

Nee, nee, tenzij



Een onderzoek naar de verhoudingen tussen de actoren in het participatieproces bij de herinrichting van de rijksinfrastructuur in Vught

Eva van Bolderen
Universiteit Utrecht/JR Advies



Eva van Bolderen
Student nummer 3469085
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen: Geo-communicatie

Begeleider Universiteit Utrecht: Dr. D. van Middelkoop
Begeleider JR Advies: Ir. J. Rijpma

Utrecht
Maart 2014

Voorwoord

Voor u ligt de thesis die ik heb geschreven ter afronding van mijn master Geo-communicatie. In dit onderzoek heb ik alle vaardigheden toegepast die ik heb geleerd tijdens mijn studie aan de Universiteit Utrecht. En dit is het resultaat.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die deze thesis mede mogelijk hebben gemaakt. Allereerst Daniël van Middelkoop, mijn begeleider vanuit de Universiteit, voor alle feedback. Ondanks dat je krabbels nauwelijks leesbaar zijn hebben ze zeker geholpen voor het eindresultaat. Daarnaast Jelle Rijpma van JR advies bedankt voor de vele verhalen en waardevolle contacten die zeer nuttig waren voor mijn onderzoek. Dank ook aan de personen die ik mocht interviewen voor mijn onderzoek. Tot slot wil ik Jaap Knoester bedanken voor zijn lieve woorden als het even tegen zat, feedback en grafische hulp. Zonder jou had het er nooit zo mooi uitgezien!

Veel leesplezier!

Met een hartelijke groet,

Eva van Bolderen
Utrecht, maart 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	2	3.5.4 Deelvraag 3	40
Inhoudsopgave	3	3.5.3 Deelvraag 4	41
Samenvatting	5	4. Methodiek	43
Summary	8	4.1 Onderzoeksontwerp: Casestudy	44
1. Inleiding	13	4.2 Onderzoeksmethoden	44
1.1 Aanleiding	14	4.2.1 Literatuurverkenning	45
1.2 Infrastructurele problematiek in Vught	14	4.2.2 Bronnenstudie	45
1.3 Doelstelling	16	4.2.3 Interviews	46
1.4 Probleemstelling	16	4.2.4 Observatie	49
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	17	4.3 Dataverwerking	50
1.6 Opbouw onderzoek	17	4.4 Validiteit en Betrouwbaarheid	51
2. Achtergrond	19	5. Burgerparticipatie in Vught in Vught	53
burgerparticipatie	19	5.1 Sociale Cohesie in Vught	56
2.1 Burgerparticipatie	20	5.1.1 De bewoners van Vught	57
2.2 Geschiedenis burgerparticipatie	21	5.1.2 Gemeente Vught	60
2.3 Rijksinfrastructurele projecten en de rol van burgerparticipatie	22	5.1.3 Prorail	63
2.4 Motieven voor en knelpunten van burgerparticipatie	25	5.1.4 Rijkswaterstaat	66
2.4.1 Motieven voor burgerparticipatie	25	5.1.5 Ministerie van Infrastructuur en Milieu	68
2.4.2 Knelpunten in burgerparticipatie	26	5.1.6 Verticale cohesie	70
3. Verhoudingen tussen bestuur en burger	29	5.2 Succesvol en knelpunten in het participatieproces in Vught	76
3.1 Sociale cohesie	30	5.2.1 Succesvol	76
3.2 Houding van burgers	33	5.2.2 Knelpunten	78
3.3 Houding van bestuurders	34	5.3 Aanbevelingen	80
3.4 De rol van bestuur en burger	36	6. Conclusie en discussie	83
3.5 Conclusie theoretisch kader	39	6.1 Conclusie	84
3.5.1 Deelvraag 1	39	6.1.1 Deelvraag 5	84
3.5.2 Deelvraag 2	39	6.1.2 Deelvraag 6	85
		6.1.3 Deelvraag 7	86
		6.1.4 Centrale onderzoeksvraag	87

6.2 Discussie	88	8. Bijlagen	97
7. Literatuurlijst	91	Bijlage A Topiclijsten interviews	98
		Bijlage B Codeboom interviews	102
		Bijlage C Schema verhoudingen	103

Samenvatting

Burgerparticipatie is het afgelopen jaar een belangrijk thema gebleken binnen de politiek. Burgerparticipatie heeft regelmatig nog niet het gewenste resultaat, ondanks de vele aandacht die er aan wordt besteed. Het is daarom interessant om het verloop van participatieprocessen nader te onderzoeken. Dit kan meer inzicht geven in de factoren die van invloed zijn en waar succes- en faalfactoren zitten. In dit onderzoek is naar het participatieproces in de gemeente Vught gekeken. In de gemeente Vught wordt sinds enkele jaren actief burgerparticipatie toegepast bij de problematiek rond de herinrichting van de rijksinfrastructuur.

Door Vught lopen twee spoorlijnen en twee rijkswegen. Dit veroorzaakt problemen op het gebied van leefbaarheid, geluidsoverlast, barrièrevorming door geluidsschermen en een aantasting van de veiligheid. Het Rijk is momenteel bezig met het ontwikkelen van nieuwe plannen voor de rijksinfrastructuur in en rond Vught; inclusief meer intercity's, goederentreinen en een groeiende mobiliteit op de N65. De bewoners vrezen dat deze plannen de leefbaarheid en veiligheid in Vught verder aantasten.

Vanaf februari 2012 zijn de bewoners samen met de gemeente Vught een lobby gestart om de plannen voor de nieuwe rijksinfrastructuur in Vught zo aan te passen, dat leefbaarheid en veiligheid in Vught verbeterd wordt. De bewoners hebben een alternatief plan ingediend. Mede door de sterke lobby van de bewoners en de gemeente Vught zijn de bewoners actief betrokken bij het besluitvormingsproces.

In dit onderzoek is gekeken naar de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren en de factoren die van invloed op zijn op burgerparticipatie in het besluitvormingsproces rond de plannen voor mobiliteit in Vught. De factoren waar naar gekeken is zijn: *sociale cohesie*; *houding van burgers* en *houding van bestuurders* ten opzichte van burgerparticipatie. Daarnaast is aan de hand van de participatieladder gekeken naar de rol van bestuur en participant in het participatieproces. De sociale cohesie is de binding tussen burgers, maatschappelijke instellingen, overheid en andere organisaties binnen een systeem. Er zijn drie vormen van cohesie binnen de sociale cohesie: *institutionele cohesie*, *horizontale cohesie* en *verticale cohesie*. De institutionele cohesie zijn de bindingen tussen de corporate actors. Dit zijn beleidsmakers, bestuurders, professionals en andere belanghebbenden op bestuurlijk niveau. De horizontale cohesie is de binding tussen de bewoners of burgers. Beide vormen van cohesie hebben invloed op de verticale cohesie. Deze vorm van cohesie is het belangrijkste voor burgerparticipatie. Hier gaat het om de binding tussen de corporate actors en de burger.

De binding tussen de bewoners en de corporate actors wordt ook mede bepaald door de houding van de bewoners. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de theorie van Hirschman, deze is vertaald naar ruimtelijke vraagstukken. In de theorie van Hirschmann wordt de houding van burgers ten opzichte van veranderingen (zoals nieuwe ontwikkelingen of toekomstige plannen in de leefomgeving van bewoners) aangegeven. Burgers kunnen op drie manieren hierop reageren door middel van: *exit*, *voice of loyalty*. Bewoners kunnen de plannen tegenwerken

(exit), hun stem laten horen en mee willen beslissen in de plannen of een alternatief aanbieden (voice), of tenslotte de plannen of ontwikkelingen laten gebeuren (loyalty). Hoe de bewoners zich dus opstellen in het proces tegenover de plannen heeft invloed op de verticale cohesie. Bij een meewerkende houding (voice) worden bewoners eerder betrokken bij het proces dan wanneer bewoners alleen maar tegen zijn.

Naast de houding van de bewoners heeft ook de houding van bestuurders invloed op de cohesie. Hierbij gaat het om hoe bestuurders tegen participatie aankijken. Dit wordt bekeken aan de hand van verschillende vormen van democratie: *representatieve democratiemodel*, *collectieve democratiemodel* en *participatieve democratiemodel*. Binnen het representatieve democratiemodel is er sprake van passief burgerschap. In dit model heeft de participant weinig invloed. De volksvertegenwoordiging bepaalt voor de burger. Binnen het collectieve democratiemodel heeft de burger juist alle macht: er is dan sprake van zelfbestuur. Het participatieve democratiemodel is een tussenvorm van voorgaande modellen. In dit model geeft het bestuur de burger mogelijkheid tot inspraak. De rol die burger en bestuur hebben is deels afhankelijk van de democratie die een bestuurder aanhangt.

Ten slotte is de rol van bestuur en burger afhankelijk van de sociale cohesie. *“Een sterke verticale cohesie komt de tevredenheid van bewoners over de resultaten van het gevoerde overheidsbeleid vaak ten goede”* (Marissing, 2008, p. 54). De binding tussen de corporate actors en burgers heeft invloed op de rol die iedere actor in het proces heeft.

Aan de hand van deze literatuurverkenning is het participatieproces in Vught bekeken. De volgende actoren in het participatieproces in Vught zijn onderzocht: ProRail, Rijkswaterstaat, Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de gemeente Vught en tot slot de bewoners. De bewoners hebben zich verenigd in de Stichting Samen voor Vught. In dit onderzoek is gekeken naar de houding van de actoren in het participatieproces, de interne cohesie en de cohesie tussen de corporate actors (ProRail, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de gemeente Vught) en de bewoners.

Allereerst dient er genoemd te worden dat alle actoren een grote intentie hebben om het participatieproces goed te laten verlopen. Er komen echter ook een aantal knelpunten voor. De houding van de bewoners komt terug in de slogan van de stichting Samen voor Vught: *Nee, Nee, Tenzij (“Nee tegen de personenvervoer, nee tegen het goederenvervoer, tenzij er een zódanige oplossing komt dat de bewoners van Vught er mee kunnen leven” van Erp, november 2013)*. Hier geven de bewoners mee aan dat zij tegen de plannen zijn, tenzij zij mee mogen denken in het proces voor een goede oplossing. Echter stellen zij wel dat een tunnel of verdiepte ligging de *énige acceptabele oplossing* voor hen is. De bewoners willen dus enerzijds meewerken, maar zijn anderzijds ook star doordat er maar één mogelijk oplossing is in de ogen van de bewoners.

De betrokken partijen (Gemeente Vught, ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) hebben een wisselende houding ten opzichte van de participatie van bewoners.

ProRail geeft aan participatie als iets waardevols te zien, maar zijn ook zoekende hoe zij met participatie om moeten gaan. De houding van ProRail werd in het begin door de bewoners als star en terughoudend gezien. Maar gedurende het proces is de houding van ProRail verbeterd.

Bij Rijkswaterstaat lijkt het tegenovergestelde te spelen. Zij geven ook aan participatie belangrijk te vinden voor het proces, maar houden sterk vast aan de opdracht en het budget. Zij geven de bewoners weinig invloed en zijn dus niet flexibel in het proces. De rol van de bewoners is dus nog beperkt, vooral het bestuur (ProRail en Rijkswaterstaat) hebben de meeste invloed.

De minister heeft het plan van de bewoners opgenomen in de variantenstudie. Dit betekent dat de bewoners inbreng hebben in de besluitvorming. De bewoners en de gemeente Vught merken echter bij de Kamerleden ook nog enige terughoudendheid. De invloed van de bewoners bij het Ministerie is dus moeilijk vast te stellen.

De gemeente Vught lijkt al verder te zijn in de transformatie om meer invloed af staan aan de bewoners. De cohesie tussen de bewoners en de Gemeente Vught is sterk. Zij hebben dezelfde belangen in het proces, maar zijn ook samenwerkingspartners in de lobby en hebben dus een evenwichtige rolverdeling.

De wisselende samenwerking tussen de betrokken partijen heeft enerzijds te maken met de interne cohesie. Binnen de organisatie is er niet altijd consistentie over de toepassing van participatie. Het vroeg betrekken van bewoners en het geven van een gelijke stem aan de bewoners zijn recente

ontwikkelingen in de processen van de infrastructurele herinrichting Deze ontwikkelingen zijn nog niet volledig doorgedrongen in de partijen zoals ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie van infrastructuur en Milieu. De partijen delen allemaal de mening dat participatie een positieve bijdrage is voor het proces. Echter dit is in de praktijk vaak niet zichtbaar. Oorzaken hiervan zijn dat er in het begin te weinig tijd wordt genomen voor afstemming binnen de organisatie over het participatieproces. Daarnaast zijn er nog weinig verplichte criteria voor participatie. Hierdoor houden projectleiders liever vast aan de verplichte projectdoelen, dan aan de niet-verplichte procesdoelen.

Uit dit onderzoek in Vught blijkt dat er meer aandacht besteed dient te worden aan: *houding, vertrouwen en communicatie*. Allereerst moet er voor een succesvol participatieproces consistentie in de houding zijn binnen de organisatie. Geen consistentie binnen de organisatie betekent dat er geen heldere boodschap naar buiten toe verteld kan worden. Overeenstemming in het begin heeft ook tot gevolg dat de verwachtingen op elkaar afgestemd kunnen worden. Dit schept vertrouwen omdat duidelijk is wat de actoren kunnen verwachten. Vertrouwen wordt ook beïnvloed door goede communicatie. Het is belangrijk om transparant te zijn en openheid te geven over bepaalde keuzes. Speciale aandacht dient er te zijn voor terugkoppeling: de bewoners laten zien wat er met de inbreng van de bewoners is gedaan. Ten slotte kan een beetje lef ook geen kwaad: *“Lef om open te staan. Lef om de touwtjes niet 100% in handen te hebben”* (Kuypers, 2014).

Summary

Citizen participation has turned out to be an important topic in politics lately. Citizen participation often does not have the desired results; nevertheless it receives a lot of attention. Therefore it is interesting to investigate the process of citizen participation. This investigation can provide more insight in the factors which influence this participation and in what determines its success or failure. This investigation focuses on the process of citizen participation during the redesign of the national infrastructure in the municipality of Vught. This process is started a few years ago and is still in progress.

Vught is crossed by two railways and two highways. This results in problems in quality of life, sound annoyance, separation by noise barriers by and reduced safety. The government is developing new plans for the national infrastructure around Vught, which includes an increased amount of intercity trains and freight trains. The traffic density is increasing on the N65 as well. The citizens of Vught are afraid that these plans will negatively affect the quality of life and safety.

As of February 2012, the citizens of Vught started a lobby, together with the municipality, to have the plans for the redevelopment of the national infrastructure in Vught altered. This eventually resulted in citizens being actively involved in the decision making process of the redevelopment of the infrastructure in Vught.

