Universiteit Utrecht

Grontmij

Richting Actieve Participatie in Weginfrastructuurprojecten:
Een Pleidooi voor een Holistisch Perspectief

Masterthesis Planologie

Tzvetan Stantchev

Juli 2013

Colofon

Product:	Masterthesis Planologie
Titel:	Richting actieve participatie in weginfrastructuurprojecten: Een pleidooi voor een holistisch perspectief
Datum:	25 juli 2013

Auteur:	Tzvetan Stantchev
Studentnummer:	3817547
E-mailadres:	t.stantchev@gmail.com

Opleiding:	Universiteit Utrecht
Departement:	Sociale Geografie en Planologie
Faculteit:	Geowetenschappen
Opleiding:	Master Planologie
Begeleiding:	mevr. dr. F. C. Filius

Stageinstelling:	Advies- en ingenieursbureau Grontmij
Locatie:	De Bilt
Afdeling:	Beleid en Planvorming
Begeleiding:	dhr. drs. T. M. Blom dhr. ir. H. Otte

Voorwoord

Met het schrijven van deze Masterthesis sluit ik de opleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht af. Daarmee komt ook een eind aan een periode van studeren waarin ik mijzelf heb kunnen ontplooien. Tegelijkertijd breekt er een nieuwe periode voor mij aan als planoloog en verkeerskundige.

Dit afstudeeronderzoek is in stageverband uitgevoerd bij het advies- en ingenieursbureau Grontmij in De Bilt. De aanleiding voor de keuze van het onderwerp hangt enerzijds samen met mijn interesse voor besluitvormingsprocessen in weginfrastructuurprojecten. Anderzijds heeft de keuze te maken met de wens vanuit Grontmij om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop besluitvorming in weginfrastructuurprojecten kan worden versneld.

Veel dank ben ik verschuldigd aan T. Blom en H. Otte die mij de kans hebben gegeven om bij Grontmij het afstudeeronderzoek uit te voeren. Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de welwillende medewerking van de respondenten die ik heb mogen interviewen. Hartelijk dank voor jullie tijd en inzet. Bijzonder veel dank ben ik verschuldigd aan mijn universitair begeleider mevrouw F. Filius die mij gedurende het hele afstudeertraject van kritische en waardevolle adviezen heeft voorzien. Verder ben ik veel dank verschuldigd aan Z. Vojinović die mij vanuit UNESCO-IHE geleerd heeft om vakgebiedoverschrijdend naar ruimtelijke vraagstukken te kijken.

Mijn ouders wil ik bedanken voor hun steun, geduld en motivatie tijdens het afronden van mijn studie en gedurende al mijn voorgaande studiejaren. In het bijzonder wil ik mijn zus Jana bedanken voor haar inspirerende en motiverende woorden die bijgedragen hebben aan het naar een hoger niveau tillen van dit onderzoek. Zonder mijn familie was het mij niet gelukt.

Tzvetan Stantchev
De Bilt, juli 2013

Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de vertraging in besluitvormingsprocedures van nationale weginfrastructuurprojecten in Nederland. De conclusies van de Commissie Elverding wijzen uit dat besluitvorming in Nederland te lang duurt en dat er regelmatig maatschappelijk en politiek draagvlak ontbreekt voor de realisatie van nieuw weginfrastructuur. De Commissie pleit voor een open planproces en een actievere participatie van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten. Versnelling van besluitvorming zou mogelijk zijn wanneer de nadruk gelegd wordt op het creëren van politiek en maatschappelijke draagvlak.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat actieve participatie in weginfrastructuurprojecten een onderbelicht onderwerp is. Tegelijkertijd blijkt dat vanuit het watermanagement het actief betrekken van belanghebbenden in waterinfrastructuurprojecten volop de aandacht krijgt. Dit onderzoek richt zich op actieve participatie bij nationale weginfrastructuurprojecten in Nederland. Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over actieve participatie van actoren bij weginfrastructuurprojecten. De wetenschappelijke relevantie is gelegen in het feit dat nieuwe inzichten over actieve participatie worden toegevoegd aan het vakgebied. De maatschappelijke relevantie is gelegen in het feit dat aansluitend op bestaande kennis over besluitvorming in infrastructuurprojecten tot beter participatievormen kan worden gekomen. Nieuwe kennis over actieve participatie biedt aanknopingspunten voor het creëren van politieke en maatschappelijke draagvlak zodat een bijdrage geleverd kan worden aan het voorkomen van vertraging in nationale weginfrastructuurprojecten in Nederland.

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag; *In hoeverre is in Nederland sprake is van actieve participatie bij nationale weginfrastructuurprojecten?* Voor het beantwoorden van deze centrale vraagstelling is onder andere het institutionele kader van participatie van actoren bij weginfrastructuurprojecten onderzocht. Daardoor is inzicht verkregen in het wettelijke kader waarbinnen de overheid actoren uit de samenleving dient te betrekken in besluitvormingsprocessen over de planning en realisatie van weginfrastructuurprojecten.

De Planwet verkeer en vervoer, de Algemene Wet Bestuursrecht en de Tracéwet vormen het wettelijk kader waarbinnen actoren participeren in weginfrastructuurprojecten. Het afstemmingskader voor het nationaal, provinciaal en gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid is wettelijk verankerd in de Planwet verkeer en vervoer. Vanuit dit wettelijk kader worden decentrale overheden verplicht om bestuursorganen te betrekken in de ontwikkeling van een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid. De Tracéwet vormt het wettelijk kader voor besluitvormingsprocedures bij de aanleg van nieuwe of wijziging van bestaande hoofdinfrastructuur. Volgens de Tracéwet kunnen burgers, rechtspersonen en bestuursorganen participeren in besluitvorming over infrastructurele werken. In de Tracéwet wordt aangesloten op het begrip belanghebbenden overeenkomstig de Algemene Wet Bestuursrecht. In de praktijk blijkt dat niet eenieder belanghebbende is en in latere fasen van de Tracéwetprocedure bezwaar en beroep kan instellen tegen het tracébesluit. De nieuwe Tracéwet die in 2012 in werking is getreden leidt tot een verdere centralisatie in de richting van de Rijksoverheid. De wijze waarop burgers, rechtspersonen en bestuurorganen betrokken worden in besluitvorming dient in de allereerste fase van de Tracéwet te worden vastgesteld en kent daarmee een wettelijke verankering.

Het theoretisch deel van dit onderzoek richt zich op de voor- en nadelen van burgerparticipatie, interactieve besluitvorming en actieve participatie in relatie tot weginfrastructuurprojecten. Bij burgerparticipatie betrekt de overheid burgers in besluitvormingsprocessen. Bij interactief besluitvorming zoekt de overheid naar de samenwerking met actoren uit de samenleving. Beide participatievorm kennen een gradatie van informeren tot aan meebeslissen. Burgerparticipatie en interactieve besluitvorming zijn participatievormen die meer aansluiten op een *government*-wijze van bestuur. Het begrip *government* refereert in de context van dit onderzoek naar beleids- en planvorming door enkel de overheid. Bij *governance* daarentegen vindt samenwerking plaats tussen publieke en private partijen uit de samenleving. Burgerparticipatie en interactieve

besluitvorming zijn participatievormen die meer aansluiten bij een *government* wijze van bestuur. Dat blijkt uit het instrumenteel perspectief dat overheden in de praktijk hanteren voor het creëren van draagvlak voor beleids- en planvorming. Actieve participatie sluit meer aan op het huidige governance-tijdperk waarin de Rijksoverheid zich in een netwerk van actoren bevindt die allen van elkaar afhankelijk zijn voor de planning en realisatie van weginfrastructuur. Verondersteld wordt dat actieve participatie de complexiteit van de planning van weginfrastructuur erkent doordat deze participatievorm een holistisch perspectief hanteert op ruimtelijke vraagstukken. Kenmerkend aan een holistisch perspectief is de nadruk op interactie tussen onderdelen waaruit het ruimtelijk vraagstuk bestaat zodat een allesomvattend beeld ontstaat. Een van de voordelen is dat onzekerheden in een vroeg stadium in perspectief gezet kunnen worden en de onderliggende oorzaken van (maatschappelijke) weerstand in beeld gebracht kunnen worden. Actieve participatie wordt daarnaast gekenmerkt door transdisciplinariteit een outside-in aanpak en empowerment.

Vanuit de literatuur wordt transdisciplinariteit opgevat als een samenwerking tussen de wetenschap en kennis vanuit de maatschappij. Daarbij vindt samenwerking plaats tussen deskundigen uit verschillende vakdisciplines zodat één eenheid van kennis wordt gecreëerd waar uit geput kan worden voor het komen tot oplossingsrichtingen voor het ruimtelijk vraagstuk. Transdisciplinariteit leidt tot kennisproductie en kenniscumulatie door een wisselwerking tussen actoren. Actieve participatie wordt daarnaast gekenmerkt door interactie tussen publieke en private partijen waarbij gestreefd wordt naar het realiseren van collectieve doelen. Dit is een outside-in in plaats van inside-out aanpak. Tot slot worden belanghebbenden *empowered* aan de hand van interventiemogelijkheden en kennisdeling. Kennisdeling vindt plaats over inhoudelijke aspecten van het project zodat op een doeltreffende wijze deelgenomen kan worden aan het participatieproces. Daarnaast wordt belanghebbenden de mogelijkheid geboden invloed uit te oefenen op besluitvorming.

Het empirisch deel van het onderzoek beperkt zich tot twee weginfrastructuurprojecten in Nederland die in de vorm van een casestudie zijn onderzocht. De eerste casestudie betreft de verbreding van de A2 op het traject Holendrecht (Amsterdam) tot aan Oudenrijn (Utrecht). De tweede casestudie, het Combiplan N35, is een weg- en railinfrastructuurproject in Nijverdal. In beide casestudies heeft dataverzameling plaatsgevonden door publieke en private partijen op een semi-gestructureerde manier te interviewen over de wijze waarop zij geparticipeerd hebben in het desbetreffende weginfrastructuurproject. Daarnaast is naar hun evaringen gevraagd in relatie tot de gehanteerde participatievorm. Op basis van de theoretische veronderstellingen van de drie hiervoor beschreven participatievormen is onderzocht in hoeverre er sprake is geweest van actieve participatie in beide casestudies.

Uit dit onderzoek blijkt dat in zeer beperkte mate sprake is van actieve participatie van belanghebbenden bij de onderzochte weginfrastructuurprojecten. Overheden hanteren participatievormen die het meest overeenkomen met burgerparticipatie en interactieve besluitvorming. Zij hanteren daarbij een overwegend instrumenteel perspectief en streven specifiek naar draagvlak voor het weginfrastructuurproject bij omwonenden. Publieke partijen zoals gemeenten en Rijkswaterstaat zijn primair aan zet, de beslissingmacht ligt volledig bij hen. Inside-out in plaats van outside-in. Private partijen worden niet of in geringe mate betrokken in beginfasen van weginfrastructuurprojecten. De belangen van private partijen worden in beginfasen van het project voornamelijk via de gemeente vertegenwoordigd. Er is sprake van een interdisciplinaire werkwijze in plaats van transdisciplinariteit. De kennis van private partijen speelt een verwaarloosbare rol in de uiteindelijke oplossingsrichtingen van het weginfrastructuurproject. Er is sprake van een integrale disciplinaire benadering van het ruimtelijk vraagstuk in plaats van een holistische perspectief. Enkel ten aanzien van kennisdeling kan gesteld worden dat er sprake is geweest van actieve participatie. Belanghebbenden zijn in klankbordgroepen continu geïnformeerd over de stand van zaken van het project waarbij met praktijkvoorbeelden is gewerkt.

Uit dit onderzoek blijkt eveneens dat er een kloof is tussen de wetenschappelijke veronderstellingen over actieve participatie en wat de publieke en private partijen onder actieve participatie verstaan. De wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden in de twee onderzochte casestudies wordt door de respondenten beschouwd als actieve participatie. Uit de twee onderzocht cases blijkt dat de gehanteerde participatievormen meer aansluiten bij interactieve besluitvorming.

Inhoudsopgave

1 Inleiding ... 8

1.1 Aanleiding ... 8

1.2 Doelstelling ... 9

1.3 Vraagstelling ... 9

1.4 Maatschappelijke relevantie ... 10

1.5 Wetenschappelijke relevantie ... 10

1.6 Leeswijzer ... 12

2 De institutionele context van participatie bij weginfrastructuurprojecten ... 13

2.1 Inleiding ... 13

2.2 De Rijksoverheid en het verkeers- en vervoerbeleid ... 13

2.3 Belanghebbenden volgens de wet ... 14

2.4 De Tracéwet ... 16

2.5 Conclusie ... 19

3 Theoretisch kader ... 20

3.1 Inleiding ... 20

3.2 Van government naar governance ... 20

3.3 Het begrip participatie ... 23

3.4 Vormen van participatie ... 24

3.5 Tussenconclusie ... 31

3.6 Actieve participatie: een nieuwe trend ... 32

3.7 Paradigmaverschuiving in het watermanagement ... 33

3.8 Conclusie ... 38

4 Methoden van onderzoek ... 39

4.1 Inleiding ... 39

4.2 Methoden van dataverzameling ... 39

4.3 Selectie van casestudies ... 40

4.4 Onderzoeksmethoden ... 41

4.5 Dataverwerking ... 42

5. Verbreding A2 Amsterdam - Utrecht empirisch onderzocht ... 44

5.1 Inleiding ... 44

5.2 Verbreding A2 Holendrecht-Oudenrijn ... 44

5.3 Resultaten ... 45

5.4 De ervaringen van de actoren ... 51

5.5 Actieve participatie ... 53

5.6 Conclusie ... 55

6. Combiplan Nijverdal empirisch onderzocht 57
6.1 Inleiding 57
6.2 Het Combiplan N35 te Nijverdal 57
6.3 Resultaten 58
6.4 De ervaringen van de actoren 63
6.5 Actieve participatie 65
6.6 Conclusie 67
7. Conclusie 69
7.1 Beantwoording centrale vraagstelling 69
7.2 Actieve participatie 72
8. Aanbevelingen 73
Geraadpleegde literatuur 74
Bijlage I: Topiclist 80
Bijlage II: Semi-gestructureerde interviewvragen 81
Bijlage III: Overzicht van de respondenten 83
Bijlage IV: Codeboom Nvivo 84

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit een economisch perspectief bekeken is een goede bereikbaarheid essentieel voor het versterken van de binnenlandse economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Daarom zijn grote weginfrastructuurprojecten van (inter)nationaal belang. Desondanks lopen weginfrastructuurprojecten regelmatig vertraging op. Uit het verleden blijkt dat het versnellen van procedures rondom infrastructurele besluitvorming vaak op de politieke agenda heeft gestaan. Het bewijs daarvoor is wetenschappelijk onderzoek naar besluitvorming in grote infrastructurele projecten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1994) en van de Commissie Elverding (CVBIP, 2008).

Vertraging bij weginfrastructuurprojecten wordt al jaren onderkend als een urgent maatschappelijk vraagstuk (WRR, 1994; 2006). Vooral vanuit financieel oogpunt is vertraging (en stilstand) bij grote weginfrastructuurprojecten onwenselijk. Omdat gebruik wordt gemaakt van publieke middelen is het zaak deze zo effectief mogelijke te benutten. De Commissie v*ersnelling besluitvorming infrastructurele projecten,* onder leiding van Elverding (CVBIP, 2008), onderzocht het Nederlandse infrastructuurbeleid vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek. De Commissie concludeert onder andere dat besluitvorming in Nederland te lang duurt en dat regelmatig politiek en maatschappelijk draagvlak ontbreekt voor nieuw voorgestelde infrastructuur. Volgens de Commissie leiden lange procedures en besluiteloosheid tot kwaliteitsverlies voor zowel de economie als de leefomgeving. De toenemende complexiteit en verdere juridisering van de samenleving worden aangedragen als de kern van het probleem. Doordat de bevolking, economie en mobiliteit de laatste decennia enorm zijn gegroeid, is de fysieke ruimte een steeds schaarser goed geworden. De Commissie merkt daarnaast op dat de burgers tegenwoordig vaker zelf het initiatief nemen om hun belangen te behartigen. De samenleving stelt steeds hogere eisen aan elke ruimtelijke maatregel. Snellere besluitvorming zou mogelijk zijn wanneer de nadruk wordt gelegd op het creëren van een zo breed mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak. De Commissie pleit voor eerdere, ruimere en actievere participatie van betrokkenen om zo de geschetste opgave te kunnen oplossen. Het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden en een open planproces dragen bij aan het verkorten van procedures (CVBIP, 2008).

Uit het bovenstaande blijkt dat de manier waarop participatie wordt vormgegeven een belangrijke rol speelt in het versnellen van besluitvorming. Uit Amerikaans wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er een significant tekort is aan kwaliteit van publieke betrokkenheid bij infrastructuurplanning. Bailey en Grossardt (2010) onderzochten de mate van participatie van burgers bij infrastructuurprojecten. Zij gebruiken hiervoor de participatieladder van Arnstein (1969). Deze participatieladder geeft in acht stappen de mate van participatie aan en kent een reikwijdte van informeren tot het laten meebeslissen van burgers over projectontwikkeling en implementatie. Bailey en Grossardt (2010) concluderen dat er een verschil is tussen de mate waarin burgers feitelijk participeren in infrastructuurprojecten en de mate waarin zij wensen te participeren. Het verschil hiertussen wordt de Arnstein Gap genoemd.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat actieve participatie van stakeholders vooral in het watermanagement en milieugerelateerde ruimtelijke projecten wordt toegepast (Evers et al. 2012; Reed, 2008). Vojinović en Abbott (2012, p. 117) benadrukken dat tal van watermanagementprojecten niet effectief zijn geweest door onvoldoende participatie van stakeholders. Zij pleiten voor het toepassen van actieve participatie in waterinfrastructuurprojecten. Over actieve participatie van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten in Nederland is veel minder bekend. Dit kennishiaat heeft enerzijds geleid tot de vraag wat onder actieve participatie wordt verstaan en anderzijds in hoeverre daarvan sprake is in weginfrastructuurprojecten in Nederland.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan wetenschappelijke kennis over actieve participatie van actoren bij grote weginfrastructuurprojecten. Over traditionele vormen van participatie is relatief veel bekend in de ruimtelijke ordening en over actieve participatie is relatief weinig bekend. Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het verkleinen van deze kennislacune. Hiervoor is inzicht nodig in in hoeverre er sprake is van actieve participatie bij weginfrastructuurprojecten op nationaal niveau. Dit met als doel handvatten te vinden om actieve participatie toe te kunnen passen in weginfrastructuurprojecten.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling waarop in dit onderzoek antwoord wordt gegeven luidt:

In hoeverre is in Nederland sprake van actieve participatie bij nationale weginfrastructuurprojecten?

De daarbij behorende deelvragen zijn:

1. In welke institutionele context speelt participatie van actoren bij weginfrastructuurprojecten zich af?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van participatie?
3. Welke actoren participeren in weginfrastructuurprojecten, op welke wijze vindt dit plaats en wanneer in het proces?
4. Wat vinden de betrokken actoren van de wijze waarop ze hebben geparticipeerd?

Met de beantwoording van de centrale vraagstelling wordt inzicht verkregen in de mate waarin sprake is van actieve participatie in nationale weginfrastructuurprojecten. Daarmee wordt duidelijk hoe actieve participatie in theorie zich verhoudt tot de onderzochte praktijksituaties. Indien sprake is van actieve participatie geeft dat inzicht in de toegevoegde waarde daarvan in weginfrastructuurprojecten in Nederland.

De eerste deelvraag behandelt de wet- en regelgeving waarmee actoren te maken hebben bij nationale weginfrastructuurprojecten. Aan de hand van dit kader wordt duidelijk welke actoren volgens de wet als belanghebbende aangemerkt worden. Dit onderscheid is van belang vanwege het feit dat bepaalde rechtsmiddelen alleen openstaan voor belanghebbenden. Tegelijkertijd wordt inzichtelijk hoe actoren deel kunnen nemen aan besluitvormingsprocessen van weginfrastructuurprojecten en in hoeverre overheden hen daarbij moeten betrekken.

De tweede deelvraag richt zich op bestaande wetenschappelijke inzichten over participatie van publieke en private partijen in openbaar bestuur. Vanuit de ruimtelijke ordening en het watermanagement zijn verschillende participatievormen onderzocht. De beantwoording van deze vraag geeft inzicht in in hoeverre de participatievormen aansluiten op het huidige openbaar bestuur van overheden.

De derde deelvraag is een empirische onderzoeksvraag die aan twee casestudies is getoetst. De eerste casestudie is de verbreding van de rijksweg A2 van knooppunt Holendrecht tot Oudenrijn. De tweede casestudie is het Combiplan te Nijverdal en betreft een weg- en railinfrastructuurproject. De beantwoording van deze vraag geeft inzicht hoe belanghebbenden tegenwoordig participeren in weginfrastructuurprojecten op nationaal niveau. De empirische resultaten zijn vergeleken met de theoretische inzichten over actieve participatie om te kunnen bepalen in hoeverre sprake is geweest van actieve participatie.

De vierde deelvraag is een empirische onderzoeksvraag die zich richt op de ervaringen van de actoren van beide casestudies. De beantwoording van deze vraag geeft duidelijkheid over de verwachtingen die zij hebben ten aanzien van participatie in weginfrastructuurprojecten. Tegelijkertijd wordt duidelijk wat de actoren onder actieve participatie verstaan.

1.4 Maatschappelijke relevantie

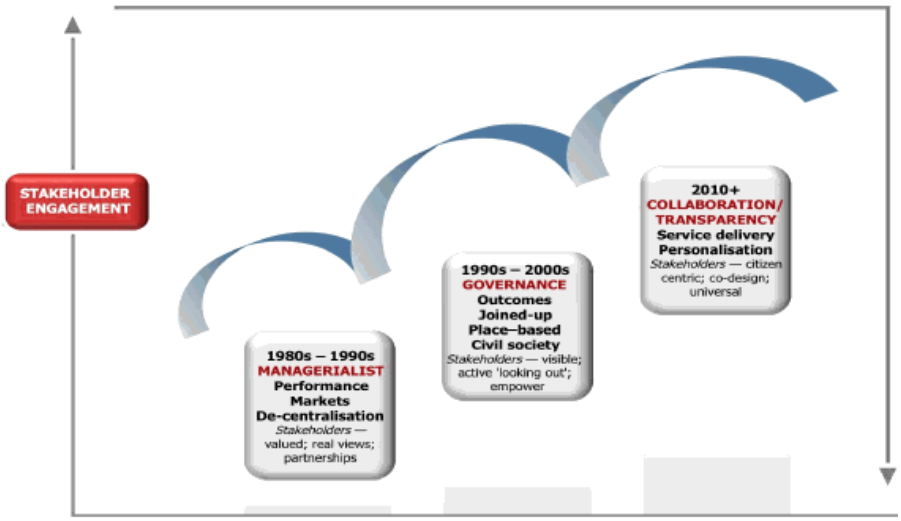
De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat aansluitend op bestaande kennis over besluitvorming in infrastructurele projecten aanbevelingen mogelijk zijn voor betere participatie van betrokkenen in weginfrastructuurprojecten. Nieuwe inzichten over actieve participatie bieden aanknopingspunten voor het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak met als doel om besluitvormingsprocessen sneller te doen verlopen en bij te dragen aan het voorkomen van vertraging bij weginfrastructuurprojecten.

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw wordt gediscussieerd over hoe de Nederlandse overheid belanghebbenden dient te betrekken bij besluitvorming over ruimtelijk-economische ingrepen. Vanaf de jaren zeventig ontstond zowel vanuit de politiek als de maatschappij steeds meer aandacht voor inspraak, participatie en de vormgeving daarvan. Het milieubesef van burgers nam toe door inzicht in de gevolgen van ruimtelijke projecten op de kwaliteit van de leefomgeving (Rijksoverheid, 2008). Het belang van participatie van belanghebbenden werd in toenemende mate erkend. De WRR (2012) heeft onlangs onderzocht hoe beleidsmakers burgers beter kunnen betrekken bij maatschappelijke vraagstukken. De WRR concludeert dat inzet van velen niet altijd een burgerbetrokkenheid oplevert die door burgers en beleidsmakers als bevredigend wordt ervaren. Door te onderzoeken op welke wijze actoren in de praktijk kunnen participeren en dit te vergelijken met de wijze waarop zij betrokken willen worden alsmede de theorie over actieve participatie, waarvoor gepleit wordt in het watermanagement, kan inzichtelijk gemaakt worden waar aanpassingen nodig zijn om de kloof tussen overheid en burger ten aanzien van participatie in weginfrastructuurprojecten te verkleinen.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Uit de aanleiding van dit onderzoek blijkt dat publieke partijen in openbaar bestuur voor een nieuwe opgave staan. Dit blijkt eveneens uit wetenschappelijk onderzoek naar participatie van stakeholders in openbaar bestuur. Suggett (2012) spreekt over de opgave van het managen van de nieuwe architectuur van betrokkenheid. Figuur 1.1 schetst een ontwikkeling in stakeholderparticipatie.

Figuur 1.1: Een steeds belangrijkere rol van actoren in openbaar bestuur.



Bron: Suggett, 2012.

Suggett (2012) benadrukt dat participatie van stakeholders is verschoven van een bescheiden ambitie naar core business en dat naar verwachting dat alleen maar zal intensiveren. Van beleidsontwikkeling wordt tegenwoordig verwacht dat er een robuust fundament aanwezig is voor de betrokkenheid van stakeholders. De vormgeving van de betrokkenheid blijkt hierbij een sleutelrol te vervullen. Het niet tijdig betrekken van belanghebbenden kan leiden tot onbegrip, maatschappelijke weerstand en uiteindelijk vertraging in

besluitvorming van een project met maatschappelijke impact. Een op maat gesneden ontwerp van het participatieproces voor stakeholders wordt beschouwd als een zeer belangrijk onderdeel voor het komen tot succesvolle uitkomsten en het vergroten van het politieke en maatschappelijke draagvlak (Suggett, 2012). De wetenschappelijke relevantie is gelegen in de nieuwe kennis over participatie van stakeholders.

Social-technical change

In de Angelsaksische wetenschappelijke literatuur is veel bekend over participatie van stakeholders in ruimtelijke (complexe) projecten (Reed, 2008; Luyet et al., 2012; Suggett, 2012). Over het actief betrekken van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten is weinig bekend. Voorbeelden zijn er wel maar voornamelijk in het watermanagement. Bij het weginfrastructuurproject Storebaelt - Øresund Link is actieve participatie van stakeholders toegepast. Dit project omvatte de aanleg van weg- en railinfrastructuur tussen Denemarken en Zweden. Abbott (2007) spreekt over het managen van de *inner* en *outer* wereld van infrastructuurprojecten. Volgens hem heeft elk infrastructuurproject te maken met de fysiek-ruimtelijke omgeving en de afstemming met de sociale context van belanghebbenden. Volgens Abbott (2007) is de traditionele gehanteerde top-down managementbenadering van stakeholderparticipatie niet meer van deze tijd. Het verbinden van de (technisch) fysiek-ruimtelijke context van een project met de sociale context van stakeholders zou essentieel zijn voor het slagen van elk ruimtelijk project. Het doel van het betrekken van belanghebbenden dient dan ook *interactief* te zijn in plaats van uitsluitend *reagerend* (Abbott, 2007). De nadruk zou dus moeten liggen op de interactie tussen de betrokken actoren. Het actief betrekken van stakeholders heeft in dat project ertoe geleid dat het project binnen budget en zes maanden voor de deadline werd afgerond (Abbott, 2007).

Actieve participatie

In het vervolg op de hiervoor beschreven *social-technical change* kan geconcludeerd worden dat actieve participatie van belanghebbenden een steeds belangrijker aspect wordt in vrijwel elk weginfrastructuur-gerelateerd project. Uit literatuuronderzoek blijkt dat er een verschuiving zichtbaar is van participatie naar het actief betrekken van belanghebbenden in ruimtelijke waterinfrastructuurprojecten (Enserink, 2000; Abbott, 2007; Evers et al., 2012; Fleischhauer et al., 2012; Luyet et al., 2012). Ondanks dat er geen definitie van actieve participatie gehanteerd wordt, zijn essentiële kenmerken te benoemen, zie tabel 1.1.

Tabel 1.1: Kenmerken van actieve participatie

Actieve participatie
Intensieve participatie en betrokkenheid van stakeholders.
Empowerment a.d.h.v. kennisdeling en/of interventie.
Continu projectinhoudelijke info beschikbaar en volledige transparantie in proces.
Participatie na afronding project mogelijk.
Flexibel gebruik van (opkomende) technologieën. Ontwikkeling (en gebruik) van nieuwe vormen van communicatie.

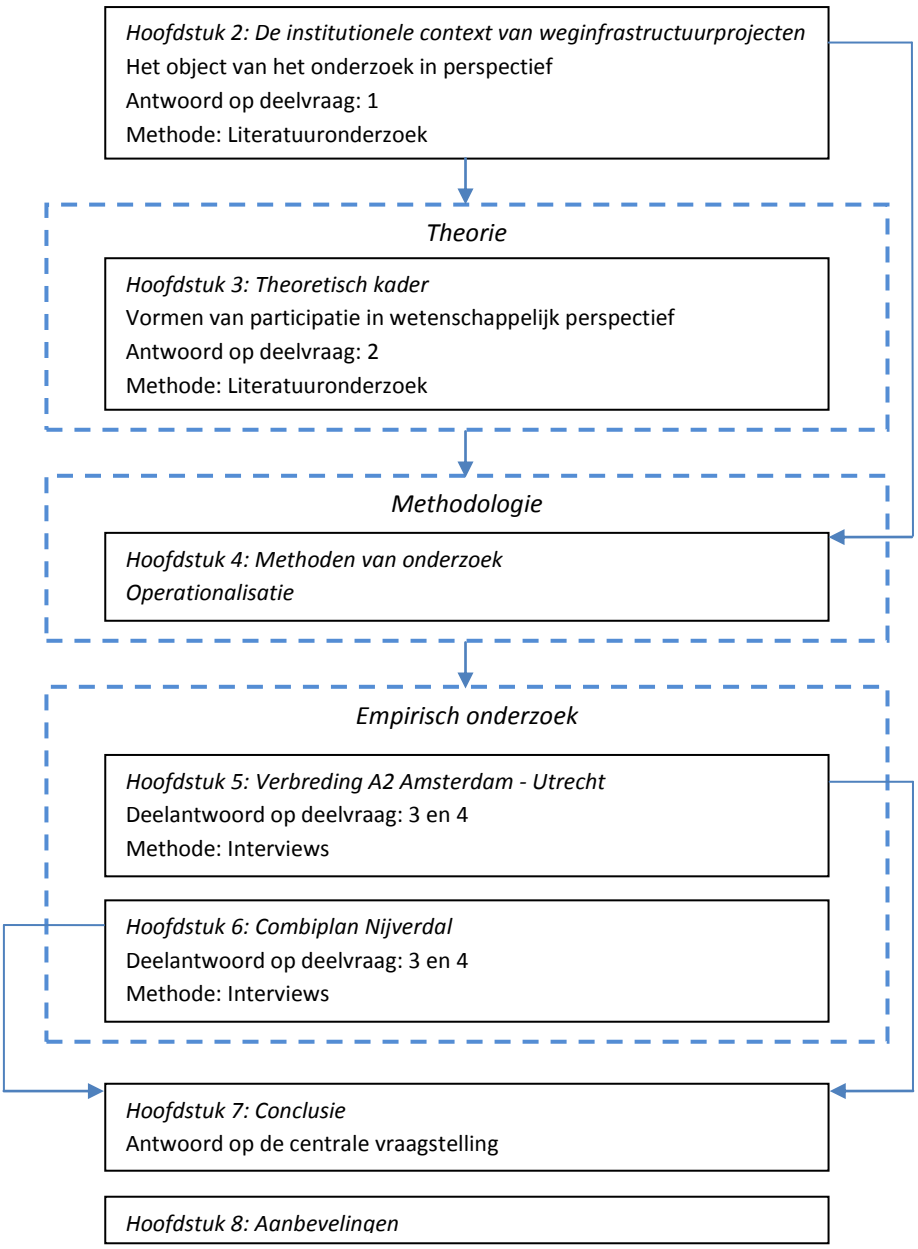
Bron: Evers et al., 2012; Luyet et al., 2012

Uit literatuuronderzoek blijkt dat deze nieuwe vorm van participatie steeds vaker in beeld komt bij grote ruimtelijke complexe projecten in het watermanagement (Evers et al., 2012; Fleischhauer et al., 2012). De wetenschappelijke relevantie is dan ook gelegen in het feit dat relatief weinig onderzoek is gedaan naar actieve participatie in weginfrastructuurprojecten op nationaal niveau. Het is daarom van belang om inzicht te verkrijgen in in hoeverre er sprake is van actieve participatie in Nederland.

