

Statenstuk 2021-3

NRK rapport 'Ruimte voor inbreng, een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen'

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie FCBE op 23 juni 2021
- Provinciale Staten op 7 juli 2021

Voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 25 mei 2021, kenmerk @@

Behandeld door de heer J. Richardson, telefoonnummer (0592) 36 5369

Inleiding

Dit Statenvoorstel is opgesteld naar aanleiding van de publicatie van het rapport 'Ruimte voor inbreng, een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen' van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) op 8 februari 2021.

Aanleiding voor het NRK onderzoek

Een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie. Hierbij maakt Provinciale Staten (PS) gebruik van de omgevingsvisie om de provinciale belangen te verwoorden en legt het deze bindend vast in de provinciale verordening. Een van de beleidsdoelen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling van de provincie Drenthe is: verdere ontwikkeling van de *ruimtelijke kwaliteit*. Omdat ruimtelijke kwaliteit belangrijk is voor alle drie de noordelijke provincies, heeft de NRK het als thema opgenomen in haar onderzoeksprogramma.

De NRK hanteert een procedurele definitie van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij is het uitgangspunt dat de ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij de incorporatie van belangen, waarden en meningen in het besluitvormingsproces. Burgerparticipatie kan helpen die belangen, waarden en meningen van verschillende partijen bij elkaar te brengen (p. 13). De NRK komt dan ook tot de volgende hoofdvraag van het onderzoek:

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

De hoofdvraag wordt door de NRK beantwoord door middel van acht sub-onderzoeksvragen. De deelvragen, met deelconclusies daaraan verbonden worden onder het kopje conclusies NRK op de volgende pagina weergegeven.

Onderzoeksopzet 'Ruimte voor inbreng'

De NRK is het onderzoek begonnen met een algemene inventarisatie van de manier waarop de provincie de ruimtelijke kwaliteit trachtte veilig te stellen en de rol die participatie daarin heeft gespeeld.

Vervolgens is in het grootste gedeelte van het onderzoek een case-onderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn twee cases bekeken die gingen over een ruimtelijke ingreep en waarvan de NRK heeft gekeken in hoeverre burgerparticipatie een rol heeft gespeeld. De NRK heeft voor de provincie Drenthe de volgende twee cases onder de loep genomen: de opwaardering van de N373 langs de Norgervaart en de aanleg van twee bufferzones bij het natuurgebied het Bargerveen. Voor iedere case is op basis van schriftelijke bronnen een reconstructie van het besluitvormingsproces gemaakt, is gesproken met een contactpersoon bij de provincie en zijn "waar mogelijk gesprekken gevoerd met participanten" (p. 15). Ook is gekeken tot welke aantoonbare veranderingen participatie heeft geleid in de oorspronkelijke plannen.

Tot slot heeft de NRK door I&O Research een enquête laten uitzetten onder de bevolking van Drenthe om de opvattingen van niet-participanten te peilen over hun idee van ruimtelijke kwaliteit en de redenen waarom zij al dan niet participeren bij ruimtelijke ingrepen. De enquête werd door 575 mensen ingevuld, waarna de NRK zelf de statistische analyses heeft uitgevoerd.

Het NRK rapport 'Ruimte voor inbreng' sluit nauw aan bij de 'Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving', welke Provinciale Staten op 19 december 2018 hebben vastgesteld

(Statenstuk 2018-859; bijgevoegd). Die visie wordt hier ter aanvulling onder de aandacht gebracht. De voorzitter van de statenwerkgroep veranderende samenleving kan waar nodig ter vergadering een toelichting verzorgen.

Visie Drents Parlement op participatie en de eigen rol

De visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving is in de vorige statenperiode in opdracht van het presidium ontwikkeld door de statenwerkgroep veranderende samenleving. Die samenleving is de afgelopen decennia sterk veranderd met belangrijke gevolgen voor het draagvlak van de politieke praktijk.

Inhoud visie (kort): Een groeiende groep burgers staat nu verder af van overheid en bestuur, voelt zich weinig gezien of gehoord en vertegenwoordigd. Een ander deel maakt assertief gebruik van de mogelijkheden aan beleidsprocessen deel te nemen als stakeholder. Het Drents parlement heeft als taak alle groepen in de samenleving te vertegenwoordigen en de zorgvuldige afweging van alle belangen te waarborgen. De staten kunnen – en moeten – in dat licht verdere stappen zetten, aldus de visie. Vanuit deze ambitie kijkt de visie naar beleid- en besluitvorming en wordt daarnaast een aantal nieuw te ontwikkelen instrumenten genoemd. Voor de volledigheid wordt hier verwezen naar de visie zelf.

Met het vaststellen van de visie erkennen PS het belang van de verbinding tussen de politiek-bestuurlijke processen en dat wat er in de samenleving speelt. Bovendien blijkt uit de visie dat PS, als volksvertegenwoordiging, een belangrijke rol voor zichzelf ziet weggelegd bij het waarborgen van het betrekken van de samenleving en het bewaken van de representativiteit.

De visie bevat onderstaand overzicht van verschillende beleidsprocesfasen. In elke fase wordt duiding gegeven aan de rollen die PS en Gedeputeerde Staten (GS) hebben bij participatie van de Drentse inwoners, om de verbinding met de samenleving in beleidsprocessen te kunnen borgen.

Fase beleidsproces	Verantwoordelijk	Rol PS bij participatie in deze fase
Voorfase: agendasetting	PS	Betrekken samenleving bij agenda PS: signalen opvangen en mogelijk agenderen
Beleidsvoorbereiding (startnotitie)	PS en GS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging Kaders op hoofdlijnen (budget)
Ontwikkeling voorstel	GS	Informerend
Kaderstelling (besluitvorming)	PS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging Mogelijk betrekken samenleving tbv oordeelsvorming
Uitvoering	GS	Informerend
Controle/ Evaluatie	GS en PS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging

Conclusies NRK

De NRK komt op basis van haar onderzoek tot een hoofdconclusie en acht deelconclusies, die de antwoorden vormen op de deelvragen. De conclusies zijn beschreven en toegelicht op pagina 6 t/m 10 van het rapport. De conclusies van de NRK zijn in dit Statenstuk letterlijk geciteerd en

schuingedrukt. Waar nodig wordt er een beknopte verduidelijkende toelichting gegeven. Ook wordt kort weergegeven wat in de bestuurlijke reactie van GS (p. 49-51) en het nawoord van de NRK (p. 53) wordt geschreven ten aanzien van de conclusies.

Hoofdconclusie

De provincie Drenthe vindt participatie belangrijk, maar heeft geen participatiebeleid vastgesteld. De afweging op welke manier burgers bij de besluitvorming worden betrokken, heeft daardoor een ad-hockarakter. In beide cases die de Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht, hanteerde de provincie een relatief hoog participatieniveau. De uitgangspunten (dat een weg een stroomweg met een bepaald snelheidsregime zou blijven, of dat er een buffer zou worden aangelegd) waren een vaststaand gegeven. Van een aantal principiële standpunten, waaronder de maximumsnelheid en versmalling van de Norgervaart, wilde de provincie niet afwijken, terwijl omwonenden dit belangrijk vonden. Binnen die uitgangspunten was veel ruimte voor participatie. In de beide cases betrok de provincie burgers al voordat de plannen vastlagen bij de planvorming. Zij maakten deel uit van projectgroepen waarin zij gelijkwaardig konden meepraten. Door participatie zijn de plannen voor de reconstructie van de Norgervaart gewijzigd voor wat betreft de aansluitingen en de inrichting van de weg. Bij het Bargerveen zijn de lokale dorpsbelangenverenigingen betrokken geweest bij de planvorming. Er hebben schetssessies met burgers plaatsgevonden die werden meegenomen in de besluitvorming over de inrichting van de buffers. In het Bargerveen zijn bij de Buffer-Weiteveen onder andere enkele extra wandel- en fietspaden opgenomen en is de ligging van een waterslenk vastgelegd. Bij de Buffer-Zuid is dit de aanleg van steigerpaden door het gebied. De verslaglegging en terugkoppeling van de resultaten van de participatie moet beter.

Deelconclusie 1: De provincie Drenthe heeft geen participatiebeleid. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij niet altijd duidelijk is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Op welke manier zorgt de provincie er bij grote ruimtelijke ingrepen voor dat de relevante inwoners en maatschappelijke instellingen hun belangen aan de provincie kenbaar kunnen maken?”*

GS geven in hun reactie aan dat een *“een maatwerkenpak”* past bij de bestuursstijl in Drenthe en dat deze aanpak wordt geborgd in de Drentse bestuurlijke besluitvorming. In de praktijk betekent dat dat elke opgave apart wordt bekeken en naar oordeel van GS op een *“passende manier”* (p. 48) inwoners, overheden en maatschappelijke organisaties worden betrokken.

Deelconclusie 2: De provincie Drenthe heeft in beide cases de keuze voor het participatieniveau vooraf niet expliciet gemaakt. Dit neemt niet weg dat vaststond dat de provincie omwonenden vroegtijdig bij de besluitvorming zou betrekken en dat omwonenden in beide cases veel hebben kunnen participeren.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Maakt de provincie een expliciete keuze voor een bepaald participatieniveau en in hoeverre wordt deze keuze onderbouwd?”*

Volgens GS bevestigt deelconclusie 2 dat de *“maatwerkenpak”* zoals eerder beschreven succesvol was.

Deelconclusie 3: Omwonenden zijn in beide onderzochte cases vroegtijdig en intensief bij de besluitvorming betrokken. Door deze vroegtijdige betrokkenheid konden zij wezenlijke invloed uitoefenen op de besluitvorming. Op enkele belangrijke uitgangspunten van de projecten konden zij geen invloed uitoefenen.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Op welk moment van het besluitvormingsproces zijn inwoners en maatschappelijke instellingen betrokken: kunnen zij participeren over de wezenlijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit?”*

GS beamen dat inwoners op enkele punten geen invloed konden uitoefenen. Volgens GS had dat te maken met vastgesteld beleid dat als kader diende voor de het participatieproces. Dit is in de beginfase aan inwoners gecommuniceerd.

Deelconclusie 4: Dorpsverenigingen en plaatselijke belangenverenigingen waren voor de provincie de belangrijkste vertegenwoordigers van bewoners waarmee plannen werden besproken. Zij worden intensief bij het planproces betrokken. De focus van de omwonenden ligt vooral bij het vermijden van directe hinder.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Welke inwoners en maatschappelijke instellingen participeren daadwerkelijk bij grote ruimtelijke ingrepen: in hoeverre vertegenwoordigen zij alle relevante waarden van ruimtelijke kwaliteit?”*

GS geven aan zich te herkennen in deelconclusie 4.

Deelconclusie 5: Gedurende het planproces is de samenstelling van de deelnemers aan de participatiebijeenkomsten niet wezenlijk veranderd.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Verandert de samenstelling van de participanten gedurende de (opeenvolgende) besluitvormingsprocedure(s)? Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de waarden van ruimtelijke kwaliteit die worden ingebracht en de wezenlijkheid van de participatiemogelijkheden?”*

GS geven aan zich te herkennen in deelconclusie 5.

Deelconclusie 6: De provincie gaf veel ruimte aan direct omwonenden om hun ideeën over de plannen te geven. Zij benadrukten vooral hinderaspecten. In het Bargerveen gaf de provincie speciale aandacht aan de belangen van grondbezitters.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Zijn er (groepen) participanten aan te wijzen die hun belangen beter kunnen behartigen dan andere groepen? Zo ja, welke ruimtelijke waarden prevaleren?”*

GS geven aan dat deelconclusie 6 weergeeft wat het uitgangspunt is van de provincie: *“omwonenden vanaf de planvorming betrekken”* (p. 49).

Deelconclusie 7: In het algemeen zijn Drenten redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. De belangenverenigingen van de omwonenden die in werkgroepen hebben geparticipeerd, vinden dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen. Bij de Norgervaart oogstte de provincie kritiek op de starheid waarmee zij vasthield aan de maximum snelheid van 80 km/h. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over de voortgang van het project en wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“Zijn participerende burgers en maatschappelijke instellingen van mening dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen?”*

GS geven aan dat het vasthouden aan de maximum snelheid van de provincie te maken had met het reeds “vastgestelde karakter van de verkeersader” (p.50). Tevens geven GS aan dat zij zich niet herkennen in de constatering dat er onvoldoende terugkoppeling aan deelnemers heeft plaats gevonden. Zij geven aan dat bewoners betrokken zijn bij het planontwikkelp proces en dat via de belangenvereniging “regelmatic” (p. 50) is gecommuniceerd over aanpassingen en de invloed van de inbreng daarop. GS hebben bewoners op de hoogte gesteld dat zij nog niet op de zienswijzen (betreffende het provinciaal inpassingsplan) hebben gereageerd, omdat PS het plan nog niet hebben kunnen vaststellen.

Deelconclusie 8: De belangrijkste uitgangspunten van een plan – bijvoorbeeld dat er een bepaald type stroomweg met een bijbehorend snelheidsregime zou worden aangelegd, of dat er een bufferzone met bepaalde hydrologische uitgangspunten moest komen – lagen in beide cases vanaf het begin vast. Over die uitgangspunten was geen discussie mogelijk. Participatie van burgers binnen die uitgangspunten heeft in beide cases op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de oorspronkelijke plannen.

Geeft antwoord op de volgende deelvraag: *“In hoeverre heeft burgerparticipatie geleid tot aantoonbare veranderingen in de vormgeving van de ruimtelijke ingreep en worden deze veranderingen volgens provincied medewerkers en participanten gezien als een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?”*

GS geven aan trots te zijn dat in beide onderzochte cases inwoners de projecten mede ontwikkeld hebben.

Aanbevelingen van de NRK

Op basis van de hierboven genoemde bevindingen en conclusies heeft de Rekenkamer drie aanbevelingen geformuleerd. In de Bestuurlijke reactie op bladzijde 50 en 51 van het NRK-rapport doen GS een voorstel voor de wijze van afhandeling van de aanbevelingen. Hieronder worden de afzonderlijke aanbevelingen gerapporteerd. GS hebben één reactie gegeven op alle drie de aanbevelingen, welke onderaan is opgenomen.

Aanbeveling 1

Vraag Gedeputeerde Staten dan wel de griffie een beleidskader voor burgerparticipatie voor te bereiden en stel dit vast.

Aanbeveling 2

Bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

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

Aanbeveling 3

Vraag Gedeputeerde Staten het beleidskader burgerparticipatie periodiek te evalueren.

GS geven de volgende reactie op de aanbevelingen: *“In het Coalitieakkoord staat dat we vernieuwende vormen van inwonerparticipatie willen ontwikkelen en/of als provincie de voorwaarden willen scheppen om dit te stimuleren. Al doende leren we wat werkt en welke instrumenten we opnemen in onze ‘gereedschapskist’. Daarbij hebben we oog voor nieuwe ontwikkelingen zoals de regionale energieopgave en de vraagstukken rondom ruimtelijke ontwikkelingen. De nieuwe*

Omgevingswet dwingt ons na te denken over het aan de voorkant van projecten vormgeven van participatie rondom vraagstukken die impact hebben op de leefomgeving. We gaan over de invulling, verwachtingen en afwegingen hierover in gesprek met Provinciale Staten. Ondertussen heeft de impact van COVID-19 geleid tot vernieuwende vormen van participatie. Digitalisering heeft het afgelopen jaar een vlucht genomen, wat zich vertaalt in het bereiken van een bredere doelgroep. Daar verwachten wij blijvend de vruchten van te plukken.”

Nawoord

De NRK geeft in haar nawoord aan dat zij het vullen van de ‘gereedschapskist’ alleen, zoals weergegeven in de reactie van GS, niet voldoende acht. Volgens de NRK is een plan nodig over welke instrumenten wanneer worden ingezet. Het plan hoeft volgens de NRK niet volledig zelf door GS te worden ontwikkeld, maar ook kan worden gebaseerd op bestaande kennis van bijvoorbeeld gemeenten.

Om duidelijkheid aan inwoners te verschaffen beveelt de NRK expliciet een participatiebeleid vast te stellen. Tevens vraagt de Omgevingswet (treedt naar verwachting per 2022 in werking) volgens de NRK om een participatiebeleid omdat de normen in die wet zeer open zijn geformuleerd. Door participatiebeleid te evalueren kan de provincie al doende leren, stelt de NRK.

Advies

Op basis van de aanbevelingen van de NRK en uitgaande van de Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving, is advies de statenwerkgroep veranderende samenleving een voorstel voor een gezamenlijk **Beleidskader burgerparticipatie provincie Drenthe** te laten voorbereiden. In het kader zal zowel de rol van het college van GS, als bestuur, worden opgenomen, als de rol van de staten, als volksvertegenwoordiging. Het te ontwikkelen kader zal inzicht bieden in de koppeling tussen het politiek-bestuurlijke proces en participatie vanuit de samenleving. Met het kader wordt nadrukkelijk niet beoogd een standaardaanpak/blauwdruk voor burgerparticipatie vast te stellen, wel gezamenlijke aanknopings- en uitgangspunten: een kader op hoofdlijnen. Basis van dit kader zijn bestaande werkwijzen en processen.

De ontwikkeling van het beleidskader zal plaatsvinden in gezamenlijkheid. De commissaris van de Koning, voorzitter van PS en GS, neemt dit op als (coördinerend) portefeuillehouder. Verder zal naast de Statengriffie ook de ambtelijke organisatie betrokken worden. Tussentijdse ervaringen van PS, GS en ambtelijke organisatie met burgerparticipatie zullen worden meegenomen.

Gelet op aangekondigde wijzigingen in wet- en regelgeving zal het gezamenlijke Beleidskader uiterlijk najaar 2021 aan PS worden aangeboden voor vaststelling.

Het Beleidskader zal het karakter hebben van een ‘dynamisch’ document. Onder invloed van nieuwe ontwikkelingen en inzichten kan het kader geactualiseerd worden. De werkgroep veranderende samenleving is hiervoor de beheerder van het document. De commissaris is de adviseur van de werkgroep. Als er aanvulling en/of wijziging nodig is, vanuit PS dan wel GS, zal dit via de staten of de commissaris voor de werkgroep veranderende samenleving geagendeerd kunnen worden. Er zal dan een voorstel t.b.v. bespreking in de staten voorbereid worden.

Via de commissaris is ook de tijdige betrokkenheid van het college gewaarborgd. Sprake is van een gezamenlijk/breed leerproces.

Beoogd effect

1. Gewenste doorwerking van de aanbevelingen van de NRK;
2. Het vaststellen van een gezamenlijk beleidskader voor burgerparticipatie, van bestuur én volksvertegenwoordiging.

Argumenten

Met het vaststellen van een kader voor PS en GS wordt inzichtelijk wie welke rol heeft en hoe het participatieproces gekoppeld wordt aan politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Uitvoering

Tijdsplanning

Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 23 juni 2021 en Provinciale Staten op 7 juli 2021.

Monitoring en evaluatie

Extern betrokkenen

De Noordelijke Rekenkamer

Bijlagen

- NRK rapport 'Ruimte voor inbreng, een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen'
- Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving (Statenstuk 2018-859)

Assen, 25 mei 2021

Kenmerk: 21/SG/202101495

Provinciale Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 25 mei 2021, kenmerk 21/SG/202101495;

gelet op Statenstuk 2018-859, "Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving"

BESLUITEN:

- Kennis te nemen van het NRK-rapport Ruimte voor inbreng en de aanbevelingen daarin;
- De werkgroep veranderende samenleving initiatief te laten nemen voor de ontwikkeling van een gezamenlijk **Beleidskader burgerparticipatie provincie Drenthe**.

Assen, 7 juli 2021

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, griffier

Ruimte voor inbreng


Een onderzoek naar de betrokkenheid
van burgers bij ruimtelijke ingrepen

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Ruimte voor inbreng

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



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

Voorwoord

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

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

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

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

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

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

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

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

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	5
Achtergrond en vraagstelling.....	5
Conclusies.....	6
Aanbevelingen	11
1 Inleiding.....	13
1.1 Achtergrond en vraagstelling	13
1.2 Aanpak van het onderzoek	15
1.3 Leeswijzer.....	16
2 Burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit.....	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 De bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit	17
2.3 Wat is burgerparticipatie?	18
2.4 Niveaus van burgerparticipatie	19
2.5 Het belang van burgerparticipatie in het ruimtelijk domein.....	20
2.6 Participatieparadoxen	22
2.7 Normen voor burgerparticipatie	22
2.8 Samenvatting	23
3 Inspraak- en participatiebeleid.....	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Burgerparticipatie in de coalitieakkoorden	24
3.3 Provinciaal participatiebeleid	25
3.4 Participatie in het ruimtelijk beleid	26
3.5 Samenvatting	26
4 Participatiebehoefte in Drenthe.....	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Betrokkenheid van de Drenten bij hun leefomgeving.....	27
4.3 Willen Drenten participeren over ruimtelijke ontwikkelingen?	28
4.4 Participeren Drenten ook werkelijk bij ruimtelijke ontwikkelingen?	29
4.5 Drenten die niet participeren over ruimtelijke ontwikkelingen	32
4.6 Samenvatting	33
5 De uitvoering van inspraak en participatie.....	34
5.1 Inleiding.....	34
5.2 Maakt de provincie expliciete keuzen?	34
5.3 Bestuursstijl van de provincie.....	35
5.4 Het moment waarop burgers worden betrokken.....	36
5.5 Participatievormen.....	44
5.6 Doorwerking van participatie	45

5.7	Terugkoppeling over de participatie.....	46
5.8	Samenvatting	47
	Bestuurlijke reactie.....	48
	Nawoord	52
	Bronnen.....	53
	Bijlage Ombudsnormen participatie	55

Conclusies en aanbevelingen

Achtergrond en vraagstelling

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

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

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

Het onderzoek viel uiteen in twee delen. In de eerste plaats is er in samenwerking met I&O Research een enquête uitgezet onder hun panel om een beeld te krijgen van de participatiewens van de bewoners van Drenthe en meer zicht te krijgen op redenen om niet te participeren. In de tweede plaats zijn twee casestudies uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de manier waarop in Drenthe participatie rondom ruimtelijke projecten gestalte krijgt. Als cases zijn de reconstructie van de Norgervaart en de natuurontwikkeling in het Bargerveen gekozen.