This study examined the relationships between the actors involved in the decision making process and the factors that

influenced the citizen participation during the process. The factors which are looked into are: *social cohesion*, *attitude of citizens* and *attitude of executives* towards citizen participation. Additionally, the role of participants and executives in the participation process is analysed by means of the participation ladder by Arnstein. *Social cohesion* is the connection between citizens, civil society institutions, government and other organizations within a system. There are three types of cohesion within the social cohesion: *institutional cohesion*, *horizontal cohesion* and *vertical cohesion*. Institutional cohesion covers the connections between and within the corporate actors. Corporate actors are policy makers, professionals and other stakeholders at the administrative level. The horizontal cohesion is the connection between the inhabitants or citizens. Both types of cohesion have an effect on the vertical cohesion. Vertical cohesion covers the connection between the corporate actors and citizen - how they cooperate during the participation process. Especially this type of cohesion is important for citizen participation.

The relationship between the citizens and the executives is also determined by the attitude of the inhabitants. This study uses the theory of Hirschmann, which is translated into spatial issues. The theory of Hirschmann explains the different types of attitudes citizens can have towards changes (for example new developments and future plans in the living environment of inhabitants). Citizens can respond in three ways: *exit*, *voice* and *loyalty*. Citizens can try to boycott the new developments (*exit*), or let their voices be heard by offering an alternative plan or want to take part in the decision making process (*voice*), or don't take any action and just let the developments happen (*loyalty*). The

attitude of the inhabitants has an effect on the vertical cohesion. Cooperative inhabitants (*voice*) are easier involved in the process than inhabitants who are just against any plans.

Next to the attitude of inhabitants, the attitude of the executives also has an effect on social cohesion. In this case the focus is on the attitude of the executives towards citizen participation. This attitude is reviewed in the light of different types of democracy: *representative model of democracy, collective model of democracy and participatory model of democracy*. In the representative model of democracy, the citizenship can be described as being= passive - the authorities make the policy decisions and the citizens have little influence. Within the collective model of democracy, citizens have all power, like self-government. The participatory model of democracy is a hybrid of previous models of democracy. In this model the executives give more power to the citizens. Obviously, the role of citizen and authorities is partially depending on the applicable model of democracy.

Finally, the role the executives and citizens have in the decision making process depends on the social cohesion. "*A strong vertical cohesion often has a positive influence on the experience of the citizens about the decision making process*" (Marissing, 2008, p. 54). The cohesion between the corporate actors and the citizens affects the role that each actor has in the process.

Based on this literature review, an analysis of the participation process in the municipality Vught was made. The following actors in the process in Vught were

investigated: ProRail (ProRail is responsible for the rail network of the Netherlands), Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat is responsible for road and water infrastructure in the Netherlands), het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (the Dutch Ministry of infrastructure and the Environment), the municipality of Vught and the inhabitants of Vught. The inhabitants of Vught joined forces in the foundation 'Samen voor Vught' (Together for Vught). This analysis has the following focus: the attitude of the actors (executives and the inhabitants of Vught) in the participation process in Vught, the internal cohesion and the cohesion between the corporate actors (ProRail, Rijkswaterstaat, the Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment and the municipality of Vught) and the inhabitants of Vught.

First of all it should be mentioned that all actors have the best intentions to have a successful participation process. The attitude of the inhabitants of Vught is reflected by the slogan of the foundation Samen voor Vught: '*Nee, Nee, Tenzij*' ('*No, No, Unless*'). ("No more intercity trains, no more cargo trains, unless there will be a solution that also suits for the inhabitants" Van Erp, November 2013). This slogan shows that the inhabitants do not agree with the plans for the infrastructure. Instead of trying to stop the developments plans, the citizens of Vught want to participate in the decision making process. They argue that only a tunnel or a rail track below road level is acceptable for them. On the one hand the inhabitants are cooperative; on the other hand there will only accept one solution – theirs.

The involved organisations, Municipality of Vught, ProRail, Rijkswaterstaat and the Ministry of Infrastructure and the

Environment, have a varying attitude towards the citizen participation of the inhabitants of Vught. ProRail argues that participation is valuable for the decision making process. However at the same time they are still exploring how to deal with citizen participation in the decision making process. ProRail's attitude towards the inhabitants' divers improved throughout the process: initially the inhabitants experienced the attitude of ProRail as rigid and reluctant – but their attitude changed positively to cooperative and sympathetic towards participation of the inhabitants.

The opposite is happening with Rijkswaterstaat. They also argue that citizen participation is valuable for the decision making process. In the beginning they invited the inhabitants of Vught for some special meetings. However they don't make budget and time available for citizen participation in their existing frameworks. The inhabitants experience Rijkswaterstaat's attitude as rigid and reluctant, and don't see many improvements in their attitude.

The minister of Infrastructure and the Environment has included the alternative plan by the citizens of Vught – the tunnel or sunken railway - in the list of potential solutions for the infrastructural problems. This means that the minister has listened to the inhabitants and they have influence on the process. Eventhough the minster included the alternative plan of the inhabitants somehow the attitude of the executives of the Ministry remains conservative. It is difficult to say how these executives envision the role of the inhabitants in the decision making process.

The attitude of the municipality of Vught towards citizen participation is more 'mature'; they allow the citizens to have more influence. The cohesion between the municipality and the inhabitants is strong. They share the same interests regarding the new infrastructure, but are also partners in the lobby and have a balanced division of roles in the process.

The varying level of cooperation between the actors is partly influenced by the internal cohesion. Within the organization there is not always consistency in the application of participation. The early involvement of citizens, and giving an equal voice to the citizens are recent developments in the process of infrastructural redevelopment. These developments are not yet incorporated in organisations like ProRail, Rijkswaterstaat and the Ministry of Infrastructure and the Environment. All these organisations share the opinion that citizen participation is valuable for the decision making process. However in practice the application of citizen participation - to actually give influence to citizens – turns out to be difficult. This can partly be explained by the fact that executives take too little time within the organisation to achieve alignment about the application of citizen participation in the beginning of the process. Also, there are very few compulsory criteria for participation in the decision making process. Project managers rather give attention to the compulsory, predetermined project objectives like budget and time, instead of the non-compulsory objectives of the process, like participation.

This study about the participation process in Vught shows that there should be given greater attention to attitude, trust and communication. First, for a successful participation

process there must be consistency in attitude towards citizen participation within the organization. If there is no consistency, clear communication about the process is impossible. Consistency also creates alignment in expectations of the participation process, which creates trust - people know what to expect of the participation process. Trust is also built by clear and transparent communication. Executives should be transparent and communicate about the decisions they make for better understanding among the inhabitants.

Special attention should be given to feedback -showing the inhabitants what has really been done with the input of the inhabitants. Finally, a little courage does not hurt either: "Courage to be open-minded to citizens and courage to not to try to control the whole process (Kuypers, 2014)

1. Inleiding



“Burgerbetrokkenheid is een maatschappelijk vraagstuk geworden waar ideaal en werkelijkheid te ver van elkaar gescheiden blijken en een beleidsdoorbraak noodzakelijk is” (WRR, 2012, p. 7). Deze constatering is de aanleiding geweest voor het onderzoek *Vertrouwen in Burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR stelt dat er afgelopen decennia veel moeite is gestoken door beleidsmakers in burgerparticipatie. Echter, ondanks de vele inspanningen blijkt burgerparticipatie nog *“teleurstellende resultaten op te leveren”* (WRR, 2012, p. 11). Echter, de samenleving blijft veranderen en burgers worden steeds meer betrokken vanuit de samenleving op eigen initiatief. Meer inzicht in de toepassing op burgerparticipatie is daarom noodzakelijk. Veel rapporten worden vanuit één invalshoek geschreven: vanuit de burgers of vanuit bestuurders. Om meer inzicht te krijgen in het participatieproces is het echter interessant om naar alle betrokken actoren binnen het proces te kijken. Dit kan nieuwe inzichten schaffen in de verhoudingen tussen bestuurders en burgers.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de verschillende actoren die bij dit participatieproces betrokken zijn. Voor dit onderzoek is gekozen voor de Case Vught. In de gemeente Vught is rondom de problematiek van de rijksinfrastructuur in het dorp enkele jaren geleden een burgerparticipatieproces op gang gekomen.

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en probleemstelling geïntroduceerd. Aan de hand daarvan worden de doelstelling, maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en de opzet van het onderzoek besproken. Dit

hoofdstuk wordt afgesloten met een kort overzicht van de verdere opbouw van het rapport.

1.1 Aanleiding

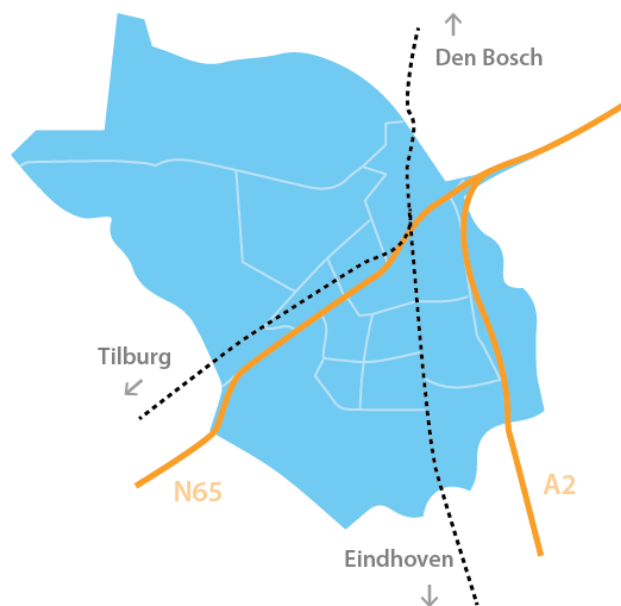
Het kan niemand ontgaan zijn dat participatie in het jaar 2013 een belangrijk thema was. In 2013 werd ‘participatiesamenleving’ gekozen als woord van het jaar. Met participatiesamenleving wordt bedoeld: *“een samenleving waarin burgers meer verantwoordelijkheden nemen voor hun eigen leven en omgeving”* (NRC, 2013). Daarnaast werd het thema van de Europese Unie voor 2013: *Europees jaar van de burger*. Met deze benoeming tracht de Europese Unie de burger meer te leren over de rechten en mogelijkheden binnen de EU. Doelstellingen zijn de burger te stimuleren om deel te nemen aan de beleidsvorming in de EU en het verbeteren van de sociale cohesie en wederzijds begrip tussen mensen (Europa-Nu, 2013). De ogen zijn dus gericht op het participeren van burgers in overheidszaken. Zoals al aan het begin van dit hoofdstuk werd genoemd is het in de praktijk brengen van burgerparticipatie echter nog moeilijk.

Om inzicht te krijgen in de moeilijke toepasbaarheid van burgerparticipatie wordt er in dit onderzoek gekeken naar een voorbeeld waarin burgers een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces. In dit onderzoek wordt naar burgerparticipatie gekeken in het besluitvormingsproces bij de herinrichting van rijksinfrastructuur. Voor dit onderzoek is daarom gekozen voor de case Vught.

1.2 Infrastructurele problematiek in Vught

In Vught lopen twee spoorlijnen (van Den Bosch naar Tilburg en van Den Bosch naar Tilburg) en twee rijkswegen (N65 en A2) door het dorp. In het noorden van Vught kruist de rijksweg (de N65) met de spoorlijn van Den Bosch naar Eindhoven). Deze vier infrastructuren zorgen voor een vierdeling van Vught, zie figuur 1.1.

Figuur 1.1 Rijksinfrastructuur in Vught



Volgens de bewoners van Vught en de gemeente Vught tast het verkeer de leefbaarheid en veiligheid van het dorp

aan. Problemen die de bewoners ervaren zijn geluidsoverlast, barrièrevorming door de aanwezigheid van vele geluidsschermen ten behoeve van de geluidssanering, verkeersveiligheid bij oversteekplaatsen. Daarnaast zijn er door het Rijk nieuwe plannen gemaakt die invloed hebben op de infrastructuur in Vught. Door het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) zullen er meer intercity's en goederentreinen over het spoor komen te rijden. Daarnaast neemt ook de mobiliteit op de N65 toe en zijn er plannen om de doorstroming van de N65 te verbeteren. Een toename van het verkeer leidt volgens de bewoners ook tot een toename van de problemen, zoals de leefbaarheid en veiligheid. De bewoners vinden dat er te weinig oog is voor de problemen die de bewoners van Vught ondervinden van de rijksinfrastructuur in hun dorp. Er worden te weinig maatregelen getroffen voor de gevolgen van de toenemende mobiliteit in het dorp.

ProRail en Rijkswaterstaat zijn verantwoordelijk voor de planvorming voor de toekomstige ontwikkelingen. Voor deze plannen moeten ook draagvlak gevonden worden onder het publiek. Participatie is belangrijk voor het creëren van draagvlak voor de plannen. ProRail en Rijkswaterstaat moeten hiervoor de bewoners in het proces betrekken. In dit onderzoek wordt naar het participatieproces gekeken vanuit de verhoudingen tussen de betrokken actoren en de factoren die hier invloed op hebben. Binnen het participatieproces in Vught wordt gekeken hoe de binding, en samenwerking tussen bestuur en burger is. De verhoudingen tussen de actoren hebben invloed op het verloop van het participatieproces en draagvlak voor de besluitvorming (van Marissing, 2008, p. 54). Dit onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met het adviesbureau JR

Advies. Jelle Rijpma van JR Advies is als strategisch adviseur van de gemeente Vught betrokken bij het proces in Vught.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in het speelveld van de verhoudingen tussen betrokken actoren bij de besluitvorming over een project binnen de Tracéwet. Daarnaast is het doel om aan de hand van de bevindingen aanbevelingen te doen voor de omgang met burgerparticipatie in toekomstige gelijksoortige projecten.

1.4 Probleemstelling

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

Hoe zijn de verhoudingen tussen de burger en bestuur het burgerparticipatieproces rond de herinrichting van de rijksinfrastructuur in Vught en door welke factoren worden deze bepaald?

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen gesteld. Deze zijn verdeeld in deelvragen die beantwoord kunnen worden aan de hand van bestaande theorie en deelvragen die beantwoord worden door middel van empirisch onderzoek.

Theorie

1. *Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie en wat is de geschiedenis van burgerparticipatie?*
2. *Hoe vindt burgerparticipatie bij infrastructurele projecten plaats?*

3. *Wat zijn motieven voor burgerparticipatie en wat zijn knelpunten van burgerparticipatie bij de besluitvorming over de herontwikkeling van een infrastructureel project?*
4. *Welke factoren zijn van invloed op de verhoudingen tussen bestuur en burgers?*

Empirie

5. *Hoe is de houding van de verschillende actoren in het burgerparticipatieproces in Vught?*
6. *Hoe verhouden de actoren zich tot elkaar en wat is de rol van iedere actor in het burgerparticipatieproces in Vught?*
7. *Welke momenten in het burgerparticipatieproces in Vught vonden de actoren succesvol en wat waren knelpunten?*

In dit onderzoek wordt aan de hand van bestaande theorieën gekeken naar de verhoudingen tussen de actoren in het participatieproces. De factoren die van invloed zijn op het participatieproces zijn *sociale cohesie*, *houding van de burger* en de *houding van bestuur*. De houding van de participant wordt bekeken vanuit de theorie van Hirschmann: *exit*, *voice* en *loyalty* (Hirschmann, 1970, p.4). De houding van het bestuur wordt bekeken aan de hand van *democratie* (Kickert, 2007, p.43). De *sociale cohesie* is de binding tussen de actoren. In dit onderzoek gaat het voornamelijk om de cohesie tussen bestuur en burger. De verhoudingen tussen de actoren bepalen ook de rollen van participant en bestuur. De participatieladder geeft de rol van participant en bestuur weer (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.52-53 ; Arnstein, 1969, p.217) Ten slotte wordt er gekeken wat in participatieproces in Vught succesvol is

verlopen en wat knelpunten waren. Aan de hand van deze bevindingen kunnen aanbevelingen gegeven worden voor de toekomst.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie

Uit dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat burgerparticipatie wenselijk is en noodzakelijk voor het creëren van draagvlak onder het publiek voor toekomstige plannen of beleid. De bestuurders zien de urgentie van de toepassing van burgerparticipatie, maar ondanks dat blijkt de toepassing van deze participatie in de praktijk nog moeilijk. Ook binnen de herinrichting van rijksinfrastructuur is men nog zoekende over de toepassing van burgerparticipatie. Inzicht in het burgerparticipatieproces en de succes en faalfactoren kunnen inzicht geven om burgerparticipatie in de toekomst succesvoller toe te passen.

