

## Participatie in besluitvormingsprocessen omtrent lokale milieudruk

Over mogelijkheden, barrières en sociale ongelijkheid

*Evelien Hermans*



# Participatie in besluitvormingspro- cessen omtrent lokale milieudruk

Over mogelijkheden, barrières en sociale ongelijkheid

**Evelien Hermans**

Begeleid door:

ir. H. Kruize (RIVM)

ir. A.G.M Dassen (RIVM-MNP)

Prof. dr. G. de Roo (RUG)

Doctoraalscriptie Sociale Geografie en Planologie  
Afstudeerrichting Planologie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
December 2004

**rivm**



## **Voorpagina**

Titel van de strip op voorpagina: 'Amersfoort streeft naar efficiënt ruimtegebruik'. Bron: Wietske (2001) van de Bewonersvereniging BW-laan, oneven nummers in Amersfoort.

De strip is getekend naar aanleiding van de milieuvergunningverlening voor het rangeerterrein in Amersfoort en de daarvoor te nemen maatregelen. Een van de casussen in dit onderzoek gaat in op dit vraagstuk.

# Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	<i>vii</i>
<i>Woord vooraf</i>	<i>xi</i>
<i>Begrippenlijst</i>	<i>xiii</i>
<i>Figuren- en tabellenlijst</i>	<i>xv</i>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergronden	1
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.3 Leeswijzer	4
<b>Deel I Resultaten theoretisch onderzoek</b>	
<b>2. Participatie en het Nederlandse milieubeleid</b>	<b>9</b>
2.1 Ontwikkeling van participatie	9
2.2 Achtergronden: bestuurlijke vernieuwing en decentralisatie	13
2.3 Niveaus van participatie	15
Slot	16
<b>3. Mogelijkheden en barrières voor participatie</b>	<b>19</b>
3.1 Model	19
3.2 Persoonlijke factoren	20
3.3 Externe factoren	24
Slot	26
<b>Deel II Resultaten praktijkstudie</b>	
<b>4. Casus Spooreplacement Amersfoort</b>	<b>29</b>
4.1 Context van het vraagstuk	29
4.2 Participatie in beide wijken	31
4.3 Bepalende factoren voor participatie	32
Slot	36

<b>5.</b>	<b>Casus Veerkades Den Haag</b>	<b>39</b>
5.1	Context van het vraagstuk	39
5.2	Participatie in het besluitvormingsproces	42
5.3	Bepalende factoren voor participatie	44
	Slot	47
<b>6.</b>	<b>Casus Rijnvallei Wageningen</b>	<b>49</b>
6.1	Context van het vraagstuk	49
6.2	Participatie in het besluitvormingsproces	53
6.3	Bepalende factoren voor participatie	54
	Slot	57
<b>7.</b>	<b>Overwegingen</b>	<b>59</b>
7.1	Recapitulatie	59
7.2	Participatie in het licht van gemeentelijk handelen	62
7.3	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	67
	De mores van participatie	68
	Referenties	69
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Methodiek	77
	Bijlage 2: Informanten	81
	Bijlage 3: Interviewvragen voor burgers in de casussen	83
	Bijlage 4: Interviewvragen voor personen van gemeentelijke en provinciale instanties	85
	Bijlage 5: Besluitvormingsproces van casus Amersfoort	87
	Bijlage 6: Niveau van participatie van casus Amersfoort	93
	Bijlage 7: Besluitvormingsproces van casus Den Haag	97
	Bijlage 8: Besluitvormingsproces van casus Wageningen	99
	Bijlage 9: Raamwerk voor planninggericht handelen: een beslismodel	101

## Samenvatting

In het huidige proces van decentralisatie van beleid speelt participatie van burgers een steeds belangrijkere rol. Echter, als niet alle burgers in dezelfde mate worden bereikt en sommigen mede daardoor ondervertegenwoordigd zijn in besluitvormingsprocessen omtrent milieukwaliteit, dan kan een zekere 'scheefheid' ontstaan, ofwel 'environmental inequity'. Uit dit onderzoek blijkt dat de geïnterviewde burgers met een hogere sociaal-economische standaard (SES) vaker en veelal effectiever deelnemen aan lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk dan geïnterviewde burgers met een lagere SES.

De belangrijkste factoren die van invloed zijn op participatie zijn politiek-bestuurlijke factoren, kennis, financiële middelen, tijd en het belang van de burger. Op een aantal van deze factoren, te weten de politiek-bestuurlijke factoren, kunnen lokale overheden invloed uitoefenen. Dit blijkt uit het hier beschreven onderzoek dat in stageverband bij het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) is uitgevoerd als onderdeel van een groter onderzoek naar de verschillen in participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk tussen bevolkingsgroepen, en de factoren die van invloed zijn op het al dan niet deelnemen aan deze besluitvormingsprocessen.

Concrete aanbevelingen op basis van dit onderzoek om de participatie van burgers in lokale besluitvormingsprocessen te beïnvloeden om zodoende mogelijk de mate van ongelijkheid, 'environmental inequity' te reduceren, zijn het tijdig, begrijpelijk en toegankelijk aanbieden van informatie omtrent het lokale besluitvormingsproces en omtrent de milieukwaliteit, het beter laten aansluiten van het besluitvormingsproces op de handelingswijze van diverse bevolkingsgroepen, het oprichten van kennisplatforms, en het stimuleren van bewonersgroepen. Daarnaast zou het lokale besluitvormingsproces in het algemeen transparanter en korter moeten worden, en zou participatie in de vorm van beroep bij de Raad van State toegankelijker kunnen worden gemaakt voor individuele en eventueel minder draagkrachtige burgers.

Onderliggend onderzoek is opgebouwd uit een theoretisch deel en een praktijkstudie. Het theoretisch deel van het onderzoek leert dat zowel persoonlijke als externe factoren een rol spelen bij het besluit om te participeren. De persoonlijke factoren omvatten de motivatie en de hulpbronnen van de burger. Het betreffen factoren zoals het belang, de interesse en ervaringen van de burger. De hulpbronnen van de burger kunnen bestaan uit de factoren financiële middelen, kennis en tijd. Ook binnen de externe factoren kan een tweedeling kan worden gemaakt: politiek-bestuurlijke en sociale factoren. Externe factoren zijn factoren die al dan niet participatie faciliteren, bevorderen of tegenwerken, die niet het directe gevolg zijn van persoonlijke kenmerken. De mate van sociaal kapitaal en de informatievoorziening die lokale overheden aan burgers verstrekt, worden ook als externe factoren beschouwd.

De praktijkstudie illustreert een en ander en berust op een drietal casussen. De vraagstukken in de casussen hebben betrekking op de problematiek van de luchtkwaliteit op een deel van de parkeerroute in de binnenstad van Den Haag, het geluidsvraagstuk aan beide kanten van het spoorwegempla-

cement in Amersfoort en de toenemende milieudruk als gevolg van een mogelijke uitbreiding van mengveevoederbedrijf Rijnvallei in de haven van Wageningen. Het casuonderzoek wordt gekenmerkt door een kwalitatieve, verkennende beschouwing over het niveau van participatie dat wordt aangeboden door lokaal bestuur, de participerende burgers in de genoemde besluitvormings-processen en de factoren die bepalend zijn voor het al dan niet participeren van burgers.

Zowel uit de theorie als de praktijkstudie komt naar voren dat de geconstateerde verschillen in participatie samenhangen met een groot aantal factoren waarvan het bezit van hulpbronnen, zoals financiële middelen en kennis van besluitvormingsprocedures, de belangrijkste lijken. Financiële middelen zijn bijvoorbeeld van belang bij het consulteren van een advocaat of voor het financieren van een beroepschrift. Kennis is met name essentieel voor het begrijpen van besluitvormingsprocedures en milieunormen en -wetten. Ook het belang dat de burger aan het vraagstuk hecht, speelt een rol. Dat kan een milieubelang zijn, maar ook een belang om bepaalde maatregelen of ontwikkelingen juist tegen te gaan. Een andere stimulerende factor heeft betrekking op de sociale omgeving van de participant. De aanwezigheid van bewonersgroepen- en verenigingen en buurtgenoten blijkt een positief effect te hebben op de mate van participatie van burgers. Uit het onderzoek komt daarentegen ook naar voren dat als buurtgenoten al participeren, dat een remmende werking heeft op anderen. Deze laatste factor kwam duidelijk naar voren in de praktijkstudie, maar is niet in de literatuur genoemd.

Afgezien van deze scheefheid tussen participanten, is er een verschil waar te nemen met betrekking tot de manier van participeren. Bewoners met een hogere SES blijken meer te participeren volgens het wettelijke format en voorzien hun inspraakreacties van juridische en bestuurlijke termen. Bewoners met een lagere SES gebruiken eerder emotionele argumenten om hun bezwaar te onderbouwen. Lokale overheden verwerpen zulke argumenten vaak, omdat zij uitgaan van toetsend, normerend beleid.

Er is ook een aantal factoren die een barrière vormen om over te gaan tot participatie. De factor 'tijd' blijkt in hoge mate doorslaggevend. Ook het handelen van lokale overheden – of het ontbreken daarvan – levert in sommige gevallen een beperking op. Zij bepalen het aanbod, de mogelijkheden en gelegenheden voor burgers om te participeren, evenals de informatievoorziening daaromtrent. Lokale overheden gaan niet in alle gevallen even nauwkeurig en adequaat om met het verstrekken van informatie aan burgers. Uit de casussen komt naar voren dat burgers in eerste instantie louter kunnen participeren op een laag niveau. Zij worden geïnformeerd – dit gebeurt bij elke casus overigens niet in dezelfde mate – over plannen, maatregelen of milieuvergunningen en kunnen daarover inspreken en bezwaar maken. Lokale overheden lijken de participatievorm te bepalen op basis van willekeur en in sommige gevallen lijkt het zelfs of zij de participatiegelegenheden tot een minimum willen beperken, om zodoende weinig tegenstand op te roepen bij bewoners. Zij lijken in dergelijke gevallen een bepaalde ontwikkeling te prefereren. De laatst genoemde beperking is contrasterend met het doel van de toenemende decentralisatie in het milieubeleid. Daarbij kunnen, naast de lokale overheid, ook andere actoren, waaronder burgers, meer invloed uitoefenen in lokale besluitvormingsprocessen. Zij zouden daarom voldoende mogelijkheden moeten krijgen om te participeren in verschillende fasen van het proces, zodat hun belangen substantieel worden afgewogen.

Representativiteit is bij het bovenstaande van essentieel belang om 'environmental equity' te garanderen. Het is echter alleen zinvol om naar representativiteit te streven als er sprake is van gelijkwaardige belangen, hetgeen dan ook als voorwaarde moet worden gezien voor een eerlijk proces. Als dat het geval is, laat participatie, als instrument van beleidsvorming, haar waarde zien: als pleitbezorger voor een optimaal en eerlijk besluitvormingsproces. Participatie dient daarmee dus niet behandeld te worden als doel op zich.

Andere concrete aanbevelingen en voorwaarden om de participatie van burgers in lokale besluitvormingsprocessen evenwichtiger te maken, zijn al eerder in de samenvatting genoemd. Een belangrijke aanbeveling is gebaseerd op kritiek op het huidige proces, dat als te lang, te duur en te complex worden ervaren en bovendien niet aansluit bij de belevingswereld van de gemiddelde burger. De



belevingsaspecten van de burger stroken niet altijd met belangrijke aspecten in het vigerende, normerende beleid van de overheid.

Dit onderzoek is vanwege de beperkte beschikbare tijd op kleine schaal uitgevoerd en kent daarom enkele beperkingen. Een beperkt aantal casussen, een select aantal geïnterviewde personen en een selectief tijdstip van interviewen zijn hier voorbeelden van. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is om te waken voor representativiteit, en selectiviteit te voorkomen om zodoende meer generieke uitspraken te kunnen doen op basis van een representatieve steekproef. Daarnaast zou het interessant zijn om in een vervolgstudie dieper in te gaan op de effectiviteit van participatie voor het uiteindelijke besluit of casussen te bestuderen met een complexere problematiek.



## Woord vooraf

Ter voorbereiding op de introductie van het Bachelor/Master systeem werd in 2002 het aantal afstudeerrichtingen voor sociaal geografen verdubbeld. De afstudeervariant 'Planologie' kondigde zich aan. Tevens was er de mogelijkheid om als gevorderd economische geografie-student de keuze van studierichting te herzien. Deze mogelijkheid greep ik direct aan, enkele onnodige inspanningen voor economisch-geografische vakken ten spijt. Het bleek de juiste keuze en een wellicht nog mooier vakgebied.

De afgelopen vijf jaar heb ik me – met veel plezier – verdiept in de ruimtelijke wetenschappen en al dat daaraan raakt. Eigenlijk dien ik daar nog een jaartje studie – geografie in Cambridge – dat daaraan vooraf ging, bij op te tellen. De gemoedelijke sfeer van de faculteit en de aanwezigheid van faculteitsvereniging Ibn Battuta hebben daarbij gezorgd voor een plezierige studieomgeving. In kamer 51 van het WSN-gebouw, de kamer van Ibn Battuta, heb ik dan ook een aantal jaren de nodige (en onnodige) uren per week gesleten.

Mijn laatste half jaar als student eindigt – voor mijn gevoel althans – in Utrecht. Dat was mijn thuisbasis tijdens mijn stage die ik heb gelopen bij het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu). Van april tot oktober heeft de afdeling Leefomgevingskwaliteit (LOK) mij de gelegenheid gegeven om te werken aan mijn afstudeeronderzoek, dat is uitgevoerd als onderdeel van een groter onderzoek uitgevoerd door het RIVM naar verschillen in participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk tussen bevolkingsgroepen.

Deze scriptie ligt in het verlengde van een onderzoek dat ik in het najaar van 2003 aan de University of Illinois at Urbana-Champaign in de Verenigde Staten heb geschreven in het kader van het NEURUS-programma. NEURUS staat voor Network for European and United States Regional and Urban Studies. Eén van de kenmerken van dit uitwisselingsprogramma is dat het (verkennde) onderzoek dat daar is uitgevoerd, dient aan te sluiten bij, of minimaal raakvlakken heeft met, de in Nederland te schrijven afstudeerscriptie. Aan deze eis is voldaan, aangezien beide studies – al dan niet als context of achtergrond – ingaan op de thema's 'environmental equity' en decentralisatie in het milieubeleid.

Het schrijven van een scriptie gaat vaak gepaard met ups en downs. Hoewel de 'ups' overheersten, ging het met name in de beginfase moeizaam en was ik aan het stoeien met maken van een typologie, het denken over waar het onderzoek eigenlijk heen zou gaan en wat nu in hemelsnaam geschikte casussen zouden zijn om te bestuderen. Deze momenten maakten al snel plaats voor het lezen van interessante literatuur, het lekker schrijven achter de PC, wat babbelen tussendoor met mijn kamergenoten, Jurjen en Jolan, en het houden van enkele interviews met lokale bestuurders en bewoners.

Interviews leveren naast nuttige informatie, ook verhalen en anekdotes op. Zo was het geen uitzondering dat ik tot 12 uur 's avonds bij bewoners thuis op de bank zat. In een andere situatie kreeg ik de deur voor mijn neus dichtgesmeten omdat ik degene die opendeed vroeg, of haar moeder ook thuis was. Dat bleek een verkeerde vraag. Verder werd ik meer dan eens gevraagd naar de reden voor

mijn keus voor de casus in Wageningen. Toen ik vertelde dat iemand van het RIVM woonachtig was in Wageningen, moest ik me redden uit de opmerking: "dat is zeker een participerende bewoner, hè?". En ook was op een gegeven moment het halve MNP in rep en roer, omdat een bewoner lange tijd aan de telefoon hing om haar beklag te doen over van alles nog wat. Mijn onderzoek en telefoonnummer bleken het aanknopingspunt te zijn geweest... Mijn dank gaat uit naar zij die (desalniettemin) bereid waren tot een diepte-interview. Zonder hun bijdrage was de uitvoering van de casusonderzoeken niet mogelijk geweest.

De meeste dank ben ik echter verschuldigd aan Hanneke Kruize en Ton Dassen. Zij hebben mij intensief begeleid gedurende mijn stageperiode en me tegelijkertijd veel vrijheid geboden om aan de scriptie te werken! Ook Jolan moet worden bedankt voor het maken van de GIS-kaartjes en haar geduld als het programma weer eens haperde of als ik met andere gegevens op de proppen kwam, zodat alles weer aangepast moest worden. Ook gaat dank uit naar zij die de tijd hebben genomen om een keer stukken door te lezen, waaronder Hanneke; mijn begeleider vanuit de faculteit, Gert de Roo; en Sonja van der Arend, AIO aan de Faculteit der Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht!

Een aantal mensen moet worden bedankt die hebben gezorgd voor gezelligheid naast de scriptie. Het LOK-team heeft daar een belangrijk aandeel in gehad. Een aantal jaarclub- en studiegenootjes, die inmiddels ook woonachtig zijn in Utrecht en omstreken, zorgde 's avonds voor vertier. Tenslotte moet de 'afdeling Rotterdam', mijn ouders, worden bedankt. Hun bijdrage in de vorm van een heerlijke vakantie deze zomer en verwennerijen op momenten dat ik bij hen thuis was, was bijzonder aange-naam.

Tenslotte mijn dank aan Sjoerd. Ja, waarvoor eigenlijk niet? Hij was in ieder geval de persoon die als eerste alle positieve geluiden te horen kreeg, maar fungeerde tevens als klaagmuur op andere momenten. Zijn eindeloze geduld daarbij was fantastisch en moet absoluut onderstreept worden. Ik heb het dan met name over de periode vanaf oktober 2004, de periode waarin ik ben begonnen als wetenschappelijk medewerker op de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen in Groningen. Dit maakte dat de afronding van het afstudeeronderzoek 'tussendoor' moest gebeuren. Dat ging daardoor niet helemaal van een leien dakje, maar ook als gevolg van het ontbreken van directe, nabije aanspreekpunten deze laatste maanden. Sjoerd, bedankt voor je hulp! En natuurlijk moet een woord van dank worden uitgesproken over het logies gedurende een groot deel van de weekenden tijdens mijn tijd in Utrecht. Dat was fijn, ook al ging op maandagochtend om 5 uur de wekker...

Veel plezier met het lezen van deze scriptie!

Evelien Hermans  
Bilthoven/Groningen,  
Oktober/december 2004

## Begrippenlijst

**(Burger)participatie** kan worden gedefinieerd als het rechtstreeks betrekken van burgers bij plan- en beleidsvormingsprocessen (Min. BZK, 2003) en dient met name de versterking van de representatieve democratie (Kemenade, 2004).

**Draagvlak.** Er kan van draagvlak worden gesproken als actoren wier steun wordt gevraagd, bereid zijn die te verlenen. Dat kan in de vorm van instemming, bijdrage of onthouding van tegenwerking (Teisman, 1997).

**'Environmental inequity'** is een begrip dat de sociaal-economische ongelijke verdeling van de (beleefde) milieukwaliteit beschrijft (Kruize en Bouwman, 2004). Het begrip kan grofweg in het Nederlands worden vertaald met milieuhygiënische ongelijkheid.

**'Environmental justice'** "refers to the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin or income with respect to the development, implementation and enforcement of environmental laws" (US EPA, 2004). Een Nederlandse vertaling van 'environmental justice' is milieuhygiënische rechtvaardigheid.

**Inspraak** is "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, p.313).

**Interactieve beleidsvoering** is "een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen" (Pröpper en Steenbeek, 1998).

**Nimby** staat voor Not In My BackYard. Het wetsartikel biedt de Minister of Gedeputeerde Staten een instrument om, wanneer gemeentelijk beleid hiervoor geen mogelijkheid biedt, beslissingen aangaande ruimtelijke ordening te nemen die een bovenlokaal belang dienen. Deze kunnen op gespannen voet staan met participatieprocedures op lokaal niveau.

**Participatieladder.** Een participatieladder kan worden gedefinieerd als een hiërarchische indeling van gradaties van participatie en betrokkenheid van burgers op basis van treden van een ladder (Arnstein, 1969; zie ook Maier, 2001).

**Representatieve democratie.** “In een representatieve democratie worden de belangrijkste (of alle) collectieve beslissingen genomen door representanten van de bevolking die in een vrije en geheime stemming zijn gekozen en na verloop van een vaste periode kunnen worden vervangen door andere vertegenwoordigers” (Van der Heijden en Schrijver, 2002, p.10).

**Sociaal kapitaal** refereert aan “[...] the extent to which people are connected to each other in (non-hierarchical) network that lie beyond familial relationships” (Lelieveldt, 2003, p.5).

**Tracéwet.** Deze wet voorziet in een totale sectorale en ruimtelijke besluitvormingsprocedure aangaande hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. De Tracéwet - evenals de Nimby-wet - wordt gehanteerd als het gaat om projecten met een bovenlokaal, nationaal belang of algemeen belang, terwijl participatie juist in geval van gebiedsgerelateerd belang wordt opgevoerd. Zodoende staat de wet, gezien haar hiërarchische sturingsprincipes, lijnrecht tegenover participatieve besluitvorming (Leroy en Van Tatenhove, 2000).

## Figuren- en tabellenlijst

### Figuren

Figuur 1:	Factoren voor de mate van participatie	20
Figuur 2:	Maslow's hiërarchie van behoeften	23
Figuur 3:	Inkomensverschillen tussen De Berg en Soesterkwartier, Amersfoort	30
Figuur 4:	Participatieladder De Berg	31
Figuur 5:	Participatieladder Soesterkwartier	31
Figuur 6:	Stikstofbelastingen op een deel van de parkeerroute in Den Haag	41
Figuur 7:	Participatieladder deel van de Parkeerroute	43
Figuur 8:	Geurcontouren van 2 g.e./m <sup>3</sup> als percentiel in de huidige situatie	50
Figuur 9:	Geurcontouren van 2 g.e./m <sup>3</sup> als percentiel bij de voorgenomen Productieuitbreiding	50
Figuur 10:	Type woningen gelegen nabij Rijnvallei B.V., Wageningen	52
Figuur 11:	Participatieladder Rijnvallei	53
Figuur 12:	Geluidswal Soesterkwartier	90
Figuur 13:	Geluidswal direct achter woning in Ligusterstraat	90
Figuur 14:	Huidige situatie BW-laan: zonder geluidsscherm	90
Figuur 15:	Gevisualiseerde situatie BW-laan: met geluidsscherm	90
Figuur 16:	Geluidszone van het rangeerterrein NS, Amersfoort	91
Figuur 17:	Stille Veerkade	98
Figuur 18:	Stille Veerkade	98
Figuur 19:	Amsterdamse Veerkade	98
Figuur 20:	Rijnvallei B.V.	100
Figuur 21:	Rijnvallei B.V.	100
Figuur 22:	Raamwerk voor planninggericht handelen van De Roo (1999)	102

### Tabellen

Tabel 1:	Democratie en participatie	16
Tabel 2:	Participatievormen per niveau en mate van institutionalisering	17
Tabel 3:	Gewenste en uiteindelijk genomen of te nemen maatregelen	32
Tabel 4:	Overzicht van de meest en minst stimulerende en remmende factoren m.b.t. participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk in de casus Spooreplacement, Amersfoort	36
Tabel 5:	Stikstof en fijn stofwaarden op een deel van Parkeerroute	40

Tabel 6:	Overzicht van de meest en minst stimulerende en remmende factoren m.b.t. participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk in de casus Veerkades, Den Haag	48
Tabel 7:	Overzicht van de meest en minst stimulerende en remmende factoren m.b.t. participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk in de casus Rijnvallei, Wageningen	57
Tabel 8:	Ondervraagde bewoners	78



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergronden

De lokale overheden krijgen steeds meer verantwoordelijkheid en zeggenschap over het milieu en het milieubeleid. "Het proces van decentralisatie is in volle gang" (De Roo, 2004, p.1). De aversie voor de grote hoeveelheid normen en regelgeving kan als een van de oorzaken worden aangewezen voor deze decentrale ontwikkeling. Een gevolg – het kan overigens ook als doel worden gezien – van deze decentralisatie is dat burgers in principe steeds meer mogelijkheden krijgen om besluitvormings-processen te beïnvloeden door er zelf actief aan deel te nemen. Daarnaast wordt door het wegvallen van de rijksoverheid van de burger verwacht dat hij zelf opkomt voor zijn eigen belangen (Dekkinga et al., 2004). Naast de deelname van bewoners, is er nog een groot aantal andere actoren met wiens belangen rekening gehouden dient te worden. De vele en uiteenlopende belangen leiden ertoe dat de lokale besluitvorming aanzienlijk complex is geworden. Deze complexiteit legt de basis voor een toenemende integrale en gebiedsgerichte aanpak in het besluitvormingsproces (Sloot, 2003).

Verscheidene beleidsnota's, zoals MILO (Milieu in de Leefomgeving), GSB (Grotestedenbeleid), ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) hebben afgelopen decennia aangemoedigd dat bewoners participeren in de lokale besluitvorming op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening. Ook in de recent uitgebrachte Nota Ruimte wordt gesteld dat burgers uitdrukkelijk worden uitgenodigd om mee te denken over gebiedsgericht beleid (VROM et al., 2004). Op internationale schaal wordt participatie eveneens steeds meer op de agenda gezet. De UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) heeft er tijdens de Århus Conventie<sup>1</sup> in 1998 voor gepleit dat burgers meer toegang moeten krijgen tot informatie over het milieu, meer mogelijkheden voor participatie in het lokale besluitvormingsproces en toegang tot de rechter in milieuzaken (UNECE, 1998; zie ook WRR, 2003). Ook in de 'Principle 10 of the Rio declaration' is bewonersparticipatie opgenomen. Bewoners worden aangemoedigd om mee te denken, ideeën te genereren en hun stem te doen laten gelden. Dergelijke initiatieven zijn genomen om de geringe publieke betrokkenheid van burgers en bestuurders bij maatschappelijke problemen enigszins te vergroten (Pröpper en Steenbeek, 1998). Het bovenstaande is geïnitieerd door middel van termen als participatieve planvorming, open planproces en interactieve beleidsvorming (Edelenbos en Monnikhof, 1998a). Via deze instrumenten wordt onder andere geprobeerd de burger en de overheid dichter bij elkaar te brengen en het draagvlak en legitimiteit van beslissingen te vergroten (Edelenbos, 2001). Echter, een deel van de bevolking wordt mogelijk niet bereikt, hetgeen gevolgen heeft voor de mate van 'environmental inequity' en vragen oproept als 'welke bevolkingsgroepen participeren in de besluitvorming en waarom?'

---

<sup>1</sup> De titel van de Århus Conventie in Denemarken was: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 2004).

## Context en probleemverkenning

'Environmental inequity' is een begrip dat de ongelijke verdeling van de fysieke milieukwaliteit beschrijft (Kruize en Bouwman, 2004). Een aanverwant begrip is 'environmental justice'. Environmental justice "refers to the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin or income with respect to the development, implementation and enforcement of environmental laws" (US EPA vlg. Ikeme, 2003, p.197). In de literatuur worden drie vormen van 'environmental justice' onderscheiden: 'distributional justice', 'procedural justice' en social justice'. 'Procedural justice' refereert aan de procedure en het besluitvormingsproces. Het uitgangspunt is dat lagere inkomensgroepen en minderheidsgroeperingen in mindere mate toegang hebben tot de besluitvorming. Leroy (2002) bezigt echter de term 'political inequality'<sup>2</sup> als het gaat om verminderde mogelijkheden om te participeren in het besluitvormingsproces met betrekking tot het milieu.

Beide genoemde begrippen worden gebruikt om de ongelijkheid en onrechtvaardigheid met betrekking tot milieuaspecten aan te geven, maar in de literatuur worden de termen veelal op inconsistente wijze gehanteerd. Waar het laatste genoemde begrip meer normatief is, lijkt de aandacht van 'equity' op meer neutrale wijze te liggen bij de verdeling die al dan niet ongelijk is.

De thematiek van 'environmental inequity' geniet in Nederland tot nu toe nog maar weinig bekendheid, zeker in vergelijking met landen als de Verenigde Staten. Exemplarisch zijn ongelijke verdelingen van geluidssaneringsmaatregelen over de bevolking en verschillen in tempo en wijze van bodemsanering. Dat laatste blijkt uit onderzoek van Aarts (1990) naar collectieve actie bij gevallen van bodemverontreiniging. Hij stelt dat ongelijkheid bij bodemsanering mogelijk het gevolg is van de beleidsvrijheid van gemeenten, naast de milieuhygiënische urgentie van bodemsanering (Coenen et al., 2000). In de Milieubalans 2001 besteedde het RIVM aandacht aan de verdeling van milieudruk over de bevolking. Voor 120 gemeenten werd de sociale structuur (ethniciteit, inkomen, werkgelegenheid, opleiding en huishoudenssamenstelling) afgezet tegen fysieke factoren (stedelijkheid, aanwezigheid van groen, barrièrewerking van wegen, geluid, risico's en luchtverontreiniging). Daaruit bleek dat lagere inkomensgroepen vaker blootgesteld worden aan hogere niveaus van geluid en luchtverontreiniging, en vaker in dichtbebouwd gebied wonen. Ook hebben mensen met een hoger inkomen gemiddeld meer groen in hun omgeving dan mensen met een lager inkomen.

Kruize en Bouwman (2004) hebben onderzocht in hoeverre een dergelijke ongelijkheid zich in de regio Rijnmond voordoet. Hun onderzoek verkent het bestaan van ongelijkheden in milieukwaliteit tussen postcode-gebieden met een verschillend inkomensniveau. De milieukwaliteit hebben zij geanalyseerd voor geluid, luchtvervuiling, de aanwezigheid van groenvoorzieningen, externe veiligheid en de aanwezigheid van afvalwerkingsplaatsen. Eén van de conclusies is dat hogere inkomensgebieden zowel een betere milieukwaliteit hebben als een grotere toegang tot 'milieuvoorzieningen' dan lagere inkomensgebieden. Dit casuonderzoek maakt deel uit van een breder onderzoek naar 'environmental inequity' in Nederland en de oorzaken daarvan, met de nadruk op de rol van beleid. Andere onderzoekers die gepubliceerd hebben over environmental justice in Nederland zijn Coenen en Halfacre (2000) en Walda (2002).

In de Verenigde Staten zijn 'environmental inequity' en 'environmental justice' al sinds de jaren '70 een belangrijk onderdeel is van politieke en wetenschappelijke discussies. Vele onderzoeken in de Verenigde Staten hebben getoetst of bepaalde groepen in de samenleving al dan niet een disproportioneel deel van de milieurisico's en -hinder dragen. Menig Amerikaans onderzoek concludeert dat met name lagere inkomensgroepen en zwarte bevolkingsgroepen substantieel vaker en dichter bij ongewenste milieufuncties in de buurt wonen en daardoor met gezondheidsproblemen kampen (IOM, 1999; zie ook Hermans, 2004; Baden en Coursey, 2002).

---

<sup>2</sup> 'Environmental justice' kent volgens Leroy (2002) twee kanten, te weten 'environmental inequality' en 'political inequality'. Met 'environmental inequality' doelt hij op hetgeen in dit onderzoek 'environmental inequity' wordt genoemd.

## **Sociale ongelijkheid en beleid**

Zoals eerder vermeld, is milieuhygiënische rechtvaardigheid in de wetenschap, maar met name in de beleidspraktijk, een onderbelicht thema in Nederland. Geleidelijk doet het thema wel zijn intrede in het Nederlandse overheidsbeleid. Zo wordt in het Nationaal Milieu Plan 4 (NMP4) de problematiek van sociale (on)gelijkheid met betrekking tot de stedelijke leefomgeving (h)erkend en – weliswaar summier – besproken. Het hoofdstuk over de stedelijke leefomgeving kopt namelijk: “in achterstandswijken lijkt de kans op stapeling van ongunstige ruimtelijke, sociale en milieufactoren groter dan elders in Nederland” (VROM, 2001b). De erkenning van deze problematiek is ook zichtbaar in bijvoorbeeld het actieprogramma Gezondheid en Milieu van de ministeries van VWS en VROM, dat een versterking van hun beleid met betrekking tot een gezondere leefomgeving behelst en onder andere de informatievoorziening richting burgers probeert te verbeteren. Ook in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Vijno) (VROM, 2001a) neemt ‘sociale rechtvaardigheid’ op als onderdeel van de te waarborgen ruimtelijke kwaliteit. “[...] ook de lagere inkomensgroepen moeten toegang hebben tot een gezonde en veilige leefomgeving, werk, recreatie en mobiliteit”, zo verkondigt de Milieubalans 2001 (RIVM, 2001, p.96). Het fenomeen ‘environmental inequity’ krijgt zodoende steeds meer ook aandacht van onderzoekers in Nederland.

### **Oorzaken van ‘environmental inequity’**

De literatuur gaat in op een aantal achterliggende oorzaken van environmental justice en environmental inequity (o.a. Harvey, 1996; Bullard, 2000). Hierover heerst echter nog weinig overeenstemming. Been (1994 vlg. Dorsey, 1999) beweert dat marktwerking de elementaire reden is voor ongelijkheid. Enerzijds kan een ongewenste functie veroorzaken dat de hogere inkomens wegtrekken uit een bepaald gebied. Anderzijds zal een ongewenste functie een verlaging van de woonprijzen tot gevolg hebben. Dit zal vervolgens lagere inkomensgroepen aantrekken die in de buurt van hun werk wonen, bijvoorbeeld naast een vervuilende fabriek. Andere oorzaken (afkomstig uit voornamelijk Amerikaanse literatuur) hebben betrekking op het opzettelijke discrimineren ten opzichte van bepaalde delen van de bevolking, historisch-planologische ontwikkelingen op lange termijn<sup>3</sup> en beleidsprocessen<sup>4</sup> (Coenen en Halfacre, 2000; zie ook RIVM, 2001; Coenen et al., 2000). Ook zijn sommige mensen ondervertegenwoordigd of niet betrokken in het besluitvormingsproces (Van Grootheest en Van der Stoep, 2002; zie ook RIVM, 2001). Geargumenterd wordt dat bepaalde bevolkingsgroepen mogelijk meer toegang hebben tot de besluitvorming en dat er een verschil is in de mate waarin bevolkingsgroepen invloed kunnen uitoefenen in het proces. Niet iedereen heeft evenveel kennis over de mogelijkheden om deel te nemen aan het besluitvormingsproces, waardoor niet iedereen participeert in dit besluitvormingsproces terwijl sommigen weldegelijk hun individuele behoeften en belangen kenbaar zouden willen maken. Het niet participeren van bepaalde bevolkingsgroepen zou negatief kunnen uitpakken voor de leefomgevingskwaliteit van bepaalde bevolkingsgroepen. Als het bovenstaande daadwerkelijk zo is, dan doet dit afbreuk aan de veronderstelling dat in het huidige beleid decentraal beleid in combinatie met betere informatievoorziening aan de burger leidt tot betere afwegingen over lokale problemen en daarmee bijdraagt aan de verbetering van de leefomgevingskwaliteit.

Denters en Geurts (1998) betogen dat uit empirisch onderzoek blijkt dat deelname aan politieke activiteiten ongelijk over de bevolking is verdeeld. Dat zou kunnen betekenen dat beleid in die zin onevenwichtig is. Dit is een reden om de factoren te bestuderen die de mate van participatie beïnvloeden. Verder wordt nagegaan in hoeverre huidige participatiemogelijkheden in het besluitvormingsproces een evenwichtige verdeling van participanten van uiteenlopende inkomensgroepen oplevert. Een vraag die in dit kader gesteld kan worden, is of iedereen ook gelijke toegang tot het besluitvormings-

---

<sup>3</sup> Een voorbeeld is de planologische keuze uit de jaren '60, waarin met name hogere inkomens en jonge gezinnen naar de groeikernen trokken (RIVM, 2001).

<sup>4</sup> Coenen et al. (2000) delen de oorzaken van ongelijke verdeling van milieueffecten in in: vermijdbare en niet-vermijdbare verdelingen. De genoemde oorzaken, marktwerking en historische ontwikkelingen, categoriseren zij als niet-vermijdbare ongelijke verdeling.

proces heeft. Als dit niet het geval is, dan heeft dat gevolgen voor de mate van 'environmental equity' en doet het afbreuk aan de huidige normen van de westerse democratie. Hampton (1999, p.164) ziet participatie daarom als een middel om de ongelijkheid tegen te gaan: "when environmental inequity does occur public participation can promote equity or prevent further environmental injustice".

## 1.2 Doel- en vraagstelling

In het voorgaande is het probleem geschetst. Dit leidt tot een tweetal doelstellingen van deze studie:

- | Het verkrijgen van inzicht in de mate waarin verschillende bevolkingsgroepen participeren in lokale besluitvormingsprocessen ten aanzien van het milieu.
- | Het verkrijgen van inzicht in de redenen waarom burgers al dan niet participeren ten aanzien van het grijze milieu als gevolg van decentralisatie van beleid.

Deze doelstellingen worden uitgewerkt in de volgende vraagstellingen:

### Hoofdvraag

Is er een verschil waarneembaar in de mate van participatie in lokale besluitvormingsprocessen bij milieudruk tussen verschillende bevolkingsgroepen in Nederland? En welke factoren hebben een stimulerende dan wel remmende werking op de mate van participeren in lokale besluitvormingsprocessen van deze bevolkingsgroepen?

### Overige onderzoeksvragen

- | Hoe heeft participatie in de besluitvorming met betrekking tot milieu zich de afgelopen decennia ontwikkeld? Welke vormen en gradaties van participatie zijn er aan te wijzen?
- | Zijn er verschillen tussen bepaalde bevolkingsgroepen waarneembaar met betrekking tot de mate van participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk?
- | Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet participeren van bewoners in deze lokale besluitvormingsprocessen?
- | Wat zou de lokale overheid kunnen overwegen om burgers in een meer gelijke mate te laten participeren in lokale besluitvormingsprocessen om zodoende mogelijk de mate van 'environmental inequity' te verkleinen?

### Hypothesen

Dit onderzoek is gebaseerd op de onderstaande hypothesen:

- | Er bestaat een verschil in mate van participatie door bevolkingsgroepen in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk.
- | Het verschil in de mate van participatie in lokale besluitvormingsprocessen draagt bij aan 'environmental inequity'.
- | Informatievoorziening aan de burger leidt tot betere afwegingen van lokale problemen en draagt daarmee bij aan verbetering van de leefomgevingskwaliteit.

## 1.3 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat grofweg uit twee delen: de theorie- en de praktijkstudie. Het theoretisch deel is andermaal tweeledig. In het eerste theoretische deel, hoofdstuk 2, wordt ingegaan op de ontwikkeling van participatie en het Nederlandse milieubeleid met aandacht voor de decentralisatie van het milieubeleid, interactieve benaderingen en andere maatschappelijke en bestuurlijk-planologische ontwikkelingen, komen hierin onder andere aan de orde. Ook worden in dit hoofdstuk de verschillende niveaus van participatie beschreven. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd zodoende een antwoord te vinden op

de eerste onderzoeksvraag. Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader voor factoren die bepalend zijn voor het al dan niet participeren van burgers in lokale besluitvormingsprocessen.

Het tweede deel van de studie vormt de praktijkstudie. Deze berust op een drietal casussen. De hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan respectievelijk in op de lokale besluitvormingsprocessen en de participatiemogelijkheden in delen van Amersfoort, Den Haag en Wageningen. Hierin wordt onder andere ingegaan op de verschillen in de mate van participatie en de factoren die daartoe bijdragen. Hoofdstuk 7 vormt een overkoepelend hoofdstuk. In ditzelfde hoofdstuk wordt op basis van het hier beschreven onderzoek lokale overheden een aantal overwegingen aangereikt. In bijlage 1 wordt overigens uitgebreid aandacht besteed aan de methodiek, waaronder het type onderzoek en de selectie van de casussen.



## **DEEL I: Resultaten theoretisch onderzoek**





## 2. Participatie en het Nederlandse milieubeleid

Het doel van dit hoofdstuk is om het denken over participatie en de opkomst van de participatieve democratie in Nederland te schetsen, waaraan een aantal maatschappelijke en beleidsontwikkelingen ten grondslag ligt. Tevens wordt in het hierbeschreven hoofdstuk stilgestaan bij bestuurlijk-planologische ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid, en in het bijzonder decentralisatie.

### 2.1 Ontwikkeling van participatie

De ontwikkeling van participatie hangt samen met de op dat moment heersende opvattingen over democratie (IPP, 2002). Democratie wordt over het algemeen opgevat als een systeem om tot een bepaalde besluitvorming te komen om 'de wil van het volk' uit te voeren. Participatie moet daarbij worden gezien als een instrument om de burger invloed te laten hebben in de besluitvorming.

