

DE PROVINCIE EN DE BURGER: EEN SPANNEND AVONTUUR?

**MONITORING EN EVALUATIE
PILOTS BURGERPARTICIPATIE, PROVINCIE NOORD-HOLLAND**

**UITGEVOERD DOOR HET DEPARTEMENT BESTUURS- EN
ORGANISATIEWETENSCHAP, UNIVERSITEIT UTRECHT**

09-09-2015

ONDERZOEKSTEAM

Martijn Koster

Senior onderzoeker en coördinator, Universiteit Utrecht

Restlan Aykaç

Senior onderzoeker Provincie Noord-Holland, gedetacheerd aan de Universiteit Utrecht

Olga Verschuren

Junior onderzoeker, Universiteit Utrecht



Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|----|
| Managementsamenvatting | 3 |
| Hoofdstuk 1: De Provincie en de burger – het onderzoek | 5 |
| Hoofdstuk 2: Beschrijving van de pilots | 8 |
| Hoofdstuk 3: Hoe kijken de medewerkers van de Provincie aan tegen burgerparticipatie? | 12 |
| Hoofdstuk 4: Wel of niet met burgerparticipatie werken | 21 |
| Hoofdstuk 5: Wederzijdse beeldvorming | 26 |
| Hoofdstuk 6: Spanningsvelden | 38 |
| Hoofdstuk 7: Evaluatie aanpak en methoden burgerparticipatie | 59 |
| Hoofdstuk 8: Beschouwing en discussie | 67 |
| Hoofdstuk 9: Conclusies | 72 |
| Gebruikte literatuur | 77 |
| Bijlagen | 79 |

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Coalitieakkoord 2011 – 2015 van de Provincie Noord-Holland schenkt expliciet aandacht aan de inzet van burgerparticipatie binnen het beleid. Naar aanleiding hiervan zijn vijf pilots gestart. Dit rapport is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in de periode september 2014 – juli 2015 naar deze vijf pilots Burgerparticipatie, te weten: Herbestemming Monumenten Noord-Holland, Identiteit Kustplaatsen Petten – St. Maartenszee, de N246, Dijkversterking bij Edam en Wind op Land. Het rapport gaat in op wat medewerkers van de Provincie en burgers vinden van en doen in het kader van burgerparticipatie. Het behandelt de perspectieven van de medewerkers en van de burgers en hun onderlinge overeenkomsten en verschillen. Ook gaat het in op de relatie tussen Provincie en burger en evalueert het de gebruikte aanpak en methoden binnen de pilots. Dit onderzoek analyseert hoe de betrokken ambtenaren opereren binnen de kaders die het bestuur stelt ten aanzien van burgerparticipatie. Burgerparticipatie brengt spanningsvelden met zich mee, onder andere omdat wat burgers willen en wat ambtenaren mogen binnen de bestuurlijke kaders niet altijd in evenwicht is. Deze spanningsvelden worden in dit rapport toegelicht.

Hieronder volgt een puntsgewijze uiteenzetting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

1. Burgerparticipatie blijkt, binnen de Provincie, een multi-interpretabel concept te zijn. Medewerkers hanteren verschillende ‘repertoires’ waarmee zij betekenis geven aan burgerparticipatie. De interpretatie van burgerparticipatie loopt uiteen van ‘de burger informeren’ tot ‘de burger laten meebeslissen’ en van ‘draagvlak creëren’ tot ‘beleidsverrijking’. Waar sommige medewerkers burgerparticipatie als iets nieuws zien, zien anderen het als iets dat de Provincie al jaren doet.
2. Gelet op de visie van burgers, zien we hoe de pilots variëren van nimby (*not in my backyard*) tot plimby (*please in my backyard*). In de plimby-projecten zijn burgers gemotiveerd om te participeren, terwijl ze in nimby-projecten vooral weerstand bieden. Hoewel een belangrijke motivatie om te participeren ligt bij hun eigen belang, hebben burgers ook oog voor het collectieve belang, zeker wanneer dit helder wordt gecommuniceerd vanuit de Provincie of andere overheden. Een groot deel van de participerende burgers valt in de categorie *expert citizens*, hoogopgeleide burgers met lokale en beroepsmatige kennis en een diepgaand begrip van hoe de overheid en haar procedures werken. Hiermee rijst de vraag hoe representativiteit gewaarborgd kan worden.
3. Burgerparticipatie brengt verschillende spanningsvelden met zich mee. Een belangrijk spanningsveld bestaat tussen de kwalitatieve borging die burgers centraal stellen (het resultaat telt) tegenover de procesborging van de betrokken ambtenaren (een correcte procedure telt). Een ander spanningsveld ligt tussen de daadwerkelijke invloed van de burger binnen een project en de vaststaande kaders van een project. Burgers die deelnemen aan een participatief project verwachten daadwerkelijk dat hun wensen als besluit worden gehonoreerd. Deze verwachting komt niet altijd uit. Wanneer we kijken naar de beleidsfase waarin participatie kan worden ingezet, valt op dat medewerkers vooral ruimte zien in de uitvoerende fase, terwijl burgers meer ruimte zien in de agenderende fase.
4. Verwachtingsmanagement blijkt cruciaal in participatieve trajecten. Hierbij wordt informatie verstrekt over de mogelijkheden voor inbreng, de mate van invloed en de geldende procedures. Op de korte termijn is verwachtingsmanagement nodig voor duidelijkheid in het participatieve proces. Op de lange termijn is verwachtingsmanagement belangrijk voor de beeldvorming van burgers over de Provincie (en de overheid in het algemeen). Aangezien burgers hun beeld van de overheid grotendeels baseren op ervaringen uit het verleden, is het creëren van realistische verwachtingen van groot belang. Het boemerangeffect ligt op de loer: onjuiste verwachtingen leiden ertoe dat burgers hun geloof verliezen in (participatieve) Provinciale projecten. Het verwachtingsmanagement is nu soms nog inconsistent en kan zich nog meer richten op het creëren van realistische verwachtingen.

5. Burgerparticipatie omvat een relationeel component: de wederzijdse beeldvorming tussen betrokken partijen. Het beeld van burgers over de Provincie heeft invloed op hoe men zich opstelt jegens de Provincie en haar werkzaamheden. Tegelijkertijd hebben medewerkers van de Provincie een bepaald beeld van de burgers, wat invloed heeft op hoe zij burgers benaderen (bijvoorbeeld als bron van lokale kennis of als obstakel). Het creëren van de juiste beelden is uitermate belangrijk, bijvoorbeeld over de mogelijkheden en de beperkingen van het Provinciaal beleid en de ruimte die ambtenaren hebben binnen de politiek-bestuurlijke context. Dit kan plaatsvinden door verwachtingsmanagement.
6. Tijdens de projecten waarderen burgers een vast contactpersoon in hoge mate. Deze contactpersoon draagt bij aan een goed verloop van het participatieve traject. Het gaat hier om een contactpersoon met expertise en sociale competenties die de partijen bij elkaar brengt. Deze contactpersoon kan een afgevaardigde van de Provincie of een andere overheid zijn, maar het kan ook een burger zijn (dus iemand met een formele of een informele taak).
7. De organisatorische borging van burgerparticipatie is nog onduidelijk en gefragmenteerd. Hoewel veel medewerkers positief zijn over de verankering van burgerparticipatie in het beleid – en de vermelding in het coalitieakkoord – is het nog de vraag hoe de aandacht voor burgerparticipatie concreet word geborgd.
8. Uit de pilots blijkt dat burgerparticipatie een waardevolle toevoeging vormt binnen het Provinciale beleid. Een afweging welke projecten meer of minder geschikt zijn voor de inzet van burgerparticipatie dient rekening te houden met verschillende aandachtspunten. Nut, noodzaak en urgentie dienen helder te zijn voor de betrokken burgers; bij projecten waarbij dit aanvankelijk niet het geval is, kan dit later toch helder worden uiteengezet door betrokken medewerkers. Bij projecten waarbij nauwelijks ruimte is voor daadwerkelijke invloed op de resultaten – vanwege vaststaande kaders – blijft er niets anders over dan ‘informereren’. Burgers, maar ook veel medewerkers van de Provincie, zien dit echter niet als participatie. Plimby-, maar ook nimby-projecten met daadwerkelijke ruimte voor burgers om invloed uit te oefenen, blijken succesvol te kunnen zijn als participatief project. Projecten waarbij het Rijk opdrachtgever is en de Provincie beleid uitvoert lijken daarentegen minder geschikt. Er is hierbij over het algemeen weinig ruimte voor invloed (lage trede op de participatieladder) en participatie vindt ook pas laat in de beleidscyclus plaats (namelijk in de beleidsuitvoering). Ook het feit dat de uiteindelijke besluiten op grote afstand van de burgers worden genomen (door het Rijk) draagt niet bij aan een positieve beleving van participatie onder de betrokken burgers. Burgerparticipatie lijkt eerder als een succes te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten. Een provinciaal beleidsconcept dat ontwikkelingen in gang zet kan sneller rekenen op enthousiasme onder burgers dan een beleidsconcept dat restricties met zich meebrengt.

HOOFDSTUK 1: DE PROVINCIE EN DE BURGER – HET ONDERZOEK

1.1. Inleiding

Kunnen burgers meer betrokken worden bij het beleid van de Provincie Noord-Holland? Staan medewerkers van de Provincie open voor burgerparticipatie? Hoe kijken burgers aan tegen de Provincie en haar plannen omtrent burgerparticipatie? In 2014-2015 heeft de Provincie Noord-Holland een vijftal pilots burgerparticipatie uitgevoerd. Wat gebeurde daar? Wat ging er goed? Wat zijn de leerpunten en uitdagingen? Welke spanningsvelden zien we tussen de wens en de praktijk? Weinig vraagstukken binnen het Provinciale beleid komen voort uit directe wensen van burgers; de agenda van de interventie is vrijwel nooit door burgers bepaald. Dit brengt een specifieke dynamiek met zich mee binnen de participatieve projecten. Deze rapportage presenteert het evaluatie- en monitoringsonderzoek naar Burgerparticipatie binnen de Provincie Noord-Holland, uitgevoerd door de Universiteit Utrecht (departement Bestuur en Organisationswetenschap). Het rapport bevat bevindingen en conclusies, waarop de Provincie haar beleidsaanbevelingen kan baseren.

1.2. Aanleiding

Naar aanleiding van het Coalitieakkoord 2011 – 2015 is burgerparticipatie benoemd tot één van de speerpunten van het communicatiebeleid van de Provincie Noord-Holland met als doel bewust ruimte te creëren voor de invloed van burgers. De Provincie Noord-Holland heeft vijf pilots aangewezen, waar geïnvesteerd werd in een participatieve aanpak. Deze pilotprojecten hebben tot doel ‘meer ervaring opdoen met de wijze waarop en de mate waarin burgers kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid’ (zie Nota GS-staf en toelichting, 6 mei 2014, kenmerk 356189/356209). De pilots hebben tot doel:

- Het opdoen van ervaringen met de wijze waarop en de mate waarin burgers kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid. Aandachtspunt is het benutten van de kennis en ervaring van burgers. Hierbij kijkt de Provincie o.a. naar:
 - de randvoorwaarden die de ruimte voor participatie bepalen;
 - het repertoire van in te zetten methoden in relatie tot de opgaven in het project en de ruimte voor participatie;
 - het effect van de participatieve aanpak op de kwaliteit van de oplossing, zowel inhoudelijk als procesmatig, waarbij het aspect ‘draagvlak’ specifiek wordt gevolgd;
 - de interne opdrachtverlening, met focus op het formuleren van de opgave en de wijze waarop burgerparticipatie wordt benoemd (onderwerp, tijdpad, ondersteuning, organisatie en afsluiting).
- Op basis van deze ervaringen wordt de vraag voorgelegd of burgerparticipatie aandacht verdient bij opdrachtverlening en dat bij opdrachtverlening (van bestuur naar directies) een expliciete afweging wordt gemaakt of en zo ja in welke vorm en binnen welke randvoorwaarden burgerparticipatie is toe te passen.

Een zorgvuldige monitoring en uitgebreide evaluatie van de vijf pilots, in de periode september 2014 – juni 2015, heeft geleid tot deze rapportage. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van een interpretatieve onderzoeksbenadering om te achterhalen hoe burgerparticipatie gestalte krijgt in de verschillende pilotprojecten. Dit betekent dat de betekenisgeving van de betrokkenen (wat vinden ze ervan?) evenals hun handelen (wat doen ze ermee?) centraal staat.

1.3. Probleemstelling

De Provincie Noord-Holland heeft reeds verschillende projecten doorlopen waarin burgerparticipatie een prominente rol speelde. De Provincie wil de frequentie en intensiviteit waarmee zij gebruik maakt van burgerparticipatie verhogen, mits dit een duidelijke bijdrage levert aan haar beleid. De GS-nota voor pilotprojecten burgerparticipatie¹ geeft aan dat er aandacht nodig is voor:

1. de inzet van directe burgerparticipatie in plaats van participatie via maatschappelijke organisaties;
2. de inzet van participatie bij de start van de planvorming van projecten en niet alleen bij de uitvoering;
3. de inzet van burgerparticipatie op een meer structurele basis in plaats van voortvloeiend uit een specifieke situatie-gebonden dynamiek en deskundigheid.

Deze aandachtspunten zijn meegenomen in de selectie en opzet van de vijf pilots. Er is een expertteam Burgerparticipatie samengesteld uit verschillende geledingen uit de organisatie, met als gemene deler 'enige ervaring met BP' dat de pilots volgt en adviezen geeft. Dit groepje fungeert als voorlopers.

1.4. Centrale onderzoeksvragen

In samenspraak met de Provincie is de volgende hoofdvraag geformuleerd, welke in dit rapport beantwoord zal worden:

Hoe krijgt burgerparticipatie gestalte binnen de vijf verschillende burgerparticipatieprojecten?

Wij hebben deze hoofdvraag onderverdeeld in de volgende twee deelvragen:

1. *Hoe geven medewerkers van de Provincie en burgers betekenis aan burgerparticipatie?*
2. *Wat doen de betrokkenen in het kader van burgerparticipatie?*

Dit onderzoek kenmerkt zich door in te gaan op wat mensen zeggen (onderzoeksvraag 1) en wat mensen doen (onderzoeksvraag 2). Dit hebben we gedaan door interviews te combineren met participatieve observaties. We hebben ons binnen de Provincie gericht op de ambtelijke organisatie. We hebben ook vertegenwoordigers van andere betrokken partijen (Hoogheemraadschap, private partijen) gesproken. Tenslotte hebben we gesproken met betrokken burgers.

Voor een uitgebreide toelichting op de methodologie, het onderzoeksontwerp en de gebruikte methoden verwijzen we naar de bijlage.²

1.5. Onderzoeksperspectief

Burgerparticipatie kan vanuit verschillende perspectieven worden onderzocht. In dit onderzoek maken wij gebruik van het perspectief van:

- a) de burgers, gemeenten en ondernemers;
- b) de Provincie Noord-Holland;
- c) relaties tussen betrokken actoren;
- d) methoden die worden ingezet in het participatieproces.

¹ GS nota van 6 mei 2014, kenmerk 356189/356209.

² Met dank aan Philène Moquette voor het transcriberen van de interviews.

De perspectieven zijn richtinggevend in het onderzoek. Elk perspectief heeft een aantal aspecten. Deze aspecten zijn vervolgens uitgewerkt in vragen die zijn voorgelegd aan betrokken actoren (zie tabel hieronder).

| Perspectieven/ componenten | Aspecten/dimensies | Uitwerking (in hoofdlijnen) |
|-------------------------------|---|--|
| Burger perspectief | Stakeholders capaciteit motivatie invitatie | Hoe kunnen, willen en mogen stakeholders participeren in het project? |
| Provincie perspectief | Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit | Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie? |
| Relationele component | Interactie tussen actoren Beelden tussen actoren | Hoe verloopt het onderlinge contact? Hoe speelt de wederzijdse beeldvorming een rol in dit onderlinge contact? |
| Methodische component | Instrumentele benadering Persoonlijke benadering | Welke methoden worden gebruikt in het project? Hoe speelt de persoonlijke aanpak een rol in de instrumentele benadering? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in aanpak per (type) project? |

HOOFDSTUK 2: BESCHRIJVING VAN DE PILOTS

2.1. Herbestemming Monumenten in Noord-Holland

In dit hoofdstuk worden de pilots kort geïntroduceerd op basis van de oorspronkelijke beleidsdocumenten (zie ook de beschrijving van de pilotprojecten in de bijlage 1).³

De eerste pilot is Herbestemming Monumenten. Herbestemming betekent dat een bestaand pand een andere functie krijgt. Hierdoor komt het gebouw niet leeg te staan en wordt het niet gesloopt. Door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen is er de laatste jaren sprake van een toenemende leegstand van vastgoed. Denk hierbij aan de afname van de bevolkingsgroei, veranderende opvattingen over werkomstandigheden, online winkelen, ontkerkelijking en de schaalvergroting in de landbouw. Een deel van deze gebouwen heeft bovendien monumentale waarde. Vooral religieus erfgoed zoals kerken en kloosters, industrieel erfgoed en historische boerderijen hebben te maken met leegstand en dus ook met herbestemming.

In het kader van Herbestemming-Noord Holland worden drie objecten uitgekozen waarvoor een nieuwe bestemming moet worden gevonden. De Cultuurcompagnie voert dit project uit met behulp van subsidie van de Provincie. De Provincie is nauw betrokken bij de uitvoering en aansturing. Voor 2015 zijn uitgekozen De Hoeksteen in Uithoorn, Gebouw 320 en Hoeve Overslot.

- De Hoeksteen is een voormalige kerk uit 1965 naar een ontwerp van Gerrit Rietveld. Het is de enige kerk die hij heeft ontworpen.
- Gebouw 320 is één van de 140 gebouwen van de voormalige Artillerie Inrichtingen Hembrug en het Centraal Verdedigingspark op het Hembrugterrein in Zaandam. De voormalige machinehal is een rijksmonument. Het gebouw dateert uit de periode 1936 – 1941.
- Hoeve Overslot is een voormalige hooihuisboerderij die dateert uit de 16de eeuw. Overslot is een rijksmonument.

Deze projecten vormen een combinatie van consultatie en uiteindelijk zelforganisatie. De ruimte om te experimenteren ligt in de aanpak en invulling van het proces, in samenwerking met de Cultuurcompagnie (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.2. Identiteit Kustplaatsen Petten en St. Maartenszee (focus Petten)

Het project Identiteit Kustplaatsen heeft als doel het economisch en toeristisch versterken van de kustplaatsen aan de Noord-Hollandse kust. De Provincie Noord Holland doet dit door voor kustplaatsen een identiteitsprofiel op te stellen met de methode *identity matching*. Door hun *unique selling points* te bepalen, kunnen kustplaatsen zichzelf onderscheiden van elkaar en een uniek aanbod ontwikkelen, passend bij hun identiteit, waarmee gemeenten deze kustplaatsen een impuls kunnen geven. De Provincie faciliteert de eerste fase, de ontwikkeling van het identiteitsprofiel. In de daaropvolgende fasen kunnen gemeenten hun toeristisch en economisch beleid versterken en toekomstbestendige projecten ontwikkelen met de omgeving die aansluiten bij de identiteit van de kustplaatsen.

In workshops brengen gemeenten, bewoners en ondernemers uit de desbetreffende kustplaatsen de identiteit van hun kustplaats in beeld. De Provincie begeleidt dit proces. De betrokkenen presenteren hun resultaten en geven een advies. Het is vervolgens aan de gemeente om te bepalen of zij, op eigen kosten, al dan niet verder wil gaan met de volgende fasen.

³ Na de GS-besluitvorming ten aanzien van de pilotprojecten is een aanpak per project ontwikkeld.

Fase 1 is coproductie. Gemeenten, bewoners en ondernemers stellen samen hun identiteit vast. De methode identity matching wordt in elke kustplaats op dezelfde wijze toegepast en uitgevoerd. In de uitvoering van het proces is dan ook weinig ruimte om verder te experimenteren (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.3. Aanpassing N246 (Kogerpolder)

Het project betreft een aanpassing van een traject van de N244A (wegdeel N246, tussen A8 en Kogerpolderbrug/Graft de Rijk en N244, tussen Kogerpolderbrug en N242/Alkmaar).

De Provincie wil op de N244 en N246 de doorstroming en de verkeersveiligheid verbeteren. Hiervoor is een pakket aan maatregelen ontwikkeld. Een van die maatregelen is om op de N246 ter hoogte van knooppunt Kogerpolder – Middenweg (Woude) het aantal kruispunten te verminderen (nu 4 T-kruisingen) en deze kruispunten samen te voegen.

Het verminderen van de kruisingen verbetert de doorstroming, doordat er een overzichtelijkere verkeerssituatie ontstaat voor de weggebruiker. Daarnaast zal de nieuwe kruising uitgevoerd worden met extra voorsorteerstroken, wat zowel de doorstroming en de veiligheid bevordert. Bovendien zal op de nieuwe kruising een veilige fietsoversteek worden uitgevoerd, met een middenberm. Door deze aanpassingen zullen zowel passanten als de plaatselijke bewoners belang hebben bij de verbetering van de veiligheid en de doorstroming.

Voor het nieuwe ontwerp heeft de Provincie een referentie-ontwerp gemaakt en ook nog enkele varianten getekend. De kosten van het referentie-ontwerp bedragen circa 2,2 miljoen euro excl. BTW. Voor het aanpassen van de N246 zal in meer of mindere mate grondaankoop noodzakelijk zijn, afhankelijk van de gekozen optie. Tevens zullen er RO-procedures doorlopen moeten worden. De Provincie heeft vastgesteld te willen experimenteren met burgerparticipatie in dit project:

De Provincie Noord-Holland beoogt met dit project de verkeersveiligheid en de capaciteit van de weg te vergroten. Op dit moment worden verschillende scenario's en oplossingsrichtingen uitgewerkt, die begin 2014 aan de bewoners van het gebied zullen worden voorgelegd. Het participatieproces ligt nog open, waardoor er veel ruimte is om te experimenteren met burgerparticipatie. Het project staat nu op de trede van informeren en raadplegen, maar er is ruimte om coproductie te organiseren (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.4. Dijkversterking Hoorn-Amsterdam: Onderdeel Edam

De hele dijk van Hoorn tot Amsterdam wordt versterkt in verband met de waterveiligheid. Het Hoogheemraadschap Noorderkwartier (HHNK) werkt in opdracht van het Ministerie van I&M aan versterkingsplannen (RWS wordt opdrachtgever in de uitvoeringsfase). Hiervoor is de dijk in 24 secties verdeeld. Een van die secties is de dijk bij Edam, het gebied rond de havenopening (dijkpaal 107 en dijkpaal 4).

Het project Dijkversterking Hoorn-Amsterdam raakt heel direct aan de leefomgeving van burgers. De belangrijkste aanleiding voor de versterking van de dijk is waterveiligheid, maar het project raakt ook direct aan thema's zoals verkeersveiligheid, natuur en recreatie. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is de beheerder van de dijk en trekker van het project. De Provincie heeft een andere rol als bevoegd gezag voor de MER en de natuurvergunningen. GS keuren uiteindelijk het definitieve dijkversterkingsplan goed.

In dit project is veel ruimte om te experimenteren met burgerparticipatie in coproductie met de bewoners uit het gebied. Daarnaast heeft de Provincie veel kennis en ervaring met schetsend ontwerpen en culturele planologie. De Provinciale Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit PARK kan worden ingezet. Een pilot kan uiteraard alleen starten met instemming van HHNK; daarover vindt ambtelijk overleg plaats (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.5. Herstructurering Wind op Land (WoL)

De provincie Noord-Holland heeft van het Rijk de opgave gekregen om in totaal 685,5MW aan windenergie op land ruimtelijk mogelijk te maken in 2020. Naast het Windpark Wieringermeer en de bestaande turbines moet er nog ruimte gezocht worden voor een resterende opgave van ca. 70 MW netto. De provincie Noord-Holland wil ruimte bieden voor de resterende opgave door herstructurering van solitaire windturbines en verouderde lijnopstellingen. Uitgangspunt daarbij is onder andere dat voor elke nieuwe turbine twee verouderde turbines weggehaald worden, dat de windturbines worden geclusterd in een lijnopstellingen van minimaal zes, op minimaal 600 meter van gevoelige bestemmingen liggen en niet in kwetsbaar natuurgebied (EHS, weidevogelleefgebied, bufferzone etc.). Het vermogen mag daarbij toenemen. Gesproken wordt over 'herstructurering' omdat oude molens worden weggenomen in ruil voor het plaatsen van (minder maar krachtigere) windturbines.

Windenergie op land kent een lange geschiedenis van maatschappelijke weerstand, waardoor het onderwerp politiek gevoelig ligt. Dit maakt een heldere strategie voor burgerparticipatie en het verkennen van de mogelijkheden voor (financiële) participatie door bewoners en lokale partijen belangrijk.

Bewoners en andere belanghebbenden willen vooral betrokken worden bij het besluit voor de aanwijzing van locaties van windturbines en willen invloed hebben op [de] aanwijzing.[...]. De criteria voor de aanwijzing van deze gebieden worden bepaald door de Provincie. [...]. De experimenteeruimte ligt vooral in de participatiemethoden die ingezet worden om bewoners/belangenorganisaties te betrekken en mee te nemen in het proces, te beginnen vanaf de zomer 2014. Najaar 2014 worden rond concept-plan MER vanuit de Provincie al eerste gebiedsprocessen gestart rond windgebieden waar ook kansrijke initiatieven zitten. Vanaf 2015 worden bewoners uitgenodigd door initiatiefnemers (en de Provincie) om mee te denken over waar de turbines daadwerkelijk zullen komen en over de mogelijkheden voor financiële participatie (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

Ter voorbereiding op het participatieve traject hebben betrokken medewerkers een training gekregen om goed om te kunnen gaan met mogelijk hoogoplopende emoties.

Een betrokken medewerker licht het volgende toe over de burgerparticipatie in WoL:

Hoewel draagvlak/participatie geen toetsingsgrond en geen ruimtelijk relevant criterium is, is er in het kader van de principeaanvragen wel aandacht aan besteed. Aan de initiatiefnemers is gevraagd om een participatieplan op te stellen waarin minimaal aan de NWEA richtlijn wordt voldaan. Hierin moet ingegaan worden op de manier waarop de omgeving wordt betrokken bij de plannen voor het windpark en wat de mogelijkheden zijn voor de omwonenden om in het park te participeren en/of een vorm van vergoeding te krijgen. Dit plan dient met de omwonenden in de gebiedsateliers en de klankbordgroepen te worden besproken. Het indienen van principeaanvragen en bijbehorende participatieplannen is overigens op vrijwillige basis. In de PRV is het indienen van een dergelijke aanvraag niet verplicht gesteld omdat draagvlak geen criterium kan zijn bij vergunningverlening en omdat draagvlak niet ruimtelijk relevant is. Meten op draagvlak is

bovendien vrij subjectief. Voor elke principeaanvraag die aan de kaders lijkt te kunnen gaan voldoen wordt door de Provincie Noord-Holland samen met gemeente en initiatiefnemers een gebiedsatelier georganiseerd. Daaraan voorafgaand en daarna wordt door met name de initiatiefnemer, maar ook door gemeente en Provincie met de omgeving gecommuniceerd via website, infoavonden, maar ook in klankbordgroepen.

Bij windpark Westfrisia zijn er, onder een overgangsregeling, vanwege maatschappelijke weerstand een serie gesprekken met stakeholders (o.a. dorpsraden) gevoerd. Als resultaat daarvan is nu een bewonersdialoog gestart met de initiatiefnemers die door een extern voorzitter begeleid wordt; de Provincie betaalt dit. De bewoners worden ondersteund door NLVOW; de gemeente Medemblik betaalt dit (R14).

HOOFDSTUK 3: HOE KIJKEN DE MEDEWERKERS VAN DE PROVINCIE AAN TEGEN BURGERPARTICIPATIE?

3.1. *Verschillende repertoires*

Dit is het eerste hoofdstuk met onze onderzoeksbevindingen.⁴ Hierin staan we stil bij hoe burgerparticipatie wordt beleefd en vormgegeven door medewerkers van de Provincie. Burgerparticipatie blijkt een multi-interpretabel concept te zijn. De medewerkers van de Provincie hebben verschillende visies op wat burgerparticipatie is. Dit leidt geregeld tot discussies over hoe burgerparticipatie begrepen en uitgevoerd moet worden. Tijdens de verschillende workshops die georganiseerd zijn rondom het thema burgerparticipatie in de Provincie, blijken de meningen verdeeld:

Na een presentatie van Prodemos overleggen enkele medewerkers in groepjes. Eén van hen stelt: 'Volgens mij hebben mensen er ook wat aan dat zij gehoord worden'. Waarop een collega reageert: 'Nou nee, burgerparticipatie gaat er toch niet om dat zij *gehoord* worden, vooral dat er naar ze *geluisterd* wordt'. Weer een ander stelt: 'Burgerparticipatie gaat over het raken van het belang van de burger, zodat hij zich begrepen voelt'. Er wordt verder gesproken over dat burgerparticipatie kan worden ingezet als een vorm van 'doen alsof' waarbij de burger zich gehoord voelt of als een vorm van daadwerkelijk 'luisteren' en 'begrip tonen', waarbij de burger serieus genomen wordt. Een medewerker zegt dan: 'Als uiteindelijk de GS beslist, over wat er gaat gebeuren, welke uitkomst het wordt, dan is het toch geen echte burgerparticipatie? Waar zijn we dan mee bezig? Wat willen we nou? Waarom doen we dit?' Een ander beaamt dit: 'Ik blijf het onduidelijk vinden: wanneer is burgerparticipatie geslaagd? Goed gelukt? Wat is het doel van burgerparticipatie?' Tenslotte reageert een ander: 'We moeten eerst een andere vraag beantwoorden: waar gaat burgerparticipatie over? Alleen draagvlak en acceptatie realiseren of ook daadwerkelijke inbreng realiseren?' (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Aangezien de visies uiteenlopen, onderscheiden wij, op basis van de verzamelde data onder medewerkers van de Provincie, verschillende *repertoires*. De *repertoires* bestaan uit een geheel van logisch samenhangende ideeën en concepten waarmee betekenis wordt gegeven aan een fenomeen, in dit geval burgerparticipatie. In het algemeen gebruiken mensen verschillende *repertoires* (ook wel aangeduid als *discourses*) in verschillende situaties, maar ook wel meerdere *repertoires* tegelijkertijd in dezelfde situatie (Leclercq-Vandelanoitte 2011). De opinies en visies die mensen hebben zijn vaak niet congruent of consistent. Ook kan er een discrepantie bestaan tussen datgene dat mensen zeggen en datgene dat ze doen. Onze bevindingen wijzen uit dat medewerkers van de Provincie en burgers veelal meer dan één repertoire gebruiken, vaak al in één en hetzelfde gesprek of tijdens dezelfde bijeenkomst. Zo kan iemand enthousiast zijn over burgerparticipatie en ook heel kritisch zijn, terwijl een ander stelt dat burgerparticipatie bij democratisch bestuur hoort en vervolgens uitlegt dat het niet bij Provinciale projecten past. Een uiteenrafeling van de verschillende *repertoires* biedt inzicht in deze incongruentie en complexiteit en biedt de Provincie inzicht in hoe burgerparticipatie "leeft". We hebben overigens, wat betreft *repertoires*, geen noemenswaardige verschillen gevonden tussen directies, noch tussen functiegroepen, binnen de Provincie.

Hieronder geven we een schematisch overzicht van de *repertoires*, waarna we ze één voor één bespreken. Vaak speelt op de achtergrond de discussie mee rondom het primaat van de politiek – deze kwestie wordt in dit rapport besproken in het kader van het spanningsveld dat dit tweewebbrengt (zie 6.1.4). De hieronder genoemde *repertoires* zijn allen gebaseerd op wat wij van

⁴ We verwijzen naar de geanonimiseerde respondenten met een R, gevolgd door een nummer.

meer dan één respondent hebben vernomen; afwijkende geluiden van eenlingen – sowieso vrijwel absent tijdens het onderzoek – hebben we buiten beschouwing gelaten.

| Overzicht repertoires per paragraaf⁵ | |
|--|------------------|
| Repertoire | Paragraaf |
| Draagvlak creëren | 3.2. |
| Beleidsverrijking | 3.3. |
| Sociale cohesie en eigenaarschap | 3.4. |
| Democratisch | 3.5. |
| Overheid als initiatiefnemer | 3.6. |
| Informereren | 3.7. |
| Meebeslissen | 3.8. |
| Oude wijn in nieuwe zakken | 3.9. |
| Onvoorspelbaar | 3.10. |
| Wassen neus | 3.11. |

3.2. Burgerparticipatie betekent draagvlak creëren

Verreweg de meest gehoorde opvatting over burgerparticipatie is dat het een middel is tot het creëren van draagvlak. Dit repertoire komt bij vrijwel alle geïnterviewde medewerkers van de Provincie naar voren, al dan niet in combinatie met andere repertoires (zie onder). ‘Draagvlak creëren’ betekent dat een project op minder weerstand zal stuiten, dat er minder zienswijzen zullen worden ingediend, wat uiteindelijk tot meer efficiënte beleidsimplementatie zal leiden. Dit repertoire valt wellicht te verwachten rondom ‘Nimby’ (Not in my backyard)-projecten, maar komt ook voor bij ‘Plimby’ (Please in my backyard)-projecten.

Zo verwoordt een medewerker van de Provincie kernachtig wat burgerparticipatie voor hem betekent: ‘Dat er begrip voor komt bij de mensen’ (R21).

Een omgevingsmanager geeft aan waar het volgens hem om gaat bij burgerparticipatie, namelijk een positief oordeel bewerkstelligen over een provinciaal project:

Uiteindelijk toch om mensen het gevoel te geven dat ze... of om mensen invloed te geven in dat project zodat ze zoiets hebben van: “hé, dat is leuk, ik heb kunnen meedenken over die brug. Ze hebben gecheckt wat wij er van vonden en ze hebben er wel of niet rekening mee gehouden”. En dat geeft een soort positief label aan een project. Het is een manier om een positief oordeel over een project te krijgen (R35).

Dit repertoire komt ook naar voren wanneer men het heeft over de taak van de omgevingsmanager met betrekking tot burgerparticipatie. Zo wordt deze kernachtig omschreven als: ‘Die heeft met name als taak om het draagvlak voor het project te organiseren’ (R34).

Een andere medewerker legt uit dat de bestuurders van de Provincie geïnteresseerd zijn in burgerparticipatie vanwege het draagvlak dat dit met zich meebrengt:

GS die werkt ten slotte ook voor degene die, ja, nu gekozen hebben, dus ik denk dat zij het interessant vinden om te kijken hoe je burgers zoveel mogelijk kunt betrekken bij het beleid dat dat zij graag uitgevoerd zouden willen zien. Je moet natuurlijk wel draagvlak hebben! (R33).

⁵ Deze volgorde is als volgt tot stand gekomen: het meest voorkomende repertoire (draagvlak creëren) als eerste, daarna van het meest positieve (beleidsverrijking) naar het meest negatieve (wassen neus) repertoire.

Een ander stelt dat waar het om gaat bij burgerparticipatie is:

Dat de bevolking meer meegaand is in het vervolgtraject. Kijk, als je zelf een oplossing bedenkt en je gaat daarna vertellen van, "ja, dit hebben we bedacht en willen jullie daaraan meewerken?" Of "zijn jullie het daarmee eens," of "Dat betekent zus en zo voor jullie," dan kunnen die mensen misschien best denken van, "ja, maar je hebt helemaal niet hier aan gedacht of daaraan gedacht." Dat kan tot weerstand leiden (R2).