Wetenschappelijke relevantie

Het belang van dit onderzoek voor de wetenschap is voornamelijk het gat te dichten van de missende kennis over het speelveld van burgerparticipatie binnen de herinrichting van de rijksinfrastructuur. In onderzoek naar burgerparticipatie wordt relatief weinig aandacht besteed aan het gehele speelveld van actoren. De aandacht ligt vaak op burgers óf bestuurders. Dit onderzoek kijkt naar de verhoudingen tussen beide actoren. Blanc & Beaumont stellen dat planners een nieuwe taak in de besluitvorming hebben. Zij zijn de spil geworden tussen overheid en

burger. Planners moeten in opdracht van de overheid plannen maken en uitvoeren, maar moeten ook voor deze plannen draagvlak vinden onder het publiek (Blanc & Beaumont, 2005, 417). Er is nog relatief weinig bekend over deze nieuwe rol van planners. Dit onderzoek probeert nieuwe inzichten te geven over hoe de rol van de planners in deze verandering is, waar knelpunten zitten en wat nog extra onderzoek vraagt.

1.6 Opbouw onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een aantal stappen:

Hoofdstuk

Formuleren probleemstelling en onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 2 en 3

Beantwoorden van de deelvragen voor het theoretische gedeelte. Literatuuronderzoek naar de achtergrond en theorieën over burgerparticipatie, verhoudingen tussen overheid en burger en ervaringen in de toepassing van burgerparticipatie.

Hoofdstuk 4

Bepalen van de methoden die gebruikt worden voor het empirische gedeelte van dit onderzoek. Vervolgens verzamelen van empirische data

Hoofdstuk 5

Behandelen van de deelvragen voor het empirische gedeelte. De empirische data met elkaar vergelijken en samenvoegen en koppelen aan de theorie.

Hoofdstuk 6

Beantwoorden van de onderzoeksvragen: centrale onderzoeksvraag en deelvragen.

2. Achtergrond burgerparticipatie



In dit hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen behandeld. In paragraaf 2.1 en 2.2 wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie en wat is de geschiedenis van burgerparticipatie?* In paragraaf 2.3 wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag: *Hoe vindt burgerparticipatie binnen de herontwikkeling van infrastructurele projecten plaats?* Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 antwoord gegeven op de laatste deelvraag: *Wat zijn motieven voor burgerparticipatie en wat zijn knelpunten van burgerparticipatie bij de besluitvorming over de herontwikkeling van een infrastructureel project?* Aan het einde van hoofdstuk 3 wordt een korte conclusie gegeven op deze deelvragen.

2.1 Burgerparticipatie

In de literatuur worden veel verschillende begrippen genoemd met betrekking tot burgerparticipatie, zoals, interactief beleid, publieke participatie, bewonersparticipatie, interactieve beleidsvorming en politieke participatie. De beschrijvingen van de begrippen hebben allemaal ongeveer hetzelfde uitgangspunt: het betrekken van burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven bij het maken van beleid. In dit onderzoek wordt het begrip burgerparticipatie gebruikt, omdat deze term het meest gebruik wordt. De burger die betrokken wordt bij het proces en het bestuur dat de burger de mogelijkheid geeft om te participeren.

De term participatie is een breed begrip en daarom lastig uit te leggen. Participatie kan namelijk op verschillende vlakken

plaats vinden., zoals op het financiële vlak, in het besluitvormingsproces of in uitvoering van activiteiten (Blanc & Beaumont, 2005, p. 412). In dit onderzoek wordt vooral gesproken over participatie binnen het besluitvormingsproces.

Hendriks & Eijsermans geven een allesomvattende definitie van de verschillende definities van burgerparticipatie in het besluitvormingsproces: *“Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen”* (Hendriks & Eijsermans 2004). In het document ‘Code Maatschappelijke Participatie’ van de Directie Participatie (voorheen Centrum Publiekparticipatie) wordt gesproken over: *“de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces, oftewel planproces. Het zoeken naar en inbrengen van initiatieven is hier onderdeel van”* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013p, 1). De Directie Participatie is het adviesorgaan over participatie voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De professionaliteit van de burgers en daarmee de kwaliteit en het detailniveau van de plannen aangedragen door de bewoners zijn het laatste decennium toegenomen. Zij schakelen expertise in, zetten moderne communicatiemiddelen in, werken vaak samen met maatschappelijke (milieu)organisaties en soms ook met de lokale overheid. Burgers handelen zelden alleen, maar vormen een groep. Dikwijls een netwerk met een open

karakter, dat zich snel kan aanpassen aan wijzigende omstandigheden. Veelal zoeken de burgers (succesvol) de media en de politiek op om aandacht te krijgen voor hun initiatief. De onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de netwerkcultuur van burgers maken het voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet makkelijk om hier op een goede wijze mee om te gaan. (Konijn, 2013, p. 4).

Burgerparticipatie is niet nieuw. Rond de jaren '60 en '70 hadden burgers immers ook al de mogelijkheid tot inspraak in de besluit- en beleidsvorming (Bots, 2012, p. 8). Tijdens deze eerste vormen van participatie was de inspraak echter zeer beperkt. De mate van zeggenschap aan het veranderde vanaf de jaren '80. Burgers kunnen eerder deelnemen aan het proces in plaats van enkel inspraak achteraf (Blom e.a., 2010, p. 8). In de volgende paragraaf wordt kort een overzicht gegeven van de geschiedenis van burgerparticipatie.

2.2 Geschiedenis burgerparticipatie

Om burgerparticipatie te kunnen begrijpen moet er gekeken worden naar hoe burgerparticipatie in het verleden in Nederland is ontwikkeld. De ontwikkelingen van burgerparticipatie zijn onder te verdelen in drie generaties: *inspraak*, *interactieve beleidsvorming* en *burgerinitiatieven*. Blom beschrijft de ontwikkelingen als "*van een voorschrijven en verzorgende naar een verbindende en faciliterende overheid*" (Blom, 2010, p. 8). De term generaties doet vermoeden dat de verschillende generaties van burgerparticipatie elkaar opvolgen. Konijn geeft echter aan dat de verschillende generaties hoewel in elkaar opvolgen,

nog steeds naast elkaar bestaan (Konijn, 2013, p. 16). Situaties uit de eerste en tweede generatie zijn ook nog zichtbaar in de huidige besluitvorming. Tot de jaren '60 was er nauwelijks inspraak of participatie van burgers. In deze periode was de taak van de overheid om problemen die in de samenleving speelden op te lossen. De overheid maakte het beleid met zorg voor de samenleving en voerde dit beleid uit (Verhoeven, 2010, p. 179; Blom, 2010, p. 8). Er werd een top down beleid gevoerd. Politieke discussies vonden achter gesloten deuren plaats en waren niet publiek toegankelijk. Hierdoor was het bestuurlijke proces zeer ontransparant voor de burger. Bestuurders stonden ver van de burger vandaan (Duyvendak & Krouwel, 2001, p. 18).

De verzorgingsstaat kwam op in de jaren '60/'70. Hierdoor groeide het welzijn van de bevolking en was men minder afhankelijk van de verzorgende overheid. Doordat de burger minder afhankelijk was verminderde het gezag van de overheid. Daarnaast kwam de democratie in Nederland op. De burger eist meer onafhankelijkheid en wordt zelf actiever in de samenleving. Hierdoor trekt de overheid zich deels terug (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.20). De verhoudingen tussen de overheid en burger veranderden. De overheid ging meer de dialoog met de burger aan, in plaats van boven de burger te staan (Duyvendak & Krouwel, 2001, p. 22; Blom, 2010, p. 8). Dit resulteerde in referenda en inspraak. De overheid informeerde de burgers over gemaakte plannen en de burger kon vervolgens op de plannen reageren (J. van der Heijden e.a., 2010, p. 1; S. Konijn, 2013, p. 16; Duyvendak & Krouwel, 2001, p. 22). Dit is de eerste generatie burgerparticipatie. Toch is deze vorm van participatie (inspraak) nog zeer gering. Er is nog veel

kritiek op deze vorm van burgerparticipatie. Inspraak is bijvoorbeeld alleen mogelijk aan het einde van het proces; er is geen ruimte voor ideeën vanuit de burger om aan te geven; de inbreng van de burger werd nauwelijks meegenomen in de beleidsvorming of planvorming (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 48-49; WRR, 2012, p. 11).

Blom geeft aan dat in de jaren '80 en '90 de overheid onder druk van bezuinigingen een meer zakelijke rol aanneemt. De voorzieningen die zijn ontstaan in de verzorgingsstaat blijven. De focus komt echter meer te liggen op zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid vanuit de burger (Blom, 2010, p. 8). De burger heeft ook verantwoordelijkheden en kan dus zelf ook beslissingen nemen. De overheid betreft de burgers meer bij de beleidsvorming en het besluitvormingsproces (Heijden, 2010, p. 179). Deze tweede generatie burgerparticipatie wordt dan ook gekenmerkt door interactieve beleidsvorming (Heijden, 2010, p. 179). Het initiatief om burgers te betrekken bij de besluitvorming ligt nog steeds bij het bestuur, maar burgers worden nu meer vanaf het begin mee te denken in de besluitvorming (Matheijssen & Blok – van Werkhoven, 2012, p. 1).

De derde generatie burgerparticipatie is ontstaan rond het jaar 2000. Bij de eerste en tweede generatie van burgerparticipatie ligt het initiatief tot deelnemen aan de planvorming voornamelijk bij de overheid. In de derde generatie burgerparticipatie worden de rollen van overheid en burger omgedraaid. Hier neemt de burger het initiatief. Het gaat dus niet om *burgerparticipatie* maar *burgerinitiatief*. De overheid speelt slechts een faciliterende rol. Zij ondersteunt met bijvoorbeeld geld, kennis, of tijd

(Heijden, 2010, p. 17; Heijden, 2014). Ondanks de drie generaties burgerparticipatie naast elkaar bestaan, wordt de derde generatie burgerparticipatie wel steeds sterker (Konijn, 2013, p. 16; Heijden, 2014). De ontwikkelingen in participatie hebben dus enerzijds te maken met de veranderende rol van de overheid en anderzijds met de houding van de burger. Hierdoor heeft de burger meer invloed gekregen in het besluitvormingsproces.

Pröpper & Steenbeek geven wel aan dat er nog veel terrein te winnen is op het gebied van burgerparticipatie. Er dient nog een daadwerkelijke trendbreuk plaats te vinden in de verhoudingen tussen overheid en burger. Deze trendbreuk kan alleen plaatsvinden indien overheden een substantiële invloed af staan aan burgers. Burgers en instellingen moeten daadwerkelijk betrokken worden en een bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 18-19).

Burgerparticipatie speelt in verschillende sectoren. In dit onderzoek wordt gekeken naar burgerparticipatie binnen het besluitvormingsproces van herinrichting van de rijksinfrastructuur. In de volgende paragraaf worden kort de laatste ontwikkelingen van burgerparticipatie binnen de rijksinfrastructuur beschreven.

2.3 Rijksinfrastructurele projecten en de rol van burgerparticipatie

Tracéwet

Er zijn drie wetten van invloed op bij de participatie bij infrastructuur processen. De Tracéwet, de Planwet verkeer

en vervoer en de Algemene Wet Bestuursrecht. De Tracéwet en de Algemene wet Bestuursrecht worden hier nader uitgelegd. De Panwet verkeer en vervoer is niet relevant voor dit onderzoek. In de Tracéwet liggen de procedures vast die gevolgd moeten worden voor de herontwikkeling of nieuwe aanleg van rijksinfrastructuur (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009, p. 53). In deze wet staan de maatregelen om een besluitvormingsprocedure voor herontwikkeling of nieuwe aanleg van rijksinfrastructuur effectief te laten verlopen. In de Tracéwet staat dat betrokkenen en belanghebbenden de mogelijkheid hebben tot inspraak (Gierveld, 2009, p. 56). Echter is deze omschrijving voor inspraak zeer gering en laat veel interpretatie over aan de bestuurder. De Tracéwet stelt dus weinig kaders hoe burgerparticipatie toegepast moet worden binnen tracéwetprocedures.

In de Algemene Wet Bestuursrecht is vastgelegd wie recht op inspraak heeft over de planvorming, hoe de inspraak mogelijk is en wanneer inspraak mogelijk is. Met betrokkene wordt bedoeld: *“een persoon of rechtspersoon van wie de belangen direct geraakt worden door het besluit”* (Stantchev, 2013, p. 13). Er zijn ook voorwaarden gesteld aan de belangen van de betrokkene: deze moeten objectief bepaalbaar zijn, actueel en direct geraakt zijn (Stantchev, 2013, p. 14). Ook in de Algemene Wet Bestuursrecht blijft de omschrijving van burgerparticipatie minimaal en niet concreet. De volgende documenten geven meer inzicht in hoe burgerparticipatie bij rijksinfrastructurele projecten wordt toegepast.