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

De provincie Drenthe vindt participatie belangrijk, maar heeft geen participatiebeleid vastgesteld. De afweging op welke manier burgers bij de besluitvorming worden betrokken, heeft daardoor een ad-hockarakter. In beide cases die de Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht, hanteerde de provincie een relatief hoog participatieniveau. De uitgangspunten (dat een weg een stroomweg met een bepaald snelheidsregime zou blijven, of dat er een buffer zou worden aangelegd) waren een vaststaand gegeven. Van een aantal principiële standpunten, waaronder de maximumsnelheid en versmalling van de Norgervaart, wilde de provincie niet afwijken, terwijl omwonenden dit belangrijk vonden. Binnen die uitgangspunten was veel ruimte voor participatie. In de beide cases betrof de provincie burgers al voordat de plannen vastlagen bij de planvorming. Zij maakten deel uit van projectgroepen waarin zij gelijkwaardig konden meepraten. Door participatie is zijn de plannen voor de reconstructie van de Norgervaart gewijzigd voor wat betreft de aansluitingen en de inrichting van de weg. Bij het Bargerveen zijn de lokale dorpsbelangenverenigingen betrokken geweest bij de planvorming. Er hebben schetssessies met burgers plaatsgevonden die werden meegenomen in de besluitvorming over de inrichting van de buffers. In het Bargerveen zijn bij de Buffer-Weiteveen onder andere enkele extra wandel- en fietspaden opgenomen en is de ligging van een waterslenk vastgelegd. Bij de Buffer-Zuid is dit de aanleg van steigerpaden door het gebied. De verslaglegging en terugkoppeling van de resultaten van de participatie moet beter.²

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

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

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

Het grootste deel van de coalitieakkoorden gaat in op participatie, met name de wens om de inwoners van Drenthe bij beleidsvorming en -uitvoering te betrekken. Op welke manier de provincie dit wil doen is niet nader geconcretiseerd. De Omgevingsvisie benadrukt expliciet dat inwoners bij ruimtelijke projecten moeten worden betrokken, of aangemoedigd door de provincie Drenthe om zelf initiatieven aan te dragen, of bij initiatieven van de provincie zelf. Ook hierin gaat

² Vaak werd geen verslag opgesteld en het bleef voor burgers onduidelijk hoe hun inbreng heeft doorgewerkt. In de casus over het Bargerveen maakte de provincie bewust geen verslag omdat dit tot teveel discussie zou leiden. Nu het project over de Norgervaart stilligt, ligt ook de terugkoppeling naar de projectgroep stil.

de provincie niet concreet in op de manier van samenwerking of betrokkenheid van inwoners. De in de coalitieakkoorden verwoorde wens om samen te werken met burgers aan beleidsopgaven werkt nauwelijks door in het ruimtelijk omgevingsbeleid. De provincie werkt het streven naar burgerparticipatie ook niet uit naar concrete doelen. De provincie Drenthe heeft geen participatiebeleid. Geen generiek beleid, maar ook geen specifiek beleid voor het ruimtelijk domein. Het ontbreken van een beleid resulteert in een variatie aan aanpakken waarbij niet altijd herleidbaar is waarom voor een bepaalde aanpak is gekozen.

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

De provincie Drenthe heeft in beide cases de keuze voor het participatieniveau vooraf niet expliciet gemaakt. Dit neemt niet weg dat vaststond dat de provincie omwonenden vroegtijdig bij de besluitvorming zou betrekken en dat omwonenden in beide cases veel hebben kunnen participeren. De provincie Drenthe heeft geen participatiebeleid waarin is gesteld dat de keuze voor een participatieniveau moet worden onderbouwd. In beide cases is geen expliciete keuze gemaakt voor een bepaald participatieniveau. Bij de reconstructie van Norgervaart is vanaf het begin van het project gestreefd naar een grote ruimte voor inbreng van omwonenden. Bij de natuurontwikkeling van het Bargerveen is een communicatieplan opgesteld dat ingaat op de manier waarop de communicatie van het project moet verlopen. Dit is mede opgesteld omdat er bij aanvang van het project weinig draagvlak was bij de omwonenden. In hoeverre de bewoners betrokken moesten zijn bij de plannen is er niet in beschreven.

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

Omwonenden zijn in beide onderzochte cases vroegtijdig en intensief bij de besluitvorming betrokken. Door deze vroegtijdige betrokkenheid konden zij wezenlijke invloed uitoefenen op de besluitvorming. Op enkele belangrijke uitgangspunten van de projecten konden zij geen invloed uitoefenen.

Doorgaans is het zo dat naarmate het participatieniveau hoger is omwonenden in een eerder stadium bij de besluitvorming worden betrokken. Bewoners kunnen dan meer invloed uitoefenen. Bij zowel de reconstructie van de Norgervaart als de natuurontwikkeling in het Bargerveen zijn burgers geïnformeerd voordat de locatie of het tracé van het project was vastgesteld. In de casus Norgervaart betrok de provincie Drenthe de belangenvereniging Huis ter Heide en Kloosterveen bij de planvorming. De participatie vond plaats in een periode dat de plannen voor de weginrichting nog niet vastlagen. De belangenverenigingen zijn in de gelegenheid gesteld de plannen mee te ontwikkelen. Wel was er een aantal zaken waar de provincie niet vanaf wilde wijken. In de casus over de natuurontwikkeling van het Bargerveen stelde de provincie de dorpsverenigingen in staat om – binnen de doelstellingen van het project en de hydrologische randvoorwaarden – de plannen mede te ontwikkelen. Daarnaast zijn inloopbijeenkomsten voor de omwonenden gehouden. Van die bijeenkomsten is geen verslag gemaakt.

Een enkele keer worden creatieve participatie-instrumenten toegepast. Vermeldenswaardig is dat bij het Bargerveen er schetssessies hebben plaatsgevonden bij de besluitvorming over de inrichting van de buffers. Er is ook een Battle of concepts georganiseerd voor de invulling van de Buffer-Zuid bij Nieuw-Schoonebeek.

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

Dorpsverenigingen en plaatselijke belangenverenigingen waren voor de provincie de belangrijkste vertegenwoordigers van bewoners waarmee plannen werden besproken. Zij worden intensief bij het planproces betrokken. De focus van de omwonenden ligt vooral bij het vermijden van directe hinder.

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

Welke inwoners participeren hangt af van het (gekozen) participatieniveau. Dorpsverenigingen/plaatselijke belangenverenigingen zijn voor de provincie belangrijke organisaties die binnen structurele overleggremia optreden 'namens' de omwonenden. In beide cases heeft de provincie vertegenwoordigers van dorpsbelangenverenigingen gevraagd structureel betrokken te zijn bij de planontwikkeling. Zij konden meepraten over de plannen maar waren niet betrokken bij de besluitvorming. In beide cases zijn tevens inloopbijeenkomsten en informatiebijeenkomsten georganiseerd. In principe kon iedereen aan deze inloopbijeenkomsten deelnemen.

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

Gedurende het planproces is de samenstelling van de deelnemers aan de participatiebijeenkomsten niet wezenlijk veranderd.

Deze vraag is zinvol te beantwoorden bij langduriger processen waarbij meermaals participatiemogelijkheden zijn aangeboden. Dit is in beide cases het geval. Bij de Norgervaart is het zo dat de vertegenwoordigers van de dorpsbelangenvereniging in de werkgroep aanwezig waren die de plannen voorbereidde. Nadat de plannen in concept gereed waren, kregen de bewoners

van de Norgervaart tijdens inloopbijeenkomsten de gelegenheid hun zegje over de plannen te doen. De provincie koos hier voor een beweging van een smalle naar een brede afvaardiging van de omwonenden. De casus over het Bargerveen had een soortgelijke aanpak. Gedurende het proces traden geen wezenlijke veranderingen op in de samenstelling van de deelnemers aan participatiebijeenkomsten.

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

De provincie gaf veel ruimte aan direct omwonenden om hun ideeën over de plannen te geven. Zij benadrukten vooral hinderaspecten. In het Bargerveen gaf de provincie speciale aandacht aan de belangen van grondbezitters.

Bij de reconstructie van de Norgervaart hebben vooral de direct omwonenden via de belangenvereniging Huis ter Heide veel gelegenheid gehad om invloed uit te oefenen. De belangenvereniging legde nadruk op de verkeersveiligheid en de leefbaarheid voor omwonenden (geluidshinder). De invloed van individuen en andere belangengroepen beperkte zich tot enkele inloopbijeenkomsten. Ook bij de projecten in het Bargerveen kregen omwonenden via hun dorpsverenigingen veel invloed. Verder zijn in de casus over het Bargerveen enkele doelgroepen zijn op een verschillende manier benaderd. Participanten met een bedrijf of grond vertegenwoordigden dikwijls hun eigen economische belangen (gebruikswaarde), terwijl andere omwonenden vooral hinderbeperking nastreefden. Met grondbezitters zijn ‘wenszittingen’ gehouden waar grondbezitters en pachters konden overleggen hoe zij het ruilplan voor ogen hadden.

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

In het algemeen zijn Drenten redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. De belangenverenigingen van de omwonenden die in werkgroepen hebben geparticipeerd, vinden dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen. Bij de Norgervaart oogstte de provincie kritiek op de starheid waarmee zij vasthield aan de maximum snelheid van 80 km/h. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over de voortgang van het project en wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

Drenten die participeren vinden zelf dat zij redelijk tot goed hun standpunt naar voren kunnen brengen, ongeacht de participatievorm, zo blijkt uit de enquête. De vertegenwoordigers van de belangenverenigingen bij zowel de Norgervaart als de twee projecten in het Bargerveen kijken redelijk tevreden terug op het participatieproces. In alle gevallen hebben zij de plannen mede kunnen ontwikkelen en geven zij aan dat de provincie hun inbreng serieus meenam in de besluitvorming. Zij zijn van mening dat zij op vele onderdelen hun belangen goed hebben kunnen behartigen. In de casus over de Norgervaart waren er enkele knelpunten die de omwonenden belangrijk vonden, voor de provincie onbespreekbaar, waaronder het terugbrengen van de maximumsnelheid. De provincie koos echter principieel voor het behoud van de functie van een

stroomweg met een bijbehorend snelheidsregime van 80 km/h. Hiervoor oogste de provincie weinig lof van de omwonenden.

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

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

De belangrijkste uitgangspunten van een plan – bijvoorbeeld dat er een bepaald type stroomweg met een bijbehorend snelheidsregime zou worden aangelegd, of dat er een bufferzone met bepaalde hydrologische uitgangspunten moest komen – lagen in beide cases vanaf het begin vast. Over die uitgangspunten was geen discussie mogelijk. Participatie van burgers binnen die uitgangspunten heeft in beide cases op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de oorspronkelijke plannen.

Principiële argumenten over nut en noodzaak van het project – die de ruimtelijke ingreep zelf ter discussie stellen – hebben nauwelijks kans van slagen en leidden in de cases niet tot heroverweging van het project. Bij de Norgervaart stond vanaf het begin vast dat de weg een 80-kilometer stroomweg zou blijven. Bij het Bargerveen kon er niet worden getornd aan het uitgangspunt dat de buffers er zouden komen.

Aangedragen ideeën voor wijzigingen binnen de plannen leidden regelmatig tot wijzigingen. Zowel bij de reconstructie van Norgervaart als bij de natuurontwikkeling van het Bargerveen hebben vertegenwoordigers van de dorpen het beleid mede ontwikkeld. De indruk is dat de provincie/besturscommissie de inbreng van omwonenden doorgaans op een serieuze manier meewoog in de plannen en dat dit soms tot belangrijke wijzigingen heeft geleid. Bij de planvorming over de reconstructie van de Norgervaart zijn bijvoorbeeld wijzigingen aangebracht in de aansluiting op de N919, de fietsoversteekplaatsen en inrichting van de weg. De inspraakreacties hebben tot vier aanpassingen in het provinciaal inpassingsplan geleid: de wegverlichting, de ligging van het fietspad, de aanleg van faunapassages en groenstenen in de berm in plaats van een geleiderail.

Burgerparticipatie bij de natuurontwikkeling in het Bargerveen is geborgd door de vertegenwoordiging van de lokale dorpsbelangenverenigingen in verschillende overleggen waar de totstandkoming van de plannen is besproken. Naar aanleiding van burgerparticipatie is bij de natuurontwikkeling van het Bargerveen bij de Buffer-Weiteveen onder andere de ligging van een slenk met water vastgelegd en zijn enkele wandel- en fietspaden in de plannen opgenomen. De ligging van een van de geplande fietspaden is op basis van formele inspraak gewijzigd. Voor de aan te leggen buffer bij Nieuw-Schoonebeek is het onduidelijk wat voor veranderingen er concreet doorwerken naar aanleiding van burgerparticipatie. Dit komt doordat een deel van de plannen nog niet is opgeleverd. De inrichting van de Buffer-Zuid komt mede tot stand door de aanwezigheid van de lokale dorpsbelangenvereniging tijdens de planontwikkeling. De aanleg van steigerpaden in

het gebied is concreet een voorbeeld van een burgerwens die in de planvorming wordt meegenomen.

Aanbevelingen

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

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

Aanbeveling 2: bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

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

Het is belangrijk dat voorafgaand aan het participatieproces een stakeholdersanalyse wordt uitgevoerd. De omvang van deze stakeholdersanalyse dient in een goede verhouding te staan met de omvang van het project (proportionaliteit). Het participatieproces kan zich dan op een brede groep betrokkenen richten en het voorkomt dat groepen burgers over het hoofd worden gezien. Lokale bewonersgroepen kunnen een belangrijke rol spelen. Wanneer er geen lokale bewonersgroep actief is, is een extra inspanning nodig om individuele burgers te bereiken. Er dient speciale aandacht te zijn voor groepen burgers die minder tot participatie geneigd zijn. De provincie moeten hen stimuleren te participeren, bijvoorbeeld door hen uitdrukkelijk uit te nodigen en/of specifieke participatievormen in te zetten.

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

Een continue en zorgvuldige informatievoorziening aan burgers is belangrijk, ook na de planvormingsfase en in nieuwsluwe periodes. Dit voorkomt dat eerder opgebouwd draagvlak weer afbrokkelt. Leg de uitkomsten van de participatiebijeenkomsten vast. Koppel de uitkomsten van de participatiemomenten steeds terug aan de deelnemers.

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

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

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

De zorg voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling is een van de kerntaken van de provincie.³ Waar provinciale ruimtelijke belangen in het geding zijn, is de provincie aan zet. Er is sprake van een provinciaal belang als er bovengemeentelijke aspecten aan de orde zijn. Provinciale Staten verwoorden de provinciale belangen in de omgevingsvisie en leggen deze bindend vast in de provinciale verordening. Zij formuleren provinciale ruimtelijke belangen die gerelateerd zijn aan verschillende beleidsthema's, zoals natuur, landschap en infrastructuur. De provinciale ruimtelijke ordening is enerzijds gericht op het behouden van 'ruimtelijke kwaliteit' en het conserveren van bestaand gebruik. Daarbij beschermt de provincie belangen die onder druk komen door initiatieven van anderen, bijvoorbeeld cultureel erfgoed (archeologie, monumenten) of het karakteristieke landschap, zoals de open ruimte. Anderzijds is het gebruik van de ruimte aan verandering onderhevig en dient de ruimtelijke ordening voldoende flexibel te zijn om vernieuwing mogelijk te maken.⁴ Verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit is vaak een beleidsdoel. Alle drie provincies vinden de borging van de ruimtelijke kwaliteit belangrijk. De Noordelijke Rekenkamer dit thema daarom opgenomen in haar onderzoeksprogramma.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) staat stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen.⁵ In zijn advies besteedt de RLI onder meer aandacht aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijk beleid behoeft volgens de RLI inbreng van professionals én van bewoners en bezoekers om het landschap ten volle te kunnen beschouwen.⁶ De Noordelijke Rekenkamer onderzocht daarom welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. De focus van de Noordelijke Rekenkamer ligt op de rol van de provincie; er is ingezoomd op ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang. Rekening houdend met het bovenstaande, staat in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal:

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

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

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

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

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

Deze vraag valt uiteen in acht deelvragen:

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

Qua onderwerp heeft het onderzoek raakvlakken met het onderzoek Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking (2016) en het tweede deel van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar de energietransitie (2020). In het rapport over de energietransitie kwam de totstandkoming van wind- en zonneparken aan de orde. In dat onderzoek is onder andere gekeken in hoeverre omwonenden konden participeren in de ruimtelijke en vergunningprocedure. Met het rapport over provinciaal ruimtelijk beleid wilde de Noordelijke Rekenkamer inzicht geven in de manier waarop Gedeputeerde Staten in de periode 2009–2014 hebben getracht de provinciale doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te borgen. Zij stond stil bij de inzet van het instrumentarium waarover Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beschikten om te zorgen dat het provinciale ruimtelijke belang doorwerkt in de burgerbindende gemeentelijke ruimtelijke plannen en de vergunningen die de gemeenten al dan niet verlenen.⁷ Dit laatste onderzoek ging niet expliciet in op de rol die burgers en maatschappelijke instellingen bij het borgen van ruimtelijke kwaliteit kunnen spelen. Het huidige onderzoek bouwt op beide onderzoeken voort.

⁷ Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.

1.2

Aanpak van het onderzoek

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

De Noordelijke Rekenkamer heeft voor de provincie Drenthe twee cases met een provinciaal ruimtelijk belang geselecteerd; de opwaardering van de N373 langs de Norgervaart en de aanleg van twee bufferzones bij het natuurgebied het Bargerveen. Beide cases zijn vergelijkbaar wat betreft het aantal omwonenden die de projecten treffen en de te verwachten belangenstrijd.

De Norgervaart is een aftakking van de Drentsche Hoofdvaart en gaat over in de Koloniewaart die naar Veenhuizen voert. Langs de Norgervaart ligt de provinciale weg N373. Door een aantal ongelukken met fietsers wilde de provincie Drenthe de kruisingen langs de Norgervaart aanpassen. Het ging om de kruisingen met de Koelenweg en de Domeinweg en de aansluiting op de N919 (richting Veenhuizen). Ook wilde de provincie de wegberm verbreden. Het doel was het verbeteren van de verkeersveiligheid van de N373 en het vergroten van de leefbaarheid in Norgbrug en Huis ter Heide. Om deze reconstructie van de Norgervaart te kunnen bewerkstelligen, is de provincie begonnen met de procedure voor vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Daarbij heeft veel participatie door omwonenden plaatsgevonden. Doordat de stikstofcrisis de plannen heeft stilgelegd, is de procedure nog niet afgerond. Het project ligt momenteel stil.

Het Bargerveen is een hoogveengebied in de gemeente Emmen. Het gebied maakte ooit deel uit van een hoogveengebied waarvan de grootte wordt geschat tussen de 1.500 en de 3.000 vierkante kilometer, beter bekend als het Bourtangerveen of Bourtangere Moor. Hetgeen na de veenontginning rest, is een gebied van 2.100 hectare hoogveen dat nu een beschermd natuurgebied is, beheerd door Staatsbosbeheer. De ontginning heeft een aantal nadelige gevolgen voor het hoogveen. Het hoogveen met navenant hoger grondwaterpeil wordt nu omringd door een lageregelegen gebied met een lager grondwaterpeil. Om het hoogveen nat te houden is rondom het veengebied een buffer nodig om het grondwater vast te houden. In de loop van de tijd is al een buffer in het noorden aangelegd bij Zwartemeer. Aan de oostkant van het gebied ligt een leemkade. Om het wegvloeiën van water ook aan de west- en zuidkant te voorkomen, is besloten om ook daar een buffer aan te leggen. Dit gebeurt onder andere bij het dorp Weiteveen genaamd Buffer Weiteveen en bij Nieuw-Schoonebeek in de buurt, genaamd buffer-Zuid. De Buffer-Weiteveen, een leembuffer, is 2 november 2017 opgeleverd. Werkzaamheden aan de Buffer-Zuid zijn nog niet begonnen. Dit moet een waterrijke bufferzone worden. De oplevering van die buffer is gepland voor in 2024.

Er is een enquête uitgezet onder de Drentse bevolking. Het doel van de enquête was een representatief beeld van de opvattingen van niet-participanten te krijgen over hun idee van ruimtelijke kwaliteit en de redenen waarom zij al dan niet participeren bij ruimtelijke ingrepen. In

totaal hebben 575 Drentse burgers de vragenlijst ingevuld. De enquête is uitgevoerd door I&O Research. De statistische analyses zijn uitgevoerd door de Noordelijke Rekenkamer zelf.