Binnen het project Herbestemming Monumenten, ook al is dit een zogenaamd 'Plimby'-project waar relatief weinig weerstand valt te verwachten⁶, komt eenzelfde denken naar voren, zoals een medewerker van de Provincie aangeeft:

De omgeving wordt dus geactiveerd om mee te denken over functies in gebouwen, waar ze wel met hun hart bij betrokken zijn, zo'n kerk is natuurlijk toch, zo'n dorpskerk, ondanks het feit dat lang niet iedereen gelovig is en daarheen gaat, beschouwt zo'n dorp dat toch als een deel van hun. En als zo'n kerk zou verdwijnen zou men dat heel erg betreuren. Dan komt er heel veel bezwaar (R21).

3.3. Beleidsverrijking: burgerparticipatie biedt inzicht in wat leeft onder burgers

Een breed gedeelde visie is dat burgerparticipatie kan leiden tot beleidsverrijking. Wanneer medewerkers dit repertoire hanteren, zien zij de meerwaarde van burgerparticipatie vooral in het feit dat het de visie, kennis en creativiteit van burgers naar voren brengt en benut. Dit wordt genoemd als een vorm van 'beleidsverrijking' (R25). Een medewerker stelt dat het erom gaat uit te zoeken 'wat burgers drijft' (R36) en dat terug te laten komen in het beleid. Burgers hebben hun eigen expertise en kennis van de lokale situatie; burgerparticipatie is waardevol juist omdat ze deze expertise en kennis naar voren brengt en zodoende de kwaliteit van het gevoerde beleid verbetert. Een medewerker van de Provincie benadrukt de mogelijkheden van een dergelijke participatieve aanpak:

Want juist die burger om de hoek, die weet precies hoe het zit. En juist die partijen in de omgeving, die weten vaak heel goed hoe het allemaal loopt. En vaak kunnen die ook nog het een en ander over stakeholders vertellen, waardoor je vaak tot een effectievere oplossing komt [...]. Dat vind ik juist de meerwaarde. Laten we eerlijk zijn, als overheid kan je niet overal bij zijn, we kennen niet elke hoek van de straat. Provincies staan wel wat verder van de burger af dan de gemeente [...]. Volgens mij moeten we burgers goed laten aanhaken. Juist als je het hebt over probleemdefinitie, dan denk ik vaak dat die partijen ook heel goed de problemen kunnen definiëren. In ieder geval aan kunnen scherpen (R28).

Het idee is dat de input van burgers uiteindelijk zal leiden tot 'effectievere' projecten die beter aansluiten op de lokale situatie, omdat ze via het betrekken van burgers meer en beter gebaseerd zijn op lokale kennis en inzichten: 'Ik denk dat wij [als Provincie] veel meer effectievere oplossingen en effectievere projecten gaan krijgen, effectievere resultaten gaan krijgen' (R28). Een andere medewerker van de Provincie verwoordt dit als volgt:

Het begint vaak met informeren en vervolgens het meedenken, dat is heel belangrijk, want je praat ook over de *local knowledge*, de kennis van bewoners zelf. [...]. Wat ik heb geleerd de laatste jaren is dat je echt niet de fout mag maken dat je als overheid [...] al zelf iets gaat

⁶ Bij sommige objecten kan ook nimby-gedrag aan de orde komen, bijvoorbeeld wanneer burgers zich verzetten tegen bepaalde doeleinden (bijv. vluchtelingenhuysvesting).

bedenken zonder dat we daar direct die lokale kennis in borgen, want vaak weten mensen die ergens naast wonen meer. Die hebben ongelooflijk mooie verhalen en kennis die je volgens mij meteen in processen moet borgen (R21).

3.4. Burgerparticipatie draagt bij aan sociale cohesie en eigenaarschap van burgers

Een klein aantal medewerkers geeft aan dat burgerparticipatie de sociale cohesie tussen burgers onderling vergroot. Dit repertoire is gestoeld op de ervaring dat participatie leidt tot meer wederzijds begrip. Een medewerker vertelt: 'Je haalt de belangen op en je weegt ze zelf af en je kijkt van "hoe kunnen we dat nou het beste tot een goede oplossing brengen. En hier is natuurlijk de hoop dat de betrokkenen ook begrip krijgen voor elkaars situatie en standpunt' (R1).

Een andere medewerker legt uit dat in projecten, waarbij de belangen en visies van burgers uiteenlopen, een participatieve benadering kan zorgen voor meer wederzijds begrip: 'Ja, je hebt altijd extremen. De ene begrijpt dat heel snel en de andere wil het nooit begrijpen, ja die heb je natuurlijk ook, maar toch ontstaat er wel meer begrip voor elkaar en dat is wat je wilt kweken' (R28).

Burgerparticipatie, zo is het idee, creëert zodoende een dialoog tussen burgers: 'Dat is een heel andere dialoog die je krijgt tussen mensen. Men verneemt elkaars perceptie en is daarom misschien ook wat bereidwilliger om iets te doen' (R25).

Burgerparticipatie zorgt voor een dialoog, wederzijds begrip en sociale cohesie, welke kunnen uitmonden in een gevoel van collectief eigenaarschap. Zoals een medewerker het uitdrukte:

Dat is misschien ook van invloed op de maatschappelijke saamhorigheid of op de verbinding die mensen hebben. Kijk, als je zo'n weg bouwt, of een fietspad aanlegt en je zet daar bushaltes neer op bepaalde plekken, dat zijn allemaal Provinciale taken, en je betreft daar de hele omgeving bij dan hebben mensen misschien ook het gevoel dat die bushalte, dat is ook mijn bushalte. Dus als je daar een steen door gooit, dan zit je wel ook met je poten aan mijn bushalte. Dat wil ik niet. Dus die hebben daar misschien ook een gevoel bij van "dit is mijn fietspad, dit is mijn bushalte, ik heb hier zelf ook na mogen denken" (R30).

3.5. Burgerparticipatie is inherent aan democratisch bestuur

Meer dan eens blijkt dat medewerkers het betrekken van burgers zien als een element van democratisch bestuur. Burgerparticipatie is daarmee onderdeel van democratisch bestuur, zo is de overtuiging. Meer specifiek geven sommige medewerkers aan dat de Provincie vanwege de huidige participatiesamenleving niet zonder burgerparticipatie kan:

Dat vind ik geen vraag meer! De vraag is alleen van, hoe gaan we dat nou eigenlijk inbedden in de organisatie? [...]. Je ziet steeds meer de initiatieven vanuit de burgers komen, hé, dat zie je ook. Nou, we hebben de participatiesamenleving, burgers accepteren niet zomaar meer dat een regenteske overheid bepaald uiteindelijk wat er allemaal moet gebeuren. Volgens mij hebben burgers zoiets van "ja, ik weet heel goed wat hier moet gebeuren, want ik ken het probleem." (R28).

Een andere medewerker bevestigt dit idee: 'Ik vind persoonlijk dat dit de manier is waarop overheden met burgers om moet gaan, met mensen die er wonen, moet omgaan' (R6). En weer een ander: 'Volgens mij moet je dat doen in deze maatschappij, de omgeving betrekken' (R35).

3.6. De Provincie neemt het initiatief en nodigt burgers uit

Een interessante bevinding is dat voor veruit de meeste medewerkers van de Provincie burgerparticipatie in de meest brede zin van het woord inhoudt dat de overheid – in dit geval de Provincie – burgers uitnodigt om deel te nemen aan een project.⁷ Opvallend is dat wanneer de burger de overheid uitnodigt om ergens aan mee te doen, of om een probleem te agenderen, dit door de geïnterviewde medewerkers niet wordt gezien als burgerparticipatie.⁸ Burgerparticipatie wordt hier geïnterpreteerd als ‘burgers uitnodigen’ mee te doen in een overheidsproject; niet de overheid die wordt uitgenodigd om mee te doen in een burgerproject. Een medewerker stelt: ‘Wij geven burgers een stem in waar *wij* naartoe willen’ (R39).

Een betrokken medewerker geeft de volgende definitie van burgerparticipatie, waarin duidelijk naar voren komt dat de overheid het initiatief neemt om burgers erbij te betrekken:

Een georganiseerd proces, waarbij de overheid inwoners, al dan niet georganiseerd, op enigerlei wijze betreft bij het maken, bij het opstellen, uitvoeren of evalueren van beleid. Dat is de definitie die ik hanteer. [...]. De overheid die de burgers bij beleid betreft (R25).

Een medewerker stelt dat de eerste stap van burgerparticipatie is ‘om de mensen te verleiden mee te doen’ (R15), mee te doen in iets waarmee de overheid reeds begonnen is.⁹

Wat opvalt is dat het initiatief in de praktijk ook wel eens bij de burgers ligt: verschillende medewerkers spreken ook regelmatig met burgers op uitnodiging van de laatste, maar betitelen dit niet als burgerparticipatie. Medewerkers wonen bijeenkomsten bij die worden georganiseerd door dorpsraden of andere belangengroepen. Burgers kunnen bij de Provincie burgerinitiatieven indienen, maar ook deze worden door medewerkers niet genoemd in het kader van burgerparticipatie. Opmerkelijk is dat wanneer het initiatief bij de burger ligt, het niet als burgerparticipatie lijkt te worden beschouwd, omdat het geen onderdeel vormt van een door de overheid geïnitieerd en gefaciliteerd proces. De initiatiefnemer voor een participatief proces blijkt van belang voor het al dan niet beschouwen van een participatieve interactie als burgerparticipatie: wie nodigt wie uit?

Het vraagstuk rondom wie initiatief neemt, heeft een centrale plaats in hedendaagse discussies over de participatiesamenleving. In de theoretische beschouwing zullen we dieper hierop ingaan aan de hand van de begrippen *invited space* en *negotiated space* (zie de theoretische beschouwing en discussie).

3.7. Burgerparticipatie is gelijk aan informeren

Vrij veel medewerkers zien burgerparticipatie als een vorm van informeren. Ook wanneer ze aangeven dat burgerparticipatie meer is dan dat – bijvoorbeeld overleggen of zelfs gezamenlijk beslissen met burgers – vallen ze vaak, tussen de regels door, terug in het repertoire van ‘informeren’. Een medewerker ziet burgerparticipatie als het inzichtelijk maken van het keuze- en besluitvormingsproces van de Provincie aan de burger: ‘Dat je inzichtelijk maakt hoe je dingen

⁷ Medewerkers zijn hierop bevraagd in algemene zin; niet gerelateerd aan hun specifieke project waarin burgerparticipatie binnen een bepaalde beleidsfase wordt toegepast.

⁸ Hier is het goed om te vermelden dat deze medewerkers bij Beleid en B&U werken (waar de pilots draaiden); deze medewerkers hebben dus weinig te maken met agendering en initiatiefvoorstellen.

⁹ Dit vormt een contrast met het tegenwoordig ook wel gebezigde concept ‘overheidsparticipatie’ waarbij de overheid wordt uitgenodigd om mee te denken en doen in burgerinitiatieven.

beoordeelt en dingen afweegt van welke variant je gaat kiezen' (R21). Een ander stelt dat de burger uiteindelijk goed geïnformeerd moet worden over beleid dat uiteindelijk toch al vaststaat. Volgens haar:

... moet [de burger] begrijpen waarom de Provincie iets doet. [...]. Dan heb je een informatieavond en dan informeer je over, met name, over hoe het proces van de uitvoering gaat en als je dan allemaal vragen krijgt over nut en noodzaak en "waarom gaan we dat ding in vredesnaam aanleggen?" [...]. Dat is beleidsmatig allang besloten, dus dat is niet iets waar je dan nog iets mee kan naar de burger toe. Je kunt er niet meer op terugkomen. Daar zijn de processen al allang van doorlopen, dus daar hebben ze geen invloed meer op (R33).

Weer een ander stelt dat het binnen burgerparticipatie belangrijk is om burgers goed te informeren omdat dit zal leiden tot meer draagvlak: 'als je het besluit uiteindelijk beter kunt toelichten, zal dat tot meer begrip en draagvlak leiden' (R39).

Bij de pilot Wind op Land wordt duidelijk dat er, volgens de meeste respondenten, weinig ruimte was tot meer dan informeren. Een betrokken medewerker geeft aan:

Maar wat we proberen is om in ieder geval inhoudelijk met ze het gesprek aan te gaan, van "goh, mensen, als we er nu even vanuit gaan dat dit echt komt, we moeten die opgave met het Rijk halen." Dus wat we proberen is om in ieder geval na te denken van: "Hoe kun je het dan mooi inpassen? Hoe kunnen we dat landschappelijk zo goed mogelijk doen?" De initiatiefnemer kan iets vertellen over hoe hij het gebied wil compenseren [...] en we proberen om ook over geluid wat meer toe te lichten. [...]. Je probeert om een reëel beeld te schetsen van overlast die ze kunnen verwachten. [...]. Ik weet niet of het een interactieve beleidsvorm is, maar het is in ieder geval een poging om mensen goed te informeren (R38).

3.8. Burgerparticipatie is meebeslissen

Burgerparticipatie als 'meebeslissen' is een ander repertoire dat door medewerkers wordt gebezigd. Hoewel enkele medewerkers van de Provincie hier heel ver in willen gaan, denken de meesten vooral in voorzichtige termen na over de grootte van de invloed die de burger kan (of mag) hebben op de uiteindelijke beslissingen. Naast de discussie rondom het primaat van de politiek, speelt voor hen ook het onvoorspelbare karakter van participatie (zie hieronder). Bij medewerkers die dit repertoire hanteren staat wel steeds voorop dat burgerparticipatie verder gaat dan slechts informatievoorziening. Een projectleider drukt het voorzichtig uit: 'Participatie is gewoon, wat mij betreft, ook daadwerkelijk wat invloed laten hebben' (R16). Een ander stelt: 'Ja, ik vind participatie meer dan informeren. Participeren, het woord zegt het al, dan wil je dat iemand meedoet' (R39).

Sommige medewerkers benadrukken vooral het meedenken van de burger, waarbij burgerparticipatie een collectief proces wordt:

Burgerparticipatie dat is meedenken, dat is kijken in de toekomst, dat is kansen signaleren. Het is niet alleen maar ikke ikke ikke. [...]. Ik denk dat daar nog een behoorlijke winst in te behalen als we werkelijk willen participeren met elkaar. [...]. Daarvoor moet je [als overheid] middenin die samenleving zijn (R19).

Een collega beaamt dat voor burgerparticipatie de overheid veel meer in de samenleving moet staan:

Je ziet steeds meer de initiatieven vanuit de burgers komen, hé, dat zie je ook. Nou, we hebben de participatiesamenleving, burgers accepteren niet zomaar meer dat regenteske overheid bepaald uiteindelijk wat er allemaal moet gebeuren. Volgens mij hebben burgers zoiets van "ja ik weet heel goed wat hier moet gebeuren, want ik ken het probleem" (R28).

Een andere medewerker onderstreept dit idee, maar zet hier ook vraagtekens bij:

Ik denk dat we [burgerparticipatie] eigenlijk heel veel zouden kunnen toepassen, maar een ding dat je daarbij nodig hebt is dat er ruimte is voor invloed vanuit de burger. Want anders is het gewoon informatievoorziening. [...]. Wat je hier ook heel vaak ziet is dat wij bijvoorbeeld vanuit de EU een taakstelling hebben voor natuur, wat een natuurgebied moeten worden. Als die taakstelling er eenmaal ligt, ja, dan kun je wel burgerparticipatie gaan doen, maar als jij dit gewoon op die manier moet uitvoeren, wat is dan de invloed? Dan moet je gewoon een informatieavond organiseren en zeggen van "ja, weet je, we hebben een taak vanuit Europa". Maar dan moet je niet de indruk wekken dat mensen invloed hebben op jouw beleid, want dat is op dat moment niet zo, omdat jij ook gewoon een taakstelling hebt (R16).

Onder burgers is dit repertoire trouwens het meest gebruikte, zoals we verderop in onze bevindingen beschrijven.

3.9. Burgerparticipatie is oude wijn in nieuwe zakken

Een klein aantal medewerkers stelt dat burgerparticipatie niets nieuws is. Onafhankelijk van het feit of medewerkers er enthousiast over zijn of niet, ze geven aan dat het iets is dat al jaren door de Provincie wordt ingezet.

Een medewerker die betrokken is bij de pilot Dijkversterking wijst naar andere vergelijkbare projecten:

... waar we met een vorm van burgerparticipatie werkten. Daar waren we al langer mee bezig en daar hebben we niet de theorie erbij gepakt. We zijn gewoon gaan doen wat we dachten dat nodig was dat gedaan moest worden en uiteindelijk past dat dus naadloos in dat hele burgerparticipatieverhaal. Maar zo heette het natuurlijk gewoon helemaal niet. Dat is gewoon logisch nadenken en gewoon doen (R6).

Verschillende omgevingsmanagers geven allemaal aan dat er inderdaad niet veel is veranderd door de pilots burgerparticipatie, behalve dan dat ze nu de burgers er 'eerder bij betrekken' (in de beleidsvoorbereidende fase) en dat dit 'op collectieve wijze gebeurt'. Omgevingsmanagers blijken burgerparticipatie sowieso al als onderdeel van hun werkzaamheden te zien: 'Eigenlijk doe je het vanuit het omgevingsmanagement van nature al. [...]. Ik denk dat dit allemaal al gebeurt' (R2). Sommigen stellen dat participatie vroeger ook al plaatsvond onder de noemer van 'interactieve planvorming' (R35). Een projectleider geeft aan dat het verschil is dat de Provincie vroeger vooral langsgang bij de individuele burgers, terwijl ze nu gezamenlijke bijeenkomsten organiseert. Verder geeft hij ook aan dat er weinig verschil is (observatie atelier N246).

3.10. Burgerparticipatie is onvoorspelbaar

Een breed gedeeld repertoire onder medewerkers van de Provincie is dat burgerparticipatie een onvoorspelbare variabele toevoegt aan het beleidsproces. Waar sommigen dit zien als een

probleem, zien anderen de onvoorspelbaarheid meer als een uitdaging. Een omgevingsmanager geeft aan: 'Nou ja, het kan ook het gevaar zijn, hè, dat uiteindelijk iedereen daar aan tafel op een gegeven moment het er over eens is dat er een oplossing uitkomt waar jij niet blij mee bent. Of die niet kan, die niet binnen de randvoorwaarden past' (R2).

Het is de inbreng van burgers die door verschillende medewerkers als onvoorspelbaar wordt gedefinieerd. Een medewerker van de Provincie stelt dat het lastig wordt beleid uit te voeren als burgers steeds terugkomen op gemaakte afspraken of wanneer nieuwe burgers halverwege gaan deelnemen met nieuwe wensen:

We zeggen dat we naar drie varianten gaan kijken. We hebben geconstateerd dat de gegevens, de verkeersgegevens bijvoorbeeld, correct zijn. Nou, en dan een paar maanden later zit er iemand anders die zegt, "nee, ik wil twee varianten erbij," of, "nou, nee, ik ben het helemaal niet eens dat die verkeerscijfers goed zijn" [...]. Dat soort dingen die je dus afgetikt had, dat die vervolgens weer ter discussie gesteld worden. Ja, dat is tuurlijk wel heel lastig. Daarmee schiet het niet op. Of moet je dit keer weer een andere kant uit. Dat zijn wel aandachtspunten die van twee kanten serieus genomen moeten worden. [...]. Dan kan er wel iemand anders aan tafel zitten die er anders over denkt. Morgen komt er weer iemand anders. Ja, en dan wordt het wel een heel ingewikkeld iets (R37).

Een ander ziet ook hoe deze onvoorspelbaarheid om een nieuwe houding van de medewerkers vraagt:

Wij hebben het liefst gewoon lekker zo'n vast mogelijk kader. Je gaat eerst lekker alles achter je bureau alles uitzoeken. Dan komt er een optie. Dat is een hele mooie afweging die je dan maakt, met alle voor- en nadelen. En dan zeg je: die optie is het beste en dat adviseer ik aan mijn gedeputeerde en dat gaat door naar de uitvoering en dat evalueren we in de toekomst. Klaar. Dat is natuurlijk hoe wij opgevoed zijn, hoe wij gesocialiseerd zijn. De meeste mensen zijn hier HBO, academisch opgeleid. We weten niet beter dan dat onze werkwijze is. En dat is ook een hele prettige werkwijze: je weet precies wat je moet doen. Op het moment dat je met burgerparticipatie komt, ja, die burger is onvoorspelbaar. Die komt misschien met hele nieuwe ideeën. Dus dat moet anders. [...] En dan laten we wel een stukje los (R25).

3.11. Burgerparticipatie is een wassen neus

Volgens enkele medewerkers is de huidige burgerparticipatie 'vooral vorm en geen inhoud'. Ze stellen dat het concept daarmee een wassen neus is. Een medewerker vertelt wat er gebeurt als burgerparticipatie op deze manier wordt toegepast:

Dan heb je een paar informatieborden en je zorgt dat er vooral geen massaal verzet kan ontstaan, dus je organiseert dat eigenlijk door je vormgeving, en daarmee masseer je eigenlijk echte burgerparticipatie weg (R30).

Volgens sommigen is de huidige nadruk op burgerparticipatie vooral bedoeld als suggestie voor verandering:

We moeten reorganiseren en dit is dan een manier om te zeggen van, "nou, we gaan het toch allemaal anders doen." Maar er zit geen enkele druk en er is ook geen enkel goed voorbeeld om serieus met burgers te doen. [Burgerparticipatie betekent vooral] dat je constant tegen de burger zegt: "ik hoor wat je zegt" (R26).

Weer een andere medewerker constateert bovenstaande houding en levert hier kritiek op:

Burgerparticipatie wordt nu vaak vertaald als: we huren een zaaltje, we vertellen wat we gaan doen en we geven mensen gelegenheid om vragen te stellen, dan wel om stoom af te blazen en aan het eind van de avond doen we wat we toch al van plan waren. En dat is, denk ik, niet het goede model (R39).

Eén medewerker geeft aan dat burgerparticipatie op deze manier niets zal bijdragen. Hij geeft aan dat dan, na afloop van bijeenkomsten 'burgers het gevoel hebben dat ze alleen maar klapvee zijn en dat ze eigenlijk niks te zeggen hebben' (R30). Wij komen op dit thema terug in de sectie over 'spanningsvelden', onder de tegenstelling tussen 'schijnburgerparticipatie' en 'echte' participatie.

HOOFDSTUK 4: WEL OF NIET MET BURGERPARTICIPATIE WERKEN

| Perspectieven | Aspecten/dimensies | Uitwerking (in hoofdlijnen) |
|-----------------------|---|--|
| Provincie perspectief | Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit | Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie? |

4.1. Vergroting draagvlak en kostenreductie¹⁰

In de pilots is ervoor gekozen om burgerparticipatie toe te passen. Tijdens het onderzoek hebben wij betrokken ambtenaren ook gevraagd naar hun verwachtingen en ambtelijke motivatie om met burgerparticipatie te werken – zowel in de pilots als daarbuiten. Daarbij kwamen verschillende motivaties naar voren om burgerparticipatie wel of niet te gebruiken. Daarover gaat dit tweede hoofdstuk.

Geheel in lijn met de definitie dat burgerparticipatie gelijk staat aan het creëren van draagvlak, wordt dit ook als voornaamste reden genoemd om burgerparticipatie in te zetten. Een medewerker stelt: ‘Voor mij is het simpel dat ik draagvlak wil om zo snel mogelijk dat project over de eindstreep te trekken. Zo plat is het gewoon. [...]. Uiteindelijk gaat het erom dat niet alleen wij blij zijn, maar dat iedereen daar wat blijer van wordt’ (R34). Een omgevingsmanager stelt over het creëren van draagvlak:

Dat is het belang voor ons omgevingsmanagers. Als burgerparticipatie goed is meegenomen in het begin van het proces, wordt het aan het einde van het traject gemakkelijker. Dat het aan de voorkant goed geregeld is, zodat wij er aan de achterkant minder rompslomp mee hebben (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Een andere medewerker stelt dat, wanneer burgers een tegengeluid hebben laten horen, de Provincie hier serieus mee aan de slag moet, omdat dergelijke aangepaste plannen op meer draagvlak kunnen rekenen: ‘Dan ga je dat nog eens benaderen, ga je dat berekenen en dan kom je terug met iets anders en dan kleed je dat in en dan zie je dat er toch al wat meer acceptatie gaat plaatsvinden’ (R28).

Meer draagvlak, zo wordt verondersteld, zal ook leiden tot kostenreductie. Hoe meer draagvlak, hoe minder mensen zienswijzen of bezwaren zullen indienen. Een medewerker legt uit:

Wij willen graag een indirecte kostenbesparing door te besparen op het proces door burgers eerder en meer te committeren aan het resultaat. Burgers samen brengen en met elkaar laten delen, waardoor ze het resultaat eerder accepteren. [...]. Burgerparticipatie leidt tot minder procedurekosten. En is dus voordeliger voor Provincie (observatie vergadering burgerparticipatie Provincie).

Een omgevingsmanager stelt dat het creëren van draagvlak het traject ‘versoepelt’:

¹⁰ We hebben deze beredenering niet behandeld in hoofdstuk 3 (over wat burgerparticipatie volgens medewerkers betekent), aangezien het argument voor kostenreductie over het algemeen werd genoemd als reden om burgerparticipatie in te zetten (hoofdstuk 4); niet als definitie van burgerparticipatie (hoofdstuk 3).

Dat is het belang voor ons omgevingsmanagers. Als burgerparticipatie goed is meegenomen in het begin van het proces, wordt het aan het einde van het traject gemakkelijker. Dat het aan de voorkant goed geregeld is, zodat wij er aan de achterkant minder rompslomp mee hebben (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Het concretiseren van de kostenbesparing blijkt echter moeilijk. Zoals een medewerker uitlegt, in reactie op een uiteenzetting over kostenbesparing tijdens een workshop:

Dat is heel lastig, want hoe meet je wat het oplevert? Je kunt wel in beeld brengen hoeveel burgerparticipatie kost, hoeveel zo'n avond kost met locatie en het inhuren van een voorzitter. Maar op het moment dat je draagvlak creëert door het hebben van zo'n avond, kun je ook veel kosten besparen met zienswijzen en juristen. Dat geld kan dan weer ergens anders worden ingezet, voor oplossingen die geld kosten. Maar die kosten zijn vooraf niet zo makkelijk in te schatten, dus het maken van zo'n kosten-batenanalyse is vrij lastig (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Het argument dat burgerparticipatie leidt tot kostenbesparing blijft waarschijnlijk, maar ook speculatief. Hieronder volgen andere motivaties die genoemd zijn om burgerparticipatie in te zetten in het provinciaal beleid.

4.2. Beleidsverrijking door verhogen kwaliteit en effectiviteit

Na het creëren van draagvlak wordt het vergroten van de kwaliteit en de effectiviteit van het provinciaal beleid genoemd als een belangrijke reden om met burgerparticipatie te werken. Een medewerker zegt dat het inzetten van burgerparticipatie steeds meer om beleidsverrijking moet gaan: 'Het werd vooral gebruikt voor draagvlak-creatie en niet voor creatieve oplossingen. Dat is nieuw. Het is nu vooral heel erg ad hoc. Daar moeten we vanaf' (observatie in Provincie).

Deze beleidsverrijking vindt vooral plaats door de lokale kennis van burgers aan te worden, aldus de betrokkenen. Volgens één van hen gaat het om het volgende: 'Inzicht van de burgers, hun creatieve kennis benutten, vroeg in het beleidsproces' (observatie vergadering burgerparticipatie Provincie). Verschillende medewerkers geven aan dat burgers kunnen wijzen op een 'blinde vlek', dat ze een oplossing kunnen bieden die voor de Provincie en andere betrokken partijen over het hoofd wordt gezien. Een sectormanager legt uit over een project dat in de afgelopen jaren was uitgevoerd: 'Samen met betrokkenen het probleem verkennen, de noodzaak te bekijken, oplossingsrichtingen te zoeken. Dat is iets dat dat kan helpen in een effectievere besluitvorming. [...]. We zien een meerwaarde van burgerparticipatie, omdat het je oplossingen kan verrijken en omdat je weerstand kan verminderen en daardoor het besluit efficiënter of sneller of beter maakt.' (R37).

Uiteindelijk kan deze beleidsverrijking vorm krijgen in kleine dingen. Verschillende betrokkenen wijzen erop dat bewoners kleine tips en suggesties kunnen doen die de kwaliteit van het beleid verhogen: een zebrapad een paar meter verleggen voor meer veiligheid, een lantaarnpaal verplaatsen zodat deze niet in iemands woonkamer schijnt, een bocht iets ruimer maken zodat vrachtwagens er langs kunnen, een korte inhaalstrook aanleggen om verkeersopstoppingen te voorkomen. In de pilots Dijkversterking bij Edam en de N246 hebben burgers daadwerkelijk nieuwe varianten geopperd, welke door vrijwel alle betrokken partijen zijn geselecteerd als voorkeursvariant.

4.3. Burgerparticipatie is een verplichting (bureaucratisch – democratisch)

Verschillende medewerkers noemen als voornaamste reden om burgerparticipatie te gebruiken dat het een verplichting is. Binnen deze redenering zijn echter belangrijke nuances aan te wijzen. Volgens sommigen is burgerparticipatie een *bureaucratische verplichting*: de GS hebben besloten tot het gebruik van burgerparticipatie en daarom moet het worden uitgevoerd. Dan doen ambtenaren alleen iets aan burgerparticipatie 'omdat het moet'. Anderen zien de inzet van burgerparticipatie als een democratische verplichting. Verschillende medewerkers geven aan dat burgerparticipatie hoort bij de tijd waarin we leven, waarin de relatie tussen overheid en burger veel intensiever zou moeten zijn dan in het verleden. Een medewerker stelt tijdens een workshop dat burgerparticipatie helpt het democratische gat te verminderen:

Burgerparticipatie is een manier om het democratische gat te vullen, want in het algemeen zien we een trend dat burgers zich van de overheid afkeren. Er is dus meer behoefte aan directe democratie. Burgerparticipatie kan hierbij helpen (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Een collega is het daarmee eens:

Ik denk dat, in ultieme vorm, burgerparticipatie het betrekken van burgers bij de besluitvorming van overheden is. Op zich is dat keurig geregeld: we hebben we parlementaire democratie, dus je bent betrokken bij de besluitvorming door keurig elke vier jaar, of zoveel eerder als er weer een kabinet valt, je stem uit te brengen, maar ik weet niet of dat nog genoeg is en ook niet of er nog voldoende legitimiteit is in dat systeem. Om het democratische gat te vullen (R39).

Verschillende medewerkers geven aan dat burgerparticipatie hoort bij de tijd waarin we leven, waarin de relatie tussen overheid en burger veel intensiever zou moeten zijn dan in het verleden. Bovengenoemde medewerkers verwoordt dit als volgt:

Ik denk dat je, zeker vandaag de dag waarbij openheid en transparantie van groot belang zijn, degene die het betreft beter bij je beleid moet betrekken, ook bij de uitvoering van je beleid. Of je nu een weg bouwt of dat je plannen maakt is het in de veranderende structuur van onze samenleving terecht dat mensen meer zeggenschap vragen. Ook rechtstreeks – vroeger zaten daar natuurlijk allerlei belangengroeperingen tussen. [...]. Dus dat je gewoon rechtstreeks contact hebt met de mensen, met degenen die het aangaat (R39).

4.4. Burgerparticipatie alleen indien zinvol

Wanneer medewerkers van de Provincie nadenken over de inzet van burgerparticipatie, wordt vaak gerefereerd aan de vragen of het zinvol is en of past binnen de kaders van een project. Er zijn ook regelmatig discussies over wat 'zinvol' eigenlijk betekent. De vraag of het zinvol is wordt meestal bekeken in het licht van de te verwachten resultaten. Een medewerker wijst tijdens een workshop burgerparticipatie op de checklist die is opgesteld zodat projectleiders de mogelijkheden en obstakels rondom burgerparticipatie in hun project inzichtelijk kunnen maken om deze met elkaar en met hun managers en bestuurders te bespreken: 'Die [checklist] kun je dan doorlopen en een afweging maken: is BP zinvol in dit geval? En op basis daarvan adviseer je je bestuurder. Ook hebben we een handleiding gemaakt, om het proces soepel te doorlopen' (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Deze zinvolheid houdt nauw verband met de kaders van een project: als de burger daadwerkelijk een keuze heeft of als er ruimte is om met diens inbreng rekening te houden, dan is dat een reden om burgerparticipatie in te zetten. 'Je moet ook definiëren wat leent zich wel en wat leent zich niet voor burgerparticipatie?' stelt een sectormanager (R39).

Een medewerker stelt:

Het moet zinvol zijn. Het moet geen 'moetje' zijn, burgerparticipatie. "Ik moet nu iets met burgerparticipatie," nee. Burgerparticipatie zet je in om daar een heel duidelijk concreet doel mee te behalen. Iets wat de kwaliteit van het proces of het resultaat of de relatie met de burger verbetert. [...]. Je moet echt denken van "ja, dit kan dit project verbeteren, of de gevolgen van het project voor de mensen verbeteren" (R25).

De zinvolheid om burgers mee te laten doen kan ook liggen in economisch rendement, zoals een medewerker van het project Herbestemming Monumenten ziet: 'Economisch rendement. Kijk, bij herbestemming gaat het misschien meer over meedoen in de zin van mee investeren of misschien ervoor zorgen dat een partij in het kader van een juridische mogelijkheid mee gaat doen' (R22).

Tijdens verschillende workshops discussiëren medewerkers over wanneer burgerparticipatie zinvol is. Is het zinvol als partijen lijnrecht tegenover elkaar staan? Is het zinvol als de uitkomst al vastligt, vanwege allerlei andere afwegingsfactoren? Hier ligt nog veel onduidelijkheid.

4.5. Tijdsgebrek

Onder de verschillende afwegingen die individuele medewerkers maken aangaande de keuze om burgerparticipatie wel of niet in te willen zetten, valt ook de haalbaarheid in de tijd. Een veelgehoorde opmerking is dat de personen in kwestie gebrek hebben aan tijd, zowel voor de persoon (fte) als binnen het project (vanwege de planning). Burgerparticipatie verlangt een tijdsinvestering van de betrokken personen. Het verlangt ook een ruimere tijd voor het project. Het moet in die zin wel haalbaar zijn om burgerparticipatie te gebruiken.¹¹

Verschillende medewerkers van de Provincie noemen dat ze geen tijd krijgen voor burgerparticipatie. Voor omgevingsmanagers blijkt dit geen probleem te zijn, omdat ze de taken rondom burgerparticipatie zien als een duidelijk onderdeel van hun takenpakket. Dit geldt echter niet voor iedereen. Een medewerker van de Provincie geeft aan: 'Burgerparticipatie kost tijd. Het slurpt tijd van de ambtelijke organisatie, omdat het een hele goede voorbereiding vraagt, maar ook tijd tijdens het proces en ook, dat is ook een hele belangrijke, na afloop' (R8). Ze geeft aan dat die tijd er dus wel moet zijn.