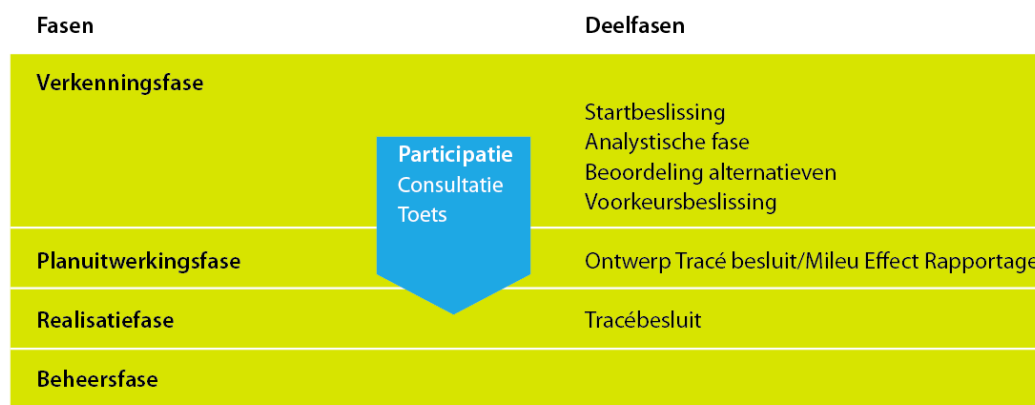
Veranderingen in de Tracéwet

Om de besluitvormingsprocedures van rijksinfrastructurele projecten te versnellen en verbeteren is in 2008 de Commissie Elverding ingesteld. De taak van de commissie was om de oorzaken te onderzoeken waarom de proces traag werden afgehandeld. Daarnaast moest de commissie onderzoeken hoe de kwaliteit van de processen verbeterd kon worden. In 2008 bracht de Commissie Elverding het rapport *“Sneller en Beter”* uit. (Commissie Elverding, 2008, p. 4). De commissie stelt dat een versnelling en verbetering van het proces kan plaatsvinden indien de besluitvorming en het proces maatschappelijk gedragen wordt (Commissie Elverding, 2008, p. 4-5). Een gedragen proces stuit namelijk later in het proces op minder tegenstand vanuit de bewoners (van Marissing, 2008, p. 54; Commissie Elverding, 2008, p. 15). De burger is ook mondiger geworden en eist meer inspraak in het besluitvormingsproces. Om het besluitvormingsproces te verbeteren moeten bewoners als in het begin van het proces betrokken worden. Het betrekken van de bewoners vindt voornamelijk nog later in het proces plaats. Op deze momenten zijn vaak besluiten al vast gelegd en hebben de bewoners nog weinig mogelijkheden om wensen en belangen aan te geven (Commissie Elverding, 2008, p. 15)

Naar aanleiding van het *“Sneller en Beter”* rapport is de Tracéwet in januari 2012 aangepast. In de nieuwe versie van de Tracéwet is vastgesteld dat betrokkenen in de eerste fase, de verkenningsfase, van het besluitvormingsproces betrokken moeten worden (Stantchev, 2013, p. 17). Naar aanleiding van de veranderingen in de Tracéwet is er door de Directie Participatie (adviesorgaan van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) een richtlijn opgesteld: *“Code*

publieksparticipatie Sneller & Beter”. Deze Code diende als een houvast voor bestuurders bij het toepassen van besluitvorming. De Directie Participatie, zoals eerder vermeld is het adviesorgaan over participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De Directie participatie geeft advies over aanpak van publieksparticipatie, zoals welke vorm het beste bij ieder vraagstuk en iedere fase past. Echter zijn de adviezen van de Directie Participatie niet bindend (Centrum Publieksparticipatie, 2013).

Figuur 2.1 de fasen van de Tracéwetprocedure



Bron: Centrum Publieksparticipatie, 2009, p.3;

In Figuur 2.1 zijn de fasen van de Sneller en Beter projecten (de rijksinfrastructurele projecten die met de resultaten van de Commissie Elverding worden uitgevoerd) afgebeeld. In dit figuur wordt aangegeven waar in het proces participatie mogelijk is. De participatie start na de startbeslissing en loopt tot de realisatiefase. Dit betekent echter dat

consulteren (het laten meedenken) van betrokkenen niet verplicht is. De code ‘Sneller en Beter’ van de Directie Participatie is namelijk niet bindend voor de bestuurders die de Code Publieksparticipatie gebruiken. Deze geldt enkel als richtlijn. Alleen de formele toets in de verkenningsfase is verplicht. In deze toets kan het publiek zienswijzen indienen over het concept van een structuurvisie of ontwerpbesluit.

Doordat de code niet bindend was toont aan dat betrokkenen laten meedenken nog niet vanzelfsprekend is. In juli 2012 werd dan ook de motie van Verhoeven (D66) over het opnemen van participatie als 14e nationaal belang

aangenomen. In deze motie wordt aangegeven dat initiatieven van burgers net zo kansrijk zijn als de initiatieven van bestuurders (Verhoeven, 2012). De initiatieven van burgers moeten dus op dezelfde manier op kansrijkheid getoetst worden als initiatieven van bestuurders. Het aannemen van deze motie betekent de Tweede Kamer vindt dat burgerinitiatieven nog niet gelijk behandeld worden, onanks de veranderingen in de

Tracéwet en de opgestelde richtlijnen (Konijn, 2013, p. 4). Als gevolg van de aangenomen motie is in maart 2013 opnieuw een aanpassing gedaan aan de Code Publieksparticipatie: de *“Code Maatschappelijke participatie: Eerder, breder en beter. Maatschappelijke participatie bij MIRT projecten”* (Konijn, 2013, p. 17).

Een verschil met de voorgaande Code Publieksparticipatie is dat er gedurende het gehele proces participatie mogelijk moet zijn, en niet zoals in de voorgaande Code alleen in de verkenningsfase. Een ander verschil is dat er actief naar participanten gezocht wordt. Als laatste wordt er extra ingegaan op de communicatie en transparantie. Er moet een participatieplan worden opgesteld die wordt gedeeld met de betrokkenen. Deze Code Maatschappelijke Participatie geeft een aantal verplichte onderdelen die doorlopen moeten worden in het participatieproces (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p. 1). In tegenstelling tot de voorgaande Code Publieksparticipatie zijn er meer verplichte elementen dan alleen de ‘formele toets’ aan het einde van de verkenningsfase. In eerste instantie was de rol van burgerparticipatie binnen rijkinfrastructurele projecten dus nog zeer beperkt. De Commissie Elverding heeft het belang van maatschappelijk draagvlak en dus burgerparticipatie aangegeven. De afgelopen jaren heeft burgerparticipatie dan ook een belangrijker rol gekregen in het besluitvormingsproces van rijkinfrastructurele projecten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, p. 1). Konijn is projectleider bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zij heeft een onderzoek gedaan naar burgerparticipatie bij rijkinfrastructurele projecten. Konijn concludeert in haar onderzoek dat er een *‘natuurlijke weerstand heerst tegen*

nieuwe ideeën en aanpassen aan uitgangspunten’. Konijn geeft hier mee aan dat de nieuwe ideeën over het toepassen van burgerparticipatie binnen rijkinfrastructurele nog niet altijd passen bij het beeld van projectleiders. Dit leidt er toe dat burgerparticipatie daarom nog niet door bestuurders wordt toegepast bij rijkinfrastructurele projecten (Konijn, 2013, p. 6).

2.4 Motieven voor en knelpunten van burgerparticipatie

Het betrekken van burgers heeft een aantal voordelen, maar zoals uit voorgaande paragraaf blijkt dat burgerparticipatie toch minder structureel wordt toegepast doordat er geen bindende richtlijnen zijn. Het is toch lastig om toe te passen. Deze paragraaf geeft beknopt weer wat de motieven zijn voor burgerparticipatie en wat de oorzaken zijn waarom burgerparticipatie nog niet wordt omarmd door bestuurders.

2.4.1 Motieven voor burgerparticipatie

Edelenbos noemt een aantal motieven om burgerparticipatie toe te passen.

Directe democratie

Ten eerste biedt burgerparticipatie burgers de mogelijkheid voor directe democratie. Dit wil zeggen dat bewoners meer direct de mogelijkheid hebben om invloed te hebben in het beleidsvormingsproces. Dit past binnen de vorm van bestuur zoals die in Nederland aanwezig is (Edelenbos, 2000, p. 82).

Vergroten van draagvlak

Daarnaast kan burgerparticipatie het draagvlak voor plannen of beslissingen vergroten. Bewoners zullen beleid eerder accepteren wanneer zij hier zelf betrokken bij zijn geweest. Indien een plan niet maatschappelijke gedragen wordt, dan kan de uitvoering van de plannen moeilijk worden (Edelenbos, 2000, p. 85).

Betere mogelijkheid voor het oplossen van problemen

Doordat er vanuit verschillende perspectieven naar een probleem en de oplossingen wordt gekeken biedt burgerparticipatie ook mogelijkheden om tot betere oplossingen te komen. Bewoners en andere maatschappelijke instellingen die betrokken worden, kunnen alternatieve oplossingen aandragen (Edelenbos, 2000, p. 86). Door open te staan voor nieuwe ideeën kan er een dialoog ontstaan waar nieuwe oplossingen uit voort kunnen komen. Hierdoor wordt er ook meer integraal naar een probleem gekeken (Klinkers, 2008, p. 18). Verschillende perspectieven en door verschillende kennis en vaardigheden te gebruiken wordt ook de kwaliteit van de plannen of het beleid verbeterd (Edelenbos, 2000, p. 87).

Strategisch

Tot slot kan burgerparticipatie ook door bestuurders strategisch ingezet worden. In dit geval wordt de verantwoordelijkheid voor de problemen en het komen tot een oplossing verspreid over meerdere actoren en niet alleen meer voor bestuurders. Daarnaast kan burgerparticipatie dan ook helpen om vastgelopen processen weer op gang te helpen (Edelenbos, 2000, p. 88).

2.4.2 Knelpunten in burgerparticipatie

De documenten en ontwikkelingen uit paragraaf 2.3 geven aan dat er binnen de rijksoverheid veel beweging is rond hoe moet worden omgegaan met burgerparticipatie bij rijksinfrastructurele projecten. Dit duidt op dat het belangrijk is om meer duidelijkheid en inzicht te krijgen in de optimalisatie van het participatieproces. Konijn constateert dat participatie toch nog niet door alle bestuurders wordt omarmd en dus ook nog niet volgens de richtlijnen van de code Maatschappelijke participatie wordt toegepast. Vaak voelt men toch nog enige weerstand tegen de inpassing van burgerparticipatie (Konijn, 2013, p. 5). Hieronder worden de oorzaken hiervan weergegeven.

Verschillende verwachtingen bij burgerparticipatie

Burgerparticipatie kent verschillende definities en kan daardoor door iedereen anders geïnterpreteerd worden. Hierdoor kunnen de ideeën en verwachtingen van participatie verschillen.

Geen gemeenschappelijke taal

Het betrekken van burgers bij beleid kan namelijk betekenen dat bestuurders ze informeren over de plannen, mee laten denken over plannen, of mee laten beslissen in plannen. Echter spreken bestuurders en uitvoerders vaak in vakjargon, bij bijvoorbeeld onderwerpen over geluidssanering en luchtkwaliteit. Niet alle bewoners zullen dit begrijpen. Om bewoners op hetzelfde niveau mee kunnen laten denken is dan meer uitleg nodig (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 15).

Geen blauwdruk mogelijk

Een ander probleem is dat burgerparticipatie niet als een blauwdruk toe te passen is in iedere situatie. Voor iedere situatie moet opnieuw gekeken hoe burgerparticipatie toegepast moet worden. Bij iedere situatie is een andere vorm en mate van participatie geschikt. Aan de hand van de beleidssituatie kan bepaald worden welke vorm van participatie het beste geschikt is (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 16).

Wij-zij denken

Daarnaast zijn er vooroordelen die aan participatie kleven. Bijvoorbeeld het bekende wij - zij denken. Bewoners kunnen denken: 'wij', bewoners en 'zij'. 'Het bestuur zal ons toch niet serieus nemen. Ze doen het alleen omdat het moet en er wordt niets met onze inbreng gedaan'. Daarnaast wordt vanuit het bestuur gedacht: 'wij', bestuur en 'zij', bewoners. 'Zij hebben helemaal geen kennis van de situatie, wij zijn de experts en weten wat de beste oplossing is. Zij komen alleen op voor hun eigen belangen (NIMBY, het Not In My Backyard effect)'. Deze wij - zij gedachten vermoeilijken het participatieproces (Blanc & Beaumont, 2005, 415; Konijn, 2013, p. 6).

Tijd en inspanning

Daarnaast hebben bestuurders ook nog regelmatig het idee dat participatie het proces vertraagt. Volgens Verhoeven is het moeilijk voor bewoners om echt helemaal in de besluitvorming meegenomen te worden. Het kost voor bewoners veel tijd en inspanning om mee te komen met de plannen. En om gehoord te worden moeten zij steeds scherp blijven om aandacht te houden van de bestuurders.

Bewoners kunnen hierdoor ook afhaken. Daarnaast kost het voor bestuurders ook tijd en inspanning om bewoners te betrekken. Tijd die ze liever aan andere zaken zouden besteden (Verhoeven, 2010, p. 189).

Projectdoelen versus procesdoelen

Konijn constateert in haar onderzoek dat het halen van de harde projectdoelen zoals planning en budget belangrijker wordt gevonden dan de procesdoelen. Zoals het motiveren van bewoners en het halen van draagvlak. Dit komt omdat projectleiders op de harde projectdoelen duidelijker afgerekend kunnen worden omdat dit meetbaar is. De procesdoelen zijn moeilijk meetbaar, zoals bijvoorbeeld hoe veel draagvlak er is. Daarom wordt er meer gericht op de harde projectdoelen. En wordt dus veel vastgehouden aan de gestelde procedures (Konijn, 2013, p. 13).

Om het proces van burgerparticipatie te begrijpen is in de paragrafen 2.1 t/m 2.4 kort het proces van burgerparticipatie uitgelegd, met een focus op rijksinfrastructurele projecten. Om inzicht te krijgen in de verschillende verhoudingen dient er naar de verschillende factoren gekeken te worden die van invloed zijn op het participatieproces. In het volgende hoofdstuk worden deze verschillende factoren benoemd en nader toegelicht.

3. Verhoudingen tussen bestuur en burger

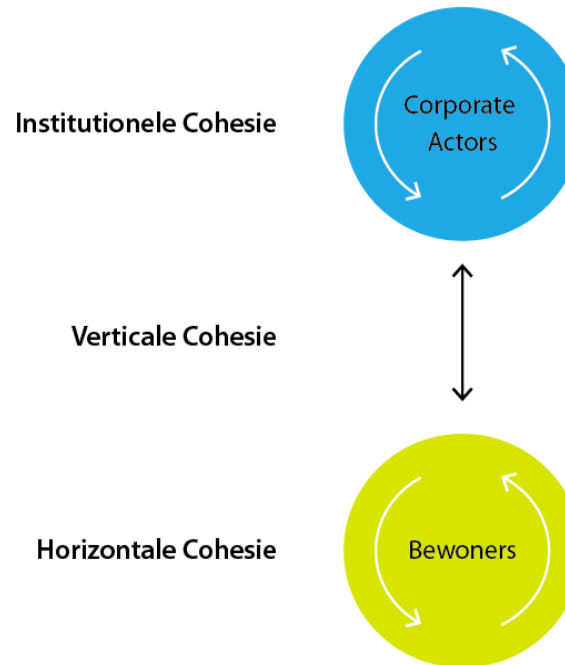


In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag die betrekking heeft op het theoretische gedeelte: *Welke factoren zijn van invloed op de verhoudingen tussen bestuur en burger?* Er zijn een aantal factoren van invloed op verhoudingen tussen de actoren bij burgerparticipatie binnen het besluitvormingsproces. In dit hoofdstuk worden de factoren *sociale cohesie, houding van burgers, houding van bestuurders (democratie)* behandeld. Vervolgens wordt de participatieladder uitgelegd; dit is een maatstaf voor de verschillende vormen van participatie met een volgorde van de mate waarin burgers kunnen participeren. Ten slotte wordt in de laatste paragraaf een korte conclusie gegeven van het theoretische gedeelte.

