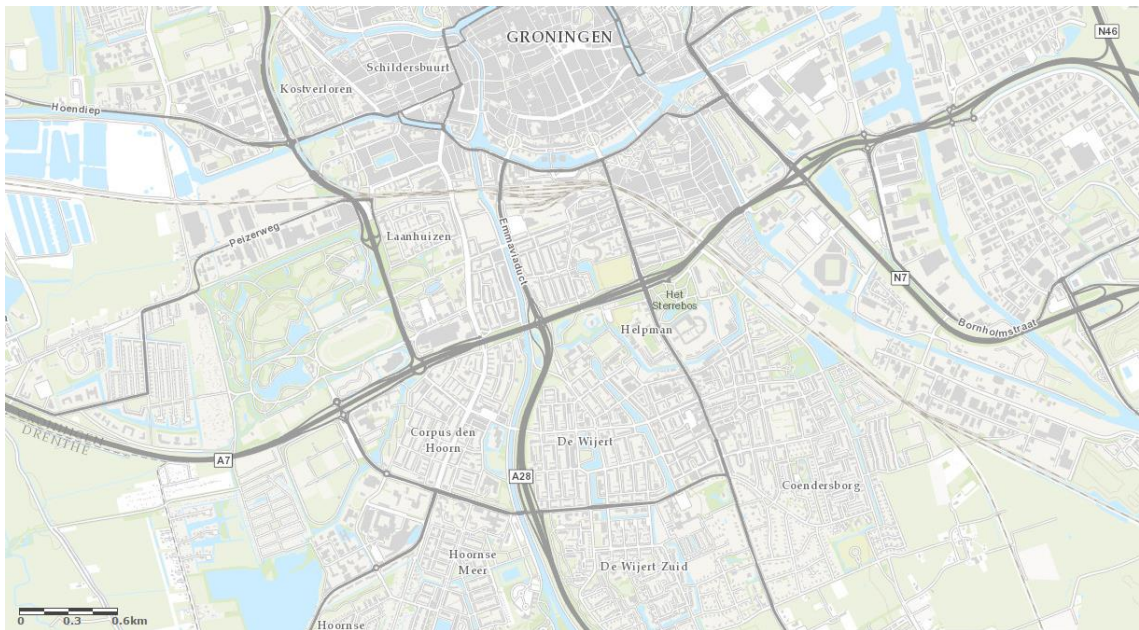
Figuur 8 Kaart van de Afsluitdijk

3.1.2 De Zuidelijke Ringweg Groningen

De zuidelijke ringweg van Groningen is ongeveer 12 kilometer lang en loopt dwars door de stad Groningen zoals te zien is in figuur 9. Voor een bereikbare stad en regio in de toekomst, een leefbare omgeving en meer verkeersveiligheid worden verschillende ingrepen uitgevoerd zoals nieuwe aansluitingen, extra rijstroken en ongelijkvloerse kruisingen (Aanpak Ring Zuid, 2014). Daarnaast zal de weg gedeeltelijk verdiept worden aangelegd met daarbovenop drie deksels waarop een nieuw park zal worden aangelegd: het Zuiderplantsoen. Het project is onderverdeeld in vier fases:

- Fase 1: zienswijze indienen op voornemen tot het opstellen van een project-MER
- Fase 2: zienswijze indienen op wijziging projectgrens
- Fase 3: zienswijze indienen op ontwerp tracébesluit en milieueffectrapport
- Fase 4: beroep aantekenen tegen tracébesluit

De laatste fase is op 13 november 2014 afgerond (Platform Participatie, 2015). Op dit moment wordt de uitspraak van de Raad van State betreffende de beroepen die zijn ingediend tegen het Tracébesluit omstreeks eind september verwacht (Aanpak Ring Zuid, 2015).



Figuur 9 Kaart van de Zuidelijke Ringweg Groningen

3.1.3 De Blankenburgverbinding

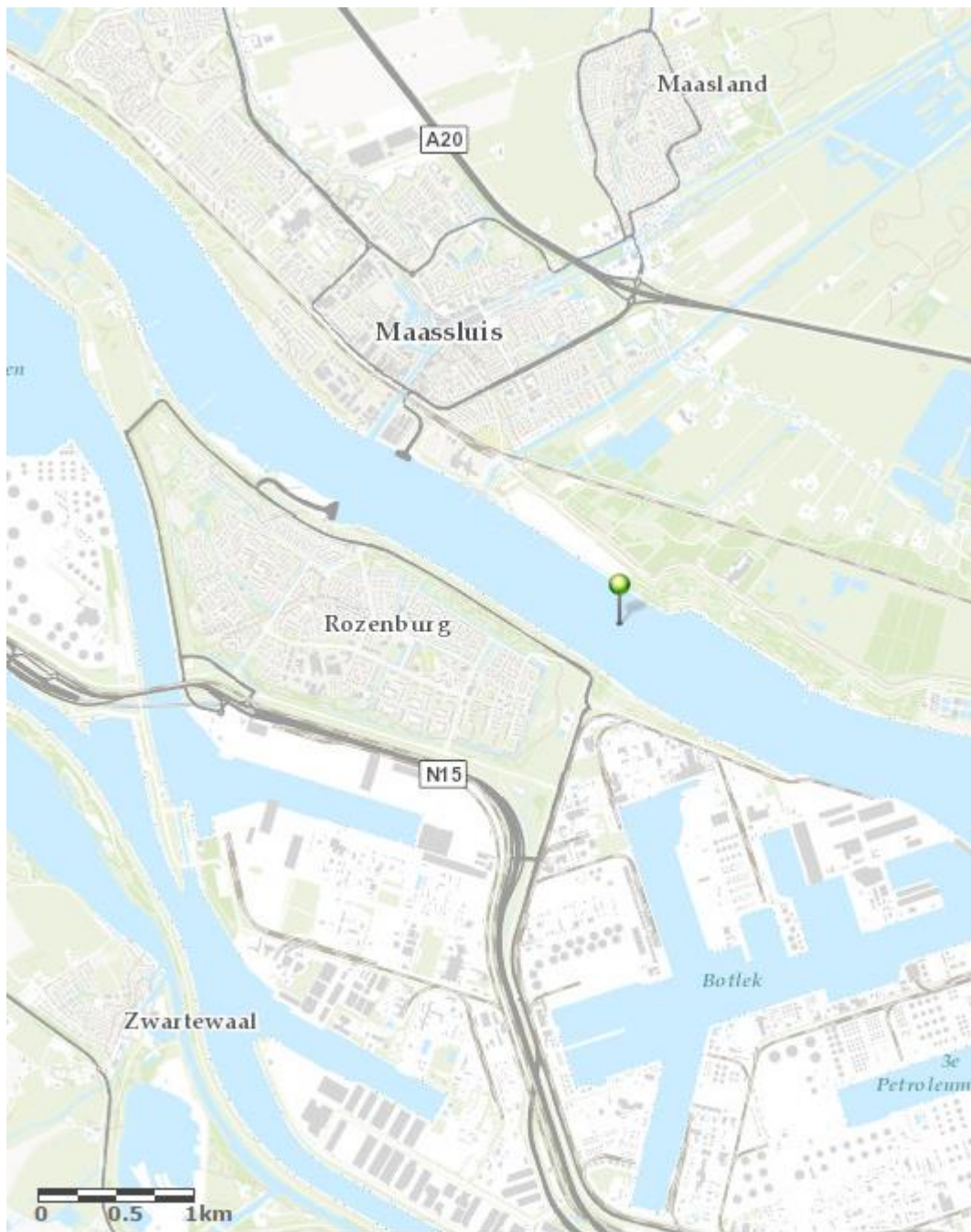
Deze weg, zichtbaar in figuur 10, wordt op de noordoever verdiept en voor een groot deel overdekt aangelegd. De tunnelverbinding wordt deels bekostigd van de tolopbrengsten (Rijkswaterstaat, 2014). Vastgestelde topambities van het project zijn

- Behouden en versterken van kenmerken uit omgeving (bijvoorbeeld groen, recreatief en industrieel)
- Minimaliseren effect weg op natuur en leefbaarheid (bijvoorbeeld vrij zicht behouden op het landschap)
- Functioneel behoud en versterken structuren en netwerken (zoals fiets- en voetpaden) (Rijkswaterstaat, 2014).

Ook in dit project draait het om de bereikbaarheid, in dit geval om de verbinding van de Rotterdamse haven met het achterland (Rijkswaterstaat, 2013). Het project is opgesplitst in zes fases:

- Fase 1: zienswijze indienen op voornemen Rijksstructuurvisie
- Fase 2: zienswijze indienen op ontwerp-Rijksstructuurvisie
- Fase 3: vaststelling Rijksstructuurvisie
- Fase 4: zienswijze indienen op voornemen milieueffectrapport Blankenburgverbinding
- Fase 5: zienswijze indienen op ontwerp-tracébesluit
- Fase 6: beroep aantekenen tegen tracébesluit

Op dit moment bevindt het project zich in fase 5 en wordt er verwacht dat het tracébesluit in 2016 wordt vastgesteld (Platform Participatie, 2015).



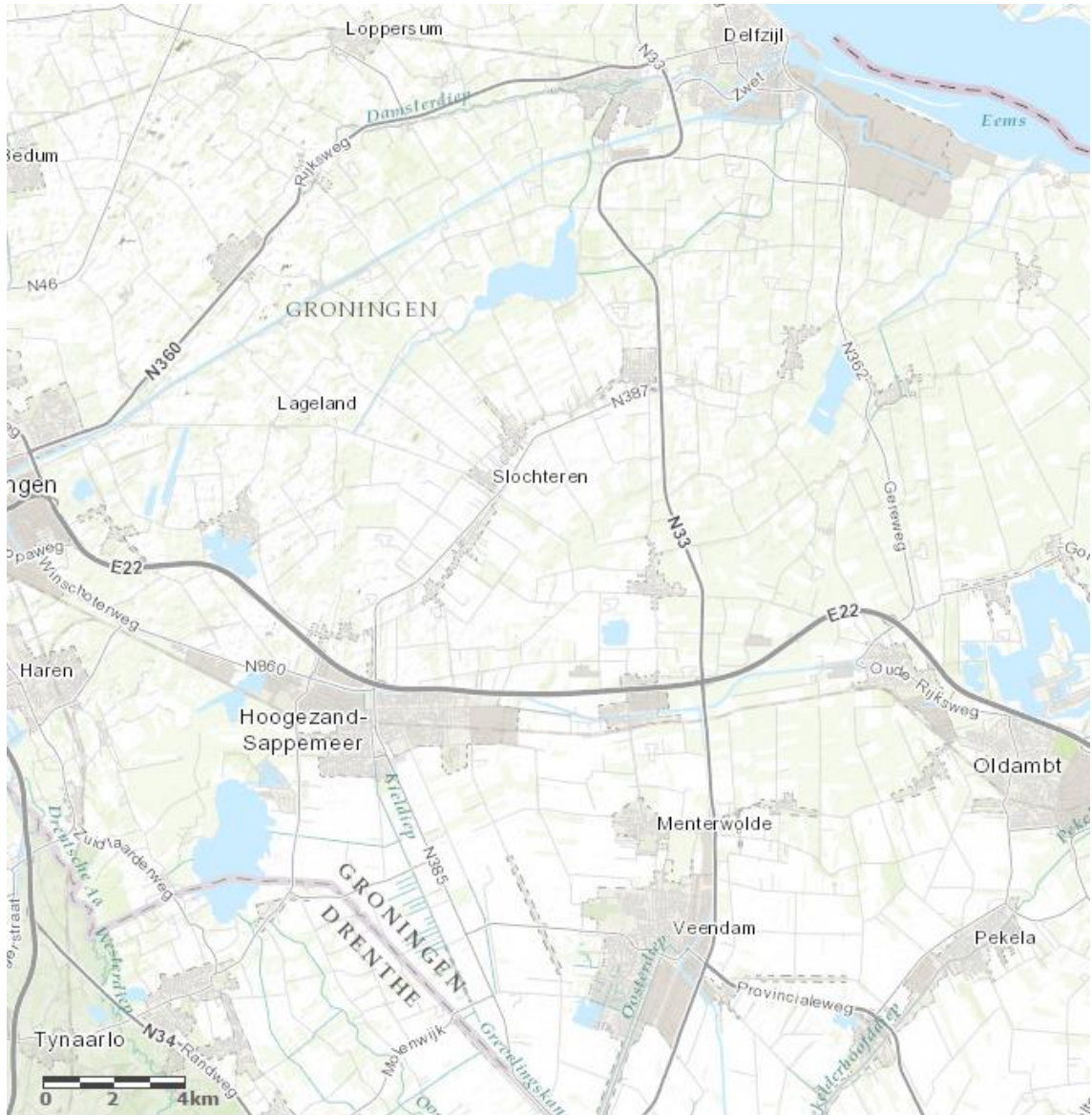
Figuur 10 De geplande Blankenburgverbinding

3.1.1 Verdubbeling N33 tussen Assen en Zuidbroek

Over de N33 reed veel langzaam rijdend vrachtverkeer dat de doorstroming beperkte en wat leidde tot veel inhalen van andere auto's. De verdubbeling van de weg werd doorgevoerd vanwege de positieve invloed op de verkeersveiligheid en de bereikbaarheid van de Veenkoloniën en het Emsdeltagebied. Daarnaast werden de aansluitingen op de autosnelwegen A28 en A7 volledig ongelijkvloers (Provincie Groningen, 2012). De N33 is zichtbaar in figuur 11. Dit project is opgedeeld in vijf fases, welke allen zijn afgerond:

- Fase 1: zienswijze indienen op startnotitie
- Fase 2: zienswijze indienen op ontwerptractébesluit en milieueffectrapport

- Fase 3: beroep aantekenen tegen tracébesluit
- Fase 4: zienswijze indienen op ontwerp-tracébesluit
- Fase 5: beroep aantekenen tegen gewijzigd tracébesluit



Figuur 11 De N33

3.2 Dataverzameling

Per project zijn er minimaal twee personen geïnterviewd. Naast iemand vanuit Rijkswaterstaat of het project, is er een bewoner of burger geïnterviewd die het inspraakproces heeft meegemaakt. In het geval van de Afsluitdijk is er ook iemand van de provincie geïnterviewd. Hiermee is geprobeerd de verschillende kanten van inspraak in het project te belichten. Deze interviews zijn volledig uitgeschreven, waarna er gebruik kon worden gemaakt van een codeersysteem. Het vaststellen van deze codes werkt twee kanten op. Allereerst laat het je het scala van onderwerpen in de data identificeren en laat het je de betekenissen van de deelnemers

over deze issues begrijpen. Daarnaast kun je door deze codes de specifieke bediscuteerde onderwerpen terugvinden in de data (Hennink et al., 2011). Hiermee samen hangt de narrative approach, waarbij ze aangeven: “identify the core ‘story’ of your data and describe the issues influencing the story. There may be several ‘storylines’ in the data, or alternative scenarios for different types of participants that can be interwoven into the narrative (Hennink et al., 2011). Deze geïnterviewden geanonimiseerd en in de resultaten als volgt gecodeerd:

	<i>Rijkswaterstaat/project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/burger</i>
De Afsluitdijk	R1	P1	B1
De Zuidelijke Ringweg Groningen	R2		B2
De Blankenburgverbinding	R3		B3
De verdubbeling N33	R4		B4

Per interview is vooraf aangegeven waarom het interview plaatsvond en waarvoor de informatie werd gebruikt. Daarnaast is toestemming gevraagd voor het opnemen van het gesprek en is aangeboden het uitgeschreven interview terug te sturen voordat de informatie verder in de scriptie zou worden gebruikt.