"Nederland is één van de meest regentesk geregeerde democratieën ter wereld" (Edelenbos en Monnikhof, 1998a, p.11). Nederland kent een representatieve democratie: de burger kiest haar bestuurders. Gedurende de afgelopen decennia is een beweging zichtbaar in de richting van een meer directe democratie, waarin de beslissingen meer door de burgers zelf worden genomen. Dit heeft zich onder andere voltrokken via door overheden geïntroduceerde vormen van burgerparticipatie door overheden. Er bestaat echter geen eenduidigheid over het begrip participatie; eerder is er sprake van een conceptuele veelvormigheid. Leroy en Van Tatenhove (2000) hanteren de term 'politieke participatie', hetgeen volgens hen verwijst naar de deelname van burgers en maatschappelijke groepen aan besluit- en beleidsvorming. Denters (2002) spreekt van participatie zodra externen erbij betrokken zijn<sup>5</sup>. Anderen gebruiken de term 'bestuurlijke participatie' als omschrijving van de deelname van burgers aan de besluitvorming (Kennisnetwerk Amsterdam, 2004).

#### **Begin 20<sup>ste</sup> eeuw: representatieve democratie**

Discussies over het kiesrecht en socialistische bewegingen zijn enkele gebeurtenissen die aanleiding zijn voor het denken over participatie of zijn mogelijk een gevolg van participatie, in het begin van de 20ste eeuw. Over het bestaan en de opkomst van participatie heeft echter niet iedereen in deze periode dezelfde gedachten. Een kritische opstelling ten opzichte van participatie vindt bijvoorbeeld haar weerslag in de denkbeelden van Schumpeter (Castenmiller, 1988). Hij bestrijdt het bestaan van 'het algemeen belang' en 'de wil van het volk'. Hij ziet democratie puur als een methode van besluitvorming. Zijn denkbeelden baseert hij op het uitgangspunt dat de grote massa volgens hem niet in staat is politiek te bedrijven. De politiek moet dus overgelaten worden aan de politici. De verzuiling voegt hier nog een extra dimensie aan toe. In Nederland is in deze periode sprake van strikte verhoudingen tussen de verschillende zuilen<sup>6</sup>, als manier om om te gaan met de levensbeschouwelijke en ideologische diversi-

---

<sup>5</sup> In andere gevallen gebruiken Denters (2002) en IPP (2002) termen als civiele of maatschappelijke participatie.

<sup>6</sup> Rooms-katholieken, liberalen, protestanten en socialisten (Edelenbos en Monnikhof, 1998a).

teit. Daarom en om de verschillen tussen de zuilen te kunnen pacificeren wordt aan een kleine elite het regeren van het land toevertrouwd<sup>7</sup>. Leroy en Van Tatenhove (2000) zien de verzuiling daarom als een oorzaak van het gebrek aan participatie van burgers in de Nederlandse politiek in deze periode. Tot in de jaren '60 zijn de verhoudingen redelijk verzuild. Daarna lijkt verzuiling in veel mindere mate een rol te spelen in de samenleving.

### **Jaren '60: opkomst van inspraak**

In de jaren '60 komt een kentering in het representatieve democratiemodel als gevolg van een verre-gaande emancipatie van de burger en kritiek op het politieke stelsel als geheel (Korsten, 1979). Een en ander uit zich in vele protesten en aandacht voor actiegroepen om zo tot uitdrukking te brengen dat zij geen genoegen meer nemen met de elitaire en autoritaire manier van regeren van voor de jaren '60.

Al met al ontstaat er een roep om democratisering; de Nederlandse democratie biedt te weinig participatiemogelijkheden, zo wordt gevonden. Korsten (1979) wil door middel van deze roep om democratisering bewerkstelligen dat de minder invloedrijke mensen in een sociaal verband meer kansen en invloed verkrijgen en kunnen interveniëren in het bestuur. Verba (1969 vlg. Korsten, 1979) sluit zich hierbij aan. Hij stelt dat een van de problemen van het functioneren van de democratie (in Amerika) de sociale ongelijkheid in participatie is.

Een zekere mate van ongelijkheid in een democratie zal altijd bestaan, zo beweren Coenen et al. (2000). Ze stellen dat ongelijkheid zal worden geaccepteerd als er sprake is van bewuste, politieke keuzen. De overheid heeft als taak en de morele plicht om te waken voor ongelijkheid. Het blijkt dat participatie vooral ten goede komt aan hen die het meest meedoen. Bij een toename van participatiemogelijkheden, zullen bepaalde bevolkingsgroepen meer participeren dan ze al deden, terwijl de non-participanten hun gedrag niet veranderen. Er wordt wel gesproken van de participatieparadox: "dat betekent dat het ontsluiten van meer wegen tot politieke participatie er niet toe leidt dat meer mensen participeren, maar dat dezelfde mensen, [...] dat vaker doen" (Hartman, 2000 vlg. RMO, 2004). Het SCP (1976, vlg. Korsten, 1979, p.42) schrijft: "Het zijn de mensen met een relatief lage sociaal-economische positie die én niet meedoen én die vanuit een ontevredenheid over de eigen leefsituatie relatief ontevreden zijn over het optreden van de overheid". Op de problematiek van ongelijkheid wordt verderop in het onderzoek dieper ingegaan.

Als reactie op het ongenoegen en de wens van de mondige burger en de roep om meer participatiemogelijkheden wordt in de jaren '60 het fenomeen 'inspraak' geïntroduceerd. Korsten (1979) illustreert inspraak aan de hand van enkele kenmerkende elementen. Hij noemt de mogelijkheid om beslissingen van het bestuur te beïnvloeden, de actieve houding van het bestuur om inspraak mogelijk te maken en de communicatie tussen burgers en overheid en het overlegkanaal waarlangs de inspraak plaatsvindt. Met de inbedding van inspraak in het besluitvormingsproces is het voor elke burger mogelijk invloed uit te oefenen tijdens het proces.

Inspraak wordt door de overheid gepresenteerd als een veelbelovend instrument om de representatie en participatie van burgers te versterken en de protesten in goede banen te leiden. Ook moet inspraak leiden tot een beter functionerend politiek stelsel. De invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) maakt het voor het eerst mogelijk om via een bezwaarschriftprocedure te protesteren tegen voorgenomen plannen.

Naast de genoemde redenen in de bovenstaande paragraaf, geeft de literatuur grofweg drie motieven weer voor de overheid om inspraak wettelijk vast te leggen en bewoners te betrekken bij lokale besluitvormingsprocessen (Sprinkhuizen, 2001; zie ook Van Woerkum, 1997; Korsten, 1979; Leveling, 2003; Coenen et al., 2000). Een eerste motief is het creëren van draagvlak. Het SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) stelt dat bewoners in beginsel het recht en de macht hebben om besluiten te vertragen. Volgens Pröpper en Ter Braak (1996, p.361) draagt inspraak in veel gevallen bij aan

---

<sup>7</sup> Deze praktijk wordt in Nederland gekenmerkt als een 'pacificatiedemocratie' (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p.17).

“[...] een betere verstandhouding tussen insprekers en beleidsmakers”. Het tweede motief is gericht op het verkleinen van de vermeende kloof tussen burger en overheid door bewoners meer te betrekken bij de besluitvorming. Het verbeteren van de kwaliteit van plannen en besluiten kan in sommige gevallen worden gezien als een derde motief. Bewoners, als gebiedsdeskundigen en bestuurders met kennis van beleid, kunnen met betrekking tot sommige vraagstukken gezamenlijk een kwaliteitsimpuls geven aan de plannen. Inspraak wordt zodoende gezien als het middel om bovengenoemde problemen te reduceren.

### **Jaren '70: aandacht voor inspraak en milieu**

De hoogtijdagen van inspraak lopen parallel aan de periode die gekenmerkt wordt door een toenemend milieubesef – de jaren '70 – en de opkomst van milieubeleid. Burgers realiseren zich dat milieuvraagstukken een grote invloed hebben op de kwaliteit van hun directe leefomgeving. Dit resulteert in een steeds groter verzet van de burger en de oprichting van een groot aantal milieuoorganisaties. Van Tatenhove en Leroy (2003) noemen onder andere de komst van de 'environmental movement' en de 'civil rights movement'<sup>8</sup>. Niet alleen het democratische karakter van de besluitvorming wordt nog steeds onvoldoende bevonden, ook vinden de burgers dat er te weinig aandacht is voor milieueffecten.

In de jaren '70 wordt gevolg gegeven aan de ontwikkeling van inspraak. Zodoende worden inspraakmomenten, de manier waarop inspraak moet plaatsvinden, alsmede het milieubeleid, steeds meer geïnstitutionaliseerd. Inspraak wordt daarom onder andere opgenomen in de nieuwe Gemeentewet en de PKB (Planologische Kernbeslissing) (1972)<sup>9</sup>. Bezwaar- en beroepsprocedures worden hierin verruimd en de informatieverschaffing wordt verbeterd. De verruiming wordt gezien als een belangrijke aanvulling op de nog steeds dominante representatieve democratie (Castenmiller, 1988).

### **Jaren '80 en '90: kritiek op inspraak**

Wetenschappers en politici stellen in de jaren '80 en '90 het functioneren van inspraak veelvuldig ter discussie. Bestuurders op lokaal niveau hadden hoge verwachtingen van inspraak en de invloed hiervan op de lokale besluitvorming. Er lijkt echter een omslag te zijn gekomen in het denken over de wenselijkheid van een democratisering. Ook in de praktijk pakt inspraak in deze periode minder goed uit dan gehoopt. Eén van de kritiekpunten is dat bestuurders inspraak zien als een technisch instrument, waarbij klachten louter worden aangehoord. Burgers worden vervolgens nauwelijks van repliek gediend: in de procedure is geen ruimte voor dialoog (Pröpper en Ter Braak, 1996). Dit schept niet alleen onduidelijkheid naar de burgers, maar het wekt ook verkeerde verwachtingen. Bovenstaande opvattingen worden ookwel uitgedrukt door het begrip 'pleitplanning'. Gesteld wordt dat planning alleen het resultaat is van een botsing van ideeën van verschillende actoren in het besluitvormingsproces (Voogd, 1995).

Daar komt bij dat empirisch onderzoek uitwijst dat burgers kant-en-klaar aangedragen uitkomsten van het besluitvormingsproces veelal niet accepteren. Als gevolg hiervan barst de discussie dan in een laat stadium los en daarbij komen vaak nieuwe feiten en ideeën naar boven, die vervolgens moeten worden heroverwogen. Beierle (1999) noemt deze wijze van besluitvorming "the decide, announce, defend approach". De burger wordt slechts in een laat stadium geraadpleegd en krijgt dan pas de mogelijkheid in te spreken. Niet alleen heeft inspraak hierdoor een steeds meer ritueel karakter gekregen, maar ook leidt inspraak tot vertraging, stroperigheid van het proces en ellenlange besluitvormingsprocedures (WRR, 1998). Bovenstaande kritiek geeft tevens aan dat inspraak aan haar initiële doel voorbij is gegaan of haar doel niet voldoende heeft bereikt.

---

<sup>8</sup> Uit deze twee hoofdbewegingen is de 'Environmental Justice Movement' in de Verenigde Staten voortgekomen (Hermans, 2004).

<sup>9</sup> De PKB is geïntroduceerd in de regeringsnota 'Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid'. Deze nota benadrukt dat de procedure die moet worden gevolgd bij de voorbereiding van belangrijke beslissingen gepaard moet gaan met voldoende inspraak en openheid.

### Jaren '90: interactieve benadering

In de jaren '90 dient zich een nieuw instrument aan om te participeren: de interactieve benadering. Dit nieuwe instrument gaat hand in hand met de trend van decentralisatie in het milieubeleid. In paragraaf 2.2 wordt dieper ingegaan op de decentralisatie in het milieubeleid. De interactieve benadering kent een veelheid aan aanverwante benamingen, zoals interactieve planvorming, bestuurlijke vernieuwing, participatieve beleidsontwikkeling en open planvorming, en evenzoveel omschrijvingen; allemaal pro-actieve vormen van participatie<sup>10</sup>. Het gaat er bij deze nieuwe manier van participeren niet alleen om de besluitvorming open te breken, maar ook om een discussie met alle betrokkenen te bewerkstelligen.

Bovengenoemde omschrijving betekent een verschuiving van inspraak na vaststelling van het plan naar het tijdstip van de plan- of voorbereidingsfase (Coenen et al., 2001)<sup>11</sup>. Burgers treden daarbij niet louter reactief op via de inspraak, maar ze kunnen daarnaast ook participeren bij de beleidsvoorbereiding, de planvorming en de uitvoering, in een eerdere fase in het proces. Samenwerking van burgers met andere belanghebbende actoren en de lokale overheid zou tot betere resultaten leiden. In vele programma-akkoorden<sup>12</sup> van gemeenten is interactieve beleidsvorming geformuleerd als een van de doelstellingen van het gemeentelijk beleid (IPP, 2002). Stadsconferenties, burgerforums, workshops en burgerpanels zijn voorbeelden van vormen van interactieve beleidsvorming (Veldboer, 1996).

Ondanks dat in de praktijk nooit helemaal te ontkomen is aan positionele ongelijkwaardigheid, wordt door middel van interactieve planvorming geprobeerd de nadruk te leggen op de aanwezigheid en gelijkwaardigheid van de diverse betrokken actoren. Alle actoren baseren zich niet alleen op feitenkennis, maar ook op normen, waarden, ervaring en preferentie. Deze kunnen onderling natuurlijk botsen. Gelijkwaardigheid staat immers niet gelijk aan gelijkgerichtheid van de actoren. Het proces is in essentie zo ontworpen dat via interactie oplossingen te vinden zijn op het gebied waar de belangen van alle verschillende actoren liggen (Edelenbos et al., 2001). De overheid heeft de taak om in een interactief proces te waken voor ongelijkheid. "Het beleid van de overheid moet dus mogelijk maken dat alle actoren in dezelfde mate in staat zijn hun behoeften te bevredigen" (Lehning, 1991, vgl. Van der Stoep, 2004). Van der Stoep (2004) verhaalt tevens over de rol van de planner of planoloog in het besluitvormingsproces. Hij stelt dat deze er binnen de planningarena zorg voor moet dragen dat geen actoren overschaduwd worden. Actoren zullen elk vechten voor hun eigen belang en daarbij gebruik maken van de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Het is aan de planner, als representant van een bovengeschatte overheid, om het proces in goede banen te laten leiden en "[...] to introduce and advocate generic goals, for often they reflect the interests (e.g. future generations) that the participatory process does not represent" (Kaiser et al., 1995, vgl. Zeelenberg, 2004, p.42).

Met name de beschikbaarheid van informatie speelt bij het bovenstaande een rol. Hampton (1999) stelt dat als de lokale overheid de bewoners weinig informeert en weinig mogelijkheden biedt om te participeren, dan draagt dat niet bij aan environmental equity. Coenen et al. (2000, p.92) stellen dat "[...] the limited resources of these groups impeded organizing, the lack of easily accessible information blocks mobilization efforts, and determining responsibility and accountability for environmental hazards can be difficult if not impossible". Om de mogelijkheden voor burgers om te participeren in de besluitvorming zoveel mogelijk gelijk te trekken, moet de overheid inzetten op instrumenten, zoals regelgeving en beleid, waarover zij beschikt. Zij zou bijvoorbeeld moeten voorzien in voldoende mogelijkheden om te participeren alsook de burgers te voorzien in informatie daarover. Informatie dient daarom vrijelijk aanwezig en beschikbaar te zijn. "Procedural fairness and formal equality are promoted through this access to information", zo stelt Hampton (1999, p.168).

---

<sup>10</sup> Het pro-actieve karakter geeft meteen het verschil met participatie uit de jaren '70 aan, hetgeen relatief reactief van aard was (Leroy, 2002).

<sup>11</sup> Uit de praktijk blijkt, zo beweren Coenen et al. (2001), dat deze verschillende informele vormen van interactie de formele inspraak niet kunnen vervangen: interactieve beleidsvorming moet gezien worden als een aanvulling op inspraak.

<sup>12</sup> Van de bestuursperiode 1998-2002.

### **Kritiek op interactieve besluitvorming**

Sinds de intrede van interactieve besluitvorming, blijkt een aantal kenmerken niet in die zin tot zijn recht gekomen. De literatuur (o.a. Pröpper en Steenbeek, 1999; Edelenbos, 2001; Klijn en Koppenjan, 1998) gaat veelvuldig en uitgebreid in op de kritiek en bedenkingen tegen interactieve beleidsvorming. Edelenbos et al. (2001) betogen dat deelname van een veelheid aan actoren niet per definitie leidt tot meer draagvlak voor bestuurlijke beslissingen. Een andere bedenking heeft betrekking op het feit dat ideeën en suggesties van burgers tijdens een interactief proces niet of nauwelijks lijken te worden meegenomen in de lokale besluitvorming. "Het absorptievermogen van formele processen is laag", zo stelt Edelenbos (2000, vlg. Edelenbos et al., 2001, p.23) daarom.

Een andere bedenking van deze participatievorm is dat in sommige gevallen actoren kennis en middelen inzetten op een zodanige manier dat het praktisch alleen ten goede komt aan hun eigen belang en positie. Binnen interactieve besluitvorming heersen dus allerlei deelbelangen. In weinig gevallen zijn de bijdragen van actoren dan constructief voor het collectieve belang, waarop de besluitvorming veelal gericht is (Edelenbos et al., 2001; zie ook Klijn en Koppenjan, 1998). Zoals gesteld, moet er sprake zijn van gelijkwaardige verhoudingen en belangen om een optimaal resultaat in het besluitvormingsproces te verkrijgen. Het is daarom bij interactieve participatie essentieel dat de representativiteit zo goed mogelijk is. Participatieve besluitvorming is daarom alleen kansrijk als er sprake is van wederzijdse, gelijkwaardige belangen.

### **Jaren '90: een tweede tendens: de technocratische benadering**

Omstreeks 1990 is er niet alleen een tendens naar meer participatiemogelijkheden. De overheid wordt in deze periode nog steeds flink bekritiseerd op haar functioneren (Coenen et al., 2001). Door de grote hoeveelheid regelgeving en procedures wordt zij te log en te traag bevonden en zou het primaat van de politiek worden aangetast. Een tegengestelde reactie dient zich daarom aan<sup>13</sup>. Om een herstel van het 'primaat van politiek' te bewerkstelligen wordt de vermeende 'verstoorde verhouding van de burger en de overheid' door de overheid juist verbeterd door de macht, controle en sturing van de centrale overheid aan te scherpen. De invoering van wettelijke middelen als een Tracéwet (1994) en Nimby-wet (1994) zijn voorbeelden waarin de handhaving of versterking van de hiërarchie tot uiting komt. Deze staan, gezien haar hiërarchische sturingsprincipes, dus lijnrecht tegenover participatieve besluitvorming (Leroy en Van Tatenhove, 2000; zie ook Edelenbos et al., 2001).

## **2.2 Achtergronden: bestuurlijke vernieuwing en decentralisatie**

De participatieve ontwikkeling, zoals die in dit hoofdstuk is geschetst, houdt verband met huidige bestuurlijke en planologische ontwikkelingen, zoals de decentralisatie van besluitvorming in het Nederlandse milieubeleid en bestuurlijke vernieuwing, waarbij burgers meer bij de besluitvorming van bestuurlijke en planologische vraagstukken worden betrokken. De decentrale, gebiedsgerichte ontwikkeling<sup>14</sup> kan niet los worden gezien van de participatieve ontwikkelingen, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is gesteld.

De bestuurlijke tendens is dat de Rijksoverheid enerzijds steeds meer dereguleert en decentraliseert naar lokaal bestuur en het Rijk anderzijds meer inzet op centralisatie als reactie op de toenemende invloed van de Europese Unie. Beleid lijkt steeds meer gericht op het betrekken van de burger, die vervolgens meer mogelijkheden krijgt om besluitvormingsprocessen op verschillende wijzen te beïnvloeden. Vraagstukken die lokaal gevoeld worden, moeten locatiespecifiek worden aangepakt (De Roo en Voogd, 2004). In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de bestuurlijk-planologische ontwikkelingen in het milieubeleid van de afgelopen paar decennia.

---

<sup>13</sup> Aanleiding hiervoor is onder andere het WRR-rapport (1994): 'Besluiten over Grote Projecten'.

<sup>14</sup> De gebiedsgerichte aanpak is het instrument waarlangs het gedecentraliseerde milieubeleid gestalte lijkt te krijgen.

### **Een korte beschouwing van decentralisatie in het milieubeleid**

Het milieubeleid kent een opvallende en interessante ontwikkeling sinds haar bestaan. Vanaf omstreeks de jaren '70 heeft de overheid voornamelijk centralistisch beleid gevoerd met als belangrijk kenmerk haar generieke milieunorm. Het milieubeleid was gericht op het bereiken van welomlijnde doelen en dito resultaat door aan de negatieve effecten van menselijk handelen een halt toe te roepen (De Roo, 1999). Het beleid is vooral sectoraal, op afzonderlijk deelvraagstukken<sup>15</sup>, gericht.

In de jaren '80 wordt duidelijk dat een sectorale aanpak niet tot het gewenste, effectieve resultaat leidt. Er wordt daarom ingezet op een integrale aanpak van beleid. De rijksnota 'Meer dan de som der delen' (1984) heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Deze integrale aanpak moet leiden tot een hogere kwaliteit van het besluitvormingsproces en betere uitkomsten. Deze ontwikkeling van integrale planvorming in het milieubeleid legt de basis voor de decentralisatie van overheidstaken een decennium later. Lokale bestuurders en burgers krijgen als gevolg van de decentralisatietendens meer invloed. Er vindt een verschuiving plaats van 'technisch optimaal beleid' naar 'maatschappelijk gedragen beleid': beleid dat is gebaseerd op draagvlak (De Roo, 1999).

### **Drijfveren voor decentralisatie**

De Roo (2004) noemt in zijn studie 'de toekomst van het milieubeleid' een aantal drijfveren voor de decentralisatie in het milieubeleid. Zo doet hij de uitspraak dat "de maatschappij assertiever [is] geworden, en het maatschappelijk proces eenvoudigweg te complex en te dynamisch [is] om de overheid, de rijksoverheid in het bijzonder, verantwoordelijk te laten zijn voor elk verschijnsel dat zich openbaart" (De Roo, 2004, p.10). Een andere reden is volgens hem het tegemoet komen aan de wens om de hoeveelheid regelgeving drastisch te verminderen. Ook de commissie Geelhoed<sup>16</sup> stelt dat het grote aantal regels steeds vaker leidt tot fricties tussen burgers en overheid. Ook botsen de voorschriften van de overheid steeds meer met de belangen en omstandigheden van de burger, zo stelt De Roo (2004). Er moet daarom een balans worden gevonden tussen enerzijds regelgeving als sturingsmiddel van de overheid en anderzijds door de maatschappij gedragen regelgeving. Daarom wordt geprobeerd paal en perk te stellen aan de hoeveelheid regelgeving en heeft de regering ingezet op het terugdringen van de bureaucratie. In de jaren '90 borduren de paarse kabinetten voort op het thema deregulering<sup>17</sup>. Zij constateren dat de eenvoud en de inzichtelijkheid van de regelgeving in het gedrang komt en een ongunstige uitwerking heeft op de verantwoordelijkheid en creativiteit van de lokale overheid (De Roo, 2004).

Al snel wordt derhalve het decentralisatieproces op gang gebracht, parallel aan het al begonnen proces van deregulering. Als gevolg van de decentralisatie krijgen lokale overheden – gemeenten en provincies – meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het milieubeleid. Zij krijgen dus ook meer invloed op het gebied van participatie, zoals de facilitatie van participatiemogelijkheden en de mate waarin zij mogelijkheden voor burgers aanbiedt. Al met al zal het centralistische bestuursmodel steeds meer plaats maken voor een praktijk van lokaal (decentraal) bestuur.

### **Decentralisatie en sociale ongelijkheid**

De verandering van het milieubeleid van centraal naar decentraal niveau heeft nogal wat voeten in de aarde. De tendens naar meer decentralisatie in het milieubeleid, zoals kort uiteen is gezet, kan een aantal gevolgen hebben voor het handelen van lokale overheden en de uitgangspunten van hun beleid. Mogelijk ligt ook sociale ongelijkheid en onrechtvaardigheid op de loer. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze keerzijde van decentralisatie.

De Roo (2004) gaat in op de risico's van decentralisatie en beschrijft hoe dit nieuwe milieubeleid mogelijk in de toekomst zal uitpakken. "We krijgen dan te maken met 500 gemeenten in Nederland die steeds meer hun eigen beleid gaan maken" (De Roo, 2004, p.75). Gemeentelijke overheden zullen dan zichtbaar van elkaar gaan verschillen, gezien de grote variatie in lokaal milieubeleid. De Roo (2004)

---

<sup>15</sup> Deelvraagstukken zijn bijvoorbeeld geluid, bodemkwaliteit, geur, straling en risico (De Roo, 1999).

<sup>16</sup> Ingesteld door het eerste Kabinet Lubbers.

<sup>17</sup> Het beleid staat bekend onder de noemer 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW).

schetst de verwachting dat het zou kunnen leiden tot een classificatie van gemeenten: een kwalificatie op basis van zij die het goed doen en zij die het slecht doen.

Hier sluit bij aan dat milieu wordt gezien als een collectief goed. Individuele actoren, maar ook gemeentelijke overheden, zullen hun eigen belangen proberen te verdedigen. Zeelenberg (2004) heeft onderzoek gedaan naar lokale overheden, in hoeverre zij niet-lokale, publieke belangen meenemen in beleidsafwegingen en of zij in staat zijn collectieve belangen te waarderen boven economische, eigen belangen. Hij betoogt in zijn onderzoek dat op gemeentelijk niveau milieu mogelijk een lagere prioriteit heeft dan dit zou hebben gekregen in een centralistisch bestuursmodel. Milieu krijgt zodoende bij een meer decentrale sturing een lagere prioriteit. Ook uit de studie van Hermans (2004) komt naar voren dat – weliswaar in Verenigde Staten – het thema milieu op decentraal niveau het onderspit moet delven en de prioriteit van deze gemeenten ligt bij economische activiteiten. Het illustreert dat decentralisatie kan bijdragen aan ‘environmental inequity’.

### 2.3 Niveaus van participatie

De bovenstaande en te verwachten ontwikkelingen zorgen voor een variatie aan participatiemogelijkheden op verschillende niveaus. In menig onderzoek is geprobeerd de verschillende niveaus van participatie in kaart te brengen of te classificeren. Arnstein (1969) heeft het voortouw genomen en als eerste een dergelijke classificatie geïnitieerd; “a ladder of citizen participation”.

Ook in de Nederlandse literatuur is een groot aantal vergelijkbare ‘participatieladders’ in omloop. Enkele voorbeelden zijn de indeling van Pretty (1995), van Edelenbos en Monnikhof (1998b), Pröpper (2000), Thurlings et al. (1980). Deze zijn interessant, omdat de mogelijkheden voor participatie in de loop van de tijd zijn uitgebreid en bovendien zijn de ladders specifiek voor de Nederlandse situatie. Edelenbos en Monnikhof (1998b) hanteren een duidelijke indeling, waarin zij vijf gradaties van participatie in hun participatieladder onderscheiden. Zij stellen dat hoe hoger op de ladder, hoe groter de intensiteit van participatie en de invloedspositie van de burger. Hieronder staan de niveaus als volgt beschreven:

<i>Informeren:</i>	Betrokkenen worden geïnformeerd over de ontwikkeling van beleid of plan en eindconclusies.
<i>Raadplegen/consulteren:</i>	Betrokkenen worden gezien als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. De resultaten dienen als input voor meningsvorming.
<i>Adviseren:</i>	Betrokkenen krijgen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, die een volwaardige rol spelen bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de uitkomsten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. Wanneer bij de uiteindelijke besluitvorming wordt afgeweken, zal dit nader worden beargumenteerd.
<i>Coproduceren/partnerschap:</i>	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleema-genda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek gaat serieus in op de aangedragen oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
<i>Meebeslissen:</i>	De betrokkenen formuleren het beleid. De politiek neemt, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden, de resultaten over.

Zoals eerder is gesteld, kunnen interactieve participatievormen worden gezien als aanvulling op al langer bestaande vormen, zoals inspraak. Volgens Edelenbos en Monnikhof (1998b) kan worden gesproken van interactieve beleidsvorming vanaf gradatie drie, 'adviseren', in de participatieladder. Zoals al eerder is opgemerkt, moet per proces situatiespecifiek worden gekeken naar de meest geschikte vorm van handelen. Vervolgens wordt dan een passende vorm van participatie toegepast. Tot slot wijzen Blansch et al. (2003) erop dat louter 'informatie geven' niet zou moeten worden aangemerkt als burgerparticipatie en dat 'meebeslissen' nauwelijks aan de orde is. In sommige participatieladders is nog een zesde niveau opgenomen: zelfbeheer. In deze situatie hebben burgers alles voor het zeggen.

De niveaus van participatie corresponderen met vier ontwikkelingsperspectieven van besturen en democratie (IPP, 2002). De twee uiterste perspectieven zijn eerder in dit hoofdstuk uitgebreid beschouwd, maar ook de andere twee vormen zijn indirect tegen het licht gehouden. De representatieve democratie, gekenmerkt door een centrale sturing, correspondeert met het niveau: informeren. De directe democratie kan worden verbonden met zelfbeheer. De onderstaande tabel, gebaseerd op een tabel van IPP (2002) geeft het overzichtelijk weer.

Tabel 1: Democratie en participatie

STURING	VORM VAN DEMOCRATIE	NIVEAU VAN PARTICIPATIE
Centraal	Representatieve democratie	Informeren
	Inspiraakdemocratie	Consulteren/adviseren
Decentraal	Interactieve democratie	Coproduceren/meebeslissen
	Directe democratie	Zelfbeheer

Het Instituut Publiek Politiek (IPP, 2002) heeft de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b) voorzien van voorbeelden. Tabel 2 toont voorbeelden van in de praktijk gehanteerde vormen van participatie. Onderscheid is gemaakt tussen geïnstitutionaliseerd en niet-geïnstitutionaliseerde vormen.

## Slot

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van een representatieve, indirecte democratie naar de directe, participatieve democratie beschreven. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zorgden voor het komen, gaan en blijven van verschillende participatiemogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn inmiddels in allerlei vormen en gradaties uitgekristalliseerd. De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b) is aangehaald om de vormen en niveau van invloed van burgers te kunnen classificeren.

Edelenbos en Monnikhof (1998a) schetsen de contouren van een hybride democratie. Hiermee doelen zij op een mengvorm van bovenstaande uiterste opvattingen. Zij stellen dat het voor elk geval een nieuwe zoektocht is naar de balans tussen enerzijds representatieve democratie, ofwel een centrale sturing en anderzijds participatie in de vorm van interactieve besluitvorming, hetgeen met een meer decentrale sturing gepaard gaat. Van der Heijden en Schrijver (2002) stellen in dat een groot aantal gevallen nog steeds volgens de procedures van de representatieve democratie worden afgewikkeld, bijvoorbeeld door de introductie van de Tracéwet. Ook de genoemde kritiek in dit hoofdstuk op inspraak en interactieve besluitvorming laten zien dat participatie niet ten alle tijden een adequaat middel vormt in het besluitvormingsproces en dat de klassieke wijze van besluitvorming soms een geschiktere methode lijkt. Edelenbos en Monnikhof (1998a) tonen in hun onderzoek juist aan dat interactieve besluitvorming zich wel leent voor sommige, complexere situaties. Bij de start van ieder proces of situatie geven zij daarom het advies om van tevoren, situatiespecifiek, te bepalen welke vorm of gradatie van participatie het beste kan worden gehanteerd en nagestreefd (Edelenbos en Monnikhof, 1998b; zie ook De Roo, 1999). Bovendien is een interactief besluitvormingsproces pas geschikt als er sprake is van wederzijdse afhankelijkheden en gelijkwaardige verhoudingen van actoren. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op wat actoren en met name burgers ertoe brengt om te gaan participeren en wat hen daarvan weerhoudt.



Tabel 2: Participatievormen per niveau en mate van institutionalisering

GRADATIE	GEÏNSTITUTIONALISEERD	NIET-GEÏNSTITUTIONALISEERD
Informereren	Informatieavonden, wijkkranten	Conferenties, debat, excursies, campagnes, tentoonstellingen, portiekgesprekken
Consulteren/raadplegen	Inspraak, hoorzitting, klankbordgroepen, raadplegend referendum, denktank	Enquête onderzoek, panels, focusgroepen, allerlei debatvormen, elektronische peilingen, fotowedstrijden, prijsvragen, allerlei vormen van bijeenkomsten, draagvlakonderzoek
Adviseren	Adviesraden, wijkplatforms, dorpsraden, expertmeeting, planteams	Rondetafel-gesprekken
Coproduceren	Overleggroep, projectgroep, convenanten	Werkateliers, werkgroepen, participatieovereenkomsten
Meebeslissen	Tielse methode <sup>18</sup> , PPS	Agendarecht, recht van initiatief

<sup>18</sup> De Tielse Methode is een gemeentelijk project om de inwoners van de stad Tiel op een directe en concrete manier te betrekken bij hun leef- en woonomgeving (Gemeente Tiel, 2004).



### 3. Mogelijkheden en barrières voor participatie

Om inzicht te krijgen in de mate van participatie van bepaalde bevolkingsgroepen in de lokale besluitvorming met betrekking tot milieudruk is het noodzakelijk om de factoren te bestuderen die van invloed zijn op het al dan niet participeren van burgers. Het gaat dan om vragen als wanneer en waarom gaan burgers überhaupt participeren. De literatuur biedt weinig inzicht in deze factoren. Het merendeel van de literatuur gaat in op de redenen om participatie en interactieve vormen van bestuur te stimuleren, alsmede de kansen en bedreigingen daarvan. Dit alles wordt veelal beschreven vanuit het perspectief van de lokale overheid. Het gezichtspunt van de burgers blijft meestal onderbelicht. Impliciet worden wel enkele factoren aangedragen waarvan gedacht wordt dat die van invloed zijn op het waarom van de burgers die participeren, maar daarbij schort het vaak aan een adequate onderbouwing. In dit hoofdstuk worden de impliciete en expliciete factoren in de literatuur geïnventariseerd. Hieronder vallen zowel de mogelijkheden als de barrières om te participeren. De veelheid aan (interveniërende) factoren en het feit dat sommige factoren weinig van doen hebben met de milieudruk in kwestie heeft tot gevolg dat mogelijk niet alle factoren uiteen worden gezet. Onderstaande factoren moeten daarom niet als uitputtend worden beschouwd. De belangrijkste factoren zijn desalniettemin meegenomen.

#### 3.1 Model

Verba et al.<sup>19</sup> (1995) stellen in hun onderzoek de vraag waarom mensen niet of nauwelijks participeren met betrekking tot de politiek. Zij dragen drie antwoorden aan: "because they can't", "because they don't want to" en "because nobody asked" (p. 269). Zij vertalen deze antwoorden vervolgens naar de volgende driedeling: 'resources', 'engagement' en 'recruitment'<sup>20</sup>. Elke factor is in beginsel even belangrijk<sup>21</sup>. Denters (2002) heeft een vergelijkbare indeling aangenomen in zijn oratie over grootstedelijk bestuur. De factoren die van invloed zijn op de mate van participeren heeft hij als volgt geclusterd:

- | de motivatie van de burger,
- | de hulpbronnen van de burger,
- | de politieke en sociale omgeving van de burger.

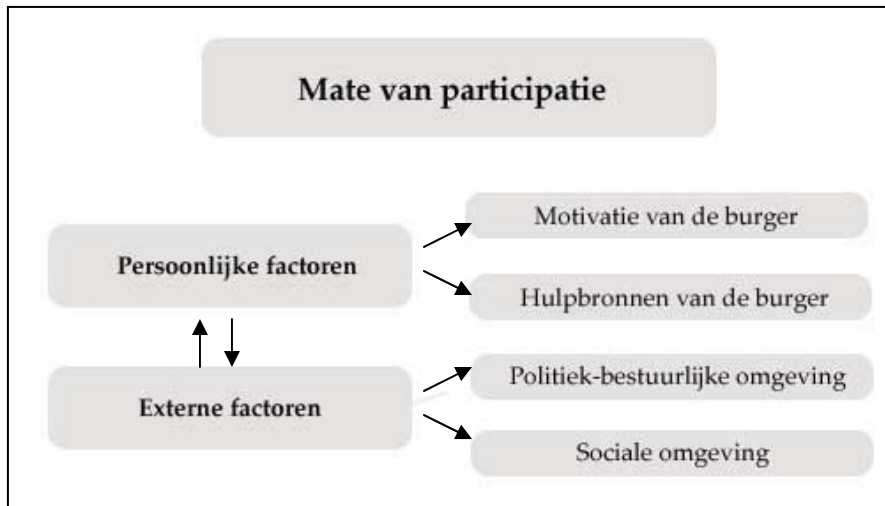
---

<sup>19</sup> Verba et al. (1995) gaan voornamelijk in op politieke participatie. Dit hoeft geen probleem te zijn, omdat het veel raakvlakken heeft met participatie met betrekking tot de lokale besluitvorming.

<sup>20</sup> De combinatie van deze drie factoren noemen Verba et al. (1995) het 'Civic Voluntarism Model'.

<sup>21</sup> Hoewel Verba et al. (1995, p.16) de nadruk op 'resources' leggen: "[...] focusing on resources provides a powerful and theoretically satisfying explanation of disparities across individuals and groups to the extent to which they take part in political life". Dit geldt met name voor politieke participatie.

Een inventarisatie van de factoren die in de literatuur naar voren komen, alsmede de bovenstaande indeling, vormen de basis voor het onderstaande model (figuur 1). Dit model illustreert de verschillende factoren en motieven voor het al dan niet participeren en classificeert deze. In de onderstaande paragrafen worden deze clusters uitgediept. Bepaalde factoren kunnen worden ondergebracht in meerdere clusters of zijn aan andere clusters gerelateerd. Waar mogelijk zal in de tekst de eventuele overlap worden aangegeven en zal worden gerefereerd aan een ander cluster.



Figuur 1: Factoren voor de mate van participatie. Model gebaseerd op Denters (2002)

### 3.2 Persoonlijke factoren

#### Motivatie van de burger

Binnen de hoofdfactor 'motivatie van de burger' kan een drietal deelfactoren worden onderscheiden, te weten het belang van het individu dat ermee gemoeid is, ervaringen uit het verleden en de interesse van de burger. In de onderstaande paragrafen wordt daarop ingegaan.

#### Belang

Denters (2002) wijst ontevredenheid met de kwaliteit van de leefomgeving aan als een van de achterliggende motieven die bepalend is voor participatie. Als een burger de milieukwaliteit als onvoldoende of slecht ervaart, dan kan participatie een middel zijn om de situatie te willen verbeteren. Hiermee is echter niet gezegd dat dit zich ook daadwerkelijk vertaalt in participatie. Het belang – een waarde, die uitdrukking geeft aan de behoefte van een actor – dat de burger hecht aan een goede situatie is hierop van invloed, maar ook de variatie in beleving, de bevolkingsgroep in kwestie en tal van andere factoren zijn bepalend. Als het belang minimaal is, dan zal zij weinig tijd en middelen vrijmaken om te gaan participeren. Dat is met name het geval als het een project betreft dat niet in de nabije omgeving van de woning van een bepaalde burger speelt of dat de burger er individueel niet op voor- of achteruit gaat. Lelieveldt (2003) spreekt in dit kader van 'readiness to participate'. Hiermee bedoelt hij dat mensen pas gaan participeren of iets te doen aan een bepaald probleem, als zij de situatie ook percipiëren als problematisch. Er moet dus sprake zijn van probleemervaring. Als het hieraan ontbreekt dan is de motivatie van de burger om te gaan participeren dus nihil: de burger zal waarschijnlijk geen initiatief nemen.

Schattenberg (vgl. De Paus, 1998) concludeert in zijn onderzoek dat minderheden over het algemeen veel meer tevreden zijn over hun woonomgeving dan autochtonen. Bovendien meent Schattenberg dat "minderheden minder geneigd zijn te klagen en eerder tevreden zijn dan 'wij Nederlanders'". Dit is een voorbeeld van het uitgangspunt dat de perceptie van de leefomgeving sterk kan variëren. Bovendien blijkt het lastig te zijn om mensen te mobiliseren als ze nergens tegen zijn. Waarom zou

iemand willen participeren als hij of zij daar zelf geen reden toe ziet? Allochtonen die dus minder vaak ontevreden zijn, zullen dus, zo stelt De Paus (1998), minder gaan participeren. Mogelijk is een oorzaak hiervoor dat allochtonen onvoldoende bekend zijn met procedures met betrekking tot participatie of dat ze tevreden zijn. In een volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de bekendheid met de procedures. Korsten (1979) haalt in dit kader de 'political interest-theory' aan. Hij veronderstelt in deze theorie dat denkbeelden over en tevredenheid met de leefomgeving en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling samenhangen met de sociale posities van mensen.