3.1 Sociale cohesie

De verhoudingen tussen de actoren bij burgerparticipatie zijn deels afhankelijk van de sociale cohesie tussen de verschillende betrokken actoren. Sociale cohesie is "*de interne bindingskracht van een sociaal systeem*" (van Marissing, 2008, p. 42). Hierbij gaat het om de bindingen in het systeem tussen burgers, maatschappelijke instellingen, overheid en andere organisaties (van Marissing, 2008, p. 42). Er bestaat externe cohesie, de cohesie tussen verschillende groepen en interne cohesie, de cohesie binnen een bepaalde groep. Sociale cohesie speelt op verschillende schaalniveaus en wordt onderverdeeld in drie verschillende vormen van cohesie: Institutionele cohesie, verticale cohesie en horizontale cohesie, zie figuur 3.1. In deze paragraaf worden deze drie vormen van cohesie nader uitgelegd en de onderlinge verhoudingen die deels de mate van participatie bepalen.

Figuur 3.1 Verschillende typen van sociale cohesie



Bron: van Marissing, 2008, p. 56

Institutionele cohesie

Naast bewoners kunnen ook instellingen of organisaties betrokken zijn bij een participatieproces (van Marissing, Bolt & van Kempen, 2004, p. 17). Deze instellingen of organisaties worden *Corporate Actors* genoemd. Dit kan een bestuur zijn dat beslissingen moet nemen, of organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de besluiten die het bestuur heeft gemaakt (van Marissing, 2008, p. 54). Ook deze Corporate Actors hebben onderling binding met elkaar. Deze binding wordt institutionele cohesie genoemd.

De institutionele cohesie kan verdeeld worden in de interne en externe cohesie. De interne cohesie betreft de relaties binnen de betreffende instelling, zoals de mate van overeenstemming tussen de werknemers bij een bedrijf. De externe cohesie zijn de relaties tussen de samenwerkende bedrijven, dus tussen verschillende groepen. Van Marissing geeft drie kenmerken van institutionele cohesie: de formele structuur, machts- en afhankelijkheidsrelaties en culturele regels. De formele structuur zijn de regels en wetten waar de Corporate Actors mee te maken hebben en zelf geen invloed op hebben. In het proces kunnen zij hier geen veranderingen in aanbrengen en zijn zij dus (deels) gebonden. De machts- en afhankelijkheidsrelaties betekenen dat Corporate Actors ondanks wetten en regels een bepaalde macht kunnen uitoefenen. Zij kunnen bijvoorbeeld anderen beperken, doordat zij meer macht hebben dan bewoners. Ook kunnen ze juist helpen, ze kunnen bijvoorbeeld zaken aan het licht brengen. Doordat ze de juiste relaties met andere instellingen hebben. Corporate Actors hebben verschillende machtsposities hebben en hierdoor zijn zij ook afhankelijk van elkaar. Zo heeft bijvoorbeeld de uitvoerende partij vergunningen nodig van de gemeente. De culturele regels zijn de ongeschreven regels, die zijn ontstaan door bijvoorbeeld eerdere samenwerking tussen de organisaties, of door bepaalde culturele gebruiken (van Marissing, 2008, p. 54-55). Indien er bijvoorbeeld eerder een succesvolle samenwerking is geweest zijn de partijen opener naar elkaar. Het tegenovergestelde kan ook gebeuren; bij een eerdere negatieve ervaring kunnen partijen tegenover elkaar komen te staan. Bij de herinrichtingsopgave zijn de betrokken actoren de overheden en uitvoerende partijen. De cohesie betreft hier de relaties tussen de verschillende

actoren die betrokken zijn bij de herinrichting. Zoals de rijksoverheid die opdracht geeft aan de uitvoerende partij om plannen ten de uitvoering te regelen voor de herinrichting van een snelweg.

Horizontale cohesie

Horizontale cohesie gaat om de binding en onderlinge betrokkenheid tussen bewoners. De bewoners kunnen individuele relaties met elkaar hebben of in groepen. Deze groepen of individuen hebben iets gezamenlijk; ze zijn bijvoorbeeld lid van dezelfde tennisvereniging, hebben dezelfde etniciteit of eenzelfde belang (Van Marissing, 2008, p. 54). Het sociale systeem binnen de horizontale cohesie kan het gezin, de straat, de buurt zijn (Schuyt, 1997, p. 18). Ook de horizontale cohesie kan verdeeld worden in de intern en externe cohesie. De interne cohesie is de onderlinge verhoudingen tussen burgers binnen een bepaalde groep waar zij bij horen. Dit kunnen de leden van de tennisclub zijn of bewoners die samen tegen plannen zijn van de overheid. Wanneer zij zich verenigen tegen de plannen van de overheid dan wordt hierdoor de onderlinge binding tussen de bewoners versterkt. De externe cohesie zijn de relaties tussen verschillende groepen. Er kunnen ook groepen bewoners zijn met verschillende belangen. Een voorbeeld: de bewoners van verschillende straten kunnen verschillende belangen hebben bij het opknappen van een wijk (van Marissing, 2008, p. 56; van Marissing, Bolt & van Kempen, 2004, p. 16).

Verticale cohesie

De verticale cohesie is belangrijk voor dit onderzoek, hier komen de verhoudingen tussen Corporate Actors en de

bewoners samen. Verticale cohesie is de relatie tussen bewoners en Corporate Actors. Het vormt de brug tussen de institutionele cohesie en de horizontale cohesie, zie figuur 3.1. De verticale cohesie wordt beïnvloed door de institutionele cohesie en de horizontale cohesie. Indien er een goede cohesie is bij de Corporate Actors is er een heldere communicatie mogelijk naar de bewoners. Hetzelfde geldt voor de horizontale cohesie. Een goede cohesie tussen de bewoners betekent dat er een goede communicatie, de basis voor samenwerking, mogelijk is naar de Corporate Actors. Een goede communicatie draagt bij aan de verhoudingen tussen de bewoners en de Corporate Actors. Vertrouwen, wederzijds begrip en respect zijn hierbij belangrijke factoren. Deze factoren worden door een goede institutionele en horizontale cohesie positief beïnvloed en zijn dus van belang voor goede onderlinge relaties en daarmee de verticale cohesie. Anderzijds, indien er geen goede institutionele of horizontale cohesie is, heeft dit een negatief effect op de verticale cohesie. Bijvoorbeeld door verschillende meningen van bewoners over het opknappen van de wijk leidt tot slechte communicatie vanuit de bewoners, dit leidt weer tot een moeilijke samenwerking met de Corporate Actors. De Corporate Actors kunnen niet alle belangen van de bewoners behartigen. Slechte communicatie ondermijnt het vertrouwen, wederzijds begrip en respect en versterkt dan ook niet de verhoudingen en relaties tussen de Corporate Actors en de bewoners (van Marissing, 2008, p. 113).

Verticale cohesie staat ook voor de samenwerking tussen Corporate Actors en bewoners. Geddes spreekt van *network governance arrangements*. Dit betekent dat er een balans moet zijn tussen top-down en bottom-up

beleidsvorming, *vertical balance* (Geddes, 2006, 77). Bij de goede verticale cohesie is er balans tussen de Corporate Actors die besluiten kunnen nemen -en bewoners -die invloed hebben in de besluitvorming, of zelfs zelf beleid kunnen vormen. Door verticale cohesie komen bewoners met Corporate Actors met elkaar in contact en kunnen bewoners hun wensen en behoeften aangeven bij de beleidsvormers, of samenwerken om samen tot oplossingen te komen. Op deze manier kunnen de verhoudingen tussen bewoners en Corporate Actors veranderen (van Marissing, 2008, p. 51-53).

De verhoudingen tussen de actoren bij burgerparticipatie worden dus deels bepaald door de onderlinge relaties en samenwerkingen tussen de Corporate Actors en de bewoners. Marissing stelt: *“Een sterke verticale cohesie komt de tevredenheid van bewoners over de resultaten van het gevoerde overheidsbeleid vaak ten goede”* (van Marissing, 2008, p. 54).

Binnen de situatie van herinrichting van rijksinfrastructuur is de verticale cohesie het resultaat van hoe de betrokken partijen en de bewoners met elkaar omgaan. Daarnaast is de horizontale cohesie de relaties tussen de bewoners en de institutionele cohesie is de relaties tussen de partijen om de herinrichting van de rijksinfrastructuur mogelijk te maken. De verhoudingen en relaties tussen de Corporate Actors en de bewoners worden ook beïnvloed door de houdingen die de actoren hebben ten opzichte van de participatie. In de volgende paragraaf wordt dit toegelicht.

3.2 Houding van burgers

Bewoners kunnen op verschillende manieren reageren indien zij het niet eens zijn met de plannen van bestuurders. Zij nemen dan een bepaalde houding aan ten opzichte van de bestuurders. Hirschman geeft drie vormen van mogelijke houdingen: *Exit*, *Voice* en *Loyalty*. (Hirschman, 1970, p. 75). Hirschman onderzocht deze houdingen aan de hand van de reacties van consumenten op de verandering van producten. Hoe wel dit niet direct te maken heeft met verandering van bestuurs plannen, kan deze studie ook toegepast worden op de herinrichting van gebieden, in dit geval de herinrichting van rijksinfrastructuur.

Hirschmann verdeelt de reacties van burgers in actief en passief reageren. *Exit* en *Voice* zijn vormen van actief reageren. *Loyalty* is een vorm van passief reageren. Wanneer de consumenten hun ongenoegen over een product uiten in de vorm van *exit* betekent dit dat consumenten het product niet meer kopen. Zij kiezen dan voor een ander (beter) product. De vorm *voice* betekent dat consumenten hun ongenoegen uiten naar het bedrijf over het nieuwe product, bijvoorbeeld door het indienen van een klacht. Consumenten kunnen ook suggesties geven voor het nieuwe product zodat het voor de consument een beter product wordt. In deze twee vormen ondernemen de consumenten actie als gevolg van hun ongenoegen over het veranderde product. Daarom noemt Hirschman deze twee vormen actief reageren. Bij de laatste passieve vorm *Loyalty* ondernemen de consumenten geen actie. In dit geval vinden zij het veranderde product geen probleem of vinden zij het niet nodig of de moeite waard om actie te

ondernemen om het product aan te passen (van Marissing, 2008, p. 52; Hirschmann, 1970, p.76).

In een situatie voor de herinrichting van rijksinfrastructuur kunnen bewoners op de zelfde manier reageren op plannen of besluiten van bestuurders. Indien er plannen worden voorgelegd die niet overeenkomen met de belangen van de bewoners kunnen de bewoners zich organiseren om zich te verzetten tegen de gemaakte plannen. Zij kunnen bijvoorbeeld inspraak vragen om hun belangen voor te leggen een de besluitvormers zodat daar rekening mee gehouden kunnen worden. Daarnaast kunnen bewoners ook zelf ideeën aandragen die meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. Indien bewoners zich organiseren om de plannen veranderd te krijgen spreken we van de vorm *Voice*. Bewoners kunnen zich ook tegen de plannen keren en proberen deze tegen te houden. Dan gaat het om de vorm *Exit*. Bij de vorm *Loyalty* kunnen bewoners enerzijds onverschillig zijn tegenover de gemaakte plannen voor de herinrichting van de rijksinfrastructuur, of anderzijds het niet de moeite waard vinden om te proberen de plannen tegen te houden of aan te passen. Redenen hiervoor kunnen zijn dat de bewoners geen vertrouwen hebben dat zij invloed kunnen uitoefenen in de besluitvorming of het teveel moeite vinden om hun stem te laten horen. In dit geval accepteren de bewoners de plannen en de veranderingen (van Marissing, Bolt & van Kempen, 2004, p. 21).

De houding van de bewoners heeft invloed op de participatiemogelijkheden voor de bewoners.

- Als de bewoners het plan proberen tegen te houden is er beperkte participatie. Zij zullen dan

vast houden aan hun eigen mening waardoor er weinig samenwerking mogelijk is. Er wordt dan geen ruimte gelaten voor de Corporate Actors. De burgers hebben de mogelijkheid tot inspraak en kunnen een bezwaar indienen tegen de plannen, maar zullen beperkt participeren in het besluitvormingsproces.

- Als bewoners hun stem laten horen en ideeën inbrengen voor alternatieven is er de mogelijkheid tot participatie. Zij kunnen dan door de Corporate Actors uitgenodigd worden om mee te denken.
- Als bewoners geen actie ondernemen zal er ook geen participatie plaats vinden.

Naast de houding van de bewoners beïnvloedt de houding van bestuurders de verhoudingen. De houding van bestuurders ten opzichte van participatie kan bekeken worden aan de hand van democratie. Dit wordt besproken in de volgende paragraaf.

3.3 Houding van bestuurders

De mate van invloed die bewoners kunnen uitoefenen op de besluitvorming hangt deels af van welk soort democratie de bestuurders voorstander zijn. Vanuit de traditionele vorm van democratie is het lastiger om inspraak te hebben op de besluitvorming dan in de collectieve democratie. Deze paragraaf legt de mogelijkheden van burgerparticipatie uit aan de hand van drie democratiemodellen.

Uit onderzoek is gebleken dat de politieke cultuur van een land bepalend is voor de mate van effectiviteit van participatie en politieke mobilisatie. De politieke cultuur

hierbij is de mate waarin bestuurders zich openstellen voor de meningen van anderen en bereid zijn om in gesprek te gaan indien de meningen verdeeld zijn (Duyenvak & Krouwel, 2001, p. 28). Er is dus een direct verband tussen democratie en burgerparticipatie. Het woord *democratie* stamt af van de Griekse woorden *Dèmos* (volk) en *Krateo* (heersen, regeren) (Science Encyclopedia, 2013). Het volk regeert. In de meest voorkomende vorm van democratie uit deze volksheerschappij zich in de vorm van een vertegenwoordiging van het volk dat is gekozen door het volk. Het beleid wordt gevormd door vertegenwoordigers van de burgers, er zou dus gehandeld moeten worden vanuit de belangen van het volk. Democratie hoeft niet altijd gevoerd te worden vanuit een gekozen volksvertegenwoordiging. In de literatuur worden verschillende democratiemodellen genoemd. Voor dit onderzoek worden de volgende drie modellen beschreven: *Representatieve democratiemodel*, *Collectieve democratiemodel* en *Participatieve democratiemodel*. Er is gekozen voor deze drie modellen, omdat deze regelmatig voorkomen in de literatuur en duidelijk te onderscheiden zijn (Kickert e.a., 2007, p.43).

Representatieve democratiemodel

Representatief betekent dat de staat bestaat uit representanten van het volk. Het individu kan invloed uitoefenen door te stemmen op een politieke partij die zoveel mogelijk de belangen van het individu behartigt. Een taak voor de politieke partijen is om het algemeen belang van de individuen te behartigen. Het publieke beleid wordt gevormd door de staat. Dit publieke beleid moet ten minste een meerderheid van de belangen van de burgers behartigen (Kickert e.a., 2007, p. 42).