1.6 Leeswijzer

In figuur 1.2 is de hoofdstukindeling in relatie tot de beantwoording van de deelvragen en centrale vraagstelling weergegeven. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de institutionele context van participatie in weginfrastructuurprojecten beschreven. Het theoretisch kader wordt in hoofdstuk 3 beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de methodologie van het onderzoek. Hierin zijn de methoden en technieken beschreven en verantwoord die gebruikt zijn voor het empirisch deel van het onderzoek. Hoofdstuk 5 en 6 beschrijven de resultaten van het empirisch onderzoek. De koppeling tussen de theorie en empirie en de daarbij behorende conclusies staan in hoofdstuk 7 beschreven. Daarin wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. De *masterthesis* wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek die in hoofdstuk 8 staan beschreven.

Figuur 1.2: Weergave hoofdstukindeling.



Bron: Bewerking door auteur.

2 De institutionele context van participatie bij weginfrastructuurprojecten

2.1 Inleiding

Nederland is een democratische rechtsstaat. Deze twee begrippen zijn met elkaar verbonden. Het begrip rechtsstaat impliceert dat de overheid, en tegenwoordig steeds meer de Europese Unie, regels opstelt en daaraan zowel zichzelf als haar burgers bindt. Voor het realiseren van een weginfrastructuurproject gelden ook wetten en regels. Het democratische element van onze rechtsstaat houdt onder meer in dat het besluitvormingsproces van beleidsvorming zo transparant mogelijk moet zijn en er een mogelijkheid moet zijn voor belanghebbenden om hun standpunten naar voren te brengen (Scheltema, 2008, p. 138). In deze scriptie staat participatie van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten centraal. Daarom wordt dit begrip, vanuit een juridisch perspectief, besproken. Omdat participatie van belanghebbenden gebonden is aan een wettelijk kader, wordt in dit hoofdstuk dat wettelijke kader besproken. Hiermee wordt deelvraag 1 beantwoord: *In welke institutionele context speelt participatie van actoren bij weginfrastructuurprojecten zich af?*

Allereerst wordt beknopt en in algemene zin ingegaan op de Nederlandse overheidsstructuur, waarna beschreven wordt hoe dit tot uiting komt in de ontwikkeling van verkeers- en vervoerbeleid. Vervolgens wordt het begrip belanghebbenden volgens de wet uitgelegd en verduidelijkt aan de hand van uitspraken van de Raad van State. Hierna wordt de Tracéwet besproken waarbij specifiek gelet is op welke belanghebbenden volgens deze wet mogen participeren en hoe dit volgens de wet mogelijk is. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de institutionele context van participatie van belanghebbenden wordt geschetst.

2.2 De Rijksoverheid en het verkeers- en vervoerbeleid

Volgens Spit en Zoet (2009, p. 150) is de Nederlandse ruimtelijke planning in sterke mate gejuridiseerd en kan deze zelfs als streng worden beschouwd. Twee reden liggen volgens hen daaraan ten grondslag. Ten eerste heeft dit te maken met het streven om de burger meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te geven. Als tweede argument geven zij aan dat het Nederlandse systeem gebaseerd is op het Napoleontische rechtssysteem. Dit wil zeggen dat er voornamelijk sprake is van een top-down hiërarchische structuur waarbij de Rijksoverheid het voor het zeggen heeft. Hierbij kan een belangrijke kanttekening worden geplaatst. Nederland is ook een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat Nederland niet alleen centraal wordt bestuurd, maar dat er ook lagere overheden zijn met zelfstandige taken en bevoegdheden (Kortmann, 2005, pp. 74-75). Dit zijn bijvoorbeeld provincies en gemeenten. De centrale overheid, provincies en gemeenten kunnen ook wel aangeduid worden als bestuurslagen. Met betrekking tot bijvoorbeeld ruimtelijke-ordeningsplannen worden binnen deze bestuurslagen plannen ontwikkeld. Op rijksniveau zijn deze plannen abstract en op gemeentelijk niveau heel gedetailleerd. Een plan dat opgesteld is op rijksniveau moet niet verplicht door een gemeente worden uitgevoerd, omdat elke bestuurslaag een eigen verantwoordelijkheid heeft (Struiksma, 2008, p. 139).

Bij het ontwikkelen van nationale infrastructuurplannen, zoals de aanleg van een snelweg, is onderling overleg en afstemming noodzakelijk vanwege de grote schaal van het project en de invloed die beleid van de verschillende bestuurslagen kan hebben op een dergelijk project. Een voorbeeld van afstemming van verkeers- en vervoerbeleid vindt onder andere plaats aan de hand van Planwet verkeer en vervoer. Deze wet, die 25 mei 1998 in werking is getreden, verplicht de centrale overheid en lagere overheden een verkeers- en vervoerplan op te stellen. Zo is in deze wet per overheidslaag beschreven uit welke onderdelen dit plan in ieder geval dient te bestaan ten behoeve van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid. Hieruit kan een eigen verantwoordelijkheid van elke bestuurslaag worden afgeleid. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) betreft het nationaal verkeers- en vervoerplan van de Rijksoverheid (Ministerie van I&M, 2012) en is kaderstellend en leidend voor lagere overheden. Zo is wettelijk verankerd dat het provinciaal verkeers- en vervoerplan uitwerkingsgericht is ten aanzien van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan. Daarbij is het verplicht gesteld (artikel 6) dat Gedeputeerde Staten bij het opstellen van het plan

bestuursorganen betrekken die naar hun eigen oordeel het meest belanghebbend zijn. Voor gemeenten geldt eveneens bij het ontwikkelen van een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan dat rekening gehouden moet worden met de SVIR en de provinciale plannen.

2.3 Belanghebbenden volgens de wet

Het democratisch element van onze rechtsstaat vereist een mogelijkheid voor actoren om hun standpunten over de voornoemde infrastructuurprojecten naar voren te brengen. In de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) is onder meer geregeld wie op kan komen tegen besluiten van bestuursorganen, op welke wijze en op welke momenten. In het bestuursrecht speelt het begrip belanghebbenden een belangrijke rol en wordt het begrip beperkter uitgelegd dan in het spraakgebruik. Dit heeft te maken met het feit dat, de rechtsmiddelen bezwaar en beroep alleen openstaan voor belanghebbenden. Het begrip belanghebbenden wordt in artikel 1:2 eerste lid AWB gedefinieerd als: *'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.'* Uit de onderstaande toelichting zal blijken dat het begrip belanghebbende zoals neergelegd in de AWB beperkter is dan het begrip actor. Alleen wanneer in het vervolg in deze scriptie het woord belanghebbende(n) wordt gebruikt om het juridisch kader te schetsen, wordt hiermee de nauwe afbakening van het begrip bedoeld.

Burgers en rechtspersonen als belanghebbenden

Voor burgers en rechtspersonen is het belang een *eigen* belang waarmee zij zich *persoonlijk* onderscheiden van andere personen die enig belang hebben. Daarnaast moet het belang *objectief* bepaalbaar zijn, *actueel*, *voldoende* en *zeker*, en *direct* geraakt zijn (Damen e.a., 2009, p. 75). Uit de jurisprudentie blijkt dat het oordeel van de bestuursrechter over de vraag of een burger of rechtspersoon aangemerkt kan worden als belanghebbende afhangt van de omstandigheden van het geval. De bestuursrechter betrekt bij zijn beoordeling onder meer de afstand tot het plangebied, het zicht daarop en door de burger of rechtspersoon concreet aangevoerde bezwaren. Hieronder is een citaat uit een recente uitspraak (13 februari 2013) van de bestuursrechter opgenomen over de vraag in hoeverre de burgers en rechtspersoon die beroep hebben ingesteld tegen een tracébesluit als belanghebbende aangemerkt kunnen worden.

> *'2.3. Vaststaat dat [belanghebbende B] op een afstand woont van ongeveer 2640 meter van het plangebied. Eveneens staat vast dat [belanghebbende C] en [belanghebbende D] op een afstand van ongeveer 770 meter wonen. [belanghebbende E] is gevestigd op een afstand van ongeveer 442 meter. Vanuit respectievelijk hun woningen en het bedrijf hebben zij geen zicht op het plan. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die door het plan mogelijk worden gemaakt zijn deze afstanden naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Voorts hebben zij geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt. Een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende. De conclusie is dat [belanghebbende B], [belanghebbende C] en [belanghebbende D] en [belanghebbende E] geen belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb (…)* (Raad van State, 2013)'.

Tot het belang van rechtspersonen wordt ook gerekend *'(…)de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.'* (1:2 lid 3 AWB). Uit het onderstaande citaat van een uitspraak van de Raad van State blijkt dat de Raad bij de vaststelling van de vraag of de rechtspersoon als belanghebbende aangemerkt kan worden de omschrijving in de statuten en de feitelijke werkzaamheden van de rechtspersoon betrekt.

> *'2.2.1. Ingevolge artikel 2 van de statuten van de Wijkvereniging Binnen Bunnik, voor zover thans van belang, is het doel van de vereniging het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van haar leden in de meest ruime zin genomen, aangaande de wijk. Gelet hierop is de doelstelling van de vereniging beperkt tot het behartigen van de belangen van haar leden aangaande de wijk. Gelet op de afstand van deze wijk tot het plangebied van ongeveer 595 meter, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit geen betrekking heeft op een activiteit die valt binnen de reikwijdte van de doelstelling, zodat de vereniging door het plan niet rechtstreeks in haar belangen wordt geraakt. Gelet hierop kan de vereniging niet worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb (…)* (Raad van State, 2013)*'.*

Bestuursorganen als belanghebbende

Naast burgers en rechtspersonen kunnen ook bestuursorganen belanghebbende zijn. Hun belang wordt volgens artikel 1:2 lid 2 omschreven als *'(…)de hun toevertrouwde belangen'*. Uit het onderstaande citaat blijkt dat een provincie als belanghebbende aangemerkt kan worden als de met het plan gemoeide belangen provinciale belangen zijn.

> *'6.3. (…) voor het antwoord op de vraag of een belang een provinciaal belang is, [is] bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan verbonden bovengemeentelijke aspecten. (…) Voorts is van belang dat het RWT op het grondgebied van de gemeente Houten en de gemeente Bunnik ligt, zodat ook hieruit een bovengemeentelijke betekenis volgt. De Afdeling is dan ook van oordeel dat provinciale staten zich de met het plan gemoeide belangen als provinciaal belang hebben mogen aantrekken* (Raad van State, 2012)'.

Uit de hierna te bespreken paragraaf zal blijken dat sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Tracéwet per 1 januari 2012 bestuursorganen niet langer beroep kunnen instellen tegen tracébesluiten van de Minister van I&M. Daarentegen is de minister wel gehouden betrokken bestuursorganen nauw te betrekken bij de totstandkoming van het tracébesluit. Ter invulling van de vraag welke bestuursorganen als betrokken aangemerkt moeten worden zijn de in de rechtspraak ontwikkelde criteria illustratief.

2.4 De Tracéwet

De hierboven besproken noodzakelijke transparantie in besluitvormingsprocessen van beleidsvorming komt voor weginfrastructuurprojecten tot uiting in de Tracéwet. De Tracéwet is op 16 december 1993 in werking getreden en is voor het laatst op 1 januari 2012 gewijzigd. De Tracéwet bevat regels voor besluitvorming over de aanleg of wijziging van hoofd(vaar)wegen en landelijke railinfrastructuur. Aan de hand van deze wet probeert de Rijksoverheid te voorzien in de behoefte van een effectieve procedure voor de totstandkoming van besluitvorming over de aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur. Hoofdwegen hebben in dit kader betrekking op auto- of snelwegen die van nationaal belang zijn. Wijzigingen van hoofdinfrastructuur heeft betrekking op de aanleg van een nieuwe hoofdweg of het wijzigen van een bestaand deel daarvan. Het verbreden van een tracé van een bestaand stuk snelweg is een voorbeeld van een wijziging van een hoofdweg.

De Tracéwet

Bij de aanleg van nieuwe of het wijzigen van bestaande hoofdinfrastructuur heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu te maken met Tracéwetprocedures. Een Tracéwetprocedure is een procedure die doorlopen dient te worden voordat de bouw van of wijzigingen aan infrastructurele werken plaats kan vinden. De Tracéwet is op 1 januari 2012 gewijzigd met het oog op verbetering en versnelling van besluitvorming omtrent infrastructuurwerken. De veranderingen in deze wet hebben onder andere betrekking op de startbeslissing en de daarbij behorende verkenningsfase. De directe aanleiding voor die wijzigingen is het rapport van de Commissie Elverding waarin ter versnelling en verbetering van het besluitvormingsproces onder meer een brede verkenningsfase is geadviseerd.[1]

De nieuwe Tracéwet kent twee varianten, de verkorte en de uitgebreide variant. De uitgebreide variant dient doorlopen te worden wanneer ter oplossing van het bestaande of toekomstige probleem een hoofdweg van twee of meer rijstroken aangelegd moet worden. De verkorte variant is van toepassing wanneer een hoofdweg van minder dan twee rijstroken moet worden aangelegd of verbreed.

Zowel in de verkorte procedure als de uitgebreide procedure is participatie van belanghebbenden op drie momenten mogelijk. Bij de verkorte Tracéwetprocedure kan inspraak plaatsvinden bij de startbeslissing, op het ontwerp-tracébesluit kunnen zienswijzen ingediend worden en er kan beroep ingesteld worden tegen het tracébesluit. Bij de uitgebreide procedure is dat bij de startbeslissing, de structuurvisie en het tracébesluit. Hierna worden de drie inspraakmomenten van de uitgebreide Tracéwetprocedure zoals deze vanaf 1 januari 2012 geldt beschreven.

De startbeslissing en de verkenningsfase

De startbeslissing is een beslissing van de Minister van Infrastructuur en Milieu naar aanleiding van een bestaand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van een hoofdinfrastructuur (artikel 2 lid 1 Tracéwet). De startbeslissing dient verschillende elementen te bevatten waaronder een beschrijving van het gebied waarop de verkenning is gericht, de aard van het te verkennen probleem en die van de ruimtelijk relevante ontwikkelingen in het gebied alsmede de wijze waarop bestuursorganen, burgers en maatschappelijke organisaties betrokken worden bij de verkenning (artikel 2 lid 3 Tracéwet). Volgens de Memorie van Toelichting dienen de bestuursorganen voorafgaand aan de startbeslissing nauw betrokken te worden bij de invulling van de inhoud van de startbeslissing met als doel een breed gedragen besluit te ontwikkelen.[2] Dit heeft te maken met het feit dat het niet meer mogelijk is om in een latere fase in de besluitvorming terug te komen op de uitgangspunten die zijn ingenomen in de startbeslissing. Het door de minister raadplegen van de betrokken bestuursorganen voordat de startbeslissing wordt genomen is daarom van wezenlijk belang. Na de startbeslissing vangt de verkenningsfase aan waarbij het bestaande of toekomstige

[1] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 377, nr.3, p.1.
[2] *Kamerstukken II* 2009/10 32 377, nr.3 p.3.

probleem in kaart wordt gebracht door onder meer alle belanghebbenden te betrekken. In die fase wordt ook beoogd verschillende oplossingsalternatieven te trechteren.

De structuurvisie

Indien de minister voornemens is ter oplossing van het bestaande of toekomstige probleem op of door het ontbreken van een hoofdinfrastructuur een weg met meer dan twee rijstroken aan te leggen, dient volgens artikel 2 lid 4 van de Tracéwet ter voorbereiding van het tracébesluit ook een structuurvisie te worden vastgesteld. Dit wordt aangeduid als de uitgebreide Tracéwetprocedure in tegenstelling tot de verkorte Tracéwetprocedure waarbij een structuurvisie niet wordt opgesteld en de resultaten van de verkenningsfase worden neergelegd in een ontwerp-tracébesluit. Uit artikel 4 blijkt dat de structuurvisie de resultaten van de uitgevoerde verkenning bevat en een verantwoording over de wijze waarop alle belanghebbenden zijn betrokken. Daarnaast bevat de structuurvisie de voorkeur van de minister voor de oplossing van het bestaande of toekomstige probleem. Vervolgens wordt de structuurvisie door de minister toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en de betrokken bestuursorganen, en wordt geplaatst in de Staatscourant (artikel 7 Tracéwet). Volgens de uniforme voorbereidingsprocedure zoals geregeld in artikel 3:12 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) krijgt eenieder de mogelijkheid tegen de structuurvisie, die als het ware een ontwerp-tracébesluit is, zienswijzen in te dienen.

Het tracébesluit en beroep

Nadat de structuurvisie is behandeld in de Tweede Kamer en de bestuursorganen door de minister zijn betrokken bij de voorbereiding neemt de minister binnen twee jaar na de toezending van de structuurvisie aan de Tweede Kamer een tracébesluit. Dit besluit omvat onder meer een beschrijving van de te treffen maatregelen en de inpassing en ligging daarvan in het terrein. Daarnaast omvat het een beschrijving van de te treffen voorzieningen ter beperking of compensatie van de nadelige gevolgen van het uit te voeren werk. Na bekendmaking van het tracébesluit mogen belanghebbenden binnen zes weken beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het verschil met de zienswijze is dat beroep alleen openstaat voor belanghebbende burgers en maatschappelijke organisaties zoals omschreven in paragraaf 2.3. Sinds 1 januari 2012 zijn bestuursorganen niet-ontvankelijk in hun beroep tegen een tracébesluit. Volgens de wetgever zou de rechtszaal niet het podium moeten zijn voor meningsverschillen van decentrale overheden.[3] De ontneming van de mogelijkheid voor bestuursorganen om beroep in te stellen wordt verantwoord door een nauwe betrokkenheid van de bestuursorganen bij de totstandkoming van de startbeslissing, de structuurvisie en het tracébesluit.

De Raad van State behandelt het beroep van de belanghebbenden en verzoekt de minister een inhoudelijk verweerschrift op te stellen op de binnengekomen beroepschriften (artikel 26 Tracéwet). Het tracébesluit blijft van kracht totdat de Raad van State daar anders over beslist (6:16 AWB). Een belanghebbende kan een voorlopige voorziening verzoeken tot schorsing van het tracébesluit. Een verzoek tot schorsing zal door de rechter toegekend worden indien de belanghebbende een spoedeisendbelang heeft. Van zo'n spoedeisendbelang kan sprake zijn als er zich een onomkeerbare situatie zou voordoen bij de uitvoering van het besluit (De Meij & Van der Vlies, 2004, p. 259).

Tot slot betreft een van de belangrijkste wijzigingen van de nieuwe Tracéwet een verplichte opname van een opleveringstoets ten aanzien van tracébesluiten. De normen die zijn gesteld ten aanzien van lucht en geluid worden aan de hand van deze toets nagegaan na (her)ingebruikname van hoofdinfrastructuur. Dit houdt in dat de minister de betrokken bestuursorganen en de Tweede Kamer dient te informeren over de resultaten van de opleveringstoets en een beslissing neemt over de eventuele maatregelen die nodig zijn om alsnog te voldoen

[3] *Kamerstukken II* 32 377, nr. 8, p. 1.

aan de milieueisen die ten grondslag liggen aan de in het tracébesluit opgenomen maatregelen (artikel 23 lid 4). Tegen een dergelijke beslissing staat geen bezwaar of beroep open.[4]

Toenemende centralisatie
De nieuwe Tracéwet waarbij de nadruk is gelegd op het actief betrekken van decentrale overheden door de minister leidt tot een verdere centralisatie richting de Rijksoverheid (Arts, 2007). Decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen worden betrokken bij de voorbereiding van een tracébesluit maar is het voor bestuursorganen van deze overheidsinstanties niet meer mogelijk om beroep in te stellen tegen tracébesluiten.

Een toenemende centralisatie is in lijn met de redenen die ten grondslag liggen aan het invoeren van de Tracéwet in 1993. Destijds is dit wettelijk kader voor infrastructuurprojecten ingevoerd vanwege de behoefte aan het versnellen en vereenvoudigen van de procedures die doorlopen moeten worden om (rijks)infrastructuur te realiseren. Deze wet kent een zekere afdwingbaarheid van rijksbeleid die zijn doorwerking kent in bestemmingsplannen (TCI, 2004, p. 20). Vóór de inwerkingtreding van deze wet was er geen wettelijke basis voor een plan waarmee de hoofdinfrastructuur aangelegd kon worden. Voorheen was het zo dat, wanneer een besluit over een tracé genomen was, het tracé in de bestemmingsplannen opgenomen diende te worden. Wanneer gemeenten het belang van de realisatie van het nieuwe tracé niet inzagen, nam de kans op vertraging toe (Van den Berg e.a., 2007, p. 100). Hier kan uit worden afgeleid dat, voordat de Tracéwet ingevoerd werd, gemeenten het bestemmingsplan als planologisch instrument konden gebruiken om invloed uit te oefenen op besluitvorming over weginfrastructuurprojecten.

[4] *Kamerstukken I* 2010/11, 32 377 MvA, p. 13.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal: *In welke institutionele context speelt participatie van actoren bij weginfrastructuurprojecten zich af?*

De Planwet verkeer en vervoer, de Algemene Wet Bestuursrecht en de Tracéwet vormen een institutioneel kader waarbinnen belanghebbenden participeren in weginfrastructuurprojecten.

Omdat Nederland een democratische rechtsstaat is, gelden wetten en regels voor de realisatie van weginfrastructuur. Het democratische element van deze rechtsstaat vereist transparantie in besluitvorming over weginfrastructuurprojecten. De uitwerking van dit vereiste uit zich in het verplicht stellen van verkeers- en vervoerbeleid voor overheden dat zijn wettelijke basis heeft in de Planwet verkeer en vervoer. Deze wet vormt een kader voor de afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid tussen de Rijksoverheid en lagere overheden. Het nationaal verkeers- en vervoerplan is in zeker mate leidende voor lagere overheden. Provinciale plannen dienen aan te sluiten op het nationaal verkeers- en vervoerbeleid. Gemeentelijke plannen dienen aan te sluiten op provinciale plannen. Daarnaast worden overheden verplicht gesteld om bestuursorganen te betrekken in de ontwikkeling van het verkeers- en vervoerbeleid. Uit dit wettelijk kader blijkt een top-down en sectorale benadering van de planning van weginfrastructuur.

Een ander wettelijk kader omtrent de planning van weginfrastructuur betreft de Tracéwet. Er kan gesteld worden dat de Tracéwet een centrale plek heeft binnen dit institutionele kader van belanghebbenden in nationale weginfrastructuurprojecten. Bij de planning van nieuwe of de wijziging van bestaande hoofdinfrastructuur moet het ministerie van Infrastructuur en Milieu altijd binnen de kaders van deze wet blijven en de daarin vervatte procedure omtrent besluitvorming. Deze wet schrijft voor dat burgers, rechtspersonen en bestuursorganen kunnen participeren in de besluitvorming over infrastructurele werken. In de Tracéwet wordt aangesloten bij het begrip belanghebbenden overeenkomstig de AWB. Het begrip belanghebbende is in de jurisprudentie nauw ingekaderd. Door de bestuursrechter wordt op basis van enkele criteria getoetst of een individu of rechtspersoon daadwerkelijk belanghebbende is. In de praktijk blijkt dat niet eenieder belanghebbende is en dus in latere stadia van de Tracéwetprocedure niet eenieder bezwaar en beroep kan instellen tegen het tracébesluit. Een beperkt aantal burgers dan wel rechtspersonen is daadwerkelijk belanghebbenden. Inspraak is wel door eenieder mogelijk op de startbeslissing van de Tracéwetprocedure. Bestuursorganen worden voorafgaand aan de startbeslissing betrokken en kunnen in een latere fase in de besluitvorming geen beroep meer instellen tegen tracébesluiten. Het tracébesluit richt zich op de maatregelen van de ruimtelijke inpassing. Beroep op het tracébesluit kan alleen ingesteld worden door belanghebbende burgers en rechtspersonen zoals hierboven is beschreven. Bestuursorganen worden niet-ontvankelijk verklaard in hun beroep tegen een tracébesluit. Er geldt dus een wettelijk kader waarbinnen actoren tot belanghebbenden gerekend worden en daadwerkelijk kunnen participeren in de besluitvorming over weginfrastructuurprojecten.

De nieuwe Tracéwet die in 2012 in werking is getreden stelt nog meer eisen aan participatie van betrokken actoren in weginfrastructuurprojecten. Zo is nu wettelijk verankerd dat reeds in de startbeslissing vastgesteld wordt op welke wijze burgers, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken worden in de verkenning. De toename van de wettelijke eisen voor participatie van belanghebbenden is een blijk van rechtszekerheid. Daarnaast kan een toenemende centralisatie worden geconstateerd doordat decentrale overheden vroegtijdig worden betrokken in het proces en in latere fasen van besluitvorming geen beroep kunnen instellen tegen tracébesluiten.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het onderzoek beschreven. De beantwoording van de volgende deelvraag staat hierin centraal: *Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van participatie?* Tegelijkertijd wordt inzichtelijk welke actoren deelnemen aan weginfrastructuurprojecten, op welke wijze dit plaatsvindt en wanneer in het proces. Allereerst wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de ontwikkeling van *government* naar *governance* en vervolgens gerelateerd aan weginfrastructuurprojecten. Dit wordt besproken zodat de ontwikkelingen in participatie, die verderop zijn beschreven, beter in perspectief kunnen worden geplaatst. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op het begrip *participatie*. Omdat in de literatuur dit begrip meerdere definities kent, wordt in deze paragraaf het uitgangspunt verduidelijkt. Paragraaf 3.4 behandelt verschillende 'vormen' van participatie, namelijk burgerparticipatie en interactieve besluitvorming. De keuze voor het bespreken van deze twee vormen van participatie wordt aan het begin van de paragraaf verantwoord. Bij het bespreken van deze participatievormen ligt de focus op de voor- en nadelen en de kenmerken. Paragraaf 3.5 betreft een tussenconclusie waarbij de behandelde vormen van participatie worden afgezet tegenover de eerder besproken ontwikkeling in *government* naar *governance*. Het belang van *governance* in relatie tot participatie komt daaruit naar voren. Op basis daarvan wordt in paragraaf 3.6 vanuit het watermanagement dieper ingezoomd op actieve participatie. Daarbij wordt eveneens stilgestaan bij de kenmerken van deze vorm van participatie zodat de verhouding tussen verschillende vormen van participatie naar voren komt. De voor- en nadelen van actieve participatie worden besproken en gerelateerd aan participatie van belanghebbenden bij weginfrastructuurprojecten. Tot slot worden in paragraaf 3.7 conclusies getrokken en is het conceptueel model schematisch weergegeven.

3.2 Van government naar governance

De essentie van de ontwikkeling van *government* naar *governance* houdt in dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van top-down hiërarchisch bestuur van een centrale overheid naar een meer bottom-up netwerksturing van meerdere actoren (Rhodes, 1996; 2007). De Graaf (2007, p. 18) komt tot de conclusie dat *governance* niet alleen op netwerken rust; volgens hem is daarbij een hiërarchische structuur essentieel. Dat heeft volgens hem te maken met de noodzakelijke toewijzing van verantwoordelijkheden en beslissingsmacht van actoren in openbaar bestuur. Volgens hem is er geen sprake van *government* zonder *governance*. In hoeverre geldt dit voor weginfrastructuurprojecten in Nederland?

Volgens Stoker (1998) zijn de beleidsprocessen *government* en *governance* elkaars tegenpolen. Bij *government* wordt beleid bepaald door één actor (de overheid) waarbij geen inbreng is van andere actoren. Deze vorm van sturing duidt hij aan als een top-down benadering. *Governance* is het proces waarbij verschillende actoren consensus proberen te bereiken over een bepaald (ruimtelijk) vraagstuk. Door Spit en Zoete (2009) wordt *governance* getypeerd door de samenwerking tussen decentrale overheden en private partijen zodat tot een gezamenlijk plan wordt gekomen. Daarbij wordt de suggestie gewekt dat de verantwoordelijkheid verschuift van de centrale Rijksoverheid naar de betrokken publieke en private actoren (Stoker, 1998).

3.2.1 Government en governance in de ruimtelijke ordening

De invloed van *government* in de ruimtelijke ordening is in de wederopbouwperiode (jaren 1950-1970) goed zichtbaar. Volgens Kreukels (1992) was de invloed van de Rijksoverheid na de Tweede Wereldoorlog op de ruimtelijke inrichting in Nederland overweldigend. Dit uitte zich onder ander door de ver doorgevoerde professionalisering en frequent overheidsingrijpen waardoor Nederland zich op het gebied van ruimtelijke planning onderscheidde ten opzicht van andere landen (Kreukels, 1992). De wederopbouwperiode wordt getypeerd door een hiërarchische vorm van beleidsvorming. In deze jaren was er een behoefte aan een technisch-rationele aanpak van planning. De noodzaak voor efficiënte en effectieve besluitvorming kwam onder meer door de grote woningnood in de wederopbouwperiode (De Roo & Voogd, 2007). Het begrip '*maakbaarheidsdenken*' van de samenleving typeerde daarmee het geloof in ruimtelijke planning dat hoofdzakelijk door de overheid wordt geleid (Spit & Zoete, 2009). Maar er kwam veel kritiek op deze technisch-rationele manier van planning die op modernistisch gedachtegoed was gebaseerd. De technisch-rationele aanpak van planning kon niet enkel gebaseerd zijn op deskundigheid gezien de toenemende complexiteit van de samenleving. Bij ruimtelijke complexe vraagstukken waarbij uiteenlopende (conflicterende) belangen spelen en de centrale overheid een beperkte uitvoeringsmacht heeft, bleek deze aanpak niet geschikt. Deze ontwikkeling van *government* naar *governance* wordt verklaard aan de hand van de afname in het geloof van de maakbaarheid van de fysieke leefomgeving door de centrale overheid. Vertaald naar het ruimtelijk-ordeningsbeleid van Nederland kan worden afgeleid dat de Rijksoverheid niet meer de actor is die volledige autonomie heeft over de vormgeving en implementatie van beleid (De Roo & Voogd, 2007).

Positiewijziging van de Rijksoverheid ten aanzien van actoren

De erkenning dat een ruimtelijk plan niet enkel gebaseerd kan zijn op deskundigheid, in combinatie met de toenemende complexiteit, kan beschouwd worden als de basis voor de verschuiving van *government* naar *governance* in ruimtelijk beleid. De rol van de overheid verschuift van de ouderwetse hiërarchische *top-down* sturing, *government*, naar een meer *bottom-up*, *governance*-benadering (Rhodes, 1998; 2007, Teisman, 2009). Deze ontwikkeling heeft gezorgd voor een positiewijziging van de Rijksoverheid ten opzichte van actoren in de samenleving. De Rijksoverheid heeft niet meer een centrale positie maar bevindt zich binnen een netwerk van andere actoren. Volgens Teisman (2005) is binnen dit netwerk sprake van uiteenlopende belangen voor de realisatie van doelen waardoor een wederzijdse afhankelijkheid ontstaat (Teisman, 2005). Deze wederzijdse afhankelijkheid is te herkennen aan ruimtelijke plannen die tegenwoordig geen blauwdruk meer zijn maar beschouwd worden als bronnen voor inspiratie en discussie (Arts, 2007, p. 15).

Wederzijdse afhankelijkheden

Rhodes (1996) geeft aan dat beleidsuitkomsten niet meer het gevolg zijn van acties van een centrale overheid. In zijn artikel '*The New Government: Governing without Government*', typeert hij *governance* als zelfregulerende inter-organisatorische netwerken. Een kenmerk van deze '*governance as networks*' is dat er een wederzijdse afhankelijkheid is tussen de publieke, private en civiele sector. Deze afhankelijkheid kan zich uiten in de vorm van kennis of middelen. Rhodes (1996) benadrukt dat geen enkele actor over alle relevante kennis en middelen voor het oplossen van een beleidsvraagstuk kan beschikken. Er is niet meer sprake van één centrale overheid waar actoren van afhankelijk zijn. Juist daarvoor in de plaats is een veelheid *(multiplicity)* van actoren in elk beleidsgebied.