1.3 Leeswijzer

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

2. Burgerparticipatie en ruimtelijke kwaliteit

2.1 Inleiding

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

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

2.2 De bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit

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

identiteit.⁸ Een grote hoeveelheid factoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen bepalen zo de ruimtelijke kwaliteit. Aan welke factor in welke situatie het meeste belang wordt gehecht, is een subjectieve keuze. Het objectief vaststellen van een toe- of afname van de ruimtelijke kwaliteit bij een ruimtelijk project is door dit subjectieve karakter niet goed mogelijk.

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

2.3 Wat is burgerparticipatie?

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw konden burgers hun stem laten horen in (formele) inspraak- en bezwaarprocedures. Vanaf de jaren negentig ontstonden steeds meer vormen van bovenwettelijke maatschappelijke participatie. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven konden in een eerder stadium bij een beleidsproces worden betrokken. Dit gebeurde enerzijds om de kwaliteit en het democratisch gehalte van een beslissing te vergroten. Anderzijds werd maatschappelijke participatie gezien als een manier om weerstand tegen een initiatief weg te nemen.⁹

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

Een belangrijk verschil tussen definities is de vraag of de formele inspraak- en bezwaarprocedures bij het participatieproces moet worden gerekend. De Omgevingswet verstaat onder participatie 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen'.¹⁰ De

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

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

10 Stb. 2018, 290, p. 134.

vroegtijdigheid van de participatie staat hier centraal. De Omgevingswet lijkt daarnaast de lijn te kiezen dat participatie los wordt gezien van wettelijke inspraak. Dit is een formele en nogal nauwe inkadering van het begrip participatie. Onze Nationale Ombudsman ziet burgerparticipatie duidelijk ruimer. Volgens de Nationale Ombudsman omvat burgerparticipatie alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure.¹¹ In dit rapport volgt de Noordelijke Rekenkamer de lijn van de Nationale Ombudsman.

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

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

2.4 Niveaus van burgerparticipatie

Sommige provincies en veel gemeenten hebben een participatiebeleid vastgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een nota burgerparticipatie. Vrijwel ieder participatiebeleid onderscheidt gradaties van participatie op basis van een participatieladder.¹² Deze ladder is er in vele varianten, maar allemaal hebben zij een indeling in participatieniveaus op basis van de invloed die burgers op het beleid hebben. Naarmate burgers meer verantwoordelijkheid krijgen, stijgt hun positie op de ladder. Ieder participatieniveau kent daarbij een bepaalde bestuursstijl. Tabel 1 geeft een voorbeeld van een participatieladder.¹³

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

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

12 Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red). Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht, uitgeverij Lemma bv, p242-43.

De participatieladder is ontwikkeld door: Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: Journal of the American Institute of Planners, pp.216-224.

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

Tabel 1: mate van participatie met bijbehorende bestuursstijl

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

De keuze voor participatie is afhankelijk van onder meer:¹⁴

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

2.5 Het belang van burgerparticipatie in het ruimtelijk domein

In dit onderzoek is onderzocht welke bijdrage participatie door burgers en maatschappelijke instellingen levert aan de ruimtelijke kwaliteit. Een provincie heeft door haar positie als middenbestuur¹⁵ bij het verdelen van middelen vaak niet direct te maken met individuele burgers. Provincies betrekken vooral gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere grotere private organisaties (stichtingen, verenigingen) bij de totstandkoming van hun

¹⁴ Jong P.O. de en Boedeltje, M. Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015 p.p. 117 – 133.

¹⁵ Zie ook: Seinstra, A. en Sietsma, H., Provincies van binnen en buiten, Nieuwegein, 2012.

beleid. Onderzoekers van het Landbouw Economisch Instituut concluderen in een onderzoek uit 2011 bijvoorbeeld dat de rol die burgers in participatieprocessen krijgen toebedeeld zich in veel gevallen beperkt tot het wettelijk voorgeschreven instrumentarium zoals inspraak. Indien sprake is van andere vormen van participatie, gaat deze vaak niet verder dan het informeren van burgers. Vormen van co-creatie met burgers komen weinig voor. ‘Burgers ontwikkelen geen beleid’, aldus deze studie, ‘maar indirect is er vaak wel burgerinbreng via maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties’.¹⁶ Verder merken de onderzoekers op dat gemeenten invloed hebben op het provinciale landschapsbeleid. Die gemeenten hebben op hun beurt weer draagvlak verworven door burgerbetrokkenheid te organiseren bij het opstellen van een gemeentelijk Landschapsontwikkelingsplan (LOP). Zo kan er in potentie een getrapte invloed van lokaal actieve burgers worden aangetoond.¹⁷

Veel partijen bepleiten een directere invloed van burgers bij ruimtelijke ingrepen. In een advies staat de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) stil bij de mogelijkheden en moeilijkheden van het betrekken van burgers bij de planvorming en inrichting van grote ruimtelijke ingrepen.¹⁸ In dit advies besteedt de RLI onder meer aandacht aan de manier waarop burgers en omwonenden kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke kwaliteit. Landschapsbeleid behoeft volgens de RLI inbreng van professionals én van bewoners en bezoekers om het landschap ten volle te kunnen beschouwen. Nederland heeft een lange traditie opgebouwd van professionals die zich bezighouden met de kwaliteit van het landschap vanuit algemene kennis en deskundigheid. Bewoners/bezoekers hebben vooral lokale kennis, en zijn vaak emotioneel verbonden met het landschap: het gaat dikwijls over beleving, herinneringen en verwachtingen, aldus de RLI.¹⁹

De RLI onderscheidt zes hoofdfasen van het gezamenlijk te doorlopen planproces. Juist in het begin van het proces liggen nog veel opties open en is het te verwachten dat de provincie ontvankelijk is voor input van burgers en maatschappelijke organisaties.²⁰ Startpunt is het gesprek waarin de kernwaarden worden bepaald, daarna volgt de verkennende fase waarin het speelveld en de ruimtelijke oplossingsrichtingen worden verkend, en dan de richtinggevende fase waarin via synthese wordt getrechterd naar wenselijke oplossingsrichtingen.²¹ In een ideaalplaatje van de RLI vindt een trechtering plaats van (fundamentele) kernwaarden via ruimtelijke oplossingsrichtingen naar wenselijke oplossingsrichtingen in een concreet project. De rollen en verantwoordelijkheden van burgers kunnen gedurende het visie- en planvormingsproces veranderen. Ook de vorm van participatie en de bijpassende bestuursstijl (zie paragraaf 5.4) kunnen per fase verschillen.

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

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

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

19 Ibid, p. 17.

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

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

Hoewel het tegenwoordig redelijk gebruikelijk is om burgers bij ruimtelijke plannen te betrekken, zijn er hiertoe in de huidige wet- en regelgeving – behalve de wettelijke inspraak – weinig verplichtingen vastgelegd. Dat gaat veranderen als de Omgevingswet (volgens de huidige planning) op 1 januari 2022 rechtskracht krijgt. De Omgevingswet heeft als doel de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. Participatie vooraf wordt verplicht gesteld voor alle kerninstrumenten in de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. In het Omgevingsbesluit staan verdere regels om participatie te waarborgen. De verantwoordelijkheid voor de participatie kan (op provinciaal niveau) afhankelijk van het type besluit liggen bij zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten als bij de initiatiefnemer.²² Het kan ook zijn dat een orgaan binnen een gemeente de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de procedure draagt. Met de Omgevingswet krijgt vroegtijdige burgerparticipatie in het ruimtelijke domein een wettelijke verankering.

2.6 Participatieparadoxen

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

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

2.7 Normen voor burgerparticipatie

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

²² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>

beoordeeld.²³ Uit deze normen blijkt dat het belangrijk is dat participatie een vast onderdeel van de politieke besluitvorming is en dat vooraf heldere keuzen worden gemaakt. De provincie dient vooraf de bestuursstijl en het participatieniveau te bepalen en deze keuze te motiveren. Zij moet het participatieproces zorgvuldig vormgeven. Het is belangrijk dat de provincie een constructieve houding heeft, goed luistert en de inbreng van burgers in de uiteindelijk beslissing meeweegt. Er moet voor worden gezorgd dat álle belanghebbenden worden betrokken. Ten slotte moet de provincie goede informatie verstrekken over het onderwerp van participatie en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt. Zij informeert burgers tijdig en volledig over wat er met hun inbreng gebeurt. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De provincie motiveert haar besluit en geeft daarbij aandacht aan de argumenten die door burgers naar voren zijn gebracht. De participatienormen zijn systematisch weergegeven in bijlage 1.

2.8 Samenvatting

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

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

²³ Nationale Ombudsman, participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers, 2009, Den Haag.

3. Inspraak- en participatiebeleid

3.1 Inleiding

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

3.2 Burgerparticipatie in de coalitieakkoorden

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

In het coalitieakkoord over 2007 – 2011 geeft de provincie Drenthe aan dat externe factoren, zoals klimaatverandering en internationalisering, zullen doorwerken in haar beleid. Het programma benoemt het middenbestuur als ‘interactief’. Het treedt op als ‘stimulator, initiatiefnemer en regisseur’ richting verschillende actoren, waaronder burgers, het bedrijfsleven en organisaties. Het akkoord onderstreept de wens voor meer betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming en -uitvoering. “Doel is via “beginspraak” de creativiteit en deskundigheid onder de inwoners van Drenthe beter - en vooral eerder - tot hun recht te laten komen.”²⁴

In het hierop volgende collegeprogramma over 2011 – 2015 komt weinig naar voren over burgerparticipatie. Dit akkoord gaat vooral in op samenwerking met andere provincies en gemeenten.²⁵

²⁴ Provincie Drenthe, Kiezen voor de kracht van Drenthe, Ambitieuze, dynamisch en sociaal, Collegeprogramma 2007-2011, April 2007. Citaat afkomstig van pp. 8.

²⁵ Provincie Drenthe, Focus en verbinding in Drenthe, Collegeprogramma 2011-2015, April 2011

Het akkoord over 2015 – 2019 zinspeelt meer op participatie maar ‘speelt het door’ naar gemeenten. Dit is, volgens de provincie, de eerste overheid waar burgers terecht kunnen. De provincie maakt samen met de gemeenten ‘onderdeel uit van de Drentse samenleving’. De in het vorige programma genoemde samenwerkingsverbanden zijn ‘niet heilig’ en samenwerking met inwoners en andere partijen moet gebeuren op basis van gelijkwaardigheid. Ook benoemt het programma ‘nieuwe vormen van samenwerking’ die ontwikkelingen in termen van economische, maatschappelijke en duurzame activiteiten stimuleren. Deze worden niet nader geconcretiseerd.²⁶

Het coalitieakkoord over 2019 – 2023 gaat in op beleidsontwikkeling samen met de inwoners van de provincie. Dit akkoord ademt, zij het niet expliciet benoemd, de sfeer van de participatiesamenleving. Dit komt mede doordat het akkoord stelt dat de inwoners van Drenthe steeds meer ruimte vragen voor eigen initiatieven en de provincie daarop moet (kunnen) inspelen. Het eigen initiatief nemen wordt gestimuleerd. Op welke manier dit gebeurt, wordt niet in concreet beleid uitgewerkt.²⁷

3.3 Provinciaal participatiebeleid

Provinciale Staten zijn op grond van artikel 147 lid 1 van de Provinciewet verplicht een verordening vast te stellen waarin zij regels stellen over de manier waarop zij ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid betreft. In de Algemene inspraakverordening provincie Drenthe artikel 5 geven zij aan dat Gedeputeerde Staten een openbare hoorzitting kunnen houden. Indien het beleidsvoornemen een breed maatschappelijk belang heeft, wordt de openbare hoorzitting voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Verder wordt van de hoorzitting een verslag gemaakt. Artikel 6 reguleert dat van de inspraak een verslag wordt gemaakt dat wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Het verslag geeft de zienswijzen samengevat weer. Voor zover Gedeputeerde Staten niet aan de zienswijzen zijn tegemoetgekomen, motiveren zij hun standpunt. Gedeputeerde staten zenden het verslag en het besluit over het beleidsvoornemen toe aan eenieder die zienswijzen naar voren heeft gebracht. Deze verordening heeft betrekking op de inspraak uit de Uniforme Openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en niet op burgerparticipatie.

Om burgerparticipatie te reguleren hebben veel gemeenten en sommige provincies een participatiebeleid vastgesteld. Dit heeft de provincie Drenthe niet gedaan.

²⁶ Provincie Drenthe, Dynamisch en ondernemend, 2015 – 2019,

²⁷ Provincie Drenthe, Drenthe, mooi voor elkaar! 2019-2023 Coalitieakkoord, Mei 2019

3.4 Participatie in het ruimtelijk beleid

Provinciale Staten hebben het strategisch ruimtelijke beleid van Drenthe vastgelegd in de Omgevingsvisie Drenthe 2018. Deze Omgevingsvisie heeft als visie “Het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe” passend bij enkele kernkwaliteiten.²⁸ De visie gaat in op aspecten van de verschillende belangen, ambities, rollen, verantwoordelijkheden en sturing van de provincie Drenthe in het ruimtelijke domein. Deze rollen zijn op basis van sturingsprincipes uitgelegd. Inwoners en belangengroepen worden benoemd als partij die bij de planvorming en uitvoering betrokken te zijn. Zij worden “nadrukkelijk uitgenodigd om zelf initiatieven aan te dragen.”²⁹ De provincie geeft aan in een vroeg stadium de samenwerking aan te willen gaan bij planvorming. Bij het uitvoeren van de Omgevingsvisie heeft de provincie beschikking over 4 soorten instrumenten:³⁰

- Instrumenten gericht op samenwerking;
- Instrumenten gericht op informatieoverdracht;
- Instrumenten gericht op financiële ondersteuning en/of investeringen;
- Instrumenten gericht op regelgeving (inclusief de uitvoering en handhaving).

In het bijzonder de instrumenten gericht op samenwerking en informatieoverdracht gaan over samenwerking in beleidsvorming en -uitvoering met andere partijen. Onder samenwerking worden geschaard: relatiebeheer met partners door bijvoorbeeld het terughoudend gebruik van juridische instrumenten uit de Wro (o.a. het Provinciaal Inpassingsplan) en gebiedsgerichte aanpakken. De provincie spreekt hierin wel over samenwerking met andere overheden maar niet over inwoners. De instrumenten gericht op informatieoverdracht worden niet nader uitgewerkt.

3.5 Samenvatting

Het grootste deel van de coalitieakkoorden gaat in op participatie, met name de wens om de inwoners van Drenthe bij beleidsvorming en -uitvoering te betrekken. Op welke manier de provincie dit wil doen is niet nader geconcretiseerd. Er is geen provinciaal participatiebeleid in de provincie Drenthe, noch gedefinieerd in het kader van ruimtelijk beleid. De Omgevingsvisie benadrukt expliciet dat inwoners bij ruimtelijke projecten betrokken moeten worden, zij het aangemoedigd door de provincie Drenthe om zelf initiatieven aan te dragen, zij het vanuit de provincie zelf. Ook hierin wordt niet concreet op de manier van samenwerking of betrokkenheid van inwoners ingegaan.

28 Provincie Drenthe, Omgevingsvisie 2018, 3 oktober 2018, pp. 6. Het provinciaal belang ligt in het behouden en waar mogelijk ontwikkelen van de kernkwaliteiten: rust, stilte, ruimte, natuur, landschap, oorspronkelijkheid, veiligheid, Noaberschap, Menselijke maat, Kleinschaligheid (Drentse schaal).

29 Ibid., pp. 23

30 Ibid., pp. 23

4. Participatiebehoefte in Drenthe

4.1 Inleiding

In november 2020 heeft de Noordelijke Rekenkamer aan I&O-research opdracht gegeven een vragenlijst uit te zetten onder een panel van Drentse inwoners. Dit panel wordt beheerd door I&O-research en bestaat uit een mix van mannen, vrouwen, jongeren (vanaf 16 jaar), ouderen, verschillende opleidingsniveaus, mensen met hogere inkomens en mensen met lagere inkomens uit alle streken van de provincie Drenthe. In totaal hebben zijn 985 panelleden benaderd waarvan 575 de vragenlijst ingevuld. Het responspercentage is 58 procent.

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

4.2 Betrokkenheid van de Drenten bij hun leefomgeving

De Noordelijke Rekenkamer veronderstelt dat burgers vaker over ruimtelijke ingrepen participeren wanneer zij meer bij hun woonomgeving betrokken zijn. In de vragenlijst is een vraag opgenomen over de betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving. Een minderheid van de Drentse bevolking voelde zich bij haar dorp of wijk betrokken. Over het geheel genomen gaf 46 procent van de ondervraagden zichzelf een rapportcijfer van een 6 of hoger (gemiddeld cijfer 5,0) voor betrokkenheid bij de leefomgeving. Op de vraag hoe vaak er in de afgelopen drie jaar ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die hen (in positieve of negatieve zin) hebben geraakt, gaven 201 respondenten (35 procent) aan dat dergelijke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.

Van de 201 respondenten die door ontwikkelingen zijn geraakt, was bijna de helft door één ruimtelijke ontwikkeling geraakt. Een derde van de respondenten werd door twee ruimtelijke ontwikkelingen geraakt. Slechts weinigen zijn in de afgelopen drie jaar vaker dan twee maal met een ruimtelijke ontwikkeling geconfronteerd. De respondenten konden ook aangeven welke

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

Van de ondervraagden gaf 65 procent aan dat zij in de afgelopen drie jaar niet zijn geraakt door een ruimtelijke ontwikkeling.

4.3 Willen Drenten participeren over ruimtelijke ontwikkelingen?

Dat er ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvonden die een deel van de Drentse burgers raakten, betekende niet dat zij daar ook actief over wilden meepraten. Daarom is gevraagd of de respondent betrokken wilde worden bij (de planvorming rond) de ruimtelijke ingrepen in zijn dorp of wijk. Van de ondervraagde panelleden gaf 70 procent aan dat zij betrokken wilden worden bij de planvorming in hun leefomgeving,³¹ terwijl een minderheid (de overige 30 procent) dit minder nodig achtte.

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

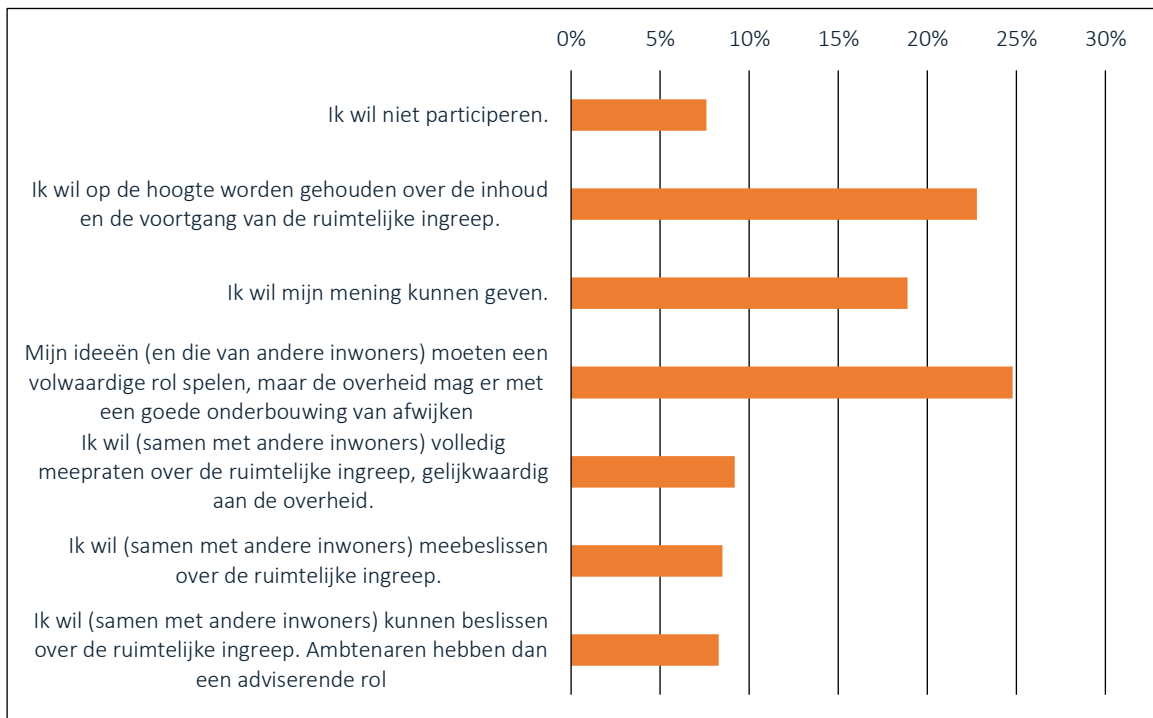
Figuur 1 geeft een kwantitatief overzicht van de enquêteresultaten. Van de respondenten wilde 92 procent op een of andere manier participeren. Mensen met een hoog opleidingsniveau wilden vaker participeren dan mensen met een lager opleidingsniveau.³² De meerderheid van de Drenten streefde een betrekkelijk laag participatieniveau na.