In het representatieve democratiemodel is sprake van passief burgerschap. Burgers dragen de macht over aan de gekozen volksvertegenwoordiging. De burger vertrouwt hiermee de volksvertegenwoordigers dat zij het beste voor hebben met de burgers. De staat is dan ook bang dat participatie de representativiteit die zij behartigen kan beïnvloeden. De groep burgers die door middel van participatie invloed uitoefenen kunnen namelijk alleen voor hun eigen belangen opkomen. Als hier aan wordt toegegeven, kan de situatie ontstaan dat het publieke beleid niet voor een merendeel van de burgers de belangen behartigd (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 56).

Burgerparticipatie binnen het representatieve democratiemodel is dus zeer beperkt. Blanc en Beaumont spreken over *'municipal monarchies'* (Blanc & Beaumont, 2005, p. 411). Met andere woorden, de gekozen volksvertegenwoordiging heeft alle macht. In dit model is de interactie met burgers voornamelijk gericht om bestuurders te informeren over wat er speelt in de samenleving. De bestuurders bepalen of de informatie van de burgers wordt meegenomen in het besluitvormingsproces. Indien de burgers het niet eens zijn het publieke beleid, kunnen de burgers enkel invloed uitoefenen door de volgende verkiezingen op een andere partij te stemmen. En hopen dat een nieuw bestuur meer zal doen voor de belangen van de burgers (Oosten, 2005, p. 57-68; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 56-57).

Collectieve democratiemodel

In het collectieve democratiemodel is sprake van zelfbestuur. In dit geval bepaalt de burger zelf in de besluitvorming en het beleid (Jonker, 2008, p. 67). Dit in

tegenstelling tot het representatieve democratiemodel, waar het bestuur wordt gevormd door representanten van het volk. In deze samenleving is ieders stem gelijk. Het beleid wordt door de gehele samenleving gevormd. De besluitvorming vindt plaats door middel van overleg en consensus. Alle leden van de gemeenschap moet met de besluitvorming in stemmen (Oosten, 2005, p. 71).

In dit democratiemodel is alleen de samenwerkende vorm van participatie van toepassing (de hoogste treden van de participatieladder. Deze ladder geeft de verschillen mate van participatie aan, zie paragraaf 3.4). Hierin staat gelijkwaardigheid en samenwerking centraal. Burgers hebben direct invloed op de beleidsvorming. Transparantie is een belangrijk onderdeel. Burgers worden in het begin van het proces aan tafel bij de bestuurders uitgenodigd om gezamenlijk tot overeenstemming te komen over het te voeren beleid (Kickert e.a., 2007, p. 43).

Participatieve democratiemodel

De participatieve democratie is een combinatie van voorgaande democratiemodellen. Het uitgangspunt is de collectieve democratie, maar door praktische overwegingen wordt ook gebruik gemaakt van de representatieve democratie. Vanuit het perspectief van deze democratie is bijvoorbeeld gemeenschappelijk overleg en consensus moeilijk te bereiken; het is moeilijk om op basis van argumentatie tot overeenstemming te komen met zo veel verschillende mensen en belangen. Gemeenschapsgevoel en samenwerken zijn nog wel uitgangspunten. Daarom is het participatieve democratiemodel een combinatie van het representatieve democratiemodel en het collectieve democratiemodel. Vanuit de gemeenschap wordt nog

steeds betrokkenheid en verantwoordelijkheid verwacht, maar de publieke zaak is voor beide partijen. De overheid is verantwoordelijk voor publiek beleid, maar heeft hier niet volledige zeggenschap over. Burgers of maatschappelijke instellingen kunnen ook beleid ontwikkelen. Dit kan zelfstandig of in samenwerking met de overheid. De overheid heeft dan een meer faciliterende rol in beleidsvorming in plaats van als enige de taak van het ontwikkelen van beleid (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 59).

De invloed van burgers is in dit model dus direct of indirect. Ook burgers worden geacht verantwoordelijkheid te nemen voor de publieke zaak en een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Beleid komt tot stand door middel van samenwerking tussen overheid en burger. De rolverdeling tussen bestuur en burger kan verschillen per situatie. Gezamenlijk moet gezocht worden naar de juiste vorm van beleid voor de publieke zaak (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 60).

3.4 De rol van bestuur en burger

Zoals al eerder gezegd betekent burgerparticipatie dat in een zo vroeg mogelijk stadium burgers en maatschappelijke instellingen worden betrokken in het besluitvormingsproces (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 48). De rollen van het bestuur en de participant worden deels bepaald door de houding van burgers, houding van bestuurders en de sociale cohesie. Deze factoren bepalen samen in hoeverre het bestuur bereid is om burgers te betrekken bij de besluitvorming en invloed af te staan aan de burgers.

Er zijn meerdere vormen van burgerparticipatie. Arnstein ontwierp in '69 de participatieladder. Deze ladder bevat acht levels van burgerparticipatie, variërend van *Manipulation*, waarin burgers alleen over plannen wordt verteld en getracht wordt hen over te halen om in te stemmen met de plannen, tot 'citizen control' waarbij burgers de besluiten nemen (Arnstein, 1969, p.217). Pröpper & Steenbeek hebben aan de hand van de participatieladder van Arnstein een eigen schema ontworpen waarin de bestuursstijlen en rol van de participanten worden weergegeven (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 52-53). Pröpper & Steenbeek noemen de eerste vier treden vormen van *interactief beleid*. Hier heeft de burger daadwerkelijk inspraak in het proces. Zij geven aan de dat onderste drie treden niet-interactief zijn. Bij deze vormen van participatie hebben de bewoners zeer weinig tot geen inspraak in het proces. Het betreft hier enkel informeren van de burger, waarbij de burger dus zelf geen ideeën kan inbrengen (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 52-53). In tabel 2.1 wordt schematisch weergegeven welke rol de participant heeft bij iedere vorm van bestuur.

Hoe hoger op de ladder, hoe groter de invloed is van de participant in het besluitvormingsproces, en hoe meer invloed het bestuur afstaat (Blanc & Beaumont, 2005, p. 413). Hieronder worden alle bestuursstijlen en rollen van participanten toegelicht, er wordt meteen een link gemaakt met de herinrichting van rijksinfrastructuur.

Tabel 3.1 Participatieladder met bestuursstijlen en de rol van de participant

	Bestuursstijl	Rol Participant
Interactief	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer
	Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner
Niet-interactief	Delegerende stijl	Medebeslisser
	Participatieve stijl	Adviseur
	Consultatieve stijl	Consultor
	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
	Gesloten autoritaire stijl	Geen

Bron: Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 52-53

Faciliterende stijl en initiatiefnemer

De bovenste trede geeft de meest open vorm van bestuur weer, *de faciliterende stijl*. In deze stijl is de rol van de participant het grootst. De participant is zelf de initiatiefnemer van het beleid en heeft de meeste invloed. Het aanwezige bestuur heeft slechts een faciliterende en ondersteunende rol in de besluitvorming. Binnen de herinrichtingsopgave van rijksinfrastructuur leveren de bewoners de ontwerpen voor de nieuwe plannen en ondersteunen de overheid en uitvoerende partijen in de vorm van geld, deskundigheid en materiele hulpmiddelen (Arnstein, 1969, p. 223; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 50; Blanc & Beaumont, 2005, p. 413).

Samenwerkende stijl en samenwerkingspartner

In de *samenwerkende stijl* werken bestuur en participant met elkaar samen. De inbreng en invloed van beiden is gelijk. De participant is samenwerkingspartner van het bestuur. Zij overleggen samen over wat de mogelijkheden zijn voor het te voeren beleid of uit te voeren plannen. Bij de herinrichtingsopgave zitten de bewoners met overheden en andere partijen aan tafel om samen tot een plan te komen waarin de belangen van alle partijen zorgvuldig worden afgewogen en overeenstemming wordt bereikt over de toekomstige plannen (Arnstein, 1969, p. 222-223; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 50).

Delegerende stijl en Medebeslisser

In de *delegerende bestuursstijl* heeft het bestuur meer inspraak dan de participant. Het bestuur stelt kaders op waarbinnen de participanten zich kunnen bewegen. Als medebeslisser mogen de participanten binnen de gestelde voorwaarden zelf beleid maken en uitvoeren. In dit geval kunnen overheden en de andere partijen een aantal voorwaarden (zoals wetten en procedures) stellen waaraan de plannen voor de herinrichting moeten voldoen en wat de beschikbare middelen (zoals tijd en geld) hiervoor zijn. Aan de hand van deze criteria kunnen de bewoners zelfs keuzes maken waar zij voor de herinrichting het meeste baat bij hebben. In deze bestuursstijl kunnen de burgers dus nog veel zelf beslissen en hebben veel speelruimte. Hoewel binnen gestelde kaders, het bestuur heeft iets meer macht dan de burger (Arnstein, 1969, p. 221-222; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 51).

Participatieve stijl en adviseur

De *participatieve stijl* is de laatste trede in de participatieladder waarbij nog interactief beleid wordt gevoerd. Het bestuur stelt zich open op naar de burger. Over het algemeen hebben zij nog geen plannen vastgesteld en vragen eerst burgers om hun visie te geven op de situatie. Daarin kunnen de bewoners de problemen aangeven zij ervaren. De burger heeft hierin een adviserende rol naar het bestuur. Overheden en de andere partijen hebben nog geen plannen bedacht voor de oplossingen met betrekking tot de herinrichting, maar vragen eerst de bewoners hoe zij de rijksinfrastructuur ervaren. Op deze manier kunnen zij analyseren waar de knelpunten zitten en voor welke specifieke problemen oplossingen moeten komen. De bewoners kunnen in dit geval dus wel al vanaf het begin meedenken in de plannen, maar de bestuurders hebben wel de beslissende macht over het uiteindelijke plan (Arnstein, 1969, p. 220-221; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 52).

Consultatieve stijl en consultor

De *consultatieve stijl* is een niet-interactieve vorm van bestuur, maar de burger heeft wel enige vorm van inspraak. In deze bestuursstijl heeft het bestuur al een aantal keuzen gemaakt ten opzichte van de aanpak van het proces en de burger kan hier op reageren. De burger wordt dus later in het proces geraadpleegd en niet vanaf het begin. In dit geval hebben de uitvoerende partijen al plannen ontwikkeld voor de herinrichting. Deze plannen worden voorgelegd aan de bewoners en zij kunnen formeel reageren op deze plannen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van informatieavonden of schriftelijke reacties. Het bestuur

kan bepalen welke informatie zij relevant achten en welke informatie zij wel of niet gebruiken (Arnstein, 1969, p. 219-220; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 52; Blanc & Beaumont, 2005, p. 413).

Open autoritaire stijl en voorlichting

In de *open autoritaire stijl* heeft het bestuur alle plannen al ontwikkeld en probeert het alleen nog draagvlak te krijgen voor de gemaakte plannen. Het bestuur probeert dit bijvoorbeeld te bereiken door middel van voorlichting. Dit is een eenzijdige manier van communicatie, het bestuur geeft de informatie en de burger ontvangt dit. In een situatie voor herinrichting betekent dit dat de overheden en uitvoerende partijen zelfstandig de plannen ontwikkelen zonder de bewoners hierbij te betrekken. Via bepaalde kanalen maken zij de plannen bekend naar de bewoners. De bewoners kunnen hier geen commentaar meer op leveren. Het bestuur zal met argumenten proberen om de bewoners te overtuigen voor de plannen (Arnstein, 1969, p. 219; Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 53).

Gesloten autoritaire stijl en geen rol voor de participant

De *gesloten autoritaire stijl* staat op de laagste trede van de participatieladder. Het bestuur heeft in deze stijl alle macht en burger hebben geen enkele invloed. Zij worden door het bestuur ook niet op de hoogte gebracht van de plannen. De burger komt enkel op de hoogte door de gevolgen die de plannen of het ingevoerde beleid hebben. Indien het herinrichtingsproces middels deze bestuursstijl verloopt zullen de uitvoerende partijen en overheden zelfstandig de plannen maken en uitvoeren. Zij zijn van mening dat de door hen gemaakte plannen de beste zijn en bewoners hier

niet van op de hoogte gesteld hoeven worden (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 55; Arnstein, 1969; Blanc & Beaumont, 2005, p. 414).

Uit deze verschillende rollen voor bestuur en participant blijkt dat er nog grote verschillen kunnen zijn in de mate van invloed die burgers kunnen hebben in het besluitvormingsproces

3.5 Conclusie theoretisch kader

In deze paragraaf wordt een korte conclusie gegeven van het theoretische gedeelte van dit onderzoek. De conclusie wordt beschreven aan de hand van de antwoorden op de eerste deelvragen.

3.5.1 Deelvraag 1

De eerste deelvraag is: *Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie en wat is de geschiedenis van burgerparticipatie?*

Burgerparticipatie is de algemene benaming voor de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces. Het is het proces waarin de overheid samen met de burgers en maatschappelijke organisaties problemen op de publieke agenda zet en er ook samen met de burgers en maatschappelijke organisaties wordt gezocht naar oplossingen.

In de ontwikkelingen en veranderingen van burgerparticipatie zijn verschillende generaties van

burgerparticipatie te noemen. Tot de jaren '60, in de periode van de verzuiling, bepaalde de regerende elite in gesloten kamers wat er gebeurde en was er nog geen sprake van burgerparticipatie. Maar vanaf de jaren '60, tijdens de komst van de verzorgingsstaat, werd de burger minder afhankelijk van de staat en mondiger. De burger eiste meer inspraak, de overheid trok zich enigszins terug. Hier ontstond de eerste generatie burgerparticipatie, *inspraak*. Toch was er nog veel kritiek op de (beperkte) invloed die de burgers hebben. In reactie daar op ontstaat in de jaren '90 de tweede generatie burgerparticipatie, *interactieve beleidsvorming*. De burger wordt vanaf het begin meegenomen in het proces en kan meer meedenken en mee beslissen in de besluitvorming. Vanaf de jaren '00 spreken we van een derde generatie burgerparticipatie, *burgerinitiatief*. De rollen zijn omgedraaid, de burger neemt het initiatief en de overheid of het bestuur heeft slechts een faciliterende rol. De drie generaties volgen elkaar niet chronologisch in de tijd, maar bestaan naast elkaar. Alle drie de generaties zijn nog terug te vinden in bestuur, maar de derde generatie van burgerinitiatieven wordt groter.

3.5.2 Deelvraag 2

De tweede deelvraag is: *Hoe vindt burgerparticipatie bij infrastructurele projecten plaats?*

De toepassing van burgerparticipatie is verschillend bij infrastructurele projecten. De toepassing van burgerparticipatie wordt in de Tracéwet minimaal beschreven. Dit heeft tot gevolg dat er minder aandacht wordt geschonken aan participatie in het besluitvormingsproces. In toenemende mate zien bestuurders nut en noodzaak van burgerparticipatie bij

infrastructurele projecten, echter de toepassing vindt nog minimaal plaats. Burgerparticipatie komt in het proces voornamelijk neer op inspraak halverwege de besluitvorming. De laatste jaren zijn er richtlijnen gekomen om burgers eerder in het besluitvormingsproces te betrekken. Deze richtlijnen worden nog niet altijd door projectleiders omarmd. De richtlijnen zijn ook niet bindend en verplichten daardoor niet om burgers voor in het proces te betrekken. Doordat projectleiders nog moeite hebben om daadwerkelijk invloed af te staan aan burgers en de richtlijnen niet bindend zijn worden burgers niet altijd door projectleiders in het begin van het besluitvormingsproces betrokken.