3.2.2 Government en governance in relatie tot weginfrastructuurprojecten

In hoeverre is er sprake van government bij weginfrastructuur?
Het aanleggen van weginfrastructuur heeft effect op het milieu, de economie en de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarnaast heeft de planning van weginfrastructuur gevolgen voor eigendom, gezondheid, welzijn en welvaart van burgers waardoor verschillende belangen spelen. Omdat vanuit de maatschappij grote waarde wordt gehecht aan deze belangen, heeft de Rijksoverheid een wettelijke zorgtaak voor de aanleg van weginfrastructuur. Hierdoor kan de Rijksoverheid de planning van weginfrastructuur niet volledig uit handen geven (Arts, 2007). Hieruit kan worden afgeleid dat er in zekere zin sprake is van *government* bij weginfrastructuurprojecten.

In hoeverre is er sprake van governance bij weginfrastructuur?
Uit de beschreven institutionele context in hoofdstuk 2 blijkt dat actoren in bepaalde mate betrokken moeten worden en zeggenschap moeten hebben in de planning van nationale weginfrastructuur. Dit omdat de gevolgen van weginfrastructuurprojecten direct invloed hebben op hun leefomgeving, gezondheid en eventuele onderneming. Daaruit blijkt dat er in zekere mate een verschuiving zichtbaar is naar *governance*. Tegelijkertijd plaatst Arts (2007) een kritische opmerking. Hoewel de belanghebbenden volgens de wet betrokken moeten worden en in sommige gevallen door de bestuursrechter in het gelijk worden gesteld, betekent dit nog niet een daadwerkelijke overwinning van de belanghebbenden. De Rijksoverheid kan namelijk een nieuw besluit nemen met dezelfde of nagenoeg dezelfde gevolgen waartegen de belanghebbenden opnieuw alle procedures dienen te doorlopen (Arts, 2007). Hieruit kan worden afgeleid dat de Rijksoverheid 'de touwtjes' in handen heeft gehad en nog steeds heeft. Naast het feit dat de verschuiving van *government* naar *governance* een positiewijziging van de Rijksoverheid heeft veroorzaakt, heeft deze ontwikkeling ertoe geleid dat de overheden op zoek zijn gegaan naar nieuwe samenwerkingsvormen met actoren in de samenleving.

Anderzijds is te zien dat de Rijksoverheid de samenwerking opzoekt met lagere overheden en zoekt naar nieuwe samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS) die gericht is op gezamenlijke planontwikkeling en risicobeheer in bijvoorbeeld weginfrastructuur. Bij PPS gaat het om het creëren van inhoudelijke en procesmatige meerwaarde. Inhoudelijke verbetering door inbreng of een snellere projectdoorloop zijn hier voorbeelden van. PPS zou volgens Eversdijk en Korsten (2008) bij moeten dragen aan het beheersbaar maken van de complexiteit rond grote infrastructuurprojecten. Volgens hen zijn nieuwe samenwerkingsvormen zoals PPS tegenwoordig in de realisatie van infrastructuur noodzakelijk (Eversdijk & Korsten, 2008). Volgens Eversdijk en Korsten (2008) heeft dit te maken met de afnemende bereidheid van de Rijksoverheid om de planning, ontwikkeling en uitvoering van infrastructuur als een staatstaak te aanvaarden. De omvang en complexiteit van grote infrastructurele projecten spelen daarbij ook een rol. In de bovengenoemde ontwikkelingen is een verschuiving te herkenning van *government* naar *governance* in weginfrastructuurprojecten.

Gevolgen voor de Rijksoverheid
De toenemende complexiteit van de samenleving heeft invloed op de positie van de Rijksoverheid als centrale actor in de besluitvorming over weginfrastructuurprojecten. In de besluitvorming over weginfrastructuur blijft de Rijksoverheid echter een prominente rol vervullen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven neemt de Rijksoverheid het tracébesluit waardoor zij als centrale actor kan worden beschouwd. Maar inmiddels is het duidelijk dat de Rijksoverheid zich ook te midden van een netwerk van actoren bevindt en afhankelijk is van andere actoren in de samenleving. Dit heeft invloed op participatie van belanghebbenden in ruimtelijke vraagstukken zoals weginfrastructuurprojecten. In de volgende paragraaf wordt het begrip participatie besproken waarna vervolgens dieper ingegaan wordt op verschillende vormen van participatie.

3.3 Het begrip participatie

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de verschuiving van *government* naar *governance* ook invloed heeft op de wijzen waarop participatie wordt vormgegeven door de overheid. Voordat verschillende vormen van participatie worden besproken, wordt eerst stilgestaan bij het begrip participatie. Uit literatuuronderzoek blijkt dat participatie op verschillende manieren wordt gedefinieerd in uiteenlopende vakdisciplines (Bell & Morse, 2012, p. 18). Het feit dat er een brede interpretatie van dit begrip mogelijk is, heeft te maken met de vele contexten waarin gesproken wordt over participatie (Reed, 2008). De verschillende definities van participatie blijken samen te hangen met context en de daarbij behorende actoren. Volgens Jager-Vreugdenhil (2011) heerst er daarom ook vaak spraakverwarring rond het begrip participatie in de beleidspraktijk van gemeenten. Vanwege deze diversiteit en spraakverwarring is het noodzakelijk het uitgangspunt van het begrip *participatie* voor dit onderzoek helder te definiëren.

Participatie in planvorming

Participatie wordt in de literatuur niet eenduidig geformuleerd. Het Van Dale woordenboek definieert participatie als volgt: '*het hebben van aandeel in iets; deelname'* (2013). Dit is een vrij algemene definitie die in het kader van dit onderzoek onvoldoende specifiek is. Wel geeft deze definitie een indruk van het brede karakter dat achter dit begrip schuilt. Participatie wordt door de World Bank (1996) gedefinieerd als; "*a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decision and resources which affect them*". Deze definitie sluit al meer aan op het complexe karakter van weginfrastructuurprojecten en de bijbehorende opgave voor actoren om samen tot overeenstemming te komen. Er is sprake van een proces met verschillende actoren waarbij getracht wordt om tot besluitvorming te komen. Zoals de definitie impliceert, speelt controle, en dus macht, een rol bij participatie. Er is dus sprake van een bepaalde verdeling van macht onder actoren. Volgens Webler (et al., 2001) kan macht verschillende vormen aannemen, namelijk macht in de vorm van kennis of de mogelijkheid om besluiten te nemen. Wilcox (2003) definieert participatie als volgt: "*a process during which individual groups and organizations are consulted about or have the opportunity to become actively involved in a project or programme of activity*". Participatie is volgens deze definitie ook een proces, maar de nadruk wordt ook gelegd op de mogelijkheid om actief betrokken te worden in een bepaalde activiteit.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de definitie van het begrip participatie verschillende onderdelen omvat. Allereerst is er sprake van meerdere actoren die individueel of in groepsvorm deelnemen aan een participatietraject. Deze actoren is de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan een participatietraject. Daarnaast is participatie is ook een proces waarin de betrokken actoren invloed proberen uit te oefenen op besluitvorming ten aanzien van een vraagstuk waar men gezamenlijk een oplossing voor zoekt. Tot slot speelt macht een rol en kan op verschillende manieren tot uiting komen. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het begrip participatie uit de hiervoor beschreven onderdelen bestaat.

3.4 Vormen van participatie

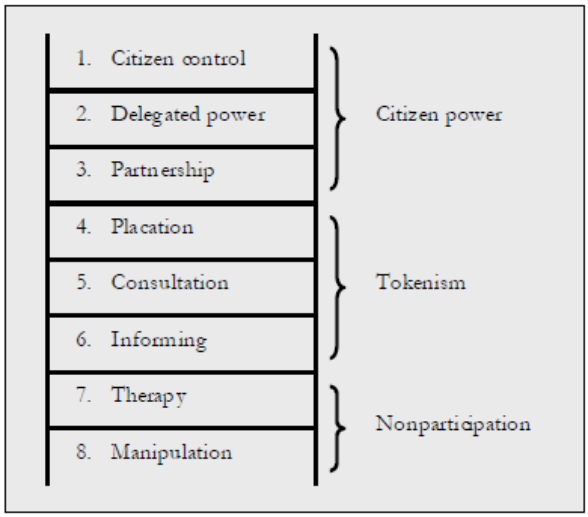
Uit literatuuronderzoek blijkt dat het betrekken van belanghebbenden in besluitvormingsprocessen op verschillende wijze kan plaatsvinden en dat verschillende redenen ten grondslag kunnen liggen aan de keuze daarvan. In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende vormen van participatie waarbij antwoord wordt gegeven op de volgende vragen. *Op welke wijze vindt participatie plaats en welk onderscheid in actoren kan daarbij worden gemaakt? Waarover vindt participatie plaats en wanneer in het proces?* Tot slot zijn de voor- en nadelen beschreven van de verschillende participatievormen.

Drie vormen van participatie worden besproken. De eerste twee vormen, burgerparticipatie en interactieve besluitvorming, worden in de praktijk het meest toegepast (Kilic, 2008) en worden om die reden besproken. Burgerparticipatie wordt aan de hand van de ladder van Arnstein besproken. Zij is een Amerikaanse wetenschapster die in 1969 een methode heeft ontwikkeld waarmee participatie geanalyseerd kan worden. Dit Amerikaans theoretisch model is vaak als vertrekpunt gebruikt om nieuwe participatieladders te ontwikkelen. Interactieve besluitvorming is ook gebaseerd op de participatieladder van Arnstein, maar sluit meer aan op de Nederlandse bestuurspraktijk en is daarom geschikt voor Nederlandse onderzoeken (De Graaf, 2007, p. 29). De laatste vorm die besproken wordt, wordt in de Angelsaksisch literatuur *active stakeholder participation* (actieve participatie van belanghebbenden) genoemd (Evers et al., 2012; Vojinović & Abbott, 2012, p. 116). Deze laatste vorm is van belang om te bespreken omdat deze centraal staat in dit onderzoek en de meest recente ontwikkeling is met betrekking tot participatie in ruimtelijke vakdisciplines.

3.4.1 Burgerparticipatie

Zoals het woord burgerparticipatie doet vermoeden gaat het hier over de participatie van burgers waarbij de nadruk ligt op de relatie tussen burgers en overheid. Volgens Edelenbos (2000) is er sprake van burgerparticipatie wanneer burgers betrokken worden in een besluitvormingsproces. Burgerparticipatie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een aantal voorbeelden waarop dit kan plaatsvinden wordt in de participatieladder van Arnstein (1969) weergegeven. De treden van de ladder geven verschillende vormen van burgerparticipatie weer. Zij benadrukt dat er gradaties zijn in de manier waarop burgerparticipatie kan plaatsvinden. De gradaties heeft zij in de onderstaande ladder weergegeven en zijn verdeeld in drie categorieën. De categorie '*non-participation*' (treden 8 en 7), '*tokenism*' (treden, 6, 5, 4) en '*citizen power*' (treden 3, 2, 1).

Figuur 3.1: De participatieladder van Arnstein.



Bron: Arnstein, 1969.

Non-participation en tokenism

De eerstgenoemde categorie (non-participation) wordt niet beschouwd als een daadwerkelijke vorm van participatie. Daarbij ligt de nadruk niet op het laten participeren van burgers maar het bijbrengen van vaardigheden (Arnstein, 1969). Wat Arnstein daarmee precies bedoelt is niet duidelijk. De vormen van participatie die onder de categorie *tokenism* vallen, worden door Arnstein als symbolisch beschouwd. Burgers worden geraadpleegd en kunnen hun input leveren. Daarbij is geen enkele garantie dat er iets met deze input wordt gedaan en het zijn uitsluitend de '*powerholders*' die het recht hebben om besluiten te nemen. Bij de treden *informing* en *consultation* vindt participatie vooral plaats in de vorm van informeren. Het gebruik van media of (buurt)bijeenkomsten zijn hier voorbeelden van. *Placation* verschilt ten opzicht van de twee laatst genoemde treden door het feit dat daar belanghebbenden zich kunnen laten vertegenwoordigen in een commissie (Arnstein, 1969).

Citizen power

Arnstein stelt dat werkelijke burgerparticipatie gelijk staat aan de term *citizen power* (burgermacht), dit is de bovenste trede op de participatieladder (Arnstein, 1969). Volgens Arnstein kent de categorie *citizen power* de hoogste mate van invloed op de besluitvorming door burgers. *Partnership* houdt in dat burgers de mogelijkheid hebben om te onderhandelen met *powerholders*. Er vindt een verdeling van macht plaats omdat burgers ook over verantwoordelijkheden beschikken. De verantwoordelijkheden worden dus verdeeld tussen burger en *powerholder*. Deze macht wordt verdeeld aan de hand van onderhandelingen tussen burgers en *powerholders*. *Delegated power* houdt in dat burgers vooral over beslissingsbevoegdheid beschikken. Bij c*itizen control* gaat de macht van burgers een stap verder. Burgers hebben dan meer macht en dus meer verantwoordelijkheden, namelijk ook ten aanzien van de planning, beleid en management van een project. De wijze waarop participatie plaatsvindt in de treden *partnership* en *delegated power* betreft vaak planningcommissies. Participatie van burgers zonder een herverdeling van macht staat gelijk aan een 'leeg' proces en beschouwt Arnstein (1969) als nutteloos voor degene die geen macht toegewezen hebben gekregen. Het gaat dus volgens Arnstein niet om participatie in het luchtledige, maar het verdelen van macht onder actoren waar in het geval van de bovenste twee treden van de ladder interventiemogelijkheden bij behoren. Zoals in paragraaf 3.3 is besproken, kan macht verschillende vormen aannemen. Kennis van zaken kan macht zijn maar ook beslissingsbevoegdheid kan daartoe behoren.

Tot slot legt Arnstein uit dat naarmate je hoger in de ladder komt je ook daadwerkelijk tot een betere vorm van participeren komt. De Graaf (2007, p. 29) benadrukt dat meer participatie niet per definitie beter is. De ladder suggereert een hiërarchische structuur van participatie, hoe hoger, hoe beter. Volgens De Graaf is deze veronderstelling onterecht omdat de participatieladder geen normatief uitgangspunt is, maar als empirisch instrument gebruikt dient te worden.

Juridisch argument
Het toepassen van burgerparticipatie wordt om verschillende redenen gedaan. Het eerste argument is juridisch van aard. Burgers dienen betrokken te worden in besluitvormingsprocedures om te voorkomen dat er een onnodige aantasting van belangen van de partijen in de samenleving ontstaat (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005). Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, is een inspraakmogelijkheid van eenieder bij een Tracéwetprocedure hier een voorbeeld van.

Democratisch argument
Een tweede argument voor het toepassen van burgerparticipatie betreft het versterken van het democratische gehalte van besluitvorming. In dit kader sluit burgerparticipatie aan op het streven naar politieke vernieuwing. Omdat burgers invloed uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering kan de input gebruikt worden als argument door de overheid om het bestaande democratische systeem aan te passen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005).

Inhoudelijke argumenten
De volgende argumenten voor het toepassen van burgerparticipatie kunnen als inhoudelijk van aard worden beschouwd. Pröpper en Steenbeek (2001) beargumenteren dat burgerparticipatie kan leiden tot een inhoudelijke verrijking van beleid doordat burgers een bijdrage leveren aan het oplossen van een vraagstuk. Dit leidt tot effectievere en meer legitieme beleidsvorming. Burgerparticipatie kan de kwaliteit van het beleid verhogen. Dit heeft te maken met het feit dat het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd waaruit nieuwe inzichten ten aanzien van de problematiek en oplossingen kunnen voortvloeien. Dit zorgt voor wederzijds begrip in de standpunten die actoren innemen. Daarnaast kan burgerparticipatie leiden tot acceptatie en dus draagvlak voor beleid doordat burgers in een vroeg stadium zijn betrokken. Verondersteld wordt dat hierdoor acceptatie van beleid ontstaat en de kans op weerstand afneemt (Pröpper & Steenbeek, 2001). Tot slot kan burgerparticipatie leiden tot een toename van het probleemoplossend vermogen. Dit laatste argument hangt samen met de eerder genoemde benadering van het beleidsprobleem vanuit meerdere invalshoeken. Op die manier wordt het desbetreffende vraagstuk vanuit een breder perspectief belicht. Daarnaast wordt verondersteld dat het actief betrekken van burgers een verantwoordelijkheidsgevoel creëert ten aanzien van het oplossen van een (maatschappelijk relevant) beleidsvraagstuk wat weer op een positieve wijze bijdraagt aan het probleemoplossend vermogen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005).

3.4.2 Interactieve besluitvorming

Interactief beleid

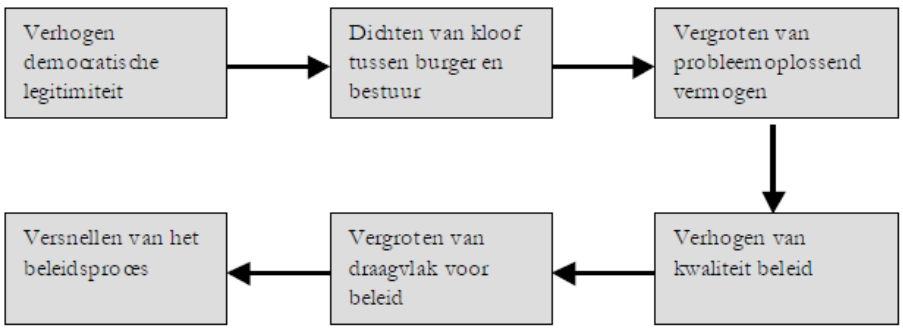
Bij het verrichten van literatuuronderzoek naar participatie van belanghebbenden komt men al snel terecht in de wereld van interactief beleid. Maar wat houdt deze participatievorm in? Vaak wordt gesproken over interactief beleid, open planvorming, of coproduceren. In feite wordt met deze begrippen hetzelfde bedoeld. Namelijk het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van belanghebbenden om in een open wisselwerking gezamenlijk te komen tot beleid (Pröpper & Steenbeek, 2001 p. 15). Deze participatievorm gaat dus over het door de overheid zoeken naar samenwerking met actoren vanuit de samenleving om een bepaald vraagstuk op te lossen. Maar wat maakt interactief beleid interactief? Volgens Pröpper en Steenbeek (2001, p. 18) heeft de term 'interactief' betrekking op de wisselwerking, in plaats van enkel eenrichtingsverkeer, die plaatsvindt tussen de overheid en betrokken belanghebbenden. Belanghebbende kan in deze context betrekking hebben op burgers, overheden, maatschappelijke organisaties of bedrijven.

Interactieve besluitvorming kan beschouwd worden als een afgeleide van interactief beleid. Interactieve besluitvorming is een reactie op de top-down wijze van planvorming, en legt de focus op het creëren van een actieve betrokkenheid van belanghebbenden vanuit de maatschappij bij ruimtelijke vraagstukken (Ellin, 1996). Volgens Pröpper en Steenbeek (2001) zou planvorming die hoofdzakelijk door een centrale overheid geleid wordt tot een gebrek aan draagvlak leiden. Eveneens wordt verondersteld dat deze centrale planvorming vertraging en inhoudelijke tekortkomingen tot gevolg heeft (Ellin, 1996). Kenmerkend aan interactieve besluitvorming is dat het gaat over processen rond een specifieke ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is interactieve besluitvorming vooral overheidsgericht (Pröpper & Steenbeek, 2001). Het hanteren van een dergelijk perspectief komt volgens Van Twist (1995, p. 11) voort uit een bestuurskundige traditie waarbij een overheidsgerichte aanpak het primaat heeft bij sturingsvraagstukken. De vraag is echter of interactieve besluitvorming vanuit het juiste perspectief benaderd wordt, gezien de eerder geschetste ontwikkeling van *government* naar *governance*.

Waarom wordt interactief beleid toegepast?

Ondanks de verscheidenheid in definities in de literatuur over interactief beleid gelden steeds dezelfde veronderstellingen voor het toepassen van deze participatievorm. Zo wordt verondersteld dat interactief beleid in een vroege fase in het beleidsproces tot meer draagvlak leidt (De Graaf, 2007, p. 2). Maar volgens Pröpper en Steenbeek (2001, p. 152) is er meer nodig voor het creëren van draagvlak dan het tegemoetkomen aan de belangen van de belanghebbenden. Zij veronderstellen dat draagvlak ook kan ontstaan wanneer belanghebbenden het gehele proces begrijpen, ook al sluit de uitkomst niet naadloos aan bij hun belangen. Maar draagvlak is niet het enige motief voor het inzetten van interactieve besluitvorming. Er schuilen volgens Edelenbos (2000, p. 89) nog andere motieven achter de keuze voor interactieve besluitvorming. Figuur 3.2 geeft een aantal theoretische veronderstellingen waartoe interactieve besluitvorming zou kunnen leiden.

Figuur 3.2: Conceptueel model ten aanzien van interactieve besluitvorming.



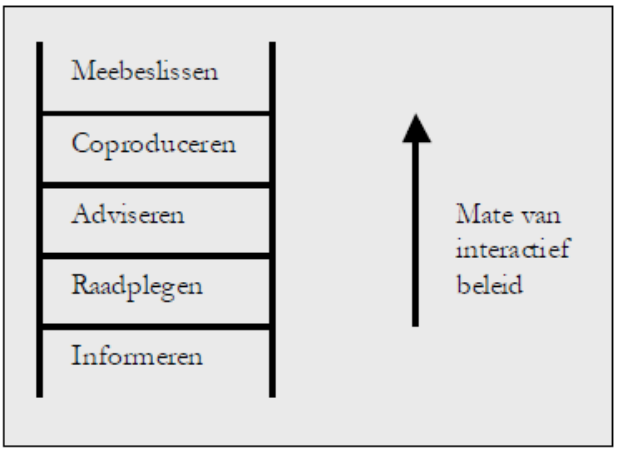
Bron: Edelenbos, 2000, p. 89.

Aan de hand van interactieve besluitvorming zouden belanghebbenden meer invloed hebben op het representatieve democratische stelsel. Dit zou (in bepaalde mate) voor een verdichting van de kloof tussen burgers en bestuur leiden. Het probleemoplossend vermogen neemt toe doordat belanghebbenden kennis en kunde meebrengen. De verschillende inzichten van de belanghebbenden leiden tot een verhoging van de kwaliteit van het beleid. Doordat 'eigen' inbreng in het uiteindelijke beleid verweven zit, zal er meer draagvlak zijn en minder weerstand. Zo wordt verondersteld dat interactieve besluitvorming uiteindelijk bijdraagt aan het versnellen van het beleidsproces (Edelenbos, 2000 p. 89).

De vooronderstellingen ten aanzien van de voordelen van deze participatievorm beperken zich niet tot het beleidsproces. Volgens Van der Arend (et al., 2002, p. 15) heeft het betrekken van maatschappelijke actoren in ruimtelijke vraagstukken een versnelling van de besluitvormingsprocedure tot gevolg. Dit heeft volgens hen te maken met de afname in bereidheid van de actoren om juridische stappen te ondernemen ten aanzien van ruimtelijke besluiten (Van der Arend et al., 2002, p. 15). Zo wordt eveneens verondersteld dat het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium van besluitvorming tot inhoudelijke verrijking leidt (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 34).

Op welke wijze?
De wijze waarop inhoudelijk dan wel procesmatig een invulling gegeven kan worden aan interactieve besluitvorming is divers. Volgens Pröpper en Steenbeek (2001) is elke beleidssituatie anders, wat volgens hen betekent dat de aanpak van interactieve besluitvorming maatwerk is. De participatieladder van Arnstein is vaak gebruikt als basis om nieuwe participatieladders te ontwikkelen (Pröpper & Steenbeek, 1998). De ladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) is ook daarop gebaseerd maar maakt onderscheid in de mate van interactief beleid door een indeling in vijf in plaats van zeven treden (zie figuur 3.3). Er is dus een variatie op de mate van interactieve besluitvorming. De verschillende treden op de participatieladder vertegenwoordigen een andere rol. Hoe hoger de trede hoe hoger de mate van invloed. Op basis van de onderstaande vijf treden is het mogelijk om de mate van interactief beleid te meten. Het voordeel hiervan is dat op deze wijze inzichtelijk wordt of de gekozen mate van interactief beleid past bij het type vraagstuk (De Graaf, 2007, p. 36).

Figuur 3.3: Treden van participatie in interactief beleid.



Bron: Edelenbos en Monnikhof, 2001.

De wijze waarop participatie kan plaatsvinden betreft, *informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren* en *meebeslissen*. Hoe hoger op de ladder, hoe hoger de mate van interactieve besluitvorming en dus de mate van invloed. Bij *informeren* worden belanghebbenden uitsluitend op de hoogte gehouden van besluitvorming. De Graaf (2007, p. 32) trekt deze vorm van 'interactieve besluitvorming' in twijfel aangezien er geen sprake is van interactie. Bij *raadplegen* wordt belanghebbenden gevraagd naar input voor beleid maar is er geen enkele garantie dat er iets met die input wordt gedaan. De Graaf (2007, p. 30) merkt op dat bij deze eerste twee treden geen sprake is van gelijkwaardigheid tussen bestuur en belanghebbenden. Het bestuur heeft hier

volledig de touwtjes in handen. Hommes (2008) stelt dat er pas vanaf *adviseren* sprake is van interactie. Bij *adviseren* hebben belanghebbenden de mogelijkheid problemen en oplossingen aan te dragen. De beslissingsmacht blijft echter bij de politiek/het bestuur, besluitvorming blijft in handen van *government*. *Coproduceren* houdt in dat in samenspraak met belanghebbenden tot besluitvorming wordt gekomen. Er is sprake van gelijkwaardigheid omdat actoren relatief grote invloed hebben in het beleidsproces. Bij *meebeslissen* hebben juist de belanghebbenden de meeste invloed op beleidsvorming. De belanghebbenden zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en besluitvorming over beleid. De overheid heeft hier een adviserende rol. Dit '*meebeslissen*' vindt echter plaats binnen een bepaald kader dat de overheid heeft geschetst.

Het moment van participatie

Planning- en planvormingsprocessen worden in de beginfasen voornamelijk gedomineerd door publieke partijen. In deze processen wordt gestreefd naar het creëren van draagvlak en legitimiteit voor het plan. Dat heeft ertoe geleid dat vooral in de jaren negentig geëxperimenteerd is met vormen van *open planning*, zoals interactieve besluitvorming. Ondanks de verschillende invullingen die zijn gegeven aan deze benaderingswijze van planning, kan worden afgeleid dat het in essentie gaat om in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van belanghebbenden bij het planning- en planvormingsproces (Spit & Zoete, p. 93). Daarnaast kan uit de verschillende methoden voor interactieve besluitvorming afgeleid worden dat elke situatie anders is en daardoor maatwerk noodzakelijk is voor het slagen van de voorgenomen ontwikkeling. Het verschil in het moment van samenwerking tussen interactieve besluitvorming en PPS is duidelijk zichtbaar. Bij publiek-private samenwerkingsvormen wordt vaak de nadruk gelegd op samenwerking in latere fasen van een proces. Bijvoorbeeld in de fase van het planontwerp en planuitvoering (Spit & Zoete, 2009, p. 93).

Interactieve besluitvorming in verhouding tot burgerparticipatie

Hoe verhoudt interactieve besluitvorming zich tot burgerparticipatie en *government* en *governance*? Bij interactieve besluitvorming wordt de focus gelegd op gelijkheidwaardigheid van de betrokken actoren. Hierdoor sluit interactieve besluitvorming meer aan bij *governance* dan *government* (Marissing, 2007, p. 35). Wanneer de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) met die van Arnstein (1969) worden vergeleken zijn enkele overeenkomsten maar ook verschillen op te merken.

Burgerparticipatie is in de jaren '70 ontstaan doordat burgers een vorm van inspraak hebben afgedwongen (MvBZK, 2007). Daarbij is geen of in zeer beperkte mate sprake van een wisselwerking tussen overheid en burger. Dit is in overeenstemming met de categorie *non-participation* en *tokenism* van de ladder van Arnstein. Intensieve wisselwerking tussen de overheid en burgers is aanwezig bij de categorie *citizen power*. Interactieve besluitvorming gaat verder dan inspraak omdat de overheid meer invloed aan belanghebbenden afstaat. Bij interactieve besluitvorming staat niet het beleid van de overheid centraal maar het gezamenlijke beleid van alle actoren. Bij inspraak krijgen actoren de mogelijkheid op beleid te reageren. Bij interactieve besluitvorming is het mogelijk het beleid van de betrokken actoren centraal te stellen (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 48). Interactieve besluitvorming heeft betrekking op overheden die actoren uit de samenleving betrekken om 'gedragen' beleid te ontwikkelen. Daarnaast gaat de theoretische veronderstelling waartoe interactief beleid kan leiden een stap verder dan bij burgerparticipatie (Edelenbos & Monnikhof, 2001; De Graaf, 2007).

Interactieve besluitvorming, een neiging naar governance?
Volgens De Graaf (2007, p. 16) sluit interactieve besluitvorming als participatievorm aan bij het internationale governancedebat. Daarmee bedoelt hij dat de overheid (inmiddels) de afhankelijkheidsrelatie met actoren in de samenleving erkent. De complexer wordende samenleving en de daarbij behorende afhankelijkheid van de overheid van actoren in de samenleving maakt participatie noodzakelijk in de vorm van interactieve besluitvorming. Het voorbereiden en uitvoeren van beleid wordt niet meer beschouwd als uitsluitend een overheidstaak. Er wordt grote waarde gehecht aan het betrekken van actoren in beleidsvorming (De Graaf, 2007, p. 23). Maar, is interactieve beleidsvorming daarmee hetzelfde als *governance*?

Kritiek op interactieve besluitvorming
Uit de kritiek op interactief beleidsvorming kan worden afgeleid dat voornamelijk sprake is van een *government*-manier van participatie in plaats van *governance*. Uit studies naar interactieve besluitvorming blijkt dat gemeenten interactief beleid vooral op een instrumentele manier gebruiken (Van der Arend, 2007; De Graaf, 2007). Dat wil zeggen dat interactieve besluitvorming ingezet wordt als middel om een bepaald (beperkt) beleidsdoel te behalen, bijvoorbeeld voor het creëren van draagvlak of voor een inhoudelijke verrijking. Volgens De Graaf (2007) leidt het hanteren van een instrumenteel perspectief tot een democratisch tekort. Er is namelijk binnen de processen van interactieve besluitvorming eerder sprake van een selectie van participanten dan van democratische legitimiteit. Door Woltjer (2002) wordt afkeurend gesproken over interactieve besluitvorming en hij typeert deze participatievorm als de 'draagvlakmachine'. Daarmee wordt bedoeld dat belanghebbenden uitsluitend betrokken worden voor het creëren van draagvlak voor het desbetreffende plan.

Het kader waarin participatie kan plaatsvinden inclusief de beslissingmogelijkheden van de participanten is bij interactief beleid op voorhand door de overheid bepaald. Hieruit blijkt eveneens het instrumentele perspectief van interactief beleid (De Graaf, 2007). Deze tekortkomingen van interactief beleid vanuit instrumenteel perspectief geven juist de hiërarchische sturing van de overheid weer en benadrukken de dominante *top-down government* manier van participatie. Ondanks het feit dat overheid de noodzakelijke samenwerking met actoren uit de samenleving erkent zoekt, wijst de kritiek vanuit instrumenteel perspectief uit dat deze vorm van participatie meer aansluit op *government* dan *governance*. Deze vorm van participatie blijkt overigens niet een uitzondering te zijn op de regel. Uit het empirisch onderzoek naar interactief beleid in Utrecht door De Graaf (2007, p. 174) blijkt dat in de praktijk het instrumenteel perspectief op interactief beleid blijkt te overheersen ten opzichte van het democratische perspectief.