In het voorgaande hoofdstuk is geschetst dat burgers de afgelopen decennia steeds meer participatiemogelijkheden hebben gekregen en op meerdere tijdstippen in het proces van besluitvorming een vinger in de pap hadden. In de praktijk komt naar voren dat er slechts spaarzaam en door een selecte groep gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid. Menig individu is namelijk primair gericht op het behartigen van zijn voornamelijk economische, eigen belang. Slechts een kleine groep draagt actief bij aan de totstandkoming van een maatschappij waarin ook collectieve belangen als milieu kunnen gedijen (Van der Heijden en Hoekema, 2002).

Olsen (vgl. Castenmiller, 1988) verhaalt over de collectieve aard van participeren en spreekt van participatie als een (in economisch of individueel opzicht) irrationele activiteit (zie ook Pattie et al., 2003). Hij maakt een onderscheid tussen collectieve en selectieve voordelen. Collectieve voordelen komen ten goede aan iedereen, ongeacht of een burger participeert of niet, terwijl selectieve voordelen zich beperken tot zij die participeren (Pattie et al., 2003). Van den Doel (1975, vgl. Korsten, 1979, p.138) beschrijft het probleem hierbij: "de participant kan bepaalde burgers niet van de effecten van zijn participatie uitzonderen, noch kunnen de burgers zichzelf daarvan uitzonderen: wanneer een burger participeert staan de effecten daarvan dus zonder meer aan andere burgers ter beschikking". Dit betekent dat participatie veelal in ongunstige verhouding staat tot aspecten zoals tijd, geld, inspanning. Een individu maakt bepaalde kosten, terwijl niets doen ook baten zou kunnen opleveren. Echter, als niemand iets doet, dan heeft dat gevolgen voor iedereen. Burgers kiezen er eerder voor om niet te participeren en toch te profiteren van de mogelijke verworvenheden van andere burgers die wel zijn gaan participeren (Olsen, vgl. Castenmiller, 1988).

Olsen lijkt zich in zijn analyse echter alleen te laten leiden door economische motieven. Aan participatie liggen echter ook andere bevredigende factoren ten grondslag. Participatie kan anderen aanmoedigen om ook te participeren, omdat men denkt dat de kans op succes dan zal stijgen. De omgeving stimuleert dan dus de individuele actiebereidheid (Castenmiller, 1988). Dit argument kan gereleerd worden aan de sociale en politiek-bestuurlijke omgeving, hetgeen in een volgende paragraaf aan bod komt. Het tegenovergestelde kan ook het geval zijn en dat "some people refrain from becoming involved because they believe others adequately represent their interests" (Diduck en Sinclair, 2002, p.579).

### *Ervaringen*

Tenslotte spelen ervaringen met participeren een grote rol. Is het voorgaande keren slecht bevallen en is het weinig doelmatig geweest? Dan kan dat een reden zijn voor een burger om zich niet opnieuw in te spannen. Een voorbeeld van ontevredenheid kan voorkomen als de overheid onvoldoende terugkoppelt naar de burger of als de effectiviteit te wensen overlaat. Als dat het geval is, heeft dit communicatiemiddel tussen burger en overheid voor de betreffende burger waarschijnlijk afgedaan. Andersom kan het uiteraard ook positief uitpakken: positieve ervaringen in het verleden met bepaalde procedures en vormen van participatie blijken van invloed te zijn op de bereidheid om in de toekomst te participeren (Korsten, 1979). Ook stelt hij dat een goed verloopende inspraakprocedure in het verleden, de beste 'reclame' is voor toekomstige inspraakprocedures.

### *Interesse en betrokkenheid*

Denters et al. (2002) beschouwen interesse en betrokkenheid als de belangrijkste motivationele factor. Syme en Nancarrow (1992, vlg. Hampton, 1999, p.170) sluiten zich hierbij aan. Hun onderzoek laat zien dat bewonersparticipatie met name afhangt van de “[...] interest in particular issues and whether they are of local concern”. Een burger met weinig interesse in zijn lokale leefomgeving, zal hoogstwaarschijnlijk ook niet gaan participeren. Burgers participeren meestal eerder als het gaat om kwesties op een lager schaalniveau. Dit is overzichtelijker en wekt veelal meer interesse. Naarmate de burger meer zicht heeft op de betekenis van het onderwerp voor haar eigen leefsituatie en voor haar eigen belangen, zal het onderwerp de burger meer en eerder raken en zal zij mogelijk gaan participeren (Korsten, 1979). Dit sluit goed aan bij het decentralisatieproces van het milieubeleid, waarin de gebiedsgerichte aanpak als instrument fungeert. Hierin wordt ook van de burger verlangd dat zij verantwoordelijkheid neemt voor haar lokale leefomgeving.

### **Hulpbronnen van de burger**

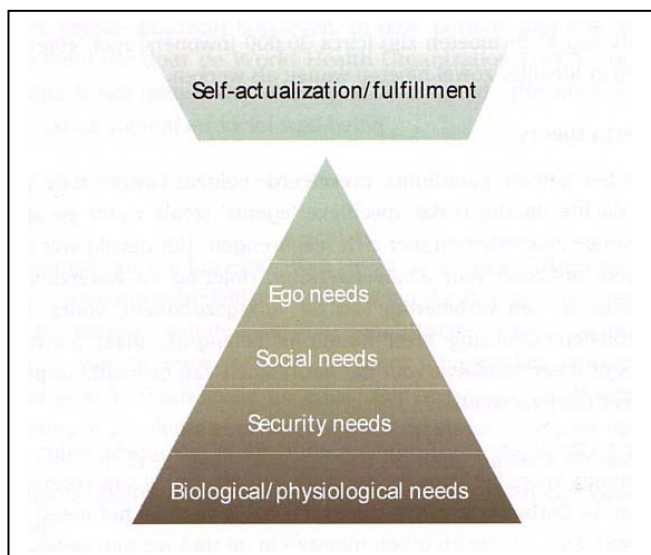
Hulpbronnen zijn een andere belangrijke voorwaarde voor participatie. Verba et al. (1995) verstaan onder hulpbronnen niet alleen economische hulpbronnen, maar ook hulpbronnen of mogelijkheden in termen van kennis en tijd. De onderstaande paragrafen gaan in op deze drie elementen.

### *Economisch kapitaal*

Een veelgenoemde factor met betrekking tot participatie heeft te maken met diverse hulpbronnen van de burger. Verba et al. (1995; zie ook SCP, 1999; Van Woerkum, 1997) noemen de sociaal-economische positie van de burger als belangrijkste persoonlijke hulpbronnen. Een bekende, veelgebruikte maatstaf om iemands sociaal-economische positie aan te geven, is de ‘Sociaal-Economische Status’ (SES). De SES van een burger lijkt een belangrijke relatie te hebben met de mate van participatie. Volgens Milbrath en Goel (vlg. Verba et al., 1995, p.281) wijst menig Amerikaans onderzoek dat uit: “[...] higher class persons are more likely to participate than lower class persons”. Daarnaast blijkt er volgens Verba et al. (1995) een verschil in de vorm van participatie: welvarende huishoudens blijken eerder over te gaan tot individuele actie, terwijl huishoudens met lagere inkomens eerder participeren als het gaat om collectieve actie.

Leidelsemeijer en Van Kamp (2003) halen in hun onderzoek de behoeftenhiërarchie van Maslow aan. Deze hiërarchie maakt inzichtelijk wat mensen drijft. Ze proberen aan de hand daarvan het denken over de kwaliteit van de leefomgeving te beschrijven. Deze theorie kan ook worden aangehaald bij de analyse wat mensen er nu toe beweegt te gaan participeren in lokale besluitvormingsprocessen. Maslow gaat er in zijn theorie van uit dat er met betrekking tot de menselijke behoeften een bepaalde hiërarchie is aan te brengen. Hieruit volgt dat de eerste, basale behoeften van de mens gericht zijn op overleven: voldoende eten en drinken. Pas in een veel later stadium zijn egorelateerde behoeften, zoals waardering en tevredenheid van belang. Figuur 2 toont Maslow’s hiërarchie.

Uit deze theorie kan worden afgeleid dat het niveau van individuele en collectieve welvaart mogelijk een factor is van participatie. Pas als aan de basale behoeften van de mens is voldaan en een bepaald niveau van welvaart is bereikt, gaan burgers zich minder richten op economische zaken en meer op de kwaliteit van leven. Voornamelijk lagere inkomensgroepen moeten een dergelijke selectie en afweging maken. Participatie staat vaak lager op de ‘prioriteitenlijst’ van lagere inkomensgroepen. De Paus (1998, p.82) onderstreept dit en stelt dat “[...] als je geldproblemen hebt, ga je niet over de verre toekomst nadenken, maar beperk je jezelf tot overleven”. Castenmiller (1988) maakt de kanttekening dat de behoeftenhiërarchie gedurende de tijd aan veranderingen onderhevig is. Zo zal in tijden van een toegenomen economische welvaart een ‘basic value priorities shift’ te zien zijn. De prioriteit zal verschuiven naar zaken die hoger in de piramide staan. Participeren ten behoeve van een kwestie die betrekking heeft op de leefomgeving zou daar een voorbeeld van kunnen zijn.



Figuur 2: Maslow's hiërarchie van behoeften. Bron: Leidelmeijer en Van Kamp (2003)

### ***Kennis en vaardigheden***

Naast economisch kapitaal speelt ook menselijk kapitaal, zoals kennis en vaardigheden een belangrijke rol. Het bezit van kennis en vaardigheden hangt in sterke mate samen met iemands maatschappelijke positie (Denters en Geurts, 1998; zie ook Denters et al., 2002). Een significante factor in dit kader is opleiding. Hoger geschoolden hebben bijvoorbeeld meer politiek relevante kennis, kennis van procedures, jargon en andere formele taal en communicatieve vaardigheden. Korsten (1979) doet de uitspraak dat personen met een hogere opleiding over meer communicatieve vaardigheden beschikken, zoals het spreken in het openbaar, maar ook nemen ze informatie relatief gemakkelijker op dan mensen met een lagere opleiding.

Een ander aspect is dat veel beleidsrapporten bol staan van moeilijke termen en jargon. Een burger die niet over jargon beschikt, zal daardoor sneller afhaken. Taal kan dus een drempel vormen om te gaan participeren (Van Woerkum, 2000; zie ook De Paus, 1998). Een matige beheersing van de Nederlandse taal kan ertoe leiden dat sommigen, met name minderheden, de discussie niet of nauwelijks kunnen volgen. Ondanks het feit dat een deel van de taalproblemen kan worden ondervangen door het inzetten van een tolk of vertaler, kunnen minderheden zich bijvoorbeeld desalniettemin gered en incompetent voelen om in gebrekkig Nederlands een zaal toe te spreken (De Paus, 1998). Onderzoek van Klok et al. (2004) sluit hierbij aan. Zij noemen zelfvertrouwen een bepalende factor voor participatie.

Van andere aard is de onbekendheid met de verhoudingen, die in Nederland tussen de gemeente en burger bestaan. De gebrekkige kennis over deze lokale bestuurlijke verhoudingen en het ambtelijke apparaat met haar vele regels kan leiden tot onduidelijkheden. Het deel van de bevolking dat minder is geschoold of een andere culturele achtergrond heeft, heeft minder kennis op het gebied van beleid en overheid. Het is voor deze bevolkingsgroepen dan ook lastig om achter de te volgen procedures met betrekking tot participatie te komen.

Burgers met gebrekkige kennis en vaardigheden kunnen dit mogelijk opdoen door middel van maatschappelijke participatie. Via arbeidsparticipatie of vrijwilligerswerk hebben burgers dan de mogelijkheid om politiek relevante vaardigheden te verwerven. Korsten (1979) stelt dat personen die lid zijn van organisaties of verenigingen significant vaker deelnemen aan inspraakprocedures. Zijn conclusie luidt dat als iemand al actief is op een bepaald vlak, participatie op het andere vlak ook eerder bereikt kan worden. Het bezit van organisatiekennis en ervaring vormen kennelijk een goed uitgangspunt om te participeren in lokale besluitvormingsprocessen.

Een ander aspect betreft de kennis van de mogelijkheden. "Iemand moet weten wat de mogelijkheden zijn en ze kunnen benutten en dat ook willen" (Briët et al., 1985, vlg. Castenmiller, 1988). Een persoon die beschikt over voldoende kennis op dit vlak kan veel tijd, geld en energie besparen op het verzamelen van informatie omtrent de mogelijkheden en het vervolgens begrijpen. Dit zou erop kunnen duiden dat deze persoon eerder zal participeren in de lokale besluitvorming. Uit onderzoek blijkt dat kennisniveau van inspraakmogelijkheden onder personen met een hoger opleidingsniveau over het algemeen groter is dan onder burgers met een lager opleidingsniveau (Korsten, 1979). Er wordt zelfs gesteld dat deze kenniskloof tussen hoger en lager opgeleiden steeds groter wordt (Denters en Geurts, 1998).

### *Tijd*

Tenslotte speelt het beschikken over tijd een belangrijke rol. Het noemen van het motief 'tijd' impliceert eigenlijk vaak dat het niet voldoende de moeite waard wordt gevonden aan deze activiteit tijd te besteden of er tijd voor te vinden. Het belang dat de burger hecht aan een bepaalde milieukwaliteit hangt mogelijkerwijs evenredig samen de hoeveelheid tijd die zij er voor over heeft vrij te maken om te gaan participeren. Als een burger erg ontevreden is dan zal zij meer tijd en energie steken in het trachten te verbeteren van de situatie. Zoals eerder ook is gesteld, hebben sommige mensen weinig tijd en leggen hun prioriteiten elders: "[...] the inactive public, or the silent majority, are...more focused on coping with issues at work and at home" (Mitchell, 1997, p.161, vlg. Diduck en Sinclair, 2002).

Verba et al. (1995, p.288) trekken de conclusie dat de hulpbron 'tijd' gelijk is verdeeld onder de verschillende bevolkingsgroepen dan geld. Toch is dit uiteraard per individu verschillend en hebben bevolkingsgroepen als gepensioneerden en werklozen navenant meer tijd.

Tot slot moet worden gesteld dat verschillende vormen van participeren niet altijd betrekking hebben op dezelfde hulpbronnen. Denters en Geurts (1998) stellen in dit verband dat participeren via een stemcomputer minder tijd vergt dan het schrijven van bezwaarschriften. Hetzelfde geldt voor inkomen en vaardigheden: ook deze hangen af van de vorm van participatie.

## **3.3 Externe Factoren**

Niet alleen persoonlijke factoren bepalen waarom burgers gaan participeren, maar ook externe factoren spelen een rol: ook overheden, belangengroepen en de sociale omgeving zijn van invloed. In hoofdstuk 2 is een aantal motieven aangedragen waarom overheden participatiemogelijkheden vergroten. Eén van de belangrijkste is het verkrijgen van draagvlak voor een bepaald plan of beleid. Het is dus ook in het belang van de overheid om steun onder de bevolking te genereren. Ze tracht daarom burgers te mobiliseren. De verrichte inspanningen van overheden en belangengroeperingen om participatie mogelijk te maken, aan te moedigen en te vereenvoudigen kunnen daarom worden gezien als een belangrijke factor.

### **Politiek-bestuurlijke omgeving**

Het is de taak van de overheid om het collectieve belang te dienen. Zij moet waken voor de kwaliteit van de leefomgeving. De milieukwaliteit is één van de factoren die deze kwaliteit beïnvloedt (RIVM, 2004). De overheid moet er dus voor waken dat de normen niet worden overschreden. De Milieubalans 2004 laat tevens zien dat onderzoek heeft aangetoond dat burgers steeds meer belang hechten aan een goede milieukwaliteit (RIVM, 2004). De lokale overheid dient deze daarom voldoende te waarborgen.

### **Mogelijkheden**

Het is een taak van de lokale overheid dat zij geïnstitutionaliseerde kanalen voor participatie aanbiedt aan de burger. Echter, menig onderzoek heeft aangetoond dat participatie "[...] is constrained by process deficiencies related to unequal opportunities to participate" (Owen, 1998, vlg. Diduck en Sinclair, 2002, p. 579). Deze uitspraak geldt voor de Verenigde Staten. Het is echter de vraag in hoeverre deze



uitspraak ook van toepassing is op Nederland. In hoeverre voldoende mogelijkheden worden aangeboden, is onder andere afhankelijk van het belang dat gemeenten hechten aan participatie (IPP, 2002).

Volgens Denters en Geurts (1998) is het de taak van de overheid om de burger tot participatie te mobiliseren. De kanalen van participatie moeten niet alleen bestaan, maar moeten ook bekend zijn bij de burger. Verba et al. (1995) stellen dat ondanks dat burgers in het bezit zijn van voldoende hulpbronnen, zij mogelijk nog steeds niet zullen participeren als niemand hen vraagt om hun medewerking. Het is daarom de taak voor de lokale overheid om openheid ten aanzien van participatie uit te stralen. Als zij deze taak naar behoren uitvoert, dan hoeven burgers hier minder tijd en energie in te steken. Een duidelijk aanbod van participatiemogelijkheden komt waarschijnlijk ten goede aan de mate van participatie van bewoners.

Eerder is gesteld dat besluitvormingsprojecten steeds complexer zijn geworden door de aanwezigheid van een veelheid aan betrokken actoren en belangen, door ontwikkelingen in de maatschappij en door nieuw overheidsbeleid. Dit kan de burger mogelijk doen afhaken, of besluiten er niet eens mee te beginnen. Vaak is dit het geval bij projecten op een wat hoger schaalniveau. De complexiteit van het onderwerp en de lange duur van bepaalde besluitvormingstrajecten spelen daarbij mogelijk ook een rol.

### ***Informatieverstrekking***

Inherent aan het hebben van participatiemogelijkheden is het doorspelen van deze optie en de mogelijkheden aan de burger. De overheid behoort de burger te voorzien van informatie. De kwaliteit van de informatie is hierbij van essentieel belang. Dekkinga et al. (2004) stellen dat volledigheid daarbij een voorwaarde is in zoverre dat alle informatie die bekend is bij de overheid in begrijpelijke taal wordt gepresenteerd aan de burgers. De informatie moet duidelijk niet te complex zijn. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd te gebeuren. Broenink et al. (2003) menen dat instanties soms informatie achterhouden. Ook wijst hun onderzoek uit dat de wel beschikbare informatie mogelijk gekleurd is in het belang van de belanghebbende. Dekkinga et al. (2004) spreken in dergelijke gevallen van respectievelijk selectieve en manipulatieve informatie. In het eerste geval wordt de burger niet als een gelijkwaardige actor in het proces beschouwd. De overheid verstrekt in dat geval louter informatie als zij dat nodig en relevant acht. Een andere mogelijkheid betreft de incompleetheid van de verstrekte informatie. Manipulatieve informatie betreft het verstrekken van verkleurde informatie, die de opinie van de burger dus beïnvloedt.

Een tweede aspect van informatievoorziening heeft betrekking op het medium. Wordt de informatie over participatiemogelijkheden alleen via Internet verspreid, waardoor het niet voor iedereen even toegankelijk is? In sommige gevallen vinden politieke discussies zelf al plaats via Internet, hetgeen nog steeds geen gemeengoed is (Van Woerkum, 2000). Van der Heijden en Schrijver (2002) beweren zelfs dat Internet de ongelijkheid tussen burgers alleen maar vergroot. Volgens hen zijn degenen die al in politiek en beleid geïnteresseerd waren, dankzij het Internet nog meer geïnformeerd; ongeïnteresseerden kunnen zich nog makkelijker van de politiek afwenden.

Het kanaal van informatieverstrekking is dus essentieel. Dat blijkt ook uit onderzoek van Broenink et al. (2003). Zij beweren dat burgers vaak moeilijk aan informatie komen. Ook Denters et al. (2002) en De Paus (1998) beweren dat het hier nogal eens aan schort. Informatie met enige regelmaat herhalen biedt soms ook uitkomst, menen zij. Korsten (1979) spreekt in dit verband van de 'reminder approach'.

### ***Sociale omgeving***

Niet alleen de politiek-bestuurlijke omgeving schept mogelijkheden of juist barrières, maar ook de sociale omgeving is van invloed op de mate van participeren. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor bewoners- en belangenorganisaties. Zij fungeren dikwijls als intermediair tussen de overheid en de burger. Eén van haar taken is het behartigen en articuleren van belangen van burgers. Het bestaan en het karakter van dergelijke organisaties is daarnaast in zoverre van belang dat zij bepaalde personen

extra stimuleren om een bijdrage te leveren door middel van participatie, alsmede hen te overtuigen van het nut hiervan. Belangenorganisaties kunnen burgers helpen door het inzetten van middelen als vertaalde beleidsdocumenten, tolken en hulp verlenen als het gaat om kennis en procedures op het gebied van ruimtelijke ordening, recht en milieu.

Een andere factor is 'sociaal kapitaal', een begrip dat in de jaren '80 is geïntroduceerd in Amerika als theoretische benaming voor de mogelijke achterliggende oorzaak voor verschillende sociale en politieke problemen (Dekker en Uslaner, 2001). "[...] social capital refers to the extent to which people are connected to each other in a (non-hierarchical) network that lies beyond familial relationships" (Lelieveldt, 2003, p.5). Mensen leven niet in isolement van elkaar, maar functioneren in sociale netwerken. Vertrouwen vormt hierbij volgens Putnam (in Lelieveldt, 2003) een kernbegrip<sup>22</sup>. Onderzoekers betogen dat persoonlijk contact tussen mensen binnen een gemeenschap een belangrijke voorwaarde is voor gemeenschapszin en vertrouwen (SCP, 1999). Lelieveldt (2003) stelt dat de mate van sociaal kapitaal aanmoedigt tot en van invloed zou kunnen zijn op collectieve actie en betrokkenheid bij besluitvorming op een lokaal schaalniveau.

## Slot

In principe heeft elke burger in Nederland het recht om te participeren op grond van de beginselen van de democratie. Verba et al. (1995, p.27) stellen in dit verband dat "if some citizens do not participate because they freely choose not to be active [...] then participatory inequalities do not compromise democracy". In dit hoofdstuk is geprobeerd de verschillende mogelijke factoren van het al dan niet participeren van burgers inzichtelijk te maken. Zoals gesteld, zijn er enerzijds persoonlijke factoren als oorzaak aan te wijzen en zijn er anderzijds externe factoren in het spel. De eerste hebben betrekking op de wil of wens van de burger en de mogelijkheden van de burger. Externe factoren zijn factoren die al dan niet participatie faciliteren, bevorderen of tegenwerken, die het gevolg zijn van de aanwezigheid en het handelen van anderen die invloed hebben op het betreffende individu. Deze factoren kunnen in verband worden gebracht met de 'gelegenheid' die de burger heeft en krijgt. Dit hoofdstuk kan daarom kort worden samengevat door middel van de eenvoudige indeling van hoofdfactoren van het al dan niet participeren; 1) wil, 2) mogelijkheid, 3) gelegenheid. Ondermeer aan de hand van deze factoren zullen de discussies in het tweede deel van deze studie worden geanalyseerd.

---

<sup>22</sup> Naast vertrouwen (van het individu in anderen) onderscheidt Putnam (1993, Vlg. Dekker en Uslaner, 2001) nog twee andere kenmerken van sociaal kapitaal, te weten netwerken en normen. Met het eerste doelt hij op de participatie van het individu in sociale netwerken en het tweede kenmerk gaat over de vraag of er in de perceptie van het individu bepaalde normen gelden.

## DEEL II: Resultaten praktijkstudie

### **Noot vooraf**

De opeenvolgende hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan in op de praktijkstudie, die is uitgevoerd door middel van casussen. In elk hoofdstuk wordt de context van het vraagstuk, het besluitvormingsproces en het niveau van participeren geschetst, zoals afgeleid op basis van documenten en interviews met diverse actoren. Het besluitvormingsproces wordt in elk hoofdstuk aan de hand van de in de theorie geschetste participatieladder van Edelenbos en Monnikhof beschreven.

Het volgende deel in de casushoofdstukken betreft een beknopte analyse van de participanten en een inventarisatie van de factoren die bepalend zijn voor het al dan niet participeren en het participatieproces. Deze volgt echter niet dezelfde lijn als hoofdstuk 3. Uit het onderzoek is gebleken dat er zowel beperkende als stimulerende factoren zijn te ontdekken. Deze indeling wordt daarom in de praktijkstudie gehanteerd. Voor de factoren die participatie enerzijds stimuleren en factoren die anderzijds als barrière voor participatie kunnen worden beschouwd, zijn in elke casus de meest genoemde en bepalend factoren opgesteld. In hoofdstuk 7 wordt het een en ander uit de praktijkstudie overwogen en gerecapituleerd.

## 4. Casus spooreplacement Amersfoort

### 4.1 Context van het vraagstuk

In het kader van de Wet Milieubeheer<sup>23</sup> deed NS-Railinfrabeheer<sup>24</sup> in 1998 een vergunningaanvraag voor haar spooreplacement, dat is gelegen ten noordwesten van het reizigersstation van Amersfoort. Datzelfde jaar nog gaf de provincie Utrecht de milieuvergunning af, omdat het emplacement voldeed aan alle eisen volgens het PAGE-rapport (Plan van aanpak Goederenemplacementen).

Desalniettemin moest een aantal maatregelen in de geluidsfeer worden getroffen, omdat de L<sub>max</sub>, het maximale geluidsniveau, aan beide kanten van het spoor, behoorlijk werd overschreden<sup>25</sup>. In figuur 17 in bijlage 5 zijn de geluidscontouren aangegeven. Er waren waarden gemeten van 80 dB(A), zo stelde een ambtenaar van de gemeente Amersfoort. De vergunning was afgegeven op voorwaarde dat vanaf 1 januari 2003 maximaal 60 dB(A) zou worden getolereerd. Het doel van het besluitvormingsproces – een enkelvoudig, vaststaand doel – was dat de NS moest voldoen aan de geluidseisen. Er moesten daarom maatregelen genomen worden conform de Wet Milieubeheer.

Die wet stelt dat maatregelen in eerste instantie op de inrichting zelf – maatregelen bij de bron – moeten worden getroffen, maar ook overdrachtsmaatregelen, zoals geluidsschermen, zijn toegestaan. De gemeente heeft vervolgens berekeningen laten uitvoeren. Daaruit kwam naar voren dat om het geluidsniveau voldoende te verlagen, er een acht meter hoog scherm moest komen.

#### **Betrokken actoren in het besluitvormingsproces**

Er heeft een aantal actoren deelgenomen aan het besluitvormingsproces. In de eerste plaats is dit NS-Railinfrabeheer. Zij heeft de milieuvergunningaanvraag gedaan. Een tweede belangrijke actor was de provincie Utrecht. Haar rol was om de vergunningaanvraag te bekijken en de vergunning eventueel te verlenen. Dit is de taak van de provincie omdat het een gezoneerd terrein betreft. Daarnaast moest zij toezien of de NS zich aan de gestelde voorwaarden hield. De gemeente kwam in zicht toen de milieuvergunning eenmaal was afgegeven en de aanvraag voor de bouwvergunning werd ingediend. De gemeente is degene die deze kan verlenen. Overige actoren zijn de bewoners.

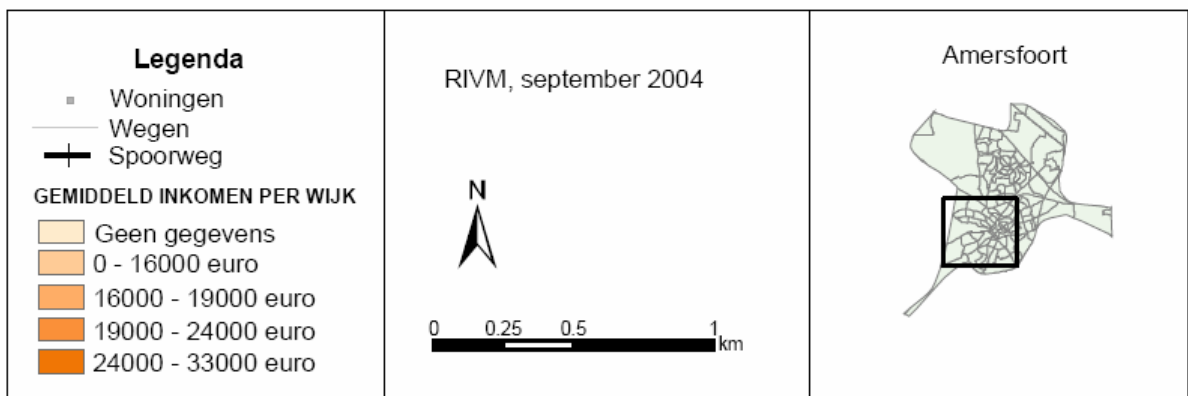
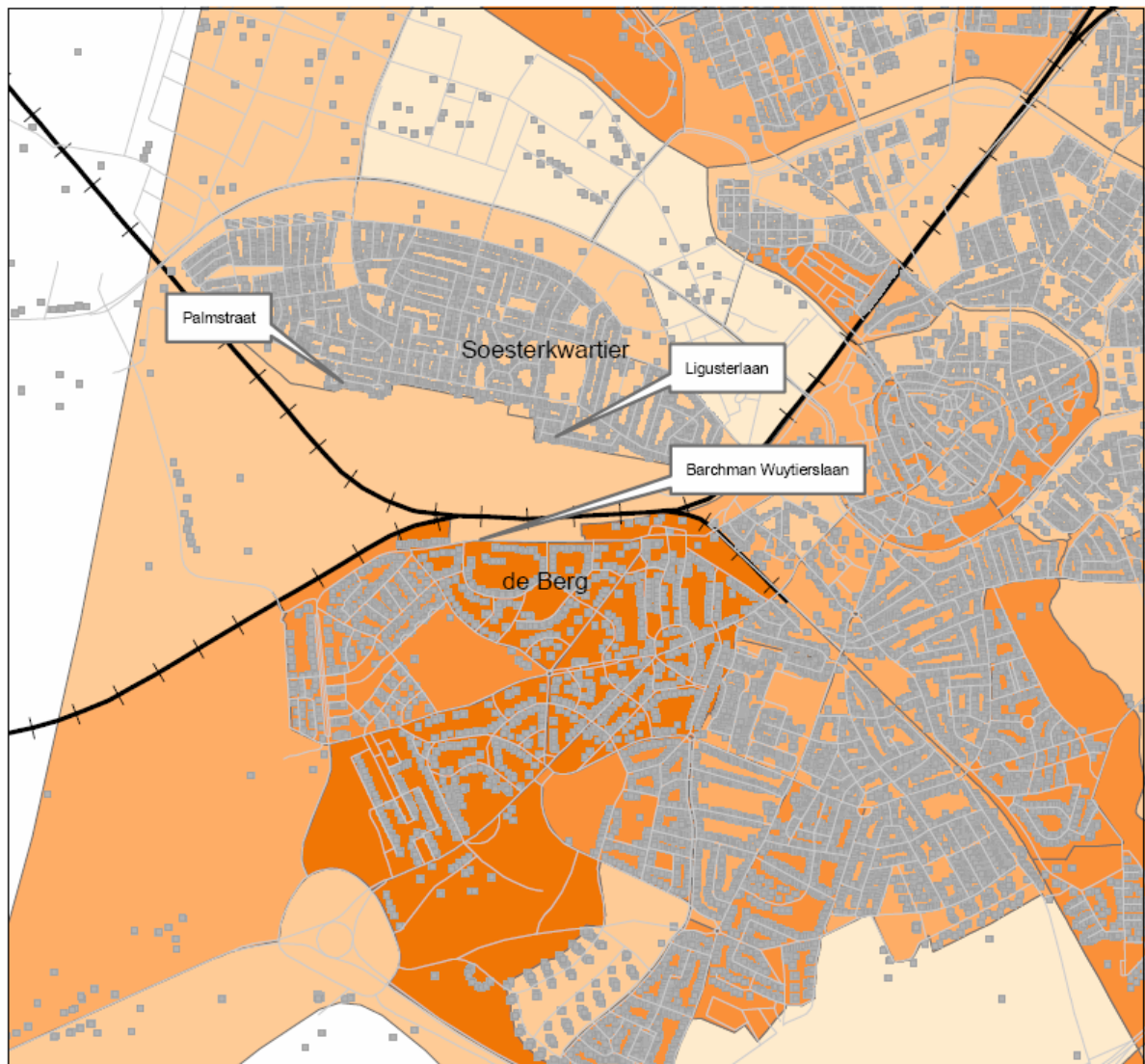
---

<sup>23</sup> De Wet milieubeheer (Wm) is op 1 januari 1993 ontstaan uit de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Belangrijke onderdelen van de Wm zijn de milieuplannen en -programma's, milieukwaliteitseisen, inrichtingen, afvalstoffen en procedures.

<sup>24</sup> NS-Railinfrabeheer heeft een naamswijziging ondergaan en draagt tegenwoordig de naam: Prorail.

<sup>25</sup> De L<sub>max</sub> is vastgesteld op basis van resultaten uit het saneringsonderzoek, hetgeen verplicht is volgens de Wet Geluidhinder (art. 71, lid 2).

Inkomensverschillen tussen de wijken Soesterkwartier en de Berg in Amersfoort in 2002

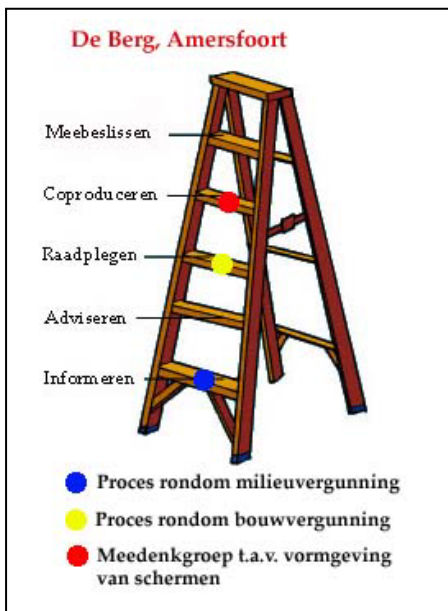


Figuur 3: Inkomensverschillen tussen De Berg en Soesterkwartier, Amersfoort

## 4.2 Participatie in beide wijken

Aan beide kanten van het spoor liggen woningen. Aan de zuidkant van het spoor ligt de hogere inkomenswijk 'De Berg', en ten noorden van het spoor, ligt de lagere inkomenswijk 'Soesterkwartier'. Figuur 3 toont het gebied dat deze casus omvat en laat het verschil in inkomen<sup>26</sup> per maand zien tussen beide wijken. Aan beide kanten van het spoor zou een geluidswal en/of scherm moeten komen. Echter, het besluitvormingsproces en de participatie van bewoners is in beide wijken, en zelfs daarbinnen, compleet anders verlopen. In bijlage 5 is in chronologische volgorde het verloop van het participatieproces uitvoerig beschreven.

Aanvankelijk kenden beide besluitvormingstrajecten voor beide wijken een redelijk centrale sturing. Er moest aan de normen, die vastgelegd zijn in de Wet Milieubeheer, worden voldaan. Dit is een weinig complex vraagstuk dat zich goed leent voor een sturing van bovenaf in het besluitvormingsproces. Zoals in hoofdstuk 2 in tabel 1 uiteen is gezet, gaat een centrale sturing veelal gepaard met een laag niveau van participeren. Bewoners werden in de eerste fase van het besluitvormingsproces dan ook louter geïnformeerd over de geluidssituatie en de vergunningverlening. De blauwe stip in de participatieladders (figuur 4 en 5) geeft dan ook aan dat dit stadium – het proces met betrekking tot de milieuvergunning – een laag niveau van participeren kent (informeren). Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd, hebben bewoners in een 'top-down' gestuurd proces de mogelijkheid om in te spreken en bezwaar te maken. Dit hadden de omwonenden van het spooreplacement ook, maar hier is geen gebruik van gemaakt. Enkele bewoners gaven als reden dat naar hen niet goed en onduidelijk was gecommuniceerd wat de consequenties van de milieuvergunning zouden zijn.



Figuur 4: Participatieladder De Berg



Figuur 5: Participatieladder Soesterkwartier

Naarmate het proces vorderde en voor de bewoners concreter werd, werd er geparticipeerd door bewoners. In verloop van het proces van de bouwaanvraag werd het voor een aantal bewoners ineens duidelijk dat er een hoog scherm zou komen. Vervolgens kwamen bewoners van de evenzijde van de Barchman-Wuytierslaan in actie, omdat zij uit visueel oogpunt een scherm niet wenselijk achtten en zeiden weinig geluidsoverlast van het spoor te ondervinden. Ook in het Soesterkwartier kwam het participeren van bewoners pas laat op gang. Pas op het moment van de discussie over de daadwerkelijke inrichting en plaatsing van de geluidswal kwam er bezwaar van enkele bewoners en gingen

<sup>26</sup> Het betreft het gemiddeld inkomen per inwoner gebaseerd op de statline gegevens van het CBS in 2001.

verschillende actoren met elkaar om de tafel. Op een zeker moment was er zelfs sprake van coproducen in de Palmstraat van het Soesterkwartier. Op dit niveau van participeren is volgens tabel 1 in hoofdstuk 2 de sturing meer decentraal en de besluitvorming interactiever. Bewoners waren in dit stadium dus intensiever betrokken door de interactie met de gemeente en NS-railinfrabeheer. In dit stadium is de milieuvergunning echter al afgegeven. De lokale overheid heeft op dat moment een bepaalde zekerheid en pas dan lijken de bewoners actief mee te mogen doen. Ze kunnen meepraten over de details en de vormgeving van mogelijk te treffen maatregelen.

In bijlage 6 wordt aan de hand van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b) een uitgebreidere beschrijving gegeven van het niveau van participeren in zowel het besluitvormingsproces dat betrekking had op de omwonenden in De Berg als het Soesterkwartier. In tabel 3 wordt een schematisch overzicht gegeven van de gewenste en uiteindelijk gerealiseerde of te realiseren maatregelen met betrekking tot het in dit hoofdstuk beschreven vraagstuk.

Tabel 3: Gewenste en uiteindelijk genomen of te nemen maatregelen

	GEWENSTE MAATREGELN	GEREALISEERDE MAATREGELN
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geluidsschermen langs BW-laan</li> <li>- Geluidswallen langs Soesterkwartierkant</li> </ul>	
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem als provincie</li> <li>- In een later stadium gevelmaatregelen aan BW-laan i.p.v. geluidsschermen</li> </ul>	
Bewoners van BW-laan (even)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen maatregelen</li> <li>- Anders gevelmaatregelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waarschijnlijk gevelmaatregelen waar noodzakelijk, maar dit is nog in procedure</li> </ul>
Bewoners van BW-laan (oneven)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geluidsschermen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waarschijnlijk geluidsschermen, maar dat is nog in procedure</li> </ul>
Bewoners van Soesterkwartier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen geluidswallen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geluidswallen zijn gerealiseerd</li> </ul>

#### Recapitulatie van het besluitvormingsproces

Binnen het besluitvormingsproces heeft er dus een verschuiving plaatsgevonden. Het proces ving aan met een centrale sturing en gedurende het besluitvormingstraject was er een meer 'bottom-up' benadering zichtbaar. Dit is voor een groot deel te verklaren door de actievare rol van de bewoners van Soesterkwartier en De Berg. De plotselinge participatie is een direct gevolg geweest van de confrontatie met mogelijke gevolgen van de maatregelen. Hoe bepalend dit lijkt te zijn geweest, komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan bod. Als gevolg van de toegenomen participatie werd het besluitvormingsproces in de inrichtingsfase complexer; meer partijen en meer belangen, doelen en wensen. De Roo (1999) geeft aan dat het dan wenselijker is een besluitvormingstraject te doorlopen, waarin bewoners meer stem hebben in het besluitvormingsproces.

#### 4.3 Bepalende factoren voor participatie

In de voorgaande paragraaf is beschreven in welke mate en in welk stadium van het besluitvormingsproces bewoners van beide wijken erbij betrokken waren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de redenen voor het participeren of niet-participeren van bewoners. Zoals voorafgaand aan dit hoofdstuk is gesteld, worden de belangrijkste stimulerende en beperkende factoren opgesteld.