Een collega benadrukt dat burgerparticipatie te weinig plaatsvindt in de voorbereidende fase, vanwege tijdsgebrek:

Het is namelijk toch onwijs veel werk en heel veel tijd om dat al in de voorbereidingsfase al te doen als je echt heel erg uitgebreid burgers laat meedenken over hoe je een project het beste zou kunnen aanpakken. Ik denk dat het vaak niet gebeurt en dat je daarom vaak in de uitvoering zit met mensen die zeggen van, "Gaat dit gebeuren?! Dit had ik nou écht niet gedacht!" [...]. Dan had je die tijd best wel heel goed wel kunnen gebruiken in de voorbereiding, om het soepeler te laten verlopen (R33).

Volgens sommigen wordt er nu te weinig aandacht aan burgerparticipatie besteed in de beleidsvoorbereidende fase omdat wordt gedacht dat daar geen tijd voor is, terwijl burgerparticipatie – wanneer integraal aangepakt – ook juist tijd zou kunnen winnen. Burgerparticipatie kan namelijk het traject versoepelen door te zorgen voor meer draagvlak vooraf en minder frustratie en procedurekosten achteraf. Een adviseur zegt daarover:

¹¹ Natuurlijk kunnen wij in dit onderzoek niet nagaan of het genoemde tijdsgebrek écht wordt ervaren of dat het verzonnen is om niet met burgerparticipatie te hoeven werken.

Ik denk dat je altijd een enorme tijdsdruk hebt waarop projecten lopen. Vooral als dat politieke besluitvormingsproces soms zo lang duurt, is het een valkuil dat je denkt van, "nou, we hebben geen tijd voor een participatieproces". Wat je ziet is dat we dan bij Beleid denken "nou, daar hebben we geen tijd voor, dat moeten we niet doen". En dat je daar in de uitvoering dus heel veel last van hebt. Dus als je wat meer zou denken als een geheel, in plaats van als losgekoppelde directies, dan zie je dat je, volgens mij, heel veel tijdswinst kunt inboeken door aan de voorkant het wat serieuzer aan te pakken. Dat je daar in de uitvoering heel veel mee wint in tijd en geld en in frustratie en draagvlak (R27).

4.6. Onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid

Een andere reden om niet met burgerparticipatie te willen werken, is dat het de processen onvoorspelbaar en maakt, waardoor er een zekere mate van onbeheersbaarheid haar intrede doet in het beleid. Dit resulteert bij sommige medewerkers in een ongemakkelijk gevoel. Een van de medewerkers beschrijft dit als volgt:

Het is loslaten, het is meer vertrouwen geven, het is het is een soort macht of invloed uit handen geven. Nou, het voelt een beetje eng. Want hoever geef je dan die invloed uit handen? Hoeveel laat je dan uiteindelijk door burgers bepalen straks? En hoe doen we dat dan? Hoe ver gaat dat? Hoe moeten we daarmee omgaan? (R28).

4.7. Cynisme en ironie

Cynisme en ironie lijken redenen te zijn om burgerparticipatie *niet* in te zetten. Deze sentimenten spelen vooral een rol wanneer burgerparticipatie als een bureaucratische verplichting wordt beschouwd. Een medewerker stelt dat je dan het risico loopt dat burgerparticipatie uitmondt in 'dat je constant tegen de burger zegt "ik hoor wat je zegt"' (R26) zonder dat je daar echt iets mee doet. Cynisme kan doorwerken in de manier waarop ambtenaren omgaan met burgerparticipatie, zoals wanneer een projectleider voortdurend zucht bij het aanhoren van vragen van burgers. Hij legt vervolgens aan de onderzoeker uit dat hij het eigenlijk maar onhandig vindt, dit soort avonden. Hij zegt geen voorstander te zijn van collectieve burgerparticipatie-avonden. 'Beter om dit soort dingen per bewoner te bespreken, niet met iedereen tegelijk. Keukentafelgesprekken, vertellen wat je komt doen, waarom.' Hij legt uit dat je met een dergelijke individuele aanpak veel gerichter en sneller tot een akkoord kunt komen (observatie atelier).

HOOFDSTUK 5: WEDERZIJDSE BEELDVORMING

5.1. BEELDVORMING

Dit hoofdstuk gaat in op het belang van beeldvorming over de Provincie en over de burgers voor de inzet van burgerparticipatie. Het beeld van burgers over de Provincie heeft invloed op hoe men zich opstelt jegens de Provincie en haar werkzaamheden. Wat is de Provincie precies? En wat doet de Provincie eigenlijk? Welke intenties heeft de Provincie en wat wil zij hier bereiken? Kun je de Provincie vertrouwen als onderhandelingspartner? En hoe vaardig is zij?

Tegelijkertijd hanteren ook de medewerkers van de Provincie een bepaald beeld van hoe burgers denken over de Provincie en haar werkzaamheden. Medewerkers stemmen hun handelen richting de burgers af op dit beeld.

Wat ontstaat is een wisselwerking tussen deze beide beeldvormingen over en weer. Wanneer mensen naar dergelijke opvattingen gaan handelen, kunnen deze opvattingen werkelijkheden worden. Oftewel: het maakt niet uit of de beeldvorming klopt, mensen gaan handelen naar deze ideeën en opvattingen en zodoende worden deze beelden 'echt', als een soort selffulfilling prophecy. Dit hoofdstuk over de wederzijdse beeldvorming bespreekt de relationele component in het burgerparticipatievraagstuk, gezien vanuit het perspectief van zowel de burgers als de Provincie.

Dit hoofdstuk schetst allereerst de beeldvorming dat burgers hebben van de Provincie, haar werkzaamheden en het concept burgerparticipatie. Dus: perspectief A – burgers, ondernemers, gemeenten met focus 1 – Relationeel component.

| Perspectieven | Aspecten/dimensies | Uitwerking (in hoofdlijnen) |
|-----------------------|--|---|
| Burger perspectief | Stakeholders capaciteit motivatie invitatie | Hoe kunnen, willen en mogen de stakeholders participeren in het project? |
| Relationele component | Interactie tussen actoren Beelden tussen actoren | Hoe verloopt het onderlinge contact? Hoe speelt de wederzijdse beeldvorming een rol in dit onderlinge contact? |

Vervolgens komen de medewerkers van de Provincie aan bod en hoe zij denken dat de burgers hen zien. Dus: perspectief B – Provincie met focus 1 – Relationeel component. Door deze beeldvorming af te zetten tegen het beeld dat de medewerkers van de Provincie hanteren, bieden we inzicht in de wisselwerking in de wederzijdse beeldvorming.

| Perspectieven | Aspecten/dimensies | Uitwerking (in hoofdlijnen) |
|-----------------------|---|---|
| Provincie perspectief | Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit | Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie? |
| Relationele component | Interactie tussen actoren Beelden tussen actoren | Hoe verloopt het onderlinge contact? Hoe speelt de wederzijdse beeldvorming een rol in dit onderlinge contact? |

5.2. BURGERS EN HUN BEELDVORMING

Veel burgers geven aan een bepaald beeld te hebben van de Provincie en haar taken en verantwoordelijkheden. Deze beeldvorming beïnvloedt vervolgens hoe zij tegenover het provinciale traject staan, variërend van zeer positief en enthousiast tot ronduit negatief en wantrouwend. De volgende paragraaf zet de verschillende beelden van de Provincie en haar werkzaamheden uiteen.

5.2.1. 'Wat doet de Provincie eigenlijk?'

Onder de burgers leven verschillende beelden van de Provincie. De beelden lopen met name uiteen inzake wat de Provincie precies is en doet, of mag doen. Sommige burgers zien de Provincie als een onderdeel van de 'collectieve actor' overheid. Dit blijkt een breed en rekbaar begrip. Burgers benoemen de Provincie als 'de overheid', terwijl zij daar andere keren juist de gemeente mee bedoelen, of spreken zelfs over 'jullie', waarbij wij als onderzoekers ook onder dezelfde noemer worden geschaard. Wat burgers bedoelen met het begrip 'Provincie' verandert zodoende voortdurend.

Een burger, betrokken bij de pilot N246, verwoordt het aldus, op de vraag of hij weet wat de Provincie voor hem doet: 'Ik zou het niet weten. Ik weet natuurlijk dat het een bestuurslaag is tussen Gemeente en nationale overheid, maar echt de taken, dat zou ik niet goed weten' (R3).

Andere burgers, betrokken bij de pilot Dijkversterking, bevestigen deze onwetendheid omtrent de werkzaamheden van de Provincie:

Nou ik heb er eigenlijk niet echt een beeld bij van wat ze nou eigenlijk precies doen. Ze zijn wel overal mee gemoeid... Maar echt de Provincie als imago van een instantie die iets doet waar wij duidelijk weten van nou, dit doen we, dat heb ik echt geen beeld bij. Tenminste niet waar ik me bezig mee houd (R12).

De meeste burgers steken tijdens het participatietraject wel het een en ander op over de taken en verantwoordelijkheden van de Provincie. Zo legt iemand uit: 'Onbekendheid binnen de Provincie. We wisten op een gegeven moment wel wie we daarvoor moesten hebben, maar we wisten niet wat hun, ja, min of meer, hun bevoegdheden waren' (R10). En zo ook bovengenoemde burger, die later aangaf:

Ik heb er tussentijds nog even over nagedacht over wat de Provincie voor je doet. Ja, in grote lijnen [...] ruimtelijke ordening natuurlijk. Ik denk dat dat een van hun belangrijkste taken is. Waar komt wat en dat goed in kaart brengen en ik weet niet, maar of ze alle wegen ook allemaal in beheer hebben en dat soort zaken, maar in grote zaken: ruimtelijke ordening. Dat denk ik wat de Provincie voor ons doet (R3).

5.2.2. 'Die petten van de Provincie'

De Provincie blijkt in enkele projecten verschillende petten op te hebben. Dit wekt een beeld van complexiteit, incongruentie en verwarring: wat behoort wel en wat behoort niet tot de taak van de Provincie? En welk belang geeft zij voorrang? Kan ze wel het één doen terwijl ze ook het ander moet doen? Wanneer heeft zij welke pet op?

Bij de Dijkversterking in Edam noemden verschillende betrokken burgers dat de Provincie moest zorgen voor de veiligheid, de participatie, het natuurbehoud en het behoud van cultureel-historische

elementen in het landschap. Een van hen zegt vrolijk: 'Nou, hoe dat in elkaar zit, ik ben ook geen specialist wat dat betreft. Ja, die petten van de Provincie' (R13).

Een lastige situatie, volgens de burgers. Zo zegt een andere burger, betrokken bij de Dijkversterking, de Provincie te zien als gelijktijdige vergunningverlener en bewaker:

Beeld van de Provincie? Wat ik zo straks eigenlijk al zei, dus dat die met een twee petten op zitten en dit hele project en enerzijds als vergunningverlener en anderzijds als bewaker voor het culturele erfgoed. Ja, ik denk toch dat zij daarin ook vrij moeilijk zitten (R10).

De onwetendheid en gevoelde incongruentie qua bevoegdheden van de Provincie speelt ook door in de verwachting die burgers hebben van de uitkomst van het project. Valt het 'aanhoren' en 'verwerken' van hun advies nu onder de verantwoordelijkheid van de Provincie of niet? Wat gebeurt er eigenlijk met hun adviezen? Hoe werkt het (politieke) systeem en waar zit hun invloed? Vragen die nogal wat verwarring opleveren, zo blijkt wanneer twee burgers de rol van de Provincie bij de Dijkversterking bespreken en blijken te stoeien met dit vraagstuk:

Ik hoop dat dit wat ze nu opgesteld hebben [...], dat dat doorgang geeft. Maar het is de vraag: wat kunnen ze ermee? Ze zijn eigenlijk uitvoerder, of wat zijn ze nou, uitvoerder of opdrachtgever? Valt dit onder verantwoordelijkheid van de Provincie of van HHNK, dat het allemaal zo fout gegaan is? [...] Ik denk HHNK, want dat is de opdrachtgever en de [...] uitvoerder. Maar de opdrachtgever die hoort toch ook een toezicht te doen? [...] Maar wie inspecteert dan het zaakje? (R11-A).

5.2.3. 'Als mensen het begrijpen, dan doen ze het wel'

Meerdere burgers benadrukken dat het wegnemen van deze verwarring en onwetendheid rondom het beeld van de Provincie kan helpen in het stimuleren van participatief gedrag van burgers. De assumptie is dat een duidelijk beeld van de Provincie de participatie bevordert. Een burger legt uit dat het namelijk juist onwetendheid is die beïnvloedt of iemand wel of niet wil participeren in een provinciaal project:

De onwetendheid is nu natuurlijk nog vrij groot: wat doet nou eigenlijk een Provincie? ... Ik weet er wel even wat meer van, maar over het algemeen weet de bevolking dat niet. Die zullen dat omschrijven als een overkoepelend orgaan van de gemeentes, toch? Als daar wat meer inhoud en informatie aan gegeven zou worden, denk ik dat dat de participatie ook meer zal gebeuren. Als mensen het begrijpen dan doen ze het wel (R19).

Deze assumptie leeft ook onder andere burgers. Zo legt een betrokkene bij de N246-weg uit:

Het zal niet helemaal representatief zijn voor die gemiddelde die daar zit, maar ja, ik kon het natuurlijk prima volgen op techniek als op communicatie als op ander gebied. Ik begrijp dat wel en ik vond dat fantastisch. Alleen je moet het sommige mensen toch af en toe eventjes meer uitleggen. Die natuurlijk 20 jaar in die polder wonen en die kijken nooit verder, die komen nooit ergens buiten de polder, dan kijk je toch anders tegen het leven aan' (R3).

5.2.4. 'De Provincie moet zich opener opstellen'

Naast het idee dat de onwetendheid rondom de rol en taak van de Provincie resulteert in een sceptische houding jegens een provinciaal project, noemen burgers nog een andere factor. Zij achten de benaderbaarheid van de Provincie ook een element dat het participatieve proces kan belemmeren. Dingen worden ervaren als 'te complex', wat twijfels bij burgers oproept. Hoe toegankelijk is de Provincie in haar doen en laten? Haar voorkomen en haar taalgebruik?

Een burger ziet vooral de complexe informatievoorziening van de Provincie als een grondig verbeterpunt, wil zij toegankelijker en transparanter acteren; een vereiste voor burgerparticipatie:

Maken ze een mooie website, daar gooien ze een hoop geld tegenaan en dan is zo'n ding slecht te vinden. He, dan staat hij op de site van de Gemeente en daar staan nog allemaal dure bewoordingen in. Dan sla je de plank helemaal mis! De informatievoorziening naar de burger toe is natuurlijk heel erg in kaders gesteld en moeilijk toegankelijk, niet duidelijk, te dure woorden vaak in gebruik, met name vanuit de Provincie vandaan [...] Nee, dan moet je midden in die samenleving zijn. Dan zal de Provincie toch van die ivoren toren moeten afstappen en zich ook wat opener en transparanter moeten opstellen naar de bevolking toe, zodat ze wat eenvoudiger benaderbaar zijn (R19).

Dit gevoel wordt gedeeld door meerdere burgers. Zo zegt iemand anders, deze ervaring bevestigend, dat de 'geloofwaardigheid' van de Provincie afneemt door dergelijke complexe informatievoorziening. Iets wat burgerparticipatie zeker niet bevordert. Een oplossing ziet deze burger in het 'afdwingen' van meer uitleg van de Provincie:

Dan sijpelt de geloofwaardigheid weg en dan gaat de burger zoeken. En ik ben ook gaan zoeken... Nou, om dat gevoel te objectiveren... Van kijk, u zegt dit, en wat bedoelt u daar dan mee? ... Je moet de overheid moet tot spreken dwingen... om hun perspectieven beter naar de burger over te brengen [...]. [Niet] verschuilen achter beklemmende hulpwerkwoorden en idiote en bijvoeglijke pretenties (R20-B).

Dit blijkt een breed gedeelde mening onder burgers. Zij geven aan dat deze complexiteit – en daarmee een deel van de scepsis jegens de Provincie en jegens het al dan niet participeren – daalt wanneer de Provincie meer uitleg zou geven:

Op voorhand inderdaad meer open, meer transparant gaan werken, zodat mensen ook getriggerd worden om daar in te participeren. Kijk, participatie is een heel mooi woord. Klinkt ook lekker, he? Par-ti-ci-pa-tie. Vind het heel leuk klinken, maar de meeste mensen die weten niet eens wat participatie inhoudt! Als je dat nou eens eerst uitlegt aan de mensen van, "nou, hoe gaaf zou het niet zijn dat jullie meedenken over jullie eigen toekomst, over dingen die de Provincie wil implementeren?" (R19).

5.2.5. 'Daar heb ik nare ervaringen mee'

Het beeld van de Provincie dat burgers hanteren blijkt veelal gebaseerd op eerdere – veelal negatieve – ervaringen dat de Provincie 'niet luistert' en een 'onnodige schakel' is. Een gesprek tussen twee burgers, die zich al jarenlang hard maken rondom de Dijkversterking in Edam, illustreert dit mechanisme (R11):

Burger A: 'Nou, daar heb ik ook nare ervaringen mee. Mijn zoon die woont in Schellinkhout en dat eerste traject wat ze dus dijkverzwaring hebben gedaan, dat is heel slecht gegaan. Daar zijn een hele hoop dingen echt verkeerd gegaan, dat die dijk hoelang niet af is gesloten voor mensen die dus van Schellinkhout tussendoor naar Hoorn gingen, vijf jaar geloof ik [...] Daar hebben wij 10 jaar tegen geknukt. Zelfs twee keer bij de Raad van State, dus op een gegeven [denk] je dan "wij kunnen knokken wat we willen, maar dingen gaan altijd door".'

Burger B: 'Omdat ze gewoon niet luisteren. Als het hun niet zint, dan laten ze het er gewoon uit. Zo'n idee heb ik'.

Burger A: 'Ja en dan zegt de Provincie gewoon, "nou, dat vinden wij te duur," of "dat zien we niet." Nou, dan gaat het gewoon niet door. En dan hebben wij verloren, laten we het zo zeggen. Want daar kunnen we niet tegenin gaan[...], dan zijn wij gewoon uitgeschakeld. Als burger heb je gewoon geen invloed. Nee, niet op de Provincie, nee'

Burger B: 'Ach, je doet er toch niks aan'

Burger A: 'Dan kennen ze me mij beter maar gaan begraven, als je er niks meer aan kan doen. "Dan ken je alles tegen je aan laten leunen. Dan moet je zeker participeren, want je moet toch tot een oplossing komen'.

Burger A: 'Maar goed, wij hebben geen enkel vertrouwen in die Provincie. Nul. Dus voor mij mogen ze verdwijnen. De Provincie is eigenlijk een schakel die best weg zou kunnen. En dat vind ik eigenlijk heel erg, want dat zou een corrigerende factor moeten zijn'.

5.2.6. 'Een bolwerk van hoogopgeleide mensen'

Het lijkt ook een specifieke groep burgers te zijn die meedoet met dergelijke provinciale projecten: het zijn "expert burgers", hogeropgeleide burgers, vaak met een combinatie van lokale kennis, technische beroepsmatige kennis en een diepgaand begrip van hoe de overheid en haar procedures werken. Deze *expert citizens* zijn voor een groot deel gepensioneerd. Wanneer we deze burgers vragen waarom zij deelnemen aan provinciale projecten, leggen zij vaak de link met hun beroep. Eerdere werk-gerelateerde ervaringen met participatieve processen, blijken een rol te spelen in de huidige attitude van deze burgers ten opzichte van burgerparticipatie. Een burger legt uit waarom hij mee wil doen met het proces van Dijkverzwaring:

Burgerparticipatie, dat spreekt mij ook heel erg aan. Daar heb ik in het verleden met [naam organisatie] deden we dat ook [...] Ik heb jarenlang 38 jaar lang bij [naam organisatie] gewerkt in allerlei functies. Mijn opleiding is natuurlijk puur weg- en waterbouwkundig gericht (R10).

Deze burgers putten vaak uit hun inhoudelijke achtergrond, hun scholing, wanneer ze participeren. Hieruit putten ze ook om een provinciaal besluit tegen te gaan. Zo zegt een burger betrokken te willen zijn bij het project Dijkversterking, juist vanwege haar beroepskennis: 'Ik heb verstand van waterkwaliteit en van ecologie' (R11-B). De burger legt vervolgens uit de participatie tot stand kwam door middel van een soort 'vereniging' van bewoners:

Kijk van die grote jachthaven kreeg ik de informatie van een raadslid, snap je? Die zei, daar moet wat aan gedaan worden. Hij kon het niet doen, maar ik kon zorgen dat dat verzoekschrift gedaan werd binnen een korte tijd en dan ga je handtekeningen verzamelen. Niet ik alleen, maar je probeert de mensen om je heen te krijgen die ook enthousiast zijn (R11-B).

Wat ontstaat is een gemengde groep van allerlei – vaak hoogopgeleide – complementaire deskundigheden:

[Naam medeburger] zijn achterban is allemaal hoog opgeleid. [Naam vereniging] is een bolwerk van hoog opgeleide mensen en wat zie je, dat is ook differentiatie van burgerschap, dat zie je ook in die verenigingen terug. Ja, zo'n vereniging als de [naam vereniging], zij stapt naar de hoogste rechter om maar even dit project stil te leggen (R20-B).

Veelal blijken verschillende familieleden in verschillende verenigingen te zitten, zodat een dicht netwerk van belangenvertegenwoordigers en 'handige' bekenden ontstaat:

Een vrouw die ook hierin zit, die is biologe, maar een zoon van haar die zat weer bij die kitesurfers. Dus het is allemaal ook een beetje door elkaar. En dat is juist het leuke van zo'n vereniging dat de kennis die in zo'n club aanwezig is, want we hebben ook juristen. Goed iedereen is hier. We hebben ook oud-burgermeesters, die zijn hier lid. Die openen weer deuren die voor ons bij wijze van spreken gesloten blijven. Dus van die kennis is steeds gebruik gemaakt ook. We hebben ook kennis gemaakt met de ontwerper, nog een oud-collega van mij (R10).

5.2.7. 'Er moet wel een zekere kennis van zaken zijn'

Burgers lijken soms de onderlinge netwerken rondom burgerparticipatie zodanig te construeren dat er voldoende en gevarieerde deskundigheid aanwezig is. Dit was duidelijk zichtbaar rondom de Dijkversterking, waar burgers elkaar opzochten en gebruik maakten van elkaars, vaak beroepsmatige, kennis. Vanuit eerdere ervaringen met de Provincie, dan wel 'de overheid' in het algemeen, hadden zij geleerd dat een bepaalde mate van deskundigheid 'noodzakelijk' is om een gesprekspartner te zijn in het proces. Zo zegt een burger: 'Je zoekt toch mensen op die er kennis van hebben' (R11-B).

Deze opvatting wordt gedeeld door andere burgers, die uitleggen dat de Provincie deskundige burgers – eerder – accepteert en waardeert:

Er moet papier verzet worden. [Naam medeburger] en andere hoger opgeleide mensen voor nodig. Ik met mijn simpele LTS kan zulke verhalen als jij op papier lanceert niet schrijven. Dus een overheid luistert sneller naar jou, alhoewel de verhalen misschien te lang zijn, maar omdat het goed geformuleerd is (R20-A).

Deskundige burgers komen namelijk met 'haalbare ideeën' in plaats van 'luchtfietserij':

Nou, ik denk dat er naar ons geluisterd wordt, omdat wij met kennis van zaken ook spraken. En ook niet zomaar met een wild idee die niet haalbaar was. Ik denk dat dat ook wel een beetje onze kracht geweest is. Het is niet allemaal luchtfietserij en dergelijke. [...] Dat het verantwoord is dat je daarom dan ook geaccepteerd wordt (R10).

Sterker nog, burgers benadrukken dat de participatie van ondeskundige burgers belemmerend kan werken voor het participatieproces:

Maar die burgerparticipatie daar mag ook- als je dat ook wil doen, dan moet er inderdaad wel een zekere kennis van zaken zijn, want anders heb je er niks aan. Anders heb je er alleen maar last van om onmogelijkheden aan te geven. De mogelijkheden die niet kunnen, daar heb je veel meer moeite mee om die te weerleggen als dat je iets hebt van waarvan je zegt, "ja, he, daar kan ik wat mee!" (R20-B).

Een andere burger bevestigt dit idee en zegt enthousiast te zijn wanneer zij ervaren dat de Provincie hen bejegt als serieuze partner: 'Het blijft leuk, omdat wij echt perfect dat bilaterale overleg hadden, echt op een manier van nou zitten we eindelijk op gewoon opgeleid niveau te praten en niet met die lastige mensen' (R9). Een interactie op niveau, als serieuze gesprekspartners, dat zien deze hoogopgeleide burgers graag. Zo vertelt een burger – als een anekdote over haar ervaringen met de gemeente – dat zelfs de rechter voorstander is van dergelijke participatie, omdat zodoende alle beschikbare kennis kan worden ingezet:

Dat was wel grappig. Toen we een keer voor de Raad van State waren toen vroeg die rechter "nou, wat doe jij?" "Nou jij hebt verstand van vogels en jij bent planoloog en jij bent ecooloog.

“Nou”, zei die rechter, “waarom gemeente, waarom maken jullie niet gebruik van die kennis?” (R11-A).

Alhoewel vele burgers hiermee instemmen, plaatsen sommigen ook een kritische kanttekening bij de grenzen aan de deskundigheid van de burgers. Zo stelt een burger:

Ik denk dat je als burger te weinig kennis hebt om daar iets over te kunnen zeggen. Je kunt als burger niet zeggen "ik wil dit of dat voor de kust," nee. Je bent altijd beperkt in je mogelijkheden, in je kennis (R20-B).

De interactie tussen Provincie en burgers analyserend, vervolgt hij dat de verstandhouding tussen beide partijen veelal spaak loopt, omdat mensen uitgaan van hun eigen perspectief en eigen gelijk: ‘Ze gaan allemaal uit van eigen gelijk. Dan zul je toch in eerste instantie moeten aangeven wat er mis is met datgene wat de overheid wil’ (R20-B).

5.2.8. ‘Je krijgt het gevoel dat er niet naar je geluisterd wordt’

Burgers geven aan het gevoel te hebben dat overheidsorganen hen niet altijd ‘serieus nemen’. Zo zeggen verschillende burgers dat de Provincie niet naar hen luistert. Een gevoel wat scepsis en wantrouwen aanwakkert: ‘Zo simpel is dat. Kijk, er is veel weerstand vaak tegen overheden, omdat ze eigenlijk ook helemaal niet luisteren’ (R17).

Een voorbeeld van een moment waarop het HHNK niet leek te luisteren en ‘als een trein door denderde’, ontstond aanvankelijk bij de pilot Dijkversterking:

Kritische vragen gesteld, maar daar ging je mee naar huis en daar deed je verder eigenlijk verder niks mee. Dat is alleen maar inspraak. Daar werd dan wel wat gezegd en sommige dingen werd dan wel meegenomen, maar om echt je voordeel daarmee te doen. Het was meer mensen op de hoogte stellen van "dit gaat er komen, punt uit". En daar moet je het mee doen. Dus die trein die denderde als het ware door. Daar was men eigenlijk hier ook in het begin een beetje bang voor. Vandaar ook dat wantrouwen, zowel bij het strandbad als ook hier (R11-A).

Dit gevoel groeide toen in een vervolgatelier wederom alle opties werden gepresenteerd, terwijl er al voorkeuren waren besproken. Meerdere burgers refereren – afzonderlijk van elkaar – naar dit moment als een oorzaak van groeiend onbegrip en wantrouwen:

Er werd voor variant 3 gekozen, het eerste atelier en het tweede atelier begonnen we weer van variant 1 en 2, met het bespreken. Ik vond het pure tijdverspilling. Dat was ook wat er algemeen in de groep gezegd werd [...]. Je krijgt het gevoel dat er niet naar je geluisterd wordt... mensen hadden het idee dat ze weer op de oude rit verder gingen [...] En dat lokte ook boze reacties uit, toen ze weer begon met die oude varianten (R12).

5.2.9. ‘De Provincie moet wel weten waar ze het over heeft’

Over ditzelfde moment geeft een andere burger aan hierdoor aan de deskundigheid van de Provincie te twijfelen, iets wat het wantrouwen aanwakkerde. ‘Een onaangename verrassing’. Want weet de Provincie wel waar het over gaat? Neemt de Provincie de burgers niet serieus?

Het eerste atelier, toen werden wij echt onaangenaam verrast door het feit dat er helemaal niks bekend was van het hele voortraject. Dat was niet vertrouwenwekkend en dan krijg je het

gevoel van ja wat hebben we dan allemaal gedaan? Wij hebben best wel heel veel tijd en energie erin gestoken en dan weten ze nergens van, terwijl ze dan voor een publiek staan, dat is voor de anderen ook niet vertrouwenwekkend als je dan zegt, "ja, maar wij hebben toch dit en dat en dat besproken?" "Oh, ja, weten we niet!" En dat hoor je ook van die andere belangengroepen hoor, dat vooral aan de deskundigheid werd getwijfeld, omdat de mensen voor de zaal soms niet wisten waar het over ging. Dat bracht op een gegeven moment frictie. Wij voelden ons dus inderdaad niet serieus genomen (R9).

Heeft de Provincie zelf wel voldoende deskundigheid in huis? Een andere burger zegt hierover:

Alleen inhoudelijk kunnen ze het niet, maar dan huren ze weer andere lui in, dus mensen die bij Rijkswaterstaat zitten of wat dan ook. Dat vind ik niet zo'n goede zaak, want je moet de kennis in hebben eigen huis hebben. Zeker met zo'n project van miljoenen euro's. [...]. Kijk, je kan het wel managen, projecten, maar je moet wel een beetje weten waar je het over hebt en dat dat viel mij een beetje tegen (R11-A).

5.2.10. 'Proactief opstellen en niet afwachten'

Zowel hun eerdere ervaringen met de Provincie als hun karakter – hoogopgeleide enthousiastelingen – blijken actieve burgers ertoe aan te zetten om een proactieve houding aan te nemen jegens de 'de overheid' (R11):

Burger A: Wij hebben onszelf een beetje opgedrongen en dat werd gewaardeerd. Ze hebben ons er niet om gevraagd, maar we zijn zelf met die ideeën gekomen. Beetje die houding hebben wij aangenomen, dus als er wat gebeurt, laten we ons dan proactief opstellen en niet afwachten wat de overheid doet. Dus enerzijds met de acceptatie dat er wat aan die dijk gebeuren moet, reactief op te stellen, maar datgene, als er wat ging gebeuren, hebben we ons proactief opgesteld.

Burger B: Wij dragen een aantal mogelijkheden aan waar zij hun voordeel mee kunnen doen. En dan staan wij eventjes af te wachten en dan op een gegeven moment moeten wij kijken als zo'n ontwerp klaar is, dat wij dan wel gaan kijken van wat is er overgebleven van ons voorstel.

Soms schuwen burgers het conflict niet en zoeken ze de confrontatie op. Zij ondernemen zelf actie, zoals bij de pilot Dijkversterking:

Dat hele voortraject wordt vergeten. Er werd gewoon te weinig mee gedaan om ons het vertrouwen te geven dat dat ernaar geluisterd werd. En toen we boos werden op [naam omgevingsmanager], [...]. We zijn wat steviger geworden, want we hebben op een gegeven moment eigenlijk gezegd van "Nou, dat vind ik flauw van jullie dat je daar niks mee doet. We zijn keurig van "zo gaan we niet met elkaar om." Dat heeft geresulteerd in de vraag van hun van "zullen we ook eens een keertje gewoon even met jullie praten" (R9).

5.2.11. 'De Provincie weet allang wat ze wil'

Burgers benoemen ook 'de spelletjes van de Provincie', waarbij zij keer op keer worden uitgenodigd om te participeren, terwijl er achteraf weinig ruimte voor daadwerkelijke participatie blijkt te zijn. 'Participatie die niets oplevert', aldus verschillende burgers (interviews en observaties). Dit wordt ook duidelijk in een gesprek tussen twee burgers, beiden betrokken bij de pilot Identiteit Kustplaatsen (R20):

Burger B: 'Nou, er werd niet gevraagd en gezegd, er werd ons voorgelegd van, de kust die is zwak en die moet versterkt worden en daar hebben we een plan voor'.

Burger A: 'Ik sta negatief tegenover deze spelletjes want ik denk dat van tevoren alles is aangegeven, "jongens, we gaan dat doen." [...] Ik vind het een kinderachtig spelletje, zoals ik voor die tijd ook al inspraak krijg over de kust en dan gaan we stickertjes plakken. Rode stickertjes, groene stickertjes, maar wat je wilt is niet bespreekbaar. Ik bedoel, in dat kader zag ik ook dit verhaal van we gaan de DNA bepalen van iets waarvan de Provincie allang weet wat ze wil'.

Burger B: 'Nou dat levert gewoon weinig op, want ook daar wordt steeds weer [...] afgedraaid wat ze voorhebben, eigenlijk, he? De retoriek van de kapotte grammofoonplaat, heet dat gewoon'.

Dit gevoel van weinig inspraakruimte bleek voort te komen uit eerdere ervaringen met de Provincie, tevens omtrent de inrichting van de kustplaats Petten. De Provincie belooft dingen, maar komt haar beloften niet na:

Toen we praatten over [kustplaats] Marina Petten konden we als inwoners al ventileren wat we graag zouden willen. Toen werd ons al worsten voorgehouden. "Wil je een fietspad? Wil je uitzichtpunten? Wil je een haven? Wil je dit, wil je dat?" Allemaal niks van terecht gekomen, natuurlijk. En in eerste instantie konden we echt van alles uitzoeken. Fietspaden zus en stijger voor de boten en klimduin zo, van alles! Maar dat is allemaal teruggedraaid (R20-A).

Zodoende concludeert deze burger dat 'meepraten' met de Provincie alsnog kan betekenen 'je mond houden'. De burger ziet burgerparticipatie als 'een spel' van 'vage beloften':

Nee, ik heb meer als 10 jaar mee mogen praten, discussiëren. Maar ik heb mijn mond moeten houden, want er werd niet geluisterd. Het is natuurlijk fantastisch voor de algemene burger, maar dit is gewoon een spel. Dat hij het idee heeft dat hij mee mag praten. Aan het lijntje gehouden, met vage beloften zijn we steeds aan de onderhandelingstafel gehouden. Tot alle handtekeningen gezet waren (R20-A).

5.2.12. 'De participatiegoot'

Wat betekent participatie dan voor burgers? Wat houdt de interactie met de Provincie voor hen in? Burgers hanteren allerlei eigen ideeën over waarom de Provincie zo handelt. Burgerparticipatie om te 'scoren', is hier een voorbeeld van:

Ik denk gewoon dat die ambtenaren, die willen gewoon scoren. [...]. Maar er wordt niks mee gedaan, want het wordt altijd weggedrukt. Naar buiten toe moeten ze democratie tonen. Maar als dit democratie is, ik vind dat gewoon een dic- dica- hoe noemen ze dat? (R20-A)
"Een dictatuur" (R20-B).

In de overheid zou een inherente systematiek zitten die geen ruimte laat voor burgerparticipatie. Deze systematiek laat alleen die burgerparticipatie toe, die in het straatje van de Provincie past:

Het is een soort participatiegoot. Ja, ja. Want wat doet de overheid? Die die creëert een soort ruimte, waarbinnen de burger dus mee kan praten. Gewoon, de overheid bepaalt, we gaan dit doen en er is een ruimte waarbinnen de burger mee mag praten – over hele onzinnige dingen. Een huisje erbij of een verdiepinkje erbij. Maar kom je aan de grens, ga je kritische vragen stellen, dan sluit de overheid zich af (R20-B).