Interactief beleid onder valse voorwendselen
Er zijn meer nadelen te benoemen ten aanzien van interactieve besluitvorming. De Graaf (2007) benadrukt dat interactieve besluitvorming leidt tot te hoge verwachtingen van burgers en belanghebbenden. Zoals in de hierboven besproken motieven wordt verondersteld dat inzet van interactieve besluitvorming leidt tot een verhoging van de democratische legitimiteit. Zo wordt deze vorm gepresenteerd als een aanvulling op de representatieve democratie, maar volgens De Graaf (2007) ligt de nadruk bij interactieve besluitvorming bij representativiteit en niet bij participatie. Dit is volgens hem niet juist, het dient juist andersom te zijn. Met representativiteit wordt bedoeld dat publiek beleid representatief moet zijn voor wat ten minste de meerderheid van de burgers zou willen. Vanuit een democratische invalshoek bekeken, wordt de betekenis van interactieve besluitvorming niet hoog geacht (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 56). Volgens De Graaf (2007, pp. 22-23) wordt meer recht gedaan aan de democratische beginselen van het beleidsproces wanneer interactieve besluitvorming niet als middel maar als doel opgevat wordt. De nadruk ligt dan op het democratische, in plaats van het instrumentele perspectief.

3.5 Tussenconclusie

Burgerparticipatie en interactieve besluitvorming zijn twee participatievormen die passen bij een verschuiving naar een meer *governance*-benadering van beleidsvorming. Maar toch is hier sprake van een overwegend *government* wijze van beleidvorming. Beide vormen van participatie worden gekenmerkt door een disciplinaire benadering waarbij door de overheid op een hiërarchische manier participatie wordt vormgegeven. De toenemende complexiteit van de samenleving heeft ervoor gezorgd dat een wederzijdse afhankelijkheid is ontstaan tussen (alle) actoren in de samenleving. Hierdoor is het belang van participatie toegenomen. De Rijksoverheid bevindt zich in een netwerk van actoren waardoor het nog belangrijker is om de wijze waarop participatie wordt vormgegeven nog beter af te wegen. Op (nieuwe) vormen van burgerparticipatie, zoals interactieve besluitvorming, wordt stevige kritiek geuit die indirect de *government*-benadering van participatie afwijst. Zo wordt interactieve besluitvorming door de overheid vooral als instrument gebruikt om beleidsdoelen te behalen waardoor een gebrek aan democratische legitimiteit ontstaat. Desondanks blijkt de overheid op zoek te zijn naar nieuwe vormen van participatie zoals aan PPS te zien is. De overheid erkent dus dat de complexiteit van de samenleving haar dwingt om te zoeken naar participatie die in het verlengde ligt van *governance*.

3.6 Actieve participatie: een nieuwe trend

De reden waarom deze nieuwe vorm van participatie wordt besproken is gelegen in de hiervoor besproken verschuiving van *government* naar *governance*. De toenemende complexiteit van de samenleving, de complexiteit van infrastructuurprojecten en de wederzijdse afhankelijkheid van actoren creëren de noodzaak voor een vorm van participatie die zich meer richt op *governance* in plaats van *government*. Wanneer naar het vakgebied ruimtelijke ordening en over de grenzen daarvan wordt gekeken, kan worden vastgesteld dat actieve participatie in ontwikkeling is.

Verantwoording voor het over de grenzen van het vakgebied kijken

Er wordt naar het vakgebied watermanagement gekeken om meer inzicht te verkrijgen in actieve participatie. Dit is gedaan omdat water- en weginfrastructuur vaak een 'harde' lijn in het landschap vertegenwoordigt die direct of indirect invloed heeft op vele actoren. Vanwege de ruimtelijke spreiding van weg- en waterinfrastructuurprojecten zijn er vaak veel verschillende publieke en private actoren betrokken met uiteenlopende belangen (Arts, 2007). Daarnaast worden weg- en waterinfrastructuurprojecten beschouwd als complexe systemen. In beide gevallen zijn de onderdelen van dit systeem (in)direct met elkaar verbonden in de vorm van netwerken. Omdat interactie plaatsvindt is er (in beide gevallen) sprake van een wederzijdse afhankelijkheid van actoren (Teisman, 2009). Daarnaast biedt het succesvolle praktijkvoorbeeld Storebaelt - Øresund inzicht in actieve participatie in de context van watermanagement. Zoals eerder beschreven betrof dit project de vaste oeververbinding tussen Denemarken en Zweden (Abbott, 2007). Aan de hand dit Deense project wordt actieve participatie hieronder nader beschreven. Om in dit onderzoek niet uit te wijden naar minder relevante aspecten over watermanagement is ervoor gekozen om uitsluitend te kijken naar de lessen die geleerd kunnen worden uit het vakgebied watermanagement ten aanzien van participatie.

Actieve participatie

De focus van de lessen uit het watermanagement voor de ruimtelijke ordening beperken zich tot de genoemde nieuwe vorm van actieve participatie. Deze vorm van participatie krijgt in de wetenschappelijke literatuur volop de aandacht (Santos, et al., 2006; Abbott, 2007; Blackstock & Richards, 2007; Evers et al., 2012; Fleischhauer et al., 2012; Luyet et al., 2012; Vojinović & Abbott, 2012). Actieve participatie van belanghebbenden kent in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie. Uit de literatuur is een tendens op te merken die gaat over het verkrijgen van inzicht in de onzekerheden die het betrekken van belanghebbenden met zich meebrengt.

Het Storebaelt – Øresund weg- en infrastructuurproject

De wijze waarop belanghebbenden betrokken worden, verschilt ten opzichte van burgerparticipatie en interactieve besluitvorming. Actieve participatie gaat uit van het actief betrekken van belanghebbenden door de initiator voor, tijdens en na afronding van het project, zoals daarvan sprake is geweest in het *Storebaelt – Øresund weg- en infrastructuurproject* (Abbott, 2007). Publieke en private partijen zijn in een vroeg stadium van het planvormingsproces proactief benaderd. Dit werd noodzakelijk geacht voor het voorkomen van maatschappelijke weerstand en het creëren van legitimiteit voor het project. De betrokken belanghebbenden zijn geïnformeerd over de noodzaak voor het project. Gedurende het project zijn de belanghebbenden *empowered* door hen volledig transparantie te geven over de besluitvormingsprocessen. Projectgerelateerde informatie is te allen tijde beschikbaar gesteld op een internetsite. Op die wijze heeft kennisuitwisseling plaatsgevonden en is tegelijkertijd inzichtelijk gemaakt waarom het project noodzakelijk is. Voordat besluitvorming over het ontwerp had plaatsgevonden, is gezamenlijk met de betrokken belanghebbenden gezocht naar oplossingsrichtingen. Inbreng vanuit bijvoorbeeld milieugroeperingen is meegewogen in de besluitvorming.

Zoals hiervoor al is aangegeven sluit deze nieuwe actieve vorm van participatie meer aan op *governance,* omdat ze de complexiteit erkent waarmee waterinfrastructuurprojecten te maken hebben. Deze erkenning van complexiteit heeft te maken met de holistische benadering op ruimtelijke vraagstukken die in sommige gevallen in het watermanagement wordt gehanteerd. Deze holistische benadering is het gevolg van een paradigmaverschuiving in het watermanagement waar in de volgende paragraaf kort op wordt ingegaan. Deze ontwikkeling wordt beschreven zodat inzicht wordt verkregen in de redenen die ten grondslag liggen aan de geconstateerde ontwikkeling richting *active stakeholder participation* in het watermanagement.

3.7 Paradigmaverschuiving in het watermanagement

Volgens Evers (et al., 2012) worden wij tegenwoordig geconfronteerd met een paradigmaverschuiving van bescherming van overstromingsgevaar naar het beheer van het risico van overstromingsgevaar. Daarbij speelt de vraag hoe het publiek betrokken dient te worden bij risicomanagement van overstromingsgevaar (Fleischhauer et al., 2012). Volgens Evers (et al., 2012) is de oorzaak van deze verschuiving tweeledig. Enerzijds speelt het debat over de bestuursstructuur en bijbehorende processen die betrekking hebben op het managen van natuurlijke gevaren. Anderzijds draagt de toename van het aantal overstromingen van afgelopen decennia daaraan bij (Stern, 2008). Het is niet verwonderlijk dat uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er voor actieve betrokkenheid van belanghebbenden wordt gepleit. Binnen de paradigmaverschuiving wordt namelijk gepleit om het accent te leggen op actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden (Evers et al., 2012; Vojinović & Abbott, 2012, p. 116). Deze paradigmaverschuiving heeft geleid tot nieuwe richtlijnen met betrekking tot de wijze waarop omgegaan wordt met participatie bij risicomanagement van overstromingsgevaar. Deze richtlijnen zijn door de Europese Commissie opgesteld (Evers et al., 2012; Fleischhauer, et al., 2012). Het actief betrekken van belanghebbenden wordt door de Europese Commissie gezien als een essentieel onderdeel voor het behalen van hun hoofddoel, namelijk het verkleinen van het risico op overstromingen (EU, 2007). Voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's is in november 2007 een nieuwe richtlijn opgesteld door het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie.

Artikel 10 geeft aan:

> *"De lidstaten stimuleren de actieve participatie van de betrokken partijen bij het opstellen, toetsen en bijstellen (…) van overstromingsrisicobeheerplannen (EU*, 2007*).*

Inmiddels wordt in het watermanagement onderkend dat de traditionele denkwijze van ingenieurs, een uitsluitend technocratische kijk op vraagstukken, dient te veranderen naar een werkwijze waarbij de sociale acceptatie zo groot mogelijk moet zijn en waarbij de belasting van het milieu zo min mogelijk is (Vojinović & Abbott 2012). Deze wetenschappers pleiten voor een holistische benadering zodat onzekerheden vanuit een breder perspectief worden beschouwd zodat de interactie tussen onderdelen wordt begrepen. Voor deze nieuwe denkwijze is volgens de wetenschappers een nieuwe paradigmaverschuiving nodig die zich richt op het holistisch benaderen van overstromingsrisico's (Vojinović & Abbott, 2012, p. 115).

Volgens Vojinović en Abbott (2012, p. 116) dient het nieuwe paradigma gebaseerd te zijn op *active stakeholder participation*. Zoals eerder is besproken wordt in het watermanagement tegenwoordig gepleit voor het actief betrekken van stakeholders bij ruimtelijk complexe vraagstukken. Dit is ook het geval in verwante ruimtelijke disciplines zoals *environmental management* (Luyet et al., 2012).

3.7.1 Holistisch perspectief en actieve participatie

Uit de voorgaande paragraaf kan worden afgeleid dat in het watermanagement gepleit wordt voor een holistische benaderingswijze waar de nadruk ligt op het geheel, in plaats van een reductionistische aanpak waar de nadruk ligt op delen. Een essentieel verschil tussen beide benaderingen is dat het holistische perspectief complexiteit erkent. De paradigmaverschuiving *richting* in holistisch perspectief denken wordt noodzakelijk geacht omdat ruimtelijke vraagstukken benaderd dienen te worden vanuit meerdere perspectieven om tot duurzame oplossingen te komen. Bij complexe ruimtelijke vraagstukken liggen vrijwel per

definitie meerdere oorzaken ten grondslag aan een probleem. Het eenzijdig benaderen van dit vraagstuk vanuit bijvoorbeeld een technische of sociale invalshoek leidt niet tot duurzame oplossingen. Om te komen tot bevredigende duurzame oplossingen in watermanagement is het aannemen van een holistisch perspectief volgens Vojinović en Abbott (2012, p. 115-116) noodzakelijk.

Het hanteren van een holistische benaderingswijze biedt de mogelijkheid om onzekerheden in perspectief te plaatsen. Vojinović en Abbott (2012, p. 14) beschouwen de traditionele, reductionistische manier van denken weinig effectief. Immers, het geheel van het systeem is ondergeschikt aan de onderdelen waaruit het bestaat. Dit kan volgens hen leiden tot oplossingen die een (zeer) beperkte effectiviteit hebben op lange termijn. Het aannemen van een holistisch perspectief kan ervoor zorgen dat inzicht verkregen worden in welk onderdeel van een systeem deel uitmaakt van het geheel, en welk niet. Op die manier is het mogelijk om onzekerheden, en dus de complexiteit(en), als geheel te bezien (Vojinović & Abbott, 2012, p. 14). Het overzien van de onzekerheden in waterinfrastructuurprojecten kan hierdoor een nieuwe dimensie krijgen die meer *governance* is. Het holistisch perspectief wordt daarnaast gekenmerkt door transdisciplinariteit een outside-in aanpak van het ruimtelijk vraagstuk en empowerment van actoren. Hieronder wordt verder ingegaan op deze begrippen.

De paradigmaverschuiving *richting* het holistisch denken vereist een andere benadering van participatie in vergelijking met de twee eerder besproken vormen van participatie. Namelijk actieve participatie van belanghebbenden. Maar wat is anders aan de benadering van deze 'nieuwe' vorm van participatie? Uit literatuuronderzoek blijkt dat actieve participatie zich in hoofdlijnen onderscheid op basis van vier elementen, namelijk:

- Holistisch (Blackstock & Richards, 2007; Evers et al., 2012);
- Transdisciplinair (Evers et al., 2012);
- Outside-in (Vojinović & Abbott, 2012, p. 23);
- Empowerment (Abbott, 2007; Blackstock & Richards, 2007).

Deze kenmerken worden besproken om inzicht te geven in wat actieve participatie inhoudt en wat de voor- en nadelen daarvan zijn in relatie tot weginfrastructuurprojecten op nationaal niveau.

3.7.1 Holisme en transdisciplinariteit

Actieve participatie hanteert een holistisch perspectief op het ruimtelijk vraagstuk en verschilt daarmee essentieel van andere vormen van participatie. Een voordeel van een holistische en transdisciplinaire benadering in watermanagement is dat een allesomvattend perspectief ontstaat ten aanzien van de *root causes* (onderliggende oorzaken) van een bepaald probleem (Vojinović & Abbott, 2012, p. 14). Het bespreken van de kenmerken holisme en transdisciplinariteit geven inzicht in vanuit welk perspectief actieve participatie wordt benaderd en welk voordeel dit oplevert ten aanzien van complexe ruimtelijke opgaven zoals waterinfrastructuurprojecten.

Kenmerkend aan een holistische benadering is dat onderzoekers zich niet beperken tot oorzaak-gevolgrelaties tussen de factoren maar zich richten op de complexe interactie tussen factoren in een specifieke situatie (Creswell, 2013, p. 47). Dit houdt in dat er getracht wordt inzicht te verkrijgen in de veelheid van factoren die van invloed kunnen zijn op het vraagstuk. Op welk wijze verhoudt het holisme zich tot de integrale benadering van ruimtelijke vraagstukken? Een verschil tussen deze twee is dat het holisme de nadruk legt op de interactie tussen onderdelen van een systeem. Daardoor erkent de holistische benadering de complexiteit van het vraagstuk. Dit wordt verduidelijkt door beknopt in te gaan op de essentie van de complexiteitstheorie.

Complexiteitstheorie
In essentie gaat de complexiteitstheorie uit van het bestuderen van complexe systemen en het 'gedrag' dat zij vertonen. Hiermee wordt beoogd de wereld beter te begrijpen (De Roo & Voogd, 2007). De samenleving, het weer en het ecosysteem zijn enkele voorbeelden van complexe systemen. Deze systemen zijn genesteld, dat wil zeggen dat ze deel uitmaken van een groter systeem (Teisman, et al., 2009, p. 7). De basiselementen van systemen zijn *actoren* of *agents*. De onderdelen van de verschillende systemen zijn onderling direct en indirect met elkaar verbonden in netwerken. Er vindt continue interactie plaats tussen de onderdelen van de verschillende systemen, wat inhoudt dat systemen elkaar hierdoor beïnvloeden. Communicatie tussen actoren is een voorbeeld van interactie tussen systemen waardoor onderlinge beïnvloeding kan plaatsvinden (Teisman, et al., 2009, p. 7). Inherent aan complexe systemen is onvoorspelbaarheid. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke weerstand en vertraging in de besluitvorming over een weginfrastructuurproject. Deze onvoorspelbaarheid heeft te maken met de complexiteitstheoretische visie die ervan uit gaat dat, tot op zekere hoogte, alles met alles samenhangt (De Roo & Voogd, 2007, p. 39). De complexiteitstheorie is gebaseerd op het begrip non-linearity dat het resultaat is van complex gedrag van elementen, subsystemen of andere systemen (Teisman, et al., 2009, p. 24). Zo kan er tussen elementen van systemen voortdurend sprake zijn van verbanden die continu kunnen veranderen van intentie, zonder dat daar een duidelijk patroon uit af te leiden is. De Roo en Voogd (2007, p. 39) spreken dan van verwijderde oorzakelijkheid.

Holisme versus integraliteit
Actieve participatie probeert aan de hierboven geschetste onzekerheden een invulling te geven door te kiezen voor een holistische benadering van het vraagstuk. Het begrip holisme heeft binnen de context van dit onderzoek betrekking op het benaderen van een ruimtelijk vraagstuk vanuit meerdere perspectieven zodat (meer) grip wordt verkregen op de gevolgen die deze met zich meebrengt. Dit leidt tot een perceptie van de elementen *binnen* het geheel waardoor één specifiek onderdeel van een oorzaak in perspectief geplaatst kan worden in de context van andere oorzaken (Vojinović & Abbott, 2012, p. 14-15). Dit houdt in dat er niet enkel, zoals de integrale benadering beoogt, alle relevante sectoren te betrekken maar de nadruk gelegd wordt op de interactie met de buitenwereld. Voor de realisatie van water- of weginfrastructuur kan dit betekenen dat kennis van actoren vanuit de samenleving wordt betrokken om tot besluitvorming te komen. Een integrale benadering van vraagstukken wekt de suggestie dat die allesomvattende kijk op het vraagstuk gelijk is aan de holistische benadering. Een integrale benadering kan beschouwd worden als de som van alle onderdelen van een systeem. Dit betekent bijvoorbeeld dat vanuit verschillende sectoren naar het vraagstuk gekeken wordt. Een voorbeeld hiervan is het enkel betrekken van diverse sectoren (milieu, water, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, etc.). Het holisme daarentegen legt de focus op de interactie tussen de sectoren waardoor niet de som van alle delen het geheel vormt maar de interactie daartussen betekenis geeft aan het geheel.

Transdisciplinariteit
Literatuur over transdisciplinair onderzoek geeft meerdere opvattingen over dit begrip. Allereerst blijkt dat transdisciplinair opgevat wordt als de ultieme vorm van interdisciplinair onderzoek. Interdisciplinair onderzoek houdt in dat experts vanuit verschillende vakdisciplines samenwerken aan eenzelfde vraagstuk. Daarover bestaat de opvatting dat problemen te complex zijn om vanuit één discipline te benaderen. Zo wordt er bij transdisciplinariteit naar gestreefd om te komen tot één eenheid van kennis waarbij naar alle disciplinaire vakgebieden wordt gekeken. Het streven is om te komen tot een integratie van verschillende vormen van kennis (Regeer & Bunder, 2007). Zij leiden uit literatuur en de praktijk af dat dit geen eenvoudige opgave is.

Ten tweede blijkt dat transdisciplinariteit in de literatuur wordt opgevat als een samenwerking tussen de wetenschap en de maatschappij om te komen tot oplossingen voor complexe vraagstukken. Het voordeel hiervan is dat complexe problemen verduidelijkt worden en daardoor tot mogelijke oplossingen gekomen kan worden (Regeer & Bunders, 2007). Volgens Groot (e.a., 2009) ligt bij deze nieuwe samenwerkingsvorm het primaat niet meer bij wetenschappelijke kennis, maar bij kennisontwikkeling. Het betrekken van zowel wetenschappelijke als niet-wetenschappelijke disciplines bij waterinfrastructuur-gerelateerde vraagstukken is

kenmerkend voor de transdisciplinaire benadering van actieve participatie. Wat maakt actieve participatie transdisciplinair? Actieve participatie is transdisciplinair omdat hierbij het accent ligt op de interacties tussen de wetenschap en de maatschappij.

3.7.2 Outside-in

Volgens Boelens (2009, p. 198) is in de Nederlandse planningpraktijk voornamelijk sprake van inside-out planning, planning die wordt aangestuurd door een centrale Rijksoverheid. Daarnaast is volgens Boelens (p. 185 sprake van een kloof tussen de huidige ruimtelijke-ordeningspraktijk en de academische dynamiek van de laatste twee decennia. Daaraan liggen volgens hem twee redenen ten grondslag. Allereerst heeft dit te maken met het mislukken van het vertalen van meer nieuwe (poststructurele) theorieën over planning in de (plannings)praktijk. Boelens verduidelijkt dit aan de hand van twee concrete voorbeelden. De *entrepreneural* manier van planning die halverwege de jaren 80 ontwikkeld is, kenmerkte zich door publiek-private samenwerkingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen. Deze benadering bleek niet transparant en besluitvorming vond plaats in achterkamertjes waardoor democratische legitimiteit aan de besluitvorming ontbrak (Boelens, 2009, p. 185). Het tweede voorbeeld dat door Boelens wordt aangedragen heeft betrekking op de interactieve benadering, namelijk het poldermodel dat zich richtte op bemiddelingsorganisaties zoals werkgeversverenigingen. Met deze benadering werd (ook) de nadruk gelegd op interactie tussen overheden waardoor weinig interactie met burgers en ondernemers van de samenleving plaatsvond. Volgens Boelens (p. 186) is er vrijwel geen sprake van een duurzame vertrouwensrelatie tussen actoren.

De tweede reden die Boelens (2009, p. 185) aandraagt heeft te maken met de inside-out benadering van de meeste planningsvoorstellen. Uit de eerder genoemde voorbeelden blijkt dat planning bij voorkeur *government* georiënteerd is. Volgens Boelens wordt deze *government*-benadering geleid door de padafhankelijkheid waardoor probleemdefinities voornamelijk vanuit een overheidsinvalshoek worden belicht. Dit resulteert volgens hem in *'middle-of-the-road solutions'* (een weinig expliciete benaderingswijze) waarbij weinig sprake is van innovatie en creativiteit. Net als Boelens benadrukt Healey (2007, p. 268) de noodzaak voor een outside-in benadering van planning. Zij geeft aan dat in de hedendaagse maatschappij planning niet meer een geformaliseerde ruimtelijke strategie dient te zijn maar neigt naar *governance,* omdat overheden interactie met elkaar zoeken en afhankelijk zijn van actoren in de samenleving.

Actieve participatie en outside-in

Actieve participatie wordt gekenmerkt door een outside-in-benadering. Dit is al te zien aan de transdisciplinaire benadering en het holistische perspectief van actieve participatie. Boelens (2009) erkent dat er in planning een holistische benadering noodzakelijk is. Volgens hem vindt participatie plaats binnen een beperkend kader van de overheid. Hij pleit voor een inside-out-benadering van planning. Hij typeert inside-out als het proces van interactie tussen *public, business*, en *civil entities* die uiteindelijk streven naar het realiseren van collectieve doelen (Boelens, 2009).

Kanttekening bij outside-in bij participatie

Boelens (2009, p. 189) benadrukt dat er altijd wel sprake zal zijn van een *framework-setting or facilitation role* van de overheid. Vertaald naar actieve participatie wil dit zeggen dat er altijd wel in enige mate sprake zal zijn van government *naast governance*. Dit is in lijn met hetgeen in paragraaf 3.2.2 is gebleken. Namelijk de grote belangen die bij de realisatie weginfrastructuur spelen en de onmogelijkheid van de Rijksoverheid om de planning daarvan volledig uit handen te geven.

3.7.3 Empowerment

Het begrip *empowerment* komt regelmatig terug in de sociaal-wetenschappelijke literatuur (Abbott, 2007; Bailey & Grossardt, 2010; Blackstock & Richards, 2007; Luyet et al., 2012; Suggett, 2012). Het is een breed begrip waardoor niet altijd even duidelijk is wat daarmee bedoeld wordt. *Empowerment* wordt aan de hand van *The Dictionary of Geography* omschreven als: "*Process, by which households and their members wield greater socio-political and psychological power (e.g. knowledge, skills, voice, collective action, self-confidence) to reshape the actions affecting their own lives "* (2009, p. 191). Kenmerkend aan deze definitie is dat de nadruk ligt op het *proces* en de *interactie tussen actoren*.

> Quote: "*An understanding that the greatest crime of al is to deprive people of the possibilities to exercise their own deep-rooted knowledge and understanding*" (Abbott, 2007)

Abbott is van mening dat de kennis van lokale belanghebbenden van grote waarde kan zijn voor de voortgang van een project waarbij belanghebbenden betrokken moeten worden. Hij spreekt over een *inner* en *outer world* in weginfrastructuurprojecten. De *outer world* heeft betrekking op het fysieke project in de omgeving. De *inner world* heeft betrekking op de gedachten en de daarbij behorende sociale interacties tussen belanghebbenden onderling. Abbott stelt dat er bij elk project sprake is van deze beide werelden zodra belanghebbenden worden betrokken. Volgens hem ligt de opgave in het creëren van een omgeving waarin congruentie tussen beide werelden kan ontstaan. Dit streven naar overeenstemming kan volgens hem bereikt worden door onder andere *empowerment* van stakeholders (Abbott, 2007). Het doel van *empowerment* is tweeledig. Enerzijds is het doel belanghebbenden op een rechtvaardige manier te betrekken in het project. Anderzijds is het doel om maatschappelijke weerstand te voorkomen door hen de desbetreffende problematiek van het vraagstuk te doen begrijpen.

1. Empowerment aan de hand van interventiemogelijkheden

Tippett (et al., 2007) geeft aan dat participanten de mogelijkheid moeten hebben om daadwerkelijk invloed te hebben op de besluitvorming. In feite wordt hier gesproken over het toewijzen van macht aan actoren. Reed (2008) geeft aan dat wanneer stakeholders geen invloed kunnen hebben op een besluit, participatie niet geschikt is. Dit is te vergelijken met de onderste paar stappen van de ladder van Arnstein (1969) die de toepasselijke typering '*non-participation*' toegewezen hebben gekregen. Daar is ook geen enkele sprake van interventiemogelijkheden van burgers in de vorm van invloed uitoefenen op besluitvorming. Dit is eveneens te vergelijken met de onderste twee treden van interactief beleid (informeren en raadplegen). Daarbij is ook geen sprake van enige toewijzing van beslissingsmacht.

2. Empowerment door kennisdeling

Volgens Weber en Christopherson (2002) is het bieden van mogelijkheden om te participeren niet voldoende. Daadwerkelijk kunnen participeren vereist enige kennis van zaken. Volgens Richards (et al. 2007) dienen participanten over (technische) kennis te beschikken om doeltreffend te kunnen deelnemen aan besluitvorming. Crosby, (2003) benadrukt de noodzaak van het onderwijzen van participanten bij technisch complexe projecten en ingewikkelde besluitvormingsprocessen. Het voordeel van *empowerment* van participanten is dat zij op die manier kennis en vertrouwen ontwikkelen en daardoor op een betekenisvolle manier kunnen worden betrokken in besluitvorming (Crosby, 2003). Kloprogge en Van Der Sluijs (2006) onderkennen ook het belang van kennisdeling van belanghebbenden in participatie. Vooral wanneer sprake is van een wetenschappelijke invalshoek, is het volgens hen noodzakelijk om het kennisniveau van de participanten tot een niveau te tillen waarbij zij een effectieve bijdrage kunnen leveren. Volgens Abbott (2007) is er meer nodig dan het verschaffen van data, informatie en kennis over een bepaald project. De nadruk dient ook te liggen op het verkrijgen van inzicht in de redenen waarom bepaalde fysieke maatregelen in de ruimte noodzakelijk zijn.

3.8 Conclusie

De toenemende complexiteit van de samenleving heeft geleid tot een positiewijziging van de centrale overheid ten opzichte van private en andere publieke actoren in de samenleving. De Rijksoverheid bevindt zich binnen een netwerk van actoren die van elkaar afhankelijk zijn voor de planning en realisatie van weginfrastructuur. Burgerparticipatie en interactieve besluitvorming zijn participatievormen die voortgekomen zijn uit de geconstateerde verschuiving van *government* naar *governance* in openbaar bestuur. *Government* wordt beschouwd als een hiërarchische top-down wijze van bestuur waarbij overheden primair aan zet zijn. Dit in tegenstelling tot *governance*. Hierbij ligt het accent op samenwerking tussen publieke en private partijen. Actieve participatie blijkt een relatief nieuwe participatievorm uit het vakgebied watermanagement. De hiervoor genoemde participatievormen kennen voor- en nadelen wanneer ze aan weginfrastructuurprojecten gerelateerd worden.

Government participatie

Burgerparticipatie wordt toegepast om juridische, democratische en inhoudelijke redenen. Volgens de wet is de overheid verplicht burgers de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan besluitvormingsprocedures. Het vergroten van het democratische gehalte van besluitvorming wordt daarmee beoogd. De inhoudelijke voordelen richten zich op de verhoging van het probleemoplossend vermogen, het verhogen van de kwaliteit van het beleid en het creëren van begrip en draagvlak voor het beleidsprobleem. Interactieve besluitvorming beoogt het versnellen van het beleidsproces door zich te beroepen op dezelfde redenen als burgerparticipatie, maar richt zich op burgers én andere belanghebbenden. Tegelijkertijd wordt het creëren van vertrouwen in de overheid beoogd door het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van belanghebbenden in een open planproces. Het instrumenteel, in plaats van democratisch, gebruik maken van interactieve besluitvorming wijst uit dat deze participatievorm aansluit op *government*. Als dit perspectief wordt gehanteerd, dan leidt dat tot een tekort aan democratische legitimiteit van besluitvorming. Dit blijkt in de praktijk meestal het geval. Burgerparticipatie en interactieve besluitvorming zijn participatievormen uit het *government*-tijdperk en passen niet meer in de huidige tijdgeest. Dit heeft tot gevolg dat deze participatievormen niet aansluiten op de complexiteit van de huidige samenleving en dat de kans op duurzame besluitvorming in weginfrastructuurprojecten afneemt. De verschuiving naar *governance* leidt tot de noodzaak van een participatievorm die aansluit op deze vorm van bestuur.

Governance participatie

Actieve participatie sluit aan bij het *governance*-tijdperk en biedt voordelen voor de planning en realisatie van weginfrastructuur. Deze participatievorm erkent de complexiteit van de planning van weginfrastructuur waar publieke en private partijen mee te maken hebben. Het centraal stellen van de betekenis van de interactie tussen de onderdelen waaruit het ruimtelijk vraagstuk bestaat leidt tot een holistisch perspectief. Het voordeel daarvan is dat onzekerheden in een vroeg stadium in perspectief worden geplaatst en de onderliggende oorzaken van (maatschappelijk) weerstand in beeld gebracht worden. Transdisciplinariteit leidt tot coproductie en cumulatie van wetenschappelijke en lokale kennis vanuit de maatschappij. Het voordeel hiervan is dat publieke en private actoren bij complexe vraagstukken hieruit kunnen putten voor het aandragen van oplossingen. Daardoor ontstaat inhoudelijke verrijking van de oplossingsrichting(en). Door *empowerment* van belanghebbenden ontstaat geen onduidelijkheid over de problematiek die speelt en de urgentie van het vraagstuk. Daardoor ontstaan begrip en draagvlak. Tegelijkertijd wordt vertrouwen in de overheid gecreëerd door belanghebbenden interventiemogelijkheden te bieden, binnen het institutioneel kader waar weginfrastructuurprojecten zich bevinden.

4 Methoden van onderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de methoden van onderzoek besproken. In paragraaf 4.2 wordt beschreven dat dataverzameling aan de hand van twee casestudies van weginfrastructuurprojecten heeft plaatsgevonden. Daarnaast vindt in dezelfde paragraaf de verantwoording voor de keuze voor de methode van dataverzameling en kwalitatief onderzoek plaats. Paragraaf 4.3 behandelt het kader waarbinnen een selectie van de cases heeft plaatsgevonden en ook zijn de twee casestudies kort beschreven. Paragraaf 4.4 gaat in op de methoden waarmee de casestudies zijn onderzocht. In paragraaf 4.5 wordt de wijze waarop de verzamelde empirische data zijn verwerkt, beschreven en verantwoord.

4.2 Methoden van dataverzameling

De theoretische veronderstellingen van dit onderzoek zijn aan de hand van twee casestudies onderzocht. Een casestudie wordt door Bryman (2008) omschreven als een diepteonderzoek naar een enkele gebeurtenis. In dit onderzoek heeft deze 'gebeurtenis' betrekking op (actieve) participatie van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten. Verschillende redenen liggen ten grondslag aan de keuze voor een casestudie-methode van onderzoek:

- Een casestudie richt zich specifiek op het onderzoeken van complexe verschijnselen in hun 'natuurlijke omgeving' (Stake, 1995);
- Een casestudie biedt de mogelijkheid de nadruk te leggen op een specifiek onderdeel van de complexiteit van het onderwerp (Teisman, et al., 2009, p. 45).