Er is dus gekozen onderzoek te doen door middel van interviews. Interviews zijn, in tegenstelling tot enquêtes, vaak of ongestructureerd of semi gestructureerd. De aanpak van interviews is gevoeliger en mensgerichter, waarbij de geïnterviewde de kans heeft zijn/haar eigen ervaringen te beschrijven en verklaren in hun eigen woorden (Flowerdew & Martin, 2005). Een bijkomend voordeel van interviews is dat het respondenten de kans geeft onderwerpen in het interview in te brengen waar de interviewer wellicht niet aan had gedacht (Silverman, 2000). Diepte-interviews worden vaak gebruikt om de persoonlijke ervaringen van mensen over een bepaald issue of een bepaald topic te verzamelen (Hennink et al., 2011). Aangezien het in dit interview om de persoonlijke perceptie van de geïnterviewde gaat, is er voor gekozen diepte-interviews te houden.

De interviewvragen zijn vanuit het conceptueel model ontstaan. De interviews zijn begonnen met de vraag wat hun definitie van inspraak inhield en wat er goed of minder goed in het project ging. Ook is aan het begin van elk interview gevraagd welke kernwaarden voor de geïnterviewde onder inspraak verstaat. Hierna zijn de twee variabelen die invloed hebben op de inspraak voorgelegd: macht en wettelijke voorschriften. Het statement van Allmendinger en de leermomenten uit het project zijn hierna behandeld. De drie pijlers waaraan getoetst zou worden, namelijk transparantie, vroege betrokkenheid en volledige informatie, zijn tot de eindvragen van het interview benoemd. Door deze drie kernwaarden als laatst voor te leggen, hebben dezen geen invloed gehad op de rest van het interview en zijn de eerdere antwoorden van de geïnterviewden niet beïnvloedt door deze kernwaarden. Niet alleen is per kernwaarde gevraagd wat het begrip voor de geïnterviewde inhield, ook is gevraagd hoe er in het betreffende

project met de genoemde factoren om werd gegaan. Doordat dezelfde factoren aan zowel de geïnterviewde van Rijkswaterstaat/project werd voorgelegd als aan de bewoner/burger, konden de antwoorden tussen zowel projecten als Rijkswaterstaat en burgers met elkaar worden vergeleken.

Toegesplitst op dit onderzoek houdt dit in dat de vier projecten getoetst worden aan drie pijlers van inspraak. Dit zijn:

- Transparantie
- Vroege betrokkenheid in het project
- Volledige informatieverstrekking

Hoewel de beleving van inspraak een gevoel of emotie is, is er voor gekozen de beleving, de manier waarop een antwoord werd gegeven, niet te notuleren.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de verschillende interviews besproken. Het hoofdstuk is ingedeeld per hoofdvraag of hoofdonderwerp van de verschillende interviews. Per tussenkopje zal worden gestart met een vergelijkingsschema, waarna de uitspraken verder worden uitgelegd en met elkaar worden vergeleken. Hierna wordt de literatuur hierover uiteengezet en elke sub paragraaf eindigt met een koppeling van de resultaten aan de gevonden literatuur.

4.1 Definitie inspraak

Resultaten interviews

Elk interview is begonnen met de vraag hoe inspraak gedefinieerd kan worden. In onderstaand schema zijn schematisch steekwoorden van de gegeven antwoorden zichtbaar.

	<i>Rijkswaterstaat/ Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Onderdeel van participatie	- Samenwerken	- Op- en aanmerkingen kunnen maken over iets wat voor je ligt - Belang hebben - Er moet: geluisterd genotuleerd en op teruggekomen worden
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Begrip inspraak niet verhelderend. Liever: interactief/open planproces, stapsgewijs - Permanent proces van uitwisselen van informatie met de omgeving		- Het recht van belanghebbenden om vooraf wensen, zienswijzen en meningen kenbaar te maken, waar bij de besluitvorming waar mogelijk rekening mee worden gehouden
De Blankenburgverbinding	- Mogelijkheid voor betrokkenen reactie te geven op een besluit dat voorligt - Inspraak is de finale, nog officieel mogelijkheid tot geven reactie om mensen nog officieel		- Serieus aanhoren alle belanghebbenden, - Gewogen beslissing per belang van effect op samenleving - Er moet echt naar je gekeken en geluisterd worden, en dit echt worden afgewogen
De verdubbeling N33	- Overheid legt plan aan burgers voor - In eerste fase: gewoon		- Het reageren op concept met gevoel dat inspraak er toe doet

	het gesprek aangaan - Verhaal overheid en burgers mixen		- Er moet een motivatie/argumentatie tegenover staan
--	---	--	--

Zowel B1, B3 als B4 geven direct aan dat het belangrijk is dat er naar inspraak geluisterd wordt en hierop teruggekomen dient te worden.

Er is alleen sprake van inspraak als er iets voor ligt waar je opmerkingen of aanmerkingen over kunt maken, omdat het je raakt. Je moet iets te zeggen hebben wat in jouw belang is. Deze inspraak heeft alleen zin als er naar geluisterd wordt, als het genotuleerd wordt en als daarop teruggekomen wordt. (B1)

Waar R1 en R3 inspraak meer als een finale zien, wordt er vanuit R2 en R4 gesproken over een permanent proces van het uitwisselen van informatie met de omgeving. B3 geeft hierbij heel duidelijk aan dat de overheid een inschatting dient te maken over hoe groot het maatschappelijk belang van dat specifieke belang is, waarmee doorschemert dat het maatschappelijke belang voor het individuele belang gaat. B4 geeft hierbij nog de toevoeging dat wanneer inspraak niet uitvoerbaar of niet ontvankelijk blijkt te zijn, er een motivatie en/of argumentatie tegenover moet staan waarom deze inspraak niet uitvoerbaar of niet ontvankelijk is.

Ik heb het liever over een interactief planproces of een open planproces, waarbij je in stapjes het proces doorloopt. Dat zie ik meer als inspraak. Een permanent proces van het uitwisselen van informatie met de omgeving (R2)

De overheid moet van alle belangen een gewogen beslissing nemen over wat dat belang inhoudt voor de samenleving. Ze moeten het gevoel geven dat ze je serieus nemen en afhankelijk van de inschatting van hoe groot het maatschappelijk belang is, moet dat meegenomen worden. Het gaat er om dat ze er echt naar gekeken hebben en je gehoord hebben en het echt hebben afgewogen. Dat is de essentie. (B3)

P1 noemt inspraak voor een deel samenwerking. P1 gaf hierbij direct aan dat Rijkswaterstaat in de uitwerking vaak een andere definitie van inspraak heeft dan regionale partijen. R2 sluit hierbij aan met de uitspraak dat inspraak geen verhelderend begrip is en dit vaak leidt tot misverstanden.

Literatuur

In dit onderzoek wordt er uitgegaan van de definitie van inspraak van Coenen et al. (2001): inspraak kan beschouwd worden als ‘een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op plannen kenbaar te maken’ (Coenen et al., 2001).

Een andere definitie van inspraak is de definitie van de Nationale Ombudsman, welke stelt dat inspraak, net als participatie, het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid (De Nationale Ombudsman, 2009).

Inspraak heeft zowel het doel van het verzamelen van informatie als het bereiken van communicatie tussen verschillende stakeholders (Smith et al., 1999). Het doel kan volgens Leskinen (2004) worden vastgesteld op het promoten van communicatie op het regionale niveau en het verzamelen van informatie op het lokale niveau.

Conclusie

Opvallend is dat waar de eerste gegeven definitie uit gaat van een wettelijk voorgeschreven vorm van consultatie, de meeste van de in de interviews gegeven definities inspraak omschrijven als meer dan alleen deze wettelijk voorgeschreven vorm. Dit geldt voor zowel de medewerkers als burgers/bewoners in de projecten. De definitie van R3 komt het meest overeen met deze gegeven definitie uit de literatuur.

De mogelijkheid voor betrokkenen om een reactie te geven op een besluit dat voorligt. Ik zie inspraak als de finale, om mensen nog officieel de mogelijkheid tot het geven van een reactie te geven. (R3)

Samengevat kan er gesteld worden dat de burgers inspraak over het algemeen niet slechts zien als een wettelijk recht waarbij op vastgestelde momenten hun zienswijze op plannen kenbaar gemaakt kunnen worden. De tweede gegeven definitie waarbij burgers in het algemeen of belanghebbenden worden betrokken bij beleid past hier beter bij dan de eerste definitie. Ook vanuit Rijkswaterstaat/het project wordt er meermaals gedacht dat inspraak meer is dan alleen deze wettelijke consultatie. R3 en deels R1 vormen hier een uitzondering op.

Zeker in de eerste fase van de inspraak gewoon eens het gesprek aangaan. Hebben we het hier een beetje bij het goed eind en zien we geen essentiële dingen over het hoofd? Zijn we niet ongewild bezig uw belang te schaden? (R4)

4.2 Kernwaarden inspraak

Resultaten interviews

In de verschillende interviews is gevraagd om de kernwaarden van inspraak te geven, welke in onderstaand schema te vinden zijn

	<i>Rijkswaterstaat/ Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	<ul style="list-style-type: none"> - Transparantie - Mate van rechtszekerheid - Helderheid wat ermee gebeurd - Helderheid reikwijdte kaders 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparantie - Continuïteit - Interactie 	<ul style="list-style-type: none"> - Belang hebben - Terugkoppeling
De Zuidelijke Ringweg Groningen	<ul style="list-style-type: none"> - Openheid - Transparantie - Tijdigheid - Begrijpelijkheid 		<ul style="list-style-type: none"> - Belanghebbenden goed geïnformeerd - Voldoende tijd en gelegenheid - Vroegtijdig - Terugkoppeling - Transparantie
De Blankenburgverbinding	<ul style="list-style-type: none"> - Een recht - Mogelijkheid plannen te verbeteren 		<ul style="list-style-type: none"> - Heldere informatie maatschappelijk belang - Serieus genomen worden - Bijdragen aan de maatschappij
De verdubbeling N33	<ul style="list-style-type: none"> - Vanuit de gebruiker, de omgeving durven denken - Het belang van jouw omgeving centraal durven stellen 		<ul style="list-style-type: none"> - Neem elkaar serieus - Motiveer wanneer een inspraakreactie niet uitvoerbaar is - Zwak niks af - Creëer een gevoel van betrokkenheid

Transparantie is een kernbegrip dat er direct uitspringt, bij zowel medewerkers van het project als burgers en bewoners. Zowel R1, R2, P1, als B2 noemen transparantie direct als kernwaarde van inspraak. Ook terugkoppeling springt er direct uit, met name bij de bewoners. Drie van de vier burgers/bewoners, namelijk B1, B2, en B4 geven hier direct aan dat terugkoppeling belangrijk is. Ook het antwoord van R1 dat het helder moet zijn wat er met zienswijzen gebeurd, kan hieronder worden verstaan. Opvallend is dat bewoners en burgers het belang van een goede

terugkoppeling vaker antwoorden dan dat de medewerkers van het project doen. Dit is wat dit betreft het grootste verschil tussen de antwoorden van bewoners en projectmedewerkers. Zowel R2 als B2 noemen tijdigheid als (vroeg)tijdigheid als kernwaarde. Ook de (begrijpelijke) informatievoorziening speelt bij R2 en B2 een rol.

R4 is de enige geïnterviewde die aangeeft dat je vanuit de omgeving moet denken.

Je moet willen dat je vanuit de gebruiker, vanuit de omgeving durft te denken. Dat moet niet alleen op papier zo staan, dat moet je ook in werkelijkheid doen. Ook naar oplossingen kijken, als het ook anders kan, gaan we daarna kijken. Dat vind ik kernwaarde in inspraak. Dus het belang van jouw omgeving centraal durven stellen. Met nadruk op durven (R4)

Literatuur

In de literatuur zijn er drie kernwaarden van inspraak gevonden: transparantie, vroege betrokkenheid en volledige informatie. Pröpper & Steenbeek (1999) geven aan dat actoren bij een interactieve beleidsvorming in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden bij beleid waardoor een open proces door middel van wisselwerking en/of samenwerking tot voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van een bepaald beleid ontstaat. Low (1991) stelde daarbij dat de begrijpelijkheid van onze taal invloed heeft op de geldigheid van communicatie.

Innes & Booher (1999) geven aan dat men gelijk geïnformeerd moet zijn en daarbij gelijke rechten moet hebben. Daarnaast dient er volgens hen respectvol naar elkaar geluisterd worden en gezamenlijk worden gewerkt aan een doel.

Conclusie

De drie kernwaarden die vanuit de literatuur werden vastgesteld, komen terug bij de verschillende respondenten. Geïnterviewden van zowel Rijkswaterstaat/Project als de bewoners/burgers die met de inspraak te maken hebben, noemen deze begrippen meermaals.

Het statement van Pröpper & Steenbeek (1999) dat actoren bij een interactieve beleidsvorming in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden, wordt onderbouwd door R2 en B2. Beide geven tijdigheid aan als kernwaarde. Deze R2 en B2 gaven ook beide begrijpelijkheid als een kernbegrip aan, wat aansluit bij Low (1991) die aangeeft dat de begrijpelijkheid van onze taal invloed heeft op de geldigheid van communicatie.