Deze systematiek verder analyserend, komt deze burger tot de conclusie dat de werelden van burgers en Provincie 'incommensurabel' lijken. Zij 'spreken' met elkaar, maar 'communiceren' niet:

De systematiek is niet om te communiceren, maar om hun eigen taal zo te formuleren, dat zij altijd de ruimte hebben. Dus als zij de ruimte op kunnen rekken om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Zo zou je het kunnen zien [...]. Ze spreken twee talen. Er is een woord voor, ik weet niet of je er wel eens van gehoord hebt: "incommensurabel". Dat is waar twee werelden niet met elkaar communiceren, terwijl met ze wel met elkaar spreken. En dat is feitelijk aan de gang (R20-B).

Wanneer we deze burger vragen wat burgerparticipatie precies inhoudt, luidt het antwoord:

Overheden hebben daar een zekere ruimte voor nodig om dat te doen. Er moet zekere speelruimte zijn en je moet de burger die ook toekennen. In de vorm van vertrouwen, maar meer van geloofwaardigheid [...]. Kijk, participeren, dat betekent natuurlijk deelhebben of deelnemen. Participeren is deelhebben aan. Dat betreft zowel de burger als de overheid. Het is een wederzijds gebeuren en als dat er niet is, dan kun je ook niet van participeren spreken. De relatie tussen burger en overheid, dat zie ik niet direct als een vorm van participeren, maar een vorm van je burgerschap uitvoeren (R20-B).

5.3. MEDEWERKERS PROVINCIE EN HUN BEELDVORMING

Na de burgers zijn nu de medewerkers bij de Provincie aan het woord. Zij blijken hun eigen beelden te hebben over hoe burgers de Provincie en haar werkzaamheden zien.

5.3.1. 'De Provincie bestaat, maar wat ze überhaupt doet?'

Het idee, dat burgers vaak niet weten wat de Provincie doet, wordt volmondig beaamd door medewerkers. Zo zegt een projectmanager dat hij vaak ervaart dat burgers niet precies weten wat de Provincie doet: 'Ja, Provincie bestaat, maar wat ze überhaupt doet? Geen idee' (R1).

Een sectormanager beaamt dit en stelt dat burgers de Provincie vaak zien onder de collectieve noemer van 'overheid', 'in de brede zin van het woord' (R39). Een beleidsmedewerker zegt:

Er zijn mensen die echt geen verschil zien tussen de overheid of tussen Provincie, Hoogheemraadschap of Gemeente en die halen het in zo'n gesprek ook door elkaar. Die zien geen verschil. Voor hun is de overheid de overheid en ze willen gewoon dat de overheid betrouwbaar is (R27).

'Moet je daar als Provincie iets aan doen?' bleek een vraagstuk te zijn waar projectleden mee worstelden. Het antwoord was veelal 'nee, dat heeft geen zin', zo ook een expertteam-lid:

Heel veel burgers hebben nauwelijks een beeld van de Provincie. Heel veel burgers denken van "ja, wat doet die Provincie eigenlijk en heeft dat eigenlijk nog wel nut?" En dat zijn niet alleen maar burgers die de krant niet lezen. Die die tref ik aan onder mijn beste vrienden; mensen die zo denken. En het zijn echt zeer opgeleide, weldenkende, krantlezende mensen, die zo denken! Ik denk dat je als Provincie ook niet verschrikkelijk je best moet gaan doen om die beeldvorming nou zo te veranderen. Wij zijn nou eenmaal een middenbestuur wat vooral zaken doet met het Rijk en met gemeenten en voor burgers vaak veel minder zichtbaar is (R29).

Een projectmanager is het hiermee eens en stelt dat burgers vanzelf wel een ingang vinden:

Die komen bij de politiek terecht, bij de gedeputeerde, of die komen bij een directeur terecht, of mijn sectormanager, of ze kennen mij en komen ze bij mij terecht. Dus net wie ze kennen dat is tegenwoordig een kwestie van een beetje googlen. Dan weet je wel waar je moet zijn

moet. Dan gaan ze bellen, dan komen ze er wel. Dat is een beetje gewoon hoe mensen hun eigen weg gaan zoeken. Mensen bellen natuurlijk ook wel gewoon op een gegeven moment (R5).

5.3.2. 'Mensen beginnen vaak een beetje sceptisch'

De wantrouwende, sceptische houding van burgers jegens de Provincie en haar werkzaamheden herkennen de medewerkers terug in hun contacten met burgers. Vooral aan het begin van een traject blijken burgers wantrouwend, aldus medewerkers:

Over het algemeen heerst er ook wel, aan het begin van al die sessies ook vooral iets van "oh, wat komen jullie hier eigenlijk doen?" Of "dat weten we allang" (R15).

Wat ik in Uitdam sterk gezien heb, maar ook wel een beetje terugzag bij Edam, is dat de eerste reactie van bewoners heel erg wantrouwend is van, wat gaat er nou eigenlijk gebeuren? Wat willen jullie van ons? (R6)

Ook medewerkers ervaren dat deze scepsis vaak ontstaat door de grote mate van complexiteit rondom het traject en de Provincie:

Veel reacties dat overheid gewoon niet betrouwbaar is. Dat er gewoon hele ingewikkelde en complexe brieven gestuurd worden die mensen niet begrijpen, dat er besluiten worden genomen over de grond, de oever, zonder dat mensen daarin gekend worden. Dus veel oud zeer, uit het verleden, waar je dan toch eigenlijk iets mee moet, wil je verder komen in je huidige of nieuwe projecten (R27).

5.3.3. 'Als je maar heel erg duidelijk uitlegt'

Projectleden merken ook dat burgers meer behoefte hebben aan uitleg:

We hebben nu dus twee keer gehad en een aantal voorbereidende gesprekken daar omheen, dat er bijna elke keer nog altijd een oprisping van wantrouwen is. En dat je dat weer die hele riedel moet afgaan; hoe zit dit in elkaar, wat zijn de spelregels ... wat telkens weer opnieuw gezegd moet worden (R6).

Medewerkers beamen dat de Provincie dergelijke scepsis kan wegnemen door duidelijke uitleg te geven aan de burgers:

Ik denk alleen dat je, met burgerparticipatie, dat je gewoon heel duidelijk moet zijn naar de mensen toe wat het doel is van, bijvoorbeeld, als je naar hen toe gaat! Wat het doel is van een informatieavond, wat het doel is van een inloopavond. Wat zij daar eigenlijk nog überhaupt voor naar voor een inbreng hebben, wat zij voor mogelijkheden hebben om nog iets waaraan te veranderen, dat je dat doel duidelijk maakt (R33).

Als je maar heel erg duidelijk uitlegt, wat is jullie rol wat is onze rol, waar liggen grenzen, wat zijn de kaders waarbinnen we praten? Wat wordt er gedaan met datgene wat er opgeleverd wordt en hoe kunnen jullie daar nog invloed op uitoefenen? (R6)

Een goede voorbereiding is essentieel, zo legt een beleidsmedewerker uit: 'Maar gewoon het besef dat het een belangrijk iets is wat je dus goed moet voorbereiden en organiseren, ik denk dat die mindset gewoon belangrijk is, ook. Als randvoorwaarde. Op praktisch niveau' (R27).

De meerwaarde van een goede voorbereiding van het participatieproces door de projectleden lijkt bekend, desalniettemin blijkt deze voorbereiding lastig. Het komen tot een heldere uitleg heeft wel wat voeten in aarde:

Hoe doe je dat nou? Het is toch een vak apart om dat goed te doen, zowel als het gaat om methoden, dus welke methoden kan ik allemaal inzetten voor een bepaald burgerparticipatieproces? Maar ook: hoe begeleid ik dat proces nou goed en wat is mijn rol daarin als projectleider? Volgens mij is daar heel veel behoefte aan. Aan vaardigheden, aan kennis, aan sparringpartners (R27).

Vorbereiding en uitleg werpt ook zijn vruchten af, zo blijkt, aldus de projectmedewerkers:

Als je maar heel erg transparant bent over het proces en hun rol in het proces en je eigen rol in het proces, dan zie je dat dat werkt in het mensen constructief laten meedenken, dat ze ook zoiets hebben van, oké, dat heeft dus ook echt zin wat ik doe (R6).

Met belangrijke stakeholders kan je wel een vertrouwensrelatie opbouwen, zeker. En als je gewoon in de praktijk laat zien dat, wat jij zegt, dat je dat ook doet, dan verandert er vaak wel iets (R33).

Wanneer deze uitleg onvoldoende blijkt, brengt dat vooral projectmanagers en omgevingsmanagers in een lastig pakket. Tijdens een informatieavond blijken dan bijvoorbeeld de nut en de noodzaak nog niet duidelijk te zijn voor de burgers; iets wat eigenlijk al uitgelegd had moeten zijn, zo legt een projectmanager uit:

Dan heb je een informatieavond en dan informeer je met name over hoe het proces van de uitvoering gaat en als je dan allemaal vragen krijgt over de nut en noodzaak. [...]. Dus vaak in de uitvoering ben je bezig met mensen uitleggen wat er gaat gebeuren, hoe het gaat gebeuren, wat de hinder is die zij gaan ondervinden, hoe we dat zoveel mogelijk gaan beperken'. Dus bij beleid hebben ze allemaal de mogelijkheid gehad om daar tegen te zijn en om ervoor te zorgen dat het er niet komt. Als wij, in de uitvoering, iets moeten gaan uitleggen, dan is het voor ons moeilijk om zo'n hele nut en noodzaak discussie weer aan te gaan, want ja, daar is in feite die beslissing al genomen (R33).

HOOFDSTUK 6: SPANNINGSVELDEN

6.1. ALGEMENE SPANNINGSVELDEN

Tijdens de uitvoering van de pilots wordt duidelijk dat een aantal zaken voor spanning zorgen omdat groepen, wensen of zelfs realiteiten tegenover elkaar staan. Daarover gaan de bevindingen in dit hoofdstuk. Bijvoorbeeld, wanneer we het bovenstaande Provincie-repertoire van ‘informereren’ afzetten tegen het ‘meebeslissen’-visie van burgers, levert dit een spanningsveld op. De meest fundamentele spanning is wellicht die tussen het primaat van de politiek en de wensen van de burger (zie 6.1.4.). Spanningsvelden kunnen inherent zijn aan een project of aan een provinciaal participatieproject. Ze hoeven niet altijd weggenomen te worden. Niet in alle gevallen kunnen belangen van alle actoren worden verenigd of wensen worden ingewilligd. Besturen is afwegen van belangen en omgaan met spanningen. Het is raadzaam om de spanningen in een participatietraject te expliciteren en te bepalen in hoeverre die te beheersen zijn.

Hieronder geven we een overzicht van de verschillende spanningsvelden rondom burgerparticipatie. Vervolgens gaan we per pilot in op enkele specifieke spanningsvelden.

Dit hoofdstuk schetst zowel de perspectieven van de burger als die van de Provincie.

| Perspectieven | Aspecten/dimensies | Uitwerking |
|-----------------------|---|--|
| Burger perspectief | Stakeholders capaciteit motivatie invitatie | Hoe kunnen, willen en mogen de stakeholders participeren in het project? |
| Provincie perspectief | Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit | Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie? Specifieke zaken die samenhangen met de positionering van de Provincie in burgerparticipatie |

6.1.1. *Burgers en Provincie: resultaat versus proces*

Waar voor de Provincie ‘het proces’ het meest toonaangevend lijkt te zijn in hun zeggen en doen rondom burgerparticipatie, telt voor de burgers vooral ‘het resultaat’. We zien hier hoe de Provincie de procesborging benadrukt, terwijl de burgers de inhoudelijke borging benadrukken. Een medewerker van de Provincie stelt over burgerparticipatie: ‘ik denk dat het geslaagd is, als je ieder die het wil, de mogelijkheid hebt gegeven om zijn stem te kunnen laten horen’ (R39). Een sectormanager is ook duidelijk gericht op proces: ‘Je moet in ieder geval de gelegenheid hebben om varianten in te brengen. Dat is een van de verrijgingsprocessen dat mensen zich wel gehoord en gezien voelen. dat datgene dat wordt ingebracht, wat gezegd wordt, ook in de stukken terug te vinden is’ (R37). Voor veel medewerkers van de Provincie lijkt burgerparticipatie succesvol als het proces correct is doorlopen. Wanneer men de stappen in het traject heeft doorlopen, zich aan alle afspraken heeft gehouden en alles helder in de stukken is vastgelegd, dan zouden de randvoorwaarden voor een succesvol burgerparticipatietraject aanwezig zijn.

Burgers, daarentegen, zien participatie als een succes wanneer het uiteindelijke, tastbare resultaat aansluit bij datgene dat zij gezamenlijk besproken en besloten hebben tijdens de ateliers. Verschillende burgers geven aan dat er in hun ogen geen sprake is van burgerparticipatie wanneer het project wordt uitgevoerd op een andere wijze dan degene waaraan zij de voorkeur hebben

gegeven. Bij de pilot N246 kwam naar voren dat overleg met de Provincie in het verleden had plaatsgevonden waar geen concrete follow-up aan was gegeven, bij burgers in het verkeerde keelgat was geschoten: ze vroegen zich af waarom het proces dan überhaupt was uitgevoerd. Een andere burger stelde naar aanleiding van een pilot dat de voorkeursvariant echt uitgevoerd moest worden, want: 'Anders is die hele informatieavond voor niks geweest' (R4). Burgers stellen dat ze 'op de barricaden zullen gaan' (R10, R11, R12, R17, R20) als uiteindelijk de variant met de meeste voorkeur niet wordt uitgekozen en uitgevoerd. Het proces zelf lijkt daarmee ondergeschikt, de uitkomst is bepalend voor de mate waarin de Provincie heeft voldaan aan haar belofte van burgerparticipatie.

6.1.2. Complexiteit en politieke gevoeligheid versus een heldere boodschap

Het beleid van de Provincie is vaak van een complexe aard: er zijn veel betrokkenen en er spelen vaak verschillende zaken die met elkaar verweven zijn. Tijdens een participatief traject blijkt het een uitdaging te zijn om enerzijds deze complexiteit ook aan burgers uit te leggen (en projecten niet te simplistisch voor te stellen) en anderzijds de boodschap richting de burger helder te houden (zodat deze niet verzandt in details). Over het algemeen, zo hebben wij geconstateerd, spelen omgevingsmanagers hierin een belangrijke rol.

Een vergelijkbaar spanningsveld doet zich voor rondom politiek gevoelige (aspecten van) beleid. Enerzijds leggen medewerkers deze gevoeligheid uit aan burgers, anderzijds vinden zij het niet wenselijk om alle (interne) politiek bloot te leggen.

Binnen de pilot WoL speelde de complexiteit van het vraagstuk een grote rol. Een medewerker sprak van een 'spagaat' tussen enerzijds de burgers en hun belangen, welke ondersteund worden door de PS, en anderzijds de initiatiefnemer die uitgaat van 'rendementsdenken':

Zoals [Gedeputeerde] dan ook gewoon open en eerlijk gewoon zegt: "het zijn ondernemers die dit moeten realiseren en voor ondernemers is rendement belangrijk. Wij hebben aan onze kant alles gedaan om de herstructureringsgebieden zo goed mogelijk volgens alle regels vast te stellen, dus ieder heeft zijn eigen rol." En als je daar in ieder geval eerlijk over bent, dat is heel fijn. En daarom is het lastig dat PS dan zo op dat draagvlak gaan zitten en ook in de media zich daarover uitspreken. Ja, dat is wel lastig, natuurlijk (R42).

Bij WoL speelde zorgde de overgangsregeling ook voor verwarring onder burgers, vanwege een moeilijk uit te leggen situatie:

Je hebt wel de overgangsregeling [...]. Dat is voor mensen natuurlijk heel lastig te begrijpen waarom bij dat project er andere regels gelden. 500 meter afstand van woningen mag, terwijl PS net voor alle herstructureringsgebieden 600 meter hebben afgesproken. Ja, leg dat maar eens uit. Ik snap dat je daar heel boos van wordt (R42).

Tijdens bijeenkomsten met burgers zorgen deze aangepaste kaders ook voor verwarring. Tijdens een informatieavond noemt een bewoner dat er binnen hun project vijf molens op een rij staan, terwijl er volgens de kaders van WoL zes molens op een rij moeten staan – dat had de Gedeputeerde immers net gezegd (observatie rondetafelgesprek Westwoud).

Bij de pilot Dijkversterking spelen veel verschillende afwegingsfactoren, wat voor een complexe 'puzzel' zorgde: het heeft te maken met de MER-procedure (milieu effect rapportage), ruimtelijke ordening, cultuurhistorie en technische en financiële randvoorwaarden. Bij de N246 speelde complexiteit aanvankelijk ook een rol: de voorkeursoptie van de Provincie mocht daar, vanwege verschillende factoren, twee keer zoveel kosten als de voorkeursoptie van de burgers. Volgens de kaders klopte dit helemaal en kon dit feilloos worden uitgelegd. Echter, zoals een medewerker stelt:

‘Hoe ga je dit de burger vertellen, dat onze optie twee keer zo duur mag zijn als hun optie? [...]. Dat kun je nooit op die manier uitleggen aan de burger’ (R25).

6.1.3. Wensen burger versus beleid

Een spanningsveld dat regelmatig naar voren komt is die tussen de wensen van de burger en het beleid. Dit uit zich in verschillende varianten: de burger kan het niet eens zijn met het feit dat er überhaupt een beleidsinterventie in een bepaalde situatie wordt voorgesteld, of kan het oneens zijn met de specifieke inhoud van de interventie.

Bij de pilots WoL en Dijkversterking zien we duidelijk hoe burgers zich in eerste instantie tegen een beleidsinterventie keren. Ze kiezen voor de “nul”-optie. Bij de Dijkversterking veranderde deze houding; bij WoL bleven veel bewoners zich uitspreken tegen de interventie. Echter, hoezeer burgers ook hun voorkeur hebben voor de “nul”-optie, dit is geen realistische optie binnen het provinciaal beleid.

Binnen dit spanningsveld zien we ook hoe het bestuur en het ambtelijk apparaat zich verhouden tot burgerinspraak. Verschillende medewerkers geven aan tegen het vraagstuk aan te lopen hoeveel ruimte er daadwerkelijk is of kan zijn voor burgerparticipatie wanneer inhoudelijke kaders al grotendeels vastliggen (zie ook het spanningsveld rondom ‘schijnparticipatie en ‘echte participatie’ hieronder). Vaak wordt een beperkt aantal opties voorgelegd aan de burgers, wat vragen oproept over de keuzeruimte van de betrokken burgers.

Een medewerker stelt dat veel projecten al vastgelegd zijn, zodat het contact met de burger hierover eigenlijk niet veel meer kan veranderen:

Dat is beleidsmatig allang besloten, dus dat is niet iets waar je dan nog iets mee kan, zeg maar, naar de burger toe. Je kunt er niet meer op terugkomen. Wij, als uitvoerende mensen, zeggen dan altijd "ja, die brug die komt er en daar zijn de processen al allang van doorlopen, dus daar hebben ze geen invloed meer op" [...]. Dan is het voor ons moeilijk om zo'n hele nut en noodzaak discussie weer aan te gaan, want in feite is die beslissing al genomen (R33).

Een medewerker die betrokken is bij WoL benoemt ook de vastliggende kaders als belemmerende factor voor burgerparticipatie in het project:

Nou kijk, de beleidsfase is met name natuurlijk heel technisch geweest. Om te komen tot de herstructureringsgebieden zijn vooraf alle wettelijke kaders en alle milieutechnische kaders [getoetst]. Dat is een heel technische exercitie. Dus dat is vooral informerend geweest. “Oké, we hebben dit onderzocht, daar is dit uit gekomen.” Dat kan eigenlijk ook niet anders, omdat het gewoon volgt uit de wet. Daar kun je niet zoveel in doen, natuurlijk. We zijn wel heel veel naar buiten getreden en hebben de mensen vaak opgezocht om wel te horen wat er leeft. [...]. Maar dat zijn natuurlijk echt hele technische dingen (R42).

Hierbinnen zien we ook de spanning tussen wat technisch of financieel mogelijk is en de wensen van de burger. De burger oppert soms scenario's en oplossingen die technisch niet haalbaar zijn of de begroting overschrijden.

Bij Herbestemming Monumenten speelt de financiële haalbaarheid op de lange termijn een rol in de bepaling van een uiteindelijke keuze. Een medewerker van een betrokken organisatie legt uit dat er inkomsten nodig zijn, in sommige gevallen vrijwilligers en ook een investering van gemeenten:

Wie zijn de gebruikers van zo'n nieuwe locatie? Gebruikers in de zin van: wie komen? Wie zijn de bezoekers? Maar ook: heb je genoeg vrijwilligers, heb je genoeg mensen die het

gaande houden? Maar je hebt natuurlijk ook heel erg te maken met de gemeentelijke overheid. Die moet zo'n plan zien zitten. En binnen het dualisme is het zo dat je net zo goed met wethouders en ambtenaren als met raadsleden en met de politiek te maken hebt. Dus dat samenspel van bewoners, politiek, bestuurders, ambtenaren, dat moet goed georkestreerd worden (R22).

Bij het traject Dijkversterking speelden de financiële kaders ook een grote rol. Een projectleider vertelt hoe bij een gedeelte de burgers een duurdere variant wilden: 'Daar zal het Rijk heus niet zomaar van gaan zeggen "goh wat leuk dat die bewoners meegedaan hebben en dat we op een constructieve oplossing uitgekomen zijn! Gaan we betalen!" Dat gaat niet gebeuren (R6).

Over het algemeen zien we hoe deze financiële kaders duidelijk werden gecommuniceerd tijdens de bijeenkomsten met bewoners. Zo werden bij het tweede atelier van de N246 een aantal varianten gepresenteerd, waarbij een selectie meteen als 'budgetoverschrijdend' werden betiteld. Dit schetste een duidelijk beeld.

6.1.4. Primaat van de politiek versus wensen burger

Burgerparticipatie raakt ook aan de spanning tussen het primaat van de politiek en de wensen van de burger. In de Toelichting bij de GS-nota (2014) wordt vermeld:

Onder het politieke primaat wordt verstaan het recht en de plicht van de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur om, als organen van de democratische overheid, in zaken van publiek belang besluiten te nemen en (te doen) uitvoeren. Het primaat van de politieke democratie en de democratische overheid wordt gesteld boven dat van individuele of groepsbelangen.¹²

De genoemde spanning is fundamenteel wanneer we kijken naar welke visie er heerst op de rol van de Provincie in de huidige samenleving. Staat de legitimiteit van provinciaal beleid ter discussie? Kan de Provincie haar beleid uitvoeren als rechtmatige overheid aangezien de bestuurders door de burgers zijn verkozen? Of is het tussen verkiezingen door toch gewenst om bij burgers te rade te gaan inzake specifieke projecten?

Zeker bij projecten waarbij het collectieve belang groot is (veiligheid), wordt gerefereerd aan het primaat van de politiek. Een projectmedewerker legt dit uit: 'Natuurlijk is het belangrijk dat je als overheid naar je burger luistert. Maar ik denk ook wel dat het belangrijk is dat je als overheid soms ook moeilijke beslissingen moet durven nemen. En als je [...] in alle gevallen naar de burgers luistert, dan ga je die moeilijke beslissingen niet meer nemen (R16).

6.1.5. Sense of urgency: individuele belangen tegenover collectieve belangen

Bij iedere pilot zien we een belangrijk spanningsveld tussen de individuele belangen van burgers en het collectieve belang. Vooral bij de projecten met een hoger nimby-gehalte zien we dit terug. Burgers willen geen windmolen in hun achtertuin (WoL), willen niet dat werkzaamheden hun huizen in gevaar brengen (Dijkversterking) en willen geen grond hoeven af te staan (N246). Vanuit hun eigenbelang redenerend kiezen deze burgers tegen de interventie; ze kiezen de "nul"-optie.

¹² Hierbij staat als bron vermeld: Advies van de Raad voor Openbaar Bestuur ROB, 'Primaat in de polder', maart 2002

De *sense of urgency* is bij veel projecten niet meteen duidelijk voor de burger. De veiligheid van de dijken die omhoog moet naar een doorbraakrisico van eens in de 10.000 jaar klinkt heel abstract (Dijkversterking). Een bepaalde hoeveelheid kilowatt uit windenergie om het energieverbruik van de volgende generatie te kunnen veiligstellen klinkt voor velen “ver van hun bed” (WoL).

Bij de N246 zien we hoe het collectieve belang van de veiligheid (er waren ongelukken gebeurd op de provinciale weg) de overhand krijgt over de individuele belangen. Zoals een direct aanwonende, die grond moet afstaan, formuleert:

Natuurlijk moet er een juiste prijs betaald worden [...], maar ik begrijp dat als 80 tegen 4 zegt, "dit is voor onze polder de beste oplossing," ja, dan ga ik niet zo gek doen, dan ga ik niet zo moeilijk doen. [...]. We weten met zijn allen dat daar gewoon een gevaarlijke situatie is van drie van die uitgangen. En als dat daar nu teruggebracht wordt tot één uitgang dan wordt het gewoon een stuk veiliger. Kan ik daarop tegen zijn? Dat is toch van algemeen belang? Dat snap ik helemaal (R3).

In de paragraaf over verwachtingsmanagement (7.2) gaan wij verder in op de nut en noodzaak en hoe dit gecommuniceerd wordt naar burgers.

6.1.6. Burgerparticipatie om draagvlak te creëren versus tegengaan beeld vooringenomenheid

Zoals hierboven is aangetoond bij de repertoires, wordt burgerparticipatie door veel medewerkers gezien als een instrument om draagvlak te creëren. Tegelijkertijd geven zij aan dat dit niet direct als zodanig kan worden gecommuniceerd met burgers: dat zou een beeld geven van vooringenomenheid. Burgers zouden dan kunnen menen dat de Provincie alles al heeft vastgelegd (en dus vooringenomen is), waarbij burgerparticipatie slechts bedoeld is om hen te overtuigen van de plannen.

Tijdens het derde atelier van de Dijkversterking geeft een aantal burgers aan dat zij hun inbreng niet meer terugzien in de plannen die op tafel liggen. Een aanwezige bewoner geeft aan dat er sprake is van manipulatie. Hij beschuldigt het Hoogheemraadschap en de Provincie van vooringenomenheid: ze zouden participatie hebben ingezet terwijl eigenlijk alles al vast lag. De dagvoorzitter vraagt de afgevaardigden van het Hoogheemraadschap eerst alles uit te leggen. Vervolgens komt ze terug bij de man van de opmerking: ‘Nou hebben we u in een sneltreinvaart door een hoop informatie heen geloodst. [...]. Dus er is juist heel veel gedaan met de informatie die jullie aangeleverd hebben.’ Vervolgens komt zij terug op de situatie waarmee de avond begon en vraagt aan de bewoner: ‘Meneer, vindt u het nog steeds manipulatie?’ Waarop de bewoner zijn mening bijstelt (observatie atelier).

Tijdens deze en andere ateliers is steeds nadrukkelijk vermeld dat een keuze voor een bepaalde variant *niet* zou betekenen dat men daarna geen zienswijzen meer zou kunnen indienen of bezwaaren beroepsprocedures zou kunnen doorlopen.

6.1.7. De afwezigheid van degenen die besluiten

Een punt van aandacht dat door verschillende burgers is opgebracht, is dat de betrokken medewerkers vanuit de Provincie geen besluitmacht hebben. Burgers geven aan het moeilijk te vinden om een participatief traject af te sluiten met de boodschap dat de provinciale bestuurders of het Rijk het uiteindelijke besluit moeten nemen.

Een Provincie-medewerker legt uit over hoe het ontbreken van de bestuurders in het proces rondom de Dijkversterking leidt tot wantrouwen onder de burgers. Deze burgers zien namelijk niet wie er uiteindelijk besluiten neemt.

Als [de omgevingsmanager HHNK] zegt “ik luister naar jullie en ik breng alles over naar de tafels waar besloten wordt en ik zorg dat het proces helder is”, ja, daarin kunnen ze hem volledig vertrouwen. Maar daarmee hebben ze nog geen zekerheid dat er iets besloten wordt wat in hun straatje past. En daar zit het wantrouwen (R6).

Een tweetal betrokken burgers beleefde dit inderdaad zo:

De eerste: [De omgevingsmanager HHNK] die doet alleen de communicatie. [...]. De echte besluiten zijn er dan niet bij. [De omgevingsmanager HHNK] die staat er dan wat mooi te vertellen, maar die heeft helemaal geen besluitmacht. En dat vind ik ook niet goed werken naar het publiek toe. Daar moet iemand staan die kan zeggen "dit doen we" of "dat doen we niet" (R9-A).

De tweede vult aan: Dat zorgt op een gegeven moment voor frictie. Wij voelden dus inderdaad niet serieus genomen op een bepaald punt (R9-B).

Deels heeft het ontbreken van personen met besluitmacht te maken met de rol van de Provincie als middenbestuur. De Provincie vormt een bestuurslaag tussen het Rijk en de Gemeenten in: tussen het ‘tafelaken van het Rijk en het servet van de Gemeente’ in (R39). Dit zorgt voor een bijzondere dynamiek waar burgerparticipatie wordt ingezet. Zeker bij WoL komt deze rol duidelijk naar voren. De Provincie voert hier beleid uit dat door het Rijk is vastgesteld.

Bij de rondetafelgesprekken is de Gedeputeerde ook aanwezig. Wanneer deze het woord krijgt, legt hij uit hoe de opdracht vanuit het Rijk aan de Provincie is gegeven. Zijn boodschap: er *komen* windturbines in de Provincie. Het is beter dat de Provincie de regie houdt. Als de Provincie het niet doet, dan doet het Rijk het. Er komen vragen uit de zaal over waarom de Provincie niet heeft geprobeerd de plannen te wijzigen. De Gedeputeerde zegt te hebben onderhandeld en toont aan hoe hij de beoogde hoeveelheid windmolens al omlaag kreeg. Hij probeerde de molens op de Afsluitdijk te krijgen of op zee, legt hij uit, maar dat mocht niet van minister Kamp. De Gedeputeerde legt uit dat zij als Provincie dit nu doen, omdat anders het Rijk het doet ‘rond de tekentafel’, zonder enig inzicht in de lokale situatie (observatie rondetafelgesprek Westwoud).

6.1.8. Lokale versus abstracte kennis

Burgerparticipatie wordt vaak ingezet om de lokale kennis en expertise van burgers aan te boren, zoals hierboven reeds is besproken. Tijdens het participatieproces komen de beleidswereld en de lokale realiteit van burgers bij elkaar. Hierbij ontstaan er soms ook vertaalproblemen. Tijdens verschillende ateliers en andere bijeenkomsten bleek dat de aanwezige burgers niet begrepen wat er op de kaarten en visualisaties werd getoond, terwijl de betrokken medewerkers niet wisten waar, als het ware, ‘het huis van boer Jansen’ was. Onder andere bij de ateliers over de aanpassing van de N246 gebeurde dit. Daar willen bewoners weten waar ‘het huis van [naam] is, of waar bepaalde ‘zijwegen’ zijn, die later erfaansluitingen blijken te zijn (observatie atelier). Ook bij de informatieavonden van WoL zagen we geregeld bewoners over de plattegronden gebogen staan, waarbij één persoon druk doende was uit te leggen wiens huis waar stond en waar de windmolens kwamen. We constateren hier een spanningsveld tussen de lokale, concrete kennis van burgers en de ‘boeken- en kaartenkennis’ van medewerkers van de Provincie.

Tijdens één van de workshops merkt een medewerker op, aangaande het inzetten van burgerparticipatie:

Ik heb het gevoel dat die beleidsmakers veel te laat naar buiten gaan en geen goed genoeg beeld hebben van wat waar gaat gebeuren. Als ze al überhaupt een idee hebben. Nu kijken ze op *googlemaps*, en dan denken ze dat het wel kan. Dat daar wel genoeg ruimte is voor een damwand of zo. Maar dat is vaak niet zo. En daar komen ze dan pas te laat achter. Dit kun je oplossen door beleid niet alleen achter je bureau te maken, maar door dat ook buiten te doen. Ga naar buiten! Eerder al! (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

6.1.9. De trede op de participatieladder

De klassieke participatieladder van Arnstein (1969) is een veelgebruikt analytisch instrument om onderscheid te maken tussen verschillende gradaties van burgerparticipatie, de zogenaamde treden van de ladder. Wij hebben in dit onderzoek gebruik gemaakt van dit instrument om de visie van medewerkers en burgers te duiden. Ook het expertteam van de Provincie heeft gebruik gemaakt van een soortgelijke participatieladder, ontwikkeld door Edelenbos en Monnikhof (2011) op basis van de participatieladder van Arnstein (1969).¹³ Hiernaast zien we de ladder zoals deze in communicatie rondom burgerparticipatie binnen de Provincie is gebruikt.



De participatieladder bestaat uit verschillende treden die elk een gradatie in burgerparticipatie voorstellen, waarbij het oploopt van de “laagste” participatiegraad *informereren* tot de “hoogste” participatiegraad (*mee*)*beslissen*.

1. ‘Informereren’, met als resultaat ‘meeweten’: De inwoner is toehoorder, naar zijn mening wordt niet gevraagd. Politiek en bestuur bepalen de agenda voor besluitvorming, maar houden de betrokkenen hiervan op de hoogte.
2. ‘Raadplegen’ = mening vragen = ‘meedenken’: Er wordt de inwoner gevraagd naar zijn ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Belangrijk is dat zo inzicht wordt verkregen in de wereld van de betrokkenen. Politiek en bestuur verbinden zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen, maar proberen er wel rekening mee te houden.
3. Adviseren = ‘meepraten’: Politiek en bestuur bepalen de agenda, maar de inbreng van inwoners speelt een volwaardige rol in de ontwikkeling van beleid. De politiek probeert zich zoveel mogelijk te verbinden aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. Dit afwijken gebeurt altijd beargumenteerd.
4. Coproduceren = co-creatie = ‘meedoen’: Politiek, bestuur en inwoners komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Hierbij stellen politiek en bestuur heldere randvoorwaarden. Uiteindelijk verbinden politiek en bestuur zich aan het resultaat, mits dit binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden valt. Er is sprake van samenwerking tussen overheid en inwoners.

¹³ Bron: *Burgerkracht: van meeweten tot meebeslissen. Handleiding bij het opzetten van een burgerparticipatietraject*. Maart 2015. Opgesteld door Expertgroep Burgerparticipatie Provincie Noord Holland.

5. Beslissen = 'meebeslissen': Binnen de door het bestuur gestelde kaders maken inwoners zelf het beleid. Ambtenaren spelen een adviserende rol. De resultaten uit het proces hebben een bindende werking.