Zoals eerder in dit onderzoek beschreven kan de planning van weginfrastructuurprojecten beschouwd worden als een complex verschijnsel. De natuurlijke omgeving heeft betrekking op het verzamelen van data ter plaatse van het project door betrokken actoren persoonlijk te benaderen (Creswell, 2013, p. 45). Op deze wijze wordt getracht inzicht te krijgen in (actieve) participatie. Daarnaast heeft de natuurlijke omgeving hier betrekking op de kaders die van invloed zijn op de wijze waarop (actieve) participatie van belanghebbenden plaatsvindt. Bijvoorbeeld het institutionele kader, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, of het politiek-bestuurlijke kader waarbinnen (actieve) participatie plaatsvindt. Deze benaderingswijze verschaft gedetailleerde informatie over een case en heeft daarom een belangrijke rol gespeeld in de selectie van de methoden van onderzoek. Tegelijkertijd biedt een casestudie de mogelijkheid om nadruk te leggen op een specifiek onderdeel van de complexiteit van het onderwerp (Teisman, et al., 2009, p. 45). Dit onderzoek richt zich immers op een onderdeel van de complexiteit, namelijk actieve participatie van belanghebbenden bij weginfrastructuurprojecten waardoor deze participatie als geschikte manier van dataverzameling kan worden beschouwd.

Verantwoording kwalitatief onderzoek

Er is voor een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen omdat in dit onderzoek de vraag *'waarom'* veel meer van belang is dan de vraag *'hoeveel'*, die in kwantitatief onderzoek vaak meer van belang is. Er is relatief weinig bekend over actieve participatie in weginfrastructuurprojecten waardoor het meer van belang is de diepte in te gaan in plaats van een uitspraak te doen over een bepaalde populatie. Daarnaast ligt de nadruk in dit onderzoek op het proces en maakt het verkennende karakter van kwalitatief onderzoek het een geschikte onderzoeksmethode (Bryman, 2008, p. 402).

4.3 Selectie van casestudies

Aan de selectie van beide cases zijn vier voorwaarden gesteld:

1. Een nationaal weginfrastructuurproject binnen Nederland;
2. Recent afgerond of in de afrondingsfase;
3. Medewerking vanuit Rijkswaterstaat;
4. Projecten die geleid hebben tot (maatschappelijke) discussie.

Een nationaal weginfrastructuurproject refereert naar de realisatie van een nieuw wegtracé of de verbreding van een bestaand stuk auto(snel)weg. Hiervoor is gekozen vanwege de verscheidenheid in belangen tussen publieke en private partijen. De tweede voorwaarde is gesteld zodat inzichtelijk wordt op welk moment gedurende het project participatie plaats heeft gevonden. Daarnaast verdient een actueel vraagstuk de voorkeur. De derde voorwaarde hangt samen met de keuze voor nationale weginfrastructuurprojecten. Rijkswaterstaat is als beheerder van de Nederlandse rijkswegen onlosmakelijk verbonden met de realisatie van nationale weginfrastructuur. Medewerking van Rijkswaterstaat is gewenst voor het in contact komen met publieke en private partijen die geparticipeerd hebben in weginfrastructuurprojecten. Tot slot is de voorwaarde gesteld dat er sprake geweest moet zijn van de noodzaak om te participeren in het weginfrastructuurproject.

Twee casestudies

De hierboven geschetste voorwaarden hebben geleid tot de keuze voor de volgende casestudies:

- Verbreding A2 Amsterdam (Holendrecht) – Utrecht (Oudenrijn);
- Het Combiplan Nijverdal.

Voor het verkrijgen van de gewenste diepte aan informatie zijn de twee cases afzonderlijk van elkaar onderzocht. De verbreding A2 betreft een project waarbij een bestaand stuk autosnelweg vanaf knooppunt Holendrecht tot aan Oudenrijn is verbreed. Ter hoogte van stadsdeel Leidsche Rijn van de stad Utrecht is een gedeelte van het bestaande wegtracé in westelijke richting verplaatst en ondertunneld. Het Combiplan is een weg- en railinfrastructuurproject te Nijverdal. In dit project is een gedeelte van de bestaande N35 ter hoogte van Nijverdal verplaatst en is het aangrenzende spoor verdubbeld. Een gedeelte van het weg- en spoortracé is in een tunnel komen te liggen. Het Combiplan bevindt zich in de realisatiefase en naar verwachting is het project in 2014 voltooid. Bij de tweedecase studie is ook het project De Tuinen van Nijverdal onderzocht. Dit project is een afzonderlijk project van de gemeente Hellendoorn maar vanwege de directe relatie met het Combiplan meegenomen in de casestudie. De Tuinen van Nijverdal heeft betrekking op de ontwikkeling van een ontwerp voor de ruimtelijke inrichting van het tunneldak van het Combiplan.

Het empirisch deel van het onderzoek focust zich op deze twee infrastructurele projecten vanwege het beoogde tijdspad van zes maanden waarbinnen dit onderzoek is afgerond. Met dit onderzoek wordt niet beoogd generaliserend te zijn voor alle weginfrastructuurprojecten op nationaal niveau in Nederland. Er is sprake van slechts twee cases waardoor statistische generalisatie van de uitkomsten niet mogelijk is.

4.4 Onderzoeksmethoden

Aan de hand van semi-gestructureerde interviews zijn beide casestudies onderzocht. Hieronder worden de gekozen onderzoeksmethoden verantwoord.

Semi-gestructureerde interviews

Een semi-gestructureerd interview is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij de interviewer aan de hand van een vooraf opgesteld interviewschema vragen stelt aan de respondent. Een interviewschema is een lijst met onderwerpen (topiclist) die gedurende het gesprek aan bod moeten komen. Het interviewschema is als leidraad gebruikt tijdens de interviews (zie bijlage I). De interviewvragen die gesteld zijn, refereren allemaal aan een specifiek onderwerp op het interviewschema. Het gebruik van deze methodiek creëert een interview in gesprekvorm in plaats van een vraag-antwoordinterview (Bryman, 2008, p. 471). Belanghebbenden uit beide casestudies zijn op een semi-gestructureerde wijze geïnterviewd. Meerdere antwoorden zijn mogelijk geweest op één vraag. De volgorde waarin de onderwerpen zijn besproken stond in hoofdlijnen vast.

Drie redenen liggen ten grondslag aan de keuze voor semi-gestructureerde interviews. Allereerst omdat het participatieproces van belanghebbenden van beide cases zich buiten de waarneming van de onderzoeker heeft afgespeeld. Ten tweede omdat deze onderzoeksmethode de mogelijkheid biedt om gedurende het interview verder in te gaan op relevante vragen (Bryman, 2008, p. 212). Ten derde omdat uit Schots onderzoek naar actieve participatie van stakeholders dit een effectieve methode bleek te zijn voor het verkrijgen van inzicht in de ervaring van de actoren (Blackstock & Richards 2007). Alle interviewvragen zijn geformuleerd op basis van de theoretische veronderstellingen van actieve participatie in hoofdstuk 3 (zie bijlage II). Op verzoek is naar de respondenten het interviewschema (bijlage I) opgestuurd dat enkel onderwerpen bevatte van de interviewvragen. Enerzijds had dit te maken met de gewenste voorbereiding van respondent op het interview. Anderzijds is gekozen enkel het interviewschema op te sturen om beïnvloeding van de 'eigen definitie' van de respondent over actieve participatie te voorkomen. Een gedeelte van de interviewvragen refereert namelijk aan de wetenschappelijke definitie van actieve participatie.

Verantwoording respondenten

In dit onderzoek staan belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten centraal. Hoofdstuk 2 schetst de institutionele context waarbinnen participatie van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten plaatsvindt. Daaruit blijkt dat volgens de Algemene Wet Bestuursrecht een onderscheid gemaakt wordt in soort belanghebbenden, namelijk burger, rechtspersoon en bestuursorgaan. Bij de selectie van respondenten is getracht een soortgelijke vertegenwoordiging van belanghebbenden te krijgen. In de empirische hoofdstukken is gekozen voor het verwijzen naar het 'type' belanghebbende in plaats van de naam van de respondent. Voor de beantwoording van de empirische deelvragen is het meer van belang dit onderscheid te maken. Het wordt daardoor mogelijk om onderscheid te maken tussen actoren in de wijze waarop participatie plaatsvindt. Daarnaast wordt op deze wijze de anonimiteit van de respondent gewaarborgd. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de belanghebbenden die geïnterviewd zijn.

4.5 Dataverwerking

Vastlegging van informatie

Alle interviews zijn opgenomen om verlies van data te voorkomen. Vervolgens zijn de interviews volledig uitgeschreven in de vorm van een transcript. De uitgeschreven interviews zijn op verzoek beschikbaar. De interviews zijn uitgeschreven zodat analyse van de kwalitatieve data kan plaatsvinden.

Coderen en analyseren

Voor dit onderzoek is gekozen om tekstfragmenten van de transcripten te coderen. Coderen houdt binnen dit kader in dat aan tekstfragmenten 'labels' worden gekoppeld die mogelijk theoretische significantie hebben of relevant kunnen zijn voor het te onderzoeken onderwerp (Bryman, 2008, p. 568-569). Tekstfragmenten zijn gecodeerd die in relatie staan met de theoretische veronderstellingen van actieve participatie zoals in het theoretisch kader omschreven. Dit proces wordt ook wel *open coding* genoemd (Byman, 2008, p. 568). Een voorbeeld van een label (code) die aan een tekstfragment is gegeven is: *Impact op de omgeving*. Uit het proces van *open coding* komen concepten voort. Een voorbeeld van een gebruikt concept is: *Het wettelijk kader*. Concepten kunnen beschouwd worden als bouwstenen van een theorie (Bryman, 2008, p. 163). Theorievorming staat in dit onderzoek niet centraal. Het inzichtelijk maken in hoeverre sprake is van actieve participatie in weginfrastructuurprojecten wel. Daarom is naast *open coding* ook de methode *selective coding* gebruikt (Bryman, 2008, p. 569) wat inhoudt dat een aantal hoofdcategorieën zijn ontwikkeld op basis van de theoretische veronderstelling over actieve participatie. De hoofdcategorieën zijn in tabel 4.1 weergegeven: holisme, transdisciplinariteit, outside-in en empowerment. Zo is er bijvoorbeeld het thema *empowerment* ontwikkeld die een onderverdeling kent in twee codes. Namelijk *interventie en kennisdeling*. Naast deze benaderingswijze zijn tekstfragmenten ook intuïtief gekozen, wat inhoudt dat eerst tekstfragmenten zijn geselecteerd en er daarna codes en/of thema's bij zijn ontwikkeld. Vervolgens zijn door het proces van *open coding* categorieën ontwikkeld en vergeleken met de indeling in thema's. Een voorbeeld daarvan betreft de code: *Randvoorwaarden aan ruimtelijk inpassing vanuit Rijkswaterstaat*. Alle transcripten van de interviews zijn op de hierboven beschreven wijzen gecodeerd. In bijlage III bevindt zich een volledig overzicht van de codestructuur die ontwikkeld is. Het softwareprogramma voor kwalitatieve data Nvivo10 is gebruikt ter ondersteuning van de dataverwerking en analyse.

In beide casestudies is een analysemodel gebruikt om te bepalen in hoeverre sprake is geweest van actieve participatie. Hieronder is aangegeven waar ten tijde van de analyse specifiek op is gelet.

Analysemodel

Tabel 4.1: De gehanteerde hoofdcategorieën in de analyse

Hoofdcategorieën	*Concepten*	*Context*
Holistisch perspectief	Afwegingen in besluitvorming Perspectieven impact op de omgeving	Onderzocht is of voor de formulering van de probleemdefinitie en de oplossingsrichting verschillende vakdisciplines betrokken zijn. Daarbij is gelet op of de interactie tussen de betrokken vakdisciplines centraal stond. Daarmee wordt bedoeld of bij de afwegingen gekeken is naar de gevolgen van bepaalde oplossingen voor de betrokken vakdisciplines. Daarnaast is onderzocht of lokale actoren vanaf beginfasen van het project betrokken zijn. Daarbij is gelet op of de lokale kennis van actoren meegewogen is in de besluitvorming over de oplossingrichtingen.
Transdisciplinariteit	Samenstelling groep participanten Benutten van kennis	Onderzocht is of publieke partijen zoals de gemeenten en Rijkswaterstaat private partijen in het besluitvormingsproces hebben betrokken om te komen tot oplossingen voor complexe vraagstukken. Daarnaast is gelet op of bij de samenstelling van de groep participanten gestreefd is naar één eenheid van kennis van wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke kennis.
Outside-in	Proactief benaderen Bestuurlijk kader Financieel kader Wettelijk kader	Onderzocht is of bij de formulering van de probleemdefinitie naast publieke partijen ook private partijen vanuit de samenleving proactief zijn betrokken. Daarbij is erop gelet of met de betrokken actoren gezamenlijke doelen zijn geformuleerd en gestreefd is om deze te behalen. Daarnaast is onderzocht of publieke partijen buiten verschillende kaders (zie hiernaast) van weginfrastructuurprojecten actoren proactief hebben betrokken om te komen tot besluitvorming.
Empowerment	Interventie Kennisdeling	Onderzocht is of de betrokken actoren de mogelijkheid geboden is om invloed uit te oefenen op de besluitvormingsprocessen van het weginfrastructuurproject. Daarnaast is onderzocht of kennisdeling plaats heeft gevonden met als doel om actoren duidelijkheid te geven over de inhoud van het project en de verplichte wettelijke procedures die gekoppeld zijn aan de realisatie van weginfrastructuur. Daarbij is specifiek onderzocht of de kennisdeling uitgebreider is geweest dan enkel het informeren van de betrokkenen.

De empirische resultaten die hebben bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraagstelling zijn aan de hand van citaten onderbouwd.

5. Verbreding A2 Amsterdam - Utrecht empirisch onderzocht

5.1 Inleiding

De eerste casestudie die empirisch is onderzocht is de verbreding van de A2, knooppunt Holendrecht - Oudenrijn. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de twee empirische deelvragen van het onderzoek:

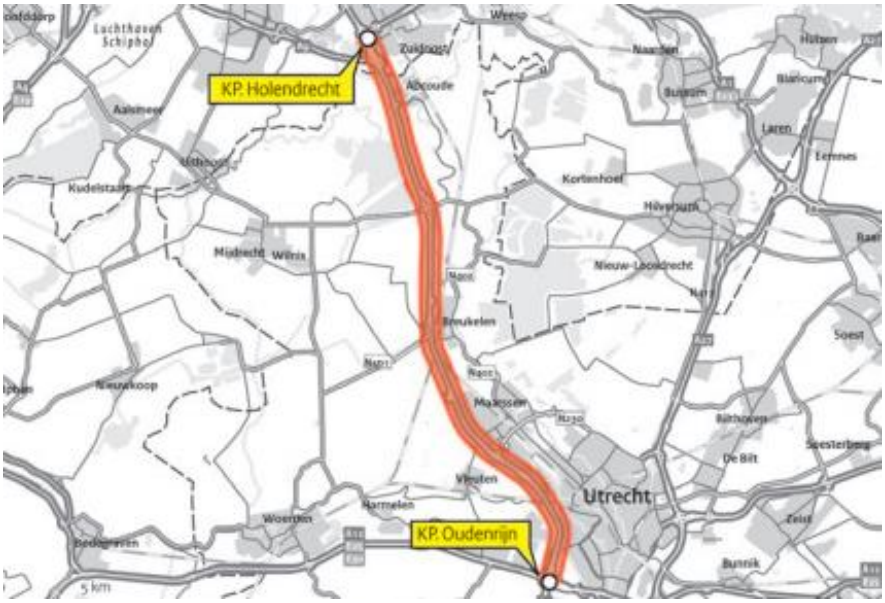
- *Welke actoren participeren in weginfrastructuurprojecten, op welke wijze vindt dit plaats en wanneer in het proces?*
- *Wat vinden de betrokken actoren van de wijze waarop ze hebben geparticipeerd?*

In paragraaf 5.2 wordt een algemene introductie gegeven van het project. In paragraaf 5.3 wordt beschreven welke data de basis hebben gevormd voor de resultaten en op welke periode van het project zij betrekking hebben. Vervolgens wordt stilgestaan bij een aantal actoren die geparticipeerd hebben in het project en wordt eveneens kort ingegaan op hun belangen. Dan is beschreven hoe actoren geparticipeerd hebben. Daarna wordt ingegaan op het moment waarop de actoren deel hebben kunnen nemen aan het project. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de ervaringen van de betrokken actoren waarbij nadrukkelijk gelet is op hoe zij geparticipeerd hebben. Paragraaf 5.5 staat geheel in het teken van de mening van de respondenten ten aanzien van actieve participatie. Tot slot volgt in paragraaf 5.6 de conclusie van dit hoofdstuk waarbij antwoord wordt gegeven op de twee empirische deelvragen.

5.2 Verbreding A2 Holendrecht-Oudenrijn

De verbreding van de rijksweg A2 vanaf knooppunt Holendrecht tot knooppunt Oudenrijn (zie figuur 5.1) is een weginfrastructuurproject met een totale lengte van 27 kilometer. Het betreft een capaciteitsuitbreiding van het traject Amsterdam - Utrecht van 2x3 naar 2x5 rijstroken. Aanleiding daarvoor was de toename in het verkeersaanbod sinds de verbreding van de A2 in 1975. Hoofd- en parallelbanen zijn voor het wegverkeer gerealiseerd bij het stedelijk gebied rond Utrecht en bij het nieuwe stadsdeel Leidsche Rijn. Ter hoogte van Utrecht is de A2 verlegd en over een lengte van anderhalve kilometer ondertunneld[5].

Figuur 5.1: De A2 vanaf knooppunt Holendrecht bij Amsterdam tot aan Oudenrijn bij Utrecht.



Bron: MIRT Projectboek 2013, p. 142.

[5] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 562, nr. 1, p. 1.

In 1995 is door de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten de A2 tussen Amsterdam en Utrecht te verbreden. In 2002 is gestart met de realisatiefase van het project en is in 2012 opgeleverd. Het project is grotendeels door het voormalig ministerie van Verkeer en Waterstaat gefinancierd. Het project kende een taakstellend budget van € 1.366 miljoen waarbij door derden € 240 miljoen extra is bijgedragen. Daarnaast hebben het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de gemeente Utrecht financieel bijgedragen aan de realisatie van het project. Beide overheden hebben dit gedaan in het kader van de ontwikkeling van de Vinex-locatie Leidsche Rijn in Utrecht (Rijkswaterstaat, 2013).

5.3 Resultaten

In de volgende paragrafen zijn resultaten beschreven die enkel voortgekomen zijn uit interviews met publieke en private partijen. De resultaten hebben betrekking op de periode 2003 – 2010. Dit is de periode waarin de planstudie naar de ruimtelijke inpassing van het tracé bij Utrecht is opgestart en Rijkswaterstaat belanghebbenden heeft benaderd.

5.3.1 De participerende actoren en hun belangen

Hoofdzakelijk kunnen twee typen actoren die geparticipeerd hebben onderscheiden worden, namelijk publieke en private partijen. Allereerst wordt ingegaan op de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat. Vervolgens worden de private partijen beschreven.

De gemeente Utrecht

De twee belangrijkste belangen van de gemeente Utrecht betreffen de wens tot woningbouw in Leidsche Rijn en een goede verkeerafwikkeling in de gemeente. De gemeente is gebaat bij een zo efficiënt mogelijk ruimtelijke inpassing van de rijksweg A2 waarbij de woonomgeving zo min mogelijk overlast ervaart. Dit is van waarde voor huidige en toekomstige inwoners van stadsdeel Leidsche Rijn. Uit het onderstaande citaat zijn de twee voornaamste belangen van de gemeente Utrecht afgeleid.

> *'De gemeente was bezig Leidsche Rijn te ontwikkelen. Daar loopt die rijksweg dwars door heen. Dus de gemeente had daar een belang bij om die rijksweg zo goed mogelijk in te passen. Zodanig dat die woonomgeving daar zo min mogelijk last van heeft en dat je zo veel mogelijk woningen kan bouwen* (Gemeente Utrecht, interview, 2013)'.

De gemeente Utrecht is gebaat bij een zo klein mogelijk ruimtebeslag van het tracé ten behoeve van de realisatie van woningbouw in Leidsche Rijn. Daarnaast heeft de gemeente belang bij een goede afwikkeling van het wegverkeer op korte en lange termijn, op en rondom gemeentelijke wegen.

Rijkswaterstaat

Dienst Utrecht van Rijkswaterstaat is de opdrachtgever van dit project en kan beschouwd worden als de uitvoerende partij. Als bouwer en beheerder van rijkswegen in Nederland is Rijkswaterstaat gebaat bij de realisatie van veilige infrastructuur die voor een optimale doorstroming zorgt. Daarnaast zijn zij gebaat bij een soepel verloop van de besluitvormingsprocessen vanaf de planfase tot afronding van de realisatiefase. Zij streven naar het creëren van maatschappelijk draagvlak ten aanzien van het project om vertraging te voorkomen. Rijkswaterstaat betrekt daarom vroegtijdig belanghebbenden in het planproces. Uit het onderste citaat blijkt dat Rijkswaterstaat bij voorkeur belanghebbenden, voordat het ontwerp-tracébesluit ter visie wordt gelegd, informeert over de plannen van het weginfrastructuurproject.

> *'Je hebt het onofficiële moment. Dus als het ontwerp-tracébesluit (OTB) ter visie gaat worden gelegd, dan is het moment officieel. Daarvoor zit het onofficiële. Daarin moet je ze eigenlijk al betrokken hebben en dat je laat zien, wat ga je doen? Zodanig dat je in het OTB ze wel [komen] kijken, maar dat het geen zienswijzen oplevert. Dat is de voorkeur.* (Rijkswaterstaat, interview 3, 2013).

Rijkswaterstaat veronderstelt dat belanghebbenden daardoor minder snel geneigd zijn om zienswijzen in te dienen.

Private partijen
De private partijen die daadwerkelijk een aandeel hebben gehad in het participatieproces kunnen verdeeld worden in bewoners, ondernemers en deskundigen. Belangenorganisaties zijn niet proactief door Rijkswaterstaat benaderd in de periode waar deze resultaten betrekking op hebben. De omwonenden zijn veruit de grootste groep die geparticipeerd heeft. Omwonenden hebben belang bij het behoud of een eventuele verbetering van hun leef- en wooncomfort. Uit het onderstaande citaat blijkt dat de onzekerheid over (extra) lucht- en geluidsoverlast in dit project een rol heeft gespeeld (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013).

> *'Dat de snelweg wel heel dicht bij ons huis zou komen. Lucht en geluidsoverlast. Waarde van mijn eigendom. In die zin dan ook leef- en wooncomfort* (Burger, interview 1, 2013)'.

5.3.2 De wijze waarop participatie plaatsvindt

Door middel van een klankbordgroep hebben belanghebbenden kunnen participeren in het project. De leden van de klankbordgroep zijn geïnformeerd, geraadpleegd en geadviseerd en hen is de mogelijkheid geboden om te coproduceren.

Klankbordgroep voor belanghebbenden
In de gemeenteraadsbehandeling over het A2-contract tussen publieke en private partijen in 2002 hebben gemeenteraadsleden de behoefte uitgesproken om omwonenden bij het project te betrekken. De gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat hebben vervolgens besloten een klankbordgroep op te richten voor belanghebbenden (Gemeente Utrecht, interview, 2013). Rijkswaterstaat heeft daarvoor omwonenden dicht bij de A2 proactief benaderd. Uit het onderstaande citaat blijkt dat het creëren van maatschappelijke draagvlak voor de ruimtelijke inpassing van het tracé de voornaamste reden is voor het betrekken van omwonenden.

> *'Wij hebben getracht om, kijkend naar de commissie Elverding, een participatietraject op te starten met open vizier. Met eigenlijk het beeld dat wij uiteindelijk een variant zouden kunnen kiezen met een breed maatschappelijk draagvlak. Breed maatschappelijk draagvlak houdt in dit geval in, zo veel als mogelijk is binnen financiële kaders natuurlijk een oplossing te kiezen (…) en dat betekent dat de impact op de omgeving zo beperkt mogelijk is. Als je die dingen op je netvlies hebt. (…) Dat was ook in het begin een beetje ons beeld. (…) Dat totaal maakt dat je die afweging kan maken. Dus dan neem je alle zaken mee, uitgeefbaarheid, geluid, lucht, onteigening, aankoop* (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013)'.

De klankbordgroep bestond grotendeels uit omwonenden, maar was toegankelijk voor andere geïnteresseerden.

Informeren

Periodiek zijn bijeenkomsten gepland die een overwegend informatief karakter hadden. Het informatieve karakter van de klankbordgroep uitte zich in het op de hoogte houden van belanghebbenden over inhoudelijke en procedurele ontwikkelingen van het project. Er is inhoudelijke informatie verstrekt over de gehele landschappelijke inpassing en er is voorlichting gegeven over de gevolgen van het project op lucht- en geluidskwaliteit en de daarbij bijbehorende wettelijke procedures die doorlopen moeten worden. Belanghebbenden is daarbij de mogelijkheid geboden om onafhankelijke kennisorganisatie TNO te bezoeken en inzicht te krijgen in de manier waarop lucht- en geluidprognoses uitgevoerd worden. Daarnaast zijn omwonenden inhoudelijk geïnformeerd over de hinder waarmee zij te maken zouden kunnen krijgen tijdens bouwwerkzaamheden. Ten tijde van de klankbordgroep kon niet gediscussieerd worden over de exacte ligging van het tracé en de gedeeltelijke ondertunneling van de A2. Besluitvorming daarover had reeds in een eerder stadium plaatsgevonden tussen de betrokken bestuursorganen (Rijkswaterstaat, interview 3, 2013).

Raadplegen

De klankbordgroep is door het Projectbureau Leidsche Rijn geraadpleegd voor input voor landschappelijke inpassing en vormgeving van de afrit De Krul, ter hoogte van knooppunt Hooggelegen. De Krul refereert aan de nieuwe aansluiting vanaf de A2 richting de stad Utrecht die in een gebogen vorm is gerealiseerd (figuur 5.2).

Figuur 5.2: De Krul bij knooppunt Hooggelegen.

Bron: Rijkswaterstaat 2010, p. 127.

De klankbordgroep is daarbij betrokken om te zoeken naar de meest ideale ruimtelijk inpassing van de afrit met als doel om begrip en draagvlak te creëren voor het uiteindelijke besluit. Uit het onderstaande citaat blijkt dat de betrokken actoren bij de ruimtelijke inpassing is gevraagd input te geven.

> *'Die aansluiting is zodanig dat die wegen door elkaar heen gaan. En wij hebben een zo'n compact mogelijke oplossing bedacht zodanig dat er zo minimaal mogelijk grond aangekocht moest worden. Dat vonden de mensen op zich wel leuk maar degene die toch nog getroffen worden vonden dat natuurlijk niet leuk. Wij hebben onteigeningen moeten doen. Op het gebied van die participatie, (…), die hele lus die hier in zit, die is tot stand gekomen in overleg met de bewoners. Wij wilden eigenlijk wat anders maar in de eerste toelichtingen is aangegeven dat u daar ook in mag meepraten* (Rijkswaterstaat, interview 3, 2013)*'.*

Ondanks dat de bewoners inspraak hadden, lag de beslissingsmacht voor de ruimtelijke inpassing van De Krul bij de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat gezamenlijk. Dat blijkt uit het onderstaande citaat wanneer specifiek naar de reikwijdte van de beslissingsmacht van een burger in de klankbordgroep werd gevraagd.

> *'In feite geen. Die krul. Rijkswaterstaat: 'wij besluiten'. Maar dat is ook begrijpelijk.(…) We zijn geen ingehuurd bureau tegen betaling ofzo. Nee, dat is het niet. Dus iedereen begreep dat wel, dat dit niet de plek was waar de dingen besloten worden ten aanzien we gaan nu dit of dat* (Burger, interview 1, 2013)*'.*

De gemeente Utrecht heeft in samenspraak met Rijkswaterstaat op ambtelijk niveau gekozen voor een zo compact mogelijke Krul om de impact op de omgeving te beperken. Deze publieke partijen geven aan dat de input van de klankbordgroep is meegewogen in de besluitvorming daartoe (Rijkswaterstaat, interview 1,3, 2013). Echter is het onduidelijk in hoeverre het raadplegen van de klankbordgroep een doorslaggevende rol heeft gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming voor de daadwerkelijke ruimtelijk inpassing van De Krul.

Coproductie
Ten aanzien van de keuze voor het type geluidswering van De Krul hebben belanghebbenden in de klankbordgroep kunnen coproduceren. Uit het onderstaande citaat blijkt dat zij op initiatief van de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat invloed hebben kunnen uitoefenen op de besluitvorming voor de vormgeving van de geluidswal.

> *'Dat waren de twee ruimtelijke opties waarvoor wij zelf als Rijkswaterstaat niet direct een voorkeur hadden. Wel financieel gezien waren die schanskorven goedkoper overigens, maar qua ruimtelijke beleving hadden wij die voorkeur niet en dus gegeven die Krul die daar uiteindelijk kwam hebben wij in het midden gelaten of het op een bepaald moment of het nou een muur zou worden of schanskorf. (…) Dat hebben wij ook vervolgens aan de bewoners voorgelegd, die kijken er tegenaan en wij zijn een keer wezen kijken bij, in Rotterdam, (…) bij Rhoon (…). Nou toen bleek dat de meerderheid van de meeste mensen toch een voorstander waren van die schanskorven. Uiteindelijk hebben wij het besluit genomen, dan wordt het schanskorven. Die schanskorven waren nog goedkoper dan die betonnen wand met metselwerk* (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013)'.

Besluitvorming over het type geluidswal heeft plaatsgevonden in samenspraak met een landschapsarchitect en de belanghebbenden in de klankbordgroep. Daarnaast blijkt uit het bovenstaande citaat dat belanghebbenden de mogelijkheid geboden is een soortgelijk geluidswal in werkelijkheid te ervaren, voordat besluitvorming daarover plaats had gevonden. Hiervoor is enerzijds gekozen om begrip te krijgen bij omwonenden voor de noodzaak van de maatregel en anderzijds voor het creëren van draagvlak ten aanzien van de uiteindelijke oplossingsrichting (Gemeente Utrecht, interview, 2013; Rijkswaterstaat, interview 3, 2013).

Een ander voorbeeld van coproductie betreft de ruimtelijke inrichting van de fietsonderdoorgang. Vanuit de klankbordgroep is de behoefte uitgesproken voor kunst in de fietsonderdoorgang. In de oorspronkelijke plannen was hier geen rekening mee gehouden. Desondanks is door de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat budget beschikbaar gesteld voor het kunnen realiseren van de wens van de belanghebbenden in de klankbordgroep. De belanghebbenden in de klankbordgroep is de mogelijkheid geboden eigen voorstellen aan te dragen, mits deze binnen het financieel kader van Rijkswaterstaat pasten. Door Rijkswaterstaat zijn kunstenaars in dit proces betrokken die eigen voorstellen hebben aangedragen. De belanghebbenden hebben hun voorkeur kunnen aangeven en die is doorslaggevend geweest in het uiteindelijke besluit dat Rijkswaterstaat gezamenlijk met de gemeente Utrecht heeft genomen (Gemeente Utrecht, interview, 2013; Rijkswaterstaat, interview 1-2, 2013). Uit het onderstaande citaat blijkt dat het creëren van draagvlak het voornaamste doel was bij de toewijzing van beslissingsbevoegdheid van de actoren in de klankbordgroep binnen de financieel gestelde kaders.