Door B3 en B4 werd aangegeven dat je elkaar serieus moet nemen, wat gekoppeld kan worden aan de uitspraken van Innes & Booher waarbij ze stellen dat men onder andere gelijke rechten moet hebben en er respectvol naar elkaar geluisterd dient te worden.

4.3 Kernwaarden literatuur

Om een vergelijking tussen de verschillende projecten te kunnen maken, zijn vanuit de literatuur drie kernwaarden vastgesteld. Deze drie kernwaarden zijn aan de geïnterviewden voorgelegd met de vraag hoe zij het begrip zouden definiëren en hoe de betreffende kernwaarde een rol heeft gespeeld in het project.

4.3.1 Transparantie

Resultaten interviews

	<i>Rijkswaterstaat/ project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Waar mogelijk, maximaal transparantie gehandeld	- Open zijn waar je open over bent	- Als ze niets achterhouden - Als ik de indruk heb dat ze het overzien
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Is inzicht bieden, mensen laten meekijken - Begrijpelijkheid hierbij belangrijk		- Open, eerlijke en volledige communicatie van alle informatie
De Blankenburgverbinding	- Vroeg informatie delen - Zowel concept- als definitie informatie		- Vroeg informatie delen - Zowel concept- als definitieve informatie
De verdubbeling N33	- Intentie om transparant te werken, niet altijd 100% mogelijk		- Ging goed in voorbereidende fase, daarna niet

De definitie van transparantie komt bij alle geïnterviewden in grote lijnen overeen: het gaat vooral om informatie delen.

B2 geeft aan transparantie voor haar inhoudt: het zichtbaar maken naar alle betrokken partijen dat zienswijzen zijn meegenomen in de besluitvormende procedure, met daarbij open, eerlijke en volledige communicatie van alle informatie. Ze heeft het idee dat er in dit project wel redelijk transparant is gehandeld. Daarbij geeft ze wel direct aan dat ze dit realiseert dat ze dit nooit met zekerheid kan zeggen, omdat ze het idee heeft dat je als gewone burger geen idee hebt wat je niet te weten komt. Specifiek in de gevallen van milieueffecten en geluidsbelasting is er volgens haar te weinig transparantie geweest. R2 geeft hierbij aan dat iets transparant is, is als het goed te

volgen is wat er binnenin gebeurt. Dat je inzicht biedt en mensen laat meekijken, waarbij begripbaarheid een kernwaarde is, dus inzicht bieden op zo'n manier dat mensen er iets mee kunnen. De website wordt hierbij genoemd als een soort ruggengraat van de communicatie. Niet alleen wordt alles op de website gepubliceerd, daarnaast wordt het zo geordend dat de weg op deze website te vinden is. De zaken die er niet op staan zijn over het algemeen alleen maar zaken die een strikt vertrouwelijk karakter hebben, bijvoorbeeld omdat ze aanbestedingsgevoelige informatie betreffen. Voor dit project blijkt dat beide partijen over het algemeen niet ontevreden zijn over de transparantie.

Dit in tegenstelling tot de reactie van B4. B4 heeft het idee dat de transparantie in de voorbereidende fase goed ging. Hij geeft aan de indruk te hebben dat Rijkswaterstaat tot aan de aanbesteding heel duidelijk bij hen neerlegde wat ze van plan waren, hoe ze dat gingen doen en wat de pro's en contra's van het hele proces waren. Maar zodra de vergunningen waren verleend en de uitvoering was begonnen, was de transparantie zoek. De transparantie die tot die tijd in de voorbereiding van het project van Rijkswaterstaat was gekregen, werd een dikke mistige brij toen de aannemer tot uitvoering overging. Opvallend is dat R4 wel noemt dat hij niet altijd even transparant is geweest als dat hij graag had willen zijn. R4 geeft aan dat transparantie inhoudt dat je laat zien dat je niks te verbergen hebt en dat het de intentie was om transparant te werken. Toch zijn er volgens hem toch momenten geweest dat er om uiteenlopende redenen toch niet volledig transparant werd gewerkt. Ook in de context van inspraak is volgens hem wel eens gebeurd dat er soms zaken niet hardop werden genoemd. Dit is bij de burger/bewoner dus niet zo overgekomen.

En of ik het daar nou mee eens was of niet, dat was niet zo interessant want dat werd op een ander niveau besloten. In de context van inspraak is het wel eens gebeurd dat we zeiden: dat moeten we maar even niet hardop noemen. Daar had ik het wel eens moeilijk mee, niet helemaal eerlijk. Dat zijn voorvallen die ik op één hand kan tellen en die ook uiteindelijk niet essentieel zijn geweest voor het hele proces. Maar het gebeurde wel eens dat je de transparantie wat minder transparant maakte dan dat je graag zou willen. Soms is het niet handig om in de situatie waar je met elkaar in zit, op het moment waar je dan in zit, alles te vertellen wat je weet. (R4)

Waar B4 tevreden was over het begin van het project en ontevreden over het einde, is dit in de ervaring van B1 precies andersom geweest. In het begin was hij niet tevreden over de transparantie, naar mate het project vorderde werd hij wel tevreden. R1 geeft hierbij aan dat er uiteindelijk binnen het project een band werd opgebouwd met de stakeholders, waarin transparantie een belangrijke rol speelde.

Naar mij toe is Rijkswaterstaat transparant als ik het idee heb, als belanghebbende/stakeholder, dat ze niets achterhouden. Dat ze in feite hun werk goed doen en dat ik zelf de indruk heb dat ze het overzien. Dat het dus in de hand is. En dat ze duidelijk aangeven, want dat hoort bij transparant zijn, waar struikelblokken liggen waar ze nog niet over na hebben gedacht. Dat moet je erbij aangeven. Want je moet altijd je constraints opgeven. (B1)

P1 vindt dat transparantie kan worden waargemaakt in projecten.

Als je open bent over waar je open over bent, dan ben je al heel ver. Volgens mij moet je gewoon altijd optimaal transparant zijn, ook over waar je niet transparant over kan zijn en dan ben je er. Meer kan ook niet. En daarnaast transparant zijn over de kaders. Dat vind ik ook heel belangrijk in dat woord transparantie. Waar hebben we het met jullie over. Transparant over zowel over de inhoud als in zijn rol. En daar ook gewoon open en oprecht duidelijk over zijn. (P1)

R3 geeft aan dat ze redelijk vroeg informatie proberen te delen, niet alleen definitieve informatie maar ook conceptinformatie. Soms zit er volgens haar wel een gelaagdheid in wie er bij bepaalde informatie meekijken. Ook de website wordt hier genoemd als informatiebron. Nieuwsbrieven met terugkoppeling van informatieavonden en vragen die daar konden worden achtergelaten worden ook verstuurd.

Literatuur

Transparantie werd door de Valk (2015) als een voorwaarde voor succes bij burgerparticipatie genoemd. Hij geeft aan dat je transparant dient te zijn over de discussie, uitkomsten en de resultaten. Hartley en Wood (2005) geven als barrières van effectieve participatie van het publiek onder andere de slechte publieke kennis van planning en juridische kwesties, slechte verstrekking van informatie, slechte toegang tot juridisch advies, het wantrouwen van de industrie, het niet-in-mijn-achtertuin syndroom, het falen van het beïnvloeden van de besluitvorming, slechte uitvoering van de participatieve methodes en regelgevende beperkingen.

Conclusie

Alle geïnterviewden zijn het in grote lijnen eens met wat transparantie inhoudt, waarbij de gegeven definities aansluiten bij de transparantie gegeven door de Valk (2015). Daarnaast zijn de meeste reacties over het desbetreffende project positief wat betreft inspraak. Wanneer ze niet tevreden waren, was hier geen overlap in te vinden: het begin van het proces van B1 versus het

einde van het project van B4. Wanneer er sprake was van ontevredenheid, was dit een barrière voor effectieve participatie van het publiek zoals Hartley en Woord (2005) aangeven.

4.3.2 Vroege betrokkenheid

Resultaten interviews

	<i>Rijkswaterstaat/ project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Vanaf het allereerste moment	- Participatieve verkenning - Alle ideeën uit beginfase zijn bekeken	- Verlengstuk van ander project dus vroeg betrokken
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Tijdigheid - Proces loopt in twee richtingen		- Alle belanghebbenden worden zo vroeg mogelijk geïnformeerd en betrokken in het project
De Blankenburgverbinding	- Vroeg beginnen - Aanpassingen aan plan		- Overdrijf het niet
De verdubbeling N33	- Ver voor de officiële inspraak een netwerk opbouwen - Vroeg genoeg betrokken		- Is vroeg genoeg betrokken

Zowel tussen burgers en bewoners onderling als tussen projecten onderling is er niet veel variatie in de gegeven antwoorden. B2 geeft aan dat er vanaf november 2008 mogelijkheden waren om je als betrokkene te informeren, naar haar inschatting is dat vroegtijdig. Wel maakt ze hierbij de notitie dat als je bedenkt dat er nu tijdsdruk ontstaan, bijvoorbeeld door de deadline van de te besteden Langman-gelden, je nu misschien achteraf kunt concluderen dat het totale project en de daarbij behorende informatievoorziening eerder gestart had moeten worden. Ook B1, B3 en B4 geven aan vroeg genoeg betrokken te zijn bij het project. B3 stelt hierbij dat hij misschien eerder betrokken had kunnen worden in het project maar hij zich nu wel beseft dat hij, nu hij de documenten van het vooroverleg heeft gelezen, niet anders had gereageerd als hij deze informatie eerder had gekregen. Ook geeft hij aan dat een vroege betrokkenheid terecht een kernwaarde is, maar niet de belangrijkste en dat dit ook zeker niet overdreven moet worden.

Als ik een project noem dat gepland staat om in 2052 afgerond te worden: wat heeft dat voor nut om daar nu al op in te spreken en er bij betrokken te raken? Wie voelt zich

betrokken op zo'n tijdschaal? Dat klinkt heel mooi, maar kun je dus alleen maar doen als je zelf alle mogelijke ontwikkelingen een beetje kan voorzien die gaan meespelen met de planvorming en de uitvoering in die tijd. Dat vereist een brede kennis en een grote visie. Als je het mij zou vragen, ik vind dat ik veel aan kan maar dat gaat ook mijn pet te boven. Dus vroeg is goed, maar ga het niet overdrijven. Als je een ranking aanbrengt tussen de drie gegeven kenwaarde is deze niet gelijkwaardig met transparantie en volledige informatie. Hij staat terecht niet op de eerste plaats. (B3)

Zowel R1, R2, R3 als R4 erkennen ook dat het belangrijk is vroeg te beginnen met burgers en bewoners te betrekken. R3 geeft hierbij aan dat deze vroege betrokkenheid er mede toe heeft geleid dat het plan er nu ligt zoals hij nu is en dat deze er waarschijnlijk anders uit had gezien als deze op de tekentafel was uitgewerkt.

Opvallend is dat zowel R2 als R4 aangeven dat de bewoners en burgers vroeg genoeg zijn betrokken in het project, maar dat dit twee kanten op werkt. Beide noemen voorbeelden van mensen die zich zelf pas laat of te laat melden, waardoor het bijvoorbeeld niet meer mogelijk voor hen is tegen een genomen besluit in beroep te gaan omdat ze niet hebben ingesproken tijdens formele insprekmomenten.

Wij hebben wel echt ons best gedaan iedereen te informeren. Er zijn ook heel veel mensen die we niet hebben bereikt, nooit bereikt. Terwijl wij toch echt vinden dat we ons best doen, al vier a vijf jaar, iedereen erover te informeren. Dus die tijdigheid, dat heeft zeker te maken met wat je zelf als organisatie onderneemt en bekendmaakt maar het is wel een proces dat in twee richtingen loopt. De drie kernwaarden zijn belangrijk maar geen garantie voor goede inspraak of voor goede communicatie. Er moet ook interesse zijn van de andere kant. (R2)

P1 stelt dat ze het proces zijn begonnen met ideeën uit de omgeving te halen, een participatieve verkenning. In de tussenfase is hier afstand van genomen en is de overheid de informatie alleen gaan zitten verwerken. De realistische ideeën zijn hier door de overheid uitgefilterd en zij heeft hier eigen ideeën tegenover gezet. Wel stelt ze dat je eigen visie dan altijd wint.

Ik sprak iemand die zei: op het moment dat je je eigen visie tegenover dat van anderen zet en die andere mensen daar niet meer over spreekt, dan wint altijd je eigen visie. Want daar kan je extra informatie over zien en dat is ook je eigen kindje. Psychologisch is dat bijna niet mogelijk anderen daar evenwichtig te beschouwen. (P1)

B1 geeft over ditzelfde project aan dat ze als het ware een verlengstuk van een ander project zijn geworden, en er daardoor vroeg bij betrokken zijn. Op het moment dat de burgers en bewoners betrokken werden, wist de overheid zelf nog niet in welke richting ze zouden gaan aldus B1. Het antwoord van R1 sluit hier deels bij aan, hij gaf aan dat men vanaf het allereerste moment betrokken is. Hij gaf aan dat in plaats van de standaard neiging van ambtenaren een plan eerst uit te werken en vervolgens naar buiten te brengen, zij het hebben omgedraaid en het plan direct naar buiten hebben gebracht.