Opgeteld wilde bijna de helft van de respondenten (49 procent) een mening kunnen geven, op de hoogte worden gehouden of überhaupt niet participeren. 25 procent van de ondervraagde Drenten vindt dat de ideeën van de inwoners een volwaardige rol in de besluitvorming moet spelen, maar dat de overheid er onderbouwd van mag afwijken. Minder dan een derde van de ondervraagde Drenten (26 procent) wil gelijkwaardig meepraten of zelf beslissen over de ruimtelijke ingreep. Dat betekent dat 74 procent van de respondenten ervoor kiest om de uiteindelijke beslissing aan de overheid over te laten. Mensen met een hogere opleiding streven

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

32 Hoge opleiding 97 procent, middelbare opleiding 94 procent en lage opleiding 84 procent.

gemiddeld iets vaker een hoog participatieniveau na dan mensen met een lagere opleiding. De samenhang is echter niet sterk.³³



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

4.4 Participeren Drenten ook werkelijk bij ruimtelijke ontwikkelingen?

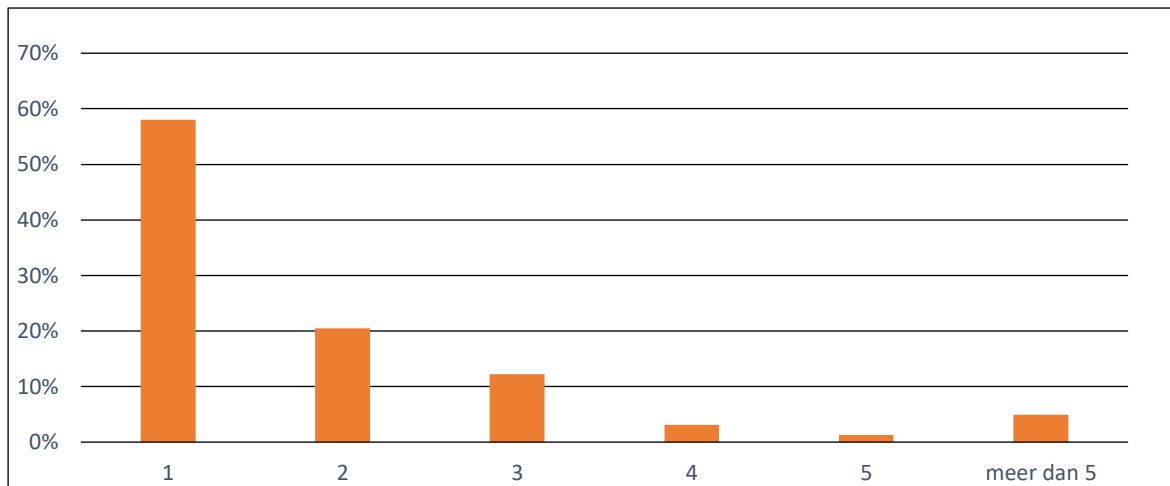
Bijna twee derde van de respondenten (61 procent) geeft aan wel eens over ruimtelijke ingrepen te hebben geparticipeerd. Het aandeel respondenten dat in de afgelopen drie jaar heeft geparticipeerd, is uiteraard lager. Van de respondenten die wel eens hebben geparticipeerd, gaf 39 procent aan dat in de afgelopen drie jaar een of meerdere keren te hebben gedaan.

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

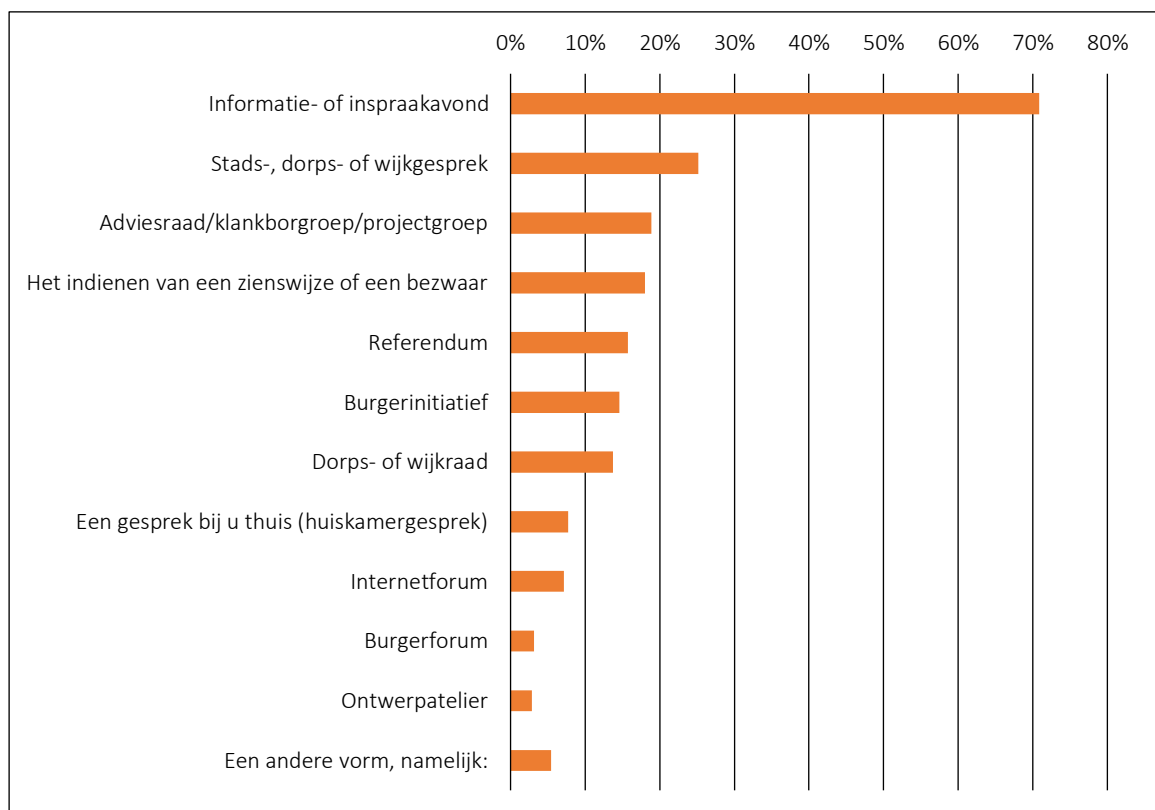
³³ Spearman's rho = 0,226, P = 0,000.

burgerparticipatie over ruimtelijke ontwikkelingen iets dat minder dan één keer per jaar voorkwam.

Figuur 2: hoe vaak heeft u in de afgelopen 3 jaar geparticipeerd? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 350)

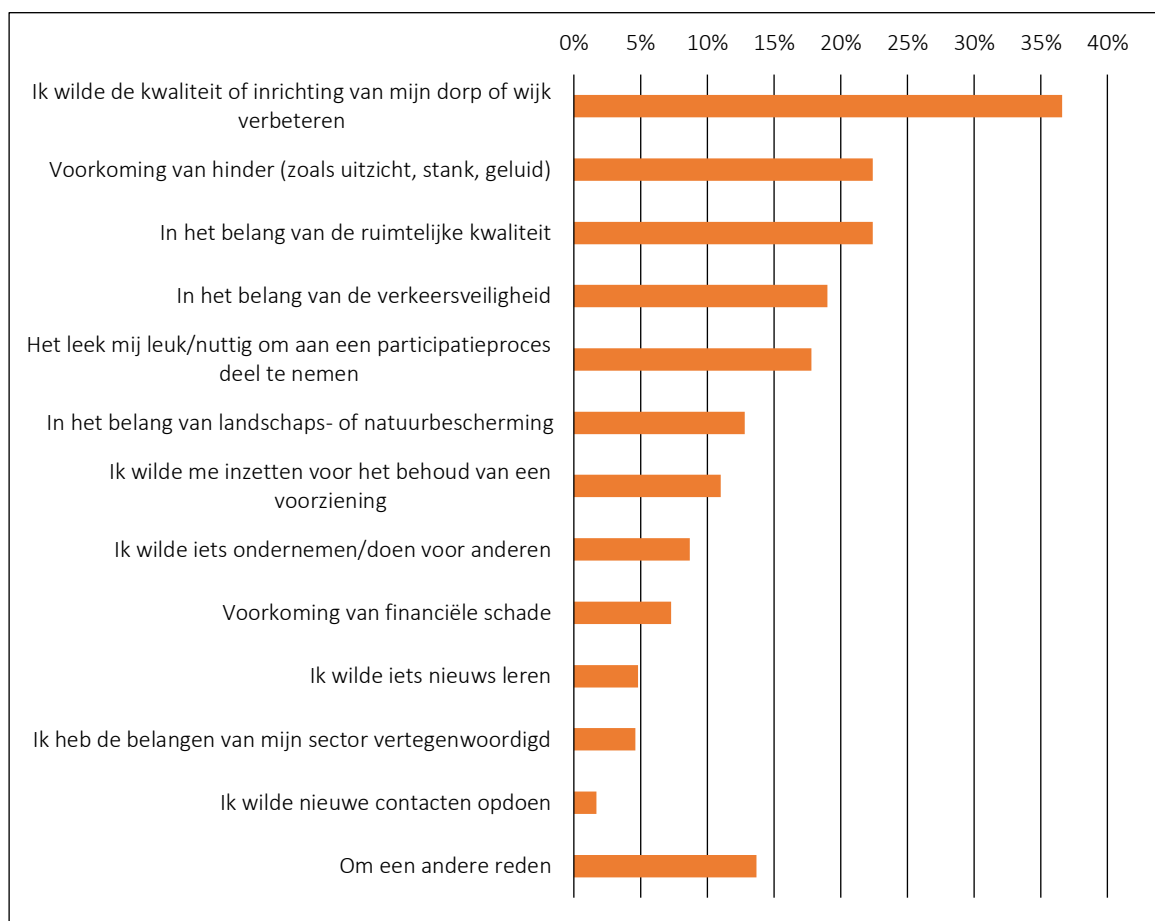


De respondenten die aangaven in de afgelopen drie jaar te hebben geparticipeerd, hebben aan verschillende participatievormen deelgenomen. 71 procent van de respondenten gaf aan bij een informatie- of inspraakavond te zijn geweest. Een kwart gaf aan dat zij aan een stads-, dorps- of wijkgesprekken hebben deelgenomen. Een vrijwel even groot deel heeft wel eens een bezwaar of zienswijze ingediend. De overige participatievormen werden beduidend minder vaak gebedzigt.



Figuur 3: aan welke participatievormen heeft u wel eens meegedaan? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 350)

De Noordelijke Rekenkamer heeft gevraagd bij welke participatievormen respondenten hun ideeën goed naar voren konden brengen. Zij konden hiervoor een rapportcijfer (van 0 tot 10) geven. De dorps of wijkraad (rapportcijfer 7,6) en de adviesraad, klankbordgroep of wijkraad (rapportcijfer 7,4) scoorden het hoogst. De respondenten vonden de meest gebruikte participatievorm, de informatie- of inspraakavond, minder geschikt om ideeën naar voren te brengen. De informatie- of inspraakavond scoorde toch een ruime voldoende (rapportcijfer 6,5). Voor het naar voren brengen van ideeën vonden de panelleden het internetforum en het referendum het minst geschikt. Zij gaven deze participatievormen nog wel een voldoende, namelijk een 6,0 en een 6,1. Het luke omwonenden volgens eigen zeggen redelijk tot goed om hun ideeën naar voren te brengen. De respondenten hebben ook een rapportcijfer gegeven voor de algemene tevredenheid. Gemiddeld geven zij een 6,0 aan het participatieproces.



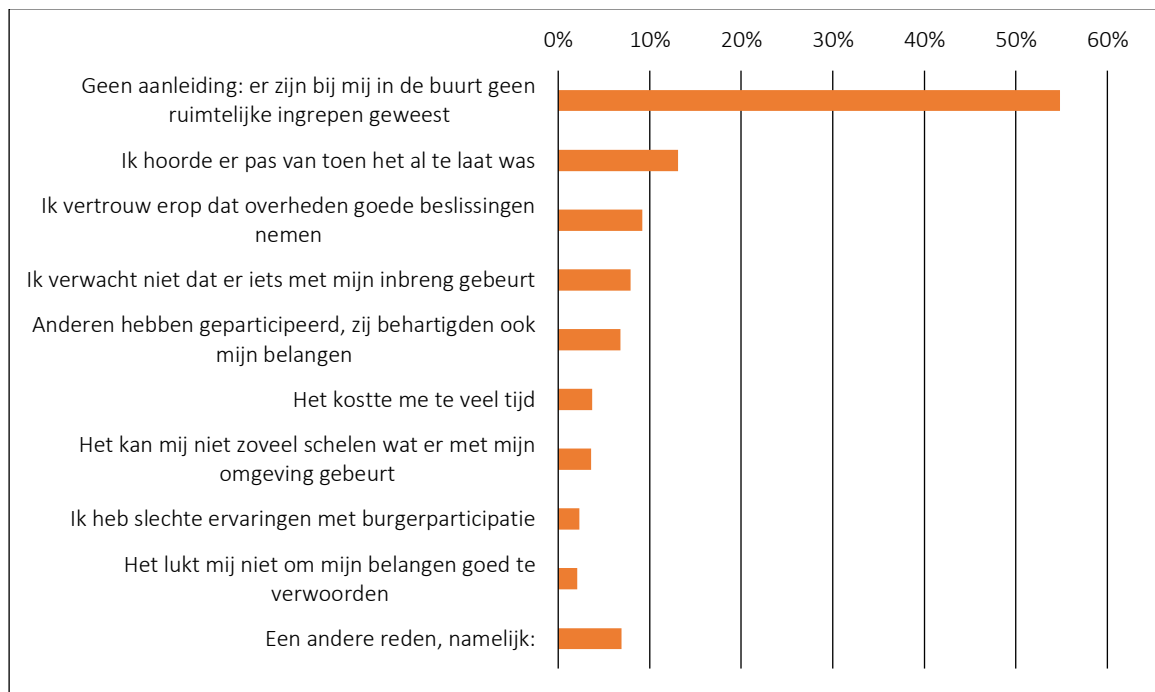
Figuur 4: wat was voor u de belangrijkste reden om te participeren? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 350)

Er is gevraagd waarom respondenten het belangrijk vonden om bij ruimtelijke ingrepen te participeren. De antwoorden zijn weergegeven in figuur 4. Respondenten konden meerdere redenen invullen, waardoor de percentages optellen tot boven de 100 procent. Zij vinkten vooral items aan die te maken hebben met het behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het verbeteren van de kwaliteit of inrichting van dorp of wijk, voorkomen van hinder, in het belang van de ruimtelijke kwaliteit en verkeersveiligheid zijn de vier thema's die het vaakst zijn genoemd. Deze zaken hangen nauw samen met de ruimtelijke kwaliteit. Redenen die samenhangen met persoonlijke ontwikkeling zoals iets nieuws leren of nieuwe contacten opdoen, speelden een

kleinere rol. Alleen het leuk vinden aan een participatieproces deel te nemen scoorde hoger. Ook eigen financiële belangen, zoals het voorkomen van financiële schade, werden betrekkelijk weinig genoemd als reden om te participeren. Het lijkt er dus op dat mensen vooral participeren omdat zij betrokken (willen) zijn bij (de kwaliteit van) hun woonomgeving.

4.5 Drenten die niet participeren over ruimtelijke ontwikkelingen

Van de ondervraagde Drenten gaf 39 procent aan in de afgelopen drie jaar niet aan een participatietraject te hebben deelgenomen. De non-participanten vonden participatie in veel gevallen niet nodig. De belangrijkste reden om niet te participeren was omdat er geen ruimtelijke ingrepen zijn geweest die de respondent hebben geraakt. Voor participatie bestond daarom geen aanleiding (55 procent van de non-participanten gaf dit aan). Negen procent van de non-participanten zei dat zij erop vertrouwden dat de overheid goede beslissingen neemt en bij zeven procent hebben anderen geparticipeerd die de belangen van de non-participant behartigden. Vier procent van non-participanten gaf aan dat het hen niet zoveel kon schelen wat er in hun omgeving gebeurde.



Figuur 5: u geeft aan in de afgelopen 3 jaar niet te hebben geparticipeerd. Wat is hiervoor de belangrijkste reden? (bron: enquête Noordelijke Rekenkamer) (N = 225)

Negatieve redenen voor non-participatie waren er ook. Van de non-participanten gaf dertien procent aan dat zij te laat van de participatiemogelijkheid hadden gehoord. Een iets kleiner deel van de non-participanten (acht procent) verwachtte dat er niets met hun inbreng zou gebeuren. Gebrek aan tijd was soms reden van non-participatie (vier procent). Twee procent gaf aan in het verleden slechte ervaringen met participatie te hebben gehad. Een klein deel (twee procent) van

de non-participanten deed niet mee omdat zij vonden dat zij hun belang niet goed konden verwoorden. Ten slotte gaf zeven procent van de non-participanten uiteenlopende andere redenen om niet te participeren.

4.6 Samenvatting

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

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

5. De uitvoering van inspraak en participatie

5.1 Inleiding

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

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

5.2 Maakt de provincie expliciete keuzen?

In beide cases dient aan het begin van het project bekeken te worden of het project zich leent voor participatie. Zo ja, dan moet een keuze worden gemaakt voor het participatieniveau in bijvoorbeeld een communicatie- of participatieplan. In de casus Norgervaart is geen expliciete keuze gemaakt en er is ook geen communicatieplan dat ingaat op participatie van omwonenden. Vanaf de aanvang van het project is wel gestreefd naar een grote ruimte voor inbreng van omwonenden.

In de casus Bargerveen maakt Prolander als uitvoerende organisatie geen expliciete keuze over het participatieniveau. Er is een communicatieplan opgeleverd waarin wordt ingegaan op de manier waarop de communicatie van het project moet verlopen. Dit is opgesteld, mede omdat er bij aanvang van het project weinig draagvlak was bij de omwonenden. Een positie op een participatieladder en in hoeverre de bewoners betrokken moeten zijn bij de plannen is er niet in beschreven. Het plan stelt dat de ruimte geboden moet worden om, naast het informeren over de

(stand van zaken van de) plannen, vragen en opmerkingen die de bewoners van de beide plangebieden hebben goed aan te horen en hier serieus mee om te gaan. Er staat verder niet expliciet iets in over het ophalen van informatie of het vastleggen ervan.³⁴

5.3 Bestuursstijl van de provincie

Bij de werkzaamheden langs de Norgervaart hanteerde de provincie Drenthe bij de voorbereiding van de plannen een participatieve bestuursstijl. Voordat de plannen vastlagen zijn de belangenverenigingen Huis ter Heide en Kloosterveen betrokken bij de planvorming. De provincie nam als verantwoordelijke het voortouw, maar de belangenverenigingen hebben volwaardig mee kunnen overleggen in de werkgroep. De provincie luisterde serieus naar hun inbreng en dit heeft tot aantoonbare wijzigingen in het ontwerp van de weg en de kruisingen geleid. Een aantal onderwerpen lagen wel vast. Zo was de keuze gemaakt dat de reconstructie van de Norgervaart zou plaatsvinden en er was er geen ruimte te overleggen over het terugbrengen van de maximum snelheid van 80 naar 60 kilometer per uur.

Voorafgaand aan de procedure van het provinciaal inpassingsplan zijn twee bijeenkomsten voor bewoners georganiseerd. Uit de verslaglegging van de werkgroep blijkt dat met de argumenten die bewoners op deze avonden hebben aangedragen serieus werd omgedaan. Dit heeft onder andere geleid tot een gewijzigde aansluiting op de N919.

In de casus over de natuurontwikkeling van het Bargerveen hanteerde de provincie een participatieve stijl. Bij de Buffer-Weiteveen zijn ideeën en suggesties van omwonenden tot uitvoering gebracht. De typering voor een participatieve stijl ligt voor de hand omdat vertegenwoordiging van de burgers in het Bufferoverleg input vanuit de bewoners borgde.³⁵ De Bestuurscommissie nam de uiteindelijke beslissingen maar de ontwikkeling van de plannen kwam mede tot stand door burgerparticipatie.

De aanleg van de Buffer-Zuid bij Nieuw-Schoonebeek lag bij de bewoners gevoelig omdat in de plannen stond dat de buffer op landbouwgrond zou worden aangelegd. In deze casus is de dorpsbelangenvereniging betrokken geweest bij de Projectgroep Buffer-Zuid. Mede door de deelname van de dorpsbelangenvereniging is er rekening gehouden met de wensen van de bewoners, met name met het verzoek om goed de wateroverlast waarmee Nieuw-Schoonebeek te kampen had in ogenschouw te nemen.³⁶ Een groot deel van de planvorming is nog niet afgerond, waardoor de doorwerking nog niet goed na te gaan is. Een typering van een participatieve stijl is

³⁴ Prolander, Communicatieplan 2016, datum onbekend. Het is overigens niet duidelijk of Prolander de auteur is van dit communicatieplan. We hebben het wel van ze ontvangen.

³⁵ Gebaseerd op een telefonisch interview met Dorpsbelangen Weiteveen op 15 september 2020.

³⁶ Gebaseerd op een telefonisch interview met Dorpsbelangen Nieuw-Schoonebeek op 29 september 2020. Het Bufferoverleg wordt op de website van Bargerveen-Schoonebeek benoemd als Projectgroep-Zuid.

van toepassing, omdat de uiteindelijke beslissingen genomen worden door de Bestuurscommissie maar de ontwikkeling van de plannen mede tot stand komt door burgerparticipatie.