3.5.4 Deelvraag 3

De laatste deelvraag is: *Wat zijn motieven voor en knelpunten van burgerparticipatie bij de besluitvorming over de herontwikkeling van een infrastructureel project?*

Allereerst worden de motieven gegeven om burgerparticipatie te betrekken in het besluitvormingsproces.

- Door middel van burgerparticipatie kunnen bewoners hun wensen en belangen kenbaar maken aan bestuurders. Naast indirecte invloed via de gekozen bestuurders hebben burgers ook direct invloed op de planvorming doordat burgers bij de besluitvorming zelf betrokken worden.
- Het draagvlak onder het publiek wordt vergroot. Bewoners accepteren plannen eerder indien zij zelf betrokken zijn geweest bij het besluitvormingsproces.

- Door burgerparticipatie wordt ook de kwaliteit van de plannen beter doordat er integraal en vanuit verschillende expertises naar oplossingen wordt gezocht.
- Burgerparticipatie kan ook een strategische keuze zijn. Het kan vastgelopen processen weer een nieuwe boost geven en maakt ook meerdere mensen verantwoordelijk voor een project. In dat geval worden hier niet alleen de bestuurders op aangekeken

Daarnaast zijn er ook een aantal punten te benoemen die burgerparticipatie in de weg staan.

- Er zijn verschillende verwachtingen bij burgerparticipatie, doordat burgerparticipatie verschillend geïnterpreteerd kan worden.
- Er wordt geen gemeenschappelijk taal gesproken door bestuurders en burgers. Hierdoor begrijpen zij elkaar niet, waardoor er kunnen spanningen ontstaan.
- Onderlinge spanningen werken het wij-zij denken in de hand, en vice versa. Bestuurders zien zichzelf als de experts en de burger als onwetende. De bewoners vertrouwen bestuurders bij voorbaat niet dat er iets met de inbreng van de burgers wordt gedaan. Er is dus een gebrek aan vertrouwen.
- Participatie kost tijd en inspanning. De bestuurders weten niet of participatie zin heeft, waardoor het enkel tijd en inspanning kan kosten. Burgers moeten anderzijds in hun vrije tijd proberen moeilijk bestuurlijke documenten te begrijpen.

- Bestuurders houden liever vast aan bindende projectdoelen waar ze op af gerekend kunnen worden dan niet bindende procesdoelen waar participatie onder valt.

3.5.3 Deelvraag 4

De derde deelvraag is: *Welke factoren zijn van invloed op de verhoudingen tussen bestuur en burgers?*

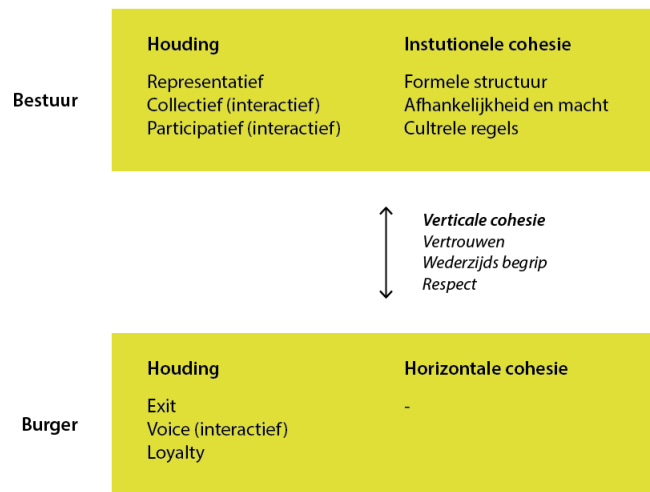
Figuur 3.2 geeft schematisch de factoren weer die van invloed zijn op de verhoudingen tussen bestuur en burger. De verhoudingen tussen Corporate Actors en burgers zijn afhankelijk van een aantal factoren. De factoren die van invloed zijn die in dit onderzoek gebruikt worden zijn sociale cohesie, houding van bestuurders en houding van burgers. Binnen de sociale cohesie worden de verhoudingen bepaald door de verticale cohesie. De verticale cohesie zijn de verhoudingen tussen de Corporate Actors en burgers. Heldere communicatie, samenwerking, vertrouwen, wederzijds begrip en respect zijn belangrijke factoren voor de verticale cohesie. Wanneer deze factoren in de relaties tussen de Corporate Actors en de burgers goed benut worden heeft dit een positieve invloed op de onderlinge relaties. De onderlinge relaties staan ook in verband met participatie. De relatie bepaald deels in hoeverre Corporate Actors bewoners willen betrekken in het besluitvormingsproces. Een sterke relatie heeft positieve invloed heeft op de tevredenheid van de bewoners op het gevoerde overheidsbeleid. Een optimale verticale cohesie en dus de samenwerking tussen Corporate Actors en burgers is het resultaat van de juiste balans tussen top-down en bottom-up beleidsvorming.

Een andere factor is de houding van de bewoners. De bewoners kunnen op verschillende manieren reageren indien de bewoners het niet eens zijn met plannen van de overheid over de herinrichting van rijksinfrastructuur. Bewoners kunnen de plannen proberen tegen te houden (exit), zij kunnen juist niets doen (loyalty), of bewoners kunnen hun mening uiten over de plannen (voice). Bij deze laatste optie kunnen de bewoners aangeven mee te willen denken over de plannen of zelf een alternatief aandragen.

De laatste factor die van invloed is, is de houding die het bestuur heeft ten opzichte van participatie. Deze houding komt voort uit een bepaalde democratie. Het aanhangen van een bepaalde democratie bepaalt namelijk de mate van interactiviteit van het bestuur. Ditzelfde geldt voor de herinrichting van infrastructurele projecten. De houding van het bestuur en de betrokken partijen ten opzichte van inspraak van bewoners is van invloed hoe bewoners worden betrokken bij het project. Een bestuur dat uit gaat van de expertise van bestuur en bedrijven, dat handelt als vertegenwoordiger van het volk (representatieve democratie) zal niet van mening zijn dat bewoners bij het proces betrokken moeten worden. Een dergelijk bestuur zal bewoners dus weinig inspraak geven en laten participeren in het proces. Indien het bestuur en de partijen het belangrijk vinden dat bewoners zélf beslissingen kunnen nemen en het bestuur slechts een facilitator is, dan zullen de burgers juist betrokken worden bij het proces van de herontwikkeling. De rollen van het bestuur en de participant worden deels bepaald door de factoren van houding van burgers, cohesie en democratie. Deze factoren bepalen samen in hoeverre het bestuur bereid is om burgers te betrekken en invloed af te staan aan de burgers. Er zijn

verschillen tussen interactieve en niet-interactieve rollen van de participant. Bij de niet-interactieve rollen worden de bewoners slechts geïnformeerd en hebben zij zeer beperkte invloed in het proces. Bij interactieve rollen vindt er een actieve samenwerking plaats tussen bestuur en bewoners. In dit geval staat het bestuur daadwerkelijk een deel van de invloed af aan de burger.

Figuur 3.2 Schematische weergave van de verhoudingen tussen bestuur en burger



4. Methodiek



In dit hoofdstuk worden de methoden besproken die voor dit onderzoek zijn gebruikt. In de eerste paragraaf wordt de keuze voor een casestudy uitgelegd. In de volgende paragraaf worden de verschillende methoden die voor de dataverzameling zijn gebruikt besproken en waarom hiervoor is gekozen. In paragraaf 3.3 wordt kort verantwoord hoe de verwerking van de empirische data heeft plaatsgevonden en in paragraaf 3.4 worden de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken.

4.1 Onderzoeksonwerp: Casestudy

Om inzicht te krijgen in de verhoudingen tussen bestuur en burger bij de herinrichting van rijksinfrastructurele projecten, wordt er in dit onderzoek gekeken naar een voorbeeld waarin burgers een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces. In Vught loopt sinds twee jaar een actief participatieproces. De bewoners van Vught zijn actief betrokken bij het besluitvormingsproces betreffende de projecten voor het spoor ten behoeve van de PHS (Programma Hoogfrequent Spoor) en de N65. Het besluitvormingsproces is complex doordat er zowel naar het spoor als de weg gekeken moet worden, hierdoor zijn er meerdere partijen bij het proces betrokken. Daarnaast laten de bewoners een duidelijke stem horen over de problematiek. Vanuit het Ministerie is dan ook aangegeven dat er in Vught extra aandacht moet zijn voor burgerparticipatie in het besluitvormingsproces. De minister heeft voor deze situatie aangegeven dat de partijen ProRail en Rijkswaterstaat verantwoordelijk zijn voor het vinden van draagvlak voor de plannen. Het burgerparticipatieproces in Vught is dus extra interessant om te onderzoeken omdat in

deze situatie extra aandacht is voor burgerparticipatie. In Vught wordt al gebruikt gemaakt van de laatste richtlijnen die zijn opgesteld vanuit het Ministerie voor het toepassen van burgerparticipatie. Mogelijk kunnen er dus lessen getrokken worden uit het burgerparticipatieproces in Vught voor toekomstige soortgelijke projecten.

Om burgerparticipatie bij de herinrichtingsopgave van rijksinfrastructuur te onderzoeken is gekozen voor een casestudy. In dit geval wordt de situatie in Vught onderzocht. De keuze voor de casestudy is gemaakt omdat er intensief wordt gekeken naar een situatie waar burgerparticipatie een belangrijke rol heeft gespeeld. In deze situatie is het belangrijk om naar meerdere details te kijken omdat het een complexe situatie is dat er naar verschillende details gekeken moet worden om deze situatie te begrijpen. Een casestudy maakt het mogelijk om uitgebreider naar één specifiek geval te kijken, in plaats van meer oppervlakkig naar meerdere cases. In deze case gaat het om één proces binnen een gemeente (Bryman, 2008, p. 52-53; Yin, 1995). In dit proces wordt er naar de verschillende perspectieven en verhoudingen tussen de betrokken actoren gekeken (Schalk, 2006, p. 29).

4.2 Onderzoeksmethoden

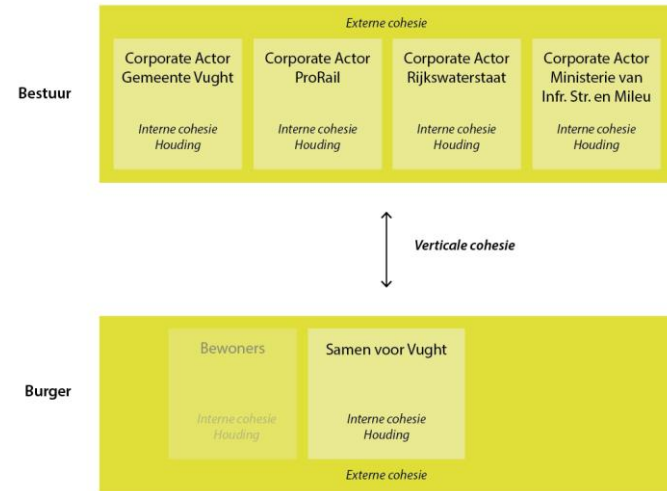
Voor dit onderzoek worden er verschillende methoden toegepast om een antwoord te geven op de hoofdvraag en deelvragen. De resultaten uit de verschillende methoden kunnen elkaar aanvullen en met elkaar vergeleken worden. Allereerst is er een literatuurverkenning gedaan om te bekijken welke literatuur bestaat op het gebied van burgerparticipatie en de Tracéwet. Daarnaast is er ook een

bronnenstudie gedaan naar extra informatie over de case Vught. De voornaamste methode voor het empirische gedeelte van dit onderzoek is het gebruik van interviews, daarnaast is er geobserveerd tijdens enkele bijeenkomsten.

4.2.1 Literatuurverkenning

Allereerst is er een literatuur verkenning gehouden voor dit onderzoek. De eerste vier deelvragen zijn aan de hand van deze literatuurverkenning beantwoord. In deze literatuurverkenning is gekeken naar bestaande theorieën en achterliggende informatie die betrekking hebben op burgerparticipatie en het besluitvormingsproces bij de herinrichting van rijksinfrastructuur. Deze literatuurverkenning dient als basis en achtergrond informatie voor het empirische gedeelte van het onderzoek. De situatie in Vught wordt bekeken aan de hand van de informatie en theorieën die zijn voortgekomen uit de literatuur. Figuur 4.1 geeft een schematische weergave van het empirische onderzoek. De theorie is hier vertaald naar de casestudy in Vught.

Figuur 4.1 Schematische weergave van het empirische onderzoek in Vught



4.2.2 Bronnenstudie

Om meer inzicht te verkrijgen in de situatie in Vught is er een bronnenstudie gehouden over de situatie en de problemen in de gemeente Vught met betrekking tot de rijksinfrastructuur. Hiervoor is gebruik gemaakt van krantenartikelen, filmpjes en documenten die betrekking op het burgerparticipatieproces en de problematiek rond de rijksinfrastructuur in Vught. De gebruikte bronnen zijn vanaf februari 2012 tot heden. Februari 2012 is voor het burgerparticipatieproces een belangrijk moment geweest, in deze periode lieten de bewoners van Vught hun stem horen over de plannen die er voor de rijksinfrastructuur in het dorp lagen. Deze bronnenstudie geeft inzicht in de problemen die op dit moment spelen of hebben afgespeeld

in Vught. Voor een deel zijn deze bronnen gebruikt in het begin van het onderzoek om te oriënteren op de materie. Alleen de bronnen die ook zijn gebruikt als naslagwerk in het rapport zijn opgenomen in de literatuurlijst.

4.2.3 Interviews

Voor casestudies worden vaak kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt, zo ook in deze casestudy. Dit gebeurt aan de hand van semigestructureerde interviews en observatie (wordt besproken in paragraaf 3.1.4) (Bryman, 2008, p. 53). Er is gekozen voor semigestructureerde interviews omdat met deze vorm van interviewen ruimte is om veel informatie op te halen. Het laat ook ruimte over voor zaken die nog niet door de onderzoeker bekeken waren.. Doordat er een topiclijst beschikbaar is wordt er een vaste lijn aan informatie verkregen, maar er wordt ook ruimte gelaten om nieuwe zaken op tafel te brengen die bijvoorbeeld vanuit de geïnterviewde naar voren komen (Bryman, 2008, p. 196). Een ander voordeel van semigestructureerde interviews is de flexibele opbouw van de interviews; zokan de geïnterviewde zelf ook informatie inbrengen. Dit is nuttig, omdat bij een casestudy naar veel gedetailleerde informatie wordt gekeken. De onderzoeker kan nuttige informatie zelf nog niet eerder zijn tegengekomen. Door de flexibele insteek kan de onderzoeker hier op in kan spelen en zit hij/zij niet vast aan een vooraf samengestelde vragenlijst. Daarnaast wordt de geïnterviewde deels vrijgelaten in zijn of haar antwoorden. Dit kan nuttig zijn, omdat het in dit onderzoek ook om de mening gaat van de geïnterviewden (Bryman, 2008, p. 438). In bijlage A worden de topiclijsten van de interviews weergegeven.