## Stimulerende factoren

### *Belang*

De factor 'belang' heeft een duidelijk stimulerend effect op participatie. Bij het merendeel van de bewoners speelde het belang een belangrijke rol als het gaat om het al dan niet participeren. De bewoners van de oneven huisnummers van de Barchman Wuytierslaan in de Berg ondervonden geluidsoverlast en zij waren voorstander een geluidsscherm. Het belang van deze bewoners had dan ook betrekking op geluidsoverlast. Om die reden zijn zij gaan participeren.

Het belang van de burgers van de even zijde van de BW-laan had in dit geval echter betrekking op het tegenhouden van het geluidsscherm en niet het geluidsaspect. Een scherm, of de vormgeving van het scherm, zou volgens hen een aantasting van de leefomgevingskwaliteit betekenen. Het belang dat de bewoners daaraan hechtten, is een zeer dominante factor geweest om zich te betrekken in de besluitvorming. Enkele bewoners en bestuursleden van de 'Vereniging BW-laan Even Nummers', die was opgericht naar aanleiding van de aanvraag van de bouwvergunning voor het geluidsscherm langs de BW-laan, staken veel tijd in het behartigen van hun belang. Actoren handelen vanuit een perspectief waaraan hun eigen deelbelang ten grondslag ligt. Dat eigen deelbelang is de factor die bewoners tot participatie deed besluiten. In dit geval pleitte een aantal bewoners om de voorziene milieumaatregelen juist tegen te houden. Het milieuaspect blijkt dus geen bepalende factor voor participatie. In het geval dat bewoners doelen in het besluitvormingsproces zouden nastreven die niet rechtstreeks in verband staan met het belang dat zij vertegenwoordigen, dan zou – naar analogie met Van der Stoep (2004) – gesteld kunnen worden dat de meerwaarde van de inbreng van deze actoren nihil is en de kwaliteit van het besluitvormingsproces in twijfel kunnen worden getrokken.

Een deel van de bewoners van het Soesterkwartier pleitte voor het behoud van de bomen achter hun woning en heeft om die reden geparticipeerd. Hun bezwaren ten aanzien van de geluidswal waren reeds te laat. Zij stelden geen overlast te hebben van het geluid van het spoor. Een aantal van hen, bewoners van de Ligusterstraat, wilde proberen de geluidwal alsnog tegen te houden. Enkele bewoners van de Palmstraat deelden deze mening, terwijl het belang van sommige andere bewoners van deze straat lag bij het komen tot overeenstemming over de ligging, om zodoende een balans te vinden tussen geluidhinder en visuele hinder.

### *Economisch kapitaal*

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, hebben de bewoners van de even zijde van BW-laan een vereniging opgericht. Bijna alle bewoners van deze zijde van de straat waren lid. De leden waren de vereniging ongeveer 150 euro per jaar verschuldigd. Deze financiële bijdrage werd met name gebruikt om de advocaat milieurecht, die de vereniging had ingeschakeld om zo juridische bijstand te krijgen, te kunnen betalen. Daarnaast was voor het bekostigen van de statuten van de vereniging een bedrag nodig. De hogere inkomens hadden er kennelijk meer middelen voor over om een vereniging op te richten en via deze vereniging te participeren. Terwijl de factor 'economisch kapitaal' kan worden beschouwd als een stimulerende factor voor hogere inkomens, is het een beperkende factor voor lagere inkomens.

### *Kennis en vaardigheden*

Veelal samenhangend met financiële hulpmiddelen is de factor kennis. Deze factor kwam ook duidelijk naar voren als bepalende factor in deze casus. Het gaat dan met name over de kennis of het gebrek hieraan met betrekking tot de besluitvorming en de bestuurlijk-juridische aspecten daarvan. De bewoners van de Berg waren over het algemeen meer geschoold. Hoger opgeleiden noemden met name deze factor, omdat zij ervaren hoe complex zulke processen zijn voor een leek. Anderzijds weerhield dit hen er niet van te participeren. Een aantal bewoners had functies die te maken hadden met of raakvlakken hadden met het proces of de problematiek. Eerder is al genoemd dat een van de bewoners veel kennis had van de technische details met betrekking tot geluid. Daarnaast was er een aantal juristen woonachtig en had iemand van de bewoners zitting in de gemeenteraad. Gezamenlijk bezaten de be-



woners veel kennis met betrekking tot de besluitvorming. Daarnaast hadden zij mogelijk informatie uit eerste hand vanwege een binding van enkele bewoners met de lokale politiek. Deze kennis heeft tot gevolg dat de hoger opgeleiden veelal weten in te spreken en bezwaar te maken conform de gewenste en gebruikelijke manier.

De bewoners van het Soesterkwartier waren daarentegen over het algemeen lager geschoold en ook bleken zij minder kennis te hebben van de juridische procedures en de bestuurlijke organisatie. In het geval dat bewoners onbekwaam zijn met dergelijke procedures, creëren zij hun eigen aanpak. Ze schreven daarom hun eigen protestbrieven. Deze bevatten duidelijke argumenten, maar deze waren weinig juridisch van karakter en veelal te emotioneel van aard, zo bleek uit een brief, die bewoners hadden geschreven. Deze emotionele argumenten zijn natuurlijk belangrijk, maar de gemeente of provincie kan daar minder mee en kan zulke argumenten eerder verwerpen. Hun argumenten sluiten immers niet aan bij het toetsende, normerende beleid. Een bewoner uit het Soesterkwartier had een dergelijke brief geschreven. Zij kreeg daarop een reactie van de gemeente waarover zij zei: "Het was op zo'n manier geformuleerd dat je denkt: wat staat hier. Er worden allerlei wetten en dingen in aangehaald. Daarna hebben we VROM zelf benaderd. Nou, toen kregen we zo'n raar verhaal terug dat je het nog niet begrijpt als je het nu leest". Gezien bovenstaande aanpak blijkt het huidige besluitvormingsproces kennelijk niet aan te sluiten bij de beleving van sommige burgers. De bezwaarschriften van bewoners van de BW-laan waren puur rationeel en daar kwam geen emotie aan te pas, zo stelde een bewoner van de oneven zijde van de BW-laan.

#### *Interesse en betrokkenheid*

Interesse en betrokkenheid leken in eerste instantie weinig bepalende factoren voor de mate van participatie. Aanvankelijk werd in het proces nauwelijks geparticipeerd en was de interesse en betrokkenheid van de bewoners vrijwel nihil. Pas in een later stadium toonden bewoners meer interesse en waren zij betrokken via hun participeren. Een bewoner van de even zijde van BW-laan beschikte over veel kennis van technische aspecten van geluidsvraagstukken. Hij deed dan ook – volgens eigen zeggen – met veel interesse allerlei berekeningen met betrekking tot de geluidsbelasting rondom het spoor. Ook stelde hij dat hij dat in de toekomst weer zal meedoen aan een besluitvormingsproces, mocht er nog eens een proces in de buurt plaatsvinden. Interesse was de basis voor zijn participeren in het proces.

De participanten in het Soesterkwartier leken minder interesse te hebben om zich in de juridische procedures en verwickelingen te verdiepen. Uit interviews kwam niet impliciet en expliciet een bepaalde interesse in de problematiek naar voren. Wat betreft enkele non-participanten was er een zekere desinteresse te zien. Dit was bijvoorbeeld te merken aan uitingen en antwoorden als aan hen gevraagd werd waarom zij niet hadden meegedaan aan het besluitvormingsproces. Zij gaven antwoorden in de trant van "ik heb nergens last van, van het geluid niet en van de geluidwal niet" of "het maakt me allemaal niet uit". Hieruit spreekt een zekere desinteresse. Dit geldt echter zeker niet voor alle non-participanten.

#### *Sociale omgeving*

Zoals in de theorie is geschetst, vormt de sociale omgeving een belangrijke factor, omdat deze een stimulant kan zijn voor bewoners om te gaan participeren. Een indicatie hiervan is de aanwezigheid van bewoners- en belangengroepen. Dit bleek het geval in de wijk De Berg. Zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven, verenigden de bewoners van de even nummers van de BW-laan zich in een belangenorganisatie. Nagenoeg alle bewoners van die zijde van de laan zijn hier vervolgens lid van geworden. Via deze vereniging participeerden zij gezamenlijk. De vereniging fungeerde als het ware als intermediair tussen de burgers en de overheid. De aanwezigheid van deze organisatie nam een barrière weg om te gaan participeren. Als deze vereniging niet zou zijn opgericht, dan zou een groot aantal van de leden mogelijk niet zijn betrokken bij de besluitvorming. Natuurlijk werd de kar van zo'n vereniging slechts door een aantal mensen, het bestuur, getrokken, maar zij probeerde wel de belangen van haar leden te behartigen. Een bewonersvereniging blijkt voor veel burgers een bron van kennis waardoor de discre-

pantie die bestaat tussen de kennis van de bewoner en de informatievoorziening verstrekt door de lokale overheid kan worden verkleind.

Inherent hieraan is de factor die betrekking heeft op het 'sociaal kapitaal' ofwel de mate van contact tussen bewoners. Een indicatie hiervan is in hoeverre de buurt bestempeld kan worden als hecht. Een bewoner van de oneven zijde van de BW-laan stelde dat "de buurt als los zand aan elkaar hangt" als aan hem gevraagd werd of de buurt te omschrijven was als zijnde hecht. Een bewoner van de even zijde van de BW-laan deelde deze mening niet en vond de buurt redelijk hecht, en refereerde dan aan het bestaan van de belangenvereniging. Voorzichtigheid is echter geboden bij het doen van uitspraken over de hechtheid. Als er een bepaald vraagstuk speelt, kan bijvoorbeeld ineens leiden tot een hechtere band met buurtgenoten die er voorheen niet was. Deze belangenvereniging is immers ook pas opgericht na het ontstaan van het in dit hoofdstuk beschreven vraagstuk.

Het Soesterkwartier leek een relatief hechte buurt te zijn, zo bleek uit interviews met bewoners. In tegenstelling tot wat in de theorie wordt beweerd, blijkt een hechte buurt ook een negatief verband te hebben met de mate van participeren. Bewoners zijn bijvoorbeeld van mening dat hun bekenden uit de buurt al gaan participeren. Enkele niet-participerende bewoners suggereerden en geloofden dat anderen hun belangen wel zouden behartigen. Dorsey (1999) noemt deze groep non-participanten 'free riders'. Ze delen de mening van buurtgenoten, die participeren, maar hebben zelf geen prikkel om mee te doen. Zoals in de theorie van hoofdstuk 3 is verhaald over Olsen, is het probleem van de 'free rider' dat zij kunnen winnen van acties van buurtgenoten, maar alleen de participanten kunnen verliezen. In feite is dit argument, dat een negatief verband houdt met de sociale omgeving, classificeren als een beperkende factor. De factor 'sociale omgeving' is daarom eigenlijk in beide categorieën in te delen.

## **Beperkende factoren**

### *Tijd*

Het tijdsaspect werd veelvuldig aangemerkt als belangrijkste reden om niet te participeren. Verschillende informanten gaven aan dat het hen veel tijd vergde om te participeren. Een bewoner uit het Soesterkwartier stelde dat zij veel tijd kwijt was met "[...] het lezen van oproepen in de krant, vergaderingen houden, stukken voorbereiden en naar hoorzittingen gaan". Een andere bewoner stelde niet meer te zullen meedoen in het vervolg, omdat zij er veel tijd in had gestoken, zonder dat het enigszins resultaat had opgeleverd. Ook de non-participanten gaven aan dat de factor tijd doorslaggevend was. Een bewoner refereerde aan de oppas die ze daarvoor zou moeten gaan regelen. Anderen stelden voor participatie geen tijd te willen vrijmaken.

Dit bleek ook al uit de theorie en het kwam naar voren een onderzoek van Diduck en Sinclair (2002, p.582). Zij proberen dit te motiveren door te stellen dat "people were constrained from participating in the civic life of the community because of complexities and time pressures of modern living". In de drukker levensstijl die burgers er op na houden, krijgt participatie dan al snel minder prioriteit. Daar komt bij dat de procedures vaak langdurig – soms vele jaren - zijn en dat het proces meestal bestaat uit meerdere stappen. Een burger moet dus continu op de hoogte blijven, want het missen van een stap kan daarbij dan fataal zijn.

### *Politiek-bestuurlijke omgeving en informatievoorziening*

De factor 'politiek-bestuurlijke omgeving' betreft onder andere het aanbod van geïnstitutionaliseerde kanalen door de overheid om te participeren. Zoals eerder in dit hoofdstuk en bijlage 6 naar voren kwam, viel het niveau van participeren volgens de participatieladder in de categorieën: informeren, consulteren en coproduceren, en verschilt het niveau tussen de hier onderscheidde gebieden. In elke fase van het besluitvormingsproces konden de bewoners volgens de wettelijke procedure inspreken. De bewoners maakten hier in een te laat stadium pas gebruik van, omdat de verstrekte informatie enigszins selectief bleek te zijn. De provincie Utrecht verhaalde in haar brief aan de bewoners en in de plaatselijke krant louter over de te verstrekken milieuv vergunning en over de geluidscontouren. Het ontbrak

echter aan het verband en de consequenties hiervan voor de burgers. De bewoners begrepen de consequenties van de vergunning daarom ook niet, net zo min als het exacte doel en de inhoud van het besluitvormingsproces. De procedure met betrekking tot de milieuvergunning was immers al afgelopen. Het tekort aan adequate informatie bleek een belangrijke remmende factor geweest bij het participeren van bewoners. De gemeente bleek niet alle informatie af te willen staan aan de burgers, hetgeen leidt tot ongelijke machtsposities. In het besluitvormingsproces dient daarom voorkomen te worden dat een onevenwichtige toegang tot relevante informatie een factor van invloed is.

Zoals in een eerdere paragraaf reeds is gesteld, sluit de verstrekte informatie bovendien niet aan bij de kennis en belevingswereld van de burger. Een brief doorspekt met juridische termen en procedures is reden voor burgers om af te zien van participatie. Ook is er een bepaalde discrepantie waar te nemen tussen bevoegd gezag die met milieunormen de leefomgeving probeert te optimaliseren en de burger die waarde lijkt te hechten aan andere aspecten van de leefomgeving, die niet aansluiten bij de milieunormstelling. Non-participatie is gedeeltelijk het gevolg van deze discrepantie.

Een andere factor heeft te maken met het effect van participeren en het vertrouwen in de politieke omgeving. Deze factor komt voort uit de gedachte dat participeren geen nut heeft en niets verandert aan de uiteindelijke beslissing. De beslissing wordt door de burgers dan beschouwd als een fait accompli. De meeste bewoners in het Soesterkwartier waren deze mening aangedaan. Een geïnterviewde stelde: "De lokale overheid toch doet wat ze zelf wil, of je nu wel of niet participeert. Ze [gemeente of Raad] heeft toch allang besloten hoe ze het hebben wil. Wij [bewoners van het Soesterkwartier] hebben geen kennis en connecties om de besluitvorming te beïnvloeden. Het is dus zonde van de tijd."

## Slot

Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste factoren die bepalend zijn voor het al dan niet participeren van bewoners in deze casus. Deze indeling is gebaseerd op de mate waarin ondervraagde bewoners hebben aangegeven welke factoren voor hen bepalend zijn. Naast de stimulerende en beperkende factoren maakt de tabel onderscheid tussen de meest belangrijke en minst belangrijke factoren. Sommigen factoren zijn in beide categorieën in te delen.

Tabel 4: Overzicht van de meest en minst stimulerende en remmende factoren m.b.t. participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk in de casus spooreplacement Amersfoort

OVERZICHT VAN DE FACTOREN		
	<i>Stimulerend</i>	<i>Remmend</i>
<i>Meest belangrijke factoren</i>	belang, economische hulpbronnen, kennis, sociale omgeving, interesse en betrokkenheid	tijd, kennis, economische hulpbronnen, informatievoorziening
<i>Minst belangrijke factoren</i>	ervaring	

In deze casus duikt een dilemma op. Het blijkt immers dat de wettelijke normen in de milieuwetgeving soms niet corresponderen met de wens van de burger. De lokale overheid plaatst schermen en geluidswallen om te waken voor de gezondheid van de burger. De bewoners, echter, maakten indirect bezwaar tegen deze bescherming, zij het op basis van andere motieven. Sinds de plaatsing van de geluidswallen is het geluid waarneembaar in een deel van de omgeving door weerkaatsing van geluid tegen de wal, en is voor een aantal bewoners het uitzicht behoorlijk afgenomen. De lokale overheid wordt dus voor lastige dilemma's gesteld: beschermt zij de volksgezondheid, of wegen de argumenten van bewoners sterker? De grenzen blijken vaag en moeilijk te duiden.

Daarnaast is in dit geval de informatievoorziening niet adequaat gebleken, met als indirect gevolg een vrij plotselinge verandering van het besluitvormingsproces. Het is op zijn minst opmerkelijk te constateren dat de opstelling van de bewoners een dwingende rol heeft gespeeld in deze verandering; veel literatuur lijkt immers te stelen op de gedachte dat juist besluitvormers het karakter van een besluitvormingsproces bepalen. Dat deze opstelling van bewoners grotendeels bepaald wordt door directe

betrokkenheid en belangen – niet zelden tegenstrijdig – lijkt, ondersteund vanuit de literatuur, een logisch gegeven. Of dit binnen de kaders van dit onderzoek overeind weet te blijven, zal mede van de komende casussen afhangen.



## 5. Casus Veerkades Den Haag

### 5.1 Context van het vraagstuk

Jaarlijks bestudeert de gemeente Den Haag verschillende wegvakken en bekijkt ze of en waar de normen voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub><sup>27</sup>) en fijn stof (PM<sub>10</sub><sup>28</sup>) worden overschreden. In november 2003 heeft de gemeente 22 knelpunten voor het binnenstedelijk gebied in haar Knelpunten Rapportage 2002 opgenomen. In juni 2004 heeft de gemeente vervolgens, als gevolg van het Europees Besluit Luchtkwaliteit, een Plan van Aanpak Luchtkwaliteit<sup>29</sup> moeten opstellen, waarin staat beschreven hoe zij deze knelpunten gaat aanpakken en hoe zij aan de Europese normen van 2010 denkt te gaan voldoen (Van der Meijden, 2004).

Vier van de 22 knelpunten betroffen wegvakken die onderdeel zijn van de parkeerroute in het centrum. De parkeerroute is bedoeld om verkeer in het centrum langs verschillende parkeergarages te leiden. Het is dus geen doorgaande route, maar zo wordt deze wel gebruikt. Veel verkeer gebruikt een gedeelte van de parkeerroute om van oost naar west te komen en vice versa. Dit is een aantrekkelijke route, omdat aan de ring rondom het centrum, de zogenaamde centrumring, op veel plekken permanent gewerkt wordt. Dagelijks gebruiken ruim 5.000 auto's, die te bestempelen zijn als doorgaand verkeer, een deel van de parkeerroute<sup>30</sup>.

Het deel van de parkeerroute dat het meest onder druk staat, is de Amsterdamse Veerkade, de Stille Veerkade, de Paviljoensgracht en de Lutherse Burgwal. De luchtkwaliteit wordt hier sterk overschreden. Het gaat om NO<sub>2</sub> en om ultra fijn stof. Figuur 7 toont de NO<sub>2</sub> concentraties op dit deel van de parkeerroute. De waarden van NO<sub>2</sub> in de figuur zijn door de gemeente Den Haag berekend op basis van het CAR-model<sup>31</sup>. Het Haags Milieu Centrum stelde echter dat de luchtkwaliteit rondom de Veerkades mogelijk nog slechter is, omdat fijn stof nauwelijks gewicht heeft en daardoor lastig exact te meten is.

In september 2003 is er een permanent luchtmeetstation<sup>32</sup> van het RIVM op de Amsterdamse Veerkade in werking getreden. Het RIVM heeft deze plek uitgekozen omdat de Amsterdamse Veerkade kan worden beschouwd als een zogenaamde 'Street Canyon'<sup>33</sup>. Dit is een methode om luchtvervuiling op een lokaal niveau te meten omdat uitlaatgassen en dergelijk niet kunnen worden weggeblazen door

---

<sup>27</sup> De norm voor NO<sub>2</sub> is 40 microgram per m<sup>3</sup>.

<sup>28</sup> In 2005 mag de jaargemiddelde EU-norm niet boven de 40 µg/m<sup>3</sup> uitkomen voor fijn stof. Indicatief is gesteld dat in 2010 een jaargemiddelde doelstelling voor de Europese Unie van 20 µg/m<sup>3</sup> zal gelden (Beck et al., 2003).

<sup>29</sup> Dit is een verplichting voor elke gemeente.

<sup>30</sup> Zo blijkt uit een interview met een ambtenaar van de gemeente Den Haag.

<sup>31</sup> CAR is een berekeningsmethode, die beschikbaar is gesteld door het Ministerie van VROM om de concentraties voor NO<sub>2</sub> te bepalen (Been, 2003).

<sup>32</sup> Het station maakt deel uit van het Landelijk Meetnetwerk Luchtkwaliteit van het RIVM.

<sup>33</sup> Deze benaming betekent letterlijk "a canyon formed in a street between two rows of tall buildings" (Appetise, 2004).

de wind vanwege de bebouwde omgeving. Op uurbasis kan op de website van het RIVM de analyse van de luchtkwaliteit voor verschillende vervuulende stoffen worden bekeken (RIVM-LML, 2004). In het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit staan metingen van 2002 en de verwachte concentraties voor 2010 beschreven, die zijn berekend door middel van een verkeersprognosemodel. Onderstaande tabel 5 geeft een overzicht van de metingen. De meetresultaten hebben geleid tot onrust bij een aantal bewoners. Zij meenden tevens een afname van de leefbaarheid te ervaren. Een aantal bewoners van de Veerkades trekt ook al geruime tijd aan de bel. De meeste bewoners willen dan ook dat het doorgaande verkeer niet meer de parkeerroute gebruikt als doorgaande route en zijn het oneens met de aanpak van de gemeente.

Tabel 5: Stikstof en fijn stof waarden op een deel van Parkeerroute

<b>Straatnaam</b>	<b>Aantal belaste woningen</b>	<b>Concentratie 2002 NO<sub>2</sub> in µg/m<sup>3</sup></b>	<b>Concentratie 2002 PM<sub>10</sub> in µg/m<sup>3</sup></b>	<b>Concentratie 2010 NO<sub>2</sub> in µg/m<sup>3</sup></b>
Amsterdamse Veerkade	187	61	57	45
Stille Veerkade	68	57	50	41
Paviljoensgracht	87	61	55	44
Lutherse Burgwal	103	59	53	41

Bron: Van der Meijden, 2004

Stikstofdioxide en fijn stof veroorzaken aanzienlijke gezondheidsproblemen bij omwonenden. Medisch onderzoek heeft aangetoond dat ultra fijn stof de grootste boosdoener is: de uitstoot van fijn stof verergert bronchitis niet alleen, maar veroorzaakt het ook. Dit blijkt uit de rapportage Luchtkwaliteit over de 22 knelpunten in Den Haag, waaronder de parkeerroute. Ook het langdurig inademen van relatief lagere concentraties luchtverontreinigende stoffen kan leiden tot chronische effecten. Deze effecten treden op na een lange periode – enige jaren – van blootstelling. Het RIVM schat dat er jaarlijks tussen de 10.000 en 15.000 mensen vroegtijdig overlijden als gevolg van langdurige blootstelling aan fijn stof (Van der Meijden, 2004). Een omwonende heeft inmiddels de gemeente aansprakelijk gesteld voor haar gezondheidsklachten als gevolg van de vervuilde lucht (De Posthoorn, 2004). Ook de Regionale Huisartsen Vereniging heeft in een brief aan het college van B&W laten weten zich zorgen te maken over de gezondheid van de bewoners in dat gebied.

Over recente en te nemen oplossingen waren enkele bewoners niet tevreden. Ze betreurden het gebrek aan korte termijn oplossingen in de voorstellen over de parkeerroute. Afgezien van een vermindering van het aantal bussen – er rijden nu 200 bussen per werkdag minder – en een aantal bussen dat roetfilters heeft gekregen – het schadelijke fijne stof komt hier evenwel gewoon doorheen – worden de oplossingen naar de verre toekomst geschoven, zo stelde een bewoner, die tevens zitting heeft in de Kerngroep Strategisch Verkeer(d).

#### **Doel van het besluitvormingsproces**

Zoals is aangegeven, was de gemeente Den Haag verplicht een Plan van Aanpak Luchtkwaliteit op te stellen met daarin maatregelen voor de binnenstedelijke locaties. Het doel van het planningsproces was veelzijdig: het inventariseren van de luchtkwaliteit, het rapporteren van de gemeten waarden en het nemen van maatregelen om zodoende de luchtkwaliteit te verbeteren en te voldoen aan de Europese normen. Het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit schetste twee verschillende invalshoeken waar het gaat om de maatregelen. Het ging enerzijds om specifieke maatregelen voor het gedeeltelijk oplossen van een knelpunt of wegvak waarbij er vaak sprake is van maatwerk. Anderzijds moesten algemene maatregelen worden genomen die gericht waren op het terugdringen van mobiliteit in de stad en het bestrijden van files in de regio (Van der Meijden, 2004). Het Plan van Aanpak is met name gericht op stikstofdioxide. De overschrijding van de normen van fijn stof kent een meer bovenlokaal karakter. Daarom heeft het Rijk deze taak op zich genomen.





## NO<sub>2</sub>-belastingen in 2002 van een deel van de parkeerroute in Den Haag



### Legenda

- Woningen
- Wegen
- Gemiddelde achtergrondconcentratie NO<sub>2</sub>  
36 µg/m<sup>3</sup>

### Gemeten NO<sub>2</sub>-waarden op een deel van de parkeerroute

- 57 µg/m<sup>3</sup>
- 59 µg/m<sup>3</sup>
- 62 µg/m<sup>3</sup>

RIVM, september 2004



100 50 0 100 m

Den Haag



Figuur 7: Stikstofbelastingen op een deel van de parkeerroute in Den Haag

## 5.2 Participatie in het besluitvormingsproces

Er was een groot aantal actoren betrokken in het besluitvormingsproces met name omdat het proces van de Aanpak Luchtkwaliteit en het proces omtrent de parkeerroute enigszins door elkaar zijn gaan lopen. De Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag hield zich voornamelijk bezig met het planningsproces met betrekking tot de parkeerroute, terwijl de Dienst Stadsbeheer, waaronder de afdeling milieu valt, zich richtte op het inventariseren van de normen en op welke plaatsen deze worden overschreden voor stikstofdioxide en fijn stof. Zij vermeldde deze in de Knelpunten Rapportage. Tevens schreef zij de Aanpak Luchtkwaliteit ingevolge de Europese regelgeving. De provincie is betrokken in zoverre dat zij moet toetsen of de gemeente aan deze voorwaarden gaat voldoen. De gemeenteraad kan tenslotte oordelen of het plan al dan niet doorgang zal vinden.

Daarnaast waren er ook enkele bewoners betrokken. Enkelens particepeerden op persoonlijke titel. Dat waren zowel direct omwonenden van de genoemde straten, alsmede bewoners uit omliggende straten. Anderen namen deel aan de besluitvorming via verenigingen en organisaties. Dit was in de eerste plaats de Kerngroep Strategisch Verkeer(d). Dit is een samenwerkingsverband van verschillende bewonersgroepen die zich bezig houden met het weren van het doorgaande verkeer in het centrumgebied. Het fungeert als het ware als een paraplu. Verboden Doorgang is een werkgroep daarvan en houdt zich met name bezig met verkeer. Verboden Doorgang valt organisatorisch onder het Buurtoverleg 'Het Oude Centrum', het wijkcentrum. Dan was het Haags Milieucentrum actief met betrekking tot de luchtkwaliteit in de stad en zodoende ook met het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit. Het Haags Milieucentrum is een geïnstitutionaliseerde milieubeweging. Zij heeft onder andere een projectvoorstel ingediend voor het Plan van Aanpak, op eigen initiatief, niet op uitnodiging van de gemeente. Tenslotte heeft iemand van een openbaar vervoer belangengroepering ingesproken.

Actoren in het proces rondom de parkeerroute waren in de eerste plaats de gemeente en meer specifiek de afdeling Dienst Stedelijk Ontwikkeling, zoals genoemd. Een aantal ondernemers, die hun bedrijf hebben aan de parkeerroute, was betrokken alsook een aantal vertegenwoordigers van bovengenoemde bewonersorganisaties.

### Karakteristieken van participanten en non-participanten

Tot nu toe hebben om en nabij 15 mensen geparticipeerd<sup>34</sup>. De participanten zijn over het algemeen redelijk tot goed opgeleid, zo bleek uit diverse gesprekken. Een actieve bewoner stelt: "De meeste mensen die ik ken, [en die participeren] hebben toch wel minimaal HBO, qua opleiding. En de mensen in de sociale woningbouw [appartementen boven Lutherse Burgwal] zie je dus niet. Deze mensen zullen niet inspreken. Wel komen ze soms naar het buurtoverleg.". "Het toespreken van de gemeenteraad vergt toch enig lef. Je ziet dus dat de mondigere, bijdehantere mensen zich manifesteren.", schetste een ambtenaar van de gemeente Den Haag. "Het zijn mensen die redelijk wat kennis hebben, maar aan de andere kant niet op de hoogte zijn van alle details.", beweerde een informant van het Haags Milieu Centrum. Een andere informant voegde hieraan toe dat de meeste participanten een leeftijd hebben van boven de 40. Tenslotte gaf een ambtenaar van de gemeente Den Haag de participanten de omschrijving van hobbyisten en yuppenpubliek. De non-participanten waren onder andere allochtonen en wat lager opgeleiden, volgens hem. Een actieve bewoner onderschreef dit. Zij stelde dat het centrum van Den Haag zich kenmerkt door een groot verschil in inkomen en status tussen de verschillende bewoners.

### Het besluitvormingsproces

Zoals is aangegeven, was de gemeente Den Haag verplicht een Plan van Aanpak Luchtkwaliteit op te stellen met daarin maatregelen voor de binnenstedelijke locaties. Dit is inmiddels naar het college van B&W gegaan, die het vervolgens naar de provincie Zuid-Holland heeft gestuurd. Zij toetst of de gemeente aan de voorwaarden heeft voldaan. Dan gaat het Plan van Aanpak de inspraak in. De reacties worden meegenomen en tenslotte geeft het college van B&W haar eindoordeel. Een gemeentelijke amb-

---

<sup>34</sup> Zo bleek uit een interview met het Haags Milieucentrum.

tenaar stelde dat het Besluit Luchtkwaliteit een beetje een vreemde eend in de bijt is, omdat het onduidelijk is of het Plan van Aanpak de inspraak in moet. De gemeente was daarom van plan de wettelijke inspraakprocedure, die bij vergelijkbare besluit- en planvormingsprocessen noodzakelijk is, niet uit te voeren. Op aandringen van de bewoners is besloten dat over het Plan van Aanpak van half juli tot begin september 2004 toch inspraak gaat plaatsvinden, om het in oktober vervolgens aan de raadscommissie aan te bieden. Op het moment van schrijven ligt het plan ter inzage.



Figuur 8: Participatieladder deel van de Parkeerroute

deel van de parkeerroute, om zodoende de besluitvorming interactiever van aard te maken.

Met betrekking tot het planningproces van de parkeerroute vond er op een relatief hoger niveau participatie plaats. Naar aanleiding van verzet door bewoners in 1999 is de gemeente gestart met een overleggroep, omdat de situatie van de parkeerroute was geëscaleerd. Met een aantal actoren, met name een aantal verenigingen, is sindsdien overleg gepleegd over enkele verkeersmodellen. De gemeente deed dit onder de vlag van het samenspraaktraject. Een andere benaming is interactieve planvorming. "Voor de gemeente is het gunstig om dit type participatie te faciliteren, omdat zij belanghebbenden kan laten meedenken. De raadscommissie zal het plan dan eerder goedkeuren als zij weet dat het door de belanghebbenden gedragen wordt. Bovendien helpt het bij de inspraak. Mensen vertrouwen er dan meer op dat hun belangen zijn meegewogen", zo stelde een gemeenteambtenaar. Deze interactieve vorm van participatie kan worden beschouwd als consulteren in de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b). In figuur 8 zijn de niveaus van participatie, zoals hierboven is beschreven, te zien op de participatieladder.

### Recapitulerend

De lokale, bevoegde overheid bekijkt en neemt een besluit over de vorm van het besluitvormingsproces. Zij kan kiezen om de wettelijke participatieprocedures te volgen en dus top-down te sturen met daarbij beperkte gelegenheden om in te spreken of zij kan juist besluiten dat interactieve sturing gewenst is. In het hier beschreven casuonderzoek lijkt de lokale overheid – de gemeente – eigenlijk willekeurig een keuze te maken over de vorm en het niveau van participatie. In het ene geval – parkeerroute – wordt het vraagstuk interactief opgelost en in het andere geval – Plan van Aanpak Luchtkwaliteit – wordt er top-down besloten. Een duidelijk argument hiervoor is er niet.

Participatie met betrekking tot het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit bestond louter op het niveau van *informeren*. Er werd onder andere informatie verstrekt via de Posthoorn, het huis-aan-huis blad van het gebied. Ook was er informatie te vinden op de gemeentelijk website. Hier moest echter wel actief naar gezocht worden. Bewoners hebben geen brief gekregen van de gemeente over de inspraak, de mogelijkheden tot het reageren of over de slechte luchtkwaliteit, vandaar dat figuur 8 een lager niveau dan informeren laat zien. Op basis van het bovengenoemde kan vervolgens worden ingesproken in het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit. Tijdens de raadscommissie vergadering heeft een zevental mensen zich van tevoren aangemeld en heeft ingesproken. Zoals gezegd loopt op het moment van schrijven de inspraak nog.

Een actieve bewoner had graag gezien dat de gemeente een klankbordgroep in het leven had geroepen rondom de luchtverontreiniging op dit

Het is vaak lastig voor lokale overheden om te besluiten wat het geschikte niveau van participatie is om zodoende een optimaal besluitvormingsproces te verkrijgen. Wat lokale gemeenten eigenlijk zouden moeten doen, is het inventariseren van de doelen van het besluitvormingsproces, de verschillende belangen en a priori de complexiteit van het vraagstuk inschatten. De Roo en Voogd (2004, p.105) stellen dat om doeltreffend te handelen, hierbij rekening moet worden gehouden met “de mate van complexiteit die in een maatschappelijk vraagstuk wordt toegedicht”. Bij weinig complexe vraagstukken ligt een technisch-rationele aanpak voor de hand en zal eerder gebruik worden gemaakt van een standaard wettelijke procedure van inspraak. Burgers worden dan in een later stadium in de besluitvorming betrokken. De Roo (1999) heeft een theoretisch raamwerk ontwikkeld, waarin drie handelingsperspectieven naar voren komen, te weten het doelgerichthandelingsperspectief, het beslissingsgericht handelingsperspectief en het institutiegericht handelingsperspectief. Dit model zou lokale overheden kunnen helpen bij het overwegen en maken van een gedegen keuze met betrekking tot het niveau van participatie. De willekeur, die nu te zien is in deze casus, kan zodoende worden ingeperkt. In bijlage 9 staat het model van De Roo uitgebreid beschreven.

### 5.3 Bepalende factoren van participatie

#### Stimulerende factoren

##### *Belang*

Bewoners participeerden vrijwel allemaal vanuit een milieuoogpunt en, daarmee samenhangend, hun gezondheid. Enkele bewoners waren op de hoogte van de slechte luchtkwaliteit via de meetstations van het RIVM of uit de krant. Daarnaast ervoeren zij dat deze overlast niet ten goede kwam aan hun gezondheid. Eén van de bewoners heeft inmiddels zijn kind om die reden van de crèche gehaald, omdat het kind teveel last had van de slechte luchtkwaliteit. Een andere bewoner heeft onlangs een claim ingediend bij de gemeente ten gevolge van haar slechte gezondheid door het wonen nabij de Veerkade (Posthoorn, 2004). Het gezondheidsaspect speelde dus voornamelijk een rol. Een aantal bewoners was van mening dat bij de gemeente het gezondheidsaspect niet prevaleerde. Ze achtten de maatregelen die de gemeente voorstelde niet hard genoeg. Bovendien stonden de maatregelen voor de lange termijn gepland. Aan de Europese normen hoeft immers pas in 2010 voldaan te worden. Een bewoner zei: “De gemeente heeft het idee dat zij de regels en de normen pas overschrijdt als dat in 2010 nog steeds zo is.”.

Een ambtenaar van de gemeente Den Haag meende juist dat de motivatie en het belang van de betrokkenheid van de burger kan worden verklaard door de gedachte van NIMBY. “Mensen reageren hoofdzakelijk uit eigen belang, ook al wenden ze zich voor namens een bepaalde groep te spreken.”. Hij nuanceerde dit door te stellen dat er ook enkelen waren die meer integraal denken en opkomen voor de hele buurt.

De factor ‘belang’ kan niet alleen als belangrijke factor worden aangemerkt, maar ook als een minder belangrijke. “Een veelheid aan problemen in de buurt zorgt er aan de andere kant voor dat aan het milieubelang relatief minder waarde wordt gehecht.”. Een bewoner droeg dit aan als reden voor het niet-participeren. Naast milieuproblemen heeft de buurt te kampen met problemen als verloedering, achteruitgang, prostitutie, hangjongeren en verkeersproblematiek. Een bewoner stelde dat het voor de bewoners te veel is om allemaal te behappen. “Het wordt ze teveel en dan haken bewoners af”. De milieukwaliteit is als het ware één van de vele elementen waar de burger waarde aan hecht. Vanwege de vele problemen in deze buurt, is het belang van deze specifieke factor te gering. Een groot aantal bewoners participeerde daarom niet.

### *Kennis en vaardigheden*

Zoals eerder is gesteld, waren de participanten over het algemeen goed opgeleid. Zij bezaten daarom over relatief veel kennis en algemene vaardigheden die het participeren eenvoudiger maakten. Zeer specifieke kennis op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening of recht leken de bewoners echter niet te bezitten. Kennis van procedures bleek weldegelijk een essentiële factor om tot participatie over te gaan. Aan de andere kant was er ook een aantal andere bewoners die participeerde en die zich verweerde door middel van emotionele en beschrijvende argumenten. Een actieve bewoner was van mening dat de gemeente niet gevoelig was voor zulke argumenten en communicatie. Ze stelde dat het deze bewoners ontbreekt aan juridische en procedurele kennis. Voor hen was het al dan niet beschikken over kennis een onderschikte factor. Ze participeerden op hun eigen manier, desnoods door middel van minder relevante argumentatie en communicatie.

### *Ervaringen*

Een andere bewoner heeft in het verleden al veel geparticipeerd met betrekking tot projecten in zijn woonomgeving en doet dat nog steeds. Dit heeft over het geheel gezien niet heel veel effect gesorteerd, zo stelde hij. Dit deed deze bewoner echter niet afwijken van zijn standpunt: hij bleef participeren en brieven schrijven. Een andere actieve bewoner had positieve ervaringen met haar manier van participeren. Zij liet de procedures voor wat het is en sprak niet in, maar zij trad rechtstreeks in contact met de wethouder verkeer. Haar ervaring was dat deze manier van meedoen zinvoller is en meer effect had.

### *Interesse en betrokkenheid*

Interesse bleek voor een tweetal bewoners een belangrijke reden om te participeren. Uit de gesprekken kwam deze interesse tot uiting. Ze beschikten over alle documenten en krantenartikelen die betrekking hadden op de problematiek en het proces en aanverwante processen. Naast het milieubelang bleek dat zij hun uiterste best deden om zo veel mogelijk uit het proces te halen. Een gemeenteambtenaar meende dat er een zeker hobbyisme of idealisme was waar te nemen. Hij stelde dat sommige mensen daar een stukje bevrediging in vonden. Een bestuurslid van 'Het Oude Centrum' is van mening dat "een normale burger bezig [is] met zijn werk, zijn gezin en kinderen. Je moet dus echt ergens last van hebben of het moet toevallig je hobby zijn. Van een 'normale' burger kun je dat niet verwachten.". Een geïnterviewde gemeenteambtenaar zag dat ook steeds dezelfde mensen tegen verschillende dingen gingen ageren, ook vanuit een zekere interesse. Een andere bewoner was zich sinds zij gepensioneerd is, gaan bezighouden met het wijkcentrum en hetgeen daar speelt. Zij deed dit vrijwilligerswerk onder andere uit een zekere interesse.