> *'Wij zijn toen bewust toen die mevrouw van Centrum van Beeldende Kunst op een bepaald moment, toen ging het over een brainstorm over type kunst, het kan een beeld zijn, het kan iets op een muur zijn, een bepaalde kleur, of verlichting. Die items, dat hebben zij zelf geregeld. Ik had vooraf niet, niet echt een voorkeur. Waarom niet om de reden, het enigste wat mij interesseert is dat er draagvlak komt en het is een onderdoorgang van de gemeente dus de gemeente vind het veel belangrijker dan ik. En mijn interesse, ik wil iets hebben waar mensen zich in kunnen vinden, die daar wonen en die daar iedere dag onderdoor fietsen, en als dat licht is of kleur of een beeld, ik vind dat schitterend. Als het maar binnen het financiële kaders blijft* (Rijkswaterstaat, interview 2, 2013)'.

De gemeente als mede-projectontwikkelaar
De gemeente Utrecht heeft financieel bijgedragen aan de totstandkoming van het project. Zo heeft de gemeente vanaf de beginfasen van het project getracht een bijdrage te leveren aan het oplossen van het ruimtelijk vraagstuk waarbij de belangen van haar inwoners zo goed mogelijk meegenomen zijn in de afwegingen in de besluitvormingsprocessen. De gemeente Utrecht heeft invloed gehad op de inrichting van de ruimtelijke inpassing van het tracé en de openbare ruimte tussen de A2 en de eigendommen van de particulieren. Hierin heeft de gemeente een adviserende rol gehad richting de klankbordgroep en haar inwoners (Gemeente Utrecht, interview, 2013).

Tot slot hebben omwonenden via formele wettelijke procedures bezwaar ingediend bij de gemeenteraad ten aanzien van de verwachte lucht- en geluidsoverlast. Zij hebben tot aan de Raad van State beroep ingediend (Gemeente Utrecht, interview, 2013; Rijkswaterstaat, interview 1-3, 2013).

5.3.3 Het moment van participatie in het proces

De actoren in de klankbordgroep zijn door Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht in 2003 betrokken nadat er een besluit genomen was voor het uitvoeren van een nieuwe planstudie naar de ruimtelijke inpassing rondom knooppunt Hooggelegen. Uit het onderstaande citaat blijkt dat omwonenden proactief door Rijkswaterstaat zijn benaderd nadat de varianten van de ruimtelijk inpassing rondom knooppunt Hooggeleden in beeld waren.

> *'In eerste instantie hebben wij op een bepaald moment zelf bepaald waar de A2 zou komen te liggen. Waar wij redelijk snel tegenaan liepen is om deze knoop met allerlei varianten in te passen. Toen is er op het directeuren overleg een besluit genomen, wij gaan een nieuwe planstudie starten voor dit specifiek... De tunnel ligt hier. Hooggelegen ligt daar. Daar gaan wij een planstudie starten. Op het moment dat de planstudie gestart is, toen hebben wij ook gelijk op een bepaald moment aangegeven, als wij dat gaan doen dan moeten de direct betrokkenen hierbij bij gaan worden benaderd om te horen hoe zij er tegenaan kijken. Om ook te kijken hoe zij tegen de verschillende varianten aankeken en met als doel om een keuze te maken, het ideaalplaatje waar de bewoners zich in konden vinden* (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013)'.

De actoren in de klankbordgroep hebben vervolgens periodiek kunnen deelnemen de bijeenkomsten.

> *'(…)* vanaf het begin hebben wij ze bij betrokken. We zijn de planstudie ingegaan met geen verborgen agenda. (…) met alle openheid in dit gebouw, hebben wij steeds (…) mensen uitgenodigd als we steeds in een bepaalde fase waren totdat er weer wat materiaal beschikbaar was (Rijkswaterstaat, interview 2, 2013)'.

Tot ver in de realisatiefase heeft de klankbordgroep bestaan. Aan het eind van de realisatiefase heeft Rijkswaterstaat in overleg met de deelnemers de klankbordgroep opgeheven (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013).

5.4 De ervaringen van de actoren

Publieke partijen
Gelet op de belangen van de gemeente Utrecht kan gesteld worden dat zij tevreden is over de wijze waarop zij deel heeft genomen aan dit project. Als belangenbehartiger van de inwoners van de gemeente heeft zij een duidelijke stem gehad in de ruimtelijke vormgeving van de tunnel en de ruimtelijke inpassing van De Krul. De gemeente Utrecht beschouwt zichzelf dan ook als mede-projectrealisator. De gemeente Utrecht is van mening dat het betrekken van de klankbordgroep geleid heeft tot minder maatschappelijke weerstand tegen het project. Volgens de gemeente Utrecht is er vooral begrip gecreëerd voor het project door belanghebbenden in een klankbordgroep deel te laten nemen. De mogelijkheid om afspraken te maken met belanghebbenden heeft de gemeente in staat gesteld om hun onderhandelingspositie ten opzichte van de aannemer te versterken. Voorstellen van de aannemer tot wijzigingen van de fietsonderdoorgang zijn afgewezen indien deze niet overeenkwamen met de afspraken die gemaakt zijn tussen de gemeente en belanghebbenden in de klankbordgroep (Gemeente Utrecht, interview, 2013).

De gemeente Utrecht beschouwt achteraf het moment waarop de belanghebbenden in de klankbordgroep zijn betrokken als vrij laat. Het betrekken van belanghebbenden had ook in een eerder stadium plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld bij de tracékeuze. Uit het onderstaande citaat blijkt dat daarbij tegelijkertijd een kanttekening wordt gemaakt.

> *'Dat stadium van waar komt de weg en hoe lang is die tunnel. Ik denk niet dat als ze eerder betrokken waren dat er voor bewoners iets beters was uitgekomen. Ik denk ook niet dat ze erg teleurgesteld zijn dat ze die fase gemist hebben, (...) dat ze iets anders hadden gewild* (Gemeente Utrecht, interview, 2013).

Het eerder betrekken van belanghebbenden zou niet tot een inhoudelijke verrijking hebben geleid volgens de gemeente Utrecht (Gemeente Utrecht, interview, 2013).

Rijkswaterstaat erkent dat het betrekken van belanghebbenden, voordat het plan officieel ter visie gaat, voordelen oplevert. Investeringen in het voortraject in de vorm van een klankbordgroep kan vertraging voorkomen. Een open houding, een proactieve instelling en het managen van verwachtingen zijn daarbij drie belangrijke pijlers. Een open houding is gecreëerd door aan te geven welke kaders gelden en wat belanghebbenden op basis daarvan concreet van Rijkswaterstaat kunnen verwachten. Daarmee is vertrouwen gecreëerd in toezeggingen die door Rijkswaterstaat, dan wel de gemeente Utrecht, zijn gedaan (Rijkswaterstaat, interview 3, 2013). Belanghebbenden in het project zijn proactief benaderd om deel te nemen in een klankbordgroep. De klankbordgroep wordt door Rijkswaterstaat beschouwd als een goede participatievorm waarmee het verwachtingsmanagement uitgevoerd kan worden (Rijkswaterstaat, interview 1-2, 2013).

Private partijen
Een klankbordgroep als participatievorm is als overwegend prettig ervaren door de belanghebbenden die daarin geparticipeerd hebben. De informele sfeer heeft daaraan bijgedragen, net als het gezamenlijk kunnen bepalen van de frequentie van de bijeenkomsten. Ook is de inhoudelijke en procesmatige informatieverschaffing door Rijkswaterstaat, dan wel de gemeente Utrecht, over het project als overwegend prettig ervaren (Burger, interview 1-2, 2013). Het informatieve karakter van de klankbordgroep heeft volgens belanghebbenden begrip voor het project gecreëerd. Rijkswaterstaat voegt daar draagvlak aan toe (Rijkswaterstaat, interview 2, 2013).

De mogelijkheid om inhoudelijk inbreng te leveren in de klankbordgroep is door belanghebbenden als positief ervaren. Dit heeft de betrokkenen inzicht gegeven in de uiteenlopende belangen die in het project spelen en heeft in zekere mate voor begrip gezorgd. Ondanks dat is het niet altijd even duidelijk geweest wat met de inbreng van de belanghebbenden in de klankbordgroep is gedaan en welke invloed die heeft gehad. Inbreng over de ruimtelijke inpassing van De Krul is als nuttig ervaren, maar er heerste onduidelijkheid over de invloed die zij in de uiteindelijke besluitvorming hebben gehad (Burger, interview 2, 2013). Besluitvorming lag volledig in handen van Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht. Belanghebbenden in de klankbordgroep hadden dit liever anders gezien (Burger, interview, 1, 2013).

Belanghebbenden zouden eerder in het proces betrokken willen worden. Niet pas nadat er reeds een concreet plan ligt, een variantenonderzoek is afgerond en de aanpassingmogelijkheden zich beperken tot ruimtelijke vormgeving. Uit het onderstaande citaat blijkt dat tegelijkertijd wel begrip is voor de keuze van het moment waarop Rijkswaterstaat belanghebbenden heeft betrokken in het proces.

> *'Eigenlijk laat. De eerste plannen liepen hier over het huis heen en die kregen wij uit de krant. Toen deze plannen er waren, toen het definitiever werd, toen zijn wij erbij betrokken. Aan de andere kant maakt het misschien niet heel veel verschil. (…) Ik vind het wel logisch dat men komt met een plan. Als je hier naartoe komt en naar de bewoners zou zeggen, wat willen jullie? Wij willen niks. Wij willen die A2 niet dichterbij, (…). Dan moet je ook een beetje het grotere belang in het oog houden* (Burger, interview 2, 2013).

Tegelijkertijd is er begrip voor het feit dat Rijkswaterstaat een plan, met daarin de speelruimte, aan belanghebbenden voorlegt. Juist die speelruimte wordt door belanghebbenden als beperkend ervaren. Het financiële kader van Rijkswaterstaat en het bestuurlijk kader van de gemeente Utrecht zijn daar voorbeelden van. Onduidelijkheid ten aanzien van de speelruimte is er vrijwel niet. Ondanks dat heeft deze speelruimte belanghebbenden het gevoel gegeven dat zij weinig invloed hebben uitgeoefend op het uiteindelijke plan (Burger, interview 1-2, 2013).

5.5 Actieve participatie

Alle geïnterviewde respondenten is gevraagd naar hun mening over actieve participatie. Uit het onderstaande citaat blijkt dat de gemeente Utrecht actieve participatie typeert als: actief zijn in de realisatie van het project door het leveren van een financiële bijdrage.

> *Wat mij betreft kan je daar twee dingen in onderscheiden. Als je kijkt als gemeente, zoals ik bijvoorbeeld heb gefunctioneerd bij de A2. Dan zeg ik als gemeente waren wij actief als mede-planontwikkelaar. Ook als mede-financier.(…)Uiteindelijk was het risico voor rekening van Rijkswaterstaat maar wij hebben geld bij elkaar gelegd en gezegd, jullie willen een rijksweg, wij willen een woonwijk en wij kunnen iets leuk combineren. Wij stoppen geld in dat project. Dus in die zin {is} actieve participatie, (…) participatie waarin je actief bent in de realisatie van het project. Participatie is natuurlijk ook heel veel iets, burgers, inspraak.(…) [die] ook actief zijn, niet alleen op het moment van inspraak maar voordurend in gesprek blijven met Rijkswaterstaat. Ook proberen om zoveel mogelijk betrokken te worden bij dat voorbereidingsproces. En voordat er echt formele keuzes liggen al mee te kunnen zitten aan tafel* (Gemeente Utrecht, interview, 2013).

Tegelijkertijd vraagt actieve participatie meer initiatief vanuit de belanghebbenden zelf. Wanneer belanghebbenden vanuit eigen initiatief contact zoeken met de overheid, vóór de wettelijke formele inspraakmomenten, kan volgens de gemeente Utrecht gesproken worden van actieve participatie.

Uit het onderstaande citaat blijkt dat Rijkswaterstaat actieve participatie typeert als een open planproces waarbij sprake is van transparantie in besluitvorming (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013).

> *'Dat op het moment dat je dit goed borgt en in alle openheid besluiten neemt en in dit geval een besluit neemt waar je tegemoet komt aan de wensen van de bewoners, en ze ook nog serieus neemt, dan heb je minder bezwaar, (…).* (Rijkswaterstaat, interview 1, 2013)'.

De verantwoordelijkheid voor het informeren van belanghebbenden en hen zelf proactief opzoeken ligt bij Rijkswaterstaat zelf. Het proactief informeren van actoren die interesse tonen in het project wordt beschouwd als actieve participatie. Tot slot wordt het benutten van de lokale kennis van de actoren beschouwd als actieve participatie. Uit het onderstaande citaat kan dat worden afgeleid.

> *'Dat je zelf aangeeft van voorlichting willen geven, mensen opzoekt om te laten zien van wat gaan wij doen? En dat je ze de mogelijkheid geeft van om te kijken van wat is het? En dat je eigenlijk probeert de mensen een beetje uit te horen, als je lokale kennis hebt. Die mensen hebben locale kennis. Daar zitten hele interessante dingen bij. (…)* Het benutten van die kennis (Rijkswaterstaat, interview 3, 2013)'.

De belanghebbenden in de klankbordgroep typeren actieve participatie als: de mogelijkheid om inbreng te leveren die vervolgens op een weloverwogen manier wordt meegenomen in het uiteindelijke besluit. Volgens de belanghebbenden dient bij deze participatievorm de nadruk te liggen op het benutten van de (lokale) kennis van de bewoners.

> *'(…) er zitten fantastische ideeën bij waar wij niet aan gedacht hadden. Dat zou ook best kunnen. (…) Dus ik denk dat dat voor beide partijen erg nuttig is. Ook als buitenstaander die er geen verstand heeft van bouwwerken, die kan beste goede ideeën hebben* (Burger, interview 2, 2013)'.

Tegelijkertijd dient er sprake te zijn van wederkerigheid tussen belanghebbenden en overheid om van actieve participatie te kunnen spreken. Daarbij behoort het nakomen van overeengekomen afspraken tussen beide partijen. Dat blijkt uit het onderstaande citaat:

> *'Actieve participatie, dat ik mij serieus genomen voel. Dat ik gehoord wordt. Dat ik serieus genomen wordt en dat afspraken of toezeggingen die gedaan worden, van beide kanten, (…) nagekomen worden. (…) dat het iets wederkerig is. Als wij als bewoners zeggen, dan gaan wij een brief sturen, (…) dan die er dan ook komt. Als je een keer uitgenodigd wordt in de toren van Rijkswaterstaat, dat je er dan ook bent* (Burger, interview 1, 2013)'.

De verantwoordelijkheid voor het leveren van inbreng ligt bij de bewoner zelf. Een proactieve houding vanuit de bewoners is een voorwaarde voor actieve participatie.

5.6 Conclusie

Uit de resultaten van het onderzoek naar de casestudie verbreding A2 Holendrecht – Oudenrijn blijkt dat publieke en private partijen, met uiteenlopende belangen, op verschillende wijze deel hebben genomen aan het participatieproces. De participatie van publieke partijen zoals de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat beperkte zich grotendeels tot een financiële bijdrage ten behoeve van de realisatie van het project. De gemeente Utrecht heeft eveneens financieel bijgedragen en heeft tegelijkertijd bij Rijkswaterstaat medezeggenschap verworven ten aanzien van de ruimtelijke inpassing van een gedeelte van de A2.

Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht waren primair aan zet. De beslissingsmacht lag bij beide overheidspartijen. Nadat de gemeente Utrecht en Rijkswaterstaat besloten een planstudie op te starten naar de ruimtelijke inpassing van het tracé rond knooppunt Hooggelegen, is gezamenlijk een klankbordgroep voor belanghebbenden opgericht. Daarbij is geen sprake geweest van een holistisch perspectief. Private partijen zijn niet vanaf de beginfasen van het project betrokken. Besluitvorming over het wegtracé en de landtunnel had reeds plaatsgevonden. Daarbij werden de belangen van de inwoners door de gemeente Utrecht vertegenwoordigd. Dit geldt eveneens voor de formulering van de probleemdefinitie en oplossingsrichting van het project. Rijkswaterstaat heeft daarvoor nauw samengewerkt met de gemeente Utrecht waarbij het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het project leidend is geweest. Daaruit blijkt dat er sprake is van een instrumenteel gebruik van de klankbordgroep als gehanteerde participatievorm.

Er is sprake geweest van een interdisciplinaire samenwerking tussen actoren. Private partijen zoals inwoners en ondernemers zijn door Rijkswaterstaat proactief benaderd om te participeren in een klankbordgroep. De kennis van deze private actoren is niet leidend geweest voor het komen tot oplossingsrichtingen. De samenwerking tussen verschillende vakdisciplines vanuit Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht wel. Dat blijkt uit het hiervoor beschreven moment waarop actoren betrokken zijn in de klankbordgroep.

Er is sprake van een inside-out-benadering van het ruimtelijk vraagstuk die kenmerken vertoont van interactieve besluitvorming. Dat blijkt uit de manier waarop belanghebbenden geparticipeerd hebben. De participanten in de klankbordgroep beschikten over geen enkele beslissingsbevoegdheid. Rijkswaterstaat heeft vooraf de reikwijdte van de inbreng vanuit de klankbordgroep geschetst door het financiële en wettelijke kader van het project te verduidelijken. Binnen deze kaders heeft de klankbordgroep kunnen participeren in de vorm van raadplegen, adviseren en coproduceren. De klankbordgroep is om input gevraagd, en daardoor geraadpleegd, over de ruimtelijk inpassing van de afrit De Krul bij knooppunt Hooggelegen. Besluitvorming daarover lag volledig buiten de klankbordgroep. De klankbordgroep heeft de gemeente geadviseerd over de inrichting van de openbare ruimte. Tot slot heeft coproductie plaatsgevonden nadat de klankbordgroep invloed heeft kunnen uitoefenen ten aanzien van de vormgeving van de geluidswal van De Krul en de fietsonderdoorgang.

Empowerment van de klankbordgroep aan de hand van interventiemogelijkheden heeft in beperkte mate plaatsgevonden. De interventiemogelijkheden beperkten zich tot de ruimtelijke aankleding van de geluidswal van De Krul en de fietsonderdoorgang van de A2. Binnen de financiële gestelde kaders heeft de klankbordgroep invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming over de geluidswal. Daarnaast heeft empowerment ten aanzien van kennisdeling in grote mate plaatsgevonden. De klankbordgroep is meer dan alleen geïnformeerd over de stand van zaken van het project en de verplichte wettelijke procedures ten aanzien van lucht en geluid. Het bezoek aan TNO had als doel omwonenden inzicht te geven in wijze waarop lucht- en geluidprognoses uitgevoerd worden. Daarnaast heeft een bezoek aan de plaats Rhoon omwonenden ook empowered doordat zij in werkelijkheid verschillende typen geluidswallen hebben ervaren.

De gemeente Utrecht is van mening dat zij actief geparticipeerd heeft in het project van Rijkswaterstaat. Volgens de gemeente is het op eigen initiatief financieel bijdragen aan het project en het zijn van mede-planontwikkelaar kenmerkend voor actieve participatie. Rijkswaterstaat is eveneens van mening dat zij actieve participatie toegepast heeft. Zij beschouwt een open planproces, transparantie in de besluitvorming en het vroegtijdig proactief betrekken van belanghebbenden, als de drie pijlers waar actieve participatie op steunt. Tot slot vinden de private partijen dat zij zelf actief geparticipeerd hebben in de klankbordgroep. Volgens hen heeft dat enkel plaats kunnen vinden door hun proactieve houding. Daarnaast typeren zij actieve participatie als het structureel laten meewegen van hun (lokale) inbreng in de besluitvorming.

De gemeente Utrecht is van mening dat zij in voldoende mate de belangen van de inwoners heeft kunnen behartigen. Daardoor is de gemeente positief over de wijze waarop zij deelgenomen heeft aan het project. Afspraken tussen de gemeente en belanghebbenden hebben de onderhandelingspositie van de gemeente versterkt en maatschappelijke weerstand verminderd. Rijkswaterstaat beschouwt het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden in het planproces als een win-winsituatie. Het duidelijk formuleren van verwachtingen in het open planproces heeft de basis gelegd voor het creëren van vertrouwen in de overheid. De private partijen beschouwen het moment waarop zij door Rijkswaterstaat benaderd zijn als laat. De klankbordgroep als participatievorm beschouwen zij als een geschikte vorm waarin inbreng gegeven kon worden. De private partijen hebben de invloed van de inbreng als beperkt ervaren vanwege financiële en wettelijke kaders van het project. Hierdoor is de mogelijkheid tot zinvolle inbreng door belanghebbenden als minimaal ervaren. Tot slot is het voor hen niet altijd even duidelijk geweest hoe om is gegaan met de inbreng vanuit de klankbordgroep in de uiteindelijke besluitvorming.

6. Combiplan Nijverdal empirisch onderzocht

6.1 Inleiding

De tweede casestudie die empirisch is onderzocht betreft het Combiplan te Nijverdal. De casestudie heeft als doel de empirische vragen te beantwoorden:

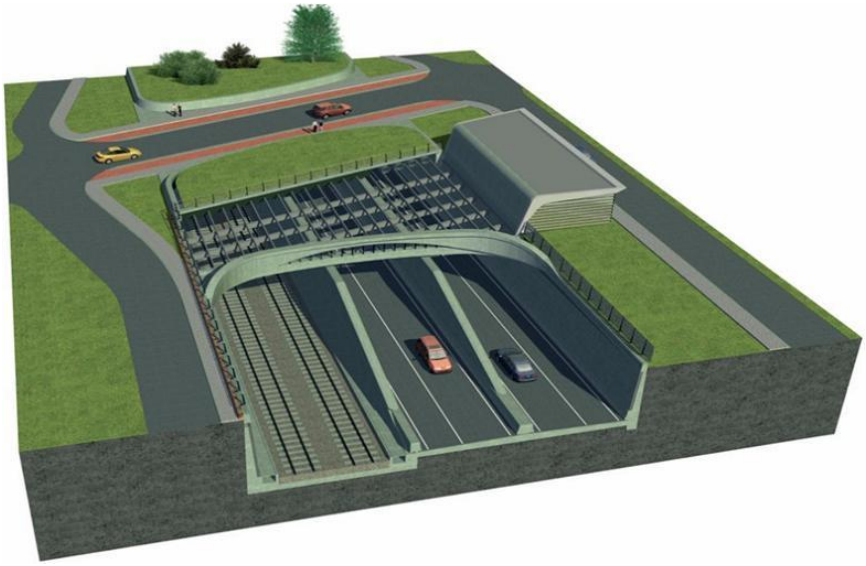
- Welke actoren participeren in weginfrastructuurprojecten, op welke wijze vindt dit plaats en wanneer *in het proces?*
- *Wat vinden de betrokken actoren van de wijze waarop ze hebben geparticipeerd?*

In paragraaf 6.2 wordt een algemene introductie gegeven van het project. In paragraaf 6.3 wordt beschreven welke data de basis hebben gevormd voor de resultaten die in dit hoofdstuk beschreven zijn. De periode waarop de resultaten betrekking hebben, is ook aangegeven. Vervolgens is beschreven hoe actoren geparticipeerd hebben. Hierna is ingegaan op het moment waarop actoren deel hebben kunnen nemen aan het project. In paragraaf 6.4 wordt ingegaan op de ervaringen van de betrokken actoren waarbij nadrukkelijk gelet is op de wijze waarop zij geparticipeerd hebben. Paragraaf 6.5 beschrijft de meningen van de respondenten ten aanzien van actieve participatie. Tot slot volgt in paragraaf 6.6 de conclusie van dit hoofdstuk waarbij antwoord wordt gegeven op de twee empirische deelvragen.

6.2 Het Combiplan N35 te Nijverdal

Het Combiplan N35 te Nijverdal is een weg- en railinfrastructuurproject in de gemeente Hellendoorn. De bestaande N35 ter hoogte van Nijverdal is ten noorden verplaatst, naast het bestaande spoortracé. Dit treinspoor is verdubbeld van één naar twee sporen en is per 1 april 2013 in gebruik genomen. Een deel van de nieuwe weg en het spoor ligt in een tunnel, zie figuur 6.1. De aanleiding voor het Combiplan betreft de toegenomen verkeersintensiteit op de N35 ter hoogte van Nijverdal. Verkeerscongestie leidde tot vermindering van de leefbaarheid in het dorp. Verwacht wordt dat in 2014 de Combitunnel aangesloten wordt op het nieuwe weggedeelte.

Figuur: 6.1: Een impressie van het ontwerp van het Combiplan.



Bron: Tunnelplan, 2013.

Het project is gefinancierd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Overijssel, Regio Twente en de gemeente Hellendoorn. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de opdrachtgever van het project richting de aannemer.

6.3 Resultaten

In de hierna volgende paragrafen zijn resultaten beschreven die enkel voortgekomen zijn uit de interviews met actoren die in het kader van het Combiplan zijn benaderd. De resultaten hebben betrekking op de periode 1995 - 2012.

6.3.1 De actoren en de wijze waarop participatie plaatsvindt

Uit het onderstaande citaat blijkt dat er sprake is geweest van maatschappelijke weestand tegen het Combiplan. Daarnaast blijkt dat in de beginfasen van het besluitvormingsproces geen participatie van private partijen uit Nijverdal heeft plaatsgevonden. De belangen van hen zijn door gemeente Hellendoorn vertegenwoordigd.

> *'In het voortraject is er dus discussie geweest, gaan wij door het dorp heen of om het dorp heen met een rondweg. Daar was heel veel weerstand binnen de gemeente om met een rondweg om het dorp heen te gaan. Wij hebben daar aan die kant de Sallandse Heuvelrug liggen, als je aan de zuidkant om het dorp gaat, dan breek je daar dwars doorheen. Dat is not done. Aan de noordkant zou nog wel kunnen, maar dan ga je een behoorlijk eind om het dorp heen. (…) Maar daar was heel veel weerstand tegen bij de bewoners van die gebieden. De gemeente heeft dat overgenomen en heeft gezegd van, de weg gaat door het dorp heen. Bewoners in het dorp hebben wij nooit gehoord in dat voortraject. En die kwamen pas toen de tekeningen van de tunnel klaar waren. Toen begonnen die zich ineens te realiseren, verrek jongens.* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

Meedenken, faciliteren en adviseren

Na besluitvorming over het weg- en spoortracé heeft de gemeente Hellendoorn in het kader van het Combiplan op verschillende wijze de belangen van haar burgers behartigd. Er is sprake geweest van het meedenken in de planfase, het faciliteren via wet- en regelgeving tot het adviseren in de realisatiefase.

In de planfase van het project heeft de gemeente Hellendoorn meegedacht over het ruimtelijk inpassen van het weg- en railtracé in Nijverdal. Lokale gebiedskennis is gevraagd en ongevraagd door de gemeente structureel ingebracht in overleggen met publieke partijen zoals Rijkswaterstaat om tot een inhoudelijke verrijking van het Combiplan en de omliggende openbare ruimte te komen. Daarnaast heeft de gemeente de noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen met betrekking tot de planologische inpassing van het Combiplan uitgevoerd. Dat blijkt uit de onderstaande twee citaten.

> *'In eerste instantie is RWS, voormalige directie Overijssel begonnen met allerlei variantenstudie om te kijken waar en moeten wij door Nijverdal heen, moeten we erom heen? (…) Daar heeft uiteraard de gemeente een rol gehad in aanleveren, gegevens. Meedenken, dat soort zaken* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

> *'Binnen de gemeente Hellendoorn waren wij daar niet gelukkig mee. (…) Omdat daarmee het spoor in principe nooit meer ongelijkvloers gekruist kan worden. (…) het beperkt je voor in de toekomst. Toen is toch het ideeën gekomen van jongens, het zat niet in het tracébesluit maar men heeft dat wel zo bedacht, we gaan het weg en het spoor allebei naar beneden brengen. We maken er een Combiplan van. (…) En dan moesten wij als gemeentezijnde dat hele bestemmingsplan op gaan stellen en motiveren, en die bezwaren allemaal beantwoorden. Dat ging allemaal in nauw contact, in goed overleg met Rijkswaterstaat samen. Daar zijn toen gecombineerde projectgroepen mee bezig geweest, onder aanvoering en de regie wel van Rijkswaterstaat. De projectmanager van Rijkswaterstaat was degene die de kar trok en wij deden daarin in mee als gemeente zijnde* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

Er is meegedacht over mogelijke varianten voor het weg- en spoortracé door aan projectgroepen van Rijkswaterstaat deel te nemen. De gemeente heeft inbreng geleverd over de vormgeving en locatie van de weg- en spoortunnel. Inbreng is ook geleverd over de locatie van het nieuwe treinstation. Afstemming in projectgroepen heeft daarover plaatsgevonden tussen de provincie Overijssel, Regio Twente, en Rijkswaterstaat. Deze afstemming heeft plaatsgevonden in de fase voordat het contract voor de aanbestedingsprocedure is opgesteld. De hiervoor genoemde publieke partijen zijn in bestuurlijk overleg tot een besluit gekomen voor de aanbesteding van twee varianten van de tunnelbak, een korte en een lange variant. Uit het onderstaande citaat blijkt dat voornamelijk publieke actoren betrokken zijn geweest bij de afweging voor de varianten en dat de belangen van private partijen in de Nijverdal door de gemeente Hellendoorn zijn vertegenwoordigd.

> *'Er zijn twee varianten aanbesteed. De korte tunnelbak en de lange. En de lange tunnelbak bleek binnen het normale budget, wat het beschikbare budget was, uitgevoerd te kunnen worden. Toen is alsnog besloten om die verlengde tunnelbak te maken. Dat gaf vervolgens ons de mogelijkheid om na te gaan denken, en bestuurlijk te gaan trekken en lobbyen om het station nog weer te verplaatsen, richting centrum in de tunnelbak. En dat is in 2008, besloten (…) in de bestuurlijke overleggen, (…) waar al die partijen behalve de aannemer in zitten* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

Daarnaast heeft de gemeente Hellendoorn voor aanvang van de aanbestedingsprocedure advies geleverd over het toekomstig ontwerp van het gemeentelijk infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte rondom het Combiplan. Daarbij is geprobeerd integraal de vraagstukken op te pakken (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013).

> *'Even de gemeentelijk rol vóór de aanbesteding. Wij hebben meegedacht in het ontwerp, met name voor alle gemeentelijke infrastructuur. Maar ook wel in de hoofdinfrastructuur van de weg en het spoor omdat die best van invloed is op de uitstraling uiteraard en op de leefbaarheid (…)Dus zo zijn wij in het voortraject in de projectgroepen betrokken geweest bij het ontwerp* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

Afstemming in projectgroepen

De aannemerscombinatie, genaamd Leo ten Brinke, is de uitvoerende organisatie voor Rijkswaterstaat van het Combiplan. Zij heeft een rol gespeeld in de afstemming van het ontwerp van het Combiplan tussen de gemeente en ProRail. Dit heeft in projectgroepen plaatsgevonden. Daarin is sprake geweest van meebeslissen binnen de scope van het contract van het project, zoals uit het onderstaande citaat blijkt.

> *'De aannemer gaat zaken ontwerpen binnen de scope van het contract, moet het met ons kortsluiten ook daar waar het de gemeente raakt. Wij zeggen dan, dit is toch heel anders dan dat wij gedacht hadden. (…) Maar daarbij ben je dus continu met elkaar in overleg en aan het nadenken hoe je dat moet doen* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

Dit contract, dat is opgesteld door publieke partijen, is leidend geweest voor het uiteindelijke ontwerp. Om te komen tot besluitvorming over het uiteindelijke technisch ontwerp van het Combiplan is nauw samengewerkt met de gemeente Hellendoorn en ProRail. ProRail is spoorwegbeheerder en opdrachtgever voor de aanleg van het spoor en de daarbij behorende installaties (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013).

Daarnaast is gestreefd naar draagvlak en begrip voor het Combiplan.

Klankbordgroep voor belanghebbenden
Rijkswaterstaat heeft een klankbordgroep opgericht voor belanghebbenden waarin het verstrekken van informatie over de voortgang van het project centraal stond. Deze belanghebbenden zijn in beeld gebracht door middel van een stakeholdersanalyse. Burgers, ondernemers en belangenorganisaties hebben daarin geparticipeerd. Zij zijn onder meer geïnformeerd over het type hinder dat zij op een bepaald moment tijdens de bouw konden verwachten (Rijkswaterstaat, interview, 2013). Uit het onderstaande citaat blijkt het informatieve karakter.

> *'Die klankbordgroep. Dat betekent dat wij met z'n allen niet heel hoog op de ladder geklommen zijn, dat wij bij de eerste treetjes zijn blijven hangen. Je gaat niet samen een plan schetsen en hoe gaan we het realiseren? Dat betekent dus dat door de omgeving weinig sturing aan de vorm van de plannen is gegeven* (Rijkswaterstaat, interview, 2013)'.