Ze zijn met een project begonnen en ze wisten zelf niet wat het inhield. Dus er zijn zoveel mogelijk mensen bijgehaald en nu hebben we in ieder geval een startpunt. Nou hebben we een laag aan vraagjes en opmerkingen en ideeën liggen waar we vanuit kunnen gaan en van daaruit bouwen we verder. Een idee heeft vele vaders zeggen we altijd. Ik denk, en dat is gewoon ervaring, dat je vlugger met een project bent als je al een idee hebt: je zou iets in die richting kunnen doen en we gebruiken dat als basis. Voor Rijkswaterstaat moet dat heel gemakkelijk zijn want dat is niet de eerste dijk die er ligt en dat is niet de eerste dijkversterking die ze doen, het is hun werk. Ik vind toch, je moet al een bepaalde richting hebben. In principe is het zo, er moet daar een nieuwe brug komen. In feite moet je kunnen zeggen van: een brug, wat voor één? Hoe groot? La open, kijk hier eens naar, die hebben we daar ook gebouwd. Want er liggen duizend bruggen in Nederland, dat gebruik je maar als basis. (B1)

Literatuur

Burgers lijken positief te reageren op projectontwikkeling in hun omgeving wanneer ze projectinformatie krijgen en de kans krijgen ideeën en suggesties in een vroeg stadium van de ontwikkeling voor kunnen stellen.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft aan dat het niet handig is het proces vooraf helemaal dicht te timmeren, maar ook niet efficiënt de publieksparticipatie met een blanco vel te beginnen. Er zullen daarom kaders en randvoorwaarden bepaald en gecommuniceerd moeten worden: het moet helder zijn waarover het publiek gaat meepraten. Deze kaders en het heldere doel dat geformuleerd moeten worden, wordt ook door de Valk (2015) genoemd. De Valk (2015) stelt als een voorwaarde voor succes bij burgerparticipatie dat burgers zo vroeg mogelijk betrokken dienen te worden. Ook dient ruim publiciteit aan het bestaan van het project en het digitale platform te worden gegeven.

ProDemos stelt in haar afwegingskader voor burgerparticipatie dat er voldoende tijd voor burgerparticipatie in het beleidsproject dient te zijn. Hierbij is de voldoende tijd van belang om inwoners te mobiliseren en voor te bereiden. Zij geeft hierbij aan dat wanneer dit niet het geval is, het af te raden is het onderwerp open te stellen voor burgerparticipatie. Doordat actoren bij een interactieve beleidsvorming in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij beleid,

ontstaat er een open proces waarmee door middel van wisselwerking en/of samenwerking tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van een bepaald beleid ontstaat (Pröpper & Steenbeek, 1999).

Als gevolg van deze vroege betrokkenheid kan er sprake zijn van een groter draagvlak voor het bestaan of te vormen beleid. Ook leidt het tot een grotere acceptatie van het beleid en kan het voor een legitimering van beleids- en besluitvorming zorgen (Hassan et al., 2011). Belangrijk bij bovenstaande is, is dat deelname aan participatie niet als een bottom up proces van besluitvorming moet worden gepromoot, wanneer de meest fundamentele beslissing al is gemaakt (Lee et al., 2013). Coenen et al., (2001) sluit hierop aan met de veronderstelling dat inspraak in een te ver gevorderd stadium van besluitvorming wordt aangeboden, waardoor insprekers moeten reageren op gedetailleerde voorstellen welke in feite niet openstaan voor verandering.

Conclusie

In meerdere artikelen wordt het belang van een vroege betrokkenheid besproken, waarbij wordt gesteld dat het niet handig is de participatie met een blanco vel te beginnen en dat kaders en randvoorwaarden bepaald en gecommuniceerd moeten worden. Dit sluit aan bij de ervaring van B1 die aangaf vroeg betrokken te zijn, maar dat het op dat moment onduidelijk was welke kant het project op zou gaan. Hij geeft het belang van deze kaders en randvoorwaarden aan. B3 sluit hierbij aan dat een te vroege betrokkenheid ook mogelijk is.

Het belang van voldoende tijd nemen voor en het vroeg betrokken van sluit in de literatuur en gehouden interviews exact met elkaar aan.

4.3.3 Volledige informatie

Resultaten interviews

	<i>Rijkswaterstaat/ project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Naar gestreefd, tijd en kennis kan het op misgaan	- Open zijn waarover je niet open kunt zijn	- Onmogelijk volledige informatie te krijgen
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Bestaat niet - Term dekt de lading niet		- Via verschillende communicatiemiddelen beschikbaar stellen van alle inspraak-relevante informatie - Onmogelijk te controleren als burger
De	- Niet altijd mogelijk		- Onmogelijk te

Blankenburgverbinding	alles te geven		verkrijgen
De verdubbeling N33	- Niet altijd volledig geweest		- Ging goed tot aan de uitvoering

Opvallend is dat alle geïnterviewden van Rijkswaterstaat/project aangeven dat deze volledigheid niet bestaat of aangeven dat het voor burgers niet mogelijk is alles mee te krijgen. B1, B2 en B3 geven dit ook aan. R4 zegt hierbij dat het soms niet handig is op elk moment alles te vertellen wat je weet, maar hij wel vaak vertelde over de knelpunten waar je als overheid dan mee zit. R2 stelt hierbij dat het begrip volledigheid niet bestaat.

Volledig bestaat niet. Er zijn ook allerlei onderonsjes tussen mensen, zijn allemaal werkgroepjes. Die maken soms verslagen en soms ook niet. Dus je moet op een gegeven moment ergens een grens trekken en zeggen: dit is informatie die gaan we bekend maken. Dus het begrip volledigheid, het lijkt een behulpzaam begrip maar het is het niet. Volledigheid van informatie, dat lijkt een mooie manier om te zeggen dat het een kernwaarde is, maar het dekt de lading niet. (R2)

B2 en P1 geven bij deze vraag aan dat transparantie een sterke koppeling heeft met volledige informatie, en B2 voegt hieraan toe dat je als gewone burger geen idee hebt of de informatie die je krijgt wel volledig is. P1 sluit hier bij aan dat het menselijk en misschien niet te voorkomen is om bang te zijn dat je niet alles weet. Je moet volgens haar daarom open zijn waar je niet open over kunt zijn.

Gewoon open zijn waarover je niet open kan zijn. Dat is al de helft van het eieren eten. Dat je gewoon aangeeft: dit is de informatie die we jullie kunnen geven, er is meer informatie maar die kunnen we niet geven om deze en deze reden. En dan kan je redelijk met het laatste punt leven vaak. Als je weet waarom het is. Als je er maar over in gesprek kunt. En niet opgezadeld wordt met een smoesje. (P1)

We hebben wel een website nu, maar je ziet dat het lastig is. Je bent gewoon met je eigen traject bezig, om niet alleen aan de mensen te denken aan wie je het communiceert maar ook aan wat de regio eigenlijk gaat doen? En communiceren die op hetzelfde moment? Dan ben je alweer veel meer met jezelf bezig dan met de burger maar uiteindelijk komt het voort uit: hoe komen we bij een burger over? Het zal hen boeien wie iets aanlegt, dat is helemaal niet relevant. Je communiceert gewoon soms ook waar je zelf mee bezig bent in plaats van wat

relevant is voor de burger. (P1)

B1 en B3 geven van de bewoners/burgers aan dat het heel moeilijk, zo niet onmogelijk is, volledige informatie te verkrijgen. Niet alleen is de definitie van volledig onduidelijk daarnaast zit er teveel ruis en belangen in projecten om volledig te kunnen zijn aldus B2. B1 voegt hieraan toe dat ook het tijdsaspect hierin meespeelt. Dat er op stakeholderbijeenkomsten te weinig tijd is om aandacht te krijgen voor jouw gedeelte. Het antwoord van R1 sluit hierbij aan door te stellen dat ook kennis en kunde een belangrijk onderdeel bij deze kernwaarde is. Dit sluit aan bij het geven antwoord van R2 bij de kernwaarde transparantie, waar hij stelt dat begrijpelijkheid hierin een grote rol speelt.

En ik heb ook het gevoel dat men mij dwingt om er niet verder op in te gaan omdat ze toch anders denken. Omdat ze toch de beslissing al genomen hebben, maar dat vertellen ze niet. (B1)

Opvallend is dat, ondanks dat B1, B2 en B3 aangeven dat volledigheid moeilijk/onmogelijk te bereiken is, ze hier geen negatieve voorbeelden bij geven en deze onvolledige informatie niet als heel negatief beschouwen. Alleen B4 geeft aan, dat wanneer het project overging tot uitvoering en binnen het project de communicatie naar een ander persoon werd geschoven, berichten en e-mails niet meer werden beantwoord en de verstrekking van informatie stopte.

R3 vindt dat er twee kanten aan volledige informatie zitten. Zij stelt dat mensen begrijpen dat niet alles wordt gegeven, dit sluit merendeels aan bij de gegeven antwoorden van de burgers/bewoners. Ook B1 en B3 gaven dus aan dat het heel moeilijk, zo niet onmogelijk is, volledige informatie te verkrijgen.

Er zitten volgens mij twee kanten aan. We kunnen ze vaak wel heel veel informatie geven, maar dat is wel een hele stapel. Dus daar proberen we vaak een filter in aan te brengen. En daarnaast is het wel dat het altijd een beetje een spanningsveld blijft. Mensen zijn gewoon ook leken over het algemeen dus het is vaak heel moeilijk om die informatie te beoordelen. Maar dat is natuurlijk altijd wel aan de mensen zelf. En wij geven die informatie ter informatie, de mensen bepalen vaak zelf wel wat ze daarmee doen. Ik vraag me wel eens af of mensen nou echt er wat mee opschieten, met al die informatie. Mensen begrijpen het wel dat we niet alles geven. (R3)

Literatuur

De respondenten realiseren zich de voor- en nadelen van het project wanneer projectkennis en informatie wordt gedeeld. Het project zal meer steun ontvangen wanneer lokale betrokkenen meer opgeleid zijn, de projectinformatie ontvangen en begrijpen (Rojanamon et al., 2012).

Conclusie

Ondanks dat volledige informatie een mooie term is, is het moeilijk of onmogelijk uit te voeren en zal het streven hiernaar dus niet veel helderheid verschaffen. Dat het verstrekken van informatie belangrijk is voor het project is duidelijk, dat deze informatie volledig dient te zijn is discutabel. Dit hangt samen met bounded rationality (Simon, 1972). Hij stelde dat er restricties zijn op het gebied van de capaciteiten van actoren betreffende informatieverwerking. Hij duidt dit aan met bounded rationality.

4.4 Gevolgen van inspraak

Alle geïnterviewden is gevraagd naar de gevolgen van inspraak. Deze gevolgen zijn gesplitst in positieve en negatieve gevolgen.

4.4.1 Positieve gevolgen

Resultaten interviews

Hieronder worden naast de positieve gevolgen van inspraak, ook de zaken besproken die goed zijn gegaan, aldus de geïnterviewden.

	<i>Rijkswaterstaat/ Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Problemen opgelost voor de zienswijzen	- Weet niet in hoeverre het project is veranderd door inspraak	- Door inspraak is het plan aangepast aan onze wensen
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Vermijdt begrippen als voordeel en nadeel - Uitwerking eerste ideeën beïnvloedt door inspraak - Brede politieke steun voor het plan		- Voldoende en tijdige informatievoorziening - Door inspraak keuze tweede voorkeursvariant: verdiepte ligging en aantal concrete wijzigingen/aanpassingen in het plan

De Blankenburgverbinding	- Door inspraak een beter plan - Veel lokale kennis vergaard		- Probleem direct heel helder gepositioneerd - Het probleem werd herkend en erkend
De verdubbeling N33	- Project op zich had heel veel draagvlak - Project is voor een groot deel geworden wat iedereen er van verwachtte		- Geen

Wat betreft de voordelen in het begrip zijn er veel verschillende antwoorden gegeven. In vier van de interviews (R2, R3, B1 en B2) werd direct aangegeven dat inspraak invloed heeft gehad op de uitwerking van het plan.

Want wij, als dorpsbelang, hebben zeer beslist ervoor gezorgd dat er apart gekeken is naar het kostenbesef van de dijk voor ons huis en daarginds. Als we niet zo hadden gehandeld zoals we nu gehandeld hebben, was het heel anders gelopen (B1)

Ook de andere bewoners/burgers en R2 en R3 geven heel duidelijk aan dat de inspraakmogelijkheden tot veranderingen heeft geleid. Alleen B4 geeft aan dat inspraak voor hem niets heeft opgeleverd.

Via allerlei klankbordsessies zijn er uitgebreid een heleboel plannen gepasseerd om geld te verdelen. Dat is wat ons betreft heel goed uitgekapt. Die moesten wel allemaal betrekking hebben op het verminderen van de schadelijke effecten van de aanleg van die tunnel. En daar kan ik alleen maar met lof over spreken. Dan moet je dus leren omgaan met dat anderen ook een belang hebben, ook goede ideeën hebben, om de effecten van de tunnel in het gebied te verminderen. Vind ik geweldig. Terwijl je toch je eigen belang indient, zie je dat andere mensen ook met plannen komen waarvan je denkt: ja dit is eigenlijk ook wel... het geheel van andere geluiden is toch.. er komt meer begrip voor, dus dan stap je buiten de rol. (B3)

R2 vermijdt begrippen als voordeel en nadeel liever.

Er was in het begin zo weinig uitgewerkt. De meeste mensen die destijds hebben meegepraat over de eerste ideeën die er lagen die zeiden: “we willen een tunnel, over de volledige lengte”. Dat is niet gebeurd, er is nu een stukje wordt nu verdiept aangelegd met die deksels eroverheen en die gaten er tussen in. Is het daardoor een achteruitgang? Wel als je een tunnel wilt hebben over de volle lengte. Als je kijkt naar de weg die er nu ligt, boven de grond, kun je ook zeggen: alles wat onder de grond gaat is een verbetering als je het hebt over geluidsoverlast, visuele hinder, vrij verkeer tussen voetgangers, gebieden aan beide kanten van de Hereweg. Dat wordt allemaal een stuk beter. Is het beter of is het slechter? Zijn het voordelen of zijn het nadelen? Kun je moeilijk zeggen. Want er was niet een statisch plan. Het is een proces geweest dat over zeven jaar tijd tot heel vele kleine en grote aanpassingen heeft geleid, waar sommige mensen blij mee zijn en anderen niet. (R2)

Literatuur

Smith et al. (1999) geven aan dat een communicatief proces de stakeholders de kans geeft een directe invloed uit te oefenen op de planning en besluitvorming. Bureekul (2006) voegt hieraan toe dat de opvattingen van belanghebbenden worden gebruikt voor het bepalen van overheidsbeleid en besluitvorming, wat leidt tot onder andere een verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming en het creëren van een wenselijk besluit of oplossing. Lee et al (2013) maken het statement dat deelnemend publiek maar weinig kan bijdragen aan een definitief besluit en hun meningen over het project min of meer allemaal buiten de lijnen vallen. Interactieve beleidsvorming moet bijdragen aan een kwalitatief beter beleid. Participatie met burgers kan leiden tot het signaleren van onbekende problemen en het bedenken van oplossingen hiervoor, waardoor overheden bewust worden van knelpunten (Aart & Maarleveld, 1999). Ook ProDemos geeft aan dat burgerparticipatie kan leiden tot een grotere kwaliteit van het beleid.