## **Beperkende factoren**

### *Tijd*

Het aspect 'tijd' bleek net als in hoofdstuk 4 de belangrijkste barrière te zijn van participatie. Verschillende informanten, waaronder twee niet-participanten, gaven aan dat het hen veel tijd kostte om te participeren. Deze tijd ging zitten in het voorbereiden van inspraakavonden, vergaderen en brieven schrijven. Eén van de participerende bewoners is gepensioneerd en heeft bewust gekozen om tijd te steken in vrijwilligersactiviteiten in de buurt. Voor deze bewoner was tijd een zeer bepalende factor. Andere bewoners werkten parttime en hadden tijd om naast hun eigen werkzaamheden zich met het planningsproces bezig te houden. De verkeers- en luchtproblematiek speelt al een groot aantal jaren, hetgeen een hele opgave is voor burgers om het proces te blijven volgen. Daar komt bij dat het centrum van Den Haag een gebied is waar bewoners veel vaker dan in andere delen verhuizen. Dit betekent dat nieuwe bewoners te maken krijgen met een al lopend besluitvormingsproces of dat bewoners die verhuizen de kwestie loslaten.

### *Ervaring*

De factor 'ervaring' kan ook gezien worden als een remmende factor om te participeren. Een tweetal bewoners aan de Veerkade heeft in het verleden veel geparticipeerd. Ze vinden het echter zo frustrerend dat de situatie in alle jaren nauwelijks is verbeterd, dat ze niet meer participeren. "Uit zelfbescherming probeer ik maar niet op het vele verkeer en de slechte luchtkwaliteit te letten. Dat is de beste remedie". Ook heeft een van deze bewoners een brief geschreven aan de wethouder. De wethouder – in het verleden had hij een hoge functie bij de plaatselijke openbaar vervoersdienst – heeft de brief naar zijn voormalige werkgever doorgestuurd, wat natuurlijk niet kan. Een psycholoog is vervolgens op deze bewoner afgestuurd, zo verhaalde deze bewoner. Deze negatieve ervaring was reden voor deze bewoner om af te haken en geen verdere actie te ondernemen.

#### *Politiek-bestuurlijke omgeving*

De gemeente leek met betrekking tot de luchtkwaliteit zeer minimale mogelijkheden te bieden voor participatie. Dit is mogelijk een gevolg van het feit dat economische belang in Den Haag zwaar weegt en over het algemeen weinig actief is op het gebied van milieu. Een geïnterviewde gemeenteambtenaar stelde dat het mogelijk te wijten is aan het feit dat Den Haag meer liberaal georiënteerd is dan andere steden, waardoor milieu het onderspit moet delven. Ook was een van de actieve bewoners van mening dat de gemeente niet rigoureuus durft te kiezen voor thema's die betrekking hebben op bewoners, leefbaarheid en milieu.

Pas toen het proces al was begonnen, besloot de gemeente om een inspraakprocedure in werking te stellen met betrekking tot het Plan van Aanpak. De gemeente hoopte zonder bemoeienissen te kunnen handelen en had wellicht al ingestemd met het plan (Davy, 1997). Op aanraden van het Haags Milieucentrum hebben enkele bewoners uiteindelijk inspraakmogelijkheden afgedwongen. Deze toezegging hebben enkele bewoners aangegrepen om te participeren. Deze factor lijkt dus zeer van belang. Als de bewoners geen actie hadden ondernomen om voor inspraakmogelijkheden te pleiten, hadden de bewoners geen enkele mogelijkheid gehad om in te spreken.

#### *Informatieverstrekking*

De informatievoorziening van de gemeente Den Haag aan de bewoners was beperkt. Bewoners hadden louter een aankondiging in het plaatselijke huis-aan-huis blad kunnen zien, die overigens niet iedereen ontvangt, zo stelden enkele bewoners. Daarnaast konden bewoners zelf actief zoeken naar actuele informatie en ontwikkelingen over de besluitvorming op de gemeentelijk website. Geen enkele onderzochte bewoner heeft een persoonlijke brief gekregen over de ontwikkelingen, de inspraakmogelijkheden en de luchtkwaliteit, hetgeen in feite een wettelijke verplichting is. Bijna alle bewoners hadden dan ook geen notie van het verschijnen van een Plan van Aanpak Luchtkwaliteit. Een actieve bewoner zei op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen door contact te houden met bepaalde mensen van de gemeente. Een andere informant gaf aan: "Ik moet dus initiatief nemen, want als ik iets mis, ben ik te laat.". De gemeente heeft tevens geen rekening gehouden met informatievoorziening aan allochtone bewoners, terwijl een aanzienlijk deel van de bewoners van dit deel van de parkeerroute van buitenlandse afkomst is. Bewoners worden kennelijk minimaal op de hoogte gehouden. Het tekort aan adequate informatie kan dus worden gezien als een belangrijke barrière en een reden voor non-participatie.

Begin september heeft de SP in Den Haag actie ondernomen en brieven verspreid onder de bewoners om hen op de hoogte te stellen van de luchtkwaliteit en het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit. Dit was voor enkele bewoners de eerste keer dat zij van de mogelijkheden tot inspraak hoorden. Een bewoner heeft naar aanleiding van de brief van de SP alsnog geparticipeerd. Daarnaast verspreidde een actieve bewoner huis-aan-huis notities met opmerkingen dat er stukken ter inzage lagen op het gemeentehuis aan enkele bewoners die woonachtig zijn in de buurt van haar woning.

Kortom, de geïnterviewde bewoners lijken op de hoogte van de slechte luchtkwaliteit en ervaren deze duidelijk, maar zij weten niet of nauwelijks iets van de plannen van de gemeente door een gebrek aan communicatie en informatie.

### *Overige factoren*

Andere factoren die in het theoretisch kader niet zijn genoemd, maar in de hier beschreven casus wel een remmende werking blijken te hebben, hebben betrekking op de leeftijd van de participant en de fysieke gesteldheid van bewoners. Een bewoner stelde te oud te zijn om te participeren. Een andere bewoner was gehandicapt. Hij kostte hem teveel energie om naar de gemeente te gaan om de stukken in te kijken. “En als je een exemplaar wilt hebben, moet je er flink voor betalen.”, stelde hij.

### **Minst belangrijke factoren**

#### *Sociale omgeving*

De factor ‘sociale omgeving’ lijkt weinig van belang in deze casus en kan dientengevolge noch worden ingedeeld onder de stimulerende noch onder de beperkende factoren voor participatie. Het betreft in de hier beschreven casus een binnenstad van een grote stad. Dit is een stadsdeel dat zich kenmerkt door een diversiteit aan bevolkingsgroepen en met weinig samenhang daartussen. Bovendien lijkt een deel van de bewoners er maar voor korte duur te wonen. De ‘sociale omgeving’ speelde daarom een minder bepalende rol in de woonomgeving. Desalniettemin bestaat er een tweetal bewonersverenigingen en zijn er in de buurt enkele kleine groepjes bewoners die elkaar op de hoogte brengen. Eén van de participerende bewoners zei geregeld informatie door te geven aan niet-participerende buurtgenoten. Dit had echter niet tot gevolg dat zij gingen participeren. Het geeft eerder aan dat deze actieve bewoner de functie van intermediair heeft tussen gemeente en overige bewoners.

#### *Economisch kapitaal*

De factor ‘economisch kapitaal’ leek nauwelijks een rol te spelen als bepalende factor om te gaan participeren. De bewoners die participeerden, leken weliswaar een hoger inkomen te hebben dan de non-participanten, maar dit inkomen wendden zij hiervoor niet aan. Ze organiseerden zich wel in werkgroepen en organisaties, maar handelden daar op vrijwillige basis. Een bewoner daarentegen had een eigen advocaat in de arm geslagen om hem als deskundige te ondersteunen bij het participeren bij diverse besluitvormingsprocessen. Desalniettemin was deze factor voor deze bewoners een weinig doorslaggevende factor.

### **Slot**

Tabel 6 geeft tot besluit een beknopte samenvatting van de belangrijkste en de minst belangrijke factoren die bepalend zijn voor het al dan niet participeren van bewoners. Deze indeling is gebaseerd op de mate waarin ondervraagde bewoners hebben aangegeven welke factoren voor hen bepalend zijn.

De tabel toont dat de sociale omgeving en het economisch kapitaal een weinig belangrijke rol hebben gespeeld bij de overwegingen van omwonenden van de Veerkades. Dit in tegenstelling tot de vorige casus. Het argument dat dit gedeeltelijk kan verklaren, werd reeds aangedragen en lijkt nog steeds plausibel: de sociale structuur en cohesie zijn sterker en verder ontwikkeld in de traditionele stadswijken dan in hedendaagse stadscentra, waar gebruikers van ruimte zich meer onafhankelijk van elkaar kunnen bewegen. Een gevolg hiervan lijkt, tenminste voor de onderzochte casussen, het ontbreken van georganiseerd bewonersoverleg<sup>35</sup> of –verzet. In dit licht is de rol van de SP in Den Haag van bijzonder belang geweest. De partij fungeerde als aanjager tijdens de inspraakrondes, wat op zijn minst merkwaardig is te noemen; de politiek-bestuurlijke omgeving werkte immers remmend op het participatieproces. De relatie is echter omgekeerd. Juist het politiek-bestuurlijke klimaat heeft de partij hiertoe aangezet; een rol waarin de SP zich thuisvoelt. Met in het achterhoofd de maatschappelijke rol die de politieke beweging zich oplegt, is de stelling gerechtvaardigd dat de partij zich in dit geval als belan-

---

<sup>35</sup> De schrijver is zich bewust van het feit dat het veronderstelde verband zonder al te veel moeite door middel van empirische voorbeelden kan worden betwist.

genbehartiger heeft opgesteld, naast haar rol in de formele politieke besluitvorming. Zowel de bewonersvereniging in Amersfoort als de SP in Den Haag waren institutionele voorwaarden, of op zijn minst stimuli.

Tabel 6: Overzicht van de meest en minst stimulerende en remmende factoren m.b.t. participatie in lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk in de casus luchtkwaliteit rondom Veerkades, Den Haag

OVERZICHT VAN DE FACTOREN		
	<i>Stimulerend</i>	<i>Remmend</i>
<i>Meest belangrijke factoren</i>	belang, kennis en vaardigheden, interesse en betrokkenheid	tijd, ervaring, politiek-bestuurlijke omgeving, informatievoorziening, overige factoren
<i>Minst belangrijke factoren</i>	sociale omgeving, economisch kapitaal	

Ook deze casus toont hoe essentieel de informatievoorziening, zoals het type informatievoorziening, van de overheid naar burgers is om tot vruchtbare inspraakresultaten te komen. Wanneer dit, en daarmee participatie, achterblijft, leidt dit onherroepelijk tot een (bestuurlijke) versimpeling van de aanwezige milieuproblematiek. De ontwikkeling van het participatietraject van de Veerkades vertoont zo enige gelijkenis met die in Amersfoort, hoewel de participatie in het Soesterkwartier en De Berg hoger op de ladder van Arnstein kan worden geplaatst. De toegenomen participatie en de daarmee gepaard gaande verwachte behartiging van meerdere belangen in het besluitvormingsproces is een op het oog toe te juichen ontwikkeling. Desalniettemin heeft bestuurlijk Den Haag de schijn enigszins tegen; het in ogenschouw nemen van de belangen van direct-betrokkenen lijkt het af te leggen tegen een technisch-bestuurlijke beleidsvoering.



## 6. Casus Rijnvallei Wageningen

### 6.1 Context van het vraagstuk

Rijnvallei is een vee- of mengvoederbedrijf, gelegen in de haven van Wageningen. Het bedrijf bestaat momenteel uit een aantal verschillende vestigingen in onder andere Geldermalsen en Barneveld, maar is van plan zich geheel te gaan concentreren in Wageningen. Een concentratie van Rijnvallei op deze locatie is voor het bedrijf van groot economisch belang. Het levert met name een besparing op met betrekking tot de transportkosten. Verder is, volgens de Provincie Gelderland, concentratie in Wageningen van belang omdat hiermee een verschuiving van vervoer over de weg naar vervoer over water mogelijk wordt gemaakt. Het resulteert in lagere kosten en een grotere 'milieueffectiviteit', aldus Provincie Gelderland (2004). Dit alles betekent een forse uitbreiding van het bestaande complex van de land- en tuinbouwcoöperatie. Geschat wordt dat dit een groei van de overslag van 510.000 ton/jaar naar 1.060.000 ton/jaar zal inhouden en stijging van de productie van mengvoedergrondstoffen van 201.000 naar 800.000 ton/jaar (Provincie Gelderland, 2004). Rijnvallei heeft ruim twee jaar geleden daarom een vergunningaanvraag ingediend bij de provincie in het kader van de Wet Milieubeheer.

Rijnvallei veroorzaakt in haar huidige situatie veel overlast bij omwonenden. Geluid- en geurhinder – klachten die directe overlast veroorzaken – zijn de voornaamste. Dit blijkt onder andere uit het aantal gemelde klachten aan het milieuklachten- en informatiecentrum van de provincie Gelderland. Ten noorden van Rijnvallei liggen woningen en bedrijfspanden, voornamelijk in de wijk 'De Nude', sommigen slechts op 80 meter afstand. De onderstaande paragrafen gaan in op de verschillende vormen van milieuhinder en omgevingseffecten, die zijn gemeten of ervaren.

#### Geur

Geur, stank en stofoverlast blijken de voornaamste klachten. Onderzoek van Buro Blauw B.V. onderschrijft dit en toont aan dat in de huidige situatie niet voldaan wordt aan de geurconcentratienorm<sup>36</sup> van 2 g.e./m<sup>3</sup>. Deze norm wordt in het noordoosten van het bedrijf overschreden (Buro Blauw B.V., 2002). Een bewoner stelt in zijn beroep tegen de beschikking van de provincie dat op het geurrapport van Buro Blauw echter het een en ander valt aan te merken. Hij meent dat de contouren en de berekende waarden in de rapportage totaal niet overeenkomstig de werkelijkheid zijn en dus als fout bestempeld dienen te worden. Volgens een omwonende is de geuroverlast tevens afhankelijk van de windrichting<sup>37</sup>, de gebruikte grondstoffen en of de vrachtwagens wegrijden zonder afdekzeilen. De provincie

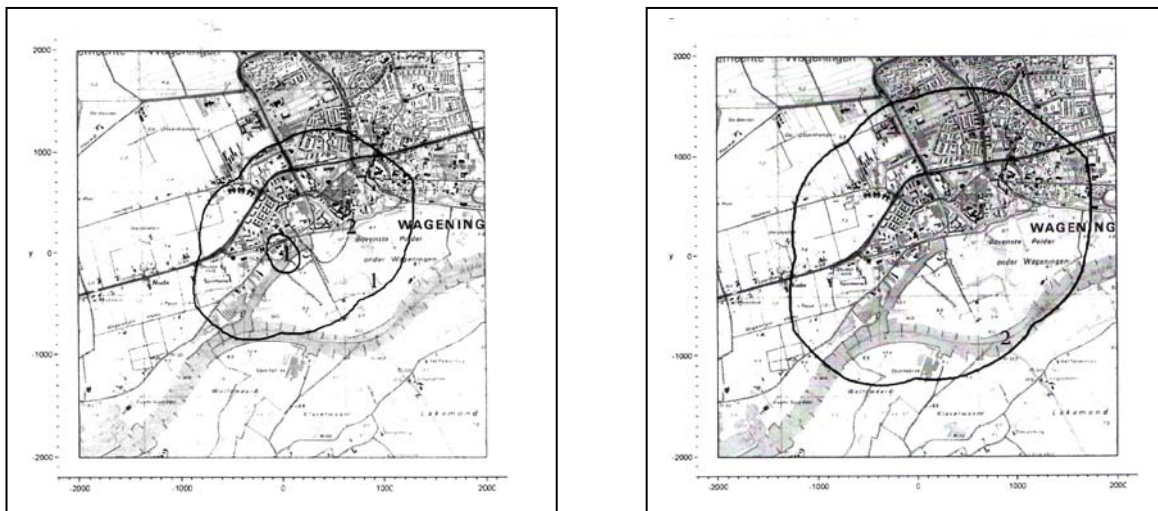
---

<sup>36</sup> Voor mengvoederbedrijven is in de Nederlandse Emissie Richtlijnen (NeR) een bijzondere regeling opgenomen. In deze branche moet te allen tijde overschrijding van 2 g.e./m<sup>3</sup> als 98-percentiel worden voorkomen, omdat hinder al kan optreden bij 0,6 g.e./m<sup>3</sup> (Provincie Gelderland, 2004). De normen zijn berekend volgens het Nieuw Nationaal Model.

<sup>37</sup> Het bedrijf ligt ten zuidwesten van de stad en woningen. Aangezien het vaak zuidwesterwind is, is er vaak sprake van geurhinder.

Gelderland schrijft over een 'cumulatieve geurhindersituatie', omdat nabijgelegen inrichtingen ook hinder veroorzaken.

Een eventuele uitbreiding van het bedrijf heeft daarom nogal wat voeten in de aarde. De geuroverlast van omwonenden zal mogelijk verergeren, zoals ook in figuur 9 en 10 is te zien. Om de geuremissie te reduceren heeft Rijnvallei in haar vergunningaanvraag vermeld de schoorstenen die op de fabrieken staan – de uitlaten van de koelers – samen te voegen tot een en deze te verhogen tot een niveau van 72 meter. Op deze manier wordt volgens de provincie Gelderland invulling gegeven aan het ALARA-principe (As Low As Reasonably Achievable)<sup>38</sup>. Enkele bewoners vrezen echter voor visuele hinder, landschapsvervuiling en vinden dat deze maatregel in feite een verplaatsing van het probleem is. Zij zullen dan ongewild uitkijken op graansilo's en schoorstenen en vangen tevens minder zon. Een andere bewoner stelt: "Dillution is not the Solution for Pollution.", met andere woorden: het moet niet worden afgewenteld naar elders en over een groter oppervlak worden uitgesmeerd.



Figuur 9 en 10: Geurcontouren van 2 g.e./m<sup>3</sup> als percentiel in de huidige situatie en bij de voorgenomen productieuitbreiding. Bron: Buro Blauw B.V. (2002)

## Geluid

Een tweede bron van overlast betreft geluidhinder. Rijnvallei is gelegen op een gezoneerd industrieterrein. Volgens de Wet Geluidhinder houdt dit in dat er rondom het terrein een denkbeeldige contour (zone) ligt waar alle bedrijven gezamenlijk maximaal 50 dB(A) etmaalwaarde mogen veroorzaken (Art. 46 Wet Geluidhinder). In 1997 heeft de provincie een saneringsprogramma opgesteld, omdat er sprake was van overschrijding van de geluidsnorm. Een akoestisch onderzoek in 2003 heeft uitgewezen dat de geluidsbelasting de zonegrens niet overschrijdt<sup>39</sup>.

Een groot aantal bewoners ondervindt echter geluidhinder van af- en aanrijdende vrachtwagens. Deze hinder is echter niet meegenomen in het akoestisch onderzoek, omdat de aanvoerroutes die het vrachtverkeer gebruikt bij een gezoneerd industrieterrein buiten beschouwing dienen te blijven als het aankomt op milieuvergunningverlening<sup>40</sup>. De geluidsbelasting van het vrachtverkeer wordt daarentegen wel meegenomen in de beoordeling van bewoners.

<sup>38</sup> 'Het bieden via de vergunningvoorschriften van de grootst mogelijke bescherming van het milieu, tenzij dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden' (Provincie Gelderland, 2004).

<sup>39</sup> De gemeente Wageningen is als zonebeheerder verantwoordelijk voor het toetsen van geluidscontouren.

<sup>40</sup> Dit is vastgelegd naar aanleiding van het Campina-arrest, benadrukt een bewoner tijdens een interview.

## **Stof**

Een andere vorm van overlast vormt het stof. Met name bij het overslaan van granen op het terrein van Rijnvallei komt stof vrij waarvan bewoners hinder ondervinden. Dit leidt tevens tot een aantal gezondheidsklachten zoals astmaklachten en allergieën (Dirkzwager, 2004). Aangezien er geen reducerende maatregelen genomen worden, zal de overlast louter toenemen in het geval van een uitbreiding, zo vrezen enkele bewoners.

## **Externe veiligheid**

Binnen de inrichting vindt een aantal activiteiten plaats dat van invloed is op het aspect externe veiligheid. Zo brengt de grootschalige opslag van mengvoeders plaatsgebonden en groepsrisico's met zich mee. Deze zorgen voor explosiegevaar in de directe omgeving. Tevens is Rijnvallei gelegen naast een brandstoffendepot. De risico's zijn echter nog onvoldoende onderzocht, omdat de gemeente geen expliciet onderzoek heeft gedaan naar dit planaspect.

Recentelijk is de gemeente begonnen met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor de herinrichting van de haven in het kader van 'Ruimte voor de Rivier'<sup>41</sup>. In dit plan is de uitbreiding voor Rijnvallei opgenomen. In het plan ontbreekt dus echter een onderzoek naar externe veiligheid, waardoor het nieuwe bestemmingsplan nog enige tijd op zich laat wachten. De provincie en de gemeente hebben daarom besloten om vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan voor de uitbreiding van Rijnvallei een partiële herziening in procedure te brengen op basis van art. 19, lid.2<sup>42</sup>. Hiermee wordt het voor Rijnvallei dus procedureel mogelijk om uit te breiden. Intussen heeft Rijnvallei zelf een onderzoek laten uitvoeren naar de externe effecten van stofexplosie en brand bij het bedrijf in relatie met de opslag van kunstmest en gewasbescherming. De conclusie van het onderzoek, dat is uitgevoerd door DHV Milieu en Infrastructuur BV, is dat de risico's ten aanzien van externe veiligheid aanvaardbaar<sup>43</sup> zijn en de milieuvergunning verleend kan worden. Dit is voor de provincie evenals de VROM-inspectie aanleiding om te stellen dat de uitbreiding nu wel is toegestaan. Op het moment van schrijven ligt de definitieve tekst van de milieuvergunning dan ook ter inzage.

## **Betrokken actoren in het planningsproces**

De diversiteit van de actoren in het besluitvormingsproces is niet erg groot. Het bedrijf Rijnvallei is uiteraard de actor waarover het proces gaat. De provincie Gelderland is bevoegd gezag, omdat het industrieterrein een gezoneerd terrein is. Zij maakt dan vervolgens een beschikking. De gemeente houdt zich bezig met het herzien van het bestemmingsplan. Een partiële herziening is noodzakelijk om het voor Rijnvallei procedureel mogelijk te maken om uit te breiden. Daarnaast is de gemeente Wageningen er ook bij betrokken als adviseur en zonebeheerder. Zij is als zonebeheerder verantwoordelijk om te toetsen of Rijnvallei binnen de aan haar toegekende geluidsruimte blijft. De omwonenden spelen een rol, omdat zij de mogelijkheid hebben om te participeren in het besluitvormingsproces en ook belanghebbende zijn. Tenslotte is er een taak weggelegd voor de brandweer om de situatie met betrekking tot externe veiligheid te beoordelen.

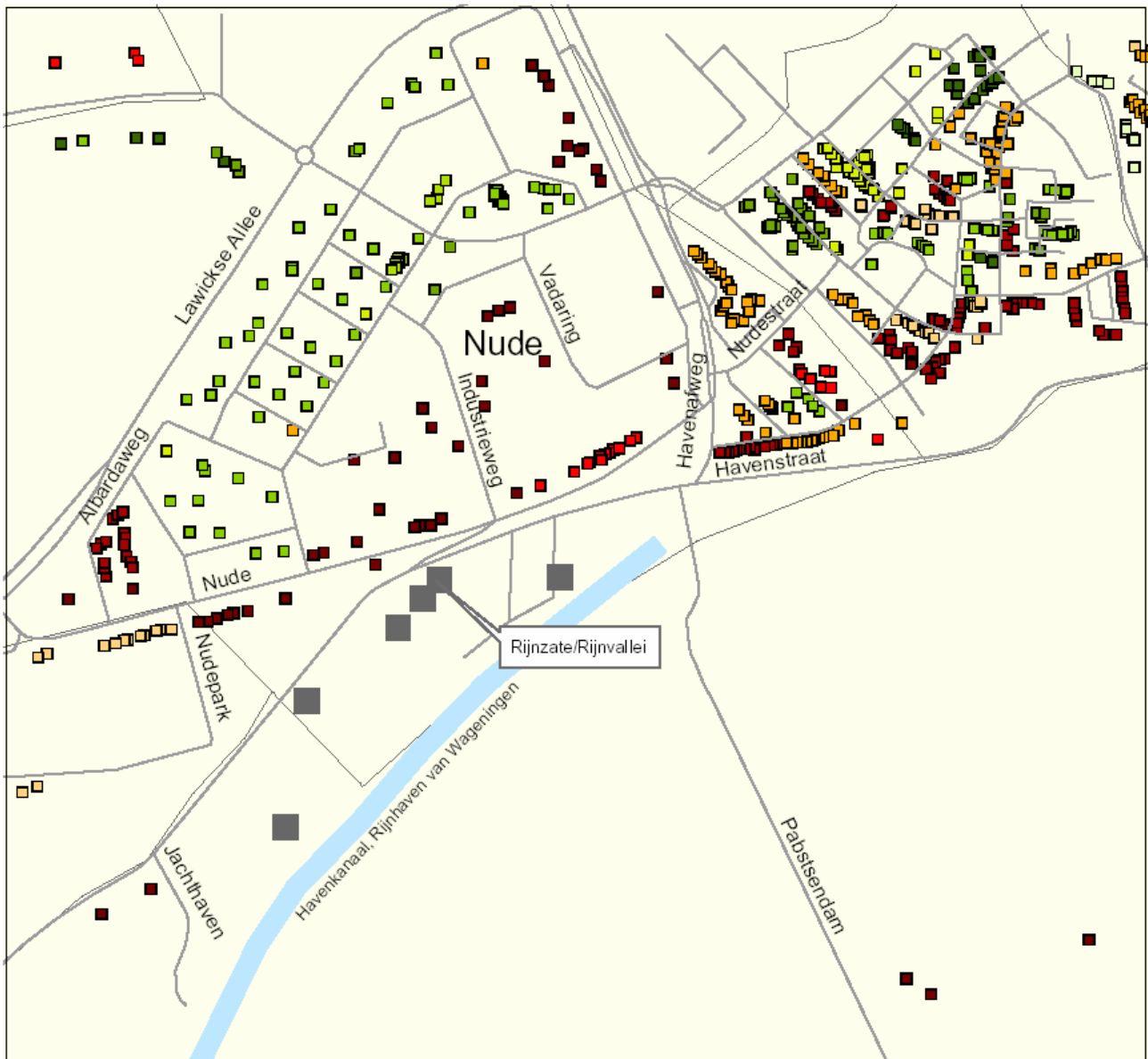
---

<sup>41</sup> 'Ruimte voor de Rivier' is een beleidslijn, die in mei 1997 in werking is getreden, waarbij het Rijk en de provincie plannen maken om bij hoog water sneller water af te kunnen voeren (Provincie Gelderland, 2004). Alle bedrijven in de Wageningse haven zijn gelegen in een winterbed en vallen derhalve onder de toepassing van de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier'.

<sup>42</sup> Interview met iemand van de gemeente Wageningen.

<sup>43</sup> Dit geldt voor zowel de stofexplosies in de huidige mengvoederfabriek als voor de voorziene uitbreiding (DHV Milieu en infrastructuur, 2003).

## Type woningen gelegen nabij Rijnvallei b.v. in Wageningen



### Legenda

- Havenbedrijven
- Wegen
- Waterwegen

### Type woningen

- Vrijstaand bungalows
- Herenhuis grachtenpand
- Twee onder een kap
- Rijtjeshuizen/eensgezins
- Etage/flats grachtenpand
- Boerderij/tuinderij
- Etagewoning/maisonette
- Zelfstandige bejaardenwoning
- Flats minder dan 4 verdiepingen
- Flats meer dan 4 verdiepingen
- Studentenwoning/flat

200 100 0 200 m

RIVM, september 2004



### Wageningen



Figuur 11: Type woningen gelegen nabij Rijnvallei B.V., Wageningen

### Karakteristieken van participanten en non-participanten

Er lijkt een aanzienlijk aantal mensen te hebben geparticipeerd. Een ambtenaar van de provincie Gelderland maakt een schatting van zo'n 30-40 bewoners. Acht bewoners hebben bezwaar ingediend naar aanleiding van de eerste ontwerpbesluit. Enkele bezwaarschriften zijn bovendien ondertekend door 10 personen. Naar aanleiding van de herziene ontwerpbesluit hebben nog eens drie bewoners bezwaar gemaakt. Kenmerkend voor de participanten is dat zij redelijk tot goed zijn opgeleid. De bewoners bestaan overwegend uit hoogopgeleiden. De universiteit drukt een belangrijke stempel op de stad, stelt een gemeenteambtenaar. "De bewoners in Wageningen zijn over het algemeen maatschappelijk betrokken en hebben een sterke link met milieu. Men wil het unieke karakter van de uiterwaarden beschermen en behouden". De samenstelling van de bevolking van de wijk 'De Nude' is daarentegen divers, zo meende een geïnterviewde van de provincie Gelderland. Aan de Havenstraat, iets ten noordoosten van de haven, is een aantal bewoners actief. Zij hebben zich ook verenigd in de 'Bewonersvereniging Havenstraat'. Deze bewoners kunnen worden gerekend tot een relatief hogere inkomensgroep. Het zijn deze bewoners, aan de Nude en de Havenstraat, die met name geparticipeerd hebben. Het zijn met name vrijstaande, of 2-onder-1 kap woningen. Dit is ook te zien in figuur 11. Deze figuur laat de verschillende typen woningen in de wijk 'De Nude' zien. De gegevens zijn afkomstig van ACN-bestanden en Geomarktprofiel gegevens met 6-cijferige postcode als sleutel. Het type woningen zijn in veel gevallen een indirecte maatstaf voor de hoogte van sociaal-economische status (SES). Achter deze rij woningen wonen enigszins lager opgeleiden. Zij zijn zo goed als niet betrokken geweest bij besluitvorming met betrekking tot de uitbreidingen van Rijnvallei.

### 6.2 Participatie in het besluitvormingsproces

Net als bij het besluitvormingsproces in Den Haag, hoofdstuk 5, lopen er in feite twee processen tegelijkertijd. Deze casus draait om de besluitvorming met betrekking tot Rijnvallei, maar dit kan niet los worden gezien van het besluitvormingsproces rondom de herinrichting van de hele Rijnhaven.

Het planningsproces met betrekking tot een verwijzing van het bestemmingsplan is gepaard gegaan met een relatief hoog participatieniveau. Voor de ontwikkeling van de Rijnhaven heeft de gemeente een rapport uitgebracht, genaamd 'De Voortuin van Wageningen'. Diverse belanghebbenden

zijn betrokken geweest bij het opstellen van dit rapport door middel van een klankbordgroep<sup>44</sup>. Op die manier werd er geprobeerd te zorgen voor maatschappelijk draagvlak.

Volgens de participatieladder komt dit overeen met het niveau van *coproduceren*. Bewoners hadden de gelegenheid om gezamenlijk te discussiëren over de toekomst van de haven en mee te denken over oplossingen. Een bewoner, die zitting heeft gehad in de klankbordgroep, nuanceerde dit enigszins door erop te wijzen dat in feite alleen werd bekeken en geïnventariseerd wat er allemaal leeft onder de bewoners. "Het hele verhaal wordt een beetje overgoten met een sausje van betrokkenheid.", zo stelde deze bewoner. Ook Rijnvallei stelde niet tevreden te zijn met de uitkomsten van de plannen, omdat de belangen in hun ogen niet goed zijn afgewogen. Het bedrijf is van mening dat zij meer rechten heeft verworven dan elke individuele burger. Naast het initiatief van de klankbordgroep heeft de gemeente Wageningen kort geleden 'De Havenkrant' geïnitieerd. Het idee is om diverse actoren hierin te laten schrijven en zo elkaars belangen te weten te komen en hopelijk meer te res-



Figuur 12: Participatieladder Rijnvallei

<sup>44</sup> Deze bestond uit vertegenwoordigers van de provincie Gelderland, staatsbosbeheer, bedrijven uit de haven, bewoners, watersportverenigingen VADA en ARGO, het Wageningse Milieu Overleg, Aveco de Bondt (extern adviesbureau) en de gemeente Wageningen.

pecteren en te begrijpen, zo verhaalde een gemeenteamttenaar. De gemeente Wageningen probeert op die manier nog meer ruchtbaarheid te geven aan interactieve processen. Zij heeft die hoog in het vaandel staan. De kanttekening moet hierbij worden geplaatst dat tot nu toe alleen de wethouder en het bedrijfsleven aan het woord is geweest in 'De Havenkrant', en niet de bewoners.

De gemeente heeft besloten om het reparatieplan van het bestemmingsplan echter niet interactief te doen. Zij veronderstelt dat het bestemmingsplan Havengebied al genoeg en uitgebreid, op een interactieve manier, is besproken. Met betrekking tot het besluitvormingsproces over de uitbreidingen van Rijnvallei is daarom louter de standaardprocedure gevolgd, zo vertelde een ambtenaar van de gemeente Wageningen. Via een kennisgeving zijn alle direct omwonenden geïnformeerd door de provincie. Een provincieambtenaar maakte de kanttekening dat het lastig is om een afweging te maken welke bewoners te benaderen. Elk milieuaspect kent immers een andere contour. Naast een brief staat er ook een vermelding in de plaatselijke krant en in de staatscourant. Verder heeft de provincie een hoorzitting gehouden, hetgeen een wettelijke verplichting is. Hier kwamen echter weinig mensen op af. Dit komt neer op het niveau van *informereren*.

In een latere fase heeft Rijnvallei zelf ook initiatief genomen om de omwonenden te informeren over hun plannen. Per brief zijn bewoners uitgenodigd voor een informatieavond op het terrein van het bedrijf zelf met aansluitend een rondleiding op het terrein. De avond trok in tegenstelling tot de hoorzitting, die was georganiseerd door de provincie, ruim 60 mensen. Dit niveau van participatie faciliteren valt ook onder *informereren*. Rijnvallei zelf was van mening dat deze informatieavond een interactief karakter had en tot een interactief participatieniveau kan worden gerekend. Een actieve bewoner stelde weinig bewonersparticipatie te proeven als het gaat om dit proces. Figuur 12 geeft een visuele weergave van het niveau van participatie in het besluitvormingsproces.

## 6.3 Bepalende factoren van participatie

### Stimulerende factoren

#### *Belang*

Degenen die participeerden, deden mee aan de besluitvorming omdat zij een bepaalde milieuhinder ondervonden. Het ging dan met name om stof en stankoverlast van het bedrijf, geluidsoverlast van de vrachtwagens die af en aan rijden en visuele hinder. Externe veiligheid werd door bewoners niet genoemd. Overlast was dan ook de factor die bepaalde waarom zij participeerden. Een geïnterviewde van Rijnvallei meende bovendien dat bewoners bezwaar maakten omdat een uitbreiding mogelijk afbreuk doet aan hun woongenot.

#### *Interesse en betrokkenheid*

De factor interesse lijkt enige rol van betekenis te hebben gehad. Uit gesprekken met bewoners en andere actoren bleek geenszins dat zij bezwaar maakten vanuit pure interesse in de veelal juridische procedures, maar met name om een zekere interesse in de milieuproblemen rondom Rijnvallei. De informatieavond die Rijnvallei heeft georganiseerd heeft wel mensen getrokken, omdat zij kennelijk geïnteresseerd waren. Op deze avond zijn ruim 60 mensen af gekomen. Het valt te betwijfelen of de bewoners uit interesse voor de uitbreidingsplannen kwamen of omdat ze de mogelijkheid werd geboden om het bedrijf van binnen eens te bekijken in de vorm van een rondleiding. Zeker aangezien op de hoorzitting georganiseerd door de provincie slechts drie bewoners aanwezig waren.

#### *Kennis en vaardigheden*

Kennis bleek een belangrijke rol te spelen, in zoverre dat veel bewoners die participeerden ook relatief hooggeschoold waren en meer dan gemiddeld kennis bezaten op bestuurs- en milieugebied. In een eerdere paragraaf is dit ook al impliciet aangegeven. Zij hebben veelal raakvlakken met deze thematiek vanuit hun opleiding, achtergrond of werk. Voor hen die over deze kennis beschikken, kan het dus een

stimulans vormen om deel te nemen aan een besluitvormingsproces. Zij weten immers op de juiste wijze in te spreken, hetgeen waarschijnlijk meer effect zal sorteren als een inspraakreactie van iemand met minder kennis van procederen. Deze laatste categorie maakt meer gebruik van emotionele argumenten, die lokale overheden vervolgens makkelijk kunnen verwerpen, omdat ze niet stroken met het toetsende beleid.

#### *Sociale omgeving*

De sociale omgeving lijkt ook een factor van belang. De sociale omgeving is enerzijds een stimulans. Bewoners spraken met elkaar af en haalden elkaar over om ook al dan niet gezamenlijk in te spreken. In 'De Nude' heeft een groepje bewoners gezamenlijk geparticipeerd. Als ze afzonderlijk actie zouden moeten hebben nemen, hadden ze mogelijk niet allemaal geparticipeerd. Dit houdt verband met de mate van sociaal kapitaal in de wijk. In de wijk 'De Nude' lijkt deze nogal verschillend qua hechtheid. Echter, in die delen waar geparticipeerd wordt, lijkt de wijk redelijk hecht. Een geïnterviewde bewoner stelde dat de Havenstraat als een redelijk hechte buurt kan worden beschouwd. Hier wonen volgens hem bewoners die actief in het besluitvormingsproces waren betrokken. Bovendien zijn deze bewoners georganiseerd in een vereniging. De aanwezigheid van een vereniging neemt een barrière weg om te gaan participeren en moedigt anderen aan om mee te doen. Er lijkt tevens een relatie te liggen tussen de hechtheid van de buurt en het bestaan van bewonersgroepen. Deze kan beschouwd worden als een middel om de binding te faciliteren. Uit deze casus blijkt in ieder geval dat het bestaan van een bewonersvereniging positief verband houdt met de mate van participatie. Een uitzondering vormde de Albardeflat, waar ook enkele bewoners georganiseerd zijn en elkaar op de hoogte hielden van de ontwikkelingen met betrekking tot Rijnvallei. Hier bestaat geen vereniging.

#### *Economisch kapitaal*

Het bezit van voldoende financiële middelen om te participeren was nauwelijks reden om te gaan participeren of zich te onthouden van participatie. Enkele bewoners participeerden echter gezamenlijk via hun holding, een metaalwarenfabriek aan de Nude. Het bedrijf kon het zich permitteren een advocaat in de arm te nemen en betaalde deze dan ook. Als het bedrijf er niet was geweest dan waren de bewoners wellicht niet in hoger beroep gegaan tegen een eerdere uitspraak.

### **Beperkende factoren**

#### *Tijd*

Aansluitend bij de bovenstaande paragraaf, kostte het redelijk wat tijd en energie om te participeren. Niet alleen het participeren an sich, maar ook het snappen van juridische procedures vergde veel tijd. Een bewoner merkte op dat hoe minder kennis iemand hier over deze materie heeft, hoe meer tijd het kost om mee te doen aan de besluitvorming. De tijdsbesteding van de Nederlandse burger in het algemeen speelt hierbij – evenals in de andere casussen – een belangrijke rol. Zo wordt van de burger verwacht dat zij langer gaat werken en tegelijkertijd vrijwilligerswerk ontplooit. Burgers moeten dus een afweging maken of zij hun beperkte vrije tijd willen aanwenden om te participeren in het plan- of beleidsproces. Overheden zou dus meer rekening moeten houden met dit aspect. Als er teveel besluitvormingsprocessen zijn, kan er een zekere 'participatiemoetheid' optreden, zo stellen Kemenade et al. (2004).

#### *Belang*

Niet alle ondervraagden ervaren overlast in die mate dat zij zich genoodzaakt voelden om te participeren. Een actieve bewoner kon zich voorstellen dat sommige mensen weinig merken van de stank, omdat zij overdag op hun werk zijn. Een geïnterviewde van Rijnvallei was echter van mening dat een aantal bewoners onvoldoende overlast ondervindt – dit bleek ook uit gesprekken met non-participanten – en dacht dat bewoners de uitbreidingen van Rijnvallei goed voor de plaatselijke econo-

mie achtten. Bij een andere bewoner had participatie geen prioriteit. Hij zei de overlast te ervaren, maar sociale aspecten vond hij belangrijker dan milieu. Tevens was hij van mening dat de nieuwe generatie maar actief moet worden.