In dit onderzoek is deze indeling in bredere zin meegenomen als categorisatie van de betekenissen die medewerkers en burgers geven aan burgerparticipatie. Vaak kwam deze indeling als vanzelfsprekend, direct of indirect, naar voren in de interviews met medewerkers en burgers. Hoewel er op papier een duidelijk onderscheid lijkt te zijn tussen deze treden, blijkt dat hierover in de praktijk verwarring bestaat onder medewerkers. Het expertteam heeft intern uitgebreid gediscussieerd over de verschillende treden en mogelijkheden en uitdagingen die elk met zich mee brengt. Vooral over de trede ('informereren') is veel gesproken, waarbij men zich steeds bewust was van het spanningsveld dat deze teweeg brengt. Er bestaat een spanning tussen enerzijds informeren als legitieme keuze wanneer er binnen de gestelde kaders en in de betreffende beleidsfase geen hogere trede kan worden aangeboden en anderzijds informeren als excuus om geen hogere trede aan te hoeven bieden. Een discussie over de treden van de participatieladder onder medewerkers in breder verband leidt vrijwel steeds tot een discussie over het begrip burgerparticipatie:

Meeweten... ik weet niet zo goed wat ik met die term moet. [...]. Dat je aan bewoners vertelt wat je aan het doen bent en waarom je iets doet. [...]. Ik vind dat niet echt participatie. Ik vind dat gewoon goede informatievoorziening, zeg maar. [...]. Meebeslissen, dat is dan het zwaarste zou je zeggen van, dan leg je de keuze gewoon voor. Dus dan is het een soort van referendum. Dat zie ik als meebeslissen. Ik zie geen andere manier, of geen andere mogelijkheid waarop je een burger... Je kan moeilijk tegen een burger zeggen: "jij mag beslissen" (R16).

Ik denk ook dat je, in je contacten met burgers, heel helder moet zijn over wat je komt doen en als je ze komt uitleggen wat je gaat doen, dat je dan heel terughoudend moet zijn met de term burgerparticipatie, maar dat je dan moet zeggen dat je ze komt informeren. Dus je komt uitleggen wat er gedaan gaat worden. De term 'burgerparticipatie' wekt eigenlijk al de verwachting dat ze mee mogen doen, want dat is het woord 'participatie': meedoen! (R30).

Participatie is meer dan informeren. Participeren, het woord zegt het al, dan wil je dat iemand meedoet. En als je wilt dat iemand meedoet, dan moet je meer doen dan alleen vertellen wat je doet. En dan moet je ook zorgen dat hij of zij er ook iets van kan vinden (R39).

Een projectmanager benadrukt dat de interne ambiguïteit omtrent het idee burgerparticipatie, het inzetten van burgerparticipatie bemoeilijkt:

Als de ene denkt, ik geef de burger heel veel invloed, denkt de ander blijkbaar, je geeft de burger helemaal niet zoveel invloed. Als je daar dus intern al anders over denkt. Het is ook best wel lastig! Laat staan hoe de burger zelf denkt wat zijn invloed is (R33).

In de interviews met burgers blijkt dat burgerparticipatie voor hen gelijk staat aan meebeslissen. In dit onderzoek hebben we de inhoudelijk betekenis die burgers geven aan burgerparticipatie gecategoriseerd met behulp van de treden van de participatieladder. Een actieve burger, die de participatieladder ook kent, geeft aan: 'Burgerparticipatie is de hoogste trap, meebeslissen. Meeweten is niet burgerparticipatie. [...]. Meedoen is wat men tegenwoordig verstaat onder de participatiemaatschappij' (R17).

Een andere burger stelt: 'Meepraten, dat zou kunnen, ja. Dat hoort er gewoon bij, ja. Maar er moet wel resultaat uit komen. [...]. Het is ook het luisteren naar en daar je voordeel mee doen' (R10).

In sommige interviews hebben we de termen expliciet besproken. Na uitleg van wat er volgens de theorie met meeweten wordt bedoeld, stelt een burger dat alleen meeweten geen burgerparticipatie is: 'Dan ben ik teleurgesteld. Als het alleen om informatie gaat. Kijk, om informatie hoef ik niet altijd ergens heen. Dan lees ik het wel in de krant of een foldertje of een briefje. Gewoon informatie in je opnemen, noem ik geen burgerparticipatie' (R18).

Vervolgens hebben wij, aan de hand van de participatieladder, gekeken op welke trede participatie volgens ons plaatsvindt in de verschillende pilots, aan de hand van de criteria die deze theorie daarvoor geeft (zie boven).

| | Herbestemming | Identiteit Kustplaatsen | N246 | Dijkversterking | WoL |
|--|--|--|------------------------|------------------------|-------------------------|
| Trede op de ladder in oorspronkelijke beleidsdocumenten | Coproductie (meedoen) of zelforganisatie | Coproductie (meedoen) | Raadplegen (meedenken) | Raadplegen (meedenken) | Raadplegen (meedenken) |
| Trede op de ladder in de praktijk | Coproductie (meedoen) | Coproductie (meedoen) onder strakke leiding en binnen kaders | Adviseren (meepraten) | Coproductie (meedoen) | Informereren (meeweten) |

6.1.10. Onduidelijkheid over de beleidsfase

Burgerparticipatie kan ingezet worden in alle beleidsfasen van de beleidscyclus. Tot voor kort werd burgerparticipatie bij de Provincie vooral ingezet in de uitvoerende fase, maar daar kan verandering in komen. Zoals een medewerker tijdens een vergadering opmerkte:

In het project zelf wordt er besloten of burgerparticipatie wel of niet wordt gebruikt. Dus echt de uitvoerende laag die beslist. Nu vindt dat dus ook niet gestructureerd plaats. Alleen per project, op projectbasis. Dat kan anders volgens mij. Moet anders. Maar of dat ook zijn vruchten afwerpt is nu de vraag (observatie bijeenkomst Provincie).

Er is echter niet altijd overeenstemming over waar participatie ingezet kan worden. Waar medewerkers vaak vooral ruimte zien in de uitvoerende fase, zien sommige betrokken burgers veel meer ruimte voor burgerparticipatie in de agenderingsfase. Zoals een burger stelt: 'Burgerparticipatie is samen dingen doen en samen dingen bereiken, als maar dan vanuit eigen initiatief van de burger. Ik denk ook dat het burgerinitiatief een onderdeel moet zijn van de burgerparticipatie' (R18). Hiermee zou burgerparticipatie meer op het terrein van de politiek komen.

6.1.11. Jargon

In aansluiting op de verwarring over de terminologie rondom beleidsfasen, blijkt ook het gebruikte jargon problematisch te kunnen zijn in de vertaling van provinciaal beleid richting de burger. Afkortingen, functies en technische termen worden door burgers niet begrepen. Zo wordt er tijdens bijeenkomsten over gesproken over VRI's (Verkeers Regel Installaties), terwijl de burgers het over verkeerslichten hebben. Ook de term 'atelier' heeft voor verschillende burgers in eerste instantie een andere associatie, namelijk die van een plek waar schilderijen of beeldhouwwerken worden gemaakt. De naam van een bijeenkomst met burgers is niet altijd helder. 'Er is nogal spraakverwarring over informatieavond of inspraakavond,' stelt een omgevingsmanager (R35).

Een beleidsmedewerker is heel duidelijk over het jargon: 'Wij komen toch uit een andere taal. Je spreekt een andere taal, ambtelijke taal, technische taal, dan de bewoners. Die zitten veel meer op hun emotie en hebben ook vaak een argwaan ten aanzien van de overheid' (R8).

Regelmatig worden ook ingewikkelde zinnen gebruikt tijdens ateliers, bijvoorbeeld met dubbele ontkenningen. Tijdens het derde atelier in Edam werd aangegeven dat bepaalde waarden werden 'beperkt', wat vragen oproep over wat dit betekende dat er geen verandering zou zijn (beperkte invloed) of dat de waarden juist kleiner werden (beperken van waarde). Een vergelijkbare situatie:

Bij de bespreking van de varianten in de pilot Dijkversterking, stelt een betrokken landschapsarchitect: 'Bij variant 3 zijn de aantasting van de waarden zo naar onze mening een stuk verminderd.' In reactie waarop de aanwezige burgers muisstil blijven, duidelijk niet begrijpend wat hij nu precies bedoelt (observatie atelier Edam).

Daarentegen zijn er ook burgers die vanwege hun achtergrond en opleidingsniveau de complexe taal van de Provincie goed kunnen volgen. Dit zijn de zogenaamde "expert burgers". Dit rapport reflecteert in the theoretische beschouwing op het spanningsveld dat kan ontstaan tussen deze hoogopgeleide en andere burgers.

6.1.12. Schijnparticipatie versus echte participatie

Burgerparticipatie betekent voor medewerkers van de Provincie regelmatig niet meer dan 'informereren', wat in discussies (bijvoorbeeld tijdens workshops) de vraag oproept over de grens tussen 'schijnburgerparticipatie' en 'echte participatie', zoals weergegeven in de repertoires.

Schijnparticipatie draait de burger eigenlijk een rad voor ogen: het suggereert invloed die er niet is. Volgens sommigen is het 'een circus dat wordt opgetuigd', maar is het niet 'echt' (observatie interne bijeenkomst). Schijnparticipatie heeft als risico dat burgers op de lange termijn niet meer willen participeren. Zoals een medewerker aangeeft: 'Schijnburgerparticipatie, daar zit niemand op te wachten. Ik bedoel, moet je drie keer doen en dan komt niemand meer voor je burgerparticipatietrajecten straks' (R25).

Een andere medewerker stelt: 'Als je er uiteindelijk niks mee doet dan is die teleurstelling heel groot. [...]. Dan denken mensen van "Oh, daar komt de Provincie weer. Komen ze weer eventjes goedkeuring vragen". Snap je? Dan worden mensen er sarcastisch van' (R16).

Weer een ander geeft het duidelijk weer:

Ik vind dat je moet oppassen met die term [burgerparticipatie]! Je kunt hem wel gebruiken, maar dan wel ook als je echt weet van, mensen hebben invloed op een bepaalde beslissing. Of een bepaalde keuze, of kunnen daar nog iets aan veranderen. Dus ik zou niet zomaar met die term gaan strooien. Ik zou daar een beetje voorzichtig mee zijn. Alleen als het gewoon echt zo is, dan moet je dat gebruiken, maar dan moet je ook de consequenties daarvan wel aanvaarden, dus dan moet je ook wel echt gewoon wat met die inbreng doen' (R33).

Zeker bij projecten zoals WoL, waarbij de inspraakruimte voor burgers zeer beperkt is, speelt het vraagstuk of dit wel echt participatie kan worden genoemd: 'We doen vooral veel in de informerende en de consulterende zin. Maar we doen nú nog niks in de echte participatie. Ik bedoel in de zin van écht meepraten en invloed hebben, dat is nu niet aan de orde' (R34).

Ook burgers, alhoewel in andere woorden, zeggen dat gevoel van schijnburgerparticipatie te ervaren:

Als het dus uiteindelijk blijkt dat er dus verder helemaal niet naar je geluisterd wordt, dus dat het een heel ander plan wordt, dan dat jij met elkaar aangeeft. Dan heeft dat geen zin verder, dat is geen burgerparticipatie... burgerparticipatie houdt voor mij ook in dat er

daadwerkelijk iets met die ideeën van de burgers gedaan wordt. En als dat niet zo is dan is het een wassen neus (R17).

Een andere burger ziet het risico van schijnparticipatie: 'Ik heb weleens gezegd, een beetje cynisch "oké, we moeten met de burgers gaan praten, dus gooi ze allemaal in een grote hoop en dan kunnen we dat afvinken" en dat hebben we gedaan' (R9).

Een derde burger geeft aan dat je bij echte participatie serieus moet worden genomen: 'Dan heb je ook het gevoel dat je serieus genomen wordt. Ik ga dat [participeren] natuurlijk niet doen als ik het gevoel heb van, "ik ben hier dagen voor in de weer, maar met alles wat ik aandraag gebeurt niks." Dan ben ik gauw klaar. Dan word je heel pissig en dan komt er een nog grotere afstand tussen de overheid en de burger dan die er nu al is' (R17).

6.2. SPANNINGSVELDEN PER PILOT

Elke beleidsinterventie kent haar karakteristieken en spanningen die samenhangen met de omvang van de ingreep (soms is onteigening noodzakelijk), met de locatie (vindt de interventie plaats aan een cultuurhistorisch object of op het platteland) of met hoe de interventie is gelegitimeerd (opgelegd van hogerhand of geïnitieerd van onderaf).

Zoals gezegd zijn spanningen zijn inherent aan beleidsinterventie. Het is essentieel om de spanningsvelden zichtbaar te hebben in het proces zodat het transparant is voor betrokkenen hoe de afweging tussen mogelijkheden gemaakt wordt. Het is aan het bestuur om de keuzes te maken. In deze paragraaf worden van de afzonderlijke projecten bekeken welke spanningen er waargenomen zijn.

6.2.1. Spanningsvelden Herbestemming Monumenten

Algemeen

Het project Herbestemming Monumenten is gericht op gebouwen die leeg staan of leeg dreigen komen te staan. Door het gebouw een publieksfunctie te geven wordt leegstand en daarmee verpaupering voorkomen, is de veronderstelling. Herbestemmingsobjecten zijn daarom volgens de Provincie vaak van grote waarde voor de omwonenden.

De Provincie is betrokken in de subsidieverlening en in de keuze voor de monumenten en in de uitvoering en aansturing van het proces.

Herbestemming is een ontwikkelingsgericht beleidsconcept dat achteruitgang van het gebouw en daarmee ook de achteruitgang van de omgeving zou moeten voorkomen. Betrokkenen hebben er meestal baat bij. Het is daarmee te kwalificeren als een project met een hoog plimby-gehalte: please in my backyard (in tegenstelling tot nimby: not in my backyard). Daardoor zou men kunnen verwachten dat dit concept weinig spanningen kent. Toch kunnen we een aantal spanningen identificeren die betrekking hebben op het project Herbestemming Monumenten.

Primaat van de politiek versus wensen van burger

Een opvallende spanning die zich manifesteert is die tussen het primaat van de politiek en de wensen van burgers op gemeentelijk niveau. Het gaat dan om de spanning die zichtbaar wordt doordat de lokale politiek een monument niet afhankelijk wilde maken van subsidie:

Omdat eigenlijk de business case niet kloppend te maken was, omdat de overheid zich ook terugtrok, de gemeente [naam] wilde gewoon per se niet investeren in een museale functie daar. Wilde dan die locatie niet subsidie afhankelijk maken. Een plan dat heel erg gedragen werd door de lokale gemeenschap is niet door kunnen gaan (R22).

Een andere spanning heeft betrekking op het complexe samenspel tussen de verschillende betrokken partijen bij herbestemming:

Wie zijn de gebruikers van zo'n nieuwe locatie? Je hebt natuurlijk ook heel erg te maken met de gemeentelijke overheid, die moet ook toch zo'n plan zien zitten en binnen het dualisme is het zo dat je net zo goed met wethouders en ambtenaren als met Raadsleden en met de politiek te maken hebt. Dus dat dat dat samenspel van bewoners, politiek, bestuurders, ambtenaren, dat moet goed georkestreerd worden (R22).

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak

De meest gevoelde spanning is die van de eis van financieel dekkend zijn van de exploitatie in relatie tot de publieksfunctie van het monument. Beleid ten aanzien van herbestemming bepaalt immers dat het gebouw een publieksfunctie dient te krijgen (subsidie-eis). Tegelijk hebben de gebouwen een lage marktwaarde, dat spanning op kan leveren (GS nota burgerparticipatie, Toelichting, 2014). Deze spanning is in gesprekken met betrokkenen bevestigd: 'Dus op een gegeven moment kun je wel met z'n allen wat willen, maar moet je ook de business case sluitend maken' (R22).

De vaste kaders (publieksfunctie en een sluitend business case) beperken in grote mate de ruimte van mogelijkheden voor burgers tot inspraak. Een complicerende factor hierbij is dat de monumenten vaak particulier eigendom zijn, zoals een kerkgebouw of een stolpboerderij: 'Partijen kunnen teleurgesteld raken omdat er geen garantie is op een succesvol resultaat. Je moet aan verwachting management doen. Het is gewoon inspraak omdat de objecten zoals een kerkgebouw of een molen particulier eigendom zijn' (R21) .

Collectief belang versus individueel belang

Dit project blijkt te kunnen rekenen op de enthousiasme van betrokkenen. Herbestemming trekt aandacht van mensen, er is veel belangstelling voor vanuit alle lagen van de bevolking (R21). Overheid en burgers hebben er baat bij omdat de monumenten worden behouden van leegstand en verval en een economische meerwaarde vertegenwoordigen: 'Economische meerwaarde, daar heb ik me heel erg op gefocust: behouden en openhouden van het monument, publiekstoegankelijkheid bevorderen en meerwaarde creëren voor de gemeenschap en voor de patiënten' (R23).

Het blijkt dat niet alleen het economische aspect hierin een rol speelt maar ook de identiteit:

De omgeving wordt dus geactiveerd om mee te denken over functies in gebouwen, waar ze wel met hun hart bij betrokken zijn, Ondanks het feit dat lang niet iedereen gelovig is en daarheen gaat, beschouwt zo'n dorp dat toch als een deel van hun. En als zo'n kerk zou verdwijnen zou men dat heel erg betreuren (R21).

Toch valt er een kanttekening te plaatsen bij het enthousiasme waarmee burgers herbestemming omarmen. Niet elke publieksfunctie van het gebouw blijkt te kunnen rekenen op de coulance van de omwonenden. Een leeg monumentengebouw bestemmen als huisvesting voor werknemers uit Oost-Europa stuit op verzet van de gemeenschap:

Er was ook wel de behoefte bij de omgeving en het inzien van de behoefte dat daar iets mee moet en dat ook een eigenaar daar iets mee wil. De omgeving wenst een nieuwe bestemming. Alleen de gemeenschap wilde in dit geval niet dat daar een permanente huisvesting voor Oostelijke arbeiders (R22).

6.2.2. Identiteit Kustplaatsen

Algemeen

Het project Identiteit Kustplaatsen is gebaseerd op een ontwikkelingsgericht concept. De Provincie wil de positie van de verschillende kustplaatsen versterken door het gezamenlijk bepalen van een identiteitsprofiel die de *unique selling points* van iedere kustplaats identificeert. De rol van de Provincie beperkt zich hierbij tot het faciliteren van de zogenaamde fase 1, het opstellen van het identiteitsprofiel: het DNA van kustplaats Petten. Daarna kunnen gemeenten, al dan niet met ondernemers en andere betrokkenen, verder gaan met daaropvolgende fasen waarin ze de markt in kaart gaan brengen voor hun aanbod. Het aantal spanningsvelden bij dit project is beperkt gebleken. De volgende spanningsvelden zijn tijdens het onderzoek geïdentificeerd.

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak

De Provincie stelt de kaders vast waarbinnen de gemeenten, burgers en ondernemers ideeën kunnen genereren. De kaders betreffen de inhoudelijke dimensie – de profielen – en de procesdimensie – de methode *identity matching*. Deze methode wordt in elke kustplaats op dezelfde wijze toegepast en uitgevoerd. Qua uitvoering van het proces blijkt dan ook weinig ruimte om verder te experimenteren (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

Er blijkt een inherente spanning te bestaan tussen de kaders die de Provincie hanteert, welke onder andere voortvloeien uit de methode en de ruimte van participatie binnen het project. Op een andere wijze profielen opstellen is volgens de Provincie geen garantie voor succes. De Provincie moet voor het waarborgen van kwaliteit doorgaan met de gekozen methode, zo stellen betrokken medewerkers. Op deze manier beperkt de Provincie de ruimte voor betrokkenen om alternatieve manieren toe te passen voor het opstellen van profielen. Dat niet elke gemeente gecharmeerd en overtuigd was van deze benadering blijkt volgens de provincie uit de weigering van de gemeente Bergen om mee te doen.

Collectief belang versus individueel belang

Het collectieve belang wordt, haast vanzelfsprekend, onderkend door de Provincie terwijl het individueel belang zich manifesteert onder burgers. Op zich is dit niet verrassend, maar een project als Identiteit Kustplaatsen is er in het bijzonder op gericht om het collectieve imago van de kustplaatsen te onderstrepen en deze 'een facelift te geven' (R19). In de praktijk blijkt echter dat verschillende doelen en belangen door elkaar lopen en dat deze niet altijd door burgers worden onderschreven.

Ik vind de Petteners heel erg conservatief. Die vinden het allemaal wel goed wat hier is. En ik vond dat het een beetje gedomineerd werd door de echte Petteners. De oude hap, de conservatieve mensen en die hadden een relatief een vrij grote stem en dan kwam niet zo heel veel verandering uit (R18).

De spanning tussen het collectieve en het individuele niveau is ook te zien in de benadering van de versterking van kustplaatsen. De Provincie wil het gebied helpen ontwikkelen vanuit het gemeenschappelijk belang op provinciaal niveau terwijl een hechte gemeenschap haar identiteit wil beschermen vanuit het lokaal niveau. Een economisch gericht ontwikkelingsconcept staat dus op gespannen voet met het cultureel gericht conserverend concept, een notie die al in het pilotprojectplan is opgemerkt: 'Daarnaast vormen de kleine kustgemeenten vaak een hechte gemeenschap en dat willen ze beschermen, dat tot weerstand kan leiden' (bron: pilotprojectplan, zie bijlage)

Ten slotte is een spanning te zien op de manier waarop de Provincie het collectief belang wil behartigen. Men twijfelt of het vaststellen van een profiel de manier is om er iets aan te doen. Wat is het vervolg? Alleen maar het profiel vaststellen zet Petten niet beter op de kaart.

6.2.3. Aanpassing N246

Algemeen

Dit project kan rekenen op de instemming van burgers. De overgrote meerderheid van de betrokken bewoners komen naar de ateliers en denken actief mee over de varianten. Meer dan alleen inspraak wordt op deze avonden ook inbreng en advies gerealiseerd. Een bewoner drukt zijn visie op de participatie als volgt uit:

Ik was daar zeer positief over. A, je wordt gehoord, B, je kan je ideeën kwijt, ondanks dat onze ideeën natuurlijk niet overgenomen zullen gaan worden. Dat maakt niet uit, ik begrijp het democratische proces. En ook ik zit soms weleens met kromme tenen dat bewoners natuurlijk denken dat het alleen om hun probleem gaat, om hun kippen, of om hun schapen en dan zit je met kromme tenen, maar ja, daar moet je maar eventjes doorheen. Ik heb het als zeer positief ervaren. Absoluut (R3).

Ondanks de positieve beoordeling van het participatieproces als geheel zijn voor het project N246 de volgende spanningen waar te nemen.

Primaat van de politiek versus wensen van burger

De spanning tussen het primaat van de politiek en de wensen van burgers is zichtbaar in het participatieproces. Aan de ene kant is het de bevoegdheid van het bestuur om een besluit te nemen over het project: 'Uiteindelijk zijn het GS of PS die die een variant kunnen kiezen, ook al is uit die participatie nou net gekomen dat dat de minst favoriete variant is' (R37). Aan de andere kant spreekt de politiek de wens uit dat burgers participeren in de uiteindelijke keuze voor de locatie en de vorm van de provinciale weg. Burgers participeren voorts in het project in de veronderstelling dat ze invloed hebben op het uiteindelijke resultaat: 'Wat doen wij hier eigenlijk als we niet mogen stemmen over de varianten terwijl het laatste woord aan de bestuurders is? Ik vind dat niet democratisch' (observatie atelier). Burgers praten mee, formuleren opties en adviseren het bestuur. Het bestuur op zijn beurt heeft de bevoegdheid om de opties onderling af te wegen en daar een keuze uit te maken. Die keuze hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de (voorkeurs)optie van de burgers.

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak

De Provincie stelt randvoorwaarden bijdragen aan veiligheid en doorstroming en het vastgesteld budget aan het project N246. De Provincie heeft met burgerparticipatie voor ogen het benutten van de lokale kennis, ervaringskennis, oplossingsmogelijkheden en creativiteit. Dit leidt misschien tot onvermoede oplossingen, binnen de randvoorwaarden. Het blijkt niet eenvoudig om invulling te geven aan participatie en tegelijkertijd het proces vooruit te helpen: 'Dat je denkt dat er afspraken gemaakt zijn en dan komen er andere mensen en die hebben weer andere ideeën. Dat is wel een lastig punt' (R37). De Provinciale doelen met het project geven ook de grenzen aan van de mogelijkheden: 'Komt er zo'n variant die niet binnen de randvoorwaarden past. Dan zeggen wij nee, jongens, dit kan niet want dat is te duur, of dan halen wij onze doelstelling niet' (R2).

De Provincie laat voorts bij burgers de indruk achter dat er weinig ruimte is voor een ander type oplossingen. Dit blijkt zowel uit de observaties tijdens de bijeenkomsten als uit individuele interviews met burgers. De Provincie presenteert op een bewonersavond een variant die als optimaal wordt neergezet voor doorstroming en verkeersveiligheid: 'Verkeerskundig, veilig en

doorstromingsverhaal, is dit de beste oplossing voor het wegverkeer. Wij denken ook qua veiligheid, we hebben zeg maar eigenlijk een beetje de varianten voor onszelf geschetst' (R1). Alternatieve ideeën worden beschouwd als suboptimaal en dus niet geschikt. Geïnterviewde burgers hebben het idee dat er sterk gestuurd wordt op bepaalde varianten: 'Nou ja, je merkt natuurlijk wel dat die afsluiting er zou komen en dan wordt er natuurlijk wel een beetje naartoe gestuurd. Zeker door die verkeerskundige was dat verschrikkelijk goed voorbereid' (R3).

Collectief belang versus individueel belang

Aanleg van infrastructuur is doorgaans aanleiding voor spanning tussen collectief belang en individueel belang. Het aanleggen van wegen kan Nimby-gedrag in de hand werken: burgers verzetten zich hiertegen omdat eigen belangen worden aangetast. Bij het project N246 blijkt geen sprake te zijn van noemenswaardige spanning tussen collectief en individueel belang. Het nut en de sense of urgency zijn duidelijk. Er zijn in het nabije verleden ongelukken gebeurd op de provinciale weg. Sommige slachtoffers zijn bekend bij de bewoners. Het collectieve belang van de veiligheid en de urgentie van een interventie krijgen hierdoor de overhand over de individuele belangen. Zoals een direct aanwonende, die grond moet afstaan, formuleert:

We weten met zijn allen dat daar gewoon een gevaarlijke situatie is met drie van die uitgangen. En als dat daar nu teruggebracht wordt tot één uitgang dan wordt het gewoon een stuk veiliger. Kan ik daarop tegen zijn? Dat is toch van algemeen belang? Dat snap ik helemaal (R3).

Aan de andere kant is geen sprake van onderschikking aan collectief belang zonder slag of stoot. Als de Provincie overgaat tot onteigening ten behoeve van de aanpassing van de weg verwacht men dat er 'natuurlijk er een juiste prijs betaald moet worden' (R3). Voorts blijkt tegenwerking af te hangen van hoeveel men wordt aangetast in zijn comfort: 'Dus voor mij maakt het niet zoveel uit. Voor meneer [naam] maakt het wel veel uit of er heel veel verkeer achterom gaat, of dat dat alleen de fietsers zijn. Ja, dat maakt in comfort en genot maakt dat wel uit, natuurlijk' (R4). Dat het mogelijk is het comfort van burgers onderdeel te laten uitmaken van een infrastructureel project wordt geïllustreerd door dit citaat:

Er zijn voorbeelden van provinciale wegen waar uiteindelijk door overleg met bewoners met twee, drie extra opritjes of een ventweggetje het voor hun toch uiteindelijk veiliger en prettiger is gemaakt. Waardoor ze zeggen: "oké, nou ja, die verbreding accepteer ik nu, want ik heb ook iets gekregen waardoor het voor mij fijner is" (R32).

6.2.4. Dijkversterking Markermeerdijken (Edam)

Algemeen

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) is de beheerder van de dijk en de verantwoordelijke voor het participatietraject. De Provincie heeft een rol als bevoegd gezag voor de procedure van de milieueffectrapportage (MER) en de natuurvergunningen. GS keuren uiteindelijk het definitieve dijkversterkingsplan goed.

Primaat van de politiek versus wensen burger

Burgers zijn zich er niet altijd van bewust dat het bestuur van het HHNK het ultieme besluit neemt. Idealiter formuleren zij een advies aan de bestuurders die vervolgens het advies in de afweging voor besluitvorming meenemen. Voor het HHNK, als verantwoordelijke voor het participatieproces, blijkt het lastig te zijn om de status aan te geven van de voorkeursvariant van burgers in het besluitvormingsproces. Een medewerker van het HHNK zegt hierover: 'Dat je niet zegt tegen

bewoners van “we gaan dit op deze manier aan de bestuurders voorleggen en zij gaan afwegen op alle elementen” en dat dan blijkt dat bestuurders zoiets hebben van “nee, we doen toch wat we zelf willen”.’ (R6).

Burgers participeren en formuleren een advies. Zij verwachten dat het advies wordt overgenomen. Als dat niet het geval is dan leidt het tot teleurstelling. Tijdens één van de bewonersavonden is hierover de volgende observatie gedaan:

De beoordelingscriteria waren niet gewogen weergegeven en ook was niet aangegeven in welke mate de varianten invloed hebben op de beoordelingscriteria. Er was alleen geduid welke beoordelingscriteria onder meer een rol zullen gaan spelen in de afweging, om de participanten ervan bewust te maken dat de bestuurders met méér zaken rekening zullen gaan houden in hun besluitvorming. Dit was extra belangrijk omdat een overweldigende meerderheid van de participanten voor de door hen aangedragen variant was, en er daarmee een verwachting leek te ontstaan van ‘dit is zo logisch, de bestuurders kunnen eigenlijk niets anders meer dan onze variant kiezen’. Dit leverde overigens wel wat commentaar op met als strekking: ‘hadden jullie ons dit niet eerder kunnen vertellen’ (observatie atelier).

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak

Kaders voor dijkversterking zijn gegeven door het Rijk. Uitgangspunten ten aanzien van veiligheid staan, evenals de financiële randvoorwaarden, niet ter discussie: ‘De dijk moet veilig. Dat is besloten. Maar wat nog niet definitief besloten is, is de manier waarop dat je dat doet’ (R6). Betrokkenen blijken binnen de randvoorwaarden en technische en financiële mogelijkheden kansen te hebben aangegrepen om aan een eigen variant te werken. Het waterschap staat de burgers bij door het leveren van feiten en door het doorrekenen van gevolgen van technische en financiële aspecten van voorstellen.

Dijkversterking is een sterk technische aangelegenheid. Naast veiligheidscriteria zijn er ook criteria ten aanzien van de technische uitvoering die de ruimte voor inspraak (kunnen) beperken: ‘Of die wand, buitenwaarts of binnenwaarts [moet]. En er zijn een heleboel nieuwe alternatieven naar boven gekomen. Het is echt al tekenend aan elkaar gekoppeld. En daarnaast zijn dus een heleboel technische dingen verder uitgewerkt van, oké, maar als ik dit zo teken, wat betekent dat dan voor de techniek? Is dat dan wel mogelijk?’ (R6). Zoals een burger aangeeft:

Het moest in ieder geval niet veel geld kan kosten, het moet aan bepaalde eisen voldoen. Verder moet de dijk natuurlijk een bepaalde sterkte hebben, dus die moet een bepaalde hoogte, een bepaalde breedte hebben en dat kun je alleen bereiken door of van de kant van de weg, aan de andere kant van de dijk, te gaan bouwen, of aan de voorkant van de dijk te gaan bouwen. Dus dat soort regeltjes kregen we opgelegd en verder ging het over de havenmonding bijvoorbeeld, want de haven is ook een punt waar nog iets op gevonden moet worden qua hoe ze dat gaan versterken en qua logistiek bij de haven, met een parkeerterrein (R12).

Complexiteit project versus boodschap aan burger

Dijkversterking is een complexe aangelegenheid waarbij verschillende aspecten een rol spelen. Een aspect betreft het nut en de noodzaak van dijkversterking. Dijken moeten tegen omstandigheden kunnen die zich eens in de tienduizend jaar voordoen (combinaties van windkracht, windrichting, regenval, hoog water, etc.). Hieraan liggen modellen ten grondslag die door de experts worden gebouwd. Burgers die hier en nu worden geconfronteerd met de voor hun nadelige gevolgen van de interventie blijken het lastig te vinden om het nut en de noodzaak te onderschrijven van de interventie, omdat ‘eens in de tienduizend jaar’ niet urgent en noodzakelijk lijkt.

Achterhoede gevechten. Het besluit is allang genomen, het is allemaal niet nodig en het gebeurt maar een keer in de zoveel honderd jaar of duizend jaar, waar hebben we het over? Ja, en daar hebben we ons eigenlijk nooit mee bezig gehouden, met die discussie. [...]. Maar je moet ook heel duidelijk als Waterschap die nut en noodzaak aangeven en het uit kunnen leggen en daarvan moet je ook kennis hebben om voor de groep te staan, om het uit te kunnen leggen (R9).

Een ander aspect is de complexiteit die samenhangt met de procedures en belangenafweging. Dijkversterking heeft te maken met de MER-procedure (milieu effect rapportage), ruimtelijke ordening, natuur, cultuurhistorie en technische en financiële randvoorwaarden:

Het kan zijn dat je zegt "ja hier hebben we een oplossing, die is hartstikke goed, maar dan moet er wel twee hectare natuurgebied wordt vernield". En dan maak je dus een belangenafweging. Of ga je een historisch monument platgooien, of ga je twee hectare natuurgebied [weghalen]. [...]. Dan moet ik dus eerst naar mijn collega's natuur. [...]. Die zeggen "ja, zou wel kunnen, maar dan moet je daar ergens weer nieuwe natuur maken". Nou, dan moet je vervolgens weer naar je Gedeputeerde toe: "kan dat?". Dan kan het ook nog eens zijn dat je in Den Haag nog een advies moet halen, of met Europese wetten te maken krijgt en dat ga je dan uitzoeken en dan kom je weer met het resultaat weer terug (R5).

Collectief belang versus individueel belang

Het project dijkversterking zorgt voor spanning tussen collectieve en individuele belangen. Voor sommige burgers betekent de interventie vermindering van het woongenot en voor anderen betekent het een tijdelijke verstoring van hun economische bedrijvigheid. Daartegenover is er het collectieve belang van waterveiligheid: 'Je weet altijd dat er persoonlijke belangen zijn, dat er mensen zijn die tegen zijn. Maar je moet iets kiezen wat maatschappelijk gezien ook het meeste draagvlak kan rekenen en dus ook nog eens een keertje maatschappelijk haalbaar en betaalbaar is' (R6).

Dat de dijkversterking substantieel kan ingrijpen in de bedrijfsvoering laten de volgende citaten zien: 'Voor de camping ging het echt om hun dagelijks brood. "Gaaf er nu 10 of 20% van de camping af?" Dat betekent wat voor het bedrijf en voor die mensen die daar prachtig recreëren' (R7).

We zouden ongeveer een derde overhouden van de parkeerplaats, voor winterstalling. Nou, dat houdt nogal wat in. Niet alleen dat, trouwens, maar ook voor de fundering van het clubhuis, enzovoorts. Godzijdank zitten er heel veel technenuten ook in onze haven (R9).

Burgers hebben tijdens het participatieproces hun eigen variant in kunnen brengen. Deze variant blijkt de nadelen van de ingreep te verminderen, rekening houdend met de technische en financiële kaders. Op deze manier lijkt de spanning tussen collectieve en individuele belangen tot hanteerbare proporties te zijn teruggebracht.

Mondige burgers versus stille burgers

Er bestaat een risico dat de visie van stille burgers niet wordt meegenomen in het traject. De burgers die actief participeren zijn veelal "expert" burgers en/of leden van belangengroepen (bijv. kitesurfers). Er is verder sprake van spanning tussen mondige burgers en het HHNK door de prominente aanwezigheid van kennis en expertise op hoog niveau bij betrokken burgers. Zij nemen het initiatief tot gesprek, hebben inhoudelijke kennis en zijn in staat de politiek te benaderen en de (bezwaar en beroep)procedures te overzien: 'Eigenlijk zit er kennis op allerlei gebied. Zo zeg ik het

goed. Dus niet alleen het politieke vlak, daar zit mevrouw [...] heel goed in. Ook technisch. We waren goed vertegenwoordigd' (R9).