Conclusie

Deze verhoging van de kwaliteit sluit direct aan bij de antwoorden van R2, R3, B1 en B2. Het statement van Lee et al. (2013) dat deelnemend publiek maar weinig kan bijdragen aan een definitief besluit en hun meningen over het project min of meer allemaal buiten de lijnen vallen, wordt door deze interviews niet onderbouwd, hoewel wel door B4 wordt aangegeven dat inspraak voor hem geen positieve gevolgen heeft gehad.

4.4.2 Negatieve gevolgen

Resultaten interviews

De geïnterviewden is gevraagd of er ook zaken niet goed zijn gegaan of er negatieve gevolgen zijn ontstaan naar aanleiding van inspraak.

	<i>Rijkswaterstaat/ Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Geen nadelen van inspraak, mits goed ingericht	- Als je het niet goed doet, kun je mensen het gevoel geven dat ze meer inspraak hebben dan ze daadwerkelijk hebben	- Terugkoppeling miste in het begin
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Vermijdt begrippen als voordeel en nadeel		- Te weinig gekeken naar andere varianten - Te weinig/geen inspraak in maatregelen m.b.t. bouwoverlast - Tijdsdruk op verschillende terreinen - Tijdens informatiebijeenkomsten te weinig/laat gegevens paraat over milieu en geluidsbelasting enz. - Houding wethouder, alsof ze je niet serieus nam
De Blankenburgverbinding	- Brede groep mensen met wensen en je kunt niet iedereen plezieren		- Pas laat in het project kwam naar voren dat fietsers niet onder de verkeersstromen vallen - Onterechte toezeggingen Rijkswaterstaat
De verdubbeling N33	- Er is een kleine groep mensen die niet tevreden is, individuele gevallen waar het om geld ging		- Vanaf stoelwisseling medewerkers project werd er niet meer gecommuniceerd

De antwoorden bij deze vraag zijn zeer divers. Wel zou je grotendeels de antwoorden gegeven door P1, B1, B2, B3 en B4 kunnen scharen onder communicatie of een gebrek hieraan. Er wordt zowel aangegeven dat terugkoppeling in het begin miste (B1), de communicatie later in het proces miste (B4) en dat de definitie van verkeersstromen niet goed was gecommuniceerd (B3). De kritiek geuit op de communicatie kwam al reeds naar voren in de verschillende nieuwsartikelen genoemd in de inleiding. De reacties van de burgers/bewoners in de interviews sluit hier gedeeltelijk bij aan. Waar Innes & Booher (1999) aangaven dat er in het proces van de communicatieve planning onder andere respectvol naar elkaar geluisterd moet worden, blijkt uit de interviews (B2) dat dit nog niet altijd het geval is.

Bovendien stond de wethouder gewoon op het podium te sms-en/whatsappen en te lachen met andere presentatoren, waardoor je het gevoel kreeg dat ze het niet serieus nam allemaal. (B2)

Tijdsdruk werd door B2 aangegeven met betrekking tot zowel: de tijd ingepland voor de Raad van State over ingediende beroepen, de tijdsdruk door de deadline voor de besteding van de Langman-gelden als tijdens informatiebijeenkomsten te weinig tijd voor centrale vragen.

B3 geeft aan dat de communicatie niet altijd goed was. Er zijn door Rijkswaterstaat volgens hem uitspraken gedaan, die zij nooit na zouden kunnen komen.

Er werd toen gezegd: dat geldt voor alle verkeersstromen. Dus toen dacht ik: mooi, dan passen we precies in dat plaatje. Dit gaat niet alleen om het vrachtverkeer, het gaat niet alleen om de automobilist. Wij fietsers maken wezenlijk onderdeel uit van het probleem. Toen het project verder was en de overheid een keuze maakte voor de Blankenburgtunnel, konden wij een zienswijze indienen. Dit deze we met het verzoek alsnog het effect van het aanleggen van de tunnel op het pontveer te onderzoeken. Toen was het botte antwoord van de overheid: de rijksoverheid legt geen fietspaden aan, dat is een bevoegdheid voor lagere organen. En toen kwam de aap uit de mouw dat het hele mooie verhaal van dat alle verkeersstromen aan de orde zouden komen, alle verkeersstromen op het gebied van de auto en het vrachtverkeer bleken te zijn. Alle verkeersstromen mocht je niet interpreteren als ook voor de fietsers. Gewoon gefopt. Ik kan er niets anders van zeggen. Je wordt gewoon belazerd.

En als ze vanuit Rijkswaterstaat zeggen: de pont blijft bestaan. Dan is dat een loze kreet want Rijkswaterstaat gaat daar niet over en ze hebben de macht niet om dit te zeggen maar de provincie of de lagere organen. Deze toezegging van Rijkswaterstaat is niet gebaseerd op een verantwoordelijkheid. Geruststellende woorden uitspreken waarvan je niet de

consequenties neemt, die laat je aan anderen over. Feitelijk is dat gewoon je op het verkeerde been zetten. Dus krijg je een kater: ik heb eigenlijk voor Jan doedel die inspraak meegemaakt. Want het ging helemaal niet om fietsers. Er is niks meegewogen en heeft geen enkele bijdrage op de keuze bijgedragen. En het fietsersbelang heeft daarin niet meegespeeld. Deze kwaadheid is natuurlijk aangekomen. (B3)

P1 geeft aan dat wanneer je inspraak goed inricht, er geen nadelen zijn. Nadelen ontstaan pas wanneer er zaken verkeerd worden aangepakt.

Als je het goed doet dan zijn er geen nadelen. Je kan natuurlijk dingen verkeerd doen, je kan mensen het gevoel geven dat ze meer inspraak hebben dan ze daadwerkelijk hebben. Dat is een nadeel. Maar dat is niet zozeer een nadeel van inspraak, maar dat is een nadeel van de manier waarop je dit doet. Als jij suggereert dat mensen inspraak hebben, vervolgens zegt: ik heb het gehoord en we doen lekker wat anders... dat moet je van tevoren aangeven: jongens er zijn randvoorwaarden waarbinnen de inspraak mogelijk is. Dan denk ik niet dat er veel nadelen aan zitten. Maar je moet wel heel open en transparant zijn, ook over waar het over gaat. (P1)

Literatuur

ProDemos stelt in haar afwegingskader voor burgerparticipatie dat deze burgerparticipatie meer problemen kan geven dan het oplost bij beleidsvorming en besluitvorming over algemeen gewenste, maar in uitvoering en locatie sterk omstreden voorzieningen (NIMBY). Hartley en Wood (2005) noemen meerdere barrières van effectieve participatie van het publiek. Ze noemen onder andere de slechte publieke kennis van planning en juridische kwesties, slechte verstrekking van informatie, slechte toegang tot juridisch advies, het wantrouwen van de burger, het niet-in-mijn-achtertuin syndroom, het falen van het beïnvloeden van de besluitvorming en de slechte uitvoering van de participatieve methodes en regelgevende beperkingen.

Een valkuil van publieke participatie die al in 2012 door het ministerie van Infrastructuur en Milieu werd benoemd, is dat ze stelde dat tijdgebrek de communicatie richting belanghebbenden niet mag verstoren. In deze zelfde lijst met valkuilen benoemd het ministerie van Infrastructuur en Milieu ook het gevaar van gewekte verwachtingen niet nakomen, waardoor vooraf bepaald moet worden of waargemaakt kan worden wat er wordt gecommuniceerd.

Lee et al. (2013) gaven tot slot aan dat het waarschijnlijk is dat deelnemend publiek maar weinig bij kan dragen aan het definitieve besluit

Conclusie

Het statement van ProDemos dat burgerparticipatie meer problemen kan geven dan het oplost komt in deze interviews niet helemaal terug. Ondanks dat er ook negatieve ervaringen met inspraak genoemd worden, lijken deze niet op te wegen tegen de positieve gevolgen. B4 is hier een uitzondering op. Dat het publiek maar weinig bij kan dragen aan het definitieve besluit blijkt ook, op B4 na, niet helemaal zo te worden ervaren door zowel mensen vanuit het project als burgers/bewoners.

De valkuil die benoemd is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt wel terug te komen in het geval van B3. Hier werden uitspraken gecommuniceerd die later niet waargemaakt konden worden. Ook P1 noemde dit gevaar.

De uitspraak van R3 kan, naast dat niet alle aspecten van inspraak goed zijn aangepakt, als conclusie van de negatieve gevolgen van inspraak worden gezien.

Je kunt er wel eens tegen aan lopen dat mensen toch teleurgesteld zijn in dat er niet uitkomt wat ze hadden gehoopt of dat de wens toch niet wordt gehonoreerd door een bredere afweging. Je hebt met een brede groep mensen te maken waar verschillende wensen leven en daar kun je niet altijd iedereen in plezieren. Je kunt het een nadeel noemen maar is denk ik een fact of life. Zo werkt dat. (R3)

4.5 Macht

Resultaten interviews

Alle geïnterviewden is gevraagd hoe macht in dit project een rol heeft gespeeld.

	<i>Rijkswaterstaat/Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	<ul style="list-style-type: none">- Rijkswaterstaat wordt gezien als groot en machtig- Macht is in dit project niet bepalend geweest	<ul style="list-style-type: none">- Rijkswaterstaat kan als heel machtig worden ervaren- Mensen voelen zich onmachtig, je wint het nooit- Wie betaalt die bepaalt- Gebruikt Rijkswaterstaat de macht of niet? Dat ligt aan de persoon- Taal van	<ul style="list-style-type: none">- Speelt geen rol door grote en van elkaar afhankelijke groep- Inspraak moet van onderaf gebeuren in plaats van bovenaf opgelegd worden

		Rijkswaterstaat is macht, je spreekt elkaars taal niet	
De Zuidelijke Ringweg Groningen	<ul style="list-style-type: none"> - De minister heeft in theorie heel veel macht maar doet het niet in haar eentje - Macht is een heel betrekkelijk begrip - De minister zou niks met dit project doen als ze het idee had dat de gemeente dat niet zou willen. Ze zou het wel kunnen maar niet doen 		<ul style="list-style-type: none"> - Als bewoner het idee dat alles toch al beslist is (en wordt) door ambtenaren, technenuten en politici
De Blankenburgverbinding	<ul style="list-style-type: none"> - Macht beïnvloedt zeker - De minister is beslissingsbevoegde - Bestuurders zijn de beslissers - Macht speelt een rol maar we zijn redelijk in staat dat te beïnvloeden en te sturen - Voor burger/omwonende is het heel moeilijk, ingewikkelde (juridische) procedures met veel en lange onzekerheden 		<ul style="list-style-type: none"> - Rijkswaterstaat heeft ons op het verkeerde been gezet door uitspraken te doen waarover ze de macht niet hebben (veerpont) - Het klassieke beeld van macht is iemand met de dikke vinger, maar het is veel geniepiger - Het is maar goed dat er een organisatie, macht is. Het is goed dat Rijkswaterstaat bestaat voor initiatieven voor de komende dertig jaar
De verdubbeling N33	<ul style="list-style-type: none"> - Op alle mogelijke manieren, ook macht uit de omgeving zelf - De macht van het geld, de organisatie, de richtlijn - Macht van wetgevers vs. het individu - Machtsspelletjes van gemeente, provincie en rijk - Mijn werkgever 		<ul style="list-style-type: none"> - Kan niet beoordelen

	verwacht dat ik zijn taal spreek		
--	----------------------------------	--	--

Opvallend is dat zowel R2 als R3 bij macht verwijzen naar de macht boven hen: de minister of de bestuurders (en dus beslissers). R4 gaat vooral in op de macht waar hij mee te maken krijgt binnen het project en binnen de organisatie. Opvallend is dat drie van de vier geïnterviewden van Rijkswaterstaat/project niet naar de macht refereren die zij over de burgers hebben. Alleen R1 geeft aan dat Rijkswaterstaat als erg machtig kan worden ervaren.

Macht beïnvloedt zeker. Bij een project dat geheel door het rijk wordt gefinancierd, zoals dit project, is de minister de beslissingsbevoegde. Andere partijen zijn adviserend daaraan. Soms zijn wij daar ook afhankelijk van. Het komt voor dat wij graag een bepaalde afspraak of deal willen maken met partijen, maar dit alleen mogelijk is als daar vanuit de minister een akkoord op komt. Dat wij de ruimte krijgen dat te doen. Je probeert veel ruimte die je hebt te gebruiken, maar soms is onze reikwijdte ook beperkt. Uiteindelijk zijn de bestuurders de beslissers. Dus macht speelt zeker een rol maar we zijn redelijk in staat dat te beïnvloeden en te sturen. (R3)

Macht kom je op verschillende manieren tegen, ook onmacht van andere partijen. Macht hebben we ook gezien in het project zelf. Het project is niet alleen opgetuigd door Rijkswaterstaat maar door heel veel partijen, provincies, gemeentes, die hebben allemaal geld bij elkaar gelegd. Daar binnen was er ook veel strijd en dat gaf ook een effect naar buiten. Als we dan met de omgeving iets wilden, moesten we wel al die partijen langs. Zaten we daar weer met allemaal machtsspelletjes van gemeente, provincie en rijk. Ook een interessant onderwerp. Die hele kolkende massa van machtsbewegingen, die leiden uiteindelijk tot een onmachtgevoel bij de omgeving. Daar zit jij als omgevingsmanager tussen. En dan ben je ook nog eens een keer gebonden aan een organisatie. Mijn werkgever verwacht wel dat ik zijn taal spreek en niet de taal van degene die op dat moment even niet wil horen. Die macht kom je ook weer tegen. Heel veel. Echt een magnetisch krachtenveld. (Rijkswaterstaat N33)

P1 noemt deze macht van Rijkswaterstaat richting de burgers wel maar geeft wel aan dat hoe de macht gebruikt wordt, afhankelijk is van de persoon van het project en hoe die de macht gebruikt. Persoonsafhankelijk dus.