5.4 Het moment waarop burgers worden betrokken

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

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

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

5.4.1 Norgervaart

Bewoners van de Norgervaart hadden enige tijd bij de provincie aangedrongen om de veiligheidssituatie voor fietsers te verbeteren. De provincie nam hierop aanvankelijk weinig actie. Door een ongeval met een overstekende fietser in 2014, waarbij een meisje zwaargewond is geraakt, heeft de provincie prioriteit gegeven aan het verbeteren van de Norgervaart. Er werden als noodvoorziening onmiddellijk na het ongeval tijdelijke verkeerslichten geplaatst bij de belangrijkste oversteekplaats voor fietsers. Daarna werd een werkgroep opgericht die bestond uit vertegenwoordigers van de drie betrokken gemeenten (Assen, Midden-Drenthe en Noordenveld), de Belangenvereniging Huis ter Heide, de Belangenvereniging Kloosterveen en vertegenwoordigers van de provincie Drenthe. Deze werkgroep kwam voor het eerst bijeen op 28 oktober 2014 en heeft gewerkt aan de plannen voor dit wegvak.

De provincie Drenthe heeft ambtelijk met vertegenwoordigers van de drie gemeenten de optie besproken een provinciaal inpassingsplan op te stellen in plaats van drie afzonderlijke bestemmingsplannen. Uitkomst van die bespreking was dat een provinciaal inpassingsplan de voorkeur verdiende. Op 23 januari 2017 verzochten Gedeputeerde Staten de colleges van B&W daarom medewerking te verlenen aan het provinciaal inpassingsplan. Op 22 november 2018 stelden Gedeputeerde Staten het voorontwerp van het provinciaal inpassingsplan vast. Zij nodigden in een brief van 29 november 2018 de colleges van de gemeenten uit om het voorontwerp van het inpassingsplan aan de gemeenteraden voor te leggen en de raden te vragen daarover een standpunt in te nemen. De gemeenteraden stonden hier positief tegenover. Verder is gesproken met andere belanghebbenden zoals de waterschappen en de Erfgoedvereniging

Heemschut. De Heemschut was aanvankelijk niet door de provincie zelf benaderd, maar heeft zelf contact opgenomen met de provincie nadat zij vernomen had dat de provincie bezig was met de reconstructie van de Norgervaart. De reacties zijn in de Nota vooroverleg provinciaal inpassingsplan reconstructie Norgervaart (N373) opgenomen en op basis hiervan is het provinciaal inpassingsplan aangepast. Voor zover de Noordelijke Rekenkamer kan nagaan, is het voorontwerp van het provinciaal inpassingsplan niet aan omwonenden voorgelegd.

Na de gemeenteraden te hebben gehoord, hebben Gedeputeerde Staten op 8 april 2019 ingestemd met het ontwerp van het provinciaal inpassingsplan reconstructie Norgervaart (N373). Zij besloten toen ook dat op basis van de m.e.r.-beoordeling geen milieueffectrapportage (m.e.r.) hoefde te worden uitgevoerd. Gedeputeerde Staten besloten het plan van 10 april tot 24 mei 2019 ter inzage te leggen. Op 17 april 2019 organiseerde de provincie in het kader van de inspraakprocedure een informatieavond.

Volgens de planning zou het provinciaal inpassingsplan op de vergadering van 9 oktober 2019 aan Provinciale Staten worden aangeboden ter vaststelling. Zover is het echter (nog) niet gekomen. Doordat de Raad van State de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) heeft vernietigd, konden vele bouwprojecten, waaronder die van de N373, niet meer doorgaan. De planprocedure is stil komen te vallen en het definitieve provinciaal inpassingsplan is nog niet vastgesteld. Momenteel zoekt de provincie naarstig naar oplossingen om de procedure weer te kunnen opstarten.

De participatiemomenten

Tabel 2 toont de participatiemomenten in aanloop van de reconstructie langs de Norgervaart.

Tabel 2 De niet-wettelijke participatiemomenten in de casus Norgervaart

DATUM	Participatievorm
2014-2015	Werkgroep
13 januari 2015	Presentatie op de bijeenkomst van de belangenvereniging Huis ter Heide
10 maart 2015	Informatiebijeenkomst
28 september 2015	Inloopbijeenkomst
17 december 2018	Werkgroep
17 april 2019	Informatiebijeenkomst ontwerp provinciaal inpassingsplan

Werkgroep

De provincie heeft in 2014 de werkgroep N373 in het leven geroepen. Zij stond onder voorzitterschap van een ambtelijk vertegenwoordiger van de provincie Drenthe. Daarnaast namen nog drie andere provincied medewerkers deel aan de werkgroep. De werkgroep bestond verder uit twee vertegenwoordigers van de gemeente Assen, één van Noordenveld en twee van Midden Drenthe. Er namen vijf leden van de belangenvereniging Huis ter Heide deel aan de werkgroep en nog één lid van de belangenvereniging Kloosterveen.

De werkgroep is in het leven geroepen om de problemen op de N373 te bespreken en tot verbetervoorstellen te komen. In de periode van 13 november 2014 en 3 november 2015 is de werkgroep N373 vrijwel maandelijks bij elkaar gekomen, 10 maal in totaal. De provincie stelde een aantal uitgangspunten die volgens de omwonenden vast lagen. De Norgervaart moest een gebiedsontsluitingsweg blijven. De weg had volgens het PVVP de functie van gebiedsontsluitingsweg al sinds 2007 en de snelheidslimiet was al 80 km/uur. Hierdoor zou de weg worden verbreed. Door de verbreding zou de vaart met 2,5 meter worden versmald. De omwonenden in de werkgroep hebben meermaals uitgesproken dat omwille van de leefbaarheid (met name geluid) en de verkeersveiligheid de maximumsnelheid terug gebracht moest worden van 80 naar 60 km/h. Ook was er weerstand tegen de versmalling van de vaart. Hieraan werd geen gehoor gegeven.

De provincie heeft op 4 mei 2016 en 14 september 2018 per mail een update gegeven aan de leden van de werkgroep. Op 17 december 2018 is een werkgroepoverleg geweest waarin de stand van zaken is toegelicht in aanloop op het op- en vaststellen van het (voorontwerp) provinciaal inpassingsplan. Volgens de omwonenden die in de werkgroep zitting hadden, is hierna de communicatie over het verloop van de procedure vanuit de provincie drooggevallen.

Informatie- en inloopbijeenkomsten

Op 13 januari 2015 heeft een medewerker van de provincie Drenthe een presentatie gegeven op de jaarvergadering van de belangenvereniging Huis ter Heide. Door de bewoners van Huis ter Heide werden een aantal punten door de omwonenden aangedragen die betrekking hadden op de inrichting van de N373. De aangehaalde punten leidden niet tot heroverweging.

Op 10 maart 2015 is een informatiebijeenkomst georganiseerd. Hier is ingegaan op de afslag naar Veenhuizen en op een aantal kruispunten op het traject. Er was de mogelijkheid om ideeën in te brengen op de plannen. Punten die de participanten aandroegen waren de veiligheid van fietsers, de verkeerssnelheid bij scherpere bochten en de geplande fietsbrug. Ook bij de plannen voor het gebruik van verlichting zetten zij vraagtekens. De werkgroep en de provincie Drenthe hebben gekeken of een andere locatie van de fietsbrug mogelijk was. Dit was niet het geval.

De provincie nodigde omwonenden via een brief en een persbericht uit voor een inloopbijeenkomst op 28 september 2015. Deze inloopavond was vooral bedoeld om omwonenden te informeren. De uitwerking van de meeste knelpunten lagen nu vast. Daarom werden aan omwonenden geen reactieformulieren uitgedeeld, anders zou de provincie de suggestie kunnen wekken dat om goedkeuring werd gevraagd. Bestuurders waren welkom, maar hadden geen rol. De inloopavond werd goed bezocht, maar het aantal deelnemers kon door het ontbreken van een verslag niet worden achterhaald. De reconstructie is op basis van de evaluatie in het verslag van de werkgroep van 3 november 2015.

Bewoners stelden op deze inloopavond kritische vragen over de oplossing voor de aansluiting van de N373 op de N919. De wethouder heeft gevraagd nog eens naar de N919 te kijken wegens het gebrek aan draagvlak onder de bevolking. De provincie kwam daardoor tot de conclusie dat er een

nieuw plan moest komen voor de N919. De provincie stelde voor dat het kruispunt in zijn huidige vorm zou blijven, maar dat de wegen iets ten opzichte van elkaar zouden verschuiven waardoor er beter zicht kwam voor fiets- en autoverkeer. Een ruwe schets werd getoond aan de werkgroep. De voorkeur van de provincie ging uit naar een brug en een fietsbrug. De belangenvereniging vond dit een prima oplossing. De volgende speerpunten waren voor de belangenvereniging van belang: route van de fietser optimaliseren, verkeersveiligheid van automobilisten zou toenemen doordat de snelheid op onderdelen werd verlaagd en goede fietsoversteken (ook bij de N919). Het nieuwe plan regelde dat volgens de belangenvereniging. Het betrof een optimalisering van de huidige situatie. Er werd van uitgegaan dat iedereen het plan adopteerde en dat de provincie verder ging met de uitwerking van de plannen.³⁷ De werkgroep besloot om voor het presenteren van het nieuwe plan geen inloopavond te organiseren omdat de informatie op andere manieren kon worden gedeeld (brieven aan omwonenden, op de website van de provincie en via een nieuwsbrief van de belangenvereniging). Ook in het kader van het provinciaal inpassingsplan zou nog een informatiebijeenkomst volgen.

5.4.2 Bargerveen

Het Bargerveen is een project waarmee het Rijk en de provincie Drenthe het grondwater op een hoog peil proberen te houden om zo hoogveenontwikkeling in de hand te werken. Het project valt binnen de kernopgaven van het Natura-2000-beleid. Om het hoogveen nat te houden, is besloten om een aantal buffers aan te leggen bij Weiteveen en Nieuw-Schoonebeek.

Buffer-Weiteveen

Voor de aan te leggen Buffer-Weiteveen werd een besluit genomen tot het opstellen van een inrichtingsplan en een bestemmingsplan in kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit laatste is gedaan om een inrichtingsplan planologisch mogelijk te maken.³⁸ De Bestuurscommissie Bargerveen-Nieuw-Schoonebeek leverde het inrichtingsplan voor de Buffer-Weiteveen op in juli 2015. Dit plan was niet in kader van de Wet Inrichting Landelijke Gebieden (Wilg) opgesteld en heeft niet ter inzage gelegen.

Het ontwerp van het bestemmingsplan Buitengebied Emmen, bufferzone Weiteveen heeft van 20 november 2015 tot en met 1 januari 2016 ter inzage gelegen. Er zijn geen reacties op het plan gekomen. Het definitieve bestemmingsplan Buitengebied Emmen, bufferzone Weiteveen werd op 28 april 2016 opgeleverd. Het bestemmingsplan en het raadsbesluit hebben vanaf 20 mei 2016 tot en met 1 juli 2016 ter inzage gelegen. Er is geen beroep ingesteld waardoor het plan op 28 april 2016 onherroepelijk in werking trad.³⁹ Voor de Buffer Weiteveen is geen m.e.r. opgesteld gezien

37 Naast de aanpassing van de aansluiting van de N373 en N919 heeft de provincie de situatie bij de nieuwe bruggen aangepast op basis van opmerkingen tijdens de informatiebijeenkomst op 28 september 2015. De wijziging betrof het verbreden van de wegberm ter plaatse van de middengeleiders en de aansluiting van de Koelenweg en Domeinweg. Hierdoor kon het hekwerk langs de vaart verdwijnen (de berm was voldoende breed) en is het zicht vanaf de brug op het naderend verkeer van de N373 verbeterd.

38 Zie Gemeente Emmen, Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan "Buitengebied Emmen, bufferzone Weiteveen, 28 april 2016.
39 Overheid.nl, Staatcourant 2016, 25961, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-25961.html>, benaderd op 31 juli 2017.

hiervoor aldus het bestemmingsplan geen noodzaak voor bestaat, daar de milieu-impact gering is.⁴⁰

Buffer-Zuid

In een brief van Gedeputeerde Staten van 5 maart 2014 wordt gesteld dat er voor de Buffer-Zuid bij Nieuw-Schoonebeek een besluit genomen moest worden tot het opstellen van een vernieuwd inrichtingsplan in kader van de Wilg en een besluit tot het opstellen van een provinciaal inpassingsplan.⁴¹ Uiteindelijk zou er een bestemmingsplan worden opgesteld in plaats van een inpassingsplan: eerst was er gekozen voor een inpassingsplan aangezien de provincie Drenthe en de Gemeente Emmen geen overeenstemming konden bereiken over de uitvoering van het project. Dit is later veranderd, de gemeente en de provincie liggen nu op één lijn. Daarnaast ligt het plangebied binnen 1 gemeente dus ligt een bestemmingsplan voor de hand. Het besluit om een bestemmingsplan op te stellen is door de Provincie Drenthe genomen maar nog niet afgestemd binnen de Gemeente Emmen.⁴² Zowel het inrichtingsplan als het inpassingsplan van de Buffer-Zuid bij Nieuw-Schoonebeek zijn nog niet opgeleverd. Voor de Buffer-Zuid is besloten een gecombineerde PlanMER/besluitMER op te leveren. Er is een adviesrapport over wat er in de m.e.r. moet komen te staan.⁴³ Het uiteindelijke m.e.r. is nog niet opgeleverd.⁴⁴

Voor de aanleg van de Buffer-Zuid zijn gronden nodig. De Bestuurscommissie heeft een ruilplan opgesteld in kader van de Wilg om die gronden te verkrijgen. Het ontwerp hiervan heeft van 18 juni 2018 tot en met 30 juli 2018 ter inzage gelegen en er zijn hierop 101 zienswijzen ingediend.⁴⁵

Tegen het besluit van de Bestuurscommissie van 12 februari 2019 zijn 32 reacties beroepen ingesteld. Zes reclamanten hebben hun beroep ingetrokken. Van de overgebleven 26 beroepen zijn er 12 niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard. Dus voor hen is het ruilplan niet gewijzigd. In 14 zaken heeft de rechtbank Noord-Nederland het beroep gegrond verklaard en de plannen zijn voor die reclamanten gewijzigd.⁴⁶ Dit ruilplan is in 2020 in werking getreden.⁴⁷

Er zijn in beide bufferprojecten heel wat informatiebijeenkomsten georganiseerd. Meestal is hiervan geen verslag gemaakt. Daardoor is moeilijk na te gaan wat er precies is besproken. Om die

40 Ibid.

41 Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten: Planvorming Bestuurscommissie Bargerveen/Schoonebeek, 5 maart 2014

42 Gebaseerd op e-mailcontact met een medewerker van Prolander d.d. 2 oktober 2020; In de notitie Reikwijdte MER Bargerveen Nieuw-Schoonebeek uit 2014 is benoemd dat er voor de Buffer-Zuid geen bestemmingsplanwijziging nodig was gezien de ruimtelijke ingreep binnen de huidige bestemming van het gebied paste. Provincie Drenthe, Concept Notitie "Reikwijdte en Detailniveau MER Bargerveen-Nieuw-Schoonebeek, 4 maart 2014, pp. 8

43 Commissie MER, Bufferzone Bargerveen, Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectenrapport, 27 mei 2014

44 E-mailwisseling met medewerker van Prolander op 14 oktober 2020.

45 Gebaseerd op de dorpskrant Weiteveen, <http://www.dorpskrant.com/2018/11/22/101-zienswijzen-voor-ruilplan-nieuw-schoonebeek/>, benaderd op 1 oktober 2020. In de stukken van de Bestuurscommissie wordt gesproken over een ruilplan. Gezien het feitelijk om een plan gaat dat de ruilverkaveling regelt, hanteert de Noordelijke Rekenkamer de term Ruilverkavelingsplan.

46 Rechtbank Noord-Nederland, beschikking landinrichting RVK Nieuw-Schoonebeek, 20 december 2019.

47 Gebaseerd op een telefonisch interview met Dorpsbelangen Nieuw-Schoonebeek op 29 september 2020. Binnenlands Bestuur geeft aan dat de ruilverkavelingsakte getekend op 11 juni 2020. Per wanneer het ruilplan dus rechtsgeeldig is, blijft onduidelijk.

Gebaseerd op dit artikel van Binnenlands Bestuur <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/kadaster/multifunctionele-herverkaveling-nieuw-schoonebeek.13567161.lynx>, benaderd op 1 oktober 2020.

reden focust het volgende onderdeel vooral op andere bijeenkomsten dan de informatiebijeenkomsten georganiseerd door de Bestuurscommissie. Hieronder volgt eerst een uitleg over de Bestuurscommissie en verwante projectgroepen. Daarna worden de participatiemomenten beschreven.

Bestuurscommissie en projectgroepen

De Bestuurscommissie Bargerveen-Schoonebeek is de entiteit die ervoor moet zorgen voor het borgen van dat de opzet, de voortgang en de resultaten van beide buffers. De Bestuurscommissie is verantwoordelijk voor het opstellen van het inrichtingsplan, het inpassingsplan en het ruilplan.⁴⁸ Hiervoor heeft de commissie van de provincie Drenthe de bestuurlijke opdracht gekregen.⁴⁹

Daar waar de Bestuurscommissie een besluitvormende rol heeft, is de uitvoerende rol weggelegd voor een aantal projectgroepen. Het Projectbureau bestaat uit medewerkers van Dienst Landelijk Gebied (na 1 januari 2015 Prolander). Daarnaast is er nog een Subcommissie Grondgebruik. Deze groep zorgt onder andere samen met de Projectgroep Buffer -Zuid voor de grondruil in Nieuw-Schoonebeek.⁵⁰

Ter voorbereiding van de vergaderingen van de Bestuurscommissie en ter ondersteuning van de projectgroepen, is er een aantal subgroepen, waaronder het Bufferoverleg en de Projectgroep Buffer-Zuid. Het Bufferoverleg bestaat uit een ambtelijke vertegenwoordiging vanuit een deel van de organisaties die ook in de Bestuurscommissie zitten en een vertegenwoordiging uit Dorpsbelangen Weiteveen. Dit overleg vond structureel plaats voordat de vergaderingen van de Bestuurscommissie plaatsvonden. Alle documentatie en besluitvorming die besproken werd tijdens de bestuurscommissievergaderingen is hier voorbesproken en eventueel aangepast. De Projectgroep Buffer-Zuid bestaat uit een ambtelijke vertegenwoordiging van de organisaties die ook in de Bestuurscommissie zitten en een vertegenwoordiging uit Dorpsbelangen Nieuw-

48 Website Bargerveen-Schoonebeek: <https://bargerveen-schoonebeek.nl/nl/contact/betrokkenen/bestuurscommissie/>, benaderd op 1 oktober 2020

De Bestuurscommissie bestaat uit:

- een voorzitter (de voorzitter is tevens oud-wethouder van de gemeente Emmen.);⁴⁸
- een secretaris;
- afgevaardigde(n) uit de Gemeente Emmen;
- 2 vertegenwoordigers voor de landbouwsector (LTO);
- 2 vertegenwoordigers vanuit de natuur- en milieubescherming;
- een vertegenwoordiger van de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM);
- afgevaardigde vanuit de provincie Drenthe;
- afgevaardigde vanuit het Kadaster;
- afgevaardigde vanuit het projectbureau/projectgroep (DLG/Prolander).

49 27 september 2013 hebben Gedeputeerde Staten de Bestuurscommissie geïnstalleerd. Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten: Planvorming Bestuurscommissie Bargerveen/Schoonebeek, 5 maart 2014

50 Informatie over de samenstelling van de Bestuurscommissie Bargerveen-Schoonebeek en de projectgroep is afkomstig van de website van de projectgroep Bargerveen-Schoonebeek, https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/01/BargerBrief-jaargang-1-nr1_.pdf, 2014. Benaderd op 30 juli 2020. De projectgroep bestaat uit:

- een projectleider (dezelfde persoon als de secretaris uit de Bestuurscommissie);
- 2 gebiedsontwikkelaars (waarvan 1 dezelfde persoon is als de afgevaardigde vanuit het projectbureau);
- een grondverwerper;
- een milieudeskundige;
- een secretaresse.

De Subcommissie Grondgebruik bestaat grotendeels uit dezelfde mensen als de Bestuurscommissie. Zie voor de samenstelling: <https://bargerveen-schoonebeek.nl/nl/contact/betrokkenen/subcommissie-grondgebruik/>, benaderd op 13 oktober 2020.

Schoonebeek en de Stichting Beek en Veen. Deze projectgroep was betrokken bij het opstellen van het ruilplan voor het verkrijgen van de gronden voor de Buffer-Zuid. Ook deze groep was structureel betrokken bij de planvorming en vergaderde voorafgaand aan de vergaderingen van de Bestuurscommissie.

Er is geen afgevaardigde vanuit de dorpsvereniging in de Bestuurscommissie omdat volgens de commissie:

- drie vertegenwoordigers (vanuit elk dorp een) een te forse uitbreiding zou zijn van deze commissie;
- het niet gewenst is dat bij één afgevaardigde, deze zeggenschap zou hebben over onderwerpen buiten de invloedssfeer van het eigen dorp.⁵¹
- de lokale inbreng al geborgd is.⁵²

Borging van de communicatie met de provincie vond plaats door twee keer per jaar af te stemmen met de verantwoordelijk gedeputeerde.⁵³

5.5 De participatiemomenten

Tabel 3 toont de participatiemomenten in de aanloop van de aanpassingen van de natuurontwikkeling in het Bargerveen.