Doordat burgers, in georganiseerd verband of op individuele basis, goed in staat zijn hun standpunt te verwoorden is er sprake van een 'gezonde' spanning tussen hen en het HHNK. Het Waterschap wordt scherp gehouden om rekening te houden met bijvoorbeeld de belangen die niet direct in economisch rendement zijn te vertalen zoals landschappelijke kwaliteit of de cultuurhistorische waarde van de dijk.

6.2.5. Wind op Land

Algemeen

Het project Wind op Land is het meest controversiële onder de pilots. Er is veel weerstand zichtbaar, wat zich uit tijdens de spreektijd in de Provinciale Statenvergadering en tijdens de bewonersavonden. Het is een Nimby-project, beschouwd vanuit het perspectief van burger. De tegenstand is ruimtelijk het meest zichtbaar in West-Friesland. Voor deze pilot zijn geen burgers geïnterviewd, na overleg met de projectleiding. Wind op Land is politiek gevoelig en het interviewen van burgers in het traject van besluitvorming heeft het risico dat de gemoederen nog hoger gaan oplopen. Daarom zijn alleen officiële bijeenkomsten geobserveerd en is er gesproken met betrokken medewerkers. WoL blijkt een complexe opgave voor de Provincie vanwege de verschillende belangen en spanningen.

Primaat van de politiek versus wensen van burgers

De spanning tussen het primaat van de politiek (PS) en de wensen van burgers manifesteert zich bij WoL het meest vergeleken met andere pilots in dit onderzoek. Burgers die er tegen zijn laten zich op verschillend wijzen horen op bewonersavonden en openbare commissievergaderingen van de Provinciale Staten: flyers worden uitgedeeld, spandoeken uitgerold en sprekers lichten hun bezwaar toe.

Provinciale Staten blijken niet ongevoelig te zijn voor de wensen van burgers. Onder druk komen de Staten in zekere mate tegemoet aan burgers, onder andere door grotere afstand tussen molens en bewoning af te spreken. Ook worden regelmatig in de statenvergaderingen door statenleden de kaders ter discussie gesteld, mede als gevolg van de maatschappelijke weerstand:

En nu komen er ook vragen van statenleden en van initiatiefnemers die zeggen "Ja, zullen we toch nog niet eens even kijken naar die harde kaders? Moeten er dan wel zes molens op een lijn zijn? Moet nou wel dit? Moet nou wel dat?" Nou, Bond en Talsma zeggen, "Staten, dit waren jullie eigen kaders. Op het moment dat jullie nou je kaders ter discussie willen stellen, beginnen we weer van vooraf aan" (R34).

De druk van burgers laat onverlet dat het de politieke bestuurders zijn die de besluiten nemen. Tijdens één van de bewonersavonden wil het Kritisch Platform Tegen Wind Energie van de verantwoordelijke gedeputeerde weten wat de Provinciale Staten vinden van andere normen over stiltegebieden. De gedeputeerde geeft aan dat PS ervan op de hoogte is en dat het besluit van GS uiteindelijk door PS moet. De gedeputeerde laat weten dat hij zich moet houden aan de normen en aan wat door PS besloten is (observatie bewonersavond).

Burgerparticipatie wordt door sommige ambtenaren als een zaak van de Staten beschouwd, zoals één van hen aangeeft:

En wat ik ook gewoon intern heel vaak heb gehoord is “Ja, maar daar hebben we de Staten toch voor?” Dus mensen zien burgerparticipatie als iets wat eigenlijk een verantwoordelijkheid voor Staten zou moeten zijn om te horen wat mensen willen en dat zij het dan uiteindelijk het besluit nemen. Dus alsof het het politieke systeem zou kunnen ondermijnen. Nou, ik denk niet dat dat zo is, maar dat is wel een soort van risico wat mensen zien, of waar ze bang voor zijn dat dat zou kunnen. Dat je mensen gaat betrekken, terwijl ze er uiteindelijk niet over gaan, terwijl de Staten of GS uiteindelijk een besluit moeten nemen (R27).

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak

WoL kent vastomlijnde ruimtelijke kaders en is sterk juridisch van karakter vanwege de politieke en maatschappelijke gevoeligheid en de grote belangen voor initiatiefnemers. Er is immers een beperkt aantal MW dat in Noord-Holland gerealiseerd mag worden. Het Rijk en de Provinciale Staten hebben kaders vastgesteld en de Provincie is gehouden aan de procedure van vergunningverlening. Het onderstaande citaat illustreert hoe ‘hard’ deze kaders zijn en hoe beperkt de ruimte is voor inspraak:

Dus het is hard dat er, bij wijze van spreken, acht parken van zes molens komen. Het is hard dat die binnen de herstructureringsgebieden liggen. En het is hard dat ze moeten voldoen aan dat het een lijn van minimaal zes is en dat ze zo een afstand tot bebouwing moeten hebben en dat er andere molens verdwijnen (R34).

De vastomlijnde kaders blijken aldus de ruimte voor inspraak sterk te beperken: ‘We proberen participatie zoveel mogelijk een plek te geven, maar hoe hard we dat kunnen maken, dat is nog even de vraag. Ook vanwege de juridische aspecten. Participatie is geen juridisch vereiste voor vergunningverlening’ (R34).

Ondanks de vastomlijnde kaders en de juridische grenzen lijkt er voor burgers toch mogelijkheid te zijn voor enige invloed. De verantwoordelijke gedeputeerde geeft aan op welke momenten het volgens de procedure formeel mogelijk is om in te spreken en zienswijzen in te dienen. ‘Ook lobbyen bij Provinciale Staten is natuurlijk een mogelijkheid,’ aldus de gedeputeerde (observatie bewonersavond).

PNH als middenbestuur

Het spanningsveld tussen de wensen van de burgers versus het primaat van de politiek wordt extra gecompliceerd als de Provincie in opdracht van het Rijk optreedt. De Provincie heeft als opdrachtnemer van het Rijk te maken met verschillende belangen: enerzijds het rijksbelang, anderzijds het belang van haar eigen burgers en lokale overheden. De Provincie bevindt zich hier letterlijk tussen verschillende krachtenvelden: enerzijds is het plaatsen van windmolens als Rijksopgave en anderzijds de burgers die in hun belangen zeggen te worden geschaad en sommige gemeenten die ageren tegen het beleid.

Het Rijk bepaalt dat er windmolens komen. Als de Provincie geen medewerking verleent dan grijpt het Rijk in:

En nemen we eind 2014 het besluit niet, dan hebben we een probleem met het Rijk, want we *moesten* in 2014, eigenlijk al half 2014 de gebieden ruimtelijk hebben aangewezen. [...]. Als wij niet meewerken dan zal het Rijk waarschijnlijk dat niet meer pikken en dan komt er weer een Rijkscoördinatierегeling. En dan staan we buiten spel. Dan doet het Rijk het gewoon (R34).

Burgers hebben de indruk dat de Provincie zich te weinig heeft ingespannen om de molens ergens anders geplaatst te krijgen. Zij spreken de gedeputeerde op de bewonersavonden hier op aan. Gedeputeerde geeft aan dat 'de VVD-minister Kamp ons dit probleem heeft toebedeeld. Wij moeten dit uitvoeren.' Hij stelt verder stevig te hebben onderhandeld en daardoor de beoogde hoeveelheid windmolens al omlaag kreeg. Het plaatsen van de molens op de Afsluitdijk of op zee zou geen optie zijn geweest; de Minister stond dat niet toe, aldus de gedeputeerde. 'De molens komen er en dan kun je er beter over mee praten dan helemaal aan de zijlijn te staan' (observatie O9).

Terwijl de Provincie 'van boven' de windmolens opgelegd krijgt, krijgt zij ook 'van beneden' tegenwind. Lokale politici, wethouders en raadsleden, zijn betrokken op dit dossier. Zij zijn op de bewonersavonden aanwezig en doen actief mee met burgers aan de discussie.

Ik wil niet per se beschuldigingen richting gemeente bestuur doen, maar ik kan in ieder geval wel zeggen dat wij sowieso bestuurlijk als ambtelijk met de gemeente [gemeentenaam] echt regelmatig contact hebben gehad over wat nou de feiten zijn, wat niet klopt, desondanks kregen we weer een brief van die gemeente waaruit blijkt dat het niet lukt de essentiële informatie over te brengen of dat het niet gehoord wil worden. Dat is het onderscheid tussen horen en niet willen horen en wat is politiek en wat is gewoon feitelijk inhoudelijk? (R27).

Politiek gevoelig en complex versus boodschap aan burger

De pilot WoL ligt politiek gevoelig. Burgers die er tegen zijn laten zich op gemeentelijk en op provinciaal niveau horen. Raadsleden en leden van de Provinciale Staten worden benaderd en er wordt ingesproken op commissievergaderingen. Provinciale Staten hebben op onderdelen wijzigingen aangenomen in regelgeving over de positionering van de molens ten opzichte van woningen. Communicatie hierover met burgers blijkt de nodige tact te vereisen.

Er zijn onderwerpen die veilig zijn en die minder controversieel liggen, waar je ook een grotere inbreng kunt honoreren van burgers. En in dit dossier is dat, omdat het zo'n uitgesproken Nimby dossier is sowieso al, daarnaast ook nog erg lastig ligt binnen het college, dus ook binnen de Provinciale Staten, dat het zo op eieren lopen is, zowel intern in de politieke- of intern, maar in ieder geval in de politieke bestuurlijke setting, als ook nog met burgers, dus het uitstralen van grote verwachtingen ten aanzien van inbreng van burgers, daar moeten we wel voorzichtig in zijn (R38).

Een ambtenaar beaamt de politieke gevoeligheid: 'Dit was wel erg van de hoogste categorie Nimby. En de broze politieke bestuurlijke verhoudingen op dit dossier, dat maakt het heel erg kwetsbaar, omdat je geen risico's kunt nemen in dit soort trajecten, omdat het direct op elkaar inwerkt' (R28).

De pilot WoL is ook complex. Er zijn technische normen over de hoogte, geluidsproductie, de afstand tot de woningen. Er zijn ook juridische voorschriften waar de aanvrager zich aan dient te houden evenals de Provincie. Deze complexiteit leidt er mede toe dat het wantrouwen onder burgers groot is: 'De ruimte van burgers in de keuze van turbines is er niet. Het is een investering en je kunt niet als burger inspraak hebben in de keuze voor type, hoogte etc. De molens blijven onder de toegestane norm' (observatie bewonersavond).

De complexiteit wordt groter als men er mee wordt geconfronteerd dat het bij een deel van de projecten gaat om een overgangsregeling waarbij de oude provinciale kaders gelden. Die kaders bieden namelijk de ruimte vijf molens op een rij te plaatsen, terwijl er volgens de nieuwe kaders van WoL zes molens op een rij moeten staan.

Gedeputeerde licht op een bewonersavond toe dat de Provincie geen vergunning zal verstrekken als de normen worden overschreden. Daarmee lijkt hij enige rust en duidelijkheid te brengen in de discussie tijdens een bewonersavond (observatie bewonersavond).

Collectief belang versus individueel belang

Opgave voor duurzame energie laat op lokaal niveau de confrontatie zien tussen het collectief belang én het individueel belang. Een aanwezige op een bewonersavond verwoordt deze spanning als volgt: 'Ik ben voor duurzame energie maar straks zit ik met een molen in mijn achtertuin' (observatie). Gedeputeerde gaat in op haar zorgen en stelt dat het complexe materie is: techniek, financieel, rendement, richtlijnen en landschappelijke inpassing treffen elkaar in deze opgave. Er moeten keuzes gemaakt worden. Desondanks blijft het Nimby-gedrag dominant in deze casus. De lasten zijn 'privé' (windmolen in de tuin) en de lusten collectief (energie voor allen). Ook speelt het tijdsaspect een rol: de lasten zijn nu aan de orde ('ik heb hier en nu last van') terwijl de lusten zich niet direct manifesteren ('pas over dertig jaar wordt de lucht overal schoner'). Het korte termijn nadeel lijkt voor veel burgers belangrijker dan het lange termijn voordeel.

Mondige burgers versus stille burgers

WoL bergt een bijzondere onzichtbare spanning in zich: hoewel de tegenstanders zich nadrukkelijk op de voorgrond presenteren, zijn er ook voorstanders van duurzame energie die niet als zodanig zichtbaar zijn. Deze spanning wordt duidelijk onderkend door betrokken medewerkers. Toch domineren burgers die in hun belangen geschaad kunnen worden door plaatsing van windmolens de avonden. Voorstanders laten minder van zich horen om de reden de relaties met anderen niet te schaden. Immers, men kent elkaar in het dorp en '...de kinderen zitten op dezelfde school' (observatie).

HOOFDSTUK 7: EVALUATIE AANPAK EN METHODEN BURGERPARTICIPATIE

7.1. METHODISCHE COMPONENT

Dit is het laatste hoofdstuk met bevindingen. In dit hoofdstuk gaan we in op de methodische component van burgerparticipatie, oftewel de werkwijze: hoe pakt de Provincie het aan in de verschillende pilots. we staan stil bij de ateliers, de gebruikte methoden en het belang van een onafhankelijk voorzitter en een vast contactpersoon. Tenslotte zullen we uitgebreid stilstaan bij het verwachtingsmanagement.

| Component | Aspecten/dimensies | Uitwerking (in hoofdlijnen) |
|-----------------------|---|--|
| Methodische component | Instrumentele benadering Persoonlijke benadering | Welke methoden worden gebruikt in het project? Hoe speelt de persoonlijke aanpak een rol in de instrumentele benadering? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in aanpak per (type) project? |

7.1.1. Ateliers en andere bijeenkomsten

In iedere pilot zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd. De bijeenkomsten waarin burgerparticipatie daadwerkelijk tot uitvoer komt worden ateliers genoemd. Voorafgaand aan de ateliers worden bij verschillende pilots keukentafelgesprekken gehouden.

In onze evaluatie van de ateliers vielen een aantal zaken op: de communicatie over de ateliers en het belang van de zaal en de inrichting. Wat betreft de communicatie: de betrokken burgers waren allen tevreden over de uitnodigingen en de informatie die daarin stond. Wel is het van het grootste belang niemand te vergeten. Een bewoner van de Kogerpolder, wiens erf grenst aan het aan te passen deel van de N246, was niet uitgenodigd voor het tweede atelier, wat hij de Provincie duidelijk kwalijk nam, aangezien hij er verschillende keren op terug kwam tijdens het interview:

In principe ging het wel goed, alleen de tweede keer hebben wij nooit bericht gehad. Dus je krijgt een eerste keer een uitnodiging dat het om half 7 begint en ik krijg op een gegeven moment... iedereen had een mailtje gehad en ik had niks gehad. Dus op een gegeven moment komt de buurvrouw hier [...]. Nou, ik zeg "half 7, toch?" "Nee, het is 8 uur". Voor hetzelfde geld ga ik daarheen en daar sta je dan voor Jan met de korte achternaam. [...]. Daar heb ik ook dat grietje over aangesproken die want je moest je eigen melden dan en toen heb ik gezegd: "ja, sorry, maar ik heb niks ontvangen" (R4).

Wat betreft de keuze voor een zaal en de inrichting valt op dat de bijeenkomsten waar burgers verspreid zaten over de zaal, bijvoorbeeld in een U-vorm, met vertegenwoordigers van de Provincie, andere overheden en andere betrokkenen tussen de burgers in goed werkte (zoals bij het rondetafelgesprek WoL in De Schalm, Westwoud). Deze setting benadrukt dat de aanwezigen samen ergens mee bezig zijn, zelfs als de belangen sterk uiteen lopen.

7.1.2. Creatieve en visuele methoden

Tijdens de ateliers werd gebruik gemaakt van verschillende creatieve en visuele methoden. Bij het eerste atelier van de N246 is er een tekensessie georganiseerd waar burgers varianten uittekenden op plattegronden en met elkaar en de Provincie bespraken. Tijdens het tweede atelier konden er verschillende kleuren stickers worden geplakt bij de verschillende uitgeprinte varianten. Iedere burger ontving zes rode, zes gele en zes groene stickers. Ieder wordt gevraagd twee stickers van elke kleur bij een variant te plakken. Rood voor de varianten die men niet wil, geel voor de varianten waar men neutraal tegenover staat, groen voor de voorkeursvarianten.

Een kritische noot hierbij is dat dergelijke creatieve methoden wel heel goed moeten worden doordacht. Het plakken van stickers tijdens het tweede atelier van de N246 verliep namelijk niet volgens de geplande methode: verschillende burgers plakten al hun rode en groene stickers op. Na telling grapt degene die voor de Provincie de stemmen heeft geteld dat er gezien de totale hoeveelheid stickers honderd aanwezigen lijken te zijn, terwijl er slechts 47 burgers op de lijst staan.

Zoals een burger ook aangeeft, terugblikkend op het atelier: 'Op een gegeven moment moesten we ook gaan stemmen. [...]. Zes rode stickers, zes groene en zes gele. Nee, dan moet je gewoon ieder een stickertje geven, rood, geel en groen, klaar' (R4).

Ook bij de pilot Identiteit Kustplaatsen is ook gebruik gemaakt van creatieve methoden, onder de noemer *Identity Matching*. Tijdens een atelier in Petten werden burgers uitgenodigd om uit allerlei plaatjes diegenen te kiezen die zij het meest van toepassing vonden op hun dorp. Een medewerker legt uit: 'Ze krijgen een knip- een plakvel en ze krijgen allemaal plaatjes en die plaatjes moeten ze op een bepaalde manier opplakken, kleuren, materialen en beelden, en dat moesten ze allemaal toelichten' (R15). Daar kwamen vervolgens soort labels uit naar voren die de identiteit weergaven van het dorp. Verschillende bewoners van Petten waren niet gelukkig met deze methode. Zo zegt één van hen:

Gelukkig was er na afloop [van de creatieve sessie] weer een plenaire bijeenkomst en toen werd de uitkomst bekeken van waar dat dan allemaal toe geleid had. Toen kon je allerlei dingen opmerken. Maar wat daar uitkwam, daar waren velen niet erg gelukkig mee: dat Petten zich gedroeg als Calimero. Dat wegduik gedrag van "ikke ben klein." [...]. Zo werden wij dus neergezet. Dat was dus Petten want die verschool zich. Die had zelf nauwelijks initiatieven en een beetje afwachtende [houding]. Toen zijn een aantal mensen ontzettend nijdig geworden, want we zijn hier 14 jaar lang bezig. We hebben alle mogelijke plannen aangeboden en om Petten op te krikken en op te waarderen (R17).

Tijdens de bijeenkomsten wordt veel gevisualiseerd. Het is duidelijk dat tijdens presentaties de afbeeldingen de aandacht vasthouden en vaak ook verhelderend werken. Echter, er moet ook rekening mee worden gehouden dat sommige bewoners het niet gewend zijn om plattegronden te "lezen". Sommige ruimtelijke visualisaties dragen daardoor niet voor iedereen bij aan beter begrip. Hier komt ook het spanningsveld tussen lokale kennis en "abstracte" boeken en kaarten-kennis naar boven.

7.1.3. Belang onafhankelijke dagvoorzitter

Bij de pilots WoL, de N246 en Dijkversterking zijn externe 'onafhankelijke dagvoorzitters' ingezet om een neutrale persoon de bijeenkomsten te laten leiden. De meningen onder de medewerkers van de Provincie lopen hierover uiteen: sommigen stellen dat deze functie beter door omgevingsmanagers kan worden vervuld, want die zijn ook direct aanspreekpunt voor de Provincie; anderen vinden de neutraliteit van een voorzitter een voordeel, zeker bij politiek gevoelige projecten. Burgers zijn over het algemeen positief over de onafhankelijk voorzitter – al realiseerden de meesten zich niet echt

dat het om een onafhankelijk voorzitter ging. Zij vonden het vooral fijn dat er een goede voorzitter was.

Verschillende medewerkers zijn van mening dat ateliers beter kunnen worden voorgezeten door iemand met de benodigde inhoudelijk expertise: 'Wij hadden het net over expertise en is het dan slim dat je zo'n externe meneer daar neerzet als gespreksleider van de avond, of vinden we nou dat een ambtenaar dat ook moet kunnen?' (R32). Belangrijkste is echter, volgens deze medewerker, dat er continuïteit is: 'Die externe ingehuurde gespreksleider heeft zijn eigen stijl, maar hij deed het heel netjes, dus in die zin goed dat ze steeds dezelfde meneer gebruiken, waardoor die ook herkend wordt in die rol' (R32).

Een omgevingsmanager vertelt hoe hij zelf voorzitter is geweest van een inspraakbijeenkomst. Hij zegt dat hij dit deed omdat hij ook de inhoudelijk expert was en dat burgers op deze manier duidelijk zouden weten bij wie ze moesten zijn met hun vragen. Hij wilde 'het uithangbord' zijn en één uniforme boodschap uitdragen: 'Ik wilde gewoon dat na die avond, niemand anders van de Provincie gebeld zou worden over die weg. Dat ze mij gewoon bellen. En dat gebeurt nu ook, daar is geen enkele onduidelijkheid over. [...]. Er moet een boodschap komen. Ik zeg "en ik ben de uitdrager van die boodschap" (R34).

We hebben tijdens bijeenkomsten gezien hoe de voorzitter naast het aan elkaar praten van de avond ook dreigende conflicten voorkwam, wellicht juist door de onafhankelijke positie, bijvoorbeeld door kritiek van burgers om te zetten in constructieve vragen naar de afgevaardigden van de Provincie (WoL, N246) of het Hoogheemraadschap (Dijkversterking), waarbij burgers zich serieus genomen wisten zonder dat hun kritiek escaleerde (verschillende observaties ateliers).

7.1.4. Belang van een vast contactpersoon

Zowel tijdens de observaties als tijdens de interviews kwam naar voren dat het belangrijk is om een 'vast gezicht' te hebben binnen de projecten. Zoals hierboven vermeld kan dat de voorzitter van de ateliers zijn, maar het is meestal iemand met inhoudelijke expertise. De vaste contactpersoon kan een omgevingsmanager zijn of een projectmanager, iemand van een ander bestuursorgaan of betrokken organisatie (bijv. het Hoogheemraadschap), maar ook een burger.

We hebben bij drie van de vijf pilots (Dijkversterking, Herbestemming Monumenten, Identiteit Kustplaatsen) het belang geconstateerd van de aanwezigheid van een vast contactpersoon. Hierbij ging het steeds om personen met grote sociale competenties die de partijen bij elkaar brengt en als een soort 'smeerolie' fungeert. Sommigen nemen de tijd om informeel met (mede)burgers te overleggen; ze gaan 'het dorp in' en spreken wat mensen 'in de kroeg' (R5).

Bij Herbestemming Monumenten is een oudere bewoner een belangrijke vaste contactpersoon die als een spin in het web fungeerde (R23). Hij heeft de juiste expertise, nu gepensioneerd maar jarenlang een adviesbureau gehad en doet dit werk als vrijwilliger. Bij Herbestemming Monumenten spelen verschillende partijen een rol (Provincie, gemeenten, private partijen zoals de non-profit BOEi, stichtingen, kerkbesturen, etc.) en deze burger maakte er een hobby van om te lobbyen bij deze partijen en ze bij elkaar te brengen rondom bepaalde projecten.

Bij Identiteit Kustplaatsen in Petten heeft de voorzitter van de dorpsraad als smeerolie gefungeerd. Zij heeft de klankbordgroep georganiseerd en gedurende het gehele proces bewoners en ondernemers uit het dorp betrokken bij het participatieve traject. Ze vertelt dat ze in een overleg met Provincie en gemeente werd gevraagd om mensen uit te nodigen voor het participatieve traject:

Ik heb dat misschien iets te serieus opgevat, want ik heb inderdaad al die mensen gebeld uit mijn eigen groep die ik dan daar representatief voor achtte vanuit allerlei groeperingen, met allerlei verschillende achtergronden en ook leeftijden. Die heb ik dus gebeld en daar allemaal een kwartier of 20 minuten mee aan de telefoon gehangen en gevraagd of ze dat vooral wilden doen. Zodoende kon ik een lijst aanleveren van 17 mensen. En die zijn ook allemaal verschenen (R17).

Andere burgers noemen deze voorzitter van de dorpsraad ook als aanspreekpunt en vraagbaak (R18, R19, R20-A, R20-B).

Binnen het project Dijkversterking werd de vaste contactpersoon, een omgevingsmanager van het HHNK, bijzonder gewaardeerd door de burgers. Deze contactpersoon kende de betrokkenen bij naam, schudde handen en praatte na iedere bijeenkomst na met iedereen. De verschillende betrokken burgers gaven aan dat zij met vragen, maar ook met hun kritiek, boosheid of onbegrip altijd naar deze persoon gingen. Het blijkt belangrijk te zijn voor burgers dat ze een soort continuïteit ervaren. Zodra dat niet het geval is, voelen ze zich niet serieus genomen. Zo werd bij de Dijkversterking gesteld:

Eerste burger: 'Zorg voor continuïteit in de bezetting van het project zelf.'

Tweede burger: 'Ja, want wij hadden het gevoel dat er dan weer anderen ingevlogen werden en dan weer die en dat schiet dan niet op.'

Zij gaven aan dat de vaste contactpersoon continuïteit creëerde (R9).

Derde burger (R11) in dit project zegt over de contactpersoon: 'Je voelt dat hij meer achter jou staat dan boven je. En dat is natuurlijk heel plezierig. [...]. Dat je denkt van, nou, ik kan hem nu bellen als ik zin heb. [...]. Ja, die jongen is goud' (R11).

Deze omgevingsmanager is zeer competent in het bij elkaar brengen van verschillende partijen met verschillende belangen. Tijdens de laatste bijeenkomst blijkt dit zeer duidelijk, wanneer hij een puzzel heeft meegenomen met daarop een afbeelding van de dijk. Hij nodigt verschillende burgers – veelal representanten van groepen zoals de jachthaven, de camping, natuurbehoud – uit om een puzzelstukje te leggen. Zelfs burgers die kritisch zijn over de interventie, leggen een stukje. Een mevrouw van een vereniging voor natuurbehoud stelt dat er te weinig aandacht is besteed aan natuurbehoud. De omgevingsmanager merkt op dat ze in het kader daarvan met andere plannen bezig zijn – 'voor nieuwe natuur' – en dat deze burger daar ook nauw bij betrokken is. De burger legt dan, met de opmerking 'ik houd erg van puzzelen' ook een puzzelstuk (observatie ondertekening intentieverklaring Edam).

7.2. VERWACHTINGSMANAGEMENT

Veel van bovenstaande spanningsvelden en de vertalingen die moeten worden gemaakt komen samen in het verwachttingsmanagement. Hiermee bedoelen we: welke verwachtingen wekken de betrokken ambtenaren bij de burgers, voorafgaand aan en tijdens de projecten en hoe worden deze verwachtingen bijgestuurd?

7.2.1. Verwachtingen over de mate van invloed

Vooraf het grote spanningsveld tussen de vastgestelde kaders en het primaat van de politiek enerzijds en de daadwerkelijke ruimte voor inspraak en invloed van burgers anderzijds, vraagt om

het duidelijk managen van verwachtingen. Waar kunnen burgers echt nog iets in te brengen? Waar kunnen ze echt nog iets wijzigen in reeds bestaande plannen? Kunnen burgers ervoor kiezen om een project wel of niet uit te voeren? Of kunnen ze kiezen voor verschillende varianten binnen een project dat sowieso uitgevoerd gaat worden? Of kunnen ze alleen nuances aanbrengen binnen een reeds vastgestelde variant? Of, tenslotte, valt er niets te kiezen en is burgerparticipatie vooral bedoeld om burgers te informeren?

Een medewerker legt uit:

Als burgers niet mogen meedoen, alleen mogen aanhoren, dan ben je niet goed de verwachtingen aan het managen. [...]. Ik vind ook dat je vanaf het begin af aan heel helder moet zijn in dat je burgers duidelijk maakt van “nou, hierin dagen we jullie uit of vragen we jullie om met ons mee te denken. Dat is uiteindelijk het doel! Maar de weg waarlangs en de inrichting daarvan enzovoorts, dat is allemaal open en vrij”. En als dat niet zo is dan moet je daar ook duidelijk in zijn dat dat niet zo is (R30).

Een lid van het expertteam geeft aan:

Ik zou het niet lang niet altijd burgerparticipatie noemen, persoonlijk. [...]. Als je daar [als burger] komt om iets in te brengen en het blijkt dat het alleen maar informeren is, ja, dan ben je wel teleurgesteld. Ik zou die term [burgerparticipatie] echt alleen in specifieke situaties gebruiken als de burger ook echt inbreng heeft (R33).

Tijdens ons onderzoek gaven verschillende medewerkers van de Provincie aan dat burgerparticipatie geen ‘wassen neus’ moet worden, hiermee aangevend dat de zaken niet mooier moeten worden voorgedaan dan ze zijn. Als een project weinig ruimte biedt om daadwerkelijk rekening te houden met de wensen van burgers, dan moet de Provincie dit duidelijk communiceren richting de burgers. Hiermee hangt samen, zoals wij in zowel interviews met medewerkers en burgers hebben gehoord, dat goed verwachtingsmanagement cruciaal is voor het waarborgen van de interesse en *goodwill* van burgers. Het beeld dat burgers hebben van de Provincie hangt in belangrijke mate af van de ervaringen die zij in het verleden hebben gehad met de Provincie of de overheid in het algemeen. Niet waargemaakte beloften of onduidelijkheid in procedures hebben een negatieve invloed op het huidige beeld van de Provincie en stimuleren burgers niet om constructief deel te nemen aan participatieve trajecten. Kortom, goed verwachtingsmanagement is essentieel om een goede relatie tussen Provincie en burger op de lange termijn te kunnen garanderen

7.2.2. Inconsistentie in het wekken van verwachtingen

Het valt op dat de betrokken ambtenaren niet altijd consistent zijn in hun presentatie van de mate van invloed die de burger kan uitoefenen binnen een project en van de doelstelling van de ingezette participatie.

Voorbeeld: Tijdens het eerste atelier over de aanpassingen aan de N246 werd door de dagvoorzitter begonnen met een uitleg over wat burgerparticipatie inhoudt: ‘een georganiseerd proces waarmee we de omgeving georganiseerd invloed laten uitoefenen op de ontwikkeling en uitvoering van beleid’. De voorzitter benadrukt dat de Provincie de mening van de bewoners serieus zal nemen. Vervolgens legt een medewerker van de Provincie uit dat er een tevoren bepaald budget is en dat, uiteindelijk, het bestuur beslist.

Tijdens het tweede atelier legt de dagvoorzitter uit dat het doel van de bijeenkomst is ‘om bij u te toetsen en te kijken of er draagvlak is’. Ze kijkt de zaal rond en vraagt: ‘Wanneer bent u tevreden?’ Waarna een aantal bewoners aangeven wat hun wensen

zijn. Later wordt de bewoners gevraagd om voorkeursvarianten aan te geven, met behulp van verschillende kleuren stickers. Tenslotte geeft de voorzitter aan dat de voorkeursvarianten zullen worden doorgegeven aan de bestuurders, welke zullen beslissen. Dit leidt tot enkele boze opmerkingen uit de zaal, onder andere van een bewoner die zich afvraagt wat hij hier precies doet als er niet gestemd wordt en er slechts een telling wordt gehouden waarna het laatste woord aan de bestuurders is. Hij vindt dat niet democratisch. De voorzitter reageert dat de bestuurders democratisch gekozen zijn. Wanneer een andere bewoner vraagt wat er nu gebeurt als de bestuurder toch een andere variant kiest, blijft het een tijdje stil: geen van de aanwezige medewerkers van de Provincie reageert. Dan staat de projectleider op – die verder geen actieve rol speelde tijdens de avond – en legt de procedures uit. Hij sluit af met de opmerking dat de bestuurder, als deze een andere variant kiest dan degenen die de bewoners hebben gekozen, dat op een bewonersavond zal komen toelichten.

Analyse: Aanvankelijk werden verwachtingen duidelijk gemanaged, door aan te geven dat er ruimte is voor inspraak, maar dat oplossingen binnen een bepaald budget moeten blijven en dat de bestuurders beslissen. Dit lijkt echter moeilijk te rijmen met de opmerking dat de burgers invloed hebben op beleidsontwikkeling, terwijl de keuze tot aanpassing van de N246 al genomen is.

Wat vervolgens opvalt is dat uitleg van het participatieve element tijdens het tweede atelier aanvankelijk anders is dan tijdens het eerste atelier. Waar tijdens het eerste atelier werd gesproken over invloed op zowel beleidsontwikkeling als op beleidsuitvoering, heeft het tweede atelier het toetsen en meten van draagvlak als doelstelling. De ruimte voor de burger lijkt in het tweede atelier veel beperkter dan in het eerste atelier. Echter, wanneer de aanwezigen uiteindelijk hun voorkeursvarianten mogen aangeven, lijkt de ruimte voor daadwerkelijke invloed weer groter. Aan het einde van het tweede atelier worden de hoge verwachtingen die zijn gecreëerd door het kiezen van de voorkeursvarianten weer naar beneden bijgesteld door te benadrukken dat de bestuurders uiteindelijk beslissen. Dit leidt tot onbegrip en boosheid onder de bewoners. De aanwezige medewerkers van de Provincie hebben in eerste instantie moeite om te reageren op het verzoek om uitleg over het spanningsveld tussen burgerinspraak en de beslissingsmacht van de bestuurders. Uiteindelijk wordt hierop ingegaan door een (te) hoge verwachting te creëren, namelijk dat de bestuurder gedwongen kan worden om persoonlijk uitleg te komen geven in het geval deze niet akkoord gaat met de voorkeursvariant. Kortom, het verwachtingsmanagement is niet consistent wat tot verwarring leidt.

7.2.3. Het belang van realistische verwachtingen

Zoals verschillende medewerkers aangaven, is het van het grootste belang dat de gecreëerde verwachtingen realistisch zijn. Vooral de leden van het expertteam Burgerparticipatie zijn daar heel duidelijk in. Eén van hen zegt:

Ik denk dat je met burgerparticipatie gewoon heel duidelijk moet zijn naar de mensen toe wat het doel is van een informatieavond, wat het doel is van een inloopavond. Wat zij daar eigenlijk nog überhaupt voor een inbreng hebben, wat zij voor mogelijkheden hebben om nog iets te veranderen, dat je dat doel duidelijk maakt (R33).

Een tweede voegt toe:

Ik denk ook dat je, in je contacten met burgers, heel helder moet zijn over wat je komt doen en als je ze komt uitleggen wat je gaat doen, dat je dan heel terughoudend moet zijn met de term 'burgerparticipatie,' maar dat je dan moet zeggen dat je ze komt informeren. Dus je komt uitleggen wat er gedaan gaat worden. De term 'burgerparticipatie' die wekt eigenlijk al de verwachting dat ze mee mogen doen. Want dat is het woord 'participatie': meedoen! En als ze niet mogen meedoen, alleen mogen aanhoren, ja dan ben je niet goed de verwachtingen aan het managen[...]. Ik vind ook dat je vanaf het begin af aan heel helder moet zijn dat je burgers duidelijk maakt van, nou, hier dagen we jullie uit of vragen we jullie om met ons mee te denken. Dat is uiteindelijk het doel! He, maar de weg waarlangs en de inrichting daarvan enzovoorts, dat is allemaal open en vrij en als dat niet zo is dan moet je daar ook duidelijk in zijn dat dat niet zo is (R30).