Rijkswaterstaat kan als heel dominant worden ervaren. Ze hebben, als het moet, tien juristen. Dat is al machtsvertoon. Daar kan je nooit tegen op. Ik heb gewoon echt wel eens te doen met de mensen die midden op de Afsluitdijk wonen. Misschien heeft Rijkswaterstaat wel een punt maar die mensen voelen zich vooral onmachtig. Je wint het nooit. Dat beïnvloedt ook hoe je, de informatie die je daarover krijgt, ervaart. Wie betaalt die bepaalt. Rijkswaterstaat is gewoon heel machtig. Gebruik je het of niet? Dat ligt aan de persoon. Je bent altijd machtiger, dat is gewoon zo, het is afhankelijk van hoe je het gebruikt en de persoon. Ook de taal van Rijkswaterstaat is macht. De modellen, de contracten, je spreekt elkaars taal niet (Provincie Friesland)

Ook R1 gaf aan dat Rijkswaterstaat als machtig kan worden ervaren, maar hij niet het idee heeft dat deze macht bepalend is geweest.

Ik heb niet het beeld dat macht nou helemaal bepalend geweest is. Ik denk dat wij op macht best de dijkverhoging bij Kornwerderzand voor de deur hadden kunnen doorvoeren. Als we dat als enige juiste weg hadden gezien. Dan hadden we volgens mij de machtsmiddelen gehad om dat door te drukken. Maar ik heb niet het idee dat we daar nou op macht gehandeld hebben. Misschien dat het wel zo beleefd wordt, maar nee. (R1)

De burgers/bewoners, zoals B2 en B3, wijzen wat betreft macht naar Rijkswaterstaat en (zijn) ambtenaren.

Als participant heb je vaak het idee dat alles toch al beslist is (en wordt) door ambtenaren, techneuten en politici. (B2)

Opvallend is dat de helft van de geïnterviewden burgers/bewoners geen negatieve ervaringen heeft met de macht van bovenaf en wanneer ze wel het idee hebben dat alles wordt beslist door onder andere ambtenaren en politici, dat ze hierbij aangeven dat ze hier geen concrete voorbeelden bij kunnen geven. B3 noemt dat macht veel geniepiger gaat dan het klassieke beeld, maar stelt hier tegenover dat het voor het veiligheidssysteem van Nederland maar goed is dat er een dergelijke macht, organisatie, is.

Bij macht heb je het klassieke beeld dat iemand met een hele dikke vinger, hele lelijke dingen gaat zeggen. Maar het is veel geniepiger. Het is maar goed dat er een organisatie, een macht

is. Het is goed dat Rijkswaterstaat bestaat, zij neemt in ieder geval initiatieven voor het veiligheidssysteem van Nederland, initiatieven voor de komende dertig jaar. In zijn algemeenheid is het vaak niet zo dat het ondemocratisch is en dat het een stelletje machtsbeluste op eigen belang gerichte instanties zijn die hun eigen instantie wenden te behouden is. In de zin van: als we maar blijven bestaan dat is het belangrijkste. Het belangrijkste is dat we niet verloren gaan. Dat is niet zo. (Burger Blankenburgverbinding)

Literatuur

Een belangrijk punt dat in het artikel van Brand & Gaffikin (2007) wordt gemaakt is dat de rationaliteit maar een bescheiden power bevat wanneer deze wordt vergeleken met de rationale van macht. Ook Flyvbjerg (1998) noemt macht als een versturende factor. Hij geeft aan dat rationaliteit context-afhankelijk is en de context van rationaliteit macht is. Macht speelt dus een belangrijke rol binnen de communicatieve rationaliteit (Flyvbjerg, 1998).

Ondanks dat de positie van de overheid verschuift, is het in sommige opzichten moeilijk te hiërarchie van de staat en maatschappij te ontmaskeren. Dit allereerst doordat staten nog altijd monopolie hebben op het legitieme gebruik van dwang en de bevoegdheid bindende wetgeving te maken. Deze bevoegdheden kunnen altijd potentieel gebruikt worden. Daarnaast worden de overheden gekozen in democratische landen, in de verwachting dat ze collectieve problemen oplossen. Hierdoor is het moeilijk aan kiezers uit te leggen dat ze een taak niet kunnen uitvoeren. Dit hangt samen met de verwachting dat de staat haar publieke verantwoordelijkheid neemt als beschermer van het algemeen belang. Door bovenstaande redenen zal een echte horizontale relatie tussen overheid en andere actoren waarschijnlijk niet mogelijk zijn (Koppen, 1994).

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat macht wellicht niet helemaal weg te denken valt uit projecten, maar dat bewoners en burgers over het algemeen niet direct het idee hebben dat zij onderworpen zijn aan deze macht van Rijkswaterstaat. Opvallend is de persoonsgebondenheid van dit machtsgebruik. Uit de reacties van de geïnterviewden van het project/Rijkswaterstaat blijkt dat ze aangeven dat macht een rol speelt, ook boven henzelf, maar dit redelijk in staat zijn te sturen zoals R3 aangaf. Als het er op aankomt, zou deze macht dus ook richting de bewoners/burgers gebruikt kunnen worden, maar in deze projecten speelt dit volgens deze geïnterviewden geen doorslaggevende rol.

4.6 Wettelijke voorschriften

Resultaten interviews

Nu er steeds meer vastgelegd wordt in de wet wat betreft inspraak, kan dit ertoe leiden dat er gemikt gaat worden op een soort minimum. Er is aan de geïnterviewden gevraagd of ze vinden dat er gemikt is op een minimum in hun project.

	<i>Rijkswaterstaat/ project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Meer dan het minimum gedaan	- We doen meer dan het minimum	- Niet gemikt op het minimum
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Hebben meer gedaan dan wettelijk nodig was. - Voorschriften zijn heel beperkt		- Er is meer gedaan dan het minimum
De Blankenburgverbinding	- Je werkt hiermee een afvinklijstje in de hand, dat hebben we hier totaal niet gedaan		- Er is niet gericht op een minimale inspraak
De verdubbeling N33	- Bij geluid hebben wij ons wel aan de minimale eisen gehouden		- Moeilijk te beoordelen - Minder dan minimaal

Alle partijen, zowel de bewoners/burgers als het project/Rijkswaterstaat, gaven aan dat er meer is gedaan dan het minimum wettelijk bepaalde. Dit met uitzondering van B4. Deze gaf aan dat er beneden het minimum is gedaan.

Nee het minimum. En als er een onder o waardering zou kunnen worden afgegeven zou ik zeggen: het is beneden maaiveld. Ook daadwerkelijk de implementatie van inspraakreacties in het geheel. (B4)

R4 gaf wel aan dat er met bepaalde voorschriften betreffende het inhoudelijke project, zoals de geluidsvoorschriften, wel gemikt is op het minimum. Wel vraagt hij zich af of deze regels zijn vastgesteld om de omgeving er beter van te laten worden.

Goed getypeerd. Dat is de macht van de wet. Als je inderdaad die geluidsmaatregel ziet, daar zijn allerlei wettelijke kaders. Die zijn niet bepaald ruim afgesteld, want dat kost alleen maar geld. Je moet echt liggen te stuiten in je bed, wil je in aanmerking komen. Of ze nou uiteindelijk bedoeld zijn om de omgeving er beter van te laten worden, of als een

bescherming tegen allerlei kwade invloeden van buitenaf: laten we maar een regel bedenken, hoeven we zelf niet na te denken en dat is lekker makkelijk want we hebben een regel. Ik zou toch wel voor zijn die regels wat op te rekken, wat ruimhartiger te zijn in je schade. En als het wettelijke regelgeving is, dat heb ik ook altijd gezegd tegen de mensen: hier sta ik, ik kan niks anders, zo is de wet. Terwijl ik wel eens dacht dat mensen er bekaaid afkwamen. (R4)

Opvallend is dat in meerdere interviews aan de kant van Rijkswaterstaat/project ook vanuit hen zelf wordt aangegeven dat de wettelijke voorschriften zeer beperkt zijn (R2) en dat je hiermee het gevaar loopt dat je aan afvinklijstje creëert (R3). De invloed van het individu vanuit de organisatie op het project wordt hier, net als bij macht, weer genoemd.

Ik vind het zelf heel moeilijk wat er nou werkelijk is voorgeschreven. Ik heb er heel veel moeite mee dat het op deze manier moet. Je werkt inderdaad in de hand dat je een soort afvinklijstje afgaat. Dat is iets wat we hier totaal niet hebben gedaan. Om iedereen die enige vorm van betrokkenheid heeft, omdat wij dat vinden of omdat we dat zelf vinden, om die een plek te geven in dit proces. Je moet wel reëel zijn, er zijn deadlines. Het is geen vrijbrief om maar te blijven praten met elkaar. Ik vind dat wij echt het maximale eruit proberen te halen. (R3)

Literatuur

Lee et al. (2013) geven aan dat de wettelijke voorschriften niet bijzonder veeleisend of ambitieus zijn maar gericht op het minimum. Wel zorgen deze wettelijke verplichtingen ervoor dat publieke participatie en dus inspraak niet kan worden vermeden of genegeerd. Deze wettelijke verplichtingen zouden volgens hen op een minimalistische manier behandeld kunnen worden maar zij denken dat dit wel voor problemen zal leiden. Ze geven hierbij aan dat de belangrijkste beleidsmakers meer met het publiek in overleg moeten gaan dan slechts aan de minimale wettelijke eisen te voldoen. Het moet duidelijk zijn wat er precies open is voor overleg.

Conclusie

Het is belangrijk dat de belangrijkste beleidsmakers meer met het publiek in overleg gaan, dan slechts aan de minimale wettelijke eisen voldoen.. Alle geïnterviewden, op B4 na, geven aan dat dit is gebeurd. Er kan over het algemeen worden gesteld dat er meer is gedaan, maar dit persoons- en projectafhankelijk is en dat dit geen garantie is voor toekomstige projecten. Of er

meer wettelijk vastgelegd moet worden is discutabel omdat het enerzijds leidt tot meer zekerheid betreffende inspraak maar anderzijds leidt tot een afinklijstje voor de projectorganisatie.

Ik geloof wel dat wat er in de wet staat, door grote organisaties vaak beschouwd wordt als het minimum. Omdat er over het algemeen wel juristen meekijken om te zien of je het formeel juist hebt gedaan. Terwijl wat in de wet is terechtgekomen, een soort neerslag is van een ambitie die er ooit is geweest. Als je handelt naar de wet, dan heb je bijvoorbeeld op het gebied van inspraak voldaan aan je verplichtingen maar dat wil niet zeggen dat je dan ook daadwerkelijk je best hebt gedaan om de mensen goed te informeren, tijdig te informeren en om transparant te zijn. Je kunt best laat zijn met informatie en het op een onbegrijpelijke manier presenteren, en je toch nog aan de wet houden op dat gebied. Wetgeving biedt een soort minimale garantie. Ik denk dat we in dit project wel veel meer hebben gedaan dan wat wettelijk nodig was. Dat weet ik zeker. De voorschriften zijn heel beperkt. Inspraak kan leiden tot een houding van: we doen niet meer dan nodig is. Hier zijn we denk ik een stuk ambitieuzer geweest. (R2)

4.7 Legitimiteit van het systeem

Resultaten interviews

In de verschillende interviews in het statement van Allmendinger voorgelegd en gevraagd om een reactie. Allmendinger (2009) stelt dat: maatregelen als ‘publieke participatie’ dienen om de legitimiteit van het systeem te handhaven, terwijl de macht en besluitvorming wordt geconcentreerd in de handen van bureaucraten en politici.

	<i>Rijkswaterstaat/ Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Legitimiteit is niet de enige reden	- In grote lijnen mee eens, niet iedereen en niet in alle projecten - Als je ermee wegkomt bij de Raad van State, waarom niet? - Overheid is de menselijke maat kwijt	- Helemaal mee eens
De Zuidelijke Ringweg	- Als je er zo naar kijkt,		- Zijn het grotendeels

Groningen	ga je uit van een zichzelf handhavend mechanisme - Een cynische benadering van wat inspraak en participatie inhoudt,		met de stelling eens
De Blankenburgverbinding	- Niet mee eens - Een negatieve benadering dat het een schijnproces met een afvinklijstje is		- Concreet voor dit project: nee
De verdubbeling N33	- Gedeeltelijk met hem eens, brengt wel een tegenbeweging met zich mee		- Mee eens

Bij deze vraag is door drie van de vier geïnterviewde burgers/bewoners aangegeven dat ze het eens zijn met deze stelling. Alleen B3 geeft aan dat hij dit concreet voor dit project niet vindt. Wel geeft hij hierbij aan dat je in zijn algemeenheid objectief niks tegen kunt hebben dat inspraak gebruikt wordt om de legitimiteit van het systeem te handhaven. Dit dient om het draagvlak te vergroten of te versterken.

Bij deze vraag is er door R2 en R3 direct aangegeven het niet met de stelling eens te zijn. R4 is het ergens wel met de stelling eens, maar er van overtuigd dat dit een tegenbeweging oproept. Ook R1 geeft aan dat het zoeken naar legitimiteit vanuit een machtspositie gebeurd, maar dat deze legitimiteit niet de enige reden is.

Ik zie dat niet zo. Ik vind het een negatieve benadering. Dat het een soort schijnproces met een afvinklijstje is. Dat we straks maar kunnen laten zien dat we het hebben gedaan, zodat niemand ons daarop kan aanspreken. Dus ik ben het er niet mee eens. (R3)

Als je zo aankijkt tegen participatie dan ga je uit van een soort zichzelf handhavend mechanisme. Je hebt dan geen oog voor de wens die mensen in dat systeem ook kunnen hebben, om betrokkenheid en draagvlak te creëren. Ik vind het een wat cynische benadering van wat inspraak en participatie inhoudt. Ik herken me daar niet in. Om te voldoen aan de wettelijke bepalingen op dit gebied, moet je een minimale inspanning leveren. Als je een echt ouderwetse machtspoliticus bent, een machtsdenker, die zullen er vast zijn. (R2)

Dat ben ik aan de ene kant wel met hem eens, maar ik denk dat als je daarvan uitgaat dat dat wel een tegenbeweging met zich meebrengt die zegt: als je dat maar lang genoeg doet, dan loopt de klant uiteindelijk bij jou weg en kun je niet meer bestaan. Je kunt het lang volhouden maar ik denk dat er wel een moment is dat een gebruiker of partij die het voor het zeggen heeft, dat die zich van je afkeert. Je kunt het heel lang volhouden maar er komt een moment wanneer het karakter van de samenleving sterker is dan jij zelf. Ik ben het met de stelling eens, maar de stelling in zichzelf betekent dat het weerstand oproept en de weerstand zal er toe leiden dat organisaties zich anders gaan opstellen. Of ze daarmee in de kern veranderen, dat weet ik niet. Ze zullen vast niet zeggen: laten we de klant centraal stellen want het gaat om jezelf zoveel mogelijk te verrijken. In geld of in macht. Ik denk dat het in deze generatie essentieel is (R4)

P1 is het ook met deze stelling eens, hoewel ze aangeeft dat dit niet voor iedereen geldt en niet in alle projecten.