Deelnemers van de klankbordgroep hebben inbreng kunnen leveren, maar die heeft zelden tot aanpassingen van het oorspronkelijke plan geleid. De keuze voor een informatief karakter van de klankbordgroep hangt samen met het feit dat de aannemer al gecontracteerd was en de speelruimte voor inbreng vanuit de omgeving daardoor beperkt was.

> *'Je zat in een fase dat de aannemer gecontracteerd was en dat bepaald gewoon voor een heel groot deel de wereld waarin je je bevindt. Het contract is, als je het samenvat, is de wereld, zijn de spelregels, zijn de afspraken en dan kan je als omgeving wat anders willen of weet ik wat, maar het is redelijk lastig om de spelregels te veranderen* (Rijkswaterstaat, interview, 2013)*'.*

Naast het informeren van belanghebbenden is de klankbordgroep opgericht om Rijkswaterstaat meer zicht te geven op de hinder die omwonenden ervaren tijdens bouwwerkzaamheden zodat eventueel gezocht kon worden naar manieren om die te beperken. Om vertraging te voorkomen is op deze wijze geprobeerd draagvlak te creëren bij belanghebbenden in het project. Leo ten Brinke heeft hierin ook een rol gespeeld. De aannemerscombinatie heeft deelgenomen aan de bijeenkomsten van de klankbordgroep om inhoudelijke toelichting te geven en meer inzicht te verkrijgen in de overlast die vanuit de omgeving werd ervaren (Rijkswaterstaat, interview, 2013).

De Tuinen van Nijverdal

Afzonderlijk van het Combiplan heeft de gemeente belanghebbenden de mogelijkheid geboden gezamenlijk de openbare ruimte op het tunneldak in te richten. Dit project wordt de Tuinen van Nijverdal genoemd, zie figuur 6.2. De gemeente heeft daarvoor belanghebbenden proactief benaderd en in staat gesteld om mee te beslissen over de invulling van de openbare ruimte. In tegenstelling tot het Combiplan heeft participatie plaatsgevonden in een project- en klankbordgroep en is geheel vanuit de gemeente Hellendoorn geïnitieerd (Gemeente Hellendoorn, interview 1-2, 2013).

Figuur 6.2: Het ontwerp van De Tuinen van Nijverdal op het tunneldak van het Combiplan.

Bron: KvCOB, 2013.

Project- en klankbordgroep

De gemeente heeft allereerst een algemene informatieve bijeenkomst gehouden die open stond voor alle inwoners van Nijverdal. Het opdoen van inspiratie voor de ruimtelijke vormgeving van het tunneldak stond daarin centraal. Op verzoek van omwonenden is door de gemeente gekozen voor een beperktere omvang van de groep participanten. Het belang van de direct aanwonenden heeft daarbij een rol gespeeld. Er zijn vervolgens een projectgroep en een klankbordgroep opgericht voor direct aanwonenden en andere belanghebbenden uit Nijverdal. Verschillende wijkverenigingen hebben de gemeente geadviseerd over een representatieve samenstelling van die projectgroep. Zogeheten straatvertegenwoordigers hebben in de projectgroep de belangen van omwonenden behartigd. Daarnaast hebben vertegenwoordigers van wijkverenigingen in de projectgroep deelgenomen (Rechtspersoon, interview 1, 2013).

Meebeslissen
In de aanloop van het voorontwerp hebben belanghebbenden kunnen meebeslissen over de inhoudelijke aspecten van het project door deel te nemen aan de projectgroep. Deze projectgroep heeft in overleg met de gemeente en ingenieursbureau Movares input geleverd over mogelijke varianten voor de ruimtelijke invulling van het tunneldak. Door de gemeente en Movares is toelichting gegeven over het ruimtelijke, financiële en technische kader waarmee rekening gehouden moest worden. Zo richtte het voorontwerp zich enkel op het ontwerp van het tunneldak. Er is niet naar samenhang gezocht met omliggende openbare ruimte zoals de nabijgelegen stationsomgeving. De beschikbare middelen waren beperkt en de projectgroep is gevraagd daar rekening mee te houden. Dit gold eveneens voor de beperkingen die het tunneldak met zich meebracht in relatie tot de ruimtelijke inrichting. Uit het onderstaande citaat blijkt dat de projectgroep, binnen deze kaders, vrij is geweest in het aandragen van voorstellen ten aanzien van het ontwerp.

> *'Dus we hebben ook heel bewust gekozen voor alleen maar een beetje gras aan die kant, zo een kale vlakte is ook niet wat. Maar voor de rest waren wij heel vrij in wat wij wouden. Van een gewone betonnen bak laten en skateboarden tot het uitbundigste park* (Rechtspersoon, interview 1, 2013).

De projectgroep is de mogelijkheid geboden om de inhoudelijke voorstellen aan de klankbordgroep voor te leggen. Hiervoor is gekozen om het draagvlak bij belanghebbenden te peilen voor het voorontwerp (Burger, interview 1; Rechtspersoon, interview 1, 2013)'.

6.3.2 Het moment van participatie in het proces

Het Combiplan
De gemeente Hellendoorn is vanaf de verkenningsfase tot ver in de realisatiefase betrokken geweest bij het Combiplan. Zoals hierboven beschreven heeft zij op verschillende wijzen deelgenomen aan het Combiplan. De nadruk van de samenwerking tussen gemeente en Rijkswaterstaat lag in de verkenning- en planfase van het Combiplan. Het streven om de impact van het project op de omgeving te beperken is daarbij leidend geweest. Dit heeft enerzijds te maken gehad met de rol van de gemeente als belangenbehartiger van haar inwoners. In de realisatiefase van het Combiplan lag de nadruk op het samen met belanghebbenden inrichten van de openbare ruimte die zich buiten de scope van het Combiplan bevond. De Tuinen van Nijverdal is daar een voorbeeld van (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013).

Tuinen van Nijverdal
De gemeente Hellendoorn heeft advies- en ingenieursbureau Movares en belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken in het ontwerpproces van de Tuinen van Nijverdal. Ondanks de onduidelijkheid over de financiële middelen voor de realisatie van het project is hier bewust voor gekozen. Het creëren van draagvlak is leidend geweest voor het vroegtijdig deel laten nemen van belanghebbenden aan het project. De deelnemers in de project- en klankbordgroep hebben vanaf het begin tot aan de vaststelling van het ontwerp geparticipeerd in het project. Het project wordt gefaseerd uitgevoerd. Het is onduidelijk of de gemeente de intentie heeft belanghebbenden tijdens de realisatiefase te betrekken (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013).

6.4 De ervaringen van de actoren

Het Combiplan
De gemeente Hellendoorn heeft de wijze waarop zij deel heeft genomen aan het Combiplan als positief ervaren. Dit geldt eveneens voor het moment waarop zij is betrokken in het proces. De nauwe samenwerking met Rijkswaterstaat heeft de gemeente in staat gesteld de belangen van de inwoners van Nijverdal zo goed mogelijk te vertalen en mee te laten wegen in besluitvorming. Dat blijkt uit het onderstaande citaat.

> *'Ik denk als het helemaal door Rijkswaterstaat was ontworpen en verder ontwikkeld was, was er een ander plan gekomen. Dat heeft enorm veel invloed gehad. Maar dat was op de manier zoals het in de jaren negentig en in het begin van deze eeuw gebeurde* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

In de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en private partijen heeft de gemeente Hellendoorn als schakelpunt gefungeerd tussen de politiek en de omgeving. Dit heeft de gemeente in staat gesteld draagvlak te creëren vanaf een vroege fase in het project.

Er is wel een verbeterpunt in de gemeentelijke rol met betrekking tot de aanbesteding te benoemen. De gemeente heeft meegedacht over het ontwerp van de gemeentelijke infrastructuur en hierover afspraken gemaakt op basis van vertrouwen. Het conceptcontract is beoordeeld en wijzigingen zijn daarin doorgegeven aan Leo ten Brinke. Contractueel is over deze stap in het aanbestedingsproces niets overeengekomen. Dit heeft achteraf voor onduidelijkheid gezorgd over wat precies gebeurd is met de aangeleverde wijzigingen op het conceptcontract. Dat heeft de gemeente Hellendoorn als minder positief ervaren. Dat heeft te maken met de noodzakelijke afstemming die alsnog achteraf plaats heeft moeten vinden (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013).

Rijkswaterstaat erkent dat het betrekken van belanghebbenden in een klankbordgroep voordelen heeft opgeleverd. De klankbordgroep heeft Rijkswaterstaat in de gelegenheid gesteld vroegtijdig maatschappelijke weerstand te signaleren. De informele houding van Rijkswaterstaat in de klankbordgroep heeft bijgedragen aan het achterhalen van onderliggende oorzaken die ten grondslag liggen aan maatschappelijke weerstand. Het informatieve karakter van de klankbordgroep heeft Rijkswaterstaat in staat gesteld verwachtingen te verduidelijken. Dit heeft ervoor gezorgd dat begrip en maatschappelijk draagvlak zijn gecreëerd bij omwonenden. Daarnaast heeft een enkele keer inbreng vanuit omwonenden geleid tot ontwerpaanpassingen ten aanzien van bijvoorbeeld de positionering van lichtmasten of voetpaden. In sommige gevallen heeft dat kosten bespaard en op die wijze bijgedragen aan het economisch belang van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, interview, 2013).

De Tuinen van Nijverdal
De wijkvereniging heeft de projectgroep ervaren als de sturende factor van het project. De projectgroep heeft als participatievorm op een effectieve wijze de belangen van de inwoners van Nijverdal behartigd. Dat heeft te maken met de invloed die zij heeft gehad op de samenstelling van de projectgroep en de mogelijkheid tot inhoudelijke inbreng in het project. Het meebeslissen over de samenstelling van de groep heeft hen vertrouwen in de gemeente gegeven net als het meebeslissen over de ruimtelijke inrichting van het tunneldak (Burger, interview 1, 2013; Rechtspersoon, interview 1, 2013).

De mogelijkheid om inhoudelijke inbreng te leveren over het ontwerp van de Tuinen van Nijverdal is door de projectgroep als positief ervaren. Elk inhoudelijk voorstel is door de gemeente Hellendoorn onderzocht en gemotiveerd teruggekoppeld. De leden van de projectgroep voelden zich daardoor een gelijkwaardige partner. De informele sfeer heeft gezorgd voor het openlijk kunnen bespreken van de standpunten en belangen van de actoren in het project. Dat heeft geleid tot het besef voor het ontwikkelen van een gezamenlijk plan in plaats

van het nastreven van individueel belang. Tegelijkertijd heeft deelname aan dit participatietraject belanghebbenden inzicht verschaft in hoe ingewikkeld het oplossen van een ruimtelijk vraagstuk kan zijn (Burger, interview 1-2, 2013; Rechtspersoon, interview 1, 2013).

De samenwerking tussen de gemeente Hellendoorn, Movares en de projectgroep is als positief ervaren. Op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen is samen tot een maatschappelijk gedragen ontwerp van het tunneldak gekomen. De samenwerking tussen de projectgroep en de klankbordgroep is als weinig effectief ervaren. De toegevoegde waarde van de feedback werd niet hoog geacht (Burger, interview 1-2; Rechtspersoon, interview 1, 2013).

De meningen lopen uiteen over het moment waarop belanghebbenden door de gemeente Hellendoorn zijn betrokken. Uit het onderstaande citaat blijkt dat het moment van deelname aan het project door de wijkvereniging als positief is ervaren.

> *'Ik denk gewoon dat het moment goed gepland was. Je kan het niet veel eerder doen. Ze hadden het niet een half jaar eerder kunnen doen, want dan was er niks bekend geweest* (Rechtspersoon, interview 1, 2013)

Anderzijds heerst er onbegrip waarom belanghebbenden pas in de realisatiefase van het Combiplan zijn benaderd voor het ontwikkelen van de Tuinen van Nijverdal. Verondersteld wordt dat het in een eerder stadium betrekken van belanghebbenden in het project geleid zou kunnen hebben tot een integratie met het Combiplan.

> *'Iets wat ik helemaal vreemd vond, dat was, (…) Nu is er ook een landschapsarchitect van Rijkswaterstaat bezig geweest om de west- en de oostkant in te richten. Ik ben bij een andere presentatie bij Rijkswaterstaat geweest waar zij dat uitlegde hoe dat alles uit zou komen te zien. Daar zat helemaal geen link met de Tuinen bij. Omdat dat weer een ander groepje is geweest. (…) Wat ook het gehele gebeuren bij het stationsplein, dat moet eigenlijk linken aan elkaar* (Burger, interview 2, 2013)'.

In een eerder stadium zou dan meer rekening gehouden kunnen zijn met de technische beperkingen van het tunneldak in relatie tot een mogelijk ruimtelijk ontwerp daarboven. Zoals uit het onderstaande citaat is af te leiden.

> *'Veel eerder. (…) Dit is eigenlijk pas opgestart toen het dek er al op lag. Je kon al niets meer bijsturen, laat ik het zo zeggen. Als we nou gezegd hadden er zal en er moet hier een boom bovenop moeten komen dan had misschien constructief iets aangepast kunnen worden* (Burger, interview 2, 2013)'.

6.5 Actieve participatie

Alle geïnterviewde respondenten is gevraagd naar hun mening over actieve participatie. De gemeente Hellendoorn omschrijft actieve participatie als het proactief betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties in een project. Uit het onderstaande citaat blijkt dat de participatie die in het Combiplan vanuit de gemeente is toegepast in beperkte mate als actief wordt beschouwd.

> *'Dat is niet direct hele actieve participatie geweest, maar in het voortraject, door het aangeven van de belangen en de wensen vanuit de bevolking, is uiteindelijk het plan gekomen zoals dat is gekomen, (…) met name de geluiden van de mensen vanuit de bevolking en de gemeente die dat vertaald heeft op die manier* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

Burgers en maatschappelijke organisaties zijn niet vanaf het begin betrokken in het project. De belangen van deze actoren zijn in een voortraject door de gemeente vertaald in het project dat niet aansluit bij actieve participatie (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013).

Rijkswaterstaat typeert actieve participatie als het serieus in overweging nemen van elke inbreng die omwonenden of andere belanghebbenden maken. De wijze waarop dat gebeurt is ondergeschikt aan de inbreng. Uit het onderstaande citaat blijkt dat daarbij een kanttekening wordt gemaakt.

> *'Volgens mij is actieve participatie dat je gehoord wordt, dat je een serieuze speler bent, maar dat wil nog niet betekenen dat wat jij als wens of idee hebt, ook gehonoreerd wordt. (…) Betekent dat je je inspraak hebt en dat je recht hebt op een beargumentatie waarom dat wel of niet meegenomen wordt* (Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013)'.

De scope van het project is leidend, dat betekent dat inbreng niet per definitie gehonoreerd kan worden. Het onderstaande citaat bevestigt de invloed die de scope van het project heeft op de wijze waarop participatie wordt vormgegeven.

> *'Het is gewoon gruwelijk lastig, er is gewoon iemand verantwoordelijk voor een tijdspad, voor geld en als je daar iets aan wil veranderen, waarom, de betrekkelijke zekerheid die projectleider heeft of verantwoordelijke, waarom zou je dat opzij gaat zetten, omdat jij vindt dat dat anders moet?* (Rijkswaterstaat, interview, 2013)'.

Daarnaast wordt actieve participatie omschreven als het proactief zoeken van interactie met de omgeving om begrip en maatschappelijk draagvlak te creëren. Daarbij is tegelijkertijd besef nodig voor de situatie waarin omwonenden verkeren en begrip voor hun standpunten en belangen (Rijkswaterstaat, interview, 2013).

De belanghebbenden in de projectgroep van de Tuinen van Nijverdal typeren actieve participatie als, belanghebbenden de mogelijkheid bieden deel te nemen aan planvorming van een project. Uit het onderstaande citaat blijkt dat de gemeente daarvoor een proactieve houding aan dient te nemen richting actoren die een direct belang hebben bij het project.

> *'Dat je betrokken wordt bij plannen, dat ze je deelgenoot van maken. (…) dat zij mensen betrekken, in mij geval dan, wat er voor mijn deur gebeurd. Dat ze mij de mogelijkheid bieden om dat te kunnen doen* (Rechtspersoon, interview 1, 2013)'.

Het motiveren van inhoudelijke voorstellen wordt beschouwd als een kenmerk van actieve participatie, zoals uit het onderstaande citaat blijkt.

> *'Dat je dan ook serieus genomen wordt in je mening, (…). Als iets niet kan prima, maar leg ook iets uit waarom iets niet kan* (Rechtspersoon, interview 1, 2013)'.

Daarnaast wordt actieve participatie door burgers getypeerd als een proactieve houding in het aandragen van inhoudelijk voorstellen.

> *'Maar als je zoiets gaat doen, dan moet je ook gaan meedenken. Dan moet je ook voor de volle 100% en niet denken, ik laat het wel op mijn beloop gaan* (Burger, interview 1, 2013)'.

Op deze wijze kan meerwaarde worden gecreëerd. Tegelijkertijd wordt actieve participatie beschouwd als het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van burgers in planvorming (Burger, interview 2, 2013).

6.6 Conclusie

Het Combiplan

Uit de resultaten van het onderzoek naar de casestudie Combiplan te Nijverdal blijkt dat Rijkswaterstaat en de gemeente Hellendoorn primair aan zet waren. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de initiator geweest en heeft financieel bijgedragen aan de realisatie van het weginfrastructuurproject. Decentrale overheden zoals de provincie Overijssel, Regio Twente en de gemeente Hellendoorn dragen financieel ook bij en voeren in beginfasen van het project bestuurlijke overleggen over de ruimtelijke inpassing van het weginfrastructuurproject.

In de planfase van het project heeft Rijkswaterstaat in projectgroepen met de gemeente Hellendoorn nauw samengewerkt. Daarbij is geen sprake geweest van een holistisch perspectief op het vraagstuk. Bewoners van Nijverdal zijn pas betrokken nadat er concrete plannen ontwikkeld waren. Interactie tussen publieke en private partijen heeft in de fase van planvorming nauwelijks plaatsgevonden. Private partijen hebben geen rol gespeeld in de formulering van de probleemdefinitie of mogelijke oplossingsrichtingen van het Combiplan. De gemeente Hellendoorn is van mening dat zij de belangen van de omgeving zo goed mogelijk heeft vertaald in het project. De gemeente heeft in de fase van planvorming lokale kennis ingebracht in projectgroepen van Rijkswaterstaat wat heeft geleid tot een inside-out in plaats van een outside-in-benadering van het ruimtelijk vraagstuk.

Er is sprake geweest van een interdisciplinaire samenwerking tussen voornamelijk publieke partijen. De gemeente Hellendoorn is gedurende alle fasen van het project betrokken geweest en kan daarom beschouwd worden als een continue factor in de totstandkoming van het project. De gemeente heeft structurele inbreng geleverd in de vorm van meedenken, faciliteren en adviseren om te komen tot oplossingsrichtingen. Private partijen zijn daarbij niet proactief betrokken. In de afwegingen voor oplossingsrichtingen is het creëren van maatschappelijke draagvlak bepalend geweest. De kennis van private actoren is niet leidend geweest voor het komen tot oplossingsrichtingen. De gemeente heeft input geleverd ten aanzien van de ruimtelijke inpassing van het project tot aan het beperken van de overlast gedurende de realisatiefase. Daarvoor heeft de gemeente in projectgroepen samenwerkt met ProRail en Leo ten Brinke. Daarnaast heeft de gemeente Hellendoorn een faciliterende rol aangenomen door de noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen door te voeren.

De klankbordgroep in de realisatiefase van het Combiplan vertoont kenmerken die overeenkomen met burgerparticipatie. Het overwegend informatieve karakter van de bijeenkomsten komt overeen met de onderste treden van de ladder van burgerparticipatie. De scope van het project die een verankering kende in de vorm van een contract, resulteerde zelden in het honoreren van inbreng van de klankbordgroep en dus tot wijzigingen van het oorspronkelijke plan. Empowerment aan de hand van interventiemogelijkheden heeft niet plaatsgevonden. Het verkrijgen van begrip en draagvlak is leidend geweest voor de keuze voor een klankbordgroep. Daaruit blijkt dat er sprake is van instrumenteel gebruik van deze participatievorm. De bijeenkomsten hadden een informatief karakter waarbij de stand van zaken van het Combiplan centraal stond.

De Tuinen van Nijverdal
Voor de vormgeving van de openbare ruimte rondom het Combiplan is sprake geweest van interactieve besluitvorming. Op het hoogste niveau van de ladder van interactieve besluitvorming is gezamenlijk tot besluitvorming gekomen over het uiteindelijke ontwerp van De Tuinen van Nijverdal. De gemeente Hellendoorn heeft daarvoor een project- en klankbordgroep opgezet voor belanghebbenden. Echter is geen sprake geweest van holistisch perspectief omdat het project niet geïntegreerd is met de realisatie van het Combiplan.

Er is geen sprake geweest van transdisciplinariteit in De Tuinen van Nijverdal. De kennis van de belanghebbenden in de projectgroep is niet leidend geweest om te komen tot oplossingen. Vanaf het begin tot de vaststelling van het definitieve ontwerp heeft de projectgroep inbreng kunnen leveren. De projectgroep heeft ontwerpen van de Tuinen van Nijverdal aan de klankbordgroep voorgedragen en zo gefungeerd als indicator voor maatschappelijke draagvlak voor het project. Daarnaast is door de gemeente Hellendoorn gestreefd naar het creëren van een representatieve samenstelling van de deelnemers aan de projectgroep.

Empowerment aan de hand van interventiemogelijkheden heeft in grote mate plaatsgevonden. Binnen de ruimtelijke en financiële kaders die door de gemeente zijn geschetst, heeft de projectgroep voorstellen mogen aandragen. De projectgroep is samen met de gemeente Hellendoorn sturend geweest in de totstandkoming van het ontwerp voor de Tuinen van Nijverdal. De projectgroep heeft op functioneel niveau oplossingen aangedragen en heeft kunnen meebeslissen over het ontwerp. Daarnaast heeft empowerment van de projectgroep aan de hand van kennisdeling zo goed als mogelijk plaatsgevonden in De Tuinen van Nijverdal. Inhoudelijke informatie over het project is door de gemeente Hellendoorn verstrekt en verduidelijkt aan de hand van voorbeelden.

Ervaringen
De gemeente Hellendoorn is van mening dat zij de belangen van de inwoners van Nijverdal op een bevredigende wijze heeft behartigd. Het inhoudelijk kunnen bijdragen aan het ontwerp en de realisatie van het project is al positief ervaren. De lokale kennis die vanuit de gemeente is ingebracht heeft geleid tot wijzigingen van het oorspronkelijke plan en is eveneens als positief ervaren. Het vertegenwoordigen van belangen van burgers in de planfase in projectgroepen wordt niet als actieve participatie getypeerd. Voor actieve participatie zouden burgers en maatschappelijke organisaties proactief betrokken moeten worden in de planfase van een project.

Rijkswaterstaat is van mening dat zij actieve participatie heeft toegepast in de realisatiefase van het Combiplan. De klankbordgroep voor belanghebbenden is ervaren als een geschikte manier om in te spelen op eventuele maatschappelijke weerstand. Het kenbaar maken van hun verwachtingen heeft daar aan bijgedragen. Inbreng vanuit de klankbordgroep heeft zelden geleid tot veranderingen in het oorspronkelijke plan. De scope van het project heeft Rijkswaterstaat houvast geboden door zich daarop te kunnen beroepen.

Actieve participatie is volgens de gemeente wel toegepast bij De Tuinen van Nijverdal. Dit is in lijn met hoe de belanghebbenden de projectgroep hebben ervaren. Het inhoudelijk bij kunnen dragen aan en het meebeslissen is als positief ervaren. De projectgroep als participatievorm is beschouwd als doeltreffend. Enkel is de onduidelijkheid over de financiën en de ontbrekende integratie met de omliggende openbare ruimte als minder positief ervaren.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk staat het beantwoorden van de centrale vraagstelling centraal. Allereerst wordt in paragraaf 7.1 antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op het begrip actieve participatie gezien vanuit een wetenschappelijk en empirisch perspectief.

7.1 Beantwoording centrale vraagstelling

Centrale vraagstelling: **In hoeverre is in Nederland sprake van actieve participatie bij nationale weginfrastructuurprojecten?**

In zeer beperkte mate is er sprake van actieve participatie van belanghebbenden bij de nationale weginfrastructuurprojecten Verbreding rijksweg A2 en het Combiplan Nijverdal. Enkel ten aanzien van empowerment is sprake geweest van actieve participatie.

Actieve participatie vanuit een wetenschappelijk perspectief

Op basis van de theoretische veronderstelling over actieve participatie is inzichtelijk gemaakt in hoeverre daarvan sprake is geweest in de casestudies Verbreding A2 Holendrecht – Oudenrijn en het Combiplan Nijverdal. Achtereenvolgend wordt holisme, transdisciplinariteit, outside-in en *empowerment* besproken en aan het empirisch onderzoek gerefereerd.

Holisme

Uit geen van beide casestudies blijkt dat er sprake is van een holistisch perspectief ten aanzien van het ruimtelijk vraagstuk. Er is sprake van een integrale disciplinaire benadering van het vraagstuk waarbij de som van alle delen het systeem creëerde. Een integrale benadering is leidend geweest voor Rijkswaterstaat, gemeente Utrecht en gemeente Hellendoorn. Dit blijkt uit de planstudies die een zogeheten integrale opzet kenden. Een open planproces met het betrekken van zo veel mogelijk relevante externe partijen stond daarbij centraal. Dit is kenmerkend voor een integrale benadering waarbij een allesomvattend perspectief op alle sectoren wordt beoogd. De nadruk wordt niet gelegd op interactie tussen onderdelen van het systeem dat kenmerkend is voor een holistisch perspectief. Vooral publieke partijen hebben in de beginfasen van het project nauw samengewerkt en het vraagstuk vanuit zo veel mogelijk relevante vakdisciplines onderzocht. De belangen van burgers, rechtspersonen en bestuursorganen zijn in de beginfasen van de projecten door de gemeenten vertegenwoordigd. In een later stadium zijn zij door gemeenten of Rijkswaterstaat betrokken bij het project.

Transdisciplinair

Uit beide casestudies blijkt dat er geen sprake is geweest van transdisciplinariteit. Ten eerste is door Rijkswaterstaat niet gestreefd naar één eenheid van kennis of integratie van verschillende vormen van kennis. Dit is af te leiden uit de verschillende deskundigen die zijn ingeschakeld in verschillende fasen in het A2-project en het Combiplan. Afhankelijk van de complexiteit van de situatie en de beschikbare kennis bij Rijkswaterstaat intern, is de afweging gemaakt voor het inschakelen van deskundigen dan wel het raadplegen van belanghebbenden in de klankbordgroep. Een voorbeeld daarvan is het inschakelen van een landschapsdeskundige voor de ruimtelijke inpassing van de omgeving bij knooppunt Hooggelegen voor het A2-project. Het inschakelen van landschapsdeskundigen voor enkel het ruimtelijk afgebakende gebied van het project De Tuinen van Nijverdal is een ander voorbeeld.

Ten tweede is door Rijkswaterstaat niet gestreefd naar integratie van wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke kennis. Het accent is niet gelegd op de interactie tussen verschillende vormen van kennis. De wetenschappelijke inzichten van de Commissie Elverding zijn door Rijkswaterstaat wel in overweging genomen bij het vormgeven van het participatieproces van het A2-project, maar deze zijn niet leidend geweest omdat Rijkswaterstaat zich al eerder had voorgenomen een open planproces te hanteren.

Er is sprake geweest van een interdisciplinaire werkwijze die vooral door Rijkswaterstaat is vormgegeven. Gedurende alle fasen van het project hebben deskundigen vanuit uiteenlopende vakdisciplines met elkaar samengewerkt aan het project. Dit heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden vanuit de gedachte dat een vraagstuk te complex was om vanuit één invalshoek of vakdiscipline te benaderen. Het benutten van de kennis van belanghebbenden in de klankbordgroepen heeft een kleine rol gespeeld binnen het geheel van het oplossen van de vraagstukken. Private partijen vanuit de maatschappij hebben in beperkte mate inhoudelijke kennis bijgedragen voor het oplossen van het ruimtelijk vraagstuk. De kennis van publieke partijen zoals Rijkswaterstaat en de gemeente Hellendoorn is bepalend geweest voor de uiteindelijke oplossingsrichtingen van het project. In beide casestudies hadden de klankbordgroepen een informatief karakter met als doel draagvlak en vertrouwen in de overheid te creëren.

Outside-in

In beide casestudies is sprake van een inside-out-benadering van het ruimtelijk vraagstuk. Dat blijkt enerzijds uit de aansturing vanuit de centrale Rijksoverheid voor het oplossen van de ruimtelijke vraagstukken. Anderzijds blijkt dit uit de beslissingsmacht van de overheidspartijen in het A2-project en het Combiplan die overeenkomt met een *government*-wijze van bestuur. Dit is enerzijds af te leiden uit de belichting van het ruimtelijke vraagstuk vanuit een overheidsinvalshoek en anderzijds uit de geringe interactie tussen overheid met burgers in beginfasen van het project. De overheidsinvalshoek is in het A2-project herkenbaar aan de manier waarop besluitvorming over de ligging van het wegtracé en gedeeltelijke ondertunneling heeft plaatsgevonden. Publieke partijen waren aan zet. Private partijen zijn hierbij in geringe mate betrokken. Interactie met private partijen in de klankbordgroep heeft plaatsgevonden nadat door de betrokken overheden het besluit over het tracé en de gedeeltelijke ondertunneling was genomen. In het Combiplan is de overheidsinvalshoek zichtbaar aan de continue gemeentelijke vertegenwoordiging van de belangen van de burger waarbij in beginfasen weinig interactie is gezocht met private actoren uit de samenleving. De *government*-wijze van bestuur is in beide casestudies ook zichtbaar aan de beslissingsmacht over de vorm en inhoud van het participatieproces die bij Rijkswaterstaat en de desbetreffende gemeente gezamenlijk lag.

Empowerment

Empowerment aan de hand van interventiemogelijkheden heeft niet plaatsgevonden in het Combiplan, in geringe mate in het A2-project en in grote mate in De Tuinen van Nijverdal. De klankbordgroep in de realisatiefase van het Combiplan heeft geen enkele invloed gehad op besluitvorming in het project. Dat blijkt uit het louter informatieve karakter van de klankbordgroep en het specifieke doel om draagvlak te creëren en risico's op vertraging in de realisatiefase te beheersen. In het A2-project hebben belanghebbenden in de klankbordgroep 'binnen de marge' invloed uit kunnen oefenen op besluitvorming. Binnen de financiële kaders van Rijkswaterstaat is het voor hen mogelijk geweest mee te denken over de ruimtelijke aankleding van het knooppunt De Krul en de fietsonderdoorgang ter hoogte van de Rijksstraatweg. Actieve participatie heeft daarom in beperkte mate plaatsgevonden. In het project De Tuinen van Nijverdal waren interventies mogelijk. De projectgroep, bestaande uit burgers en rechtspersonen, is een continue en sturende factor geweest tot aan de uiteindelijke besluitvorming over het ontwerp. Vanaf het begin van het project heeft de nadruk gelegen op het gezamenlijk ontwikkelen van een plan en het samen beslissen over het uiteindelijke ontwerp.

Empowerment aan de hand van kennisdeling heeft zo goed als mogelijk was plaatsgevonden in het A2-project, het Combiplan en de Tuinen van Nijverdal. Het informatieve karakter van de klankbordgroepen van de eerste twee genoemde projecten heeft daaraan bijgedragen. Daarin heeft voornamelijk kennisdeling plaatsgevonden. In het A2-project hebben niet alleen voorlichtingsavonden maar ook praktijkvoorbeelden, zoals de excursie naar Rhoon, gezorgd voor *empowerment*. Het in werkelijkheid ervaren van verschillende typen geluidswallen heeft voor kennisdeling gezorgd. Een ander voorbeeld is het bezoek van belanghebbenden in de klankbordgroep aan de onafhankelijke kennisorganisatie TNO. Op deze wijze is getracht hen inzicht te verlenen in hoe, volgens de wettelijk geldende normen, lucht- en geluidprognoses uitgevoerd worden. In het Combiplan zijn omwonenden geïnformeerd over de stand van zaken van het project en de mogelijke overlast die zij konden ervaren. In De Tuinen van Nijverdal heeft kennisdeling in de projectgroep onderling plaatsgevonden over mogelijke ontwerpen. De beperkingen die het tunneldak met zich meebracht zijn aan de hand van praktische voorbeelden onder de aandacht gebracht. Belanghebbenden in de projectgroep hebben op deze wijze inzicht verkregen in de beperkingen van De Tuinen van Nijverdal.