Een derde, lid van het expertteam, stelt:

Volgens mij is het aller belangrijkste om goed te kijken bij welke projecten je wel of geen participatieproces kan organiseren. En dat hangt dus heel erg af met van de ruimte die je bewoners kan geven. Dus op het moment dat je zegt, in het geval van zo'n herbestemming willen we de bewoners gaan betrekken, dan is volgens mij een van de belangrijkste dingen dat je van tevoren dat verwachtingenmanagement gewoon heel goed doet en er richting de bewoners heel expliciet aangeeft welke ruimte er is, wat je met de input gaat doen en hoe je ze, hoe dat proces er uitziet richting besluitvorming. Volgens mij is dat verwachtingenmanagement [...] iets dat we dus niet goed doen. Dat we mensen gaan betrekken, terwijl [...] het besluit eigenlijk al genomen is. [...]. Dus: helderheid over het doel van het participatieproces en de ruimte die mensen hebben. Volgens mij is dat gewoon de belangrijkste basis (R27).

Een sectormanager sluit zich hierbij aan:

Je moet je moet de mensen niet naar de mond willen praten. [...]. Bij die verwachtingen moet je helder zijn in wat de spelregels zijn en niet denken van, "oh, het komt me beter uit als ik ze meer geef dan wat eigenlijk zal gebeuren". Want dan krijg je aan het eind teleurstellingen (R37).

Zoals hierboven al bleek, baseren burgers hun visie op de Provincie voor een groot deel op hun eerdere ervaringen met de Provincie. Als deze ervaringen worden gekenmerkt door niet ingeloste verwachtingen, wordt de relatie tussen Provincie en burger op de lange termijn geschaad. Het expertteam heeft dit meegenomen in haar leerproces rondom burgerparticipatie. Om niet ingeloste verwachtingen te voorkomen, heeft het expertteam gesuggereerd om bij de N246 te werken met een "top 3" in plaats van één variant te selecteren die aan de bestuurder wordt voorgelegd.

Voorbeeld: Tijdens de ateliers van de dijkversterking bij Edam is er toegewerkt naar één voorkeursvariant. Deze variant werd gesteund door vrijwel alle bewoners, behalve één echtpaar dat geen enkele interventie wenste. Tijdens de ateliers van de aanpassing van de N246 in de Kogerpolder is er, op aanraden van het expertteam, toegewerkt naar een "top 3": een drietal varianten waarbij één duidelijk favoriet was voor de bewoners en twee andere ook aan de besproken eisen en wensen voldeden.

Analyse: Het toewerken naar één voorkeursvariant creëert duidelijkheid welke zeker gewenst kan zijn als de burgers massaal hun voorkeur geven voor deze variant. In zowel Edam als in de Kogerpolder had één variant de overgrote voorkeur. Het werken met één voorkeursvariant herbergt echter ook een risico: als de bestuurder hier uiteindelijk niet in meegaat – of aanpassingen maakt – zal dit hoogstwaarschijnlijk op de burgers overkomen als de breuk van een belofte. Zoals hierboven beschreven is het resultaat – de

inhoudelijke borging – voor de burger bepalend voor hun beoordeling van burgerparticipatie. Met dat in het achterhoofd brengt het werken met een “top 3” minder afbreukrisico met zich mee. In het geval een bestuurder meent af te moeten wijken van de eerste keuze, kan altijd nog worden uitgelegd dat er wel een keuze uit de “top 3” is gemaakt. De burger is echter verre van naïef; zeker wanneer een tweede en derde optie op veel minder ondersteuning kunnen rekenen dan de eerste optie, zal de Provincie heel wat uit te leggen hebben als ze niet voor de eerste optie kiest.

Een medewerker zegt hierover:

Leg maar eens uit aan die burger, want je zegt: “ja, jullie waren 100% voor, maar we hebben toch wat anders gekozen. Terwijl we jullie wel de gelegenheid hebben gegeven om inbreng te leveren.” Als je niet vertelt wat die andere afwegingsfactoren zijn, dat die in ieder geval meespelen, dan [begrijpen burgers dat niet] (R25).

Tenslotte legt een projectleider uit dat het belangrijk is om ook tevoren uitleg te geven over onverwachte zaken die de voorkeursvarianten zouden kunnen dwarsbomen. Hij vertelt over hoe de financiële crisis indertijd bij verschillende projecten had gezorgd voor alternatieve oplossingen, wat verschillende burgers in het verkeerde keelgat was geschoten. Hij stelt dat ‘geld, politieke besluitvorming, een technische oplossing die niet geaccepteerd wordt, of nieuwe wetgeving’ allen behoren tot mogelijke lastige scenario’s waarover de burger tevoren ingelicht moet worden’ (R5).

Een kritische noot die hier niet achterwege kan blijven is dat er bij de vijf onderzochte pilots er onjuiste verwachtingen kunnen worden gewekt met het begrip ‘burgerparticipatie’. Burgers associëren het begrip participatie met meedoen en meebeslissen. Echter, in de praktijk reikt hun invloed niet verder dan een gegrond advies aan de bestuurders. Zoals hierboven beschreven, geven burgers aan de afwezigheid van personen met beslissingsbevoegdheid tijdens de ateliers te betreuren; ze realiseren zich dat de door hen aangegeven voorkeuren daardoor een vrijblijvend karakter hebben. Gerelateerd hieraan is de uitdaging om burgers uit te leggen welke afwegingsfactoren meespelen in de besluitvorming, ook al resulteert dat mogelijk in een complex verhaal. Een projectmanager is hier duidelijk over: ‘Je moet eerlijk zijn tegen die mensen’ (R15). Het complete verhaal is echter soms complex en daardoor niet altijd gemakkelijk uit te leggen.

HOOFDSTUK 8: BESCHOUWING EN DISCUSSIE

8.1. Burgerparticipatie als bestuurlijk vraagstuk binnen de Provincie

Het idee van burgerparticipatie past in een bredere maatschappelijke (overheids)beweging richting het activeren van burgers tot eigen regie en eigen kracht om de verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken steeds meer te delen dan wel over te dragen (Newman & Tonkens 2011). In lijn met deze ontwikkeling wil de Provincie Noord-Holland bewust ruimte creëren voor de invloed van burgers (Communicatiebeleid 2013) door middel van een innovatieve, intensieve en participatieve aanpak (Provinciaal Bestuur 2014). Kortom, de Provincie wil burgerparticipatie toepassen in haar projecten. In deze theoretische beschouwing schenken we specifiek aandacht aan hoe burgerparticipatie leidt tot veranderingen in beleid en organisatie.

Er is veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in verschillende landen, meestal specifiek op het niveau van gemeente of stad (Beaumont & Loopmans 2008, Beaumont & Nicholls 2008, Blakeley 2010, de Graaf et al. 2014, MacLeavy 2009, Fallov 2010) of meer in het algemeen (Clarke 2010, Newman & Tonkens 2011). Er is weinig onderzoek verricht naar de inzet en uitwerking van burgerparticipatie op het gemeente-overstijgend niveau. Gedacht wordt dat burgerparticipatie binnen de Provincie vaak een meer complexe aangelegenheid is dan binnen bijvoorbeeld gemeenten, vanwege de grote(re) belangen die op het spel staan en de sociale (aantal burgers) en geografische (gebied) reikwijdte van de projecten. Het feit dat de Provincie het middenbestuur vormt, resulteert in een andere dynamiek van burgerparticipatie dan bij gemeenten, een andere interactie tussen burger en overheidsorgaan. Soms ligt de uiteindelijke beslissingsmacht bij het Rijk, gevoelsmatig ver van de burger. Ook heeft de aard van de vraagstukken waarmee de Provincie zich bezighoudt consequenties voor de (mogelijke) inzet van burgerparticipatie. Weinig vraagstukken binnen het Provinciale beleid komen voort uit directe wensen van burgers; de agenda van de interventie is vrijwel nooit door burgers bepaald. Daar waar in het gemeentelijk beleid gewerkt wordt met vraagstukken die door de burgers worden aangedragen (bijvoorbeeld verloedering van parken en plantsoenen, criminaliteit, sluiten van bibliotheek), richt de Provincie zich op problematiek die wat verder van de individuele burger afstaat (bijvoorbeeld dijkversterking en windenergie).

De inzet van burgerparticipatie vormt een bestuurlijk vraagstuk met twee dimensies: 1) wat te doen en 2) hoe dat te realiseren (Bannink 2013)? Het eerste deel van het vraagstuk – het wat-gedeelte – is reeds in grove penseelstreken beantwoord door de Provincie: de Provincie wil burgers betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid. Het tweede deel – het hoe-vraagstuk – blijkt lastiger te beantwoorden. Burgerparticipatie vraagt namelijk om een verandering in de interactie tussen burgers en (medewerkers van) de Provincie.

8.2. Burgerparticipatie vraagt onderhandelingsruimte

Burgerparticipatie impliceert een herontwerp, een herordening, van de burger-Provincie relatie. Als zodanig is burgerparticipatie een dynamiek van positionering en herpositionering: burgers treden binnen en doen mee aan politieke en beleidsarena's (Cornwall 2002). Er ontstaan nieuwe 'ruimtes' waar overheid en burgers elkaar ontmoeten. Deze nieuwe ruimtes kunnen door de overheid zelf geïnitieerd zijn, wanneer zij burgers 'uitnodigt' tot participatie. Baud en Nainan (2008:483) noemen dit de zogenaamde '*invited spaces*', bestuurlijk-politieke ruimtes die voorheen gesloten waren voor publieke inmenging, waar nu burgers in worden uitgenodigd om hun visie te geven en verantwoordelijkheden op zich te nemen.

De praktijk laat zien dat burgers veelal aanvullende ruimte 'claimen', daarbij de grenzen van de 'invited space' overschrijdend. Wat ontstaat is het overgaan van 'invited space' in 'negotiated space', aldus Baud en Nainan (2008:498). Burgers spelen, zo stelt Barnett (2004) zowel binnen als buiten de door de overheid vastgestelde formele 'participatiespeelvelden'. Dit zien we terug bij Dijkversterking, waar verschillende burgers zich organiseren tegen het voorgestelde beleid. Voorbeelden hiervan zijn de "Bekende Nederlanders" die zich in de media hierover uiten¹⁴, maar ook de geïnterviewde hoogopgeleide burgers in Edam die persoonlijk contact onderhielden met het HHNK. Er ontstaan zo micro-processen van onderhandeling tussen burgers en Provincie. Deze processen kunnen vragen oproepen: waarover en hoe mogen burgers participeren in beleid en uitvoering (Cornwall 2002)? Kunnen burgers hun invloedssfeer opschuiven? Hoe zijn de verschillende geluiden vertegenwoordigd en hoe worden ze bemiddeld? Wie doet mee (en wie niet) en op welke wijze?

8.3. Positie kiezen ten aanzien van burgerparticipatie

De verandering van de bestaande relatie tussen burger en Provincie impliceert een verandering in denken en doen, zowel van de medewerkers bij de Provincie als bij de burgers zelf. De natuurlijke tendensen van routinisering en institutionalisering moeten worden omgezet naar maatwerk, flexibiliteit en durven loslaten. Vooral het 'durven loslaten' blijkt voor bestuurders en ambtenaren een groot vraagstuk (Wijdeven 2012). 'Hoe dan? En wat als...?' Een houding die veelal voortkomt uit angst voor aantasting van de primaat van de politiek enerzijds en het verlies van een duidelijke controleerbaarheid en procesborging voor het ambtelijk apparaat anderzijds. Moeten we dit nu wel willen? Wat voor nadelen zitten er aan burgerparticipatie? En wegen de voordelen wel op tegen de nadelen?

Dit zijn veelgehoorde en breed gedeelde twijfels. Deze twijfels beïnvloeden hoe iemand zich positioneert ten opzichte van burgerparticipatie. Tot in welke mate wil, kan en moet men (de controle over) zaken loslaten, zowel qua proces als resultaat, als het gaat om de inzet van burgerparticipatie? De verschillende posities die gekozen worden ten aanzien van burgerparticipatie kwamen in dit rapport naar voren in de verscheidene repertoires.

8.4. Burgerparticipatie triggert romantisch-ironische attitude

Tijdens het onderzoek merkten we regelmatig dat burgerparticipatie gepaard ging met zowel romantiek (het is zo mooi) als ironie (de praktijk is weerbarstig). Deze combinatie van sentimenten zien we terug in Jessop's notie van 'romantische ironie' (2002). Romantische ironie komt tot uiting wanneer iemand handelt alsof volledig succes mogelijk is, maar ondertussen weet dat falen onvermijdelijk is en daarop voorbereid is. Romantische ironie gaat om het accepteren van 'de helaasheid der dingen' (R25). Acceptatie dat de praktijk afwijkt van het plan, blijkt de sleutel tot succesvol handelen rondom een dergelijk complex fenomeen als burgerparticipatie. Elke manier van beleid uitvoeren is kwetsbaar voor falen, maar door de complexiteit en de hoeveelheid aan actoren is de kwetsbaarheid van bij participatief beleid alleen maar groter.

Geconfronteerd met een dergelijke complexiteit, helpt het om de complexiteit van besturen en de kans op falen in te zien, te erkennen en te accepteren. Burgerparticipatie zal niet voor de volle 100% slagen (ironie), maar je handelt alsof het wel mogelijk is en doet je uiterste best (romantiek). Jessop geeft het volgende advies hierover:

¹⁴ Zie het youtube filmpje over Zuyderzeedijk waarin Jort Kelder, Katja Schuurman en André Kuipers zich kritisch uiten over de dijkversterking. <https://youtu.be/2c8kMKkcQV8>

[be] creative and critical, subjective and objective, enthusiastic and realistic, emotional and rational... for, given the complexities of all forms of governance and their propensity to fail, the ironist must seek creative solutions whilst acknowledging the limits of any such solution. ... Recognizing the inevitable incompleteness of attempts at governance (whether through the market, the state, or partnership), the ironist adopts a satisficing approach. She accepts incompleteness and failure as essential features of social life but continues to act as if completeness and success were possible. ... In any case, the political ironist must simplify a complex, contradictory, and changing reality in order to be able to act – knowing full well that any such simplification is also a distortion of reality, and, what is worse, that such distortions can sometimes generate failure even as they are also the necessary precondition of relatively successful interventions to manage complex interdependence (Jessop 2002:113).

8.5. Borging in de organisatie

In het afgelopen jaar zijn de pilots burgerparticipatie uitgevoerd. Het nieuwe coalitieakkoord schenkt, nog uitgebreider en explicieter dan het vorige, aandacht aan burgerparticipatie. De bestuurlijk-ambtelijke motivatie ligt hiermee vast. Echter, als wij van een afstand kijken naar wat wij in het afgelopen jaar hebben gezien tijdens het onderzoek, constateren we dat er nog veel onduidelijkheid is rondom de organisatorische borging van burgerparticipatie: waar liggen de concrete ankerpunten, zowel in posities als in taken, voor het participatieve beleid? Wie bepaalt de grootte en reikwijdte van participatieve component en op basis van welke criteria? Waar inhoudelijke verandering en structuur horen samen te gaan voor een effectieve verandering (Bate e.a. 2000), lijkt dit hier nog niet altijd het geval te zijn. We hebben regelmatig gehoord dat de ambtelijke organisatie aan de slag is gegaan met burgerparticipatie ‘omdat de bestuurders het hebben omhelsd’. Aangezien dit vooral een bureaucratische en geen inhoudelijke motivatie is, versterkt dit de vraag wat er daadwerkelijk wordt gedaan met participatie.

Er zijn vijf pilots gestart. Sommige medewerkers (bijv. omgevingsmanagers en communicatiemedewerkers) geven aan ‘iets’ met burgerparticipatie te doen en stellen dat dit een onderdeel is van hun brede taakomschrijving. Hun precieze opdracht aangaande burgerparticipatie is echter niet geëxpliciteerd. Een vraag hierbij is hoe de inzet van burgerparticipatie wordt gewaardeerd. Wordt er gekeken naar het project waarvoor is gekozen om het in te zetten? Zo ja, wie is verantwoordelijk voor de inzet van burgerparticipatie (omgevingsmanager, communicatiemedewerker, projectleider, sectormanager)? Wordt ervoor gekozen om in alle projecten een afweging te maken of burgerparticipatie de kwaliteit van het project kan verhogen (in een soort participatieparagraaf)? Of is iedereen verplicht om iets aan burgerparticipatie te doen (als integraal onderdeel takenpakket)? Vormt burgerparticipatie een onderdeel van werkplangesprekken met medewerkers?

Aangezien de pilots onder verschillende bestuurders vallen, lijkt de bestuurlijke borging gefragmenteerd. Vanuit de directie hebben we meegekregen dat iedere bestuurder anders aankijkt tegen en anders omgaat met de notie van burgerparticipatie (R40, R41). Het vraagstuk of burgerparticipatie naast de uitvoerende fase ook plaats zou moeten vinden in de agenderende en beleidsvoorbereidende fase, roept intern vragen op over hoe burgerparticipatie bij de directie Beleid en in de politiek vorm zou moeten krijgen, in plaats van alleen bij de directie BU. Hoewel we in onze interviews geen verschil hebben geconstateerd tussen Beleid en BU wat betreft enthousiasme of kritiek over burgerparticipatie, was tijdens interne workshops vooral BU vertegenwoordigd. Dit roept de vraag op of en hoe burgerparticipatie breed verankerd is in de organisatie. In het verlengde hiervan ligt de vraag of burgerparticipatie, op de manier die nu is ingezet, leidt tot echte verandering

in het beleid van de Provincie op de lange termijn. Er bestaat een risico dat het vooral een retorische aangelegenheid wordt.

8.6. Burgerparticipatie: van inspirerende innovatie naar verplichting?

Het is eigen aan ambtelijke organisaties om inhoudelijke vernieuwingen te borgen in procedures en processen. Zeker in het huidige klimaat van “good governance” is dit van belang om iedere zweem van willekeur of achterkamertjespolitiek te vermijden. Ook is het nodig om medewerkers te professionaliseren om de beheersbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid te vergroten. Hier ligt ook een risico op de loer: het inspirerende karakter van een vernieuwing kan verloren gaan.

Burgerparticipatie kan verschuiven van een inspirerend vergezicht dat *out of the box* discussies oproept tot een *management tool* waarbij participatie kan worden afgevinkt op een checklist. Wij zagen tijdens ons onderzoek hoe, aanvankelijk, medewerkers bruisende ideeën hadden over de mogelijkheden voor meer participatie van burgers in het Provinciaal beleid. Vervolgens zagen we hoe, noodzakelijkerwijs, discussies op gang kwamen over de borging van participatie en de wijze waarop het kon worden ingezet in projecten. *Tools* en procedures zijn hierbij nodig voor een verankering van burgerparticipatie in de ambtelijke organisatie. Er bestaat echter een risico dat hiermee ook de passie en inspiratie van het begin wegebben. De passie, de *out of the box* discussies en het scheppen van een nieuwe horizon zijn zinvol, voor een inspirerende blik op het beleid, maar zeker ook voor het draagvlak van burgerparticipatie onder de eigen medewerkers en hun plezier om ermee te werken. Wellicht kan de Provincie een combinatie van beiden behouden als een “*best of both worlds*”.

8.7. Burgerparticipatie en de opkomst van de “expert” burger

Burgerparticipatie brengt een bepaald type burger naar voren: de “expert” burger. De actieve burger is een belangrijk begrip geworden in de Nederlandse participatiesamenleving (WRR 2012, Wijdeven 2012). In de afgelopen jaren zijn er verschillende studies verricht naar de rol van “expert” burgers (Bang en Sørensen 2003, Bang 2005, Hulst e.a. 2012). Deze “expert” burger is vaak hoogopgeleid en heeft veel kennis van en inzicht in de werking van de overheid en haar procedures. De jongere variant van deze burger wordt ook wel ‘bakfietsburger’ genoemd, refererend aan de dertigers en veertigers die in het centrum van Amsterdam wonen en hun gezin per bakfiets transporteren (Veen en Duyvendak 2014). De oudere variant van deze “expert” burger, zoals wij ook in de pilots hebben gezien, is met pensioen en beschikt over veel tijd. Recente studies hebben gewezen op de voordelen en de risico’s van deze “expert” burgers. De voordelen zijn dat ze met veel lokale kennis en contacten actief zijn in de zogenaamde *invited spaces*, ‘ruimtes’ waarin de overheid burgers uitnodigt om mee te denken en te doen met beleidsontwikkeling en -implementatie. Waar de overheid ruimte geeft aan burgers, zijn zij vaak als eerste actief. Zij stellen een voorbeeld en betrekken anderen bij de relevante vraagstukken (Hulst e.a. 2012). Het risico dat deze “experts” met zich meebrengen is dat zij het vraagstuk vaak vooral bekijken vanuit hun eigen deskundigheid en perspectief en dat zij vooral opkomen voor de belangen van hun eigen groep. Ze representeren niet de wensen van de gehele bevolking en overstemmen soms andere groepen of individuen (Koster 2015).

In de pilots die wij hebben onderzocht hebben we gezien hoe “experts” hebben bijgedragen aan nieuwe inzichten, zoals bij de Dijkversterking waar zij een nieuwe variant hebben ontwikkeld. Hier zagen wij ook een risico: de “expert” burgers van de jachthaven en een paar omwonenden die hier actief waren, kozen er expliciet voor om niet gezamenlijk op te trekken met de representanten van de camping, wat een zekere fragmentatie tot gevolg had. De burgers stonden hier als het ware

tegenover elkaar. Uiteindelijk hebben de bewoners van de camping ook hun enthousiasme betuigd over de ontwikkelde variant, maar deze gang van zaken was niet geheel zonder risico.

8.8. Welke projecten zijn geschikt voor burgerparticipatie

De discussies rondom schijnparticipatie en 'echte' participatie, alsmede de spanningsvelden die we per project hebben geanalyseerd, roepen de vraag op welke Provinciale projecten eigenlijk meer of minder geschikt zijn om burgerparticipatie in te zetten. Vergeleken met gemeentelijke participatieve projecten, zijn bij Provinciale projecten nut en noodzaak aanvankelijk vaak minder duidelijk voor de burgers. Toch hoeft dit de inzet van burgerparticipatie niet te belemmeren. Echter, wanneer er nauwelijks ruimte is voor invloed van de burgers, bijvoorbeeld omdat de kaders al geheel vast staan, kan participatie niet meer worden dan slechts 'informereren'. Alle gesproken burgers, maar ook een groot deel van de medewerkers, geeft aan dat dan eigenlijk niet van participatie kan worden gesproken.

We zien verder dat wanneer een project een hoog nimby-gehalte heeft, dit niet per se iets zegt over het succes waarmee burgerparticipatie ingezet kan worden. Ook hier geldt dat vooral de daadwerkelijke ruimte die er ligt voor burgers om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke concrete resultaten bepalend is voor een succesvolle inzet van burgerparticipatie. Bij WoL (nimby, geen ruimte voor invloed op resultaat) rijst de vraag of burgerparticipatie zinvol is; bij de Dijkversterking (nimby, wél ruimte voor invloed op resultaat) kijken burgers en medewerkers tevreden terug op het traject – waarbij de burgers wel opmerken dat ze ervan uitgaan dat de uiteindelijke resultaten overeen zullen komen met de door hen ingebrachte voorkeuren.

Projecten waarbij het Rijk opdrachtgever is en de Provincie beleid uitvoert (zoals bij WoL) lijken ook minder geschikt als participatief project. Er is over het algemeen weinig ruimte voor invloed (lage trede op de participatieladder) en participatie vindt ook pas laat in de beleidscyclus plaats (beleidsuitvoering). Ook het feit dat de uiteindelijke besluiten op grote afstand van de burgers worden genomen (door het Rijk) draagt niet bij aan een positieve beleving van participatie onder de betrokken burgers.

Projecten die ontwikkelingen initiëren of perspectieven bieden voor de toekomst lijken juist geschikt te zijn voor burgerparticipatie. Burgerparticipatie lijkt eerder als een succes te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke resultaten. Een project als Herbestemming Monumenten maakt krachten vrij en brengt burgers – vaak geheel zonder eigen belang – in actie. In mindere mate zien we dit ook bij het project Identiteit Kustplaatsen. Een provinciaal beleidsconcept dat ontwikkelingen in gang zet kan sneller rekenen op enthousiasme onder burgers dan een beleidsconcept dat restricties met zich meebrengt.

HOOFDSTUK 9: CONCLUSIES

Burgerparticipatie blijkt een spannend avontuur te zijn voor de Provincie Noord-Holland met veel mogelijkheden en ook met de nodige obstakels en uitdagingen. In dit onderzoek hebben we antwoord gegeven op de vragen hoe ambtenaren van de Provincie en burgers betekenis aan burgerparticipatie en wat zij doen in het kader van burgerparticipatie. We hebben hierbij steeds gezocht naar de perspectieven van de medewerkers en van de burgers en hun onderlinge relatie. Het onderzoek analyseerde hoe de betrokken ambtenaren opereren binnen de kaders die het bestuur stelt; ze zijn derhalve beperkt in hun ruimte rondom burgerparticipatie. Burgerparticipatie brengt spanningsvelden met zich mee, o.a. omdat ambtenaren niet ongelimiteerd gemandateerd zijn om burgers invloed te geven. We hebben vervolgens de gebruikte methoden geëvalueerd. Burgerparticipatie is bij de Provincie Noord-Holland een leerproces. De belangrijkste conclusies van dit rapport bieden inzichten die bijdragen aan dit leerproces. Deze conclusies hebben betrekking op de verschillende repertoires, de manier waarop burgers participeren, de spanningsvelden, het verwachtingsmanagement, de wederzijdse beeldvorming, de gebruikte methoden en het belang van een vast contactpersoon, onduidelijkheden in terminologie, borging in de organisatie en welke projecten meer of minder geschikt zijn voor burgerparticipatie.

9.1. Repertoires: burgerparticipatie is multi-interpretabel

We hebben geconstateerd dat burgerparticipatie binnen de Provincie een multi-interpretabel concept is. Verschillende medewerkers geven op uiteenlopende wijze betekenis aan het begrip. Ze houden er verschillende ‘repertoires’ op na, of wisselen verschillende ‘repertoires’ af, naar gelang de situatie. De verschillende betekenissen die worden toegekend aan participatie variëren van ‘informereren’ tot ‘meebeslissen’ en van ‘draagvlak creëren’ tot ‘beleidsverrijking’. Ook zijn er medewerkers die burgerparticipatie bij de Provincie als iets werkelijk nieuws zien, terwijl anderen het vooral zien als ‘oude wijn in nieuwe zakken’ of zelfs als ‘een wassen neus’.

9.2. Participatie van burgers: wie en hoe

We zien hoe de pilots variëren van nimby (*not in my backyard*) tot plimby (*please in my backyard*). In de plimby-projecten zijn burgers gemotiveerd om te participeren, terwijl ze in nimby-projecten vooral weerstand bieden. Een belangrijke motivatie om te participeren ligt bij voor burgers bij hun eigen belang, zoals grondverlies, vermindering van woongenot, verandering in de bereikbaarheid van een bedrijf, waardevermindering van ontroerend goed of mogelijke meer verkeersdrukte voor de deur.

Echter, ook het algemeen belang wordt door de participerende burgers zeker niet veronachtzaamd. De collectieve veiligheid of het aantrekkelijkheid van het dorp voor toerisme staan bij veel burgers hoog in het vaandel. Alhoewel de collectieve belangen niet altijd meteen helder zijn voor burgers, zien we hoe deze, na uitleg door de Provincie (of haar partners), door burgers ook kunnen worden omarmd (Dijkversterking, N246).

Een groot deel van de burgers die participeren valt in de categorie *expert citizens*, hogeropgeleide burgers, vaak met een combinatie van lokale kennis, technische beroepsmatige kennis en een diepgaand begrip van hoe de overheid en haar procedures werken. Deze *expert citizens* zijn voor een groot deel gepensioneerd. Een risico met deze *expert citizens* is dat zij andere – stille – burgers overstemmen. Ook in dit onderzoek komen vooral mondige burgers aan het woord, aangezien zij in de meeste gevallen geselecteerd zijn op basis van participatie in het traject. Methoden die

garanderen dat ieders visie en mening meegenomen kan worden tijdens het proces, zijn van groot belang.

9.3. Spanningsvelden

Burgerparticipatie brengt verschillende spanningsvelden met zich mee, zo hebben we getoond. Deze spanningsvelden zijn inherent aan beleid en kunnen niet altijd worden opgelost. We hebben inzichten geboden in deze spanningsvelden. Een belangrijke spanning is zichtbaar tussen de visies van burgers en die van de Provincie op participatie: waar de burger focust op 'resultaat', focust de Provincie op 'proces'. Inhoudelijke borging en procesborging staan tegenover hier elkaar. Het lijkt erop dat de betrokken ambtenaren vooral hechten aan de procesborging, aangezien ze daarmee de schijn van willekeur tegengaan, transparant werken en onbeheersbaarheid reduceren. Hier speelt natuurlijk mee dat de ambtenaren beseffen dat ze het resultaat niet kunnen garanderen aan de burger, omdat het bestuur beslist. Voor de burger is het proces echter ondergeschikt aan het uiteindelijke resultaat. De mate waarin hun mening is meegenomen in het eindresultaat bepaalt voor hen of de Provincie al dan niet voldaan heeft aan de verwachting van burgerparticipatie.

Een ander invloedrijk spanningsveld ligt tussen de daadwerkelijke invloed van de burger en het feit dat een beleidsinterventie reeds onontkoombaar is en vaak ook vaststaande kaders heeft. Er ligt een bepaalde opdracht die tot uitvoer moet worden gebracht, onafhankelijk van of de burger dit wil of niet (er is ruimte voor invloed op het resultaat, maar er is geen "nul"-optie). Bij verschillende pilots die aanvankelijk een hoog nimby-gehalte hadden (WoL, Dijkversterking, N246) was er in het begin weerstand tegen de interventie (welke bij WoL tot het einde toe zo gebleven is). Door medewerkers en burgers is de vraag gesteld of burgerparticipatie bij dergelijke projecten wel een juiste aanpak is, niet zozeer vanwege het nimby-gehalte, maar vanwege het feit dat de keuzeruimte voor burgers beperkt is. Is die keuzeruimte zeer beperkt en je nodigt burgers desondanks uit voor een 'participatief' project, dan loopt men het risico van inconsistent verwachttingsmanagement en het opwekken van averechtse boemerangeffecten, zoals schijnburgerparticipatie.

Wanneer de Provincie burgers vraagt deel te nemen aan een participatief project, verwachten burgers daadwerkelijk dat ze mogen meebeslissen. Verschillende Provincie-medewerkers nemen een vergelijkbaar standpunt in. Wanneer participatie neerkomt op 'informerend', omdat het beleid reeds is gemaakt, ervaren burgers dit als problematisch. Hoe om te gaan met burgers die verwachten te kunnen participeren – als in meebeslissen – maar slechts geïnformeerd worden? Ook bij hogere treden op de participatieladder worden vraagtekens geplaatst bij de daadwerkelijke ruimte voor participatie: vaste kaders kunnen wellicht ruimte laten voor vergaande invloed, maar slechts op een zeer beperkt deel van het vraagstuk. Burgers zien dit dan toch niet als burgerparticipatie, maar veeleer als 'schijnparticipatie'. Burgerparticipatie gaat ten diepste om het afstaan van macht. De vraag is of macht daadwerkelijk wordt afgestaan aan de burger wanneer het resultaat achterblijft op de procesborging.

Wanneer we kijken naar de beleidsfase waarin participatie kan worden ingezet, valt op dat medewerkers vooral ruimte zien in de uitvoerende fase, terwijl burgers meer ruimte zien in de agenderende fase.

9.4. Verwachttingsmanagement

Zoals veel medewerkers aan hebben gegeven, is verwachttingsmanagement cruciaal in participatieve trajecten. Het definiëren van burgerparticipatie speelt hierin een belangrijke rol: verwachttingsmanagement verschaft de burger duidelijkheid over de mogelijkheden voor inbreng, de

mate van invloed en de geldende procedures. Op de korte termijn is dit nodig voor een helder verloop van het proces zonder miscommunicatie. Het vermindert onduidelijkheid en daarmee mogelijke conflicten. Op de lange termijn is verwachtingsmanagement belangrijk voor de beeldvorming van burgers over de Provincie (en de overheid in het algemeen). Aangezien burgers hun beeld van de overheid grotendeels baseren op ervaringen uit het verleden, is realistisch verwachtingsmanagement van groot belang. Indien verkeerde verwachtingen worden gecreëerd, kan dit leiden tot een boemerangeffect: burgers verliezen hun geloof in participatieve projecten en zullen niet meer (constructief) willen participeren. Sterker nog: burgers kunnen hierdoor hun geloof en vertrouwen in de overheid in bredere zin verliezen, waardoor de afstand tussen Provincie en burger groter wordt. We hebben geconstateerd dat het verwachtingsmanagement nu nog niet altijd consistent is, wat tot verwarring en negatieve sentimenten kan leiden onder burgers. Aandacht voor (inconsistent) verwachtingsmanagement is een belangrijk aandachtspunt.

9.5. Wederzijdse beeldvorming

Een belangrijke conclusie is dat de wederzijdse beeldvorming van invloed is op de motivatie om te werken met burgerparticipatie. Hoe burgers de Provincie zien, bepaalt hun motivatie om te participeren en hun vertrouwen in een goede afloop. Hoe medewerkers van de Provincie de burger zien, bepaalt of ze de burger vertrouwen en zien als bron van kennis en expertise of als onbetrouwbaar en onwetend. De beeldvorming kan een *selffulfilling prophecy* worden; immers, wie zoekt naar bevestiging van een beeld, zal dit altijd vinden. Soms komt de Provincie terug op beloften, soms verandert ze haar besluiten; een wantrouwende burger zal dit aangrijpen om zijn beeld bevestigd te zien. Sommige burgers zijn niet goed op de hoogte of liggen dwars; een medewerker van de Provincie die burgers als obstakel bestempelt, zal zijn beeld hier bevestigd zien. De beeldvorming kan op de lange termijn bepalend zijn voor het slagen dan wel falen van burgerparticipatie: burgers kunnen besluiten niet meer mee te doen vanwege een negatief beeld van de Provincie; medewerkers kunnen hun enthousiasme missen vanwege negatieve ideeën over de burger. Verwachtingsmanagement (zie boven) is van het grootste belang om de beeldvorming “zuiver” te houden.

9.6. Gebruikte methoden

Een veelheid aan methoden is ingezet. Voor een gewenst effect, dienen methoden tevoren goed doordacht en met zorg voorbereid te zijn. Methoden die niet goed werken of niet goed kunnen worden toegelicht, worden door burgers niet serieus genomen en hinderen het proces. Iedere pilot heeft een eigen dynamiek waarvoor een specifieke aanpak nodig is. De gebruikte aanpak en methoden beïnvloeden ook de beeldvorming over het participatieve proces. Praktisch gezien is de inrichting van de zaal van belang voor de dynamiek van een bijeenkomst: een setting waarbij burgers verspreid worden over de zaal, bijvoorbeeld in een U-vorm, met vertegenwoordigers van de Provincie, andere overheden en andere betrokkenen tussen de burgers in, blijkt goed te werken in termen van communicatie. Het leervermogen van de Provincie heeft zich gemanifesteerd door middel van het expertteam (bijv. door de beslissing om met een “top 3” te werken bij de scenario’s van de N246).