Ik denk dat het in grote lijnen zo is. Niet iedereen en niet in alle projecten. Maar als je er mee weg komt, waarom zou je het niet doen? Je maakt het heel makkelijk. Dat is ook gewoon de menselijke aard. We hebben natuurlijk alles in wetten en regels, maar ik denk dat je achteraf je neus stoot. Uiteindelijk is het ook gewoon een sommetje: komen we er mee weg bij de Raad van State? Ik vind het laakbaar, ik vind het niet oké. Maar dat het zo overkomt geloof ik wel. Ik ervaar ook wel eens dat het een moetje is, daar werk ik persoonlijk niet aan mee. Maar ja, hoeveel mensen willen dat wel. De overheid is de menselijke maat kwijt. Je doet het niet voor jezelf. Je werkt met belastinggeld van de maatschappij. De maatschappij zijn de burgers, daar doe je het voor. En daar zit voor een deel de kern waarom het niet goed gaat: waarom doe je het eigenlijk? (P1)

Literatuur

Allmendinger (2009) stelt dat: maatregelen als 'publieke participatie' dienen om de legitimiteit van het systeem te handhaven, terwijl de macht en besluitvorming wordt geconcentreerd in de handen van bureaucraten en politici.

Conclusie

Waar alle bewoners/burgers het in zijn algemeen eens zijn met de stelling, alleen B3 geeft aan dat hij het er niet geheel mee eens is en het specifiek voor zijn project niet geldt/ Bijna alle reacties van het project/Rijkswaterstaat tegenovergesteld. Zij vinden deze stelling niet juist of

vinden dat dit in hun project niet van toepassing is. Wel opvallend is dat er een groot verschil tussen burgers en Rijkswaterstaat zit in de zienswijzen van dit statement.

4.8 Leerpunten

Resultaten interviews

	<i>Rijkswaterstaat/ Project</i>	<i>Provincie</i>	<i>Bewoner/ Burger</i>
De Afsluitdijk	- Nog niet bekend		- In het begin rammelde het, ze hebben wel hard en snel geleerd
De Zuidelijke Ringweg Groningen	- Nog geen evaluatie bekend		x
De Blankenburgverbinding	- Nog geen concrete afspraken over gemaakt		- Hebben geleerd van de A4
De verdubbeling N33	- Overheid is hardleer - Overheid brengt alles terug naar tijd en geld		x

Op dit moment geldt dat er voor alle projecten nog geen evaluaties zijn vastgesteld. R2 geeft hierbij aan dat dit afhankelijk is van hoe het project de komende jaren verloopt en de behoefte om grondig te evalueren groter zal zijn wanneer het uit de hand loopt dan wanneer het project soepel verloopt. R1 geeft hierbij aan dat er wel tussentijds wordt geëvalueerd en tussen omgevingsmanagers onderling wel gecommuniceerd wordt, hoewel dit niet gestructureerd wordt georganiseerd. Ook R3 geeft aan dat er tussen projecten onderling wel overlegd en gecommuniceerd wordt.

De overheid is aan de ene kant hardleers en aan de andere kant blijft het probleem dat uiteindelijk alles binnen die overheidsorganisatie wordt teruggebracht naar tijd en geld. Toen er nog geen omgevingsmanagers waren, dan werd er inderdaad formeel een inspraakavond gehouden. En dan stond er op het podium een ambtenaar een verhaal af te steken en achterin de zaal had je de spandoeken. Dat beeld dat hebben we wat kunnen nuanceren. (R4)

Antwoord: Eigenlijk moet je in je project de simpele blik van de buitenstaander ook gewoon organiseren. Want je bent met zoveel dingen bezig dus dat het eigenlijk gewoon heel goed is

dat Rijkswaterstaat daar gewoon een mannetje op heeft zitten. Maar die houdt zich ook weer bezig met - naast met de omgeving - met allemaal van dat soort.. met alle procedures. Procedures zijn vaak ook gewoon inspraak maar dat is gewoon heel veel werk, heel veel gedoe. Alleen het doen en juridisch en dan, he de menselijke maat is dan al snel weer zoek. En daar gaat het om. Ben je nog in contact met, heb je mensen in je team zitten die daar echt gevoel voor hebben. Die dat ook echt belangrijk vinden, diep van binnen. Niet omdat ze het als taak hebben maar omdat het diep van binnen pijn doet als je het niet doet. Dat is van belang. (P1)

Literatuur

Een voorwaarde voor succes bij burgerparticipatie was volgens de Valk (2015) dat er geaccepteerd moet worden dat het niet vanzelf gaat en er geleerd moet worden van de eerste projecten.

Conclusie

Op dit moment vinden er volgens de geïnterviewden nog geen volledig gestructureerde evaluaties plaats waardoor het leerproces van projecten deels individueel gebeurt. Het is deels persoonsafhankelijk of en wat er vanuit een project wordt meegenomen en hoe deze ervaring wordt geïmplementeerd in een volgend project. Hierdoor is er geen structuur of zekerheid wat betreft leermomenten en is er geen goede garantie dat deze worden meegenomen in een volgend project.

5 Conclusies en discussie

In dit hoofdstuk worden allereerst de antwoorden op de verschillende deelvragen uiteengezet. Hierna volgt de conclusie waarin de hoofdvraag wordt beantwoord. Er zal een discussie volgen en het hoofdstuk wordt afgesloten met de aanbevelingen.

5.1 Beantwoording vragen

Burgers lijken, ondanks de verschuiving naar de communicatieve planning, niet geheel tevreden te zijn met hun rol hierin en hun inspraak. Op het antwoord van de onderzoeksvraag: *Hoe leidt inspraak tot een grotere tevredenheid onder burgers bij (infrastructurele) projecten?* en bijbehorende deelvragen kan de volgende conclusie getrokken worden:

Inspraak lijkt tot een grotere tevredenheid in (infrastructurele) projecten te leiden. Zowel projectmedewerkers als burgers zien over het algemeen het belang van inspraak en de invloed hiervan op de kwaliteit en uitkomsten van de plannen.

De in de literatuur genoemde factoren van inspraak, namelijk transparantie, een vroege betrokkenheid en volledige informatie, spelen in de onderzochte cases een rol in het bereiken van tevredenheid bij burgers. Hierbij is ook vertrouwen aangegeven als kernwaarde. Ondanks dat er meerdere kernwaarden benoemd zijn, is het onduidelijk of deze kernwaarden de succesfactor van een project betekenen. Het sleutelwoord van een grotere tevredenheid bij inspraak lijkt een goede communicatie te zijn.

De implementatie van de factoren in bestaande en nieuwe projecten lijkt deels afhankelijk te zijn van de verantwoordelijke medewerkers. In alle projecten bleek dat zowel de aanpak van het participatieproces als de leermomenten niet volledig gestructureerd zijn en er ruimte overblijft voor de persoonlijke interpretatie van de verantwoordelijke medewerkers. Uit dit onderzoek blijkt dat de implementatie van kernwaarden en de leermomenten daardoor deels afhankelijk zijn van de persoonlijke blik van de Rijkswaterstaatmedewerkers.

5.2 Conclusie

Om in te gaan op het antwoord op de hoofdvraag: *Hoe leidt inspraak tot een grotere tevredenheid onder burgers bij (infrastructurele) projecten?* kan er gesteld worden dat communicatie belangrijk is in het bereiken van deze tevredenheid. Ook het vertrouwen van burgers en bewoners speelt een grote rol in deze tevredenheid. Inspraak leidt hiermee tot een grotere tevredenheid indien de communicatie goed is en de bewoners en burgers vertrouwen hebben in, in deze gevallen, Rijkswaterstaat.

5.3 Discussie

Het begrip inspraak kan ter discussie worden gesteld. Waar veel literatuur het begrip inspraak puur ziet als een wettelijk recht en dit begrip los wordt gezien van participatie, blijkt dat veel geïnterviewden dit een te beperkte definitie van inspraak vinden. Wanneer Rijkswaterstaat op

één lijn wil komen met de burgers en bewoners is het belangrijk dat voor beide partijen de definities en inhoud daarvan bekend is. Momenteel zijn er, mede door de commissie Elverding al veranderingen gaande in burgerparticipatie en de verdere invulling daarvan. Met deze veranderende invullingen is het belangrijk ook de definities hierop aan te passen zodat bij alle partijen de inhoud van inspraak of burgerparticipatie helder is. Al met al lijkt participatie een leerproces te zijn, welke in gang is gezet maar nog niet is afgerond. Strategisch omgevingsmanagement zou deze koppeling tussen project en omgeving verder kunnen leggen en een invulling kunnen zijn voor de soms nog missende koppeling.

5.4 Aanbevelingen

Dit onderzoek is gebaseerd op de resultaten van vier verschillende cases waarbij per case meestal twee personen zijn geïnterviewd. Om tot een beter inzicht te komen wat inspraak nu daadwerkelijk bijdraagt aan de tevredenheid van bewoners en burgers, zou er allereerst meer onderzoek kunnen worden gedaan met meer dan deze vier cases, waarbij er per case meer interviews worden gehouden. Daarnaast wordt er in dit onderzoek geconcludeerd dat inspraak bij Rijkswaterstaat voor een deel persoonsafhankelijk is en hier nog geen gestructureerde leermomenten voor staan gepland. Er zou onderzoek kunnen worden gedaan naar waarom deze keuze is gemaakt en hoe de inspraak uniformer en minder persoonsafhankelijk ingericht zou kunnen worden.

5.5 Reflectie

Bij de interviews is er voornamelijk subjectieve informatie verzameld: ervaringen van zowel de organisatie als een burger of bewoner van inspraak. Deze ervaringen zijn per definitie subjectief, eventueel aangevuld met objectieve voorbeelden. Doordat er per project slechts één persoon van de organisatie en één burger of bewoners is geïnterviewd, is het mogelijk deze subjectieve antwoorden een vertekend beeld geven waarmee niet de algehele sfeer van de inspraak in dat project is geschetst. Wanneer er meer geïnterviewden per project waren geweest, waren de resultaten en conclusie sterker geworden.

6 Referentielijst

- Aanpak Ring Zuid. (2014). Doelstellingen. Geraadpleegd op 22-04-2015 via <http://www.aanpakringzuid.nl/plan/doelstellingen/>
- Aanpak Ring Zuid (2014). Plan in hoofdlijnen. Geraadpleegd op 22-04-2015 via <http://www.aanpakringzuid.nl/plan/plan-hoofdlijnen/>
- Aanpak Ring Zuid (2015). Verlenging termijn uitspraak Raad van State. Geraadpleegd op 22-08-2015 via <http://www.aanpakringzuid.nl/actueel/actueel/verlenging-termijn-uitspraak-raad-van-state/>
- Aarts, M.N.C. & M. Maarleveld (1999). Interactieve beleidsvorming. Hoofdstuk 3 uit: C.M.J. van Woerkum en P. van Meegeren (1999) Basisboek Communicatie en Verandering. Amsterdam: Uitgeverij Boom
- Allingham, M.E. & Fiber, D.D. (1990). Commander guide to public involvement in the army's installation restoration program. U.S. Army Toxic and hazardous material agency. Aberdeen proving ground, MD
- Allmendinger, P. (2009). Planning Theory. Palgrave Macmillan
- Almer, H.L. & Koontz, T.M. (2004). Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: do they work? *Environmental Impact Assessment Review*, 24(5), 473-493
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baldwin, R., Scott, C., & Hood, C. (1998). *A reader on regulation*. Oxford University Press
- Black, J. (2001). Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a "post-regulatory" world. *Current legal problems*, (54)1, 103-146
- BN DeStem (2015). Verzet tegen plan herstructurering A27. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://www.bndestem.nl/regio/oosterhout/raamsdonk/verzet-tegen-plan-herstructurering-a27-1.4827185>
- Bosch, A. & van der Ham, W. & Berkers, E.A.M. & Lintsen, H.W. (1998). Twee eeuwen Rijkswaterstaat: 1978-1998. Europese Bibliotheek, Zaltbommel
- Brabants Dagblad (2015). Wethouder Tilburg gaat mislukte inspraak St. Josephstraat evalueren. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://www.bd.nl/regio/tilburg-en-omgeving/tilburg/wethouder-tilburg-gaat-mislukte-inspraak-st-josephstraat-evalueren-1.4744324>
- Brand, R. & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an Uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313
- Bureekul, T. (2006). Public participation for sustainable peace in Thailand. In natural resources related conflict management in Southeast Asia. Institute for Dispute Resolution, Khon Kean University
- CDA Werkendam (2015). CDA wil meer inspraak A27 voor bewoners en politiek. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <https://www.cda.nl/noord-brabant/werkendam/actueel/toon/cda-wil-meer-inspraak-a27-voor-bewoners-en-politiek/>