Ondervertegenwoordiging van actieve participatie

Het institutioneel kader van weginfrastructuurprojecten maakt participatie van belanghebbenden mogelijk en stelt het op bepaalde momenten in besluitvormingsprocedures verplicht. In de praktijk vindt participatie dan ook plaats. Uit de interviews is gebleken dat de publieke en private partijen van mening zijn dat de wijze waarop de participatie was vormgegeven als actief kan worden aangemerkt. Vergeleken met de theorie over actieve participatie kan geconcludeerd worden dat de participatie slechts in geringe mate aangemerkt kan worden als actief. Kortom, actieve participatie blijkt ondervertegenwoordigd te zijn in de casestudies die in dit onderzoek zijn onderzocht. De overheid hanteert participatievormen in weginfrastructuurprojecten die meer overeenkomsten vertonen met een *government* wijze van bestuur dan *governance*. Het institutioneel kader is leidend voor die keuze. Dit ondanks de erkenning van hun positiewijziging als actor in de samenleving en de zoektocht naar nieuwe vormen van participatie. Binnen het institutioneel kader van weginfrastructuurprojecten zijn overheidspartijen vrij het participatieproces vorm te geven. Zij streven daarbij weliswaar naar een transparant planproces, maar een pleidooi voor een holistisch perspectief in weginfrastructuurprojecten is daarin niet te herkennen.

7.2 Actieve participatie

Er is onderzocht in hoeverre de theoretische veronderstellingen over actieve participatie zich verhouden tot de maner waarop de betrokken actoren de gehanteerde participatievorm hebben ervaringen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er een kloof is tussen de wetenschappelijke veronderstellingen over actieve participatie en wat publieke en private partijen in weginfrastructuurprojecten onder actieve participatie verstaan.

Theoretisch is verondersteld dat actieve participatie gekenmerkt wordt door een holistisch perspectief op een vraagstuk, transdisciplinariteit, outside-in en *empowerment*. In relatie tot weginfrastructuurprojecten houdt actieve participatie in dat publieke en private partijen vanaf de planfase tot in de realisatiefase proactief betrokken worden in besluitvormingsprocedures. Om te komen tot sociaal gerechtvaardigde oplossingen ligt het zwaartepunt dan bij het integreren van de belangen van de actoren uit de omgeving in het project. Dit is een gezamenlijke opgave voor alle betrokken actoren. Deze integratie vindt plaats door de interactie met de actoren uit de samenleving centraal te stellen voor het oplossen van het ruimtelijk vraagstuk. Kennis co-productie en cumulatie ontstaan door samenwerking tussen een zo breed mogelijk aantal vakdisciplines waarbij gestreefd wordt te komen tot één eenheid dan wel integratie van kennis. Wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke kennis wordt toegepast om tot maatschappelijk gedragen en duurzame oplossingen te komen. Binnen het institutioneel kader van weginfrastructuurprojecten wordt gezocht naar mogelijkheden om belanghebbenden besluitvormingsbevoegdheid te geven in de totstandkoming van het project.

Echter blijkt uit interviews met publieke en private partijen dat de wijze waarop zij deelgenomen hebben in weginfrastructuurprojecten niet overeenkomt met de theoretische veronderstellingen over actieve participatie. De geïnterviewde publieke en private partijen beschouwen de manier waarop zij geparticipeerd hebben, wel als actieve participatie. Publieke partijen zoals gemeenten en Rijkswaterstaat typeren actieve participatie als een open planproces waarbij sprake is van een proactieve houding van burger en overheid ten opzicht van het project. De lokale overheden vertegenwoordigen daarbij de belangen van de burger. Rijkswaterstaat betrekt proactief belanghebbenden en informeert hen over de stand van zaken. Tegelijkertijd ligt een deel van de verantwoordelijkheid voor deelname aan het project bij de belanghebbende actor zelf. Een proactieve houding is volgens publieke partijen typerend voor actieve participatie. Burgers beschouwen actieve participatie als het door de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden bij het project. Tegelijkertijd wordt het invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van het project door inhoudelijke inbreng beschouwd als een kenmerk van actieve participatie.

In beperkte mate is er sprake van interactieve besluitvorming in de empirisch onderzochte weginfrastructuurprojecten. Door publieke partijen is getracht draagvlak en begrip te creëren bij omwonenden door op een instrumentele wijze gebruik te maken van klankbordgroepen. Het creëren van democratische legitimiteit is nauwelijks een primair doel geweest. In relatie tot het weginfrastructuurproject beperkt de mate van interactieve besluitvorming zich tot raadplegen van de participerende belanghebbenden in klankbordgroepen. Ten aanzien van de vormgeving van de openbare ruimte is sprake geweest van adviseren en een enkele keer van coproductie.

Kortom, de manier waarop belanghebbenden participeren in weginfrastructuurprojecten wordt door hen zelf beschouwd als actieve participatie, maar komt niet overeen met de theoretische veronderstellingen van deze participatievorm. Uit de wetenschappelijke literatuur over actieve participatie en de empirische resultaten blijkt dat er geen eenduidige definitie is over deze participatievorm. De onderzochte participatievormen sluiten wel aan op het theoretisch verondersteld instrumentele perspectief van interactieve besluitvorming. Participatie van belanghebbenden in weginfrastructuurprojecten wordt door overheden gebruikt als instrument voor het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak om vertraging te voorkomen.

8. Aanbevelingen

Kwantitatief onderzoek naar actieve participatie
De uitkomsten van dit onderzoek zijn statistisch niet generaliseerbaar. De conclusies over actieve participatie beperken zich tot de twee onderzochte casestudies. Dat heeft enerzijds geleid tot de vraag hoe de uitkomsten van dit onderzoek in verhouding staan tot alle weginfrastructuurprojecten in Nederland. Anderzijds heeft het geleid tot de vraag in hoeverre actieve participatie geschikt is voor het toepassen in weginfrastructuurprojecten. Het verdient daarom de voorkeur kwantitatief onderzoek uit te voeren naar actieve participatie in weginfrastructuurprojecten zodat statistische generalisatie mogelijk is. Het kwantitatief onderzoek zou zich moeten richten op de wenselijkheid en bereidheid van actoren voor het toepassen van actieve participatie. Op deze wijze kan met meer zekerheid worden aangegeven of actieve participatie een geschikte participatievorm is in weginfrastructuurprojecten in Nederland.

Casestudies vanuit weg- en waterinfrastructuur
In dit onderzoek zijn enkel weginfrastructuurprojecten onderzocht. Uit de theorie over actieve participatie blijkt dat vooral in het watermanagement gepleit wordt voor een holistische benadering. Het verdient de voorkeur om zowel casestudies van weg- als waterinfrastructuurprojecten te onderzoeken. Daarbij dient onderzocht te worden op welke wijze een holistische benadering in de praktijk vormgegeven kan worden en kan bijdragen aan efficiëntere oplossingen. Het onderzoek dient zich te richten op gemeenschappelijke doelen van weg- en waterinfrastructuurprojecten in ruimtelijke interventies. Daarvoor is een vergelijkend onderzoek noodzakelijk. Op deze wijze kunnen concrete handvatten worden ontwikkeld voor het toepassen van een holistisch perspectief in weginfrastructuurprojecten in Nederland.

Herzien van juridisch kader
Uit de Memorie van Toelichting bij de nieuwe Tracéwet blijkt voorafgaand aan de startbeslissing alleen publieke partijen worden betrokken. Het holistisch perspectief wordt op deze wijze door de bedoeling van de wetgever beperkt. Voor het bijdragen aan een holistisch perspectief verdient het de voorkeur om te onderzoek in hoeverre het mogelijk is private actoren voorafgaand aan de startbeslissing te betrekken en hen de mogelijkheid te bieden om oplossingsrichtingen aan te dragen.

Bewustwording en scholing over de betekenis van actieve participatie
Uit dit onderzoek blijkt dat actieve participatie door publieke en private partijen op verschillende wijze wordt ingevuld en vrijwel geen overeenstemming kent met de theoretische veronderstellingen over actieve participatie. Het verdient daarom de voorkeur om onderzoek te doen naar de wijze waarop theoretische kennis over actieve participatie aan publieke en private partijen kenbaar kan worden gemaakt.

Empowerment van actoren op grotere schaal
Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de overheid en andere belanghebbenden empowerment als een nuttige manier beschouwen voor het creëren van draagvlak voor oplossingsrichtingen. Het verdient daarom de voorkeur om te onderzoeken op welke wijze empowerment van belanghebbenden op een structurele wijze in weginfrastructuurprojecten ingevoerd kan worden.

Kennisplatform voor actieve participatie
Aanbevolen wordt onderzoek te doen naar het ontwikkelen van een platform voor het uitwisselen van kennis en ervaring over actieve participatie in uiteenlopende ruimtelijke vakdisciplines.

Geraadpleegde literatuur

Boeken en wetenschappelijke artikelen

Abbott, M.B. (2007), Managing the Inner World of Infrastructure. *Civil Engineering* 160(1), pp. 26-32, [Awarded the Telford Gold Medal of the Institution of Civil Engineers in 2008].

Arend, S.A. van der (2007), Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten: Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie. Delft: Eburon.

Arend, S.A. van der, Glasbergen, P., Driessen, P.P.J. (2002), Partner in de regio: ervaringen met interactieve planvorming en regionale samenwerking van Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland. Den Haag: Rijkswaterstaat.

Arnstein, S. (1969), The Ladder of Citizen Participation. *Journal of the Institute of American Planners* 35(4), pp. 216–24.

Arts, J. (2007), Nieuwe Wegen?: Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur. Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Bailey, K., Grossardt, T., (2010), Towards Structured Public Involvement: Justice, Geography and Collaborative Geospatial/Geovisual Decision Support Systems. *Annals of the Association of American Geographers* 100(1), pp. 57-86.

Bell, S., Morse, S. (2012), Resilient Participation: Saving the Human Project? London: Routledge.

Berg, M.A.M.C. van den, Bregman, A.G., Bregman, A.G., Chao-Duivis, M.A.B. (2007), Bouwrecht: in kort bestek. ’s-Gravenhage: Kluwer. Zesde druk.

Blackstock, K., L., Richards, C. (2007), Evaluating Stakeholder Involvement in River Basin Planning: A Scottish Case Study. *Water Policy* 9, pp. 493-512.

Boelens, L. (2009), The Urban Connection: An Actor-Relational Approach to Urban Planning. Rotterdam: 010 Publischers.

Bryman, A. (2012), Social Research Methods. New York: Oxford University Press. Fourth edition.

Creswell, J.W. (2013), Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches. Lincoln: University of Nebraska: Sage Publications. Third edition.

Crosby, N. (2003), Healthy Democracy: Bringing Trustworthy Information to the Voters of America. Minneapolis Minnesota: Beavers’ Pond Press

Damen, L.J.A., Boxum, J.L., Graap de, K.J., Jans, J.H., Klap, A.P., Marseille, A.T., Neerhop, A.R., Nicolaï, P., Olivier, B.K., Scheuler, B.J., Vermeer, F.R., Vucsán, R.L. (2009), Bestuursrecht. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Derde druk.

Edelenbos, J. (2000), Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J., Monnikhof, R. (2001), Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemma.

Ellin, N., (1996), Postmodern Urbanism. New York: Princeton Architectural Press.

Enserink, B. (2000), A Quick Scan for Infrastructure Planning: Screening Alternatives Throught Interactive Stakeholder Analysis. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18, pp. 15-22.

Evers, M., Jonoski, A., Maksimovic, C., Lange, L., Ochoa Rodriguez, S., Teklesadik, A., Cortes Arevalo, J., Almoradie, A., Eduardo Simoes, N., Wang, L., Makropoulos, C. (2012), Collaborative Modelling for Active Involvement of Stakeholders in Urban Flood Risk Management. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 12, pp. 2821-2842.

Eversdijk A., Korsten, A. (2008), De bestuurkundige mythe van verbindend PPS-management: De Tweede Coentunnel als illustratie. In: *Bestuurswetenschap* 3, pp. 29-56.

Fleischhauer, M., Grieving, S., Flex, F., Scheibel, M., Sticker, T., Sereinig, N., Koboltschnig, G., Malvati, P. (2012) Improving the Active Involvement of Stakeholders and the Public in Flood Risk Management: Tools of an Involvement Strategy and Case Study from Austria, Germany and Italy. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 12, pp. 2785-2798.

Graaf, de. L. (2007), Gedragen beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Delft: Eburon.

Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., Whatmore, S. (2009) The Dictionary of Human Geography. Oxford: Blackwell Publisching.

Healey, P. (2007), Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times. London/New York: Routledge.

Hommes, S. (2008), Conquering complexity: Dealing with Uncertainty and Ambiguity in Water Management. Zutphen: Wohrmann Print Service.

Jager-Vreugdenhil, M. (2011), Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(1), pp. 76-99.

Kloprogge, P., Van der Sluis, J.P. (2006) The Inclusions of Stakeholder Knowledge and Perspectives in Integrated Assesment of Climate Change. Copernicus Institute for Sustainable Development and Innovation. Utrecht: Utrecht University, The Netherlands.

Kortemann, C.A.J.M. (2005), Constitutioneel Recht. Deventer: Kluwer. Vijfde druk.

Kreukels, A. (1992), The Restructuring and Growth of the Randstad Cities: Current Policy Issues. In: Dieleman, F. M., Musterd, S., (red.) The Randstad: A Research and Policy Laboratory. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, pp. 237-262.

Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., Buttler, A. (2012), A Framework to Implement Stakeholder Participation in Environmental Projects. *Journal of Environmental Management* 111, pp. 213-219.

Meij, de. J.M., Vlies, van der, I.C. (2004), Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht. Deventer: Kluwer. Negende druk.

Pröpper, I.M.A.M., Steenbeek, D.A. (1998), Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde* 7(7), pp. 292-301.

Pröpper, I.M.A.M., Steenbeek, D.A. (2001), De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders. Bussum: Coutinho. Tweede druk.

Reed, M. S. (2008), Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review. *Biological Conservation* 141(10) pp. 2417-2431.

Regeer, B., Bunders, J. (2007), Kenniscocreatie: Samenspel tussen wetenschap en praktijk complexe, maatschappelijke vraagstukken transdisciplinair benaderd. Den Haag: RMNO.

Rhodes, R.A.W. (1996), The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44(4), pp. 652-667.

Rhodes, R.A.W. (2007), Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28(8), pp. 1243-1264.

Richards, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E. (2007), Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1. Aberdeen: Macauley Land Use Research Institiute.

Roo, G. de, Voogd, H. (2007) Methodologie van planning: Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Coutinho. Tweede herziene druk.

Santos, R., Antunes, P., Baptista, G., Mateus, P., Madruga, l. (2006), Stakeholder Participation in the Design of Environmental Policy mixes. *Ecological Economics* 60, pp. 100-110.

Scheltema, M. (2008), Democratie, rechtstaat en internationalisering. In: Noorlander, C.W., Hoogers, H.G., Broeksteeg, J.L.W., Efthymion, N.S., (red.), Het volk regeert: Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw, pp. 138. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Spit, T., Zoete, P. (2009), Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Utrecht: Sdu Uitgevers Den Haag. Herziene editie.

Stake, R.E. (1995), The Art of Case Study Research. Thousand Oaks. California: Sage.

Stern, N. (2008), The Economics of Climate Change. *American Economic Review: Paper & Proceedings* 98(2), pp. 1-37.

Stoker, G. (1998), Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal* 50(155), pp. 17-28.

Struiksma, J. (2008), Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht. Amsterdam: Ars Aequi Libri juridische uitgeverij. Vierde druk.

Suggett, D. (2012), Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector. Melbourne. *Paper for the Institute of Public Administration Australia (IPAA)*, March 2012.

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), Grote projecten uitvergroot; Een infrastructuur voor besluitvorming. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Teisman, G. (2005), Publieke management op de grens van chaos en orde. Den Haag: Academic Service.

Teisman, G.R., van Buuren, A., Gerrits, L. (eds.) (2009), Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-organisation and Coevolutions in Public Investments. London: Routledge.

Tippett, J., Handley, J.F., Ravetz, J. (2007), Meeting the Challenges of Sustainable Development: A Conceptual Appraisal of a New Methodology for Participatory Ecological planning. *Progress in Planning* 67, pp. 9-98.

Twist, M.J.W. van (1995), Verbale vernieuwing: Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde. Den Haag: VUGA.

Vojinović, Z., Abbott, M. (2012), Flood Risk and Social Justice: From Quantitative to Qualitative Flood Risk Assessment and Mitigation. London: IWA Publishing.

Weber, N., Christopherson, T. (2002), The Influence of Non-governmental Organizations on the Creation of Natura 2000 During the European Policy Process. *Forest Policy and Economics* 4, pp. 1-12.

Webler, T., Tuler, S., Krueger, R. (2001), What Is a Good Public Participation Proces?: Five Perspectives from the Public. *Environmental Management* 27(3), pp. 435-450.

Woltjer, J. (2002), The Public Support Machine. *Planning Practice & Research* 17(4), pp. 437-454.

Zoete, P.R. (1997), Stedelijke knooppunten: Virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid? Een verkenning van de plaats van indicatief rijksbeleid in de wereld van gemeenten. Amsterdam: Thesis Publishers.

Overige bronnen

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), Sneller en Beter. Den Haag: Ministerie van V&W en VROM.

Dale, van. (2013), Gratis onlinewoordenboek [online]. Geraadpleegd op: 22 april 2013. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=participatie&lang=nn>

Europese Unie (2007), Richtlijn 2007/60/EG van het Europese Parlement en de Raad over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

Groot, A.E., Klostermann, J.E.M., Van den Berg, J. (2009), Daar botst het weten: Interdisciplinair en transdisciplinair onderzoek binnen Wageningen UR. Wageningen: Alterra.

KvCOB (2013) Kenniscentrum voor ondergronds bouwen en ondergronds ruimtegebruik [online]. Geraadpleegd: 27 juni. < http://www.cob.nl/nieuws/combitunnel-nijverdal-binnenkort-open-voor-treinverkeer.html>

Kilic, M. (2008) Derde generatie burgerparticipatie: Hoe doe je dat? Amersfoort: Twynstra Gudde.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), Help een burgerinitiatief. Inaxis. Ministerie van BZK.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Ministerie van I&M.

Raad van State (2012), Uitspraak, 201011164/1/R1, 7 maart 2012 [online]. Geraadpleegd: 17 mei 2013. <http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=65132&zoeken_veld=201011164%2F1%2FR1&print=1>

Raad van State (2013), Uitspraak, 201205534/1/R2, 13 februari 2013 [online]. Geraadpleegd: 17 mei 2013. <http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=72665&summary_only=&q=snelweg+belanghebbenden>.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005), Burgers betrekken: Een handleiding voor burgerparticipatie. Den Haag.

Rijksoverheid/Raad van Toezicht (2008), Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming: Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl [online]. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/09/01/passende-publieksparticipatie-leidt-tot-betere-besluitvorming-eindrapport-inspraak-nieuwe-stijl/passende-publieksparticipatie-leidt-tot-betere-besluitvorming.pdf>

Rijkswaterstaat (2010) A2 Holendrecht-Oudenrijn: Meer rijstroken, betere doorstroming. Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat (2013) MIRT Projectboek 2013 [online]. Beschikbaar op het World Wide Web: < http://mirt2013.mirtprojectenboek.nl/Images/029_tcm339-333355.pdf>

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004), Grote projecten uitvergroot: Een infrastructuur voor besluitvorming. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tunnelplan Nijverdal (2013) Impressie Combiplan [online]. Geraadpleegd: 28 juni 2013. < http://www.tunnelplan.nl/tunnelplan7.htm>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Besluiten over grote projecten. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), Lerende overheid: Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), Vertrouwen in burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilcox, D. (2003), The Guide to Effective Participation. London: Partnership [online]. Beschikbaar op het World Wide Web:<http://phobos.ramapo.edu/~vasishth/Readings/Wilcox-Guide_To_Effective_Participation.pdf>

World Bank, (1996), The World Bank Participation Sourcebook, The World Bank, Washington.

Bijlage I: Topiclist

21 mei 2013

Geachte respondent,

Hartelijk dank voor uw medewerking aan het onderzoek naar actieve participatie van belanghebbenden bij nationale weginfrastructuurprojecten. Hierbij ontvangt u een lijst met onderwerpen die als leidraad wordt gebruikt bij alle interviews voor dit onderzoek. De lengte van het interview wordt geschat op circa 1 uur. Indien u vragen heeft kunt u dit telefonisch of per mail aan mij doorgeven.

Met vriendelijke groet,

Dhr. T. (Tzvetan) Stantchev

tzvetan.stantchev@grontmij.nl
T +31 88 81 143 22 | M +31 6 20 18 63 26

Onderwerpen interviewvragen

1. *Vragen met betrekking tot **wie** en de **wijze waarop** belanghebbenden deel hebben genomen aan het participatieproces.*

   - Wie;
   - Hoe (op welke wijze);
   - Wanneer;
   - Waarover.

2. *Vragen met betrekking tot de **voor- en nadelen** van het gevolgde participatieproces.*

   - Vorm;
   - Inhoud.

3. *Vragen over het begrip **actieve participatie**.*

   - Eigen definitie;
   - Wetenschappelijke definitie.

4. *Vragen met betrekking tot de **verwachting(en)** van respondenten ten aanzien van actieve participatie in…*

   - Het desbetreffende project;
   - Nederland.

Bijlage II: Semi-gestructureerde interviewvragen

De onderstaande interviewvragen staan in relatie tot de theoretische inzichten die zijn verworven in hoofdstuk twee. De transcripten van de interviews zijn op navraag beschikbaar.

Zwart: vraag voor initiator en participant
Groen: vraag voor initiator
Blauw: vraag voor participant (elke andere actor dan initiator (Rijksoverheid/Rijkswaterstaat)).

Rol en belangen van de actor

1. In welke functie bent u betrokken (geweest) bij het project?
2. Wat is de rol van de organisatie bij het project?
3. Kunt u aangeven vanuit welk belang of welke belangen u betrokken bent bij het project?

***Welke actoren**, welke wijze, wanneer in het proces? (deelvraag 3)*

4. Welke actoren hebben deelgenomen aan het participatieproces en waarom zij? (wie en waarom)
5. Welke actoren beschouwd u als belanghebbenden in het project, en waarom zij? (wie en waarom)

*Welke actoren, **welke wijze**, wanneer in het proces? (deelvraag 3)*

6. Op welke manier hebben belanghebbenden kunnen participeren in het project? (welke wijze)
7. Welke participatiemogelijkheden zijn u geboden en van welke heeft u gebruik gemaakt? (welke wijze)

*Welke actoren, welke wijze, **wanneer** in het proces? (deelvraag 3)*

8. Wanneer, gedurende plan- en besluitvorming van het project, hebben belanghebbenden kunnen participeren? (wanneer)
9. Wat vindt u van het moment waarop u betrokken bent in het project? (wanneer)

***Waarover**?*

10. Over welke aspecten van het project hebben belanghebbenden kunnen participeren? (waarover)
11. Waarover in het project heeft uw mening en/of kennis kenbaar gemaakt in het participatieproces? (waarover)
12. Wat is in hoofdlijnen het doel geweest bij het hanteren van de desbetreffende participatievorm in het project? (ecologisch duurzaam en maatschappelijke geaccepteerd)
13. Met welk doel heeft u gebruik gemaakt van de participatiemogelijkheid/mogelijkheden? (doel)

Voor- en nadelen van verschillende vormen van participatie (deelvraag 2)

14. Wat heeft volgens u het betrekken van belanghebbenden in het project opgeleverd? (voordelen)
15. Wat had u graag anders willen doen met betrekking tot de inhoud en de vorm van het participatieproces, en waarom? (nadelen)
16. Wat had u graag anders willen zien met betrekking tot de inhoud en vorm van het participatieproces en waarom? (nadelen)

Actieve participatie (eigen 'definitie')

17. Wat verstaat u onder het begrip 'actieve participatie'?

Kenmerken van actieve participatie volgens de wetenschap

Holistisch en transdisciplinair

18. Vanuit welke perspectieven is de verwachte impact van het project benaderd? (holisme)
19. Hoe is gekomen tot de samenstelling van de groep belanghebbenden die deel hebben genomen aan het participatieproces? (transdisciplinariteit)

Outside-in

20. In hoeverre zijn kaders bepalend geweest voor het vormgeven van zowel de inhoud als de proceskant van participatie, (bijvoorbeeld wettelijke kaders)?
21. Welke rol heeft de Rijksoverheid gespeeld ten aanzien van de wijze waarop belanghebbenden betrokken zijn geweest in het participatieproces? (top-down vs bottom-up)
22. Wat vindt u van de wijze waarop uw kennis en/of mening en die van andere belanghebbenden mee zijn genomen in de afweging bij de besluitvorming?
23. Wat vindt u van de het aantal mogelijkheden dat u is geboden om te participeren in het project?

Empowerment

24. In hoeverre is er sprake geweest van kennisoverdracht aan belanghebbenden die aan het participatieproces hebben deelgenomen en wanneer tijdens het proces heeft dit plaatsgevonden? (kennisdeling)
25. In hoeverre heeft u de informatie over het project die is medegedeeld kunnen begrijpen, en waardoor kwam dit? (kennisdeling)
26. Wat vond u van de hoeveelheid toelichting over de inhoud en/of het proces van het project?
27. Binnen welke marge, of welk kader, hebben belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op besluitvorming ten aanzien van het project? Met andere woorden: Welke beslissingsmacht hebben belanghebbenden toegewezen gekregen en wat is de reikwijdte daarvan? (interventiemogelijkheden)
28. In hoeverre vindt u dat u beslissingsmacht toegewezen heeft gekregen en wat vindt u daarvan? (interventiemogelijkheden)
29. Op welke wijze zou u de verhouding tussen participant en initiatief nemende partij(en) beschrijven?

Ecologisch duurzaam en maatschappelijke geaccepteerd

30. Op welke wijze is omgegaan met eventuele maatschappelijke weerstand binnen het project? (nevenschikken en gedurende het gehele proces betrekken van belanghebbenden)
31. In hoeverre heeft volgens u participatie van belanghebbenden geleid tot maatschappelijk draagvlak voor het project?

Nu de kenmerken van actieve participatie zijn besproken…

32. Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van actieve participatie bij het project A2/Combiplan N35?
33. Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van actieve participatie bij weginfrastructuurprojecten in Nederland?

- EINDE -

Bijlage III: Overzicht van de respondenten[6]

Casestudie I	Verbreding A2 Holendrecht - Oudenrijn		
Type belanghebbende	Verwijzing in de tekst	Datum en plaats	Context
Bestuursorgaan	Rijkswaterstaat, interview 1 en 2, 2013.	22-04-2013 en 29-05-2013 te Utrecht.	Omgevingsmanager van het A2-project.
Bestuursorgaan	Rijkswaterstaat, interview 3, 2013.	24-05-2013 te Utrecht.	Omgevingsmanager van het A2-project.
Bestuursorgaan	Gemeente Utrecht, interview, 2013.	28-05-2013 te Rotterdam.	Gemeentelijk projectmanager infrastructuur Leidsche Rijn.
Burger	Burger, interview 1, 2013.	24-05-2013 te Utrecht.	Bewoner van Utrecht en voorzitter van de bewonersvereniging i.o. (in oprichting).
Burger	Burger, interview 1, 2013.	27-05-2013 te Utrecht.	Bewoner van Utrecht.

Casestudie II	Combiplan N35 Nijverdal		
Type belanghebbende	Verwijzing in de tekst	Datum en plaats	Context
Bestuursorgaan	Gemeente Hellendoorn, interview 1, 2013.	18-04-2013 te Nijverdal.	Projectleider van het Combiplan.
Bestuursorgaan	Gemeente Hellendoorn, interview 2, 2013.	18-04-2013 te Nijverdal.	Projectleider van De Tuinen van Nijverdal.
Bestuursorgaan	Rijkswaterstaat, interview, 2013.	31-05-2013 te Arnhem.	Omgevingsmanager van het Combiplan.
Burger	Burger, interview 1, 2013.	31-05-2013 te Nijverdal.	Bewoner van Nijverdal en straatvertegenwoordiger.
Burger	Burger, interview 2, 2013.	03-06-2013 te Nijverdal.	Bewoner van Nijverdal.
Rechtspersoon	Rechtspersoon, interview 1, 2013.	31-05-2013 te Nijverdal.	Vertegenwoordiger van de wijkvereniging in Nijverdal.
Rechtspersoon	Rechtspersoon, interview 2, 2013.	22-05-2013 te Nijverdal.	Voorzitter Rooms-katholieke kerk.

[6] De uitgeschreven interviews zijn op verzoek beschikbaar.

Bijlage IV: Codeboom Nvivo

Overige actoren

Name

- Empowerment
  - Verhouding tussen partijen
  - Kennisdeling
- Outside in - Inside Out
  - Ruimtelijk kader
  - Proactief benaderen
  - Bestuurlijk kader
  - Financieel kader
  - Wettelijk kader
- Participatie
  - Nadeel van
  - Freqentie
  - Moment van
  - Verbeterpunten
    - Verwachtingen
  - Participerende actor
  - Voordeel van
  - Mening over participatie
  - Inhoud
  - Participatievorm
    - Totstandkoming participatievorm
- Vertraging
- Transdisciplinariteit
  - Benutten van kennis
  - Samenstelling groep participanten
- Holisme
  - Afweging besluitvorming
  - Impact op omgeving
  - Samenstelling groep participanten
- Afhankelijkheid
- Besef van onontkoombaarheid
- Ruimtelijke randvoorwaarden
- Geschiedenis van het project
  - Besluitvorming
- Verschil in werkwijze tussen organisaties
  - Gevolgen
- Onbegrip over ruimtelijke vormgeving - inpassing
- Functie respondent
  - Rol of taak respondent
- Besluitvormingsbevoegdheid
- Vertrouwen
- Actieve participatie - eigen mening
  - Verwachtingen t.a.v. AP in project
  - Verwachtingen t.a.v. AP in NL
- Maatschappelijke weerstand
  - Participatie in relatie tot maatschappelijke weerstand
  - Omgang
- Belangen in het project
  - Specifiek doel van participatie

Rijkswaterstaat

Name

- Rijkswaterstaat
  - Empowerment
    - Kennisdeling
    - Interventie
  - Functie respondent
    - Rol en of taak respondent
  - Belangen in project
    - Specifiek doel van participatie
  - Holisme
    - Impact op omgeving
    - Samenstelling groep participanten
    - Afweging besluitvorming
  - Outside in - Inside Out
    - Kaders die van invloed zijn
      - Wettelijk kader
        - Milieukader
      - Ruimtelijke kader
      - Bestuurlijk kader
      - Financieel kader
    - Proactief benaderen
  - Maatschappelijk weerstand
    - Omgang
    - Participatie in relatie tot maatschappelijke weerstand
  - Gedachten- en benaderingsverandering
  - Randvoorwaarden aan ruimtelijk inpassing vanuit RWS
  - Vertraging
  - Onvrede over ruimtelijke inpassing
  - Besluitvormingsbevoegdheid
  - Vertrouwen
  - Verschil tussen weg- en waterproject
    - Houding van de burger
    - Interesse
    - Weerstand
  - Verwachtingen
    - Verwachtigen t.a.v. AP NL
    - Verwachtingen t.a.v. AP in project
      - Duidelijkheid over verwachtingen
    - Verwachtingenmanagement
  - Participatie
    - Participatievorm
      - Totstandkoming participatievorm
    - Eigen typering participatievorm van RWS
    - Frequentie
    - Moment van
    - Inhoud
    - Voordeel
    - Nadeel van
    - Verbeterpunten
    - Mening
  - Actieve participatie - eigen mening
  - Participerende actoren
- Transdicipliniariteit
  - Benutten van kennis
  - Samenstelling groep participanten