Tabel 3 De niet-wettelijke participatiemomenten in de casus Bargerveen

DATUM	Participatievorm
Minimaal tweemaal per jaar per project vanaf 2014 - heden	Informatiebijeenkomsten en inloopbijeenkomsten in Weiteveen en Nieuw-Schoonebeek
Maandelijks ⁵⁴ overleg vanaf 2015 – heden	Bufferoverleg en Projectgroep Buffer-Zuid ⁵⁵
18 augustus 2015	Schetssessie Weiteveen
Najaar 2015	Schetssessies Nieuw-Schoonebeek
16 december 2015	Inspraakbijeenkomst bestemmingsplan Weiteveen
Voorjaar 2016	Schetssessies Nieuw-Schoonebeek
17 juni 2017, 19 juni 2017 en 23 juni 2017	Wenszittingen ruilplan Nieuw-Schoonebeek
11 januari 2019 – 24 februari 2019	Battle of concepts Nieuw-Schoonebeek

51 Met andere woorden: het is de bedoeling dat iemand uit Nieuw-Schoonebeek geen invloed heeft op de plannen bij Weiteveen of andersom. Het derde dorp is Zwartemeer, maar het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer spits zich toe op Weiteveen en Nieuw-Schoonebeek dus Zwartemeer wordt buiten beschouwing gelaten.

52 Bargerveen-Schoonebeek, https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/01/BargerBrief-jaargang-1-nr1_.pdf, 2014. Benaderd op 30 juli 2020.

53 Gebaseerd op een informatiedocument, opgesteld door de projectleider van de projectgroep en secretaris van de Bestuurscommissie inzake de werkaanpak in de beide deelprojecten.

54 De Noordelijke Rekenkamer heeft van de Bestuurscommissie een agenda ontvangen over het jaar 2020 waarin 7 vergaderingen van de Bestuurscommissie gepland staan, evenals 7 Bufferoverleggen en overleggen van de Projectgroep Buffer-Zuid.

55 De Bestuurscommissie geeft aan in een e-mail dat er 50 Bufferoverleggen zijn geweest en 36 vergaderingen van de Projectgroep Buffer-Zuid.

Bijeenkomsten in beide deelprojecten

Minimaal tweemaal per jaar kwam en komt de Bestuurscommissie uitleg geven over de plannen. Op 4 maart 2014 hield zij de eerste bijeenkomst in Nieuw-Schoonebeek. De eerste informatiebijeenkomst in Weiteveen is gehouden op 11 maart 2014. Hoewel de verslaglegging gering is en er bijna geen reactienota's van gemaakt zijn, komt naar voren dat er besproken werd dat de plannen in elk geval door zouden gaan en de wens bestond om bewoners erbij te betrekken.⁵⁶ Er was wel de mogelijkheid om reacties te geven op de plannen. Welke ideeën aangedragen zijn door de omwonenden is onduidelijk omdat verslaglegging ontbreekt en er bovendien niet is bijgehouden welke reacties doorwerken in de plannen.

Buffer Weiteveen

Omwonenden en andere betrokkenen konden hun ideeën kenbaar maken door deel te nemen aan schetssessies, georganiseerd door de Bestuurscommissie. Zij konden ideeën geven over onder andere de locatie van de fietspaden door het Bargerveen en de inrichting van de (andere recreatieve) routes. Dit resulteerde in een wensbeeld die het uitgangspunt zou vormen voor de verdere planvorming. In de sessie werd eerst uitleg gegeven over het doel van de recreatiemogelijkheden in het Bargerveen. Er zijn in een aantal groepen schetssessies gehouden. Dorpsbelangen Weiteveen beaamt dat een deel van de wensen is overgenomen.⁵⁷ Het gaat onder andere om de aanleg van wandelroutes om de buffer Weiteveen, het weghalen van bosschages en het aanleggen van een waterslenk door de bufferzone heen.⁵⁸

Op 16 december 2015 hebben de gemeente Emmen en de Bestuurscommissie een inspraakbijeenkomst georganiseerd. Zij gaven hier uitleg over het bestemmingsplan en het raadsbesluit van de Buffer Weiteveen. Met een van de bewoners van het dorp is tijdens deze avond overleg geweest op basis van inspraak en naar aanleiding daarvan is de ligging van het in het plan opgenomen fietspad aangepast. Dit fietspad is niet meer over het voormalige ontsluitingspad geplaatst maar direct bij het bestaande wandelpad door het dorpsbos (op de hoek van De Scheperij-Veltmanlaan). Ter hoogte van het voormalige ontsluitingspad werd een groenvoorziening gerealiseerd die in overleg met de bewoners tot stand is gekomen. Hierdoor werd het bestemmingsplan op dat punt gewijzigd voor de bestemming "Verkeer - Weg (aanduiding fietspad)".⁵⁹

Buffer-Zuid

Evenals bij de Buffer-Weiteveen heeft de Bestuurscommissie schetssessies georganiseerd tijdens de planvorming van de Buffer-Zuid. Deze vonden plaats in het najaar 2015 en het voorjaar van 2016. In een (analoge) nieuwsbrief van de Bestuurscommissie staat dat er in september 2017 nog

56 Website Bargerveen-Schoonebeek, BargerBrief Nr. 1, https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/01/BargerBrief-jaargang-1-nr1_.pdf, benaderd op 29 juli 2020; op 6 maart is een bijeenkomst gehouden over de Buffer-Noord in Zwartemeer. Gezien de buffer bij Zwartemeer dit niet onder onze onderzoekscope valt, laten we deze avond buiten beschouwing.

57 Gebaseerd op een telefonisch interview met Dorpsbelangen Weiteveen op 15 september 2020

58 Prolander, Werkschets en Voorontwerp Buffer Weiteveen

59 Gemeente Emmen, Raadsvoorstel, paragraaf 6 Ambtshalve wijzigingen, 15 maart 2016

een sessie gepland stond in Nieuw-Schoonebeek.⁶⁰ Uiteindelijk heeft die op 9 oktober 2017 plaatsgevonden.⁶¹ De schetssessies waren vooral bedoeld om de uitvoerende instantie⁶² die de MER, het inrichtingsplan en het provinciaal inpassingsplan gaat schrijven te voorzien van ideeën, aldus de Bestuurscommissie.⁶³ De inrichting van de natte buffer is mede tot stand gekomen op basis van input van de bewoners van Nieuw-Schoonebeek.

De Bestuurscommissie heeft wenszittingen georganiseerd. Dit waren bijeenkomsten waar grondbezitters en -pachters in het gebied konden overleggen hoe zij het ruilplan voor ogen zagen. Deze zittingen vonden plaats op 17, 19 en 23 juni 2017.⁶⁴ Of er planwijzigingen zijn geweest naar aanleiding van de zittingen is niet duidelijk, omdat er geen verslaglegging is.

De Bestuurscommissie heeft in februari en maart 2019 voor de Buffer-Zuid een Battle of Concepts⁶⁵ georganiseerd. Onder andere studenten en ondernemers konden meedoen met een wedstrijd voor het bedenken van een ‘innovatief verdienmodel’ voor de Buffer-Zuid. De Bestuurscommissie wilde het gebied goed commercieel benutten om onder meer de kosten te dekken, omdat de aanleg van de leemruggen in het gebied ‘behoorlijk prijzig’ is. Onder de vijf beste inzendingen werd prijzengeld verdeeld nadat een onafhankelijke jury deze hadden beoordeeld. Er zijn in de indienperiode – 11 januari 2019 tot en met 24 februari 2019 – 112 inzendingen ingediend. De vijf beste inzendingen zijn naar de projectgroep en Bestuurscommissie gestuurd. Het is niet duidelijk of een (of meerdere) plannen of delen ervan in het inrichtingsplan zijn meegenomen omdat het inrichtingsplan van de Buffer-Zuid nog niet gereed is.

Participatievormen

In de twee cases zijn verscheidene vormen van participatie aangetroffen. In tabel 4 is een overzicht gegeven van de participatievormen die de Noordelijke Rekenkamer heeft gevonden. In de tabel is een onderverdeling gemaakt in participatievormen die vooral gericht zijn op het informeren van burgers (informatie zenden), op het verkrijgen van informatie van burgers (informatie ophalen) en op de deelname van burgers aan overleggen met de beslissers. Uit de tabel blijkt dat in de casus Bargerveen meer participatievormen zijn gebruikt dan in de casus Norgervaart. Beide cases hebben een participatieve bestuursstijl. De betrokkenheid van burgers is vooral geborgd door deelname van burgers in overleggen met de beslissende partijen: in de casus Norgervaart door de project-/werkgroep waarin de dorpsverenigingen vertegenwoordigd zijn en bij het Bargerveen door de betrokkenheid van Dorpsbelangen en Nieuw-Schoonebeek in het Bufferoverleg.

60 Bargerveen-Schoonebeek, BargerBrief Special.

61 Gebaseerd op de website van Bargerveen-Schoonebeek: Bargerbrief Jaargang 4 nr. 5: <https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/11/BargerBrief-jaargang-4-nr.5.pdf>, benaderd op 7 oktober 2017

62 Royal Haskoning DHV

63 Website Bargerveen-Schoonebeek, BargerBrief Jaargang 3 nr. 3, <https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/01/BargerBrief-Jaargang-3-nr.3.pdf>, benaderd op 2 oktober 2020

64 Website Bargerveen-Schoonebeek, BargerBrief Jaargang 2 nr. 3, <https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/01/BargerBrief-jaargang-2-nr.3.pdf>, benaderd op 29 juli 2020

65 Informatie afkomstig van de website Battle of Concepts, <https://www.battleofconcepts.nl/challenges/prolander/ideeen-verdienmodel-voor-waterbuffer-uniek-natuurgebied>, benaderd op 31 juli 2020

Tabel 4 Participatievormen in beide cases

PARTICIPATIEVORM	Casus Norgervaart	Casus Bargerveen
Informereren	Informatiebijeenkomsten	Informatiebijeenkomsten
		Nieuwsbrief
		Informatie op een website
Raadplegen	Wettelijke inspraak	Wettelijke inspraak (zienswijzen)
	Huiskamergesprekken	Inspraakbijeenkomst wettelijke inspraak
	Enquête	Schetssessies
		Battle of concepts
		Huiskamergesprekken
Coproduceren	Project-/Werkgroep	Werkgroep (Bufferoverleg, Projectgroep Buffer-Zuid)

5.6 Doorwerking van participatie

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

In de casus Norgervaart hanteerde de provincie Drenthe bij de voorbereiding van de plannen een participatieve bestuursstijl. Voordat de plannen vastlagen, zijn de belangenvereniging Huis ter Heide en Kloosterveen betrokken bij de planvorming. De provincie nam als verantwoordelijke het voortouw, maar de belangenverenigingen hebben volwaardig kunnen meebeslissen in de werkgroep. Een aantal belangrijke beslissingen lag vast: het moest een stroomweg blijven, de maximale snelheid en de wegbreedte. Omwonenden hebben vooral kunnen meepraten over de inrichting van de weg en de kruispunten. Er werd serieus naar hun inbreng geluisterd. Dit heeft tot aantoonbare wijzigingen in het ontwerp van de weg en de kruisingen geleid, waaronder de inrichting van de kruisingen, de aansluiting op de N919 en ook wat inrichting van de weg. De inspraakreacties leidden tot vier aanpassingen in het ontwerp-PIP: Het treffen van maatregelen tussen weg en fietspad daar waar dit pad dicht tegen de N373 lag, het plaatsen van verlichting langs het fietspad, het toepassen van faunapassages en een steile en hogere damwand en het aanbrengen van zogenaamde groenstenen in de wegberm (vaartzijde).. Het PIP is nog niet vastgesteld, dus er kunnen nog wijzigingen worden aangebracht.

Bij de natuurontwikkeling van het Bargerveen zijn wensen van de bewoners van het gebied meegenomen in de planvorming. Door vertegenwoordiging van Dorpsbelangen Weiteveen in het Bufferoverleg en Dorpsbelangen Nieuw-Schoonebeek in de Projectgroep Buffer-Zuid is veel input vanuit de bewoners van het gebied die doorwerkt in de plannen. Voorbeelden zijn de aanleg van wandelroutes in en om de buffer Weiteveen, het weghalen van bosschages en het aanleggen van een waterslenk door de bufferzone heen. Deze zijn allemaal doorgewerkt in de plannen als

resultaat van de schetssessies. Op basis van inspraak is de ligging van een reeds in de plannen opgenomen fietspad gewijzigd.

Voor Nieuw-Schoonebeek is het inpassingplan nog niet opgeleverd, waardoor het lastig is na te gaan wat er door participatie precies in de plannen doorwerkt. Het ruilplan is door zienswijzen en beroepen op enkele details veranderd. De dorpsbelangenvereniging Nieuw-Schoonebeek geeft aan dat bij de Bestuurscommissie en andere partijen in het project het besef gewekt is dat het aanleggen van een natte buffer bij Nieuw-Schoonebeek eventueel extra wateroverlast kan veroorzaken. Hoewel een harde garantie op het voorkomen van wateroverlast uiteraard niet te geven is, is hier in de planvorming wel zoveel mogelijk rekening mee gehouden.⁶⁶ Er is rekening gehouden met bewoners door ideeën die zij aandroegen mee te nemen in de planvorming, net zoals bij de planvorming bij de Buffer Weiteveen. Een voorbeeld van de aangedragen wensen is het aanleggen van steigerpaden door de natte bufferzone heen.

5.7 Terugkoppeling over de participatie

Een belangrijk uitgangspunt bij burgerparticipatie is dat de provincie burgers gedurende het participatietraject regelmatig informeert over wat er gebeurt met hun inbreng. Die inbreng van burgers dient dan schriftelijk te worden vastgelegd. De algemene indruk is dat het aantal inloopbijeenkomsten voldoende is geweest en dat hierin de wijzigingen van de plannen goed naar voren zijn gebracht. Op die inloopbijeenkomsten is steeds de actuele stand van zaken geschetst. Verslaglegging over de participatiemomenten is nuttig om ervoor te zorgen dat de inbreng kan doorwerken in de plannen en de uitvoering. Tevens is verslaglegging van belang voor een transparante besluitvorming. Van formele zienswijzen tijdens de inspraakperiode maakt de provincie in principe altijd een reactienota. Hierin staan de zienswijzen van burgers en andere partijen voorzien van een reactie van de provincie waarom een zienswijze al dan niet wordt overgenomen.

In de casus Norgervaart is dit gebeurd, maar de formele inspraakperiode is gestaakt door de stikstofcrisis. De omwonenden die aan de werkgroep hebben deelgenomen hebben sinds 17 december 2018 geen updates meer van de provincie gehad. In de casus Norgervaart is van de inloopbijeenkomsten in maart en september 2015 geen verslag. Deze verslaglegging is verwerkt in de verslagen van de hierop volgende werkgroepbijeenkomsten van 19 maart 2015 en 3 november 2015. Van de andere participatiemomenten zijn wel afzonderlijke verslagen.

In de casus Bargerveen is het bestemmingsplan voor de buffer bij Weiteveen ter inzage gelegd en hiervan is verslaglegging. Het ruilplan heeft wel ter inzage gelegen maar de inhoud hiervan is onbekend.⁶⁷ Het inrichtingsplan en inpassingsplan voor de Buffer-Zuid zijn nog niet opgeleverd.

⁶⁶ Gebaseerd op een telefonisch interview met Dorpsbelangen Nieuw-Schoonebeek op 29 september 2020

⁶⁷ De Noordelijke Rekenkamer heeft geen volledige zienswijzennota ontvangen van de reacties die gekomen zijn op het ontwerp van het ruilverkavelingsplan.

De verslaglegging van de burgerparticipatie (informatie- en inloopbijeenkomsten) zelf is beperkt in de casus Bargerveen. Uit een aantal nieuwsbrieven van de projectgroep Bargerveen-Schoonebeek is te herleiden wat er besproken is tijdens bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten, maar reacties van participanten zijn niet in detail besproken noch wat ermee gedaan is. Van de overleggen van de Bestuurscommissie en het bufferoverleg en Projectgroep Buffer-Zuid is verslaglegging gemaakt. De planschetsen, die het resultaat zijn van de schetssessies die gehouden zijn bij de planvorming van beide buffers, zijn mede ingevuld op basis van de input van bewoners. Hieruit is af te leiden dat burgerparticipatie doorwerkt in de plannen.

5.8 Samenvatting

In de casus Norgervaart hanteerde de provincie Drenthe bij de voorbereiding van de plannen een participatieve bestuursstijl. Al voordat de plannen vastlagen, zijn de belangenvereniging Huis ter Heide en Kloosterveen betrokken bij de planvorming. De participatie vond plaats in een periode dat de plannen voor de weginrichting nog niet definitief vastlagen. Wel waren er een aantal zaken waar de provincie niet vanaf wilde wijken. Er zijn zaken gewijzigd in de plannen, waaronder de aansluiting op de N919 en ook wat inrichting van de weg betreft. De inspraakreacties hebben tot vier aanpassingen in het provinciaal inpassingsplan geleid: het aanbrengen van verlichting, de ligging van het fietspad, de aanleg van faunapassages en groenstenen in de berm in plaats van een geleiderail.

In de casus Bargerveen hanteerde de provincie Drenthe een participatieve stijl. Bij de totstandkoming van de plannen zijn dorpsbelangenverenigingen betrokken geweest. Bij de Buffer-Weiteveen zijn onder andere de aanleg van enkele wandel- en fietspaden, het weghalen van bosschages en het aanleggen van een waterslenk door de bufferzone heen in de plannen opgenomen naar aanleiding van reacties van bewoners en de vertegenwoordiging van de bewoners in de vorm van Dorpsbelangen Weiteveen in het Bufferoverleg. De ligging van een van de geplande fietspaden is op basis van inspraak gewijzigd. Voor Nieuw-Schoonebeek is een deel van de plannen nog niet is opgeleverd. Er wordt met de input van de burgers rekening gehouden, door de betrokkenheid van Dorpsbelangen Nieuw-Schoonebeek in de Projectgroep Buffer-Zuid. Een voorbeeld van de aangedragen wensen is het aanleggen van steigerpaden door de natte bufferzone heen.

Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de uitkomst van uw onderzoek: Ruimte voor inbreng, een onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij ruimtelijke ingrepen in Drenthe. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven.

Algemeen

Wij spreken onze waardering uit voor uw onderzoek en rapportage. Aan de hand van twee cases die vergelijkbaar waren qua aantal omwonenden, is onderzocht welke rol participatie heeft gespeeld in de borging van ruimtelijke kwaliteit. U concludeert dat de provincie Drenthe participatie belangrijk vindt, maar dat geen participatiebeleid is vastgesteld. Desondanks constateert u een hoog participatieniveau in beide cases. U geeft geen oordeel over de rol van participatie in de mate van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Naast de twee onderzochte cases hebben wij veel andere ruimtelijke ingrepen waar inwonerparticipatie een belangrijke rol speelt in de beleids- en/of planvorming. In de vorige bestuursperiode is tijdens het proces dynamisch besturen bewust gekozen voor een praktische benadering van participatie en deze lijn hanteren wij tot op heden. Wij reageren in deze brief kort op uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Deelconclusie 1.

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

Afhankelijk van de opgave in het gebied betrekken wij inwoners, medeoverheden en (maatschappelijke) organisaties op een naar ons oordeel passende manier. De manier waarop verschilt per opgave, afhankelijk van bijvoorbeeld de complexiteit, de impact op de leefomgeving en de rol van de provincie. Dit blijkt ook uit de onderzochte casussen. Een maatwerkaanpak past bij onze bestuursstijl. Dit is geborgd in onze bestuurlijke besluitvorming.

Deelconclusie 2.

De provincie Drenthe heeft in beide cases de keuze voor het participatieniveau vooraf niet expliciet gemaakt. Dit neemt niet weg dat vaststond dat de provincie omwonenden vroegtijdig bij de besluitvorming zou betrekken en dat omwonenden in beide cases veel hebben kunnen participeren.

Wij zijn verheugd dat u concludeert dat omwonenden in beide cases veel hebben kunnen participeren. Het bevestigt dat onze aanpak succesvol was. In beide cases is op basis van behoefte van inwoners naar maatwerk gezocht om inbreng mogelijk te maken.

Deelconclusie 3.

Omwonenden zijn in beide onderzochte cases vroegtijdig en intensief bij de besluitvorming betrokken. Door deze vroegtijdige betrokkenheid konden zij wezenlijke invloed uitoefenen op de besluitvorming. Op enkele belangrijke uitgangspunten van de projecten konden zij geen invloed uitoefenen.

Ook hier zijn wij verheugd dat u concludeert dat omwonenden vroegtijdig en intensief bij de besluitvorming betrokken waren. Uw constatering dat enkele uitgangspunten vastlagen, is juist. Dit is aan de voorkant van het proces aan de betrokkenen gecommuniceerd en hangt samen met vastgesteld beleid dat tevens kaderstellend werkt in het participatieproces.

Deelconclusie 4.

Dorpsverenigingen en plaatselijke belangenverenigingen waren voor de provincie de belangrijkste vertegenwoordigers van bewoners waarmee plannen werden besproken. Zij worden intensief bij het planproces betrokken. De focus van de omwonenden ligt vooral bij het vermijden van directe hinder.

Wij herkennen ons in uw conclusie.

Deelconclusie 5.

Gedurende het planproces is de samenstelling van de deelnemers aan de participatiebijeenkomsten niet wezenlijk veranderd.

Wij herkennen ons in uw conclusie.

Deelconclusie 6.

De provincie gaf veel ruimte aan direct omwonenden om hun ideeën over de plannen te geven. Zij benadrukten vooral hinderaspecten. In het Bargerveen gaf de provincie speciale aandacht aan de belangen van grondbezitters.