#### *Economisch kapitaal*

'Economisch kapitaal' kan in deze casus naast een stimulerende factor ook worden gezien als een factor die een remmende werking heeft. Een bewoner uit de straat 'De Nude' zei om deze reden gestopt te zijn met participeren nadat een eerste bezwaarschrift was afgewezen. Hij stelde: "In hoger beroep gaan is te complex. Ik denk dat ik geen kans maak. Daar heb je echt een advocaat voor nodig.". Deze bewoner was graag in hoger beroep gegaan, maar is om financiële redenen afgehaakt. Hij heeft een afweging moeten maken of de (relatief) hoge kosten opwegen tegen de overlast die Rijnvallei veroorzaakt. Hij vond het kennelijk niet waard om een advocaat te betalen. Per hoger beroep moest een bedrag van 300 euro aan griffierechten worden betaald, zo beweerde een werknemer van de provincie. Een bewoner met veelal gebrekkige kennis zal het risico dan liever niet lopen. Bovendien is deze bewoner niet in hoger beroep gegaan, omdat hij die handeling te complex vindt en van mening is dat hij geen kans maakt.

#### *Ervaringen*

Aansluitend op de voorgaande paragraaf lijkt deze bewoners gezien de uitkomst van zijn eerste bezwaarschrift geen vertrouwen (meer) te hebben in het effect en het nut ervan. Een tweetal bewoners heeft om deze reden niet geparticipeerd, omdat zij het besluitvormingsproces als effectloos ervaren. Het zou geen effect sorteren en dus werd het proces ervaren als een *fait accompli*. Ook Davy (1997) stelt met betrekking tot vergunningprocedures dat gemeenten vaak al hebben ingestemd met de plannen. Dit leidt tot frustratie en ongelof bij burgers, omdat de plannen meestal toch doorgang vinden.

#### *Kennis en vaardigheden*

De factor kennis bleek essentieel te zijn om te participeren. Een aantal bewoners meende dat het hen hieraan ontbrak, waardoor de factor 'kennis' als beperkend kan worden beschouwd. Een aantal bewoners heeft als reactie hierop wel gezamenlijk een juridisch adviseur in de arm genomen, om zodoende tegemoet te komen aan het stukje deskundigheid dat ze missen. Ze ervaren overlast, maar ze vonden het moeilijk dat vast te leggen in een bezwaarschrift.

#### *Politiek-bestuurlijke omgeving en informatievoorziening*

De gemeente Wageningen heeft als beleid dat burgers vroegtijdig worden betrokken bij plannen, zo stelde een gemeenteambtenaar. Hij gaf een aantal voorbeelden van interactieve processen in Wageningen waaruit dit is gebleken, waaronder de herinrichting van de Rijnhaven. Enkele actieve bewoners zijn geconsulteerd om plaats te nemen in het klankbordgroep. Met betrekking tot het besluitvormingsproces van Rijnvallei is hier niet voor gekozen en heeft de provincie de wettelijke bezwaarprocedure gehanteerd. Aangezien Rijnvallei niet de beschikking had over een adequate gevarezone indeling, is de procedure zelfs twee keer doorlopen. Bewoners hebben daarom twee keer bezwaarschriften kunnen schrijven. De provincie heeft deze mogelijkheden duidelijk kenbaar gemaakt. De mogelijkheden om te participeren die de politiek-bestuurlijke omgeving bood, waren conform de wet. Echter uit een bezwaarschrift bleek dat er nogal wat onduidelijkheid en verwarring heerste bij bewoners. De verschillende herzieningen en versnippering van procedures rondom de uitbreiding van Rijnvallei in een procedure voor de vergunningen en een procedure voor de wijziging van het bestemmingsplan maakte het er voor de burgers niet eenvoudiger op, ook al is het wettelijk mogelijk. Bovendien is het voor de burger onduidelijk of bijvoorbeeld de uitstoot van roet van verkeer in het bestemmingsplan of in de milieuvergunning zou moeten worden geregeld.



Zoals eerder is verhaald, volgde de informatievoorziening aan de burger de wettelijke procedure. Uit gesprekken met omwonenden bleek dat het merendeel van de informatie is overgekomen. Alle onder-vraagden waren op de hoogte van de mogelijke uitbreidingen. Een bewoner meende echter in zijn be-roep dat een deel van de bewoners van de Havenstraat en de Niemeijerstraat de kennisgeving van de provincie niet hebben ontvangen, terwijl zij wel in het gebied wonen. Daarnaast vertelde een andere participerende bewoner dat het digitale archief bij gemeente Wageningen geruime tijd ontoegankelijk was. Bewoners kunnen dus niet digitaal plannen en beschikkingen inzien. Over het algemeen kan de informatievoorziening worden gezien als een stimulerende factor – veel bewoners waren immers op de hoogte –, maar aan de andere kant is er een aanzienlijke groep bewoners, die zeer nabij de haven woonachtig zijn, onthouden van informatie. Dit impliceert dat de informatievoorziening ook zeker beschouwd kan worden als een beperkende factor in deze casus.

#### *Sociale omgeving*

Naast de uitkomst dat de factor ‘sociale omgeving’ kan worden gezien als ‘participatie-stimulerend’, kent de factor ook zijn beperkingen en kan het de andere kant op werken. Exemplarisch is een bewoner die stelde alle ontwikkelingen wel te volgen via haar buurvrouw. Deze bewoner besloot niet te partici-peren omdat iemand in haar sociale omgeving dit al deed en zij wel zou opkomen voor haar belangen. Soms is dat ook zeker het geval: de burens schrijven een brief en de niet-participerende bewoner zet zijn of haar handtekening eronder. In andere gevallen, bijvoorbeeld tijdens een hoorzitting, valt te betwijfe-len of een buurtgenoot de belangen wel voldoende en op juiste wijze verwoordt. Dorsey (1999) noemt deze groep non-participanten ‘free riders’. Ze delen de mening van buurtgenoten, die participeren, maar hebben zelf geen enkele prikkel om mee te doen. Zoals in de theorie is verhaald over Olson, is het probleem van de ‘free rider’ dat zij kunnen winnen van acties van buurtgenoten, maar alleen de daad-werkelijke participanten kunnen verliezen. Uit de hier beschreven casus is deze factor meer tot uit-drukking gebracht door bewoners dan in het theoretische deel is geïllustreerd.

#### **Slot**

Tabel 7 geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste en de minst belangrijke factoren die bepalend zijn voor het al dan niet participeren van bewoners. Deze indeling is gebaseerd op de mate waarin ondervraagde bewoners hebben aangegeven welke factoren voor hen bepalend zijn.

*Tabel 7: Overzicht van de meest en minst stimulerende en remmende factoren m.b.t. participatie in lokale besluitvor-mingsprocessen omtrent milieudruk in de casus Rijnvallei, Wageningen*

<b>OVERZICHT VAN DE FACTOREN</b>		
	<i>Stimulerend</i>	<i>Remmend</i>
Belangrijkste factoren	belang, interesse en betrokkenheid, kennis en vaardigheden en sociale om-geving en informatievoorziening, poli-tiek-bestuurlijke omgeving	tijd, belang, economisch kapitaal, kennis en vaardigheden, sociale omgeving
Minst belangrijke factoren	economisch kapitaal	geen

Ondanks vermeende onregelmatigheden of onvolkomenheden heeft het bestuurlijk klimaat in Wage-ningen – zeker vergeleken met de vorige twee casussen – een stimulerende rol gespeeld. De informatie-voorziening naar de burger toe – zowel schriftelijk als in de vorm van bijeenkomsten – was behoorlijk. Er is op een gegeven moment sprake geweest van zogenaamd coproduceren; de casus Rijnvallei – meer specifiek het proces betreffende de herontwikkeling van de Rijnhaven in zijn geheel – scoort dan ook betrekkelijk hoog op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof. De klankbordgroep is een bewust onderdeel geweest van het besluitvormingsproces en dit illustreert het verschil tussen bestuur-lijk Wageningen en Den Haag.

Het proces in Wageningen lijkt de theoretische notie te staven dat het niveau van participatie een evenredig verband houdt met de sociaal-economische status van de betrokkenen. Wageningen profileert zich als een groene, milieubewuste stad en Nude kent een hoog percentage hoger opgeleiden. Deze factoren hebben het intensieve inspraaktraject voor Rijnvallei bevorderd. Toch toont ook dit geval bestuurlijke merkwaardigheden. De meetcriteria voor de milieuvergunning is een in het oog springend knelpunt geweest, met een spanning tussen maatschappelijke ervaringen en bestuurlijke procedures tot gevolg. Eenzelfde spanning was waarneembaar tijdens de inspraakrondes; bewoners wisten niet op welk moment in het traject zij bepaalde zaken aan de orde konden of moesten stellen. Ook voor de lokale overheid gold dat de afweging welke omwonenden wel en niet actief te benaderen, niet eenvoudig en helder was. De oorzaak van een en ander lijkt gelegen in een mogelijk verschil in de 'taal' van bestuurders en vakmensen en die van mensen in de samenleving, die op enige afstand van (ruimtelijke) besluitvorming verkeren. Aan dit punt zal tijdens de overwegingen meer aandacht worden besteed.

## 7. Overwegingen

De voorgaande hoofdstukken hebben getoond dat participatie in lokale besluitvorming als een weerbarstig en niet eenduidig te benaderen onderwerp kan worden gezien. De praktijkgevallen toonden menige overeenkomst, maar juist de onderlinge verschillen zijn exemplarisch voor lokatiespecifieke karakteristieken van de onderzochte milieuproblematiek.

In de komende paragrafen worden de antwoorden op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek geformuleerd. Daarnaast voorziet dit hoofdstuk in mogelijke suggesties en aanbevelingen voor de lokale overheid, alsmede voor vervolgonderzoek. Tevens wordt geprobeerd een relatie te leggen tussen de mate van participatie van bepaalde bevolkingsgroepen en het fenomeen 'environmental equity'.

### 7.1 Recapitulatie

*Is er een verschil waarneembaar in de mate van participatie in lokale besluitvormingsprocessen bij milieudruk tussen verschillende bevolkingsgroepen in Nederland? En welke factoren hebben een stimulerende dan wel remmende werking op de mate van participeren in lokale besluitvormingsprocessen van deze bevolkingsgroepen?*

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, die hieronder één voor één aan de orde worden gesteld.

- | *Hoe heeft participatie in de besluitvorming met betrekking tot milieu zich de afgelopen decennia ontwikkeld? Welke vormen en gradaties van participatie zijn er aan te wijzen?*

In dit onderzoek zijn de ontwikkelingen binnen het spanningsveld van een representatieve democratie en participatieve democratie beschouwd. In het geval van een representatieve democratie is er veelal sprake van centrale overheidssturing. Met betrekking tot dit perspectief zijn er weinig mogelijkheden voor de burger om deel te nemen aan de besluitvorming en heeft zij weinig mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het proces. De mogelijkheden in deze theoretische situatie beperken zich voornamelijk tot het beïnvloeden van het besluitvormingsproces achteraf. De vorm van participatie die hiermee verband houdt, is inspraak. Deze manier van participeren was met name in de jaren '60 en begin jaren '70 gebruikelijk. In de jaren '70 en '80 kreeg inspraak veel kritiek te verduren. Het zorgde voor ellenlange processen en stroperigheid. Daar kwam bij dat burgers kant-en-klaar aangedragen oplossingen nauwelijks meer accepteerden. In de jaren '90 ontwikkelde zich daarom een nieuwe manier van participeren: interactieve besluitvorming. Burgers werden bij deze vorm van participatie in een eerder stadium van het besluitvormingsproces geraadpleegd. Samen met andere actoren werd meegedacht over mogelijke oplossingen. Deze nieuwe vorm diende zich niet alleen aan als reactie op de kritiek op inspraak, maar het was ook een gevolg van een ontwikkeling in de richting van een participatieve democratie en een tendens naar een steeds meer decentrale overheidssturing. Momenteel is het proces van decentralisatie in volle gang en daarin speelt participatie een belangrijke rol. Het voornemen is om steeds meer bot-

tom-up besluiten te nemen. In hoeverre dit in de praktijk ook echt gebeurt, moet nog worden afge- wacht.

Bovenstaande beschouwing houdt verband met het niveau van participatie en de verschillende vormen. Tabel 2 uit dit rapport dient als houvast om dat te verduidelijken. Zoals in de vorige alinea is beschreven, vindt inspraak veelal plaats als er sprake is van een centrale sturing. Het bijbehorende niveau van participatie is informeren en in sommige gevallen ook consulteren (zie tabel 2). Interactieve participatievormen horen bij een meer decentrale sturing. In de tabel komt dat niveau van participatie overeen met co-produceren. In de casushoofdstukken zijn de verschillende vraagstukken geplaatst op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b). In eerste instantie blijken deze veelal op de onderste treden van de ladder te vallen. Aanvankelijk blijkt met name sprake te zijn van louter informeren van burgers als het gaat om het toetsen van plannen en het verstrekken van milieuvergunningen. In de casus Den Haag ligt het niveau zelfs nog lager dan informeren. De gemeente informeert hier zeer onvoldoende. In het latere stadia – bijvoorbeeld in het stadium van de bouwvergunning en de bouwplannen – worden bewoners meer betrokken. In deze fase wordt de burger meestal interactiever en in een vroegtijdig stadium erbij betrokken, zo blijkt uit het onderzoek.

Lokale overheden kunnen dus kiezen om enerzijds de wettelijke participatieprocedures te volgen met daarbij beperkte gelegenheden om in te spreken of zij kan juist besluiten dat interactieve sturing gewenst is. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is dat onder andere afhankelijk van de maatschappelijke, planologische en bestuurlijke ontwikkelingen. Daarnaast is het afhankelijk van de specifieke, lokale context waarbinnen het vraagstuk is gelegen.

De praktijkstudie heeft getoond dat het echter twijfelachtig is in hoeverre een overheid in staat is de vorm van een besluitvormingsproces te bepalen. Amersfoort en Den Haag zijn voorbeelden van een proces dat in de loop van de tijd een ander karakter krijgt, met daarbij een andere vorm van participatie. In beide gevallen lijken de lokale overheden hier slechts beperkt invloed op uit te kunnen oefenen en vooral Den Haag lijkt weinig gelukkig te zijn met de toegenomen inspraakactiviteiten. Ze tonen hiermee de moeilijkheid van een eenduidige keuze voor een bepaald participatietraject door de overheid en de impliciete zwakte van het één-dimensionale complexiteitsdenken van De Roo (1999): complexiteit, en het daarmee samenhangende karakter van besluitvorming, laat zich moeilijk van tevoren bepalen en is onderhevig aan veranderende voorwaarden en ontwikkelingen in de samenleving.

| *Zijn er verschillen tussen bepaalde bevolkingsgroepen waarneembaar met betrekking tot de mate van participatie in de lokale besluitvorming omtrent milieudruk?*

In dit onderzoek is overwegend bestudeerd of er verschillen zijn waar te nemen is in het participatiegedrag tussen bewoners met een hogere en een lagere SES (Sociaal-Economische Status). Bewoners met een hogere SES blijken meer deel te nemen aan participatieprocessen. Zij zijn in het bezit van hulpbronnen, zoals financiële middelen en kennis. Vooral kennis komt naar voren als essentiële factor. Het gaat hierbij om kennis van inspraak- en besluitvormingsprocedures, kennis van milieuaspecten en algemene schrijf- en communicatievaardigheden. Ook financiële middelen blijken – weliswaar in mindere mate – van invloed. In de kosten voor het raadplegen van een jurist of het financieren van bewonersverenigingen kan gemakkelijker door bewoners met een hogere SES worden voorzien dan bewoners met een lagere SES.

| *Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet participeren van bewoners in lokale besluitvormingsprocessen?*

Vanaf het moment dat het besluitvormingsproces van start gaat tot het moment waarop een uiteindelijke beslissing wordt genomen, zijn er allerlei factoren in het spel die de deelname van burgers aan het besluitvormingsproces bepalen. In de drie beschreven casussen is onderzocht welke factoren bepalend

zijn voor het al dan niet participeren. Hierbij is een zekere indeling gemaakt. Enerzijds zijn er factoren die een stimulerende werking hebben en anderzijds is er een aantal beperkende factoren aan te wijzen.

Stimulerende factoren zijn factoren die het burgers makkelijker maken om te participeren. De aanwezige hulpbronnen van de burger spelen hierbij een belangrijke rol. Een burger die in het bezit is van financiële middelen, kennis en vaardigheden en voldoende tijd, kan gebruik maken van deze hulpbronnen bij het participeren. Een andere stimulerende factor heeft te maken met het belang dat de burger aan het vraagstuk hecht. Bij casussen waar het de besluitvorming betreft rondom een bepaalde milieudruk, zoals in dit onderzoek, speelt een zeker milieubelang een rol, zoals overlast en milieuhinder. Als het belang van een betreffende burger hierbij groot genoeg is om te gaan participeren, dan zal zij dit afwegen tegen de hulpbronnen die zij heeft. Daarnaast biedt de sociale omgeving in sommige gevallen een stimulans. Bewonersverenigingen en buurtgenoten kunnen stimulerend werken in die zin dat zij andere bewoners aanmoedigen om en helpen bij het participatieproces. Verenigingen kunnen als het ware fungeren als intermediair tussen het lokale bevoegd gezag en de burgers. Ook de toegang tot of de 'nabijheid' van het politieke spel, is daarbij belangrijk. In de casus Amersfoort bleek dat bepaalde bewoners contact hadden met een buurtgenoot die zitting had in de Gemeenteraad en zodoende in een eerder stadium op de hoogte waren.

Naast het bestaan van een aantal stimulerende factoren, zijn er ook factoren die een bepaalde barrière vormen om te participeren. Het ontbreken van bovengenoemde factoren kan in zekere zin gezien worden als een beperking. De factor 'tijd' lijkt daarbij het meest doorslaggevend. Een andere barrière heeft te maken met handelingen van de lokale overheid of het ontbreken hiervan. Politiek-bestuurlijke aspecten blijken dermate bepalend als het de mogelijkheden om te participeren en de informatievoorziening daaromtrent betreft. Bestuurders hebben allerlei redenen om enerzijds te opteren voor participatieve interactie in de besluitvorming en anderzijds te kiezen voor een meer lineair besluitvormingstraject met louter wettelijk vastgestelde inspraakmomenten. In sommige gevallen geven lokale, situatiespecifieke factoren hiervoor de doorslag en in andere gevallen blijkt simpelweg de voorkeur van een gemeente te liggen bij economische ontwikkeling, hetgeen mogelijk inherent is aan de bestuurlijke decentralisatietendens, waarbij gemeenten zelf meer moeten bekostigen. De participatiemogelijkheden worden in dat laatste geval dan gereduceerd om zodoende weinig tegenstand van bewoners te krijgen en de ontwikkeling gemakkelijker doorgang te laten vinden. Hier dient zich een tegenstrijdigheid aan. In het theorie-deel is beweerd dat hoe interactiever het besluitvormingsproces verloopt, hoe meer draagvlak kan worden verkregen en hoe minder weerstand het proces uiteindelijk oplevert (Davy, 1997). De factor informatievoorziening hangt hiermee samen. Een onvoldoende adequate informatievoorziening aan de burger kan leiden tot een beperking, een reden waarom bewoners niet gaan participeren. Ze zijn immers niet op de hoogte van de problematiek of het besluitvormingsproces. Tot slot blijkt het gegeven dat buurtgenoten wel participeren, ook een remmende werking op andere bewoners te hebben. Er wordt immers door hen al verzet geboden.

| *Wat zou de lokale overheid kunnen overwegen om burgers in een meer gelijke mate te laten participeren in lokale besluitvormingsprocessen?*

De belangrijkste vraag in deze studie is in de loop ervan op diverse manieren beantwoord. Al deze (deel)antwoorden kwamen voort uit een probleem, zoals dat werd gesignaleerd tijdens het veldonderzoek. De antwoorden zijn meer dan alleen mogelijke oplossingen. Ze zijn onderdeel van een groter geheel; een kijk op gemeentelijk handelen en lokale participatiemogelijkheden. Deze kijk is stof voor de volgende paragraaf.

## **7.2 Participatie in het licht van gemeentelijk handelen**

Zowel het theoretische als het praktijkdeel van deze studie heeft getoond dat de lokale overheid in Nederland kan sturen op bepaalde factoren die participatie van burgers beïnvloeden. Zodoende kan mogelijk de mate van ongelijkheid, 'environmental inequity', worden gereduceerd. Na deze factoren en mogelijkheden te hebben besproken, wordt een aantal aanbevelingen gedaan aan de lokale overheid om de participatie van burgers in de lokale besluitvormingsprocessen rondom milieudruk te verbeteren.

### **Rol van de overheid: factoren waar beleid invloed op heeft**

De overheid zou er naar moeten streven om alle burgers zoveel mogelijk gelijke kansen aan te bieden om deel te nemen aan de lokale besluitvorming. Daartoe zou zij kunnen sturen op bepalende factoren voor participatie, voor zover zij daar invloed op heeft. Op een aantal andere factoren heeft zij echter geen invloed. Het is geenszins het geval dat alle persoonlijke factoren niet stuurbaar zijn en dat het overheid daar geen invloed op heeft en alle externe factoren wel stuurbaar zijn. Op de factor 'sociale omgeving' is bijzonder moeilijk te sturen door de lokale overheid, terwijl kennis (voorlichting en informatievoorziening), ervaringen (een besluitvormingsproces dat beter aansluit bij de belevingswereld van de burger) en economisch kapitaal (lagere kosten om in hoger beroep te gaan) wel door de overheid te beïnvloeden zijn. Bovendien kan zij in ieder geval direct sturen op het aanbod van geïnstitutionaliseerde kanalen om te participeren alsmede de informatievoorziening. Uit de analyse van de factoren die participatie beïnvloeden, bleek dat de informatievoorziening vanuit de overheid niet altijd adequaat, optimaal en voldoende tijdig is. Zonder adequate informatiebronnen worden sommige burgers benadeeld in het consultatie- en planningsproces. Arnstein (1969) nuanceert dat de aanbidding van de mogelijkheid om te participeren logischerwijs niet hoeft te leiden tot daadwerkelijke participatie. Arnstein (1969) beschouwt participatie dan ook als een proces van "gradual empowerment that required a certain effort and possibly a resistance to be overcome". Hampton (1999) stelt in ieder geval dat als de lokale overheid de bewoners onvoldoende informeert en weinig mogelijkheden biedt om te participeren, dat dan bijdraagt aan 'environmental inequity'; de Veerkades in Den Haag lijken deze stelling te illustreren. De volgende paragraaf zal verder ingaan op hetgeen de lokale overheid in feite zou moeten doen om de sociale ongelijkheid ten aanzien van participatie te reduceren en om een evenwichtiger participatiebeleid te voeren.

### **Niet stuurbare factoren**

De genoemde en bepalende factoren voor participatie in dit onderzoek hebben uitgewezen dat een aantal persoonlijke, motivationele factoren van invloed zijn, zoals interesse in de problematiek en het belang en de interesse van de burger. Het is moeilijk deze te veranderen en hierop te sturen om zodoende de representatie van burgers in het proces enigszins gelijk te trekken. Datzelfde geldt in elk geval ten dele voor de sociale omgeving van mensen.

### **Participatie en 'environmental inequity': verschillen in participatie tussen bevolkingsgroepen**

Zoals in de inleiding van dit onderzoek is aangegeven, omvat de context van dit onderzoek de thematiek met betrekking tot environmental inequity en environmental justice. Dit onderzoek bestudeert

aspecten van 'environmental equity' vanuit participatie en de politiek-bestuurlijke trend van decentralisatie. In de inleiding is een hypothese geponeerd die raakt aan deze thematiek: *het verschil in de mate van participatie in lokale besluitvormingsprocessen draagt bij aan 'environmental inequity'*. Onderstaande paragraaf geeft een reflectie op deze stelling.

Uit zowel de literatuurstudie als de praktijkstudie blijken er verschillen te bestaan tussen bewoners in de mate van participatie. Burgers met meer hulpmiddelen, met name kennis en financiële middelen blijken duidelijk meer deel te nemen aan lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk. Hogere inkomensgroepen of groepen met een hogere sociaal-economische status zijn duidelijk oververtegenwoordigd in de besluitvorming, zo blijkt uit dit onderzoek. Zij blijken meer kennis te hebben van de mogelijkheden om te participeren en de bijbehorende procedures. Er is dus een zekere scheefheid waar te nemen in het besluitvormingsproces onder burgers. Aangezien verschillende bevolkingsgroepen niet op gelijke wijze zijn vertegenwoordigd in het proces en in verschillende mate meedoen, kan dat gevolgen hebben voor de leefomgevingskwaliteit van de groepen die ondervertegenwoordigd zijn. Een voorbeeld. In het Soesterkwartier van Amersfoort kwam participatie van de lagere inkomens later op gang dan van de hogere inkomens. Gevolg is dat de lagere inkomensgroep in het Soesterkwartier de voor hen ongewenst maatregelen niet meer hebben kunnen tegenhouden. De bewoners van de Berg konden door de door hen iets eerder geuite bezwaren in combinatie met hun betere kennis er nog voor zorgen dat de geplande maatregelen – het geluidsschermb – heroverwogen werden. Aan de Soesterkwartierkant is dit niet gelukt, hetgeen voor de bewoners een afname van de leefomgevingskwaliteit heeft betekend. Een duidelijk geval van 'injustice', gezien vanuit het perspectief van de bewoners.

Ook tussen burgers en andere actoren is in sommige gevallen een bepaalde scheefheid waar te nemen. Dit bleek bijvoorbeeld uit het besluitvormingsproces in Den Haag. De gemeente doorliep een samenspraaktraject met voornamelijk bedrijven in het betreffende gebied. Minder rekening werd gehouden met bewoners in het gebied. Ze werden niet uitgenodigd bij de bijeenkomsten van het samenspraaktraject. Milieu en bewonersparticipatie genoten geen prioriteit. Ook hier duikt in zekere zin 'environmental inequity' op. Als immers niet alle actoren gelijke toegang hebben tot het besluitvormingsproces, dan heeft dat gevolgen voor de mate van 'environmental inequity' en doet het afbreuk aan de normen van de democratie. Het bedrijfsleven is in dit geval beter geïnformeerd en heeft meer mogelijkheden om haar stem te doen laten gelden dan de burgers. Mogelijk is dit te wijten aan het feit dat de gemeente Den Haag economische aspecten de voorkeur geeft boven milieuaspecten. Het ingezet- te decentralisatieproces leidt er immers toe dat gemeente meer zelf hun beleid kunnen bepalen. Wanneer deze betrokkenen geen representatieve groep vormen, duikt een negatief gevolg van het decentralisatieproces op. De oorzakelijke relatie met decentralisatie blijft echter moeilijk te duiden, maar verdient zeker aandacht.

### **Participatieparadox**

Zoals in hoofdstuk 2 uitvoerig is beschreven, leiden participatiemogelijkheden over het algemeen tot meer draagvlak onder de bevolking. Deze participatiemogelijkheden moeten evenwel goed gecommuniceerd worden naar de burger, anders kan het zo zijn dat participatie sociale ongelijkheid versterkt. Bij een toename van participatiemogelijkheden zullen bepaalde bevolkingsgroepen meer participeren dan ze al deden, terwijl de non-participanten hun gedrag niet veranderen. Er wordt wel gesproken van de participatieparadox. Gomis (1999; zie ook RMO, 2004) onderschrijven het bestaan van een participatieparadox. Hoe meer participatiemogelijkheden worden geschapen, hoe groter de kloof tussen die burgers die daarvan gebruik maken en zij die dat niet kunnen. "The paradox of information access is an environmental justice concern because it tends to occur in communities that traditionally have been disadvantaged in access to technologies and disenfranchised in political participation as a result, in part, of public policy", zo betogen Kellogg en Mathur (2003, p.578). Participatie komt in dat geval met name ten goede aan zij die beschikken over meer kennis en makkelijker aan informatie kunnen komen.

Of zoals Verba et al (1995) stellen: “participation helps those who are already better off”. Lagere inkomsgroepen worden daarom weleens beschouwd als de ‘information underclass’.

De ‘participatieparadox’ zal met de huidige manier van informeren door de lokale overheid aan de burger zeker blijven bestaan. De informatie die de gemeente verstrekt, komt veelal ten goede aan de bewoners met een hogere SES. Bewoners met een lagere SES hebben meer moeite met het interpreteren en begrijpen van de problematiek en de mogelijke participatieprocedures. De huidige informatievoorziening veroorzaakt voor een deel het bestaan van een ‘participatieparadox’. Juist het bestaan van deze paradox vraagt om een overheid met oog en oor voor haar burgers. Het is daarom van belang dat de overheid zich inspant meer burgers te activeren. In de navolgende paragrafen worden enkele aanbevelingen voor lokale overheden besproken.

### **Betere informatievoorziening aan burgers**

Eén van de factoren waar de overheid invloed op heeft, is het aanbieden van mogelijkheden om te participeren en de burgers voorzien van informatie. Informatie moet daarom bij voorkeur vrijelijk aanwezig en beschikbaar zijn. “Procedural fairness and formal equality are promoted through this access to information”, zoals reeds eerder is gesteld door Hampton (1999, p.168).

Het gaat niet alleen over informatieverstrekking over het besluitvormingsproces via bijvoorbeeld Postbus 51 brochures van de Rijksoverheid, de lokale huis-aan-huis krant, of de website van de gemeente, maar het behelst tevens het voorzien in objectieve en actuele informatie aan de burger over de milieukwaliteit. Het RIVM heeft met het plaatsen van het meetstation in Den Haag hiertoe een aanzet gegeven. Bewoners kunnen sindsdien de actuele luchtkwaliteit aflezen van internet. Deze methode zou frequenter en ook via andere media moeten worden gebruikt. Het opzetten van een informatiesysteem op internet op het gebied van milieu en gezondheid door het RIVM is daarbij behulpzaam. Op die manier verdwijnt mogelijk een groot deel van de informatieachterstand van de burgers ten opzichte van de overheid. De actoren worden dan gelijkwaardiger met betrekking tot de kennis die ze hebben, hetgeen tevens ten goede komt aan optimaal besluitvormingsproces. “Informed and involved citizens become citizen-experts, understanding technically difficult situations and seeing holistic, communitywide solutions”, Aldus Irvin en Stansbury (2004).

Het Verdrag van Aarhus en de Europese richtlijn 2003/4/EG, die de toegang tot milieu-informatie voor het publiek regelt, stelt ook dat overheden de informatievoorziening over lokale milieudruk moeten verbeteren (Aarhus, 2004). Per 14 februari 2005 moeten overheden aan opgestelde richtlijnen voldoen en de milieu-informatie aan de burger optimaliseren. Op deze manier kan ook enigszins tegemoet worden gekomen aan de onvolledigheid van informatie die burgers krijgen, omdat lokale overheden in sommige gevallen niet alle informatie willen afstaan.

In Nederland draagt het bovengenoemde informatiesysteem dat het RIVM momenteel ontwikkelt als het goed is bij aan de gevraagde informatievoorziening aan burgers. Wel kleeft hier weer het bezwaar dat niet iedereen toegang heeft tot internet. Het gebruik van ook andere media, zoals kranten, blijft daarbij van belang.

### **Betere aansluiting van besluitvormingsprocessen op de handelingswijze van bevolkingsgroepen**

De mate van participatie in de besluitvorming is mede van invloed op ‘environmental inequity’. Het gaat hierbij om de manier van participeren en in hoeverre dat doeltreffend is en van invloed is op de uiteindelijke beslissing. Verschillende bevolkingsgroepen participeren elk op hun eigen manier. Lagere inkomens blijken meer emotionele argumenten te gebruiken, die door de lokale overheid makkelijk te verwerpen zijn. Hogere inkomens zullen eerder een pleidooi schrijven dat is doorspekt met juridische terminologie. In sommige gevallen worden ze daarbij geholpen door een juridisch deskundige. Davy (1997, p.85) spreekt in dit verband over de ‘rules of the language game’. Deze ‘regels’ zijn vastgesteld op basis van wettelijke regelingen. Normen bepalen de dialoog en dat is het argument dat aangeroerd mag worden. De lokale overheid zou beide manieren van handelen en argumenteren op een gelijk-



waardigere wijze moeten beoordelen. De kern van dit punt is evenwel probleemperceptie en de verschillen hierin. Een gemeenschappelijke taal en denkkader op het gebied van de aanwezige milieuproblematiek ontbreken bij de verschillende partijen, met onbegrip en ineffectieve interactie en communicatie als gevolg<sup>45</sup>.

Bij interactieve processen moet rekening gehouden worden met deze verschillen in de wijze van handelen van bewoners en hun vaardigheden. Met name communicatieve vaardigheden zijn dan essentieel. Naast verschillen in juridische vaardigheden, zouden ook communicatieve verschillen moeten worden ingecalculeerd. Als hiermee rekening gehouden wordt dan wordt mogelijk een gelijkwaardigere machtsverdeling bij interactieve overleggen gewaarborgd. Hampton (1999, p.169) onderschrijft dit en stelt: "Participation which does not take account of a minority group's values in the final decision does not promote justice and is a democratic drama that has no functional consequence.". Het bevoegde gezag in de casus Amersfoort zou zich dit zeker moeten aantrekken. Aan environmental equity kan worden tegemoet gekomen door hun argumenten mee te nemen in de uiteindelijke beslissingen in het besluitvormingsproces. Deze overweging, om te zorgen voor meer gelijkheid in besluitvormingsprocessen, kan worden beschouwd onder het begrip 'procedurele gelijkheid'.

### **Oprichten van een kennisplatform**

Een overweging zou kunnen zijn om een soort platform voor informatie- en kennisuitwisseling op te richten. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de factor 'sociale omgeving' een zeer bepalende factor voor participatie is. Het bestaan van bewonersgroepen is in dit onderzoek een belangrijke factor gebleken. Deze groepen bezitten meestal meer kennis dan een individuele burger. Een kennisplatform kan eenzelfde functie vervullen. Het platform zou in zoverre anders moeten zijn dat het door lokale overheden als 'input' voor informatie wordt gebruikt en door de burger als informatiecentrum. Het platform kan tevens dienen om een vertaalslag te maken tussen enerzijds de informatie die de overheid aanreikt en voor sommige bevolkingsgroepen te complex blijkt en anderzijds informatie aansluit bij het denkniveau en belevingswereld van de burger. Het gaat dan om zowel de procedures als om de milieunormen. Broenink et al. (2003) adviseren om in te zetten op een drietal informatie aspecten, te weten juridische informatie (wat zijn de juridische mogelijkheden?), beleidsmatige informatie (wat zijn de normen precies?) en procesmatige informatie (wie kan mij helpen met mijn probleem). Op nationaal niveau is door middel van de website [www.burgerenoverheid.nl](http://www.burgerenoverheid.nl) een aanzet gegeven, om kennis en informatie over te brengen. DCRM Milieudienst Rijnmond heeft ook reeds in 1995 een Platform Hinder en Veiligheid in het leven geroepen. Binnen het platform vindt direct overleg plaats tussen bewoners, industrie en overheden in het Rijnmondgebied en heeft als doel om een open discussie te bewerkstelligen en oplossingen te vinden voor hinder (DCMR, 2004).

Bovengenoemde overweging sluit aan bij hetgeen Hampton (1999) in zijn onderzoek beweert. Hij stelt dat voor het bevorderen van 'environmental equity' voorwaarden en hulpbronnen noodzakelijk zijn, zodat burgers vrijelijk hun mening kunnen geven en kunnen participeren. Hij noemt voorbeelden als het inzetten van vertalers, intermediairs, transport voor naar bijeenkomsten en kinderopvang. Alle voorbeelden nemen in ieder geval barrières weg voor bewoners met minder financiële middelen en kennis.

### **Het stimuleren van bewonersgroepen**

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat het bestaan van bewonersgroepen een positieve invloed heeft op de mate van participeren. Deze zouden door de lokale overheid, die serieus op interactief beleid wil inzetten, moeten worden gestimuleerd, door deze te faciliteren. Bewonersgroepen, evenals een kennisplatform, kunnen voorzien in informatie en internetmogelijkheden en dienen tevens om het sociaal kapitaal van de betreffende wijk te verbeteren alsmede de leefomgevingskwaliteit. In het Actiepro-

---

<sup>45</sup> Een en ander is terug te voeren op de zogenaamde discoursanalyse van Foucault (1968) en later Hajer (1995).

gramma Gezondheid en Milieu is een aanzet gegeven tot het verbeteren van informatie aan bewonersgroepen. In 2003 zijn behoeften van bewonersgroepen in kaart gebracht. Uit deze inventarisatie is naar voren gekomen dat zij veel knelpunten ervaren ten aanzien van het verkrijgen van informatie over risico's in de leefomgeving en hoe hiermee op een politiek of juridisch vlak om te gaan. VROM gaat samen met bewonersgroepen beginnen met enkele experimenten ter verbetering (VROM, 2004).

Deze overweging heeft raakvlakken met 'empowerment planning', een begrip en methode van sturing, die in de Verenigde Staten veel wordt gehanteerd. Het kan worden gedefinieerd als "[a] practice that seeks to improve the quality of urban and rural life by enhancing community mobilization, social learning, problem solving, program development and non-profit management capacities of CBO's serving low-income communities in order to promote more equitable patterns of urban and regional development" (ESLARP, 2004). Eén van de principes is dat bewoners meer invloed kunnen hebben in de besluitvorming door hen meer macht te geven. Bewonersorganisaties staan op gelijke voet met planners in de besluitvorming. In interactieve processen kunnen zij zodoende gelijkwaardig zijn, hetgeen ten goede komt aan het besluit dat optimaler zal zijn. Momenteel blijken bewonersgroepen, net als bewoners, echter te kampen met een informatieachterstand bij de start van een besluitvormingsproces. Het is dus een reële vraag of dat in de praktijk wel haalbaar zal zijn.

### **Begrijpelijker taal gebruiken**

Een dergelijk kennisplatform zoals in dit hoofdstuk is beschreven, of de lokale overheid zelf, zou kunnen proberen de lastig te interpreteren milieunormen en emissies te vertalen naar begrijpelijke vergelijkingen om zo tegemoet te komen aan het kennishiaat van de burger. Een voorbeeld waar een dergelijke vertaalslag is gemaakt, is in de wijk Overschie in Rotterdam. De kwaliteit van de luchtkwaliteit is hier vertaald naar een maatstaaf die de burger aanspreekt en meer past bij de belevingswereld van de burger. Gesteld wordt dat de luchtkwaliteit in Overschie gelijk staat aan het passief roken van 17 sigaretten per dag. In onderzoek van Rooijackers (2004) komt naar voren dat deze bewoners – mogelijk omdat de ernst van de situatie nu duidelijk voor hen is – dan ook het initiatief nemen om te gaan participeren. Ze zijn naar het Ministerie toegestapt om de problematiek aan te kaarten en maatregelen te eisen. Een dergelijke aanbeveling – tegemoet komen aan de lacune van de gemiddelde burger – wordt mogelijk ook opgenomen in het zevende actieprogramma Milieu en Gezondheid van de Europese Commissie, zo stelde Van der Aalst<sup>46</sup> (2004). Voor alledrie de casussen uit dit onderzoek is het aannemelijk dat een dergelijk platform een toegevoegde waarde was geweest tijdens het besluitvormingsproces.

### **Verbeteren van het lokale besluitvormingsproces in het algemeen**

Uit deze studie is naar voren gekomen dat het besluitvormingsproces over het algemeen als een te lang, te duur en te complex proces wordt ervaren door diverse bewoners. De opzet van het huidige proces blijkt bovendien niet aan te sluiten bij de belevingswereld van een deel van de burger. Zij lijken de leefomgeving anders te beleven dan dat het huidige, normerende beleid van de overheid voorstaat. Ze hebben weinig idee van de normen of wat ze daadwerkelijk voorstellen, zoals in de vorige paragraaf is gesteld. In Amersfoort is gebleken dat de vereiste geluidsniveaus niet corresponderen met de hinderbeleving van de burger. Deze burgers hebben andere wensen en ervaringen ten aanzien van hun leefomgeving en het interesseert hen in dit geval niet of nauwelijks of aan de wettelijke normen wordt voldaan. Zij maken zich met name bezorgd om de kwaliteit van hun leefomgeving. Voor lokale overheden is participatie vaak slechts een formaliteit. Participatiemogelijkheden worden – in welke vorm dan ook – aangeboden, omdat zij dat plichtmatig dient te doen. Bij de lager opgeleide burgers sluiten de aangeboden participatiemogelijkheden echter niet aan. Het lokale besluitvormingsproces zou daarom dusdanig kunnen worden gewijzigd dat de discrepantie tussen de burger en de lokale overheid met betrekking tot het proces op zijn minst wordt verkleind. Dit is met name van belang omdat bij een verdere

---

<sup>46</sup> Van der Aalst, lid van de Europese Commissie, gaf op 16 september een lunchlezing op het RIVM over Nederland in de EEA (European Environment Agency).

decentralisatie vraagstukken in grotere mate participatief gestuurd zullen worden. Een optimalisatie en verbetering van het proces zal daarom des te meer van betekenis zijn. Het lokale besluitvormingsproces dient in ieder geval verbeterd te worden door de nadruk te leggen op transparantie, ook waar het gaat over de uiteindelijke beslissing en de belangenafweging die daarbij heeft plaatsgevonden. De informatieoverdracht is daarbij uiteraard van essentieel belang. Ook zou het inkorten van de besluitvormingsprocedure en vermindering van het aantal stappen daarin niet alleen voor burgers (vanwege de tijd die het kost), maar ook voor met name de lokale overheid een aanzienlijke verbetering kunnen opleveren. Ook het verlagen van de tarieven om in beroep te gaan bij de Raad van State kan bijdragen aan minder 'inequity'. Nu zijn het alleen de burgers en andere organisaties met voldoende geld die de stap naar de Raad van State kunnen nemen; voor lagere inkomensgroepen en individuele burgers is deze stap nu vaak te duur.