9.7. Belang vast contactpersoon

Tijdens de participatieve trajecten waarderen de burgers een vast contactpersoon; een persoon met expertise en sociale competenties die de partijen bij elkaar brengt. We hebben in drie van de vijf

pilots gezien hoe een dergelijke contactpersoon fungeert als smeerolie en daarmee een vitale rol speelt in het participatieve proces. Deze contactpersoon kan een afgevaardigde van de Provincie of een andere overheid zijn, maar het kan ook een burger zijn. Zodoende kan een contactpersoon formeel of informeel functioneren. De aanwezigheid van dergelijke personen is niet altijd voorspelbaar, maar als deze zich aandient kan deze zeer belangrijk zijn.

9.8. Onduidelijkheid in terminologie

Het uitrollen van burgerparticipatie binnen de Provincie loopt nu soms aan tegen onduidelijkheid over de gebruikte terminologie. Zo bestaat er onduidelijkheid over wat precies bedoeld wordt met burgerparticipatie (zie boven). Ook richting de burger is de inhoud van de gebruikte termen vaak lastig uit te leggen. Hiernaast zien we ook dat jargon (afkortingen, technische begrippen, beleidstermen) dat door medewerkers wordt gebezigd, door de burger vaak niet begrepen wordt.

9.9. Onduidelijke borging in de organisatie

De bestuurlijk-ambtelijke motivatie voor burgerparticipatie is vastgelegd in het coalitieakkoord 2011- 2015 en in het nieuwe coalitieakkoord. Echter, wanneer wij van een afstand kijken naar wat wij in het afgelopen jaar hebben gezien tijdens ons onderzoek, constateren we dat de organisatorische borging van burgerparticipatie niet altijd duidelijk is. We hebben regelmatig gehoord dat de ambtelijke organisatie aan de slag is gegaan met burgerparticipatie ‘omdat de bestuurders het hebben omhelsd’, maar de vraag rijst wat er concreet wordt gedaan met participatie.

Er zijn vijf pilots gestart. Sommige medewerkers (bijv. omgevingsmanagers en communicatiemedewerkers) geven aan ‘iets’ met burgerparticipatie te doen en stellen dat dit een onderdeel is van hun brede taakomschrijving. Hun precieze opdracht aangaande burgerparticipatie is echter niet geëxpliciteerd. Een vraag hierbij is hoe de inzet van burgerparticipatie wordt gewaardeerd. Wordt er gekeken naar het project waarvoor is gekozen om het in te zetten? Zo ja, wie is verantwoordelijk voor de inzet van burgerparticipatie (omgevingsmanager, communicatiemedewerker, projectleider, sectormanager)? Wordt ervoor gekozen om in alle projecten een afweging te maken of burgerparticipatie de kwaliteit van het project kan verhogen (in een soort participatieparagraaf)? Of is iedereen verplicht om iets aan burgerparticipatie te doen (als integraal onderdeel takenpakket)? Vormt burgerparticipatie een onderdeel van werkplangesprekken met medewerkers?

Aangezien de pilots onder verschillende bestuurders vallen, lijkt de bestuurlijke borging gefragmenteerd. Vanuit de directie hebben we meegekregen dat iedere bestuurder anders aankijkt tegen en anders omgaat met de notie van burgerparticipatie. Het vraagstuk of burgerparticipatie naast de uitvoerende fase ook plaats zou moeten vinden in de agenderende en beleidsvoorbereidende fase, roept intern vragen op over hoe burgerparticipatie bij de directie Beleid vorm zou moeten krijgen, in plaats van alleen bij de directie BU. Hoewel we in onze interviews geen verschil hebben geconstateerd tussen Beleid en BU wat betreft enthousiasme of kritiek over burgerparticipatie, was tijdens interne workshops vooral BU vertegenwoordigd. Dit roept de vraag op hoe burgerparticipatie verankerd is in de organisatie. In het verlengde hiervan ligt de uitdaging om burgerparticipatie te laten leiden tot echte verandering in het beleid van de Provincie, met een directer contact met en meer invloed van de burger.

9.10. Geschied of ongeschied: welke projecten

Vergeleken met gemeentelijke participatieve projecten, zijn bij provinciale projecten nut, noodzaak en urgentie aanvankelijk vaak minder duidelijk voor de burgers. Toch hoeft dit de inzet van burgerparticipatie niet te belemmeren. Echter, wanneer er nauwelijks ruimte is voor de invloed van burgers op de resultaten, bijvoorbeeld omdat de kaders al geheel vast staan, blijft er niets anders over dan 'informerend'. Burgers en ook veel medewerkers van de Provincie vinden dat dit eigenlijk niet als participatie gezien kan worden. Zelfs nimby-projecten met daadwerkelijke ruimte voor burgers om invloed uit te oefenen, blijken succesvol te kunnen zijn als participatief project (zoals Dijkversterking).

Projecten waarbij het Rijk opdrachtgever is en de Provincie beleid uitvoert (zoals bij WoL) blijken minder geschikt als participatief project, vanwege de beperkte invloed van burgers (lage trede op de participatieladder), de late fase in de beleidscyclus (beleidsuitvoering) en omdat de uiteindelijke besluiten op grote afstand van de burgers worden genomen.

Burgerparticipatie lijkt eerder als een succes te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten (bijvoorbeeld Herbestemming Monumenten). Een provinciaal beleidsconcept dat ontwikkelingen in gang zet kan sneller rekenen op enthousiasme onder burgers dan een beleidsconcept dat restricties met zich meebrengt.

GEBRUIKTE LITERATUUR

- Agar, M. H. (1996). *The professional stranger: An informal introduction to ethnography* (2nd ed). San Diego: Academic Press.
- Almekinders, C., Beukema, L. & Tromp, C. (Eds). (2009). *Research in Action: Theories and Practices for Innovation and Social Change*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bang, H. (2005). Among everyday makers and expert citizens. *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*, 159-178.
- Bang, H. P., & Sørensen, E. (2003). 11 The Everyday Maker: Social capital and participation in everyday life, 148.
- Barnett C. (2004). *Spaces of Democracy: geographical perspectives on citizenship, participation and representation*. London: Sage.
- Bate, P., Khan, R., & Pye, A. (2000). Towards a culturally sensitive approach to organization structuring: Where organization design meets organization development. *Organization Science*, 11(2), 197-211.
- Baud, I.S. A. & Nainan, N. (2008). 'Negotiated Spaces' for Representation in Mumbai: Ward Committees, Advanced Locality Management and the Politics of Middle-Class Activism. *Environment and Urbanization* 20(2): 483-499.
- Beaumont, J. & Loopmans, M. (2008). Towards radicalized communicative rationality: resident involvement and urban democracy in Rotterdam and Antwerp. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 95-113.
- Beaumont, J. & Nicholls, W. (2008). Plural governance, participation and democracy in cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 87-94.
- Blakeley, G. (2010). Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 130-145.
- Boeije, H.R. (2010). *Analysis in qualitative research*. London: Sage.
- Clarke, J. (2010). Enrolling ordinary people: governmental strategies and the avoidance of politics?. *Citizenship studies*, 14(6), 637-650.
- Cornwall, A. (2002). Locating Citizen Participation, *IDS Bulletin* 33(2): 49-58.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale Interactieve Beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Emerson, R. M., R. I. Fretz & L. L. Shaw (2001). Participant Observation and Fieldnotes. In: Atkinson, P., A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland. *Handbook of ethnography*. London: Sage, pp. 352-368.

- Fallov, M. A. (2010). Community capacity building as the route to inclusion in neighbourhood regeneration? *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), 789-804.
- De Graaf, L., Van Hulst, M., & Michels, A. (2014). Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods. *Local Government Studies*, (ahead-of-print), 1-19.
- Van Hulst, M., de Graaf, L., & van den Brink, G. (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Studies*, 6(4), 434-451.
- Hulst, M. van, M. Koster & J. Vermeulen (2015, forthcoming). Ethnographic research. In: M. J. Dubnick and D. A. Bearfield (eds.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* 3rd Edition.
- Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In *Participatory Governance in Multi-Level Context* (pp. 33-58). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koster, M. (2014). Bridging the gap in the Dutch participation society: New spaces of governance, brokers, and informal politics. *Etnofoor* 26(2): 49-64
- Leclercq-Vandelanoitte, A. (2011). Organization as discursive constructions: a Foucauldian Approach. *Organization Studies*, 32(9):1247-1271
- MacLeavy, J. (2009). (Re)Analysing community empowerment: Rationalities and technologies of government in Bristol's new deal for communities. *Urban Studies*, 46(4), 849-875.
- Newman, J., & Tonkens, E. (2011). *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in western European welfare states*. Amsterdam University Press.
- Rubin, H. J. & I. S. Rubin (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. (2nd ed). Thousand Oaks: Sage.
- Veen, M. van der & J.W. Duyvendak (2014). Het gelijk van de bakfietsburger: Op eigen kracht onderuit. *De Groene Amsterdammer* 16 July 2014.
- Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), 30-51.
- Weiss, R. S. (1994). *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: The Free Press.
- Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie*. Delft: Eburon.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.

BIJLAGE 1 – PILOTROJECTBESCHRIJVINGEN

Bron: GS-nota 3 juni 2014, Toelichting, Pilots Burgerparticipatie, kenmerk: 356189/356209

Project 1. Herbestemming Monumenten Noord-Holland

| | |
|---|---|
| Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk) | Herbestemming-NH Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Sweet Projectleider: Ernst van der Kleij (BEL/CC) |
| Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase) | Binnen het project Herbestemming-NH worden jaarlijks 3 objecten gekozen met een monumentenstatus. De keuze voor deze drie objecten voor 2014 is nagenoeg definitief. Deze projecten zijn meestal niet in eigendom van de Provincie. Het doel is om dat erfgoed te revitaliseren en een nieuwe functie / bestemming te geven. De Cultuurcompagnie krijgt subsidie van de Provincie om dit uit te voeren. De Provincie is nauw betrokken bij de uitvoering en aansturing. Het voorstel is om een van deze drie projecten als pilotproject burgerparticipatie te benoemen. |
| Betrokken partijen | Provincie, Cultuurcompagnie en de bewoners die in het desbetreffende gebied wonen. Plus de initiatiefnemers die plannen ontwikkelen voor de herbestemming. |
| Maatschappelijke impact project | Deze erfgoed objecten hebben vaak een maatschappelijke functie, zoals een kerk of een school. Voor bewoners uit dat gebied hebben deze gebouwen vaak een emotionele waarde. Om die reden worden zij intensief betrokken bij het proces. |
| Planning project | In 2014 worden 3 projecten uitgevoerd. Een daarvan kan als pilotproject benoemd worden. |
| Ervaring projectleider (instapniveau) | De Cultuurcompagnie heeft veel ervaring met burgerparticipatie rondom de herbestemming van monumenten, maar ook met andere projecten. Zij staan er erg open voor om binnen een pilot te kijken hoe er voor een meer vernieuwende aanpak gekozen kan worden. |
| Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten) | Bij herbestemmingsopgaven wordt vaak in twee bijeenkomsten samen met bewoners ideeën en mogelijkheden geïnventariseerd voor herbestemming. Vervolgens wordt er een risicodrager gezocht. Bij een pilotproject kunnen we onderzoeken of dit proces anders ingevuld kan worden. |
| Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland? | De activiteiten gaan in mei 2014 van start. |
| Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)? | Herbestemmingsobjecten zijn vaak van grote waarde voor de omwonenden. Tegelijk hebben ze een lage marktwaarde, dat spanning op kan leveren. Bewoners willen graag betrokken worden bij de herbestemming. |
| Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst? | Deze projecten vormen een combinatie van consultatie en uiteindelijk zelforganisatie. |
| Waar ligt de ruimte om te experimenteren? | De ruimte om te experimenteren ligt in de aanpak en invulling van het proces, in samenwerking met de Cultuurcompagnie. |
| Wat is er nodig voor een pilot? | Goede samenwerkingsafspraken met de Cultuurcompagnie. |

Project 2. Identiteit Kustplaatsen

| | |
|--|--|
| Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk) | Identiteit Kustplaatsen Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Geldhof Projectleider: Martijn Vos (BEL/Wat) |
| Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase) | Doel van het project is om de kustplaatsen aan de Noord-Hollandse kust economisch en toeristisch te versterken. De Provincie doet dit door voor alle kustplaatsen een identiteitsprofiel op te stellen m.b.v. de methode 'identity matching'. Hiermee kunnen kustplaatsen zichzelf onderscheiden van elkaar en een uniek aanbod ontwikkelen, passend bij hun identiteit, waarmee ze hun kustplaatsen een impuls kunnen geven. De Provincie faciliteert fase 1, de ontwikkeling van het identiteitsprofiel. Daarna kunnen gemeenten en ondernemers verder met fase 2, waarin ze de markt in kaart gaan brengen voor hun aanbod. De volgende kustplaatsen zijn al afgerond: Den Helder, Zandvoort, Callantsoog, Wijk aan Zee, Castricum, Julianadorp, Texel, Bloemendaal, Heemskerk. Voorgesteld wordt om Petten en St. Maartenszee als pilot aan te merken. |
| Betrokken partijen | Gemeenten, ondernemers, bewoners, bezoekers van de kustplaatsen. Provincie faciliteert fase 1. |
| Maatschappelijke impact project | De kustplaatsen in Noord-Holland hebben het moeilijk. Er is lange tijd niet meer in geïnvesteerd, waardoor ze in verval dreigen te raken. Hierdoor gaan ze met elkaar concurreren in plaats van dat ze hun eigen aanbod ontwikkelen. Er ontbreekt een kader waarbinnen initiatieven worden getoetst, met het risico dat gemeenten gaan inzetten op initiatieven die niet echt bij hun passen en dus niet toekomstbestendig zijn. Het project Identiteit Kustplaatsen bouwt een platform waarop de identiteit kan worden vastgesteld om vervolgens passende voorstellen te ontwikkelen, zowel door de gemeenten als het bedrijfsleven. Met het ontwikkelde identity board kunnen zij beter matchen, toetsen en brieven. Het primaire doel is niet dat de burgers eigen initiatieven gaan ontwikkelen, maar dat mag natuurlijk wel. De rol van burgers is vooral in de 1 ^e fase essentieel bij het bepalen van de identiteit. |
| Planning project | In 2014 wil de Provincie alle individuele identiteitsprofielen opleveren en op basis daarvan een profiel maken voor de hele kust. |
| Ervaring projectleider (instapniveau) | Martijn Vos is betrokken bij de eerder uitgevoerde identity matching. |
| Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten) | In twee workshops worden gemeenten, bewoners, ondernemers uit de desbetreffende kustplaatsen betrokken. Samen brengen zij de identiteit van de kustplaats in beeld. Het proces wordt begeleid door twee Provincie ambtenaren, die hiervoor zijn opgeleid. In de eindpresentatie presenteren zij de resultaten en geven zij een advies. Het is aan de gemeente om daarna te bepalen of zij, op eigen kosten, verder wil gaan met fase 2. Een aantal kustplaatsen zijn daar inmiddels mee bezig. |
| Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland? | De pilot wordt gekoppeld aan kustplaatsen Petten en St Maartenszee. Daarin zal het proces worden uitgevoerd zoals bij andere kustplaatsen. |
| Zijn er gevoeligheden / | In een aantal kustplaatsen hebben we gezien dat met name bewoners |

| | |
|---|--|
| weerstand (te verwachten)? | niet altijd zitten te wachten op een toeristische impuls, omdat ze geen behoefte hebben aan een grote toename van toerisme in hun gemeente. Daarnaast vormen de kleine kustgemeenten vaak een hechte gemeenschap en dat willen ze beschermen, dat tot weerstand kan leiden. Daarnaast worden er met de uitvoering van fase 1 verwachtingen gewekt bij de bevolking. Dat kan gevoelig liggen, wanneer de gemeente besluit niet verder te gaan met fase 2. Tot slot, brengt de Provincie een onafhankelijk advies uit op basis van de input in de workshops en het onderzoek dat daarop volgt. Dit sluit niet altijd aan bij de ambities van de gemeente en kan gevoelig liggen. |
| Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst? | Fase 1 is duidelijk coproductie. Gemeenten, bewoners en ondernemers stellen samen hun identiteit vast. Kennis en ervaring van bewoners is daarvoor essentieel. Zij worden aan de voorkant van het proces betrokken. In de fasen daarna is betrokkenheid van bewoners minder een doel. De hoop en verwachting is wel dat bewoners, naar aanleiding van fase 1, eigen initiatieven gaan ontplooiën en betrokken blijven om te garanderen dat nieuwe ontwikkelingen blijven aansluiten bij de identiteit van hun plaats. |
| Waar ligt de ruimte om te experimenteren? | De methode identity matching wordt in elke kustplaats op dezelfde wijze toegepast en uitgevoerd. In de uitvoering van het proces is dan ook weinig ruimte om verder te experimenteren. Deze methode is op zichzelf echter zeer vernieuwend voor de Provincie en is om die reden interessant om te monitoren, om daar van te leren. In de monitoring onderzoeken we de methode 'identity matching' als aanpak, kan het op meer projecten worden ingezet? Daarnaast monitoren we de vervolgacties binnen de gemeenten: hoe groot is de bereidheid om de volgende stap te zetten? Spelen ondernemers vanuit eigen beweging in met hun marketing op de eerder vastgestelde identiteit? Hoe is de betrokkenheid van burgers op de langere termijn, etc. |
| Wat is er nodig voor een pilot? | Nvt |

Project 3. Trajectstudie N244A (N246)

| | |
|--|--|
| Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk) | Trajectstudie N244A Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Post Projectleider: Joop Klinkhamer (BEL/VV) |
| Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase) | Het bevindt zich nu in de studiefase. De Provincie wil de verkeersveiligheid verbeteren en de capaciteit van de weg vergroten. Op dit moment worden verschillende scenario's en oplossingsrichtingen uitgewerkt. T.a.v. de capaciteit en de veiligheid zijn analyses uitgevoerd en is bekend wat de technische vereisten zijn. |
| Betrokken partijen | Er is een interne projectgroep met Beleid en B&U. De gemeenten zijn daar ook bij aangesloten. Daarnaast zijn het hoogheemraadschap, de scheepvaart en bewoners direct betrokken. Het is nog onduidelijk hoe andere gebruikers van de weg betrokken worden. |
| Planning project | In 2013 zijn de oplossingsrichtingen bekend. In 2014 starten met communicatie- en participatietraject. In 2016 gaat het project in uitvoering. |

| | |
|---|---|
| Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten) | In de periode 2009 / 2010 zijn gesprekken geweest met betrokken bewoners. Mensen zijn bekend met de opgave. |
| Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland? | De scenario's worden aan de omgeving gepresenteerd zodra ze klaar zijn (in 2014). Mochten bewoners nog een ander (kwalitatief) scenario willen toevoegen, dan wordt bekeken of en hoe dat is in te passen. |
| Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)? | Bewoners hebben last van geluidsoverlast, veroorzaakt door auto's. Bij verbreding van de weg kan dit mogelijk toenemen. Daarnaast wordt er een parallelweg aangelegd, hetgeen niet door iedereen als even positief wordt ervaren. |
| Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst? | Het project richt zich nu vooral op informatie en consultatie. Is er ruimte om samen te gaan ontwerpen (co-creatie)? |
| Waar ligt de ruimte om te experimenteren? | Het proces ligt nog redelijk open, dus er is veel ruimte om te experimenteren met burgerparticipatie. De inzet is om daarmee meer draagvlak te creëren voor het project en de uitvoering. Onderdeel van het project is tevens de verplaatsing van een fietspad dat nu op de dijk ligt. De keuzen hierover goed aan de bewoners worden voorgelegd. |
| Wat is er nodig voor een pilot? | Indien het participatieproces tot extra werkzaamheden leidt, dan is er behoefte aan ondersteuning. Een meedenkkraacht voor het opstellen van de aanpak. |

Project 4. Dijkversterking Hoorn-Amsterdam (Edam)

| | |
|--|--|
| Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk) | Dijkversterking Hoorn-Amsterdam. Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Geldhof Projectleider: Hans Eikelenboom, samen met Peter Boon (BEL/Wat) en Mathea Mevissen (BEL/GG). Annebet van Duinen (BEL/CC) is betrokken vanwege monumentenstatus dijk. |
| Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase) | Het project Dijkversterking Hoorn-Amsterdam raakt heel direct aan de leefomgeving van burgers. De belangrijkste aanleiding voor de versterking van de dijk is waterveiligheid, maar het project raakt ook direct aan thema's zoals verkeersveiligheid, natuur en recreatie. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is de beheerder van de dijk en trekker van het project. De Provincie heeft een andere rol als bevoegd gezag voor de MER en de natuurvergunningen. GS keurt uiteindelijk het definitieve dijkversterkingsplan goed. Voor de Provincie is het om die reden belangrijk dat er een goed plan wordt uitgewerkt waar draagvlak voor is onder de gemeenten en de bevolking. En daarnaast ziet de Provincie kansen om kwaliteit toe te voegen aan het project, door de opgave meer integraal, vanuit verschillende beleidsterreinen te benaderen. Westelijk van Hoorn ligt een extra ontwerpogave, waar een inrichtingsplan klaar ligt. De gemeente Hoorn staat positief tegenover een meer integrale aanpak, waarin burgerparticipatie een expliciete plek zou kunnen krijgen. |
| Betrokken partijen | Hoogheemraadschap is beheerder van de dijk en trekker van het project. De Provincie is bevoegd gezag voor de MER en de natuurvergunningen en keurt het definitieve dijkversterkingsplan goed. Er is een bestuurlijke stuurgroep met 6 gemeenten en Provincie |

| | |
|---|---|
| | en een ambtelijke projectgroep, waar de Provincie in zit. Daarnaast is er een adviesgroep met burgers, dorpsraden, Landschap NH, Kwade Zwanen etc. De Provincie is geen lid van de adviesgroep, maar schuift daar wel aan. Gemeente Hoorn is een belangrijke partij. |
| Maatschappelijke impact project | De maatschappelijke impact van het project is groot. De dijkversterking beslaat een groot gebied en zal meerdere jaren duren. In sommige delen van de dijk is veel weerstand, bijvoorbeeld in het gebied Edam-Volendam. Bij de dijkversterking Hoorn-Enkhuizen had het Hoogheemraadschap dit sterk onderschat. De gemeente Hoorn is enthousiast om met het inrichtingsplan aan de slag te gaan. |
| Planning project | De planning is om in 2014 een nieuw voorkeursalternatief te kiezen, op grond waarvan de planvorming verder ter hand wordt genomen. Op dit moment wordt het nieuwe voorkeursalternatief voorbereid. De ontwerpogave westelijk Hoorn is daar dan een onderdeel van. |
| Ervaring projectleider (instapniveau) | De officiële projectleiding ligt bij het Hoogheemraadschap. Zij hebben een communicatietraject opgestart met omgevingsmanagers, maar weinig ervaring met echte participatie. Vanuit de Provincie is er veel ervaring met Culturele planologie en schetsend ontwerpen. |
| Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten) | Vanuit het Hoogheemraadschap is een communicatietraject opgestart. Door de Provincie zijn ateliers georganiseerd, waarin burgers konden meedenken over de dijkversterking, met als resultaat een inspiratieboek. Mede met deze input heeft de Provincie een eigen ontwerp gemaakt. |
| Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland? | De aanpak wordt op dit moment uitgewerkt, de pilot start op het juiste moment. |
| Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)? | De gemeente Hoorn heeft een inrichtingsplan klaar liggen en is enthousiast om als eerste aan de slag te gaan. Daar zal begin 2014 een apart participatieve ontwerpogave gaan starten. |
| Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst? | Er is veel aandacht voor informatie en consultatie van belanghebbenden en omwonenden. In de ateliers is gewerkt met co-creatie, maar wat gebeurt er uiteindelijk met die input? Is er meer ruimte voor co-creatie? |
| Waar ligt de ruimte om te experimenteren? | De experimenteeruimte lijkt vooral te liggen bij de ontwerpogave westelijk van Hoorn. Met het inrichtingsplan dat klaar ligt is veel ruimte om daar een vernieuwende participatieve aanpak voor te ontwikkelen. Daar zou mogelijk ook een (onafhankelijke) procesbegeleider vanuit de Provincie aangesteld kunnen worden. |
| Wat is er nodig voor een pilot? | Bestuurlijk commitment is een eerste essentiële voorwaarde, waaronder een samenwerkingsafspraken Provincie-HHMK. |

Project 5. Wind op Land

| | |
|--|---|
| Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk) | Herstructurering Wind op Land (WoL) Bestuurlijke trekker: gedeputeerden Bond en Talsma Projectleider: Jacco Rodenburg, Yolande Koot (BEL/Mil) |
| Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase) | Het project herstructurering WoL is gericht op de ontwikkeling van aanvullend 105,5 MW windenergie in Noord-Holland onder strikte herstructureringsvoorwaarden van PS. Binnen het project wordt enerzijds een ruimtelijk en economisch spoor bewandeld, waarin de |

| | |
|--|--|
| | <p>ruimtelijk-economische randvoorwaarden worden geformuleerd voor de plaatsing van windturbines. Daarnaast wordt een maatschappelijk spoor bewandeld, waarin maatschappelijke organisaties, bewoners, initiatiefnemers en windcoöperaties, gemeenten, branche-organisaties worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het projectplan WoL. Gesproken wordt over 'herstructurering' omdat oude molens worden weggenomen in ruil voor het plaatsen van (minder maar krachtigere) windturbines. Zeer politiek /maatschappelijk gevoelig project, bovendien zeer krappe planning; eind 2014 moeten uiterlijk -conform afspraken met Rijk- de windgebieden in NH ruimtelijk zijn vastgelegd. Uiterlijk 2020 moeten molens draaien.</p> |
| Betrokken partijen | <p>De Provincie werkt samen met gemeenten, het ministerie van EZ, initiatiefnemers zoals Eneco, gemeentelijke initiatiefnemers, windcoöperaties, maatschappelijke organisaties, branche-organisaties.</p> |
| Planning project | <p>Het projectplan WoL is in december 2013 vastgesteld. Eind 2014 moet duidelijk zijn in welke aangewezen gebieden windenergie is toegestaan en welke kansrijke initiatieven begin 2015 vergunning aan kunnen vragen. In september 2014 komt een geactualiseerd beleidskader WoL in GS tezamen met wijziging PRV en SV voor WoL en concept-plan MER. Daarna komt het in PS. In december stelt PS gewijzigde PRV/SV vast. In het beleidskader zullen ook kaders voor participatie (financieel, proces) en draagvlak worden opgenomen. In 2015 kunnen gebiedsprocessen starten voor de daadwerkelijke plaatsing van windturbines op de specifieke te kiezen locaties. Vanaf dit punt nemen de ontwikkelaars het stokje over, zij maken voorstellen voor de invulling op maat per gebied. Zij krijgen van de Provincie randvoorwaarden mee, ook t.a.v. de participatie.</p> |
| Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten) | <p>Er is een hele voorgeschiedenis op het gebied van burgerparticipatie in de Wieringenmeer waar twee windweekenden zijn georganiseerd in het kader van culturele planologie. Recent zijn drie ronde tafel gesprekken geweest, georganiseerd door de Provincie, waarin diverse belangenorganisaties aanwezig waren. Hierin hebben de gedeputeerden gekozen voor een open planproces, wat gewaardeerd wordt door de betrokkenen.</p> |
| Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland? | <p>Op 17 april staat een grote conferentie voor iedereen die betrokken is of een rol heeft in het kader van WoL. Tijdens deze conferentie zullen initiatiefnemers een pitch geven, waarin zij o.a. ingaan op hoe zij om willen gaan met participatie. In mei/juni en het najaar zullen weer nieuwe bijeenkomsten volgen met bewoners en maatschappelijke organisaties.</p> <p>Vanaf 2015 gaat de markt verder met het uitwerken van concrete plannen. De participatie zal soms door de markt opgepakt kunnen worden (zie opm. randvoorwaarden), soms zal de Provincie de helpende, faciliterende hand bieden i.v.m. de bezwaren op de betreffende plek.</p> |
| Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)? | <p>Windenergie op land kent een lange geschiedenis van maatschappelijke weerstand, waardoor het onderwerp politiek gevoelig ligt. Dit maakt een heldere strategie voor burgerparticipatie en het verkennen van de mogelijkheden voor (financiële) participatie door bewoners en lokale partijen belangrijk.</p> |
| Op welke trede van de | <p>Bewoners en andere belanghebbende willen vooral betrokken worden</p> |

| | |
|--|---|
| <p>participatieladder staat project nu? En in de toekomst?</p> | <p>bij het besluit voor de aanwijzing van locaties van windturbines en willen invloed hebben op aanwijzing maar vooral op windpark in hun achtertuin. De criteria voor de aanwijzing van deze gebieden worden bepaald door de Provincie. Bewoners hebben wel tot op zekere hoogte (initiatiefnemers hebben vaak al gronden in bezit, kan niet op elke willekeurige plek verplaatst worden)zeggenschap in waar de turbines binnen die aangewezen gebieden geplaatst gaan worden. De vraag is of het participatieproces van consultatie richting coproductie kan gaan.</p> |
| <p>Waar ligt de ruimte om te experimenteren?</p> | <p>De experimenteerruimte ligt vooral in de participatie methoden die ingezet worden om bewoners /belangenorganisaties te betrekken en mee te nemen in het proces, te beginnen vanaf de zomer 2014. Najaar 2014 worden rond concept-plan MER vanuit de Provincie al eerste gebiedsprocessen gestart rond windgebieden waar ook kansrijke initiatieven zitten. Vanaf 2015 worden bewoners uitgenodigd door initiatiefnemers (en de Provincie) om mee te denken over waar de turbines daadwerkelijk zullen komen. En over de mogelijkheden voor financiële participatie. En meedenkkracht voor de gebiedsprocessen die in dat kader, in 2015, plaats zullen vinden. In de pilot kan vanaf de zomer 2014 aandacht gegeven worden aan de invulling van de diverse participatie activiteiten. Maar aanvullend kan al bestudeerd worden onder welke randvoorwaarden de initiatiefnemers de participatie dienen in te vullen vanaf 2015.</p> |
| <p>Wat is er nodig voor een pilot?</p> | <p>Er is een stevige druk op het project (mede i.v.m. afspraken met het rijk) om tempo te maken. Meer of andere vormen van participatie mag niet leiden tot een vertraging van het planproces. Dit vergt een slimme vorm van organiseren.</p> |

BIJLAGE 2 – AANVULLENDE UITLEG ONDERZOEKSBENADERING EN METHODEN

Onderzoeksmethodologie en –ontwerp

Dit onderzoek is kwalitatief en interpretatief van aard. Ervan uitgaande dat mensen ‘meaning-making creatures’ zijn (Yanow 1996:5) richt dit onderzoek zich op de betekenisgeving van betrokkenen: hoe praten zij over burgerparticipatie en met welke handelingen geven ze vorm aan burgerparticipatie? In dit onderzoek hebben we geanalyseerd hoe de verschillende betrokkenen betekenis geven aan burgerparticipatie, zowel in wat ze zeggen en schrijven als in wat ze doen. Het kwalitatieve en interpretatieve karakter van het onderzoek betekent tevens dat de analyse sterk data-gedreven is, waarbij lopende processen bestudeerd worden en reflectie plaatsvindt op hetgeen al heeft plaatsgevonden. Door middel van een iteratief proces zijn we gekomen tot een analyse waarin relevante theorieën over burgerparticipatie worden aangewend om de verzamelde data (het empirisch materiaal) inzichtelijk te maken (Agar 1996, Boeije 2010).

Onderzoeksstrategie en methoden

De onderzoeksstrategie is interpretatief (ethnografisch) actie-onderzoek (Agar 1996, Almekinders et al. 2009, Hulst et al. 2015). Dit onderzoek is uitgevoerd volgens de strategie van “studying through” (Wedel et al. 2005). Hierbij is data verzameld (middels interviews, observaties en documentanalyse) binnen de verschillende niveaus van de gehele organisatie, met als doel erachter te komen hoe beleid gestalte krijgt vanaf het ontwerp door de verantwoordelijke beleidsmakers tot aan de uiteindelijke uitwerking ervan met de burgers. Op deze wijze is zowel een horizontale als een verticale dwarsdoorsnede gemaakt van het werken met burgerparticipatie bij de Provincie Noord-Holland.

Onderstaande methoden zijn gebruikt om de data te verzamelen en te analyseren:

1. Participatieve observatie

We hebben geobserveerd gedurende verschillende bijeenkomsten: zowel bij participatieve bijeenkomsten (o.a. ateliers) binnen de vijf pilot-projecten als bij bijeenkomsten van de Provincie over het uitrollen van burgerparticipatie (o.a. workshops). Hiermee hebben we ‘on the job’ gemonitord wat er gebeurt tijdens de ateliers en hiervan gedetailleerde aantekeningen gemaakt (Emerson, Fretz & Shaw 2001). We hebben hier kunnen analyseren hoe burgerparticipatie gestalte krijgt in de vijf projecten.

2. Exploratieve open interviews

We hebben een klein aantal open interviews afgenomen met een aantal sleutelfiguren binnen verschillende geledingen van de ambtelijke organisatie. Deze exploratieve interviews boden een eerste indruk in wat er speelt in de verschillende projecten, binnen de Provincie als geheel en tussen de verschillende partijen onderling, met betrekking tot burgerparticipatie.

3. Semi-gestructureerde interviews

We hebben in totaal 41 interviews afgenomen, waarbij met 44 betrokkenen gesproken is (3 interviews waren met 2 respondenten tegelijkertijd). We hebben deze interviews afgenomen met verschillende medewerkers uit allerlei geledingen van de ambtelijke organisatie van de Provincie, met individuele burgers en vertegenwoordigers van dorpsraden of betrokken private organisaties. Alleen bij de pilot WoL hebben wij, vanwege van de politieke gevoeligheid van het project, geen interviews afgenomen bij burgers. Alle interviews zijn afgenomen op basis van een topic-lijst, welke is opgesteld aan de hand van de

eerste bevindingen uit participatieve observaties en exploratieve open interviews. Hiermee hebben we zowel 'on the job' als in retrospectief onderzocht hoe de betekenisgeving aan burgerparticipatie plaatsvindt binnen de projecten (Weiss 1994, Rubin & Rubin 2005).

4. *Verzamelen documenten*

We hebben de verschillende beleidsdocumenten en andere relevante teksten verzameld en bestudeerd. Het ging hierbij om documenten met betrekking tot burgerparticipatie in het algemeen en de pilotprojecten in het bijzonder.

5. *Analyse van de data*

De bevindingen uit de participatieve observaties, interviews en documenten zijn aan elkaar getoetst om tot een integrale analyse van de data te komen (triangulatie). We hebben de verzamelde data eerst open en vervolgens axiaal gecodeerd (Boeije 2010). Op basis van deze analyse is dit rapport geschreven.

6. *Feedback & 'feed forward' sessies met de begeleidingscommissie*

Gedurende het onderzoeksproces hebben we verschillende bijeenkomsten georganiseerd voor de terugkoppeling van de bevindingen met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft daarbij als klankbord gefungeerd; vervolgstappen zijn steeds gecommuniceerd met de commissie. Hiermee is een vorm van actie-onderzoek gehanteerd (Almekinders et al. 2009).