Uw conclusie is precies waar wij voor staan: omwonenden vanaf de planvorming betrekken.

Deelconclusie 7.

In het algemeen zijn Drenten redelijk tevreden over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. De belangenverenigingen van de omwonenden die in werkgroepen hebben geparticipeerd, vinden dat zij hun belangen goed hebben kunnen behartigen. Bij de Norgervaart oogstte de provincie kritiek op de starheid waarmee zij vasthield aan de maximum snelheid van 80 km/h. De provincie geeft onvoldoende terugkoppeling over de voortgang van het project en wat er gebeurt met de inbreng van deelnemers.

Wij zijn blij met uw constatering dat Drenten in het algemeen tevreden zijn over de manier waarop zij hun belangen naar voren kunnen brengen. De maximumsnelheid van 80 km/u was uit te leggen,

doordat het een verkeersader met een vastgesteld karakter betreft. Wij herkennen ons niet in uw constatering dat wij onvoldoende teruggekoppeld hebben over de voortgang van het project Norgervaart en de inbreng van deelnemers. In het planontwikkelp proces zijn bewoners betrokken en is via de belangenvereniging regelmatig gecommuniceerd over aanpassingen van het plan en de invloed van de inbreng daarop. Voor wat betreft het provinciaal inpassingsplan zijn door omwonenden zienswijzen ingediend waar wij nog niet op hebben kunnen reageren, vanwege het feit dat Provinciale Staten als gevolg van de stikstofproblematiek het plan nog niet hebben kunnen vaststellen. Wij hebben de bewoners hiervan op de hoogte gesteld.

Deelconclusie 8.

De belangrijkste uitgangspunten van een plan – bijvoorbeeld dat er een bepaald type stroomweg met een bijbehorend snelheidsregime zou worden aangelegd, of dat er een bufferzone met bepaalde hydrologische uitgangspunten moest komen – lagen in beide cases vanaf het begin vast. Over die uitgangspunten was geen discussie mogelijk. Participatie van burgers binnen die uitgangspunten heeft in beide cases op diverse plaatsen aantoonbaar geleid tot (soms aanzienlijke) aanpassingen van de oorspronkelijke plannen.

Wij zijn er trots op dat zowel bij de reconstructie van de Norgervaart als bij de natuurontwikkeling van het Bargerveen vertegenwoordigers van de dorpen de projecten mede ontwikkeld hebben.

Aanbevelingen

Hierna gaan wij samengevat in op uw aanbevelingen 1 tot en met 3.

Aanbeveling 1.

Vraag Gedeputeerde Staten dan wel de griffie een beleidskader voor burgerparticipatie voor te bereiden en stel dit vast.

Aanbeveling 2.

Bewaak dat het beleidskader bepaalt dat:

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

Aanbeveling 3.

Vraag Gedeputeerde Staten het beleidskader burgerparticipatie periodiek te evalueren.

In het Coalitieakkoord staat dat we vernieuwende vormen van inwonerparticipatie willen ontwikkelen en/of als provincie de voorwaarden willen scheppen om dit te stimuleren. Al doende leren we wat werkt en welke instrumenten we opnemen in onze 'gereedschapskist'. Daarbij hebben we oog voor nieuwe ontwikkelingen zoals de regionale energieopgave en de vraagstukken rondom ruimtelijke ontwikkelingen. De nieuwe Omgevingswet dwingt ons na te denken over het aan de voorkant van projecten vormgeven van participatie rondom vraagstukken die impact

hebben op de leefomgeving. We gaan over de invulling, verwachtingen en afwegingen hierover in gesprek met Provinciale Staten. Ondertussen heeft de impact van COVID-19 geleid tot vernieuwende vormen van participatie. Digitalisering heeft het afgelopen jaar een vlucht genomen, wat zich vertaalt in het bereiken van een bredere doelgroep. Daar verwachten wij blijvend de vruchten van te plukken.

Ten slotte

Wij wensen u succes met de afronding van uw rapportage en kijken met belangstelling uit naar de behandeling van uw rapportage in Provinciale Staten.

Nawoord

Gedeputeerde Staten geven in hun reactie aan dat de provincie vernieuwende vormen van inwonersparticipatie wil ontwikkelen en de voorwaarden wil scheppen om die te stimuleren: ‘al doende leren’. Maar het vullen van een ‘gereedschapskist’ alleen acht de Noordelijke Rekenkamer onvoldoende. Wat nodig is, is een plan welk gereedschap wanneer zal worden gebruikt. Daarvoor is al veel kennis beschikbaar (vooral bij gemeenten); de provincie hoeft niet alles zelf opnieuw te bedenken. In hun reactie stellen Gedeputeerde Staten niet onomwonden dat zij zullen toewerken naar een burgerparticipatiebeleid. De Noordelijke Rekenkamer beveelt Provinciale Staten nadrukkelijk aan wel een participatiebeleid vast te stellen. In de eerste plaats omdat de provincie daarmee haar inwoners duidelijkheid kan verschaffen. In de tweede plaats omdat de Omgevingswet (die volgens de huidige planning op 1 januari 2022 in werking zal treden) daar om vraagt en de normen in die wet zeer open geformuleerd zijn. Vernieuwende vormen van participatie kunnen een plaats krijgen in dergelijk beleid. En door haar participatiebeleid te evalueren, kan de provincie ook werkelijk al doende leren.

Bronnen

Literatuur

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: Journal of the American Institute of Planners
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (red). Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht, uitgeverij Lemma bv
- Hooimeijer, P., Kroon, H. en Luttk, J., Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.
- Jong, P.O., de, en Boedeltje, M., Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: M. Herweijer en P. Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2015
- Nationale Ombudsman, participatiewijzer, tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers, 2009, Den Haag.
- Nationale Ombudsman, We gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, 17 september 2009, Den Haag.
- Noordelijke Rekenkamer, Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking, Assen, 11 april 2016.
- Prolander, Verslag Schetsatelier Recreatieve routes Bargerveen e.o., 18 augustus 2015
- Propper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1999). De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders. Bussum, Coutinho.
- Provincie Drenthe, Drenthe, mooi voor elkaar! 2019-2023 Coalitieakkoord, Mei 2019
- Provincie Drenthe, Dynamisch en ondernemend, 2015 – 2019,
- Provincie Drenthe, Focus en verbinding in Drenthe, Collegeprogramma 2011-2015, April 2011
- Provincie Drenthe, Kiezen voor de kracht van Drenthe, Ambitieuw, dynamisch en sociaal, Collegeprogramma 2007-2011, April 2007.
- Provincie Drenthe, Omgevingsvisie 2018, 3 oktober 2018,
- RLI, Verbindend landschap, november 2016, Den Haag.
- Seinstra, A en Sietsma, H., Provincies van binnen en buiten, Nieuwegein, 2012
- Wielen, P. van der, Vader, J., Burgerparticipatie in provinciaal landbouwbeleid, een beknopte inventarisatie naar de wijze waarop provincies burgers betrekken, Den Haag, LEI, 2011.

Brieven en e-mails

- Bargerveen-Schoonebeek, BargerBrief Special, 2017
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten: Planvorming Bestuurscommissie Bargerveen/Schoonebeek, 5 maart 2014

Websites

- Aan de slag met de Omgevingswet, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>
- Battle of Concepts, <https://www.battleofconcepts.nl/challenges/prolander/ideeen-verdienmodel-voor-waterbuffer-uniek-natuurgebied>, benaderd op 31 juli 2020
- Bargerveen-Schoonebeek, BargerBrief Jaargang 2 nr. 3, <https://bargerveen-schoonebeek.nl/wp-content/uploads/sites/254/2017/01/BargerBrief-jaargang-2-nr.3.pdf>, benaderd op 29 juli 2020

- Interprovinciaal Overleg, <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>
- Overheid.nl, Staatcourant 2016, 25961, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-25961.html>, benaderd op 31 juli 2017

Contactpersonen provincie

- B. van Guldener projectleider Bargerveen-Schoonebeek
- F. Koen Norgervaart

Interviews

- P.P. Bosch Stichting Heemschut, schriftelijke reactie.
- T. van Dijk Rijksuniversiteit Groningen
- B. de Jonge Vml. vz. Belangenver. Huis ter Heide; omwonende
- H. Schepers Dorpsbelangen Weiteveen
- A. van de Vijver Omwonende
- M. Visscher Belangenvereniging Huis ter Heide en omwonende
- A. van der Zwan Dorpsbelangen Nieuw-Schoonebeek

Bijlage Ombudsnormen participatie

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - meebeslissen;
 - co-produceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.



Groningen
Fryslân

Drenthe

***Statenstuk* 2018-859**

Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 5 december 2018
- Provinciale Staten op 19 december 2018
- Fatale beslisdatum: 19 december 2018

Voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 21 november 2018, kenmerk 47/SG/201803582

Behandeld door mevrouw M.M. Boedeltje, telefoonnummer (0592) 365053

Inleiding

Naar aanleiding van de Statenontmoeting 'de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving' op 23 november 2016 heeft het presidium in januari 2017 besloten om de werkgroep veranderende samenleving op te richten. De werkgroep heeft twee opdrachten meegekregen:

1. Het ontwikkelen van nieuwe instrumenten om dichterbij de samenleving te komen. Het gaat hierbij om experimenten als gesprekken met de samenleving op locatie over actuele thema's.
2. Het ontwikkelen van een visie van het Drents parlement op de concrete invulling van de rol van de volksvertegenwoordiging in de veranderende samenleving. Deze visie geeft antwoord op de vraag hoe het Drents parlement, als volksvertegenwoordiging, dichterbij de samenleving kan komen te staan en hoe de toegankelijkheid kan worden verbeterd;

De eerste opdracht, het (her)ontwikkelen van instrumenten heeft tot nu toe zijn uitwerking gekregen in:

- de publiekscampagne 'Mijn Drentse Commissaris' met in het verlengde daarvan het project 'Tip de commissaris';
- het ontwikkelen van het initiatief 'Drenthe in debat' waarvan de eerste editie heeft plaatsgevonden op 16 mei jl. (Statenstuk 2017-823 gewijzigd, Drenthe in debat);
- de herziening van het agenderingsrecht (Statenstuk 2018-272, Het agenderingsrecht van inwoners van Drenthe).

Mede op basis van de inzichten die uit de evaluatie van bovenstaande instrumenten zijn voortgekomen, is de werkgroep gekomen tot een visie op de rol van het Drents parlement in de veranderde samenleving. De in juni 2018 door studenten van de RUG uitgevoerde leergeschiedenis naar deze rol wees nogmaals op het belang van een gedeelde visie.

Met dit Statenstuk wordt de visie gepresenteerd. De visie heeft betrekking op het Drents parlement als collectief; hoe gaat het Drents parlement als volksvertegenwoordiging om met de veranderende samenleving? Welke instrumenten voor het Drents parlement als geheel zouden bij kunnen dragen aan meer verbinding met de samenleving. Fracties en individuele statenleden geven zelf, ieder op eigen wijze, invulling aan hun rol als volksvertegenwoordiger. De visie is er op gericht hun hier meer mogelijkheden voor aan te reiken, waarbij ze zelf eigen kleur aan brengen.

De samenleving is steeds in verandering; om die reden is de visie een levend document welke naar aanleiding van de actualiteit aangepast of aangevuld kan worden. De werkgroep stelt met de visie dan ook voor om in de nieuwe Statenperiode opnieuw een werkgroep veranderende samenleving in te stellen om de visie actueel te houden en te borgen dat dit belangrijke thema permanent onder de aandacht van de Staten blijft.

Advies

1. Instemmen met de visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving.

Beoogd effect

1. Aan de hand van de visie streeft het Drents parlement naar een betere (inhoudelijke en symbolische) representatie van de Drentse samenleving. Het Drents parlement borgt hierdoor in het gehele beleids- en besluitvormingsproces een zorgvuldige afweging van belangen.

2. Met de visie heeft de werkgroep aan de opdracht van het presidium tot het opstellen van een visie voldaan.

Argumenten

1. *Aan de hand van de visie streeft het Drents parlement naar een betere (inhoudelijke en symbolische) representatie van de Drentse samenleving. Het Drents parlement borgt hierdoor in het gehele beleids- en besluitvormingsproces een zorgvuldige afweging van belangen.*
Uit onderzoek, ook onder het Drents panel, blijkt dat rechtstreeks contact tussen inwoners en politiek leidt tot meer draagvlak voor en verbinding met de provincie (GS en PS). Ook wordt de herkenbaarheid van de politiek vergroot. Door uitvoering te geven aan de visie wordt meer direct contact in beleids- en besluitvorming geborgd en ontstaat een breed inzicht in de belangen, wensen en ideeën van de Drentse samenleving. Op deze wijze kan zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden.
2. *Met de visie heeft de werkgroep aan de opdracht van het presidium tot het opstellen van een visie voldaan.*
Bij oprichting van de werkgroep heeft deze de opdracht meekregen om een visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving op te stellen. Hieraan is uitvoering gegeven.

Uitvoering

Tijdsplanning

NVT

Monitoring en evaluatie

Met voorzetting van de werkgroep veranderende samenleving wordt monitoring van de visie geborgd. Deze visie zal op gezette tijden worden geëvalueerd en eventueel bijgesteld worden.

Extern betrokkenen

De samenleving.

Communicatie

PS worden jaarlijks, of bij grote wijzingen geïnformeerd door de werkgroep.

Bijlagen

1. Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving.

Assen, 21 november 2018
Kenmerk: 47/SG/201803582

Provinciale Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 21 november 2018, kenmerk 47/SG/201803582;

BESLUITEN:

In te stemmen met de visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving, zoals opgenomen in de bijlage.

Assen, 19 december 2018

Provinciale Staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving

Door: De werkgroep veranderende samenleving
Eindredactie: Mijke Boedeltje 0592-365053
Datum: 15 november 2018

INLEIDING

Naar aanleiding van de Statenontmoeting 'de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving' op 23 november 2016 heeft het presidium in januari 2017 besloten om de werkgroep veranderende samenleving op te richten.

Naast het ontwikkelen van nieuwe instrumenten met als doel dichter bij de samenleving te komen staan, heeft de werkgroep als opdracht van het presidium meegekregen om een visie te ontwikkelen op de invulling van de rol van de volksvertegenwoordiging in de veranderende samenleving. Hieronder wordt deze visie gepresenteerd.

De visie heeft betrekking op het Drents parlement als collectief; hoe gaat het Drents parlement als volksvertegenwoordiging om met de veranderende samenleving? Welke instrumenten voor het Drents parlement als geheel zouden bij kunnen dragen aan meer verbinding met de samenleving. Fracties en individuele statenleden geven zelf, ieder op eigen wijze, invulling aan hun rol als volksvertegenwoordiger. De visie is erop gericht hun hier meer mogelijkheden voor aan te reiken, waarbij ze zelf eigen kleur aan brengen.

Leeswijzer

Onder A wordt de aanleiding voor de visie geschetst; de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de samenleving. Onder B wordt vervolgens ingegaan op de gevolgen van deze veranderingen voor overheid en politiek in algemene zin en meer specifiek voor de volksvertegenwoordiging. Op basis van deze veranderingen en de gevolgen hiervan wordt onder C gekomen tot de visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving en wordt beschreven welke instrumenten bij zouden dragen aan de uitvoering van de visie.

A. Aanleiding: de veranderde samenleving

Van oudsher waren bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen georganiseerd in 'zuilen'. De samenleving was opgedeeld in geloofs- en sociale zuilen. De belangen van de kiezers werden behartigd door zuilorganisaties; het maatschappelijk middenveld was de verbindende schakel tussen de samenleving en overheid. Door onder andere de individualisering van de samenleving zette de ontzuiling in. Mensen zijn steeds assertiever geworden en zijn meer vanuit zich zelf, hun eigen belangen, gaan denken. Persoonlijke keuzes zijn steeds minder gekoppeld aan uniformere (groeps)belangen. Technologische ontwikkelingen als internet en social media hebben deze ontwikkeling nog eens versterkt.

Deze ontwikkelingen in de maatschappij hebben er voor gezorgd dat mensen zich minder verbonden voelen met een bepaalde politieke partij of overtuiging. Zij worden bij het maken van een keuze gedreven door thema's die zij van belang vinden. De stemkeuze wordt bepaald door hoe politieke partijen met deze thema's om gaan; kiezers reageren op politieke en economische prestaties. Het lidmaatschap van politieke partijen is dan ook gedaald en de groep zwevende kiezers stijgt. Sommigen zijn sceptisch hierover: 'de kiezers doen maar wat, die pakken elke trein die voorbij komt en er een beetje leuk uitziet' of 'de moderne kiezer waait als een verwend kind heen en weer'. Van der Meer geeft hierover in zijn boek 'Niet de kiezer is gek' aan dat de kiezer juist assertief is geworden, maar niet wispelturig of willekeurig. De kiezer weet juist heel goed en steeds beter wat hij of zij doet. Kiezers zijn niet langer trouw aan een partij of politicus, maar wel aan hun eigen idealen en belangen. Bij deze idealen en belangen zoeken zij de partij die daar het best bij past.

Kort samengevat zijn inwoners mede door de ontzuiling en individualisering steeds assertiever geworden en gericht op eigen ontwikkeling, belangen en thema's. Deze belangen en thema's bepalen grotendeels de (politieke) keuzes die gemaakt worden. Het maken van themagerichte keuzes op basis van eigen oordeelsvorming wordt ook wel 'monitoringsdemocratie' genoemd; men monitort de prestaties van overheid en politiek en op basis hiervan komt men tot een stemkeuze bij de verkiezingen. De (sociale) media spelen hierbij een grote rol; zij brengen immers in beeld hoe wordt omgegaan met actuele thema's. Hierbij past ook de behoefte aan directe democratie (participatie) als aanvulling op de representatieve democratie. Dit biedt inwoners immers de mogelijkheid om ook tijdens een regeerperiode overheid en politiek aan te spreken. Deze behoefte bestaat niet alleen in de samenleving, maar ook bij overheid en politiek: hoe kunnen zij in de veranderende samenleving weer meer op inwoners aangesloten raken? Onder B wordt hier nader op in gegaan.

B. Gevolgen voor het draagvlak

Bovenstaande ontwikkelingen hebben vooral gevolgen voor de legitimiteit van, ofwel het draagvlak voor de politieke praktijk en niet voor het principe van representatieve democratie.

Draagvlak voor de democratie

Nederlandse kiezers zijn in het algemeen, ook in internationaal vergelijkend perspectief, (zeer) tevreden met de wijze waarop in Nederland de democratie functioneert; zo'n driekwart van de kiesrechtige bevolking is deze mening toegedaan. Daarnaast is sprake van grote steun (ruim 90%, SCP 2015) voor het principe van representatieve democratie en het parlementaire stelsel. De principes van de representatieve democratie staan dan ook niet ter discussie; ook niet in deze visie. Wel bestaat zowel bij inwoners als bij overheid en politiek de wens tot aanvullingen op de representatieve democratie. Hieronder wordt dit verder beschreven.

Draagvlak voor de politieke praktijk

Over de politieke praktijk zijn inwoners in het algemeen minder tevreden: 'politici luisteren niet naar gewone mensen' en 'gaan hun eigen gang' zijn stellingen die door vrij veel inwoners worden onderschreven. Zo blijkt uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB, 2015, nr.1) dat 61% van de ondervraagden het eens is met de stelling dat 'mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op wat een regering doet'. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2012 komt naar voren dat 53% van de ondervraagden van mening is dat 'politici meer geïnteresseerd zijn in hun stem dan in hun mening'. De verschillende onderzoeken wijzen met name uit dat de zogenoemde responsiviteit in het geding is (Raad voor het openbaar bestuur (Rob) 2015).

Responsiviteit betekent hierbij: je als inwoners gehoord en gezien weten hiermee samen hangt de behoefte aan Responsief bestuur. Dit wordt door de Rob omschreven als 'een vorm van bestuur met open oog en oor voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en met een visie die open staat voor een betekenisvolle dialoog en participatie.' Het gaat er met andere woorden om of de ontwikkelingen, wensen en ideeën uit de samenleving herkenbaar vertaald zijn in het beleid van de overheid.

Verskil in draagvlak onder inwoners

Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande waarderingscijfers voor de politieke praktijk is dat hierbij in toenemende mate een scheidlijn zichtbaar is tussen hoger en lager opgeleide inwoners en ook breder; tussen mensen met een hogere en lagere sociaal economische status (SCP, 2017). De cijfers onder hoger opgeleiden zijn relatief hoog en stabiel, terwijl die van lager opgeleiden relatief laag en dalende zijn.

De algemene conclusie is dat er brede steun is voor het huidige politieke stelsel van representatieve democratie, maar dat mensen wel een gebrek aan responsiviteit (gehoord en gezien voelen) ervaren. Een grote groep inwoners is dan ook voorstander van meer mogelijkheid tot inspraak en zeggenschap bij de politieke praktijk. Zo blijkt uit onderzoek van de SCP (2015) dat 55% van de ondervraagden vindt dat de burgemeester direct zou moeten worden gekozen en dat burgers meer invloed zouden moeten hebben op het overheidsbeleid.