### 7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft laten zien welke factoren bepalend zijn voor de mate van participeren van burgers. Het onderzoek is echter vanwege de beperkte beschikbare tijd slechts op kleine schaal uitgevoerd en kent zodoende enkele beperkingen. Slechts een beperkt aantal casussen is bestudeerd, en een select aantal mensen per casus is ondervraagd. Dit kan een enigszins scheef beeld opleveren, dat niet geheel representatief is voor lokale besluitvormingsprocessen omtrent milieudruk in Nederland. Daarnaast levert mogelijk het tijdstip waarop de interviews zijn gehouden en de invloed die dat heeft gehad op de selectie van de non-participanten een beperking op. De meeste interviews zijn overdag op een doordeweekse dag afgenomen, waardoor er een grote kans is om voornamelijk uit te komen bij ouderen, werklozen en huisvrouwen bij het gebruik van een willekeurige benadering van bewoners. De rol van de factor tijd kan hierdoor mogelijk worden onderschat.

Een uitgebreidere, kwalitatieve analyse van de factoren zal mogelijk meer specifieke uitkomsten opleveren. Een andere mogelijkheid is om het onderzoek kwantitatief uit te voeren of op een groter schaalniveau op basis van bijvoorbeeld vragenlijstonderzoek onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking, waarbij de uitkomsten van dit onderzoek als uitgangspunt kunnen dienen.

In het verlengde van een studie naar de mate van participeren ligt een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van participatie voor de uiteindelijke besluitvorming. Interessant voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn om dit grondiger in kaart te brengen. Ook kan een studie wordt gericht op de effecten van elke vorm van participatie afzonderlijk. Zodoende kunnen meer uitspraken worden gedaan over sociale ongelijkheid tegen de achtergrond van een steeds meer decentrale sturing. In dit onderzoek is een drietal casussen bestudeerd, waarbij sprake is van relatief eenvoudige problematiek. Het zou interessant zijn om in een vervolgonderzoek enkele complexe gevallen te analyseren.

Ook is tijdens dit onderzoek een aantal dilemma's voor beleidsmakers naar voren gekomen met betrekking tot de besluitvorming. In vervolgonderzoek zouden deze dilemma's als uitgangspunt kunnen fungeren voor nieuw onderzoek. Eén van de aangetroffen dilemma's heeft betrekking op de taak van de lokale overheid om te zorgen voor een goede milieukwaliteit, maar daarbij moet zij steeds meer concurreren met andere gemeenten en kan zij niet achterblijven op het gebied van economische ontwikkeling ten opzichte van andere gemeenten. Het in gang gezette decentralisatieproces versterkt deze tendens. Milieu moet diensgevolge vaak het onderspit delven<sup>47</sup>. Dit is bijvoorbeeld gebleken in het besluitvormingsproces met betrekking tot de casus Den Haag. Enerzijds worden de thema's participatie en milieu aangemoedigd door middel van het verschijnen van burgerjaarverslagen en anderzijds, in de praktijk, lijkt meer prioriteit te liggen bij stedelijke ontwikkeling. Denters (2004) bevestigt, tijdens een vraaggesprek, dat uit onderzoek van Lineberry, een Amerikaanse politicoloog, naar voren komt dat ruimtelijke ongelijkheden in steden in veel gevallen het gevolg zijn van lokale politieke factoren.

---

<sup>47</sup> Zeelenberg (2004) gaat in zijn studie uitgebreid in op deze thematiek.

## De mores van participatie

Over de ondertoon van deze studie kan inmiddels weinig onduidelijkheid meer bestaan. Een evenwichtige en doeltreffende participatie van betrokkenen bij de besluitvorming omtrent lokale milieudruk zal de kwaliteit van deze besluitvorming ten goede komen. De factor 'politiek-bestuurlijke omgeving' speelt een belangrijke rol en is de belangrijkste uitdaging voor Nederlandse overheden; overheidsbeleid kan bijdragen aan een meer representatieve participatie en gelijkwaardige belangen. De individuele motivatie voor participatie van betrokkenen is van hetzelfde belang. Het blijft de vraag of men op puur egoïstische gronden of op basis van andere overwegingen tot participatie over gaat. Het paradoxale karakter van het eigenbelang, vooral als het aankomt op representatieve besluitvorming, maakt een eenduidig antwoord op deze vraag, en de individuele afweging hierover, bijvoorbaat onmogelijk, maar niet minder essentieel.

Desalniettemin moet bestuurlijk en wetenschappelijk Nederland ervoor waken participatie niet als doel op zich te beschouwen. Participatie is, net als besluitvorming, een middel of instrument om tot hoogwaardige ruimtelijke ordening en kwaliteit, in de meest brede zin van het woord, te komen. Representativiteit moet dan ook worden gezien als voorwaarde voor 'social justice' en 'environmental equity'.

Aan deze representativiteit is echter wel een voorwaarde verbonden: deze is slechts zinvol wanneer er sprake is van gelijkwaardige belangen, in een eerlijk debat. De aanwezigheid en de afweging van belangen dienen daarmee aan twee uitgangspunten te voldoen. De aanwezige belangen zijn compleet en, bovendien, geschoond van ondeugdelijke motivaties. Pas dan kan participatie de rol spelen die ze toekomt: pleitbezorger van een optimaal besluitvormingsproces dat de basis is voor 'environmental equity' in Nederland.

## Referenties

### Literatuur

- Aarts. C. (1990), *Bodemverontreiniging en collectieve actie*, Enschede: FEBO
- Arnstein, S. (1969), 'A Ladder of Citizen Participation', In: Legates, R.T. en F. Stout (red.) (2000), *The City Reader*, Londen: Routledge
- Baarda, D.B., M.P.M.de Goede en A.G.E. van der Meer-Middelburg (2000), *Basisboek Open Interviewen*, Houten: Stenfert Kroese
- Baden, B.M. en D.L. Coursey (2004), 'The locality of waste sites within the city of Chicago: a demographic, social and economic analysis', In: *Resources and Energy Economics*, Vol. 24 (1-2), p.53-93
- Beck, J., L.van Bree, H.Diederer, J.D.Dolmans, M. van Esbroek, P.Fischer, R.Folkert, A.van Hinsberg, K. van Velze, M.Marre, W.van Pul, J.de Ruiter, L. de Waal, (2003), 'Gezondheids- en natuureffecten van verschillende verzuringsambities in 2010', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Rapport: 725501007/2003
- Been, E. (2003), 'Rapportage luchtkwaliteit over 2002', Gemeente Den Haag, Dienst Stadsbeheer, Rapport: SB 2003/26921
- Beierle, T.C. (1999), 'Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions, In: *Policy Studies Review*, Vol. 16, afl. 3/4, p.75-103
- Blansch, K.L, N. van der Heijden en W. Smit (2003), 'Burgerparticipatie in het milieubeleid: ervaringen met methoden en instrumenten in het stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid', Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- Broenink, N., A.Huygen, F. de Meere, M. Wentink, (2003), 'Bewonersgroepen versterkt: een verkenning van de ondersteuningsmogelijkheden voor bewonersgroepen rond gezondheid en milieu', Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Bruins, B.J. (2001), brief aan commissie VBBS (Verkeer, Binnenstad, en Beschermd Stadsgezichten) over Plan van Aanpak Parkeeroute, 22 juni 2001, Gemeente Den Haag
- Bullard, R.D. (2000), *Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality*, Boulder: Westview Press
- Buro Blauw B.V. (2002), 'Geuronderzoek Rijnvallei, Wageningen', Rapport: BL2002.2134.01
- Castenmiller, P. (1988), *Participatie in beweging: ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland*, Cahier nr.59, Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau
- Coenen, F.H.J.M., D. Huitema en L.J. O'Toole (1998), 'Participation and environment', In: F. Coenen, D. Huitema en L.J. O'Toole (red.), *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Coenen, F.H.J.M., D.A.Fuchs en R.A. van de Peppel (2000), 'Milieu en Sociaal Welzijn: een verkenning van 'facts and figures' en mogelijke verbanden', Publicatiereeks milieustrategie 4, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

- Coenen, F. en A. Halfacre (2000), 'De verdeling van milieueffecten en milieurisico's over de Nederlandse bevolking als beleidsprobleem: 'Environmental injustice' in Nederland', In: *Beleidswetenschap*, Vol. 14, afl. 4, p.316-339
- Coenen, F., R. Hoevenagel, L. Janssen, R. Versfeld en H. van der Wal (2001), 'Een zoektocht naar sociale indicatoren in de milieubalans', In: *ROM Magazine*, Vol. 19, afl. 1-2, p.6-9
- Davy., B. (1997), *Essential Injustice: When Legal Institutions Cannot Resolve Environmental and Land Use Disputes*, Springer: Wenen
- Dekker, P. en E.M.Uslaner (red.) (2001), *Social Capital and Participation in Everyday Life*, ECPR Studies in European Political Science, Londen: Routledge
- Dekkinga, E., B.Dijk en K. de Jong (2004), *Bewonersparticipatie bij milieu/ruimte conflicten: theorie en praktijk*, Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Denters, S.A.H. en P.A.Th.M Geurts (1998), *Lokale democratie in Nederland: burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Denters, B., P. Klok en M. Visser (2002), 'Rebuilding Roombeek: Patterns of public participation in interactive governance', Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions, workshop 6: Institutional Innovation in Local Democracy, Turijn, Italië, 22-27 Maart 2002
- Denters, S.A.H., (2002), *Grootstedelijk bestuur: over stedelingen en stadsbestuurders*, Inaugurele rede, Enschede: Universiteit Twente
- DHV Milieu en Infrastructuur BV, (2003), 'Berekeningen effecten stofexplosie en brand, Rijnvallei, Wageningen', Rapport: ML-IMV-2003-382
- Diduck, A. en A.J. Sinclair (2002), 'Public Involvement in Environmental Assessment: the case of the Nonparticipant', In: *Environmental Management*, Vol. 29, afl.4, p.578-588
- Dirkzwager advocaten en notarissen, (2004), 'Bedenkingen tegen ontwerpbeschikking milieuvergunning Rijnvallei, Wageningen'
- Dorsey, J.W. (1999), 'Community-based activism within an environmental justice frame: the siting of a waste-to-energy facility in Flint-Genesee County', Michigan: University of Michigan
- Edelenbos, J. (2001), 'Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces', In: *Bestuurskunde*, afl. 8, p.349-356
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998a), *Spanning en Interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998b), 'Begeleiding van complexe projecten: nadruk steeds meer op proces dan op inhoud', In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, Vol. 79, afl. 1, p.22-27
- Edelenbos, J. en R.Monnikhof, (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J., G.R.Teisman, M.Reuding (2001), 'Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave', Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
- Foucault, M. (1968), *Politics and the study of discourse*, herdruk 1991, Londen: Herverster Wheatsheaf
- Gomis, A. (1999), *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie: een debat*, Alphen aan de Rijn: Samsom
- Grootheest, J. van (2004), 'Planningdoctrine en de gemeentelijke overheid: het gemeentelijk bestemmingsplan reglement als domein voor een planningdoctrine', Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Grootheest, J. van en R. van der Stoep (2002), 'Vooroordelen: Michael K.Dorsey over 'Environmental Justice'', In: *Girugten*, Vol. 33 (2), p. 4-5
- Hampton, G. (1999), 'Environmental equity and public participation', In: *Policy Sciences*, Vol. 32, p.163-174, Kluwer Academic Publishers
- Harvey, D. (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Malden, MA: Blackwell Publishers
- Hajer, M.A. (1995), *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*, Oxford: Clarendon Press

- Heijden, G.M.A. van der en J.F.Schrijver, (2002), *Representatief en participatief*, Delft: Eburon
- Heijden, J. van der en A. Hoekema (2002), 'Dienen en verdienen: over het moderne individu en de politiek', In: G.M.A. van der Heijden en J.F.Schrijver, (red.), *Representatief en participatief*, Delft: Eburon
- Hermans, E. (2004), 'Environmental Justice in the East St. Louis Area: a study on addressing environmental inequities and the relation to local land-use and decision-making', Urbana-Champaign, IL: University of Illinois at Urbana-Champaign
- Ikeme, J. (2003), 'Equity, environmental justice and sustainability: incomplete approaches in climate change politics', In: *Global Environmental Change*, Vol. 13 (3), Oktober 2003, p.195-206
- IPP (2002), 'Eindverslag onderzoek grotestedenbeleid: participatie in het publiek domein', Maart 2002, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- IOM (1999), *Toward Environmental Justice: Research, Education, and Health Policy Needs*, Board on Health Sciences Policy, Institute of Medicine of the National Academies
- Irvin, R.A. en J. Stansbury (2004), 'Citizen Participation in Decision-Making: Is it worth the effort? ', In: *Public Administration Review*, Vol. 64, afl.1, p.55-65
- Kellogg, W.A. en A. Mathur (2003), 'Environmental Justice and Information Technologies: Overcoming the Information-Access Paradox in Urban Communities', In: *Public Administration Review*, afl. 5, p.573-585
- Kemenade, J.A., F.C.M.A. Michiels, B.F. Steur en G.J. van den Nieuwenhuijsen, (2004), 'Burgers betrokken, betrokken burgers', Raad voor het Openbaar Bestuur, November 2004
- Klijn, E.H. en J.F.M.Koppenjan (1998), 'Tussen representatieve en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek'', In: *Bestuurskunde*, afl.7, p.302-308
- Klok, P.-J, B.Denters, O. van Heffen, M.Visser (2004) 'Monitor participatieproces voor de wederopbouw van Roombeek: resultaten en conclusies', Enschede: Van Poelje Instituut
- Korsten, A.F.A. (1979), *Het spraakmakende bestuur: een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*, Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen, 's Gravenhage: Uitgeverij VUGA
- Kruize, H. en A.A. Bouwman (2004), 'Environmental (in)equity in the Netherlands: A case study on the distribution of environmental quality in the Rijnmond region', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Universiteit Utrecht, Rapport: 550012003/2004
- Leidelmeijer, K. en I.van Kamp (2003), 'Kwaliteit van de Leefomgeving en Leefbaarheid: naar een begrippenkader en conceptuele inkadering', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rapport: 630950002/2003
- Lelieveldt, H. (2003), '*Increasing social capital through direct democracy? A case study of the "It's our neighbourhood's turn" project*', Paper for ECPR-Joint Sessions Edinburgh, March 28 – April 2, 2003, Workshop 22: bringing citizens back in: participatory democracy and political participation
- Leroy.P en J.P.M. van Tatenhove (2000), 'Milieu en participatie: de verschuivende betekenis van een dubbelconcept', In: P.P.J. Driessen en P.Glasbergen, *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier
- Leroy, P. (2002), 'Environmental politics, participation and political inequality', In: L. Draetta L et F. Lai (red.), *Naturalia. Sciences Sociales et Environnement: entre cadres théoriques et approches empiriques*, numéro thématique d'EUROPAEA, Journal des Européanistes, afl. 1-2, p.153-167
- Leveling, D. (2003), 'Nut en noodzaak van bewonersparticipatie', In: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, Vol. 3, p.17-21
- Maier, K.(2001), 'Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?', In: *European Planning Studies*, afl. 6, p.707-719
- Meijden, F. van der, (2004), 'Plan van Aanpak Luchtkwaliteit', Gemeente Den Haag, afdeling Geluid en Lucht
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), 'Burgerparticipatie: inspiratiebron voor de Europese Unie', Den Haag, Oktober 2003.
- Paanakker, B. (2004), 'Gevelisolatie woningen rond Emplacement Amersfoort Goederen: Plan van Aanpak', ProRail, augustus 2004

- Paus, de R. (1998), *Opvallend aanwezig: participatie van ethnische minderheden in zes gemeenten belicht*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Pattie, C., P. Seyd en P. Whiteley (2003), 'Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and behaviour in Britain', In: *Political Studies*, Vol.51, p.443-468
- Peutz Rapport (2003), in opdracht van Provincie Utrecht, Gemeente Amersfoort en Prorail, oktober 2003, Rapport: F16264-2
- Posthoorn (2004), 'Eerste schadeclaim luchtkwaliteit', *De Posthoorn*, 18 februari 2004
- Pretty, J.N. (1995), *Regenerating agriculture: policies and practice for sustainability and self-reliance*, London: Earthscan Publications Ltd
- Pröpper, I.M.A.M. en H.J.M. Ter Braak (1996), 'Interactie in ontwikkeling; nieuwe impulsen voor publiek debat', In: *Bestuurskunde*, afl. 8, p.356-368
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998), 'Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's', In: *Bestuurskunde*, afl. 7, p.292-301
- Pröpper, I.M.A.M. (2000), 'Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken', In: *Bestuurskunde*, afl.3, p.106-116
- Provincie Gelderland (2004), Beschikking d.d.12 juli 2004 van Gedeputeerde Staten van Gelderland
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO) (2004), 'Hart voor Europa', RMO Advies, p.1-33
- RIVM (2001), *Milieubalans 2001: het Nederlandse milieu verklaard*, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- RIVM (2004), *Milieubalans 2004: het Nederlandse milieu verklaard*, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Roo, de G. (1999), *Planning per se, Planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Den Haag: Sdu
- Roo, de G. (2004), 'De toekomst van het milieubeleid: over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing', Groningen: URSI-rapport 307, Rijksuniversiteit Groningen
- Roo, de G. en H.Voogd (2004), *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Bussum: Coutinho
- Rooijackers, S.M.A. (2004), 'Onmogelijke gevallen: milieuknelpunten en planningsprocessen rond rijkswegen', Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Segers, J. (1999), *Methoden voor maatschappijwetenschappen*, Assen: Van Gorcum
- Sloot, W. (2003), 'Herstructurering en besluitvorming: een onderzoek naar het succes en falen van verschillende aanpakken', Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Snashall, D. (2000), 'Participation strategies for urban infrastructure: The Australian experience', in: G. de Roo en D. Miller (red.), *Compact Cities and Sustainable Urban Development*, Aldershot: Ashgate
- SCP (1999), *Sociale en Culturele Verkenningen*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau
- Sprinkhuizen, A., 'De stem van het volk: over bewonersbetrokkenheid bij herstructurering als sociale interventie', in: R.P.Hortulanus en J.E.M.Machielse (2001), *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving*, Het Sociaal Debat deel 3, 's Gravenhage: Elsevier BV
- Staps, F. (2003), 'Bouwstop in Leiden na verrassende uitspraak', In: *NRC*, 24 oktober 2003
- Stoep, Van der R. (2004), 'Rechtvaardigheid, actoren en belangen', definitief concept, Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Tatenhove, Van J.P.M. en P. Leroy, (2003) 'Environment and Participation in a Context of Political Modernisation', In: *Environmental Values*, 12, p.155-174
- Teisman, G.R. (1997), *Sturen via Creatieve Concurrentie: een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Thurlings, J.G.M., O.Schreuder, J.A.P.van Hoof, N.J.M.Nelissen en J.A.Janssen, (1980), *Institutie en beweging*, Deventer: Van Loghum Slaterus



- UN Economic Commission for Europe (UNECE)(1998), 'Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters', Aarhus, Denmark, 25<sup>th</sup> June 1998
- Veldboer, L. (1996), *De inspraak voorbij: ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Verba, S., K.L. Schlozman en H.E Brady (1995), *Voice and Equality: civic voluntarism in American politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Voogd, H. (1995), *methodologie van ruimtelijke planning*, Bussum: Coutinho
- VROM (2004), 'Actieprogramma Gezondheid en Milieu, 1e voortgangsrapportage', Mei 2004, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM et al. (2004), 'Ruimte voor ontwikkeling', Nota Ruimte, mei 2004, Den Haag: Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, Rapport: 030687/05-04
- VROM (2001a), 'Ruimte maken, ruimte delen', Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, 2000/2020, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (2001b), 'Een wereld en een wil', Nationaal Milieubeleidsplan 4, juni 2001, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- Walda, I. (2002), 'Verband tussen sociaal-economische status en blootstelling aan omgevingslawaaï?', In: *Geluid*, Vol.25, afl. 2, p. 57-60
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003), 'Naar nieuwe wegen in Milieubeleid', Rapporten aan de Regering nr. 67, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Woerkum, van C. (1997; 2000), *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum
- Yin, R.K. (2003), *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Zeelenberg, S. (2004), 'Ruimtelijke ordening en open ruimte: over dilemma's, overheid en beleid', Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

#### **Internetbronnen**

- Aarhus Conventie, 'Een handreiking voor overheden', [www.aarhus.nl](http://www.aarhus.nl), Laatst bezocht: september 2004
- Appetise, onderzoeksproject van de 'School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich', 'Street Canyon', <http://www.uea.ac.uk/env/appetise/external/canyon.html>, Bezocht: september 2004
- DCMR Milieudienst Rijnmond, [www.dcmr.nl/asp/nieuwsselect.asp?var=140&jaar=2003](http://www.dcmr.nl/asp/nieuwsselect.asp?var=140&jaar=2003), bezocht: oktober 2004
- East St. Louis Action Research programme, University of Illinois, Urbana Champaign, [www.eslarp.uiuc.edu](http://www.eslarp.uiuc.edu), Laatst bezocht: september 2004
- Environmental Protection Agency, US EPA, <http://www.epa.org>, bezocht: september 2004
- Gemeente Tiel, <http://www.tiel.nl/Tiel.asp?A1PID=7119PSVOORL2&A1SID=1161137200444>, bezocht: november 2004
- Kennisnetwerk Amsterdam, [www.bewoners.net/kennisnetwerk](http://www.bewoners.net/kennisnetwerk), bezocht: september 2004
- RIVM, Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, [www.rivm-lml.nl](http://www.rivm-lml.nl), Laatst bezocht: augustus 2004



## **Bijlagen**



## Bijlage 1: Methodiek

In deze bijlage wordt de onderzoeksmethodiek uiteengezet voor zowel het theorie- als het praktijkdeel.

### **Methoden**

#### *Theoriedeel*

Het verkennende karakter van deze studie heeft geleid tot een uitgebreide literatuurstudie. De literatuur is onder andere gevonden door middel van catalogi van de universiteitsbibliotheken Groningen en Utrecht en de University of Illinois (Urbana-Champaign), zoekmachines op internet, suggesties van experts en eerder geraadpleegde literatuur. Deze literatuurstudie is met name gericht op de ontwikkelingen op het gebied van participatie en decentralisatie (onderzoeksvraag 1) en de relatie daarvan met sociale ongelijkheid, en op de factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van participatie (onderzoeksvraag 3). Aan de hand hiervan is een theoretisch kader opgesteld.

#### *Praktijkdeel*

Vervolgens is een empirische studie uitgevoerd op basis van een drietal casussen, te weten het vraagstuk met betrekking tot het plaatsen van geluidschermen aan beide kanten van het spooreplacement in Amersfoort, de problematiek van de luchtkwaliteit rondom de Veerkades in de binnenstad van Den Haag en tenslotte de mogelijk toenemende milieudruk bij uitbreidingen van mengveevoederbedrijf Rijnvallei in de haven van Wageningen. Door middel van casuonderzoek of een gevalstudie is geprobeerd de theorie te illustreren in de praktijk. Segers (1999, p.341) omschrijft een gevalstudie als “een onderzoek waarbij slechts een of enkele onderzoekselementen is of zijn betrokken”. Een aantal toepassingen van casuonderzoek zijn het verklaren van causale verbanden in real-life interventies die te complex zijn voor klasse(onderzoek) of experimentele strategieën, en het illustreren van bepaalde onderwerpen in een evaluatie op beschrijvende wijze (Yin, 2003).

### **Selectie en verantwoording van casussen**

Aan het bestuderen van bovengenoemde casussen is een selectieproces vooraf gegaan. Allereerst is een aantal criteria opgesteld waarop casussen zijn geselecteerd. Van enkele van deze criteria is gedurende de zoektocht naar geschikte casussen afstand gedaan, omdat ze bij nader inzien toch niet van primair belang bleken. De criteria waarop uiteindelijk is geselecteerd, zijn:

- | De aanwezigheid van een lokaal besluitvormingsproces met betrekking tot een activiteit die tot een bepaalde lokale milieudruk leidt, op dit moment of in een recent verleden.
- | Het tweede criterium is het bestaan van participatiemogelijkheden en de aanwezigheid van verschillende participanten bij de besluitvormingsprocessen.

- | Aanvankelijk moest de casus ook voldoen aan het criterium 'spreiding'. Dit hield in dat binnen het grensgebied van de casus verschillende bevolkingsgroepen woonachtig moesten zijn. Dit criterium is uiteindelijk als wenselijk, maar niet primair vereist beschouwd.

Vervolgens is een inventarisatie gemaakt voor lokale milieuproblemen die spelen in verschillende gemeenten. Een aantal gemeenten is gebeld en hen is vragen gesteld over het bestaan van lokale milieuhinder binnen hun gemeentegrens, het type bewoners en participatie. Op basis hiervan is de voorselectie gemaakt, hetgeen resulteerde in een lijst van ongeveer 20 gevallen. Deze gevallen zijn nogmaals aan de bovengenoemde criteria onderworpen. Uiteindelijk zijn de drie eerdergenoemde gevallen geselecteerd. Deze casussen verschillen qua milieuproblematiek, proces en aanpakstrategie. Aangezien de casussen illustratief zijn bedoeld, is het minder van belang dat bepaalde vormen van milieuhinder mogelijk een andere mate van participatie van bewoners laten zien.

### **Geraadpleegde bronnen voor het praktijkonderzoek**

In het hier beschreven onderzoek is in de eerste plaats gebruik gemaakt van documentatie, zoals beleidsdocumenten, inspraakreacties, vergunningen, krantenartikelen en notulen van vergaderingen, die verband houden met de betreffende casussen. Daarnaast is een aantal gesprekken en interviews gehouden met experts en diverse betrokken actoren bij de casussen.

### **Interviews met bewoners**

Een van de actoren die is geïnterviewd, zijn bewoners. Hierin kan een tweedeling worden aangebracht. In het onderzoek is zowel met bewoners die wel participeren, of hebben geparticipeerd, in het besluitvormingsproces en bewoners die niet hebben meegedaan, de zogenaamde non-participanten, gesproken. Deze uitsplitsing is essentieel, omdat het onderzoek bestudeert of er verschillen zijn in de mate van participatie tussen bevolkingsgroepen. Onderstaande tabel geeft aan hoeveel bewoners - uitgesplitst naar wel en niet participanten - zijn ondervraagd per casus.

*Tabel 8:Ondervraagde bewoners*

<b>Casus</b>	<b>Participanten</b>	<b>Non-participanten</b>
Wageningen:	7	9
Amersfoort:	8	10
Den Haag:	7	9

Een aantal participanten is geselecteerd op basis van aanwezigheid en hun betrokkenheid bij de betreffende casus. Via het 'sneeuwbal-effect' is achter hun namen gekomen. Dit effect houdt in dat in een interview of gesprek aan een actor wordt gevraagd naar andere betrokken actoren met betrekking tot een vraagstuk. Deze handeling kan worden voortgezet totdat geen nieuwe namen van betrokken actoren meer genoemd worden. Een andere techniek die is gebruikt, is het willekeurig benaderen van bewoners op lokatie. Door middel van het willekeurig aanbellen bij bewoners is met een aantal participanten en non-participanten gesproken. Deze steekproefsgewijze manier is gebruikt om onder andere te komen achter de bepalende factoren voor het niet-participeren van sommige bewoners.

Het karakter van de gehouden interviews onder de participerende bewoners kan worden omschreven als semi-gestructureerd. Een semi-gestructureerd interview houdt in dat een gesprek wordt gehouden aan de hand van zogenaamde 'topics'. Alleen de beginvraag ligt vast. De overige vragen zijn redelijk open gehouden zodat geïnterviewden de kans hebben om hun hele verhaal te doen en zij ook de ruimte hebben om zelf aspecten te benadrukken.

Aan geïnterviewde, participerende bewoners is uitgebreid gevraagd over de betreffende milieuproblematiek, de participatie van henzelf en andere bewoners, de participatiemogelijkheden, het proces en de informatievoorziening daaromtrent. De vragen zijn onder andere afgeleid uit het theoretisch kader. Een vragenlijst is toegevoegd in de bijlage (bijlage 3). Aan non-participanten is slechts een

klein aantal vragen gesteld: over de milieukwaliteit in hun woonomgeving en waarom zij niet deelnemen aan het besluitvormingsproces. Van deze bewoners is geen naam bekend. Zij zijn daarom niet expliciet opgenomen in een overzicht in bijlage 2.

### **Interviews met overige actoren**

Naast de participerende en non-participerende bewoners is een aantal andere actoren benaderd. Dit betreffen allereerst ambtenaren van gemeenten en provincies van de drie casussen. In totaal zijn zes personen geïnterviewd die werkzaam zijn bij deze instanties. Daarnaast is met een aantal leden van bewonersorganisaties gesproken. In Amersfoort is één bewoner van een vereniging geïnterviewd, in Den Haag gaat het om een drietal bewoners en in Wageningen geen. Met een persoon van een milieuorganisatie in Den Haag heeft tenslotte een vraaggesprek plaatsgevonden. De namen van de verschillende informanten en geïnterviewden zijn opgenomen in bijlage 2.

De selectie van de bovengenoemde actoren is eveneens gebaseerd op het 'sneeuwbaaleffect'. Het criterium daarbij is uiteraard dat de betreffende actor betrokken is geweest bij het besluitvormingsproces, op wat voor manier dan ook.

Het karakter van deze interviews was net als bij de bewoners semi-gestructureerd van karakter, maar was daarnaast ook verkennend van aard om zodoende inzicht te krijgen in de situatie en achtergronden van de casus. De interviewvragen aan personen van gemeentelijke en provinciale instanties is opgenomen in bijlage 4.

### **Geldigheid en betrouwbaarheid**

Geldigheid heeft betrekking op de vraag of de door de onderzoeker verzamelde gegevens een juiste afspiegeling vormen van de bestaande werkelijkheid die je onderzoekt (Baarda et al., 2000). Het doen van kwalitatief onderzoek en het beschrijven en interpreteren van informatie is niet vanzelfsprekend een garantie voor de geldigheid. Zo is de informatie die de respondent verstrekt, gebaseerd op de vraagstelling van de onderzoeker. Ditzelfde geldt overigens voor kwantitatief onderzoek. Daarnaast wordt de informatie door de onderzoeker op zijn of haar eigen manier weer geïnterpreteerd. Daardoor is de interpretatie van de antwoorden door de onderzoeker sterk van invloed op de uitkomsten van het onderzoek. Dit is met name aan de orde, omdat de interpretatie voornamelijk plaatsvindt aan de hand van diepte-interviews, hetgeen kan worden gezien als een communicatief proces tussen de onderzoeker en het onderzochte, zo stelt Van Grootheest (2004). Om de geldigheid te verhogen is daarom geprobeerd verschillende betrokken actoren te raadplegen. Ook zijn de vragen aan de respondent op een zo neutraal mogelijke wijze geformuleerd. Bovendien is, zoals eerder in dit hoofdstuk al is genoemd, gebruik gemaakt van verschillende documenten. Ook dit komt ten goede aan de validiteit van het onderzoek.

Betrouwbaarheid wordt door Baarda et al. (2000, p.32) omschreven als "de mate waarin onderzoeksresultaten onafhankelijk zijn van toeval". Toevalligheden kunnen gelegen zijn in de situatie, het tijdstip van interviewen, de interviewer, de vragenlijst en de respondent. Om de betrouwbaarheid en de controle op de kwaliteit van het interview te waarborgen, is in alle gevallen gebruik gemaakt van een taperecorder en zijn de interviews letterlijk uitgewerkt. Tot slot dient vermeld te worden dat de uitspraken die in het onderzoek zijn gedaan, louter zijn gebaseerd op zij die zijn ondervraagd.

## Bijlage 2: Informanten

Naast onderstaande diepte-interviews is bij elke casus een aantal non-participanten benaderd. Dit zijn willekeurig gekozen bewoners. Daarom en omdat aan hen slecht een aantal korte vragen is gesteld, zijn hun namen niet gevraagd en zodoende ook niet expliciet opgenomen in dit overzicht.

### **Den Haag**

*De heer J. Hutten, d.d. 8 juli 2004*

Hij is beleidsmedewerker bij de Dienst Stedelijke ontwikkeling van de gemeente Den Haag.

*De heer F. van der Steen, d.d. 14 juli 2004*

Hij is directeur van het Haags Milieu Centrum.

*De heer G. Stiekema, d.d. 6 augustus 2004*

Hij is een betrokken bewoner en heeft zitting in de kerngroep Strategisch Verkeer(d). Strategisch Verkeer(d) is een samenwerking van verschillende actieve bewoners en bewonersgroepen.

*Mevrouw E. Batteljee, d.d. 6 augustus 2004*

Zij is een betrokken bewoner en tevens voorzitter van de bewonersorganisatie, buurtcentrum 'Het Oude Centrum'.

*Mevrouw A. Pouw, d.d. 10 augustus 2004*

Zij is een betrokken en actieve bewoner en woonachtig op de Paviljoensgracht, die onderdeel is van de parkeerroute.

*Mevrouw H. Wagenaar, d.d. 10 augustus 2004*

Zij is betrokken bewoner en actief lid van de werkgroep Verboden Doorgang. Verboden Doorgang is een werkgroep binnen Strategisch Verkeer(d)

*De Heer en mevrouw Vierhout, d.d. 16 augustus 2004*

Dhr. G. Vierhout is een betrokken bewoner, woonachtig nabij de parkeerroute. Hij heeft zitting in de actiegroep De Kern Gewond. Mevrouw T. Vierhout is eveneens – zij het in mindere mate – betrokken.

### **Amersfoort**

*De heer H. Abrahams, d.d. 9 juli 2004*

Hij is projectleider voor het spoorwegemplacement in Amersfoort.

*Mevrouw L. Alfrink, d.d. 12 augustus 2004*

Zij is een actieve bewoner en woonachtig in de Ligusterstraat, in het Soesterkwartier.

*Mevrouw E. Mol, d.d. 12 augustus 2004*

Zij is een actieve bewoner en woonachtig in de Ligusterstraat, in het Soesterkwartier.



*De heer van Overbeek, d.d. 11 augustus 2004*

Hij is een actieve bewoner van de oneven huisnummers van de Barchman Wuytierslaan. Hij heeft onder andere zitting in de 'meedenkgroep' van de gemeente.

*De heer W. Schoonheym, d.d. 12 augustus 2004*

Hij is een actieve bewoner, woonachtig in het Soesterkwartier. Tevens is hij politiek actief bij de SP-Amersfoort.

*Mevrouw S. Kreuger, d.d. 16 augustus 2004*

Zij is als senior beleidsmedewerker geluidhinder werkzaam bij de sector Stad en Milieu van de provincie Utrecht. Tevens is zij betrokken bij het project.

*De heer B. Visscher, d.d. 18 augustus 2004*

Hij is werkzaam bij de gemeente Amersfoort op de afdeling milieu en betrokken bij het project aan met name de kant van de Barchman-Wuytierslaan.

*De heer W.A. Bressers, d.d. 18 augustus 2004*

Hij is woonachtig aan de Barchman Wuytierslaan en is bestuurslid van de Belangenvereniging BW-laan Even Nummers.

### **Wageningen**

*De heer A. Woltering, d.d. 12 juli 2004*

Hij werkt als juridisch medewerker milieuvergunningen bij de provincie Gelderland, in Arnhem. Hij is betrokken bij de vergunningverlening aan Rijnvallei B.V.

*De heer B. Breedveld, d.d. 10 augustus 2004*

Hij is projectleider van de herontwikkeling van de Rijnhaven bij de Gemeente Wageningen.

*Dhr. A. Wilcsinszky, d.d. 17 augustus 2004*

Hij is een betrokken bewoner en woonachtig nabij het Nude.

*De heer A. Getkate, d.d. 3 september 2004*

Hij is directeur mengvoeder bij Rijnvallei B.V. in Wageningen.

## Bijlage 3: Interviewvragen voor burgers in de casussen

### **Introductie:**

Ik ben Evelien Hermans.....Fijn dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview.

Ik zal even een korte toelichting geven op dit interview. Het interview maakt deel uit van mijn afstudeeronderzoek naar verschillen in deelname van burgers aan besluitvormingsprocessen bij de gemeente. Hierbij voer ik een casuonderzoek uit in .....

Door middel van het houden van interviews met u en andere bewoners wil ik meer te weten zien te komen over de deelname van verschillende burgers aan besluitvormingsprocessen en de achterliggende factoren die hierop van invloed zijn.

Het interview duurt ongeveer driekwartier tot een uur en in die tijd wil ik het onder andere hebben over uw woonomgeving, milieukwaliteit, deelname aan de besluitvorming en de informatievoorziening.

Ik zou graag dit interview willen opnemen om de uitwerking te vergemakkelijken. Voor de analyse gebruik ik alleen de hoofdlijnen uit het interview en uw gegevens blijven anoniem. Is dat oké?

Heeft u tot nu toe nog vragen?

### **Persoonlijke/achtergrond variabelen:**

De eerste vragen zijn een aantal persoonlijke vragen over u zelf.

- (Kunt u kort uw werkzaamheden bij deze organisatie beschrijven?)
- Wat is uw leeftijd?
- Wat is uw nationaliteit? (en evt.van ouders)
- geslacht (man/vrouw)
- Wat is uw hoogst afgeronde opleiding?
- Werkt u? Hoeveel uur per week? Wat is uw beroep?
- Doet u toevallig vrijwilligerswerk? Zo ja, wat?

### **Problemerkenning – vragen over woonomgeving en milieukwaliteit**

- Hoe tevreden bent u met uw woonomgeving?
- Hoe tevreden bent u met de milieukwaliteit in uw woonomgeving?
- Zijn er milieuproblemen in uw woonomgeving?
- Leidt de genoemde milieuproblematiek tot bepaalde klachten of hinder?

- Wanneer spelen volgens u de genoemde problemen?
- Hoe belangrijk vindt u dat de problemen worden opgelost?
- Voelt u zich medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de woonomgeving?
- In hoeverre denkt u dat deze buurt het komende jaar voor- of achteruit gaat?
- Vindt u dat uw woonomgeving een hechte buurt is?

#### **Deelname aan het besluitvormingsproces**

- Wie vindt u dat in de eerste plaats de problemen moet oplossen?
- Heeft u zelf iets gedaan om de problemen proberen op te lossen?
- Zo ja, wat heeft u gedaan?

#### **Problematiek in onderzoek**

- Heeft u deelgenomen aan besluitvormingsprocessen van de gemeente ten aanzien van.....?
- Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste reden is geweest om wel/niet deel te nemen?
- Kent u anderen in uw omgeving die wel hebben deelgenomen aan het besluitvormingsproces? Waarom hebben zij deelgenomen volgens u?
- Zijn er belangengroepen of bewonersverenigingen die zich inzetten voor de genoemde problemen? Zo ja, welke?
- Hebben deze groeperingen volgens u deelgenomen aan het besluitvormingsproces? Waarom wel/niet volgens u?
- Bent u hierbij aangesloten of heeft u hen wel eens geraadpleegd voor informatie of vragen?

#### **Informatievoorziening**

- In hoeverre bent u op de hoogte van de milieukwaliteit in uw woonomgeving?
- Biedt de gemeente volgens u voldoende mogelijkheden om kennis te nemen van de milieukwaliteit in uw woonomgeving?
- In hoeverre bent u op de hoogte van de mogelijkheden om deel te nemen aan besluitvorming rondom.....?
- Bent u geïnformeerd door de gemeente over de mogelijkheid tot deelname aan besluitvormingsprocessen? Zo ja, door wie en op welke manier?
- Vond u de informatie van de gemeente duidelijk/begrijpelijk? Zo nee, wat was onduidelijk?
- Had u meer op de hoogte willen zijn van de mogelijkheden tot inspraak? Of was u liever op een andere manier geïnformeerd over de mogelijkheden tot inspraak?