Selectie van de te interviewen personen

De geïnterviewden zijn sleutelfiguren die betrokken zijn bij het proces van burgerparticipatie bij de herinrichting van rijksinfrastructuur in Vught. Voor het onderzoek worden alle verschillende betrokken partijen in beeld gebracht. Voor de selectie van de te interviewen personen is allereerst gekeken naar de partijen die betrokken zijn bij het proces. . Burgerparticipatie speelt op verschillende schaalniveaus. In Vught speelt dit niet alleen gemeentelijk niveau: ook rijksniveau speelt een rol doordat vanuit hier de opdracht gegeven wordt en hier ook beslissingen worden gemaakt over burgerparticipatie.

In tabel 4.1 (zie volgende pagina) staan de partijen die betrokken zijn bij het burgerparticipatieproces in Vught.

Per partij is (in hoeverre mogelijk) gekozen voor de personen die betrokken waren het proces van burgerparticipatie in Vught. Hierbij gaat het voornamelijk om procesmanagers en projectleiders. Voor de bewoners is gekozen voor bewoners die actief betrokken zijn bij het proces. Deze bewoners hebben meerdere momenten met de andere partijen in het proces meegemaakt en daardoor een goed inzicht in het verloop van het participatieproces.

Tabel 4.1 Betrokken partijen bij het burgerparticipatieproces in Vught

Partij	Betrokkenheid
Bewoners Vught	De bewoners: zijn het niet eens met de plannen van de PHS voor het spoor door het dorp en de onveilige situatie van de N65
Gemeente Vught	De gemeente Vught vindt dat de plannen voor de PHS en de situatie van de N65 negatieve effecten hebben voor de leefbaarheid en veiligheid van het dorp. Voert lobby samen met bewoners voor verandering van de plannen
ProRail	ProRail betrokken door het realiseren van de PHS. ProRail is verantwoordelijk voor de maatregelen die getroffen moeten worden voor de PHS
Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat: heeft de opdracht om voor de N65 (in Vught) de leefbaarheid en de doorstroming te optimaliseren
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Het Ministerie heeft opdracht gegeven voor de PHS (Programma Hoogfrequent Spoor) en de N65. Hier zijn projectleiders vanuit het Ministerie bij betrokken. Daarnaast wordt vanuit het Ministerie advies gegeven voor participatie en richtlijnen opgesteld.

In het proces spelen op de achtergrond ook de provincie Noord-Brabant en Arcadis. De provincie Noord-Brabant is betrokken vanwege het feit dat de minister heeft aangegeven dat de provincie in sommige scenarios een gedeelte van de realisatie kosten op zich moeten nemen. Arcadis is betrokken als uitvoerder van de uiteindelijke werkzaamheden voor ProRail en Rijkswaterstaat. Deze twee partijen zijn niet meegenomen in het onderzoek omdat beide partijen niet direct betrokken zijn bij de burgerparticipatie.

Per partij is getracht om meer dan één persoon te spreken om ook de uitspraken van partijen te kunnen vergelijken. Niet bij alle partijen was het mogelijk om meerdere mensen van de organisatie te spreken. Voor het aantal te interviewen personen, spelen dus ook praktische overwegingen een rol. De contacten zijn grotendeels gelegd vanuit Jelle Rijpma advies. Indien het niet mogelijk was meerder of de juiste personen te interviewen, is er gekeken naar personen die wel kennis hebben van de situatie; dit was het geval tijdens het zoeken naar belanghebbenden vanuit het Ministerie. De uiteindelijk geïnterviewde personen waren niet direct betrokken bij het proces van burgerparticipatie van Vught, maar hier wel bekend mee.

De personen die zijn geïnterviewd zijn:

- W. Seuren – Wethouder gemeente Vught
- A. van 't Hof - Projectleider gemeente Vught
- M. van Erp - Secretaris bestuur Samen voor Vught
- R. Borgsteijn - Actief lid Samen voor Vught
- S. van den Broek - Actief lid Samen voor Vught
- M. Vissers - Procesmanager ProRail
- M. Merks - Omgevingsmanager Rijkswaterstaat

- S. Konijn - Projectleider Ministerie Infrastructuur en Milieu
- S. Kuypers - Medewerker Directie participatie

In tabel 4.2 wordt een korte beschrijving gegeven van de partij waar de persoon bij betrokken is en hoe deze betrokken zijn bij de situatie in Vught. Deze omschrijvingen komen uit de interviews met de personen.

Tabel 4.2 Geïnterviewde personen

Partij	Betrokkenheid
Bewoners Vught (SvV)	M. van Erp Bewoner lang de N65. Zet zich actief in voor de stichting Samen voor Vught. Van Erp heeft namens de stichting veel contact met partijen en is bij veel bijeenkomsten tussen de verschillende partijen aanwezig. Daarnaast is van Erp secretaris in het bestuur van Samen voor Vught.
	R. Borgsteijn Woonachtig bij het spoor en actief lid van Samen voor Vught. {robeert meer mensen uit zijn wijk te enthousiasmeren om mee te doen met Samen voor Vught
	S. van den Broek Actief lid bij Samen voor Vught. Heeft plan 42 ingediend. In dit plan staat het alternatief om het spoor in een tunnel aan te passen.
Gemeente Vught	W. Seuren Wethouder van onder andere Openbare Ruimte, verkeer en vervoer en natuur en milieu (D66, 2013). betrokken vanuit het

	B&W dat bijdraagt aan de lobby voor de verbetering van de infrastructuur A.van 't Hof Als projectleider rijksinfrastructuur betrokken bij de problematiek rond de N65 en het spoor. rol is voornamelijk de coördinatie naar buiten toe, contact met bewoners, ProRail, Rijkswaterstaat buurtgemeenten e.d.
ProRail	M. Vissers Vissers is als procesmanager verantwoordelijk voor de externe communicatie en het in goede banen leiden van de opdracht
Rijkswaterstaat	M. Merks Merks is vanuit Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de externe communicatie. Is aanspreekpunt voor bewoners, gemeentes en andere partijen
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	S. Konijn Als projectleider is Konijn niet betrokken bij het proces in Vught. Maar zij heeft in een onderzoek voor het Ministerie de situatie van burgerparticipatie onderzocht in Vught
	S. kuypers Adviseert vanuit de Directie Participatie de medewerkers van ProRail en Rijkswaterstaat in het burgerparticipatieproces

4.2.4 Observatie

Door meerdere onderzoeksmethoden te gebruiken kan subjectiviteit van uitspraken voorkomen worden. Daarom zijn er, naast het afnemen van interviews, ook observaties gedaan tijdens een aantal bijeenkomsten in het participatieproces. De uitspraken van de geïnterviewden worden vergeleken met bevindingen uit de bronnenstudie en waarnemingen tijdens bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten werd er gekeken naar de communicatie tussen de verschillende partijen en hoe de verhoudingen zijn tussen de actoren. Op deze manier is het mogelijk om uitspraken tijdens interviews te vergelijken met het gedrag van de actoren tijdens de bijeenkomsten (Bryman, 2008, p. 254). Er is gebruik gemaakt van ongestructureerde observatie. Er is dus tijdens de observatie geen gebruik gemaakt van van te voren vastgestelde schema's. Daarnaast heeft de onderzoeker ook geen invloed gehad in de bijeenkomsten. Door deze niet-participerende observatie werd het gedrag van de actoren niet beïnvloed door de aanwezige onderzoeker en kon de situatie bekeken worden zoals deze ook origineel of natuurlijk zou verlopen (Bryman, 2008, p. 257). Er zijn bijeenkomsten gekozen waarbij steeds verschillende actoren aanwezig waren. Hierdoor kon er een omvattend beeld worden geschetst van de verhoudingen tussen deze actoren. Vanuit praktisch oogpunten moest er ook rekening gehouden worden met het moment van de bijeenkomsten: deze moesten plaatsvinden tijdens het onderzoek (september 2013 tot januari 2014).

De observatiemomenten vonden plaats bij verschillende bijeenkomsten:

- Informatiebijeenkomst prorail
- Vergadering Samen voor Vught
- Algemeen overleg MIRT
- Overleg gemeente en Samen voor Vught
- Werkbezoek Tweede Kamerleden

Informatiebijeenkomst ProRail

Bij de informatiebijeenkomst van ProRail waren alle partijen behalve het Ministerie aanwezig (ProRail, Rijkswaterstaat, gemeente Vught en de bewoners). Bij deze bijeenkomst werd er een presentatie gegeven door ProRail waarin vragen werden beantwoord die eerder door de bewoners waren gesteld met betrekking tot geluidsoverlast. In deze situatie is duidelijk zichtbaar hoe de verschillende partijen met elkaar communiceren en hoe zij zich ten opzichte van elkaar opstellen. Hier kan een vergelijking gemaakt worden met hoe de partijen tijdens de interviews aangeven in het proces te handelen en hoe dit in de praktijk uitwerkt.

Vergadering Samen voor Vught

De vergadering van Samen voor Vught ging voornamelijk over de acties die de bewoners nog willen organiseren. Tijdens deze bijeenkomst waren een aantal actieve leden en een deel van het bestuur aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst kon er goed worden gekeken naar de cohesie onder de bewoners naar hoe zij onderling met elkaar omgaan, welke verschillen er zitten tussen hun belangen en naar hoe ze samen een sterk blok proberen te vormen.

Algemeen overleg MIRT

Het algemeen overleg van de MIRT gaf inzicht in hoe binnen het Ministerie (Tweede kamer) gesproken wordt over problemen met betrekking tot rijksinfrastructuur. Tijdens deze bijeenkomst werd ook gesproken over de situatie in Vught. Verschillende leden van de Tweede Kamer stelden vragen aan de minister van Infrastructuur en Milieu over de situatie in Vught. Tijdens deze bijeenkomst waren in de zaal twee ambtenaren van de gemeente Vught aanwezig en twee bewoners uit de gemeente Vught.

Overleg gemeente en Samen voor Vught

Tijdens het overleg met de gemeente en Samen voor Vught is gekeken naar de communicatie en verhouding tussen de gemeente en de bewoners. Tijdens dit overleg werd ook gesproken over mogelijke acties van de bewoners voor een laatste lobby en hoe de gemeente hier een rol in kan spelen. De bevindingen van deze bijeenkomsten zijn als bronnen in de resultaten opgenomen.

Werkbezoek Tweede Kamerleden

Tijdens dit bezoek kwamen twee Tweede Kamerleden op werkbezoek in de gemeente Vught. Tijdens dit bezoek werd de problematiek met betrekking tot de infrastructuur uitgelegd, mede door middel van een presentatie en een tour langs kenmerkende plekken waar de problematiek zichtbaar is. Bij dit bezoek waren de burgermeesters, wethouders, projectleider rijksinfrastructuur en een aantal leden van Samen voor Vught aanwezig.

4.3 Dataverwerking

De interviews zijn opgenomen en vervolgens letterlijk uitgeschreven. Door middel van het programma Nvivo zijn de interviews gecodeerd. Op deze manier zijn de interviews in verschillende categorieën ingedeeld en hebben de stukken tekst met een bepaalde inhoud een code gekregen. Voor de uitwerking van de resultaten is gebruik gemaakt van deze code zodat alle informatie in de interviews over een betreffend thema uitgefilterd kan worden.

Het coderen van de interviews is in verschillende fases gedaan. Allereerst zijn er algemene codes aan (grotere) stukken tekst gegeven. Vervolgens zijn deze codes verder gespecificeerd voor kleinere stukken tekst en overlappende of aanvullende codes zijn samengevoegd. Hier is ook rekening gehouden met de gestelde deelvragen voor het empirische gedeelte. Daarnaast zijn er bij bepaalde stukken tekst of codes aantekeningen gemaakt om tussenresultaten vast te leggen. (Bryman, 2008, p. 550-554). In bijlage B wordt een weergave gegeven van de codeboom van de interviews.

De resultaten uit de interviews zijn verwerkt in de resultatenhoofdstukken (hoofdstuk 5 en 6). Zoveel mogelijk resultaten komen voort uit de interviews. De resultaten worden op verschillende plekken begeleid door citaten uit de interviews. Per resultaat wordt aangegeven wie dit heeft gezegd en of dit bevestigd wordt door meerdere personen of dat deze uitspraak juist afwijkt van de uitspraken van andere geïnterviewden. Dat de personen werkzaam zijn bij een organisatie wil dit niet zeggen dat de mening van de

organisatie en de persoon precies hetzelfde zijn, daarom is aangegeven wie in de organisatie de uitspraak heeft gedaan. De geïnterviewde personen hebben toestemming gegeven om hun naam te gebruiken in het onderzoek.

De waarnemingen uit de observaties zijn gebruikt voor extra informatie en kunnen uitspraken bevestigen. Daarnaast worden uitspraken ondersteund door krantenartikelen, filmpjes en documenten uit de bronnenstudie.

4.4 Validiteit en Betrouwbaarheid

Validiteit

De validiteit kan opgedeeld worden in de interne en externe validiteit. Dit onderzoek is met name beschrijvend, waarbij de interne validiteit minder relevant is omdat er niet specifiek gekeken wordt naar de causale relaties van oorzaak en gevolg. Toch kan er iets over het waarborgen van de interne validiteit gezegd worden (Yin, 1994, p. 33). Interne validiteit gaat ook over of dat wat beoogd werd te onderzoeken ook daadwerkelijk is onderzocht. In deze context kan de interne validiteit gewaarborgd worden door de resultaten van het onderzoek door derden te laten beoordelen. In dit onderzoek worden de resultaten tussentijds door de begeleiders van dit onderzoek beoordeeld. Ook wordt de geïnterviewden de kans gegeven om de resultaten te bekijken om te controleren of de onderzoeker op de juiste manier de data heeft geïnterpreteerd.

De externe validiteit van dit onderzoek is lastig te waarborgen, omdat er in dit onderzoek een casestudy is

verricht. Bij deze casestudy is het lastig om deze resultaten te generaliseren voor alle burgerparticipatieprocessen bij de herinrichting van infrastructuur. De resultaten uit dit onderzoek dienen meer om inzicht te bieden hoe deze processen kunnen verlopen. Voor andere processen moet gekeken worden welke resultaten uit dit onderzoek ook daar van toepassing zijn. De externe validiteit zou verbeterd kunnen worden door meerdere cases waren te onderzoeken, deze te vergelijken en zo de resultaten beter te kunnen generaliseren. Door een beperkte tijd is dit helaas niet mogelijk (Bryman, 2008, p. 376/55; Zwieten & Willems, 2004, p. 632).

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid kan ook opgedeeld worden in de interne en externe betrouwbaarheid. De interne betrouwbaarheid gaat om mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door subjectieve interpretatie van de onderzoeker. Om de interne betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen is er een triangulatie van onderzoeken gebruikt. Er worden verschillende methoden zoals, interviews en observatie gebruikt. De resultaten uit beide methoden kunnen vergeleken worden. Hierbij wordt gekeken waar de resultaten elkaar aanvullen of tegenspreken (Bryman, 2008, p. 377/700; Zwieten & Willems, 2004, p. 631-632).

De externe betrouwbaarheid duidt op de repliceerbaarheid van een onderzoek; de mate waarin