- Clifford, N. & French, S. & Valentine, G. (2010). Key methods in geography. Londen: SAGE Publications Ltd
- Coenen, F. & van de Peppel, R. & Woltjer, J. (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning, *Beleidswetenschap*, 15(4), 313-332
- Creighton, J.L. & Chalmers, J.A. & Branch, K. (1981). Integrating planning and assessment through public involvement. *Public involvement techniques: a reader of ten years experience at the institute at the institute of water resources*, 477
- Creighton, J.L. (2005). The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement. Jossie-Bass: San Fransisco
- D66 Rotterdam (2015). Maak inspraak bewoners bij bouwplannen nu eindelijk verplicht. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://d66rotterdam.nl/actueel/d66-maak-inspraak-bewoners-bij-bouwplannen-nu-eindelijk-verplicht/>
- Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3), 288-300.
- De Liefde, W. (2014). Bewoners eisen meer inspraak bij windmolenplannen. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://www.dichtbij.nl/utrecht-en-leidsche-rijn/regionaal-nieuws/artikel/3695930/bewoners-eisen-meer-inspraak-bij-windmolenplannen.aspx>
- De Nationale Ombudsman (2009). We gooien het de inspraak in.
- Development Council (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 3(74)
- Dryzek, J. (1990). Discursive democracy. Cambridge: Cambridge University Press
- Enserink, B. & Koppenjan, J. (2007). The public participation in China: sustainable urbanization and governance. *Management of Environmental Quality, An International Journal*, 18(4), 459-474
- Faas, E. (2012). Geraadpleegd op 21-04-2015 via <https://raad.neerijnen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2012/9-februari/19:30>
- Flowerdew, R. & Martin, D. (2005). Methods in human geography. A guide for students doing a research project. Essex, Pearson Education Limited.
- Flyvbjerg, B. (1998). Rationality and Power: democracy in practice. London: The University of Chicago Press
- Goverde, F. & Mast, J. (1978). Meedoen met ruimtelijke ordening, enkele praktijkgevallen van participatie bij ruimtelijke ordening in Nederland. Nijmegen: Katholieke Universiteit van Nijmegen.
- GroenLinks Breda (2015). Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <https://breda.groenlinks.nl/standpunten/openbaar-bestuur-o>
- Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann
- Hak, T. (2004) Waarnemingsmethoden in kwalitatief onderzoek. *Huisarts en wetenschap*, 47(11), 205-212

- Hartley, N. & Wood, C. (2005). Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus Convention. *Environmental impact assessment review*, 25, 319-340
- Hassan, G.F., El Hefnawi, A., El Refaie, M. (2011) Efficiency of participation in planning. *Alexandria Engineering Journal*, 50, pp. 203-212.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123
- Hennink, M. & Hutter, I. & Bailey, A. (2010). *Qualitative research methods*. Sage.
- Huberts, L.W.J.C. (1992). *Planvorming over rijkswegen: communicatie en invloed in: effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992
- Innes, J.E. (1996). Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472
- Innes, J.E. (1998) Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*. 64(1), 52-63.
- Innes, J.E., Booher, D.E. (1999) Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65:4, pp. 412-423
- Jochems, M., & Joosten, R. (2008). *De gevalsstudie*.
- Johnson, J. (1991). Habermas on Strategic and Communicative Action. *Political Theory*, 19, 181-201
- Koppen, I. (1994). Ecological covenants: regulatory informality in Dutch waste reduction policy. *Environmental Law and Ecological Responsibility: The Concept and Practice of Ecological Self-Organization*, Chichester: John Wiley and Sons, 185.
- Korsten, A.F.A. (1979). *Het spraakmakende bestuur: een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*. Katholieke universiteit van Nijmegen, Den Haag
- Kuhn T (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd edition. Chicago: University of Chicago press
- Lee, M. & Armeni, C. & Cendra, J. De & Chaytor, S. & Lock, S. & Maslin, M. & Redgwell, C. & Rydin, Y. (2012). Public participation and climate change infrastructure. *Journal of environmental law*, 25(1), 33-62
- Leskinen, L.A. (2004). Purposes and challenges of public participation in regional and local forestry in Finland. *Forest policy and politics*, 6, 605-618
- Low, N. (1991). *Planning, politics and the state: political foundations of planning thought*. London: Unwin Hyman
- Manowong, E. & Ogunlana, S.O. (2006). Public hearings in Thailand's infrastructure projects: effective participations? *Engineering, Construction and Architectural Management*, 13(4), 343-363
- Ministerie van Buitenlandse zaken en Koninkrijk relaties (2010) *Help! Een burgerinitiatief*. Geraadpleegd op 08-06-2015 via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/11/08/werkboek-help-een-burgerinitiatief.html>
- Ministerie van Infrastructuur (2012). *Als je doet wat je deed, krijg je wat je had. Publieksparticipatie in de praktijk*.

- Office of Natural Resources and Environment Policy and Planning of Thailand (ONEP) and The Institute of Public Policy Studies (IPPS) (1996). The principle of public participation. IPPS: Bangkok
- Omroep West (2013). Bewoners weten niets over Rijnlandroute. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://www.omroepwest.nl/nieuws/25-09-2013/bewoners-weten-niets-over-rijnlandroute>
- Omroep West (2014). Communicatie over Rijnlandroute is waardeloos. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://www.omroepwest.nl/nieuws/28-01-2014/communicatie-over-rijnlandroute-waardeloos>
- Omroep West (2014). Weer kritiek bewoners op inspraak over RijnlandRoute. Geraadpleegd op 21-04-2015 via <http://www.omroepwest.nl/nieuws/29-05-2014/weer-kritiek-bewoners-op-inspraak-over-rijnlandroute>
- Platform Participatie (2015). A7/N7 zuidelijke ringweg Groningen. Geraadpleegd op 22-08-2015 via: <http://www.platformparticipatie.nl/projecten/alle-projecten/projectenlijst/a7-n7-zuidelijke-ringweg-groningen/>
- Platform Participatie (2015). A15/A20 Blankenburgverbinding. Geraadpleegd op 22-08-2015 via <http://www.platformparticipatie.nl/projecten/alle-projecten/projectenlijst/blankenburgverbinding/>
- Platform Participatie (2015). Afsluitdijk. Geraadpleegd op 22-08-2015 via: <http://www.platformparticipatie.nl/projecten/alle-projecten/projectenlijst/afsluitdijk/>
- ProDemos (jaartal onbekend). Afwegingskader burgerparticipatie. Geraadpleegd op 08-06-2015 via <http://www.participatiewijzer.madebymyxt.com/Burgerparticipatie>
- Pröpper, I. (1999). De aanpak van interactief beleid; elke situatie is anders. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Provincie Groningen (2012). Verdubbeling N33 Assen – Zuidbroek. Geraadpleegd op 22-04-2015 via <http://www.provinciegroningen.nl/uitvoering/verkeer-en-vervoer/verdubbeling-n33-assen-zuidbroek/>
- Reussing, G.H. (1991). Samen plannen: een studie naar het betrekken van gemeenten bij provinciale plannen. Samenwerkingsverband noorden des lands, Groningen
- Rijkswaterstaat (2013). Variant Blankenburgverbinding definitief vastgesteld. Geraadpleegd op 22-04-2015 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/11/05/variant-blankenburgverbinding-definitief-vastgesteld.html>
- Rijkswaterstaat (2014). Afsluitdijk. Geraadpleegd op 22-04-2015 via http://www.rijkswaterstaat.nl/water/plannen_en_projecten/vaarwegen/ijsmeer/project_afsluitdijk/
- Rijkswaterstaat (2014). Participatie Planuitwerking. Geraadpleegd op 22-04-2015 via <http://www.blankenburgverbinding.nl/Project/Participatie/Participatie+Planuitwerking/default.aspx>
- Rijkswaterstaat (2014). Het tracé (de weg). Geraadpleegd op 22-04-2015 via <http://www.blankenburgverbinding.nl/Project/Trace/default.aspx>
- Rojanamon, P. & Chaisomphob, T. & Bureekul, T. (2012). Public participation in development in small infrastructure projects. *Sustainable development*, 20(5), 320-334

- Roo, G. de (2012). Spatial Planning, complexity and a world 'out of equilibrium'. *Complexity & Planning: Systems, Assemblages and Simulations*, 129-165
- Roo, G. de (1999). Planning per se, Planning per saldo; over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Roo, G. de & Voogd, H. (2007). Methodologie van planning. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Roo, G. de (2015). Onzekerheid als leidend beginsel: planologie in Groningen. *Rooilijn*, 48(1), 38-55
- Roth, D., Warner, J. F., & Winnubst, M. (2006). Een noodverband tegen hoog water: waterkennis, beleid en politiek rond noodoverloopgebieden. Wageningen Universiteit en Researchcentrum.
- Silverman, D. (2000). Doing qualitative research. London: Sage
- Simon, H.A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, 1(1), 161-176
- Smith, P.D. & McDonough, M.H. & Mang, M.T. (1999). Ecosystem management and public participation: lessons from the field. *Journal of forestry*, 97, 32-38
- Susskind, L., & Field, P. (1996). Dealing with an angry public: The mutual gains approach to resolving disputes. Simon and Schuster.
- Valk, W. De. (2013). Offline en online inspraak: 9 tips voor succesvolle burgerparticipatie. Geraadpleegd op 03-06-2015 via <http://www.frankwatching.com/archive/2013/04/24/offline-online-inspraak-9-tips-voor-succesvolle-burgerparticipatie/>
- Voogd, H. (1995). Methodologie van ruimtelijke planning. Bussum: Coutinho
- VVD Afdeling Edam-Volendam (2015). Aanpak Europaplein wijzigen, echte inspraak en voorstellen omwonenden wel meenemen. Geraadpleegd op 21-04-2015 via http://www.edamvolendam.vvd.nl/actueel_20618/75852/
- Wesselink, M. (2010). Handboek Strategisch Omgevings Management. Deventer: Kluwer.
- Wester, F.(1995). Strategieën voor kwalitatief onderzoek. Muiderberg: Coutinho
- Wester, F. & Hak, T. (2003). De methodologie van kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek: de praktijk. Waarneming, analyse en reflectie. Amsterdam: SISWO
- Woltjer, J. (1997). De keerzijde van draagvlak; Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie, Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 78(4), P.47-52
- Woolley, O. (2010). Trouble on the horizon? Addressing place-based values in planning for offshore wind energy. *J. Environmental Law*, 22(2), 223-250
- World Bank (2013). Glossary of key terms. Geraadpleegd op 03-06-2015 via <http://go.worldbank.org/HSXB13LCAO>

Bijlage 1: gestandaardiseerd interview Rijkswaterstaat/project

1. Kunt u uitleggen wie u bent en hoe u aan de Zuidelijke Ringweg bent verbonden?
2. Hoe kan volgens u inspraak worden gedefinieerd?
 - a. Wat is er goed gegaan in dit project, betreffende inspraak?
 - b. Wat is er minder goed gegaan in dit project betreffende inspraak?
 - c. Wat heeft inspraak concreet opgeleverd in dit project?
3. Wat zijn volgens u de kernwaarden van inspraak?
4. Macht wordt in meerdere artikelen gezien als een versturende factor in projecten. Hoe heeft het gebruik (of misbruik) van macht een rol gespeeld in dit project?
5. Wat verder uit artikelen bleek, is dat wettelijke voorschriften wat betreft inspraak niet veeleisend of ambitieus zijn, maar gericht op het minimum. Vindt u dat er in het project gericht wordt op het minimum, of wordt er geprobeerd meer te doen dan dat?
6. Allmendinger (2009) heeft het volgende statement in één van zijn artikelen staan: maatregelen als ‘publieke participatie’ dienen om de legitimiteit van het systeem te handhaven, terwijl de macht en besluitvorming wordt geconcentreerd in de handen van bureaucraten en politici”. Bent u het hiermee eens? Waarom wel/Waarom niet?
7. Hoe zijn de inspraakprocedures voor dit project vastgesteld? (Gebeurt dit algemeen of per project)
 - a. Waarop worden deze procedures gebaseerd? (Eerder ervaringen, literatuur?)
 - b. Wordt de inspraakprocedure na dit project nog geëvalueerd?
8. In de gebruikte literatuur heb ik drie kernwaarden van inspraak gevonden. Kunt u per kernwaarde aangeven wat u hieronder verstaat en hoe u vindt dat dit is teruggekomen of hiermee om is gegaan in het project?
 - a. Transparantie
 - b. Vroege betrokkenheid
 - c. Volledige informatie

Bijlage 2: gestandaardiseerd interview bewoner/burger

9. Kunt u uitleggen wie u bent en hoe u aan de Zuidelijke Ringweg bent verbonden?
10. Hoe kan volgens u inspraak worden gedefinieerd?
 - a. Wat is er goed gegaan in dit project, betreffende inspraak?
 - b. Wat is er minder goed gegaan in dit project betreffende inspraak?
 - c. Wat heeft inspraak concreet opgeleverd in dit project?
11. Wat zijn volgens u de kernwaarden van inspraak?
12. Macht wordt in meerdere artikelen gezien als een versturende factor in projecten. Hoe heeft het gebruik (of misbruik) van macht een rol gespeeld in dit project?
13. Wat verder uit artikelen bleek, is dat wettelijke voorschriften wat betreft inspraak niet veeleisend of ambitieus zijn, maar gericht op het minimum. Vindt u dat er in het project gericht wordt op het minimum, of wordt er geprobeerd meer te doen dan dat?
14. Allmendinger (2009) heeft het volgende statement in één van zijn artikelen staan: maatregelen als ‘publieke participatie’ dienen om de legitimiteit van het systeem te handhaven, terwijl de macht en besluitvorming wordt geconcentreerd in de handen van bureaucraten en politici”. Bent u het hiermee eens? Waarom wel/Waarom niet?
15. Gekeken naar het complete project: wat vindt u goed gegaan in dit project en zou Rijkswaterstaat mee moeten nemen naar een volgens project?
16. Gekeken naar het complete project: wat had u graag anders gezien in dit project?
17. In de gebruikte literatuur heb ik drie kernwaarden van inspraak gevonden. Kunt u per kernwaarde aangeven wat u hieronder verstaat en hoe u vindt dat dit is teruggekomen of hiermee om is gegaan in het project?
 - a. Transparantie
 - b. Vroege betrokkenheid
 - c. Volledige informatie

Bijlage 3: lijst met geïnterviewden

Geïnterviewde project- of Rijkswaterstaatmedewerkers:

<i>Project</i>	<i>Functie</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Datum</i>
Afsluitdijk	Projectmanager	Rijkswaterstaat	30-06-2015
Afsluitdijk	Senior projectleider	Provincie Friesland	12-06-2015
Ringweg Zuid Groningen	Communicatiemanager	Aanpak Ring Zuid	06-07-2015
Blankenburgverbinding	Adviseur omgevingsmanagement en publieksparticipatie	Project Blankenburgverbinding	01-07-2015
Verdubbeling N33	Omgevingsmanager	Rijkswaterstaat	15-07-2015

Geïnterviewde burgers of bewoners

<i>Project</i>	<i>Hoedanigheid</i>	<i>Datum</i>
Afsluitdijk	Bewoner Kornwerderzand	26-06-2015
Ringweg Zuid Groningen	Bewoner Oosterpoort	24-07-2015
Blankenburgverbinding	Fietsersbond Vlaardingen	09-07-2015
Verdubbeling N33	Voorzitter dorpenbeheerteam	04-08-2015