#### **Mogelijkheden voor deelname**

- Heeft u er (vrije)tijd voor over om deel te nemen aan de besluitvorming?
- Heeft u op dit moment een goed beeld van de situatie ten aanzien van de problematiek?
- Heeft u al eens eerder deelgenomen aan besluitvormingsprocessen? Zo ja, waar ging dan over? Was uw ervaring ten aanzien van het proces positief of negatief? Waarom?
- Wanneer er weer een mogelijkheid is om deel te nemen aan een besluitvormingsproces met betrekking tot iets dat in uw directe woonomgeving speelt, zou u dan (weer) deelnemen? Waarom wel/niet?

#### **Afsluiting**

- Dit waren mijn vragen. Hartelijk dank voor uw informatie.  
Zoals ik eerder al heb aangegeven, wil ik ook nog interviews houden met andere personen om mijn beeld nog completer te krijgen. Heeft u misschien suggesties voor mij wie ik ook zeker zou moeten interviewen?
- Heeft u zelf nog vragen naar aanleiding van het interview of naar aanleiding van mijn onderzoek? Hartelijk dank voor uw medewerking en tot ziens.

## Bijlage 4: Interviewvragen aan personen van gemeentelijke of provinciale instanties

### **Introductie:**

Ik ben Evelien Hermans.....Fijn dat u tijd heeft vrijgemaakt voor dit interview.

Ik zal even een korte toelichting geven op dit interview. Het interview maakt deel uit van mijn afstudeeronderzoek naar verschillen in deelname van burgers aan besluitvormingsprocessen bij de gemeente. Hierbij voer ik een casusonderzoek uit in .....

Door middel van het houden van interviews met u, bewoners en andere actoren wil ik meer te weten zien te komen over de deelname van verschillende burgers aan besluitvormingsprocessen en de factoren die hierop van invloed zijn.

Het interview duurt ongeveer driekwartier tot een uur en in die tijd wil ik het onder andere hebben over de milieuproblematiek, de verantwoordelijkheden, plaatsvinden van participatie van burgers bij de besluitvorming en de informatievoorziening.

Ik zou graag dit interview willen opnemen om de uitwerking te vergemakkelijken. Voor de analyse gebruik ik alleen de hoofdlijnen uit het interview en uw gegevens blijven anoniem. Is dat oké?

Heeft u tot nu toe nog vragen?

### **Persoonlijke vragen**

- Kunt u kort uw werkzaamheden bij deze organisatie beschrijven?

### **Milieuproblematiek en verantwoordelijkheden**

- Kunt u kort een schets geven van de milieuproblematiek? Welke besluitvormingsprocessen hebben zich afgespeeld en wanneer? Waar?
- Welke partijen zijn/waren daarbij betrokken?
- Welke rol spelen de burgers in dit proces?

### **Plaatsvinden van participatie**

- Is er sprake van participatie door burgers met betrekking tot deze problematiek?
- Als er sprake is van participeren...Worden zij door de gemeente/provincie uitgenodigd of hebben zij zelf initiatief genomen?

- Als de burger door de gemeente wordt uitgenodigd, via welk medium wordt de burger hierop geattendeerd?
- Op welke manieren wordt door de meeste burgers geparticipeerd?
- Zijn er naast burgers nog andere partijen die participeren? Zo ja, welke?
- Hoeveel mensen hebben volgens u geparticipeerd?
- Kunt u de sociaal-demografische kenmerken, zoals leeftijd, etniciteit, inkomen, opleiding etc. van de participanten beschrijven?
- Heeft u een idee wat de belangrijkste factoren zijn die bepalen of burgers al dan niet deelnemen aan de besluitvorming?
- Zijn er volgens u nog verschillen in de mate waarin bepaalde bevolkingsgroepen al dan niet participeren?
- Wat wordt er met de acties van de burger gedaan in de uiteindelijke besluitvorming?

### **Informatievoorziening**

- Zijn de burgers geïnformeerd over de milieuproblematiek?
- Zo ja, hoe zijn zij geïnformeerd over de milieuproblematiek?
- Hoe gaat u om met de informatievoorziening aan etnische bewoners?

### **Mogelijkheden van participatie**

- Wat voor mogelijkheden biedt de gemeente om te participeren?
- Als er sprake is van participeren....worden zij door de gemeente uitgenodigd of hebben zij zelf initiatief genomen?
- Als de burger door de gemeente wordt uitgenodigd, via welk medium wordt de burger hierop geattendeerd?
- Wordt participatie gestimuleerd? Zo ja, door wie?
- Er wordt verondersteld dat een gevolg van het decentralisatieproces in het milieubeleid is dat burgers in principe steeds meer mogelijkheden krijgen om besluitvormingsprocessen te beïnvloeden door er zelf actief aan deel te nemen. In hoeverre vindt u dat de gemeente daarom verplicht is om burgerparticipatie te faciliteren?
- Komt participatie van burgers expliciet aan bod in het milieubeleidsplan? Geluidsplan? Ander beleid? Burgerjaarverslag + gemeentelijke inspraakverordening?
- Denkt u dat het erbij betrekken van de burger leidt tot meer draagvlak en legitimiteit van besluitvormingsprocessen?

### **Toekomst**

- Verwacht u dat er in de toekomst burgers m.b.t. dit probleem zullen gaan of blijven participeren?
- Houdt u bij wie meedoen aan participatie? Is het misschien mogelijk dat ik daar inzage in krijg ten behoeve van vervolginterviews?
- Bent u in het bezit van verdere documentatie over de problematiek/participatie?
- Heeft u nog suggesties voor andere mensen om te interviewen?

### **Afsluiting**

- Dit waren mijn vragen. Hartelijk dank voor uw informatie.
  - Heeft u zelf nog vragen naar aanleiding van het interview of naar aanleiding van mijn onderzoek?
- Hartelijk dank voor uw medewerking en tot ziens.

## Bijlage 5: Besluitvormingsproces van casus Amersfoort

### De Berg

#### 1992:

- Op 27 november stelt de minister van VROM een geluidszone vast rond het rangeerterrein NS en omgeving in Amersfoort. Binnen deze zone zijn op dat moment woningen gelegen met een geluidsbelasting van meer dan 55 dB(A).

#### 1997:

- De Wet Geluidhinder stelt dat industrieterrein met daarop functies die veel geluid veroorzaken, zoals een rangeeremplacement, een geluidszone moeten vaststellen. In het geval dat er sprake is van een geluidsbelasting van meer dan 55 dB(A) voor omwonenden, dan is de provincie verplicht een saneringsprogramma op te stellen. Dit moet voor 1 januari 1998 geschieden (art. 71, lid 2).
- In dit kader wordt daarom onderzoek gedaan naar de L<sub>max</sub> (de Maximaal Toegestane Geluidsbelastingen (MTG-waarden) voor de gevels van de omliggende woningen.
- Op 1 september 1997 laat de provincie de bewoners per brief weten dat de MTG-waarde voor de woningen aan de Barchman Wuytierslaan is vastgesteld op 55 dB(A)<sup>48</sup>. De geluidbelasting moet dus worden teruggebracht tot die waarde.

#### 1998:

- In het kader van de Wet Milieubeheer doet de NS Railinfrabeheer (Prorail) in 1998 een vergunningaanvraag voor haar spooreplacement. Deze is gebaseerd op de 'representatieve bedrijfssituatie'<sup>49</sup>.
- De provincie Utrecht verstrekt de NS op 1 december een milieuvergunning op voorwaarde dat vanaf 1 januari 2003 maximaal 60 dB(A) zou worden getolereerd.
- De NS moet dus maatregelen nemen die zijn geconformeerd aan de Wet Milieubeheer. Dit betreffen in de eerste plaats bronmaatregelen<sup>50</sup>, maar ook overdrachtsmaatregelen, zoals geluidschermen buiten het industrieterrein. Er worden plannen gemaakt om een 8 meter hoog scherm aan de BW-laan te realiseren.

---

<sup>48</sup> Het gaat daarbij om het 'langtijdgemiddelde beoordelingsniveau', hetgeen een indicatie is voor de hoogte van de geluidsbelasting in dB(A). Daarnaast betreft het de 'maximale geluidsniveaus' ofwel 'piekgeluidsniveaus' (Peutz Rapport, 2003).

<sup>49</sup> Het gaat om 50 treinen met gemiddeld 15 wagons en 200 rangeerhandelingen per etmaal. De verdeling dag, avond en nacht: 75%, 10% en 15% (Peutz Rapport, 2003).

<sup>50</sup> De NS is pas recentelijk gestart met het ontwikkelen van bronmaatregelen, het zogenaamde PRIL (Project Realisering Industrie Lawaai). Bij dit project wordt onderzocht in hoeverre er dempers kunnen komen of dat diesel door elektra kan worden vervangen (interview met ambtenaar Provincie Utrecht, 2004).

- De bewoners hebben op beide milieuprocedures niet gereageerd, omdat zij geen overlast ondervinden van het scherm.

## 2000

- Op 26 januari zijn de geluidsbelastingen door de minister van VROM vastgesteld.
- Op 11 april is er een informatiebijeenkomst georganiseerd door de gemeente en de provincie over de bouwaanvraag.
- Vrijwel direct daarna wordt een 'meedenkgroep vormgeving geluidswerende maatregelen' in het leven geroepen. Deze klankbordgroep bestaat uit mensen van de gemeente, provincie, aannemers en bewoners. In mei en september hebben zij onder andere bijeenkomsten. De groep is onder andere gezamenlijk naar het ministerie gestapt met het verzoek om op een andere manier het recht toe te passen. De twee milieuwetten schrijven namelijk verschillende maatregelen voor. De Wet Milieubeheer stelt dat bronmaatregelen op eigen terrein moeten worden genomen en de Wet Geluidhinder stelt dat het binnenniveau 35 dB(A) mag bedragen en dat het buitenniveau niet meer maatgevend is<sup>51</sup>. Toenmalig minister Pronk ging daarmee akkoord<sup>52</sup> en de maatregelen kunnen dus aan de gevel worden getroffen.
- Na de informatiebijeenkomst van 21 april verenigen de bewoners zich in de 'Vereniging BW-laan Even Nummers'. Op 7 september worden officieel de statuten goedgekeurd.
- De bewoners van de oneven zijde van de BW-laan zijn wel voorstander van het scherm omdat hun tuinen direct grenzen aan het spoor en daardoor geluidsoverlast hebben.
- 28 juni 2000 geeft de welstandscommissie aan dat het scherm in strijd is met de redelijke eisen van welstand. De bouwvergunning voor het scherm wordt daarom afgewezen.
- In oktober voert de gemeente een enquête uit onder de bewoners. De respons is 87% en daarvan is 100% tegen de plaatsing van een scherm tegenover de even-nummers.
- Naar aanleiding van beroep van de NS en provincie doet de welstandscommissie op 29 november opnieuw uitspraak over het scherm: de vergunning wordt wederom geweigerd.

## 2001

- De gemeente weigert op 26 april de bouwvergunning.
- 5 juli organiseert de provincie opnieuw een hoorzitting.
- Tijdens een bestuurlijk overleg met de gedeputeerde voor milieu en de wethouder milieu op 18 september is besloten dat voor de woningen aan de oneven zijde een afzonderlijke bouwaanvraag zal worden ingediend.

## 2002:

- De benoeming van de woningen aan de BW-laan tot beschermd stadsgezicht is in een ver stadium. Eind 2002 doet de Raad van State in Leiden de uitspraak dat gestopt moet worden met het afgeven van bouwvergunningen op plaatsen waar de "status van beschermd stadsgezicht reeds in voorbereiding is" (Staps, 2003).
- Op 28 juni verzoekt de rechtbank te Utrecht de gemeente om de weigering opnieuw te onderzoeken. Dat gebeurt in overleg met de welstandscommissie, die op 24 juli het plan wederom afwijst.
- De gemeente handhaaft daarom haar weigering op 30 november.

---

<sup>51</sup> Sinds de wijziging van de Wet op 2 maart 1998 is de belasting op de gevel niet meer maatgevend.

<sup>52</sup> Het ministerie antwoordde dat "het bevoegd gezag is gerechtigd af te wijken van een ministerieel standpunt. Het afwijkend standpunt moet echter wel onderbouwd worden" (uit een of andere brief).

### 2003

- In februari en maart doet Bureau Peutz akoestisch onderzoek bij de woningen. Bij 77 woningen is er sprake van een geluidsbelasting op de gevel, die hoger is dan de toegestane waarde van 55 dB(A).
- Een onderzoek in de woningen laat slechts een lichte overschrijding zien bij een beperkt aantal woningen: 1-5 dB(A) op de norm van 25 dB(A). De voorgestelde oplossing is enkelvoudige kierdichtingen aan de gevel.
- 7 oktober houdt de provincie een informatieavond voor omwonenden om de plannen tot wijziging van het saneringsprogramma te presenteren. Reden hiervoor is het ontbreken van voldoende draagvlak voor het realiseren van geluidschermen alsmede de aanpassingen van de beoordelingsmethode van het maximale geluidsniveau.

### 2004

- Op 21 april beschikt de NS over een Ontwerp Saneringsprogramma Geluidhinder. Dit betreft een herziening van het Programma van Maatregelen Rangeerterein NS e.o. als gevolg van de uitkomsten van akoestische onderzoeken.
- In de zomer wordt de Wet Geluidhinder ter inzage gezegd, omdat het besluit is herzien.
- In het najaar wordt de Wet Milieubeheer ter visie gelegd.

### 2005

- Zodra de procedures zijn afgerond zal de bouwvergunning voor de oneven nummers worden aangevraagd en zal de aanbestedingsprocedure voor gevelisolatie van woningen aan de even zijde van de BW-laan worden gestart. Het gaat om 20 woningen waarbij in de slaapkamers de norm wordt overschreden (Paanakker, 2004).

### Soesterkwartier

Het eerste deel van het proces is voor het Soesterkwartier hetzelfde verlopen als in De Berg en zal dus niet worden herhaald. In 2002 zijn de bewoners van het Soesterkwartier betrokken geraakt bij het proces.

### 2002:

- In het voorjaar nemen de bewoners van de Ligusterstraat kennis van de kapvergunning die is aangevraagd door de gemeente. De kapvergunning was bedoeld voor alle bomen op het spoorterrein.
- Hierop hebben enkele bewoners gereageerd.
- In juni heeft NS-Railinfrabeheer samen met de gemeente een informatieavond georganiseerd voor de bewoners van beide buurten om de plannen te presenteren.
- Op 10 juli is voor de bewoners van de westelijk gelegen buurt, Palmstraat, een tweede bijeenkomst gehouden om in detail over de geluidwal te discussieren. Gezamenlijk is uiteindelijk tot overeenstemming gekomen over de ligging van de wal en de te kappen bomen.
- In juli zou ook een tweede bijeenkomst zijn met de bewoners van de oostelijk gelegen buurt, Ligusterstraat. Deze heeft echter geen doorgang gevonden, omdat de bewoners eerst tot een gezamenlijk standpunt wilden komen. Enige tijd later ontvangt de gemeente een brief met daarin hun standpunten en enkele vragen en bijgevoegd een handtekeningenlijst van alle bewoners. Vanwege de urgentie (een wettelijke maatregel gaat voor en de geluidwerende voorzieningen moesten voor 31 december worden gerealiseerd) is de kapvergunning desalniettemin verleend.
- Rond november zijn in beide buurten 6 tot 7 meter hoge geluidwallen gerealiseerd. In de buurt van de Palmstraat is de geluidwal op enige afstand van de woningen geplaatst, zoals was overeengekomen. Achter de Ligusterstraat is de wal direct achter de woningen geplaatst, omdat de bewoners het overleg met de gemeente en de NS hadden afgeslagen.





*Figuur 13: Geluidswal Soesterkwartier*



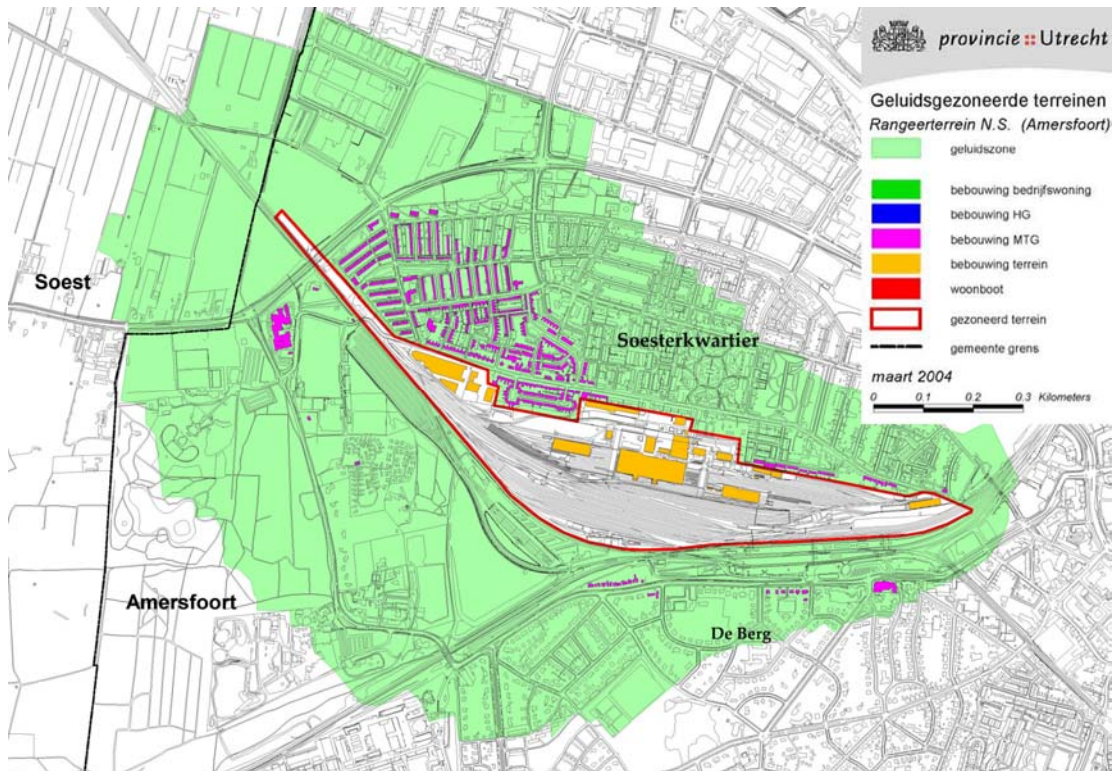
*Figuur 14: Geluidswal direct achter woning in Ligusterstraat*



*Figuur 15: Huidige situatie BW-laan: zonder geluidsscherm*



*Figuur 16: Gevisualiseerde situatie BW-laan: met geluidsscherm*



Figuur 17: Geluidszone van het rangeerterrin NS, Amersfoort. Bron: Provincie Utrecht, 2004



## Bijlage 6: Niveau van participatie van casus Amersfoort

In deze bijlage wordt het niveau van participeren van zowel de bewoners van de Berg als de bewoners van het Soesterkwartier uitgebreid geschetst. Het onderstaande is beschrijvend van aard en het is geenszins de bedoeling om in dit stadium gevolgtrekkingen te doen. Het is louter een manier om het besluitvormingsproces in kaart te brengen en inzicht te krijgen in het niveau waarop wordt geparticipeerd.

### Participatie van bewoners van de Berg

In de wijk 'de Berg' is participatie pas laat in het besluitvormingsproces op gang gekomen. De bewoners stelden dat zij onvoldoende zijn geïnformeerd over de mogelijkheden tot inspraak en met name de consequenties die de verstrekte milieuvergunning met zich mee zou brengen. Dat is volgens hen de reden dat zij de boot hebben gemist en de procedure zonder inspraakreacties van bewoners is voltrokken. Volgens de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b) zou deze fase overeenkomen met de laagste tred van de ladder; *informereren*. Bewoners zijn volgens de procedure geïnformeerd, maar kennelijk niet in die mate dat ze ook op de hoogte zijn gebracht van de mogelijke consequenties van de uitgifte van de milieuvergunning.

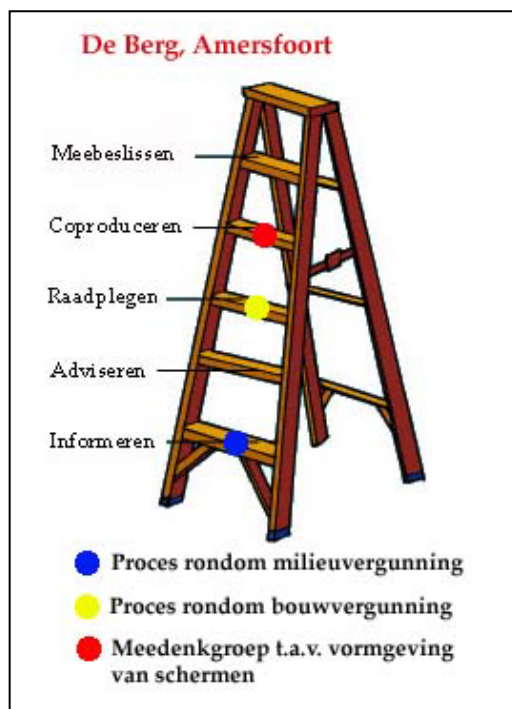
Op het moment dat de milieuvergunningprocedure reeds was afgerond en de provincie de milieuvergunning had afgegeven, gingen de gemeente en NS-railinfrabeheer op zoek naar een oplossing voor de geluidsschermen. Hiervoor werd de bouwaanvraag ingediend voor het geluidsscherm en vond er een informatiebijeenkomst plaats. Tijdens deze avond werden de gevolgen van de milieuvergunning voor de bewoners duidelijk: er zou een acht meter hoog scherm komen. De totale kosten hiervoor waren geraamd op vijf miljoen euro. Dit zou moeten worden gefinancierd door NS-railinfrabeheer. Pas toen kwamen de bewoners van de Berg daadwerkelijk in actie. De bewoners van de even zijde van de Barchman Wuytierslaan, de zogenaamde BW-laan, bleken faliekant tegen het scherm en pleitten voor gevelmaatregelen aan de woning. Zij hebben hun tuin op het zuiden en hebben weinig overlast, omdat de woning zelf veel geluid tegenhoudt. In de Wet geluidhinder, die van toepassing is op woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen die gelegen zijn binnen een zogenaamde geluidszone, staat dat een geluidsluwe buitenruimte aanwezig moet zijn. De woningen van de even zijde hebben allemaal hun tuin op het zuiden en hebben dus allemaal geluidsluwe buitenruimten.

Alle bewoners van de even zijde van de BW-laan achtten een scherm niet wenselijk vanuit een visueel oogpunt<sup>53</sup>. Ze richtten vrijwel direct een belangenvereniging op, de zogenaamde 'Belangenvereniging BW-laan Even Nummers'. De 39 leden en de door hen in de arm genomen milieurechtadvocaat participeerden vervolgens gezamenlijk in de bouwvergunningsprocedure. Door middel van bezwaarschriften, pleitnota's en gesprekken met ambtenaren kwam het niveau van participatie een tred hoger te

---

<sup>53</sup> De bewoners waren unaniem tegen het scherm, zo bleek uit een later door de gemeente gehouden enquête.

liggen. Volgens de participatieladder kwam het niveau van participeren te liggen op de tred: *consulteren/raadplegen*. Dit is geschied door middel van bottom-up processen.



Figuur 4: Participatieladder De Berg

wal, hetgeen overige gevelmaatregelen overbodig maakt. Ten oosten en ten westen van dit braakliggende terrein liggen gebieden die wel een geluidsscherm<sup>54</sup> behoeven door de afwezigheid van geluidsluwe buitenruimten. Dit betreft de woningen achter de Ligusterstraat en de Palmstraat (zie figuur 3). Aan de zuidzijde van deze woningen is een geluidswal van ongeveer zes meter hoog gekomen.

In het besluitvormingsproces zijn de bewoners van het Soesterkwartier in een nog later stadium gaan participeren, dan de bewoners van de Berg. Zij liepen daar dan ook op vast. De termijn om bedenkingen tegen de milieuvergunning in te dienen was immers allang verlopen en de vergunning ook reeds door de provincie was verleend. Het eerste deel van de besluitvorming was dus voltrokken zonder dat de bewoners hierbij waren betrokken. De provincie informeerde hen per brief, maar ook zij zagen de consequenties van het verstrekken van de milieuvergunning aan de NS niet in. Dit betekent dat deze eerste fase van de besluitvorming louter een bestond uit *informereren* van de bewoners; het laagste niveau van participeren volgens de ladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b).

De volgende fase in de besluitvorming had betrekking op de plaatsing van geluidswallen om zo te voldoen aan de eisen van de milieuvergunning. De eerste stap in deze fase was een informatieavond, georganiseerd door NS-Railinfrabeheer, voor de bewoners van zowel de Palmstraat en de Ligusterstraat, om hen tekst en uitleg te verschaffen over hetgeen moest gebeuren: de aanleg van een geluidswal. De gemeente en NS-Railinfrabeheer spraken met de bewoners af om op een volgende bijeenkomst gedetailleerdere plannen per buurt te bespreken.

Bij de tweede bijeenkomst sprak de gemeente met de bewoners van de Palmstraat over de exacte invulling van de wal. Dat deze er zou komen was al vastgelegd in de vergunning, maar de ligging en het aanzicht van de wal stonden nog ter discussie. Door middel van overleg met de bewoners is uiteindelijk besloten om een geluidswal aan te leggen met boven op de wal hekken, op redelijk afstand

Tijdens het proces, ten tijde van de discussie over de te nemen maatregelen en de bouwvergunning, nam de gemeente het initiatief om een meedenkgroep op te richten. Hierin hebben onder andere mensen van de gemeente, de provincie, aannemers en bewoners van de BW-laan zitting en zij hebben onder ander tot taak om te discussiëren over de vormgeving van geluidwerende maatregelen. De ladder van Edelenbos en Monnikhof (1998b) vertaalt dit naar *co-produceren*.

Tevens nam de gemeente het initiatief om een enquête te houden onder de bewoners om inzicht te krijgen hoe zij tegen de maatregelen aankeken. Bewoners werden in zekere zin dus geconsulteerd. Het IPP schaarde enquête onderzoek onder *consulteren*. De genoemde, beschreven niveaus van participeren in dit besluitvormingsproces zijn visueel weergegeven in figuur 4.

#### Participatie van bewoners van het Soesterkwartier

Ook het Soesterkwartier kan niet als een eenduidig project worden gezien. Het middelste deel van het Soesterkwartier ligt al enige jaren braak, maar zal in de nabije toekomst waarschijnlijk worden ingevuld met kantoren. Deze kunnen dan ten dele fungeren als geluidswerende

<sup>54</sup> Het gaat weliswaar om een tijdelijke wal. Over grofweg 15 jaar zal er waarschijnlijk nieuwe, hoge bebouwing op het terrein zijn verzezen, hetgeen de geluidswal dan overbodig maakt.

van hun woningen en op zo'n wijze dat veel bomen gespaard konden worden. De buurt was tevreden over deze oplossing naar verluidt van de gemeente. Het niveau van participeren in deze fase kan worden beschouwd als *coproduceren*.



Ten aanzien van de bewoners van de Ligusterstraat verliep het proces minder naar tevredenheid van alle partijen. Ook hier was het de bedoeling dat de bewoners, de gemeente en de NS gezamenlijk zouden spreken over de uitvoering. Deze bijeenkomst vond echter geen doorgang, omdat de bewoners eerst onderling wilden overleggen om tot een gezamenlijk standpunt te komen<sup>55</sup>. De mening van de gemeente en de NS was toen dat de bewoners hun kans hadden verkeken. De geluidswal is uiteindelijk direct en zonder verder overleg of overeenstemming achter de woningen geplaatst. De bewoners waren erg ongelukkig met de uiteindelijke situatie en het verloop van het proces. Er was sprake van *non-participatie*, met dien verstande dat de bewoners eigenlijk wel wilden participeren. In figuur 5 zijn de niveaus van participatie zoals beschreven in de bovenstaande paragrafen te zien.

Figuur 5: Participatieladder Soesterkwartier

<sup>55</sup> Interview met een ambtenaar van de Gemeente Amersfoort.





## Bijlage 7: Besluitvormingsproces van casus Den Haag

### 1999:

- Bij de Haagse Gracht is een aantal mensen in opstand gekomen en dientengevolge zijn er maatregelen getroffen. Er is onder andere een voorstel gedaan tot afsluiting van de Haagse Gracht. Het gevolg was een toename van de verkeersintensiteit op de parkeerroute. Hiertegen kwam vervolgens verzet van de bewoners en de ondernemers van het Oude Centrum.
- Naar aanleiding van dit verzet is een overleggroep gestart met de gemeente, na veelvuldig contact met de betreffende Raadscommissie en de wethouder Verkeer.

### 2001:

- Op 15 februari keurt de gemeenteraad het Binnenstadsplan 2000-1020 goed. De nadruk hierin ligt op het verbeteren van de aantrekkingskracht van de binnenstad door het verbeteren van het vervoer en de voorzieningen (Bruins, 2001).

### 2003:

- In de rapportage luchtkwaliteit over 2002 zijn 22 wegvakken geïdentificeerd met een overschrijding van de plandrempels voor NO<sub>2</sub>. Dit heeft als uitgangspunt gediend voor het Plan van Aanpak.
- Op 25 november is de 'Rapportage Luchtkwaliteit over 2002' vastgesteld door Burgemeester en Wethouders van Den Haag. Doel van het Plan van Aanpak is ervoor te zorgen dat de grenswaarde voor stikstofdioxide in 2010 nergens in de gemeente Den Haag wordt overschreven.
- In december volgt een inspraakmogelijkheid als de jaarrapportage van de milieuknelpunten worden besproken door een commissie van de gemeente.
- Vanaf december rijden er 200 bussen minder op de Veerkades.

### 2004:

- In juni is het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit vastgesteld. In die maand is tevens een inspraakmogelijkheid geweest met betrekking tot het concept Plan van Aanpak.
- Vanaf 15 juli tot 9 september ligt het plan in de inspraak.
- In oktober wordt het aan de gemeenteraad of de raadscommissie Duurzaamheid aangeboden.





*Figuur 18 en 19: Stille Veerkade*



*Figuur 20: Amsterdamse Veerkade*

## Bijlage 8: Besluitvormingsproces van casus Wageningen

### 1997:

- In juli stelt de minister van VROM een saneringsprogramma vast, omdat de inrichting een hogere geluidsbelasting veroorzaakt dan 55 dB(A) voor de gevels van woningen rond het industrieterrein.

### 2001:

- Op 13 november organiseert de gemeente een informatie- en inspraakbijeenkomst over het voorontwerp bestemmingsplan 'Havengebied 2002'. Aanleiding voor het voorontwerp bestemmingsplan is de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' van VROM.

### 2002:

- Op 19 april ontvangt de provincie Gelderland een vergunningaanvraag van L.T.C. Rijnvallei BV om zodoende haar inrichting te kunnen uitbreiden. Dit is een verplichting inzake de Wet Milieubeheer.
- Op 15 juli wordt het bestemmingsplan 'Havengebied 2002' vastgesteld door de Raad van de gemeente.

### 2003:

- DHV Milieu en infrastructuur brengt op 3 september op verzoek van Rijnvallei het rapport 'Stofexplosie en brand' uit. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de risico's ten aanzien van externe veiligheid aanvaardbaar zijn.
- Op 20 november wordt de ontwerpbeschikking vastgesteld.

### 2004:

- In januari en februari heeft de ontwerpbeschikking ter inzage gelegen en hebben diverse partijen bedenkingen ingediend. Tevens heeft de provincie in februari een informatiebijeenkomst belegd in het Wijkcentrum. Er komen slechts 3 bewoners op af.
- Op 16 april verschijnt het rapport 'gevaren zone-indeling Rijnvallei'. Dit rapport geeft per activiteit van de inrichting een indeling van potentiële gevaren en de bijbehorende beheersmaatregelen.
- In mei en juni heeft de herziene ontwerpbeschikking ter inzage gelegen. Een herziene ontwerpbeschikking was noodzakelijk omdat de gevarenindeling nog niet in de voorgaande beschikking was meegenomen. De provincie heeft drie bezwaarschriften binnen gekregen.
- In juni organiseert Rijnvallei een informatiebijeenkomst over haar uitbreidingsplannen inclusief een excursie in de fabriek. Er komen zo'n 50 bewoners op af.

- Van 5 augustus tot 15 september ligt de definitieve tekst van de milieuvergunning ter inzage. Bewoners die eerder al een bezwaar hebben ingediend, krijgen tot deze datum de mogelijkheid om naar de Hoge Raad te stappen.



*Figuur 21 en 22: Rijnvallei B.V.*

## Bijlage 9: Raamwerk voor planninggericht handelen: een beslismodel

In deze bijlage wordt het zogenaamde beslismodel uiteengezet. Ook wordt de betekenis van het decentralisatieproces toegelicht.

### Het beslismodel

De Roo (1999; 2004) heeft een beslismodel ontwikkeld dat de mogelijkheid biedt om een gedegen besluit te nemen ten aanzien van de aard van de vraagstukken en op welk bestuurlijk niveau en daarmee met welke mate participatie een bepaald vraagstuk ter hand zou moeten worden genomen. In dit raamwerk komen drie handelingsperspectieven naar voren: het doelgericht handelingsperspectief, het beslissingsgericht handelingsperspectief en het institutiegericht handelingsperspectief. Het model (zie figuur 23) bestaat uit een aantal assen, welke elk een spectrum weergeven van de bovengenoemde perspectieven. Elke positie in het model houdt verband met de doelen van het planningsproces (verticale as), de betrokken actoren (horizontale as) en de beleidskeuze (diagonale as). Deze perspectieven behoeven een korte toelichting (De Roo, 1999; 2004).

Het *doelgericht handelingsperspectief* heeft betrekking op de vraag: wat dient er bereikt te worden? Het doelbereik omvat in dit model het spectrum dat loopt van vaststaande, enkelvoudige doelen gekenmerkt door een lineair planningsproces (top van de verticale as) naar meervoudige, samengestelde en afhankelijke doelen (onderaan de verticale as).

Het *beslissingsgerichte handelingsperspectief* betreft het spectrum van centraal en generiek beleid enerzijds (linksboven in diagonale as) en gebiedsgericht beleid anderzijds (rechtsonder in diagonale as). Het is in dit kader van belang te zien “[...] dat met een verschuiving van beleid over deze diagonaal van linksboven naar rechtsonder het proces van decentralisatie tot uitdrukking wordt gebracht” (De Roo, 2004, p.28). Centrale sturing is met name interessant als het gaat om keuzes die gemaakt moeten worden ten aanzien van eenvoudige en direct-oorzakelijke problemen. De Roo (2004) noemt dit technische rationale beslissingen. Complexe<sup>56</sup> problematiek benodigt veelal meer decentrale, gebiedsgerichte sturing, waarbij communicatief rationale beslissingen worden genomen. De centrale vraag is hierbij dan ook hoe het bereikt kan worden.

Een laatste vraag van het planningsproces is: wie zijn daar bij betrokken? Deze vraag betreft het *institutiegericht handelen*. Het spectrum van dit perspectief ligt tussen de centrale sturing van bovenaf (links op horizontale as) enerzijds en participatieve, interactieve sturing anderzijds (rechts op horizontale as). In dit laatste geval wordt er *bottom-up* bestuurd, hetgeen impliceert dat actoren gelijkwaar-

---

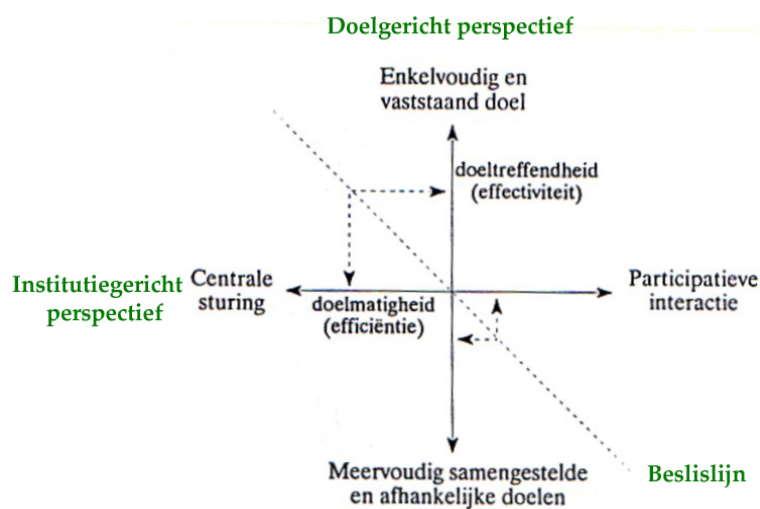
<sup>56</sup> De mate van complexiteit is uiteraard moeilijk objectief vast te stellen. De Roo (2004) stelt daarom dat de bepaling van de mate van complexiteit in de eerste plaats gebeurt door de beleidsmaker. Deze zal bij zijn of haar keuze de vraag: in welke mate de contextuele situatie van een vraagstuk ertoe doet, in zijn achterhoofd houden.

diger en afhankelijker van elkaar zijn. Het accent ligt dan op de deelname aan besluit- en beleidsvorming.

De gedachte achter het model is dat de positie in het model aangeeft of en in hoeverre de beleidskeuze optimaal is door de assen inhoudelijk met elkaar te verbinden. Slechts posities op en in de buurt van de diagonale as worden als optimaal verondersteld. Op deze posities bestaat dan namelijk een optimale verhouding tussen het beslissingsgericht, het doelgericht en het institutiegericht handelen.

### Decentralisatieproces in het beslismodel

De geschetste veranderingen in dit hoofdstuk in de richting van decentraal milieubeleid hebben een verschuiving van het zwaartepunt in het beslismodel tot gevolg. Het betekent dat er is gekozen voor een andere vorm van beslissingsgericht handelen, maar het brengt ook veranderingen met betrekking tot de andere handelingsperspectieven met zich mee. Zoals ook in de figuur is te zien, vindt daardoor een verschuiving plaats van vaststaande doelen naar meervoudige, samengestelde doelen. Daarnaast kan er een verschuiving verwacht worden meer interactieve sturing. Daarmee verschuift het zwaartepunt van beleid van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie (De Roo, 2004). Het totale beeld laat zien dat 'planning per se' steeds meer plaats maakt voor 'planning per saldo'. Van oorsprong was er kaderstellend milieubeleid. Dat is afweegbaar en onderhandelbaar geworden ten behoeve van een kwaliteit 'per saldo' voor lokale situaties. Het uiteindelijke saldoresultaat wordt daarom vaak uitgedrukt in de leefkwaliteit van het betreffende gebied.



Figuur 22: Raamwerk voor planninggericht handelen van De Roo (1999)

De verschuiving in het beslismodel als gevolg van de decentralisatie impliceert dus dat technisch rationeel beleid steeds meer plaatsmaakt voor communicatief of participatief beleid. Kenmerkend voor de communicatieve planning is dat de "[...] communicatie en interactie in het besluitvormingsproces niet beperkt blijft tot een centrale besluitvormer: de overheid" (De Roo, 1999, p.119). De rijksoverheid heeft dus inhoudelijk nog maar weinig invloed op het beleids- en besluitvormingsproces. Daarnaast leidt een vergroting van de complexiteit van de vraagstukken tot vermaatschappelijking van de besluitvorming. "In de besluitvorming over complexe maatschappelijke vraagstukken is dan ook steeds vaker een verschuiving te zien van een 'gesloten' naar een 'open' vorm van beslissingsgericht handelen" (De Roo, 1999, p.116). Verschuivingen in de planning-theoretische discussie pleiten er des te meer voor dat de overheid de nadruk zal moeten leggen bij het proces van beleid. Dit houdt in dat de overheid haar verantwoordelijkheid of taak zou moeten uitoefenen door middel van procesmatige aanpakken en moet opteren voor een procesoptimalisatie in plaats van doelmaximalisatie. Procesgerelateerde stimuli zouden betrekking kunnen hebben op participatie. Sinclair (1994, vlg. Snashall, 2000) benadrukt in zijn definitie van participatie ook dat participatie zelf volgens hem wordt gekenmerkt door een proces. Hij omschrijft participatie als: "[...] a process through which those who plan and those for whom they plan, attempt, through some form of exchange to secure greater representation in planning of their needs and the interests with which they identify" (Sinclair, vlg. Snashall, 2000, p.183). Als gevolg van bovengenoemde procesoptimalisatie is interactie steeds meer een doel op zich geworden.