De staatscommissie parlementair stelsel (2018), onder voorzitterschap van de heer Remkes, geeft hierover aan: *'dat het Nederlandse kiesstelsel als een verworvenheid kan worden beschouwd, maar op enkele punten voor verbetering vatbaar is. Daarbij moet worden bedacht dat het sinds 1918 bestaande evenredige kiesstelsel is ontworpen in een maatschappelijke context die op tal van punten ingrijpend is veranderd'*.

Resultaten Drents onderzoek

Bovenstaande bevindingen sluiten aan bij die van David Bergtop, die het draagvlak voor de Drentse politiek onderzocht. Hij knipt draagvlak op in drie delen:

- Vertrouwen: het vertrouwen dat de ander het goede met je voor heeft en het goede doet (deaanvaarding van overheidshandelen). 'Ik vertrouw erop dat de overheid het goede doet.'
- Acceptatie: de mate waarin gezag (om handelingen te verrichten of beslissingen te nemen)duurzaam is. 'Ik ken de overheid het gezag toe om beslissingen te nemen.'
- Tevredenheid: de beleving van de prestaties van het bestuur door inwoners. 'Ik kan mij goed vinden in de prestaties die de overheid levert.'

In de ogen van de Drentse inwoners is tevredenheid (met de prestaties van de overheid) het belangrijkste aspect van draagvlak, terwijl dit in de ogen van de statenleden vertrouwen en acceptatie het belangrijkste is. Dit beeld past bij bovengeschetste ontwikkelingen van monitoringsdemocratie en responsiviteit.

David Bergtop bekeek ook welke factoren - in de ogen van Drentse inwoners en Statenleden - van invloed zijn op het draagvlak van de provincie (overheid) en provinciale politiek. In de ogen van statenleden zat dit vooral in het politiek debat, terwijl dit voor de inwoners in direct contact en transparantie zat. Deze resultaten zijn nog eens bevestigd met de publiekscampagne 'Mijn Drentse Commissaris'. Uit de evaluatie van deze campagne kwam naar voren dat, in de ogen van Drentse inwoners, de volgende werkwijzen het meest bijdragen aan (het vergroten van) draagvlak voor de politiek:

1. aandacht besteden aan actualiteit/ actuele onderwerpen zodat transparant wordt gemaakt welke onderwerpen worden behandeld en waar de provinciale politiek zich mee bezighoudt;
2. actief informeren. Breng informatie actief naar de inwoners via (digitale) media, zodat sprake is van tweerichtingsverkeer. Dit draagt bij aan transparantie en zorgt dat inwoners niet alleen zelf informatie hoeven te achterhalen, maar dat deze ook actief wordt verstrekt;
3. direct contact met inwoners. Het gaat hierbij om direct contact via gesprekken en social media. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat direct contact kan leiden tot het vergroten van draagvlak, mits er oog is voor diegenen die zich minder betrokken voelen en doorgaans op grotere afstand staan van de politiek. De inzet van een brede communicatiemix gericht op alle inwoners is hierbij van belang.

C Participatieparadox

Direct contact (participatie) als aanvulling op het huidige stelsel kán dus een instrument zijn om de verbinding tussen samenleving en politiek en het draagvlak voor overheid en politiek te vergroten. Zowel de Rob (2018) als de staatscommissie parlementair stelsel (2018) pleiten om die reden ook voor vormen van directe democratie (rechtstreeks contact tussen overheid en samenleving), als aanvulling op de representatieve democratie (indirect, via verkiezingen). Veel lokale en provinciale overheden ontwikkelen dan ook vormen van directe participatie. Zo komt beleid steeds meer tot stand in (horizontale) netwerken van organisaties, overheden en inwoners; 'co-creatie'. Op deze wijze wordt geprobeerd de betrokkenheid van en verbondenheid met de samenleving te vergroten en om input voor beleid op te halen. Ook Gedeputeerde Staten (GS) van Drenthe betrekken steeds meer de Drentse samenleving bij de beleidsvorming, voorbeelden hiervan zijn de Economische Koers, de Visie op krimp en leefbaarheid, de Omgevingsvisie en de partiële verdubbeling van de N34.

Bij het gebruik van vormen van participatie moet echter wel de zogenaamde participatieparadox in ogenschouw worden genomen: nieuwe vormen van participatie zorgen voor nieuwe drempels en nieuwe ongelijkheden. De participatieparadox wordt ook wel omschreven als 'veel burgers die weinig en weinig burgers die veel participeren' (Rob 2018).

Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in onderzoek van onderzoeksbureau Motivaction naar burgerschapsstijlen:

- De groep pragmatici neemt toe. Dit zijn mensen die niet geneigd zijn te participeren of contact te zoeken met de overheid/politiek tenzij het eigen belang in het geding is.
- De groep verantwoordelijken neemt af. Dit zijn mensen die zich inzetten voor het algemeen belang. Zij zijn geneigd tot participeren of zelf contact te zoeken met de overheid/politiek.
- De groep plichtsgetrouwen neemt af. Dit zijn mensen die stemmen uit plichtsgevoel en zijn doorgaans ouderen die minder geneigd zijn te participeren
- De groep structuurzoekers neemt toe. Dit zijn mensen die zich niet verbonden voelen met de politiek en overheid. Zij zijn gericht op de eigen lokale leefomgeving. Zij zullen niet participeren.

Sociaal economische status als scheidslijn

Naast bovenstaande verschillen in burgerschapsstijlen is bij participatie een scheidslijn zichtbaar tussen lager en hoger opgeleiden. Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) 'gescheiden werelden', laat zien dat de 'actief betrokkenen' met name mensen met een hogere sociaal economische status zijn. Er wordt dan ook wel gesproken over 'elite-participatie' of 'diploma-participatie'.

Deze scheidslijn tussen hoger opgeleide mensen (die zich organiseren, participeren en in contact staan met de overheid) en lager opgeleide mensen (die niet participeren, minder vertrouwen hebben en minder tevreden zijn) gaat verder dan de sociaal economische status. Zij verschillen zowel in wereldbeeld als leefwereld van elkaar. Mensen wonen op andere plekken, gaan hierdoor naar andere sport- en cultuurverenigingen, onderwijsinstellingen en hebben andere beroepen. Ook maken mensen veelal gebruik van verschillende (social) mediakanalen. Daarnaast gaan hoger opgeleiden vaker stemmen bij verkiezingen dan lager opgeleiden.

Door het verschil in leefwerelden ontmoeten mensen elkaar steeds minder, waardoor het zicht op elkaars wereldbeelden en standpunten afneemt. Minder zicht hebben op elkaars standpunten hoeft op zich geen probleem te zijn, het gaat echter verder dan een onderscheid tussen verschillende 'type' mensen (burgerschapsstijlen en sociaal economische status). Een deel van de mensen staat namelijk wel en een deel niet (of nauwelijks) in contact met overheid en politiek. Hierbij is sprake van een

zichzelf versterkend proces. Enerzijds komen mensen op afstand te staan van overheid en politiek waardoor hun zorgen en preferenties minder snel op de politieke agenda komen. Anderzijds weten ook overheid en politiek deze mensen steeds minder te bereiken. Het zicht op de belangen van deze mensen vermindert en het draagvlak onder deze mensen voor overheid en politiek neemt (verder) af (Rob 2004 en 2018).

Samengevat

De staatscommissie parlementair stelsel (2018) vat e.e.a. treffend samen: *‘Kijkend vanuit het perspectief van de werking van de parlementaire democratie heeft de staatscommissie vastgesteld dat groepen binnen de samenleving, vooral lager opgeleiden en groepen uit de lagere inkomensklassen, zich niet goed vertegenwoordigd voelen en dat ook niet altijd zijn. Dat kan tot onvrede en zelfs afkeer van de politiek leiden. In artikel 50 van de grondwet staat dat de Tweede en Eerste Kamer het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen en juist op dat punt zijn volgens de staatscommissie verbeteringen noodzakelijk. In artikel 7 van de Provinciewet staat dat provinciale staten de gehele bevolking van de provincie vertegenwoordigen. De staatscommissie onderstreept dat het belangrijk is dat inwoners zich betrokken weten bij overheid en politiek: ‘het is noodzakelijk om veranderingen door te voeren die kunnen bijdragen aan een betere inhoudelijke en symbolische representatie van en verbinding met specifieke groepen in de samenleving en die zorgen voor meer herkenbaarheid van de politiek’.*

De participatieparadox laat zien dat vormen van participatie door inwoners nooit de integrale afweging van politieke besluitvorming kunnen vervangen. Zij kunnen wel bijdragen aan responsiviteit (gezien en gehoord voelen) en betrokkenheid. Inwoners hebben bij participatie vooral de mogelijkheid om eigen belangen en wensen naar voren te brengen en hun eigen deskundigheid, ideeën en alternatieven aan te dragen. Maar juist in de algemene visievorming op de ‘publieke zaak’ blijft de volksvertegenwoordiging, door het zorgvuldig afwegen van alle belangen, een belangrijke en wezenlijke rol vervullen (Rob, 2004).

C. Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving

Vanwege het afnemende draagvlak en belangstelling voor de (regionale) politiek en daarnaast de toenemende behoefte onder inwoners aan direct contact, ziet het Drents parlement voor zichzelf de volgende rol/opdracht binnen de veranderende samenleving:

Het Drents Parlement dient alle inwoners van de provincie Drenthe te vertegenwoordigen. Daarom streeft het parlement naar een betere (inhoudelijke en symbolische) representatie van alle groepen in de samenleving, iedere fractie vanuit de eigen achtergrond. Het Drents parlement borgt hierdoor in het gehele beleids- en besluitvormingsproces een zorgvuldige afweging van belangen. Zo zorgt zij voor meer herkenbaarheid van de politiek en wordt de verbinding met de samenleving vergroot. Het parlement ziet er op toe dat beleids- en besluitvorming zich richten op het verkrijgen van een zo groot mogelijk bereik en een zo divers mogelijk beeld van de belangen in de Drentse samenleving.

Fase beleidsproces	Verantw	Rol PS bij participatie in deze fase
Voorfase: agendasetting	PS	Betrekken samenleving bij agenda PS: signalen opvangen en mogelijk agenderen
Beleidsvoorbereiding (startnotitie)	PS en GS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging Kaders op hoofdlijnen (budget)
Ontwikkeling voorstel	GS	Informerend
Kaderstelling (besluitvorming)	PS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging Mogelijk betrekken samenleving tbv oordeelsvorming
Uitvoering	GS	Informerend
Controle/ Evaluatie	GS en PS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging

Een indirecte rol bij beleidsvoorbereiding, -vorming, -uitvoering en -evaluatie

Deze fases van het beleidsproces zijn primair de taken van GS; zij staan in deze fase dan ook in direct contact met de samenleving. De rol van de volksvertegenwoordiging is in deze fases een indirecte; het bewaken van de representativiteit en een zorgvuldige belangenafweging. In het licht van de visie staat hierbij de vraag of alle belanghebbenden de kans wordt geboden om zich uit te spreken en of er sprake is van een integrale belangenafweging bij de beleidsontwikkeling centraal. Een startnotitie bij grote thema's biedt het Drents parlement inzicht hierin en de mogelijkheid nog tijdig bij te sturen. Naast een startnotitie bij grote thema's zouden GS in een participatieparagraaf van een statenstuk aan kunnen geven op welke wijze de samenleving betrokken is en/of wordt.

Bij grote beleidsthema's zouden GS aan PS een startnotitie ter vaststelling kunnen aanbieden. In deze startnotitie wordt het proces van totstandkoming geschetst met daarin tenminste aandacht voor:

- de mogelijkheden tot participatie die geboden worden;
- de te raadplegen belanghebbenden;
- de manier waarop input vanuit deze belanghebbenden afgewogen en verwerkt wordt.

Op deze wijze wordt PS vroegtijdig in het beleidsproces de mogelijkheid geboden om de representativiteit en zorgvuldigheid van belangenafweging te waarborgen. Tevens geeft dit GS de vrijheid om binnen de kaders van de startnotitie het beleidsvoorstel te ontwikkelen.

Een participatieparagraaf bij een statenstuk zou PS daarnaast inzicht geven in de wijze waarop de samenleving betrokken is en/of wordt.

In de evaluatie fase geldt in wezen hetzelfde als bij beleidsvorming en -voorbereiding; welk provinciaal doel werd beoogd? Welke maatschappelijke effecten werden beoogd? Zijn de verschillende doelgroepen bereikt?

Het Drentsparlement actief in gesprek bij agendasetting en besluitvorming

In de voorfase van de beleidsvorming (agendasetting) en bij de besluitvorming ligt een actieve rol voor het Drents parlement. In deze fases gaan PS zelf op zoek naar de wensen en ideeën die leven in de samenleving om zo in de besluitvormende fase te komen tot een goed afgewogen besluit, maar ook om los van het formele beleids- en besluitvormingsproces actuele thema's te signaleren die leven in de Drentse samenleving.

De voorfase: agendasetting

In de voorfase hebben PS een signalerende functie. Direct contact met de samenleving in deze fase biedt de mogelijkheid om actuele zaken te bespreken, los van een startnotitie of beleidsstuk waarin reeds uitgewerkte ideeën/stukken de basis voor een gesprek vormen. Daarnaast kunnen thema's die worden opgehaald input zijn voor een eigen agenda van PS. In die zin heeft participatie dan een agendasettende functie.

Besluitvormende fase

In de besluitvormende fase helpt direct contact tussen de volksvertegenwoordiging en de samenleving om meer zicht te krijgen op de verschillende belangen in de samenleving en zo te komen tot een goed afgewogen besluit.

'Daar gaan wij niet over'

Uit ervaringen blijkt dat inwoners zij niet alleen hun bezorgdheid of ideeën uiten over thema's waar de staten overgaan. Ook vraagstukken die buiten de provinciale bevoegdheden vallen worden onder de aandacht gebracht. Vanuit de volksvertegenwoordiging volgt veelal de reflex: 'daar gaan wij niet over'. Elzinga e.a. wijzen in dit kader op de provinciale autonomie. De provinciale autonomie houdt in dat het provinciebestuur vrij is regels te stellen, beleid te ontwikkelen, subsidies te verstrekken voor zover dat niet in strijd is met 'hogere' regels (art. 124 Grondwet, art. 118 Provinciewet). Hiermee hebben Provinciale Staten de vrijheid om zelf op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. Het staat de provincie vrij ten behoeve van de regionale samenleving aangelegenheden te gaan behartigen of dat juist na te laten.

Het 'risico' op het feit dat ook niet provinciale onderwerpen aan de orde kunnen komen in direct contact met de samenleving bestaat, maar hoeft niet gemeden te worden.

Inzet van instrumenten bij het bereiken van een zo breed mogelijk deel van de samenleving

Om een zorgvuldige belangenafweging te borgen en de verbinding met de samenleving en de herkenbaarheid van de politiek te vergroten beschikt het Drents parlement al over een aantal instrumenten:

- Het Drents panel
- Het agenderingsrecht van inwoners (recentelijk verruimd)
- Statenontmoetingen
- Werkbezoeken
- Inspreekrecht

Naast deze bestaande instrumenten zijn een aantal instrumenten (her)ontwikkeld. Hieronder worden deze geschetst en worden een aantal voorstellen gedaan voor de (her)ontwikkeling van instrumenten, zodat uitvoering gegeven kan worden aan de visie.

Drenthe in debat

Om met inwoners in gesprek te komen in de verschillende fases en zo beelden op te halen uit de samenleving is het initiatief 'Drenthe in debat' ontwikkeld, welke twee keer per jaar georganiseerd wordt (Statenstuk 2017-823). In de eerste editie (16 mei jl.) was deze gericht op het verkrijgen van input uit de samenleving ten behoeve van de besluitvorming (de omgevingsvisie). De tweede editie zal zich richten op voorfase: welke thema's zijn voor jongeren in Drenthe van belang?

Communicatie mix

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er groepen mensen (qua burgerschapstijlen en sociaal economische status) zijn die steeds lastiger te bereiken zijn door overheid en politiek. Het communicatieplan van de griffie en het griffieplan zelf zijn er sinds de statenverkiezingen van 2011 op gericht ook deze mensen te bereiken.

De publiekcampagne 'Mijn Drentse commissaris' was een eerste experiment van het Drents parlement (op initiatief van de werkgroep) om de samenleving in de volle breedte te betrekken. In dit geval bij het opstellen van een profiel voor de nieuwe Commissaris van de Koning. Hierbij is ook expliciet getracht om die mensen te bereiken die doorgaans minder goed te bereiken zijn. Deze pilot is zeer waardevol gebleken. Zo vulden mensen de enquête in via het huis-aan-huis blad en stuurden deze op, werden mensen bereikt met sociale media en rechtstreeks 'op straat' aangesproken. De evaluatie van de campagne heeft uitgewezen dat met deze brede communicatiemix ook mensen bereikt kunnen worden die doorgaans minder snel bereid zijn om te participeren.

Ook bij 'Drenthe in debat' is gebruik gemaakt van een communicatiemix. Door actief mensen te benaderen, was sprake van een diverse groep deelnemers. Ook inwoners waarvan het zonder deze werkwijze minder waarschijnlijk zou zijn dat ze deel hadden genomen (bijvoorbeeld ouderen en mbo scholieren).

In de communicatie speelt naast de inzet van klassieke media zoals kranten, huis-aan-huis bladen en RTV Drenthe, de inzet van sociale media een expliciete rol. Het Drents parlement beschikt over een eigen Facebook, Twitter en Instagram account en heeft daarnaast een eigen Youtube kanaal. De laatste twee (Instagram en Youtube) zijn in ontwikkeling. Statenleden en fracties maken ook in toenemende mate gebruik van social media. In het kader van de campagne 'Mijn Drentse commissaris' was de inzet van social media door het Drents parlement als geheel en door Statenleden en fracties expliciet onderdeel van de communicatiemix. Met name Facebook heeft hierbij geleid tot veel reacties.

De belangrijkste aanbeveling kan dan ook meegenomen worden bij de (door)ontwikkeling van nieuwe instrumenten en het herzien van bestaande instrumenten van PS:

Zorg voor de inzet van een communicatiemix gebaseerd op het bereiken van inwoners met alle burgerschapstijlen. Maak hierbij gebruik van werkwijzen waarbij sprake is van direct contact, actief informeren en aandacht voor actualiteit. Dit draagt bij aan transparantie en toegankelijkheid en daarmee aan het draagvlak voor de politiek. Hierbij kunnen accenten gelegd worden om bepaalde doelgroepen nog meer te bereiken, bijvoorbeeld door gesprekken te houden op andere locaties. De inzet van social media speelt hierbij een expliciete rol.
--

(Her)ontwikkeling van instrumenten

Naast de grotere projecten en instrumenten zijn bestaande instrumenten herzien. Zo hebben PS het agenderingsrecht van inwoners herzien (Statenstuk 2018-872) met als doel deze meer toegankelijk te maken.

Het presidium heeft besloten tot het gebruik van de interruptiemicrofoon bij commissievergadering. Dit creëert meer duidelijkheid in het debat en maakt het debat aantrekkelijker voor inwoners. De pilot van de nieuwe vergaderstructuur biedt daarnaast de afzonderlijke fracties meer tijd om zelf activiteiten te ondernemen richting de samenleving.

Vanuit een aantal jonge inwoners van Drenthe is naar aanleiding van een profielwerkstuk dat zij hierover schreven, het initiatief tot oprichting van een provinciaal jongerenparlement genomen. Dit gaat komend jaar verder uitgewerkt worden.

Met betrekking tot het verder ontwikkelen en herziening van instrumenten stelt de werkgroep op basis van de geformuleerde visie het volgende voor:

- Het verbeteren van de toepassing van het inspraakrecht;
- Het verkennen van de mogelijkheden voor een Drents jongerenparlement;
- Het introduceren van korte digitale raadplegingen;
- In het nieuwe onderzoeksprogramma een onderzoek naar de weerbaarheid van de democratie op te nemen, waar ondermijning een onderdeel van is.

Deze lijst is niet uitputtend. De samenleving is steeds in verandering; om die reden is de visie een levend document welke naar aanleiding van de actualiteit aangepast of aangevuld kan worden. De werkgroep stelt met de visie dan ook voor om in de nieuwe Statenperiode opnieuw een werkgroep veranderende samenleving in te stellen om de visie actueel te houden en te borgen dat dit belangrijke thema permanent onder de aandacht van de Staten blijft.

Bronnen

Bergtop, D. (2016), *Tevredenheid, vat van vooruitgang*, Groningen.

Elzinga, D.J., De Lange en Hoogers, H.G.(2006), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*.
Bewerkte versie van de oorspronkelijke auteur van der Pott, zestiende druk, Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Jong, de E en Boedeltje, M. (2015) *Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid*, In: Herweijer, M. en Castenmiller, P (red), *Ruimte voor provinciaal beleid*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, pp.117-133.

Meer, van der T. (2017), [De kiezer is niet gek](#), in: de Groene Amsterdammer.

Raad voor het openbaar bestuur (2018), [Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau](#).

Raad voor het openbaar bestuur (2018), [Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden](#), Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2010), [Vertrouwen op democratie](#), Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur (2004), [Burgers betrokken, betrokken burgers](#), Den Haag.

Staatscommissie parlementairstelsel (2018), [Tussenstand](#), Den Haag.

SCP en WRR (2014), [Gescheiden werelden. Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland](#), Den Haag.

Tonkens, E. (2014), [Vijf misvattingen over de participatiesamenleving](#).

Universiteit van Tilburg (2016), in opdracht van Raadslid.nu, [Raadswerk is Maatwerk. Hoe kun je als raad\(slid\) meer kleur geven aan de lokale democratie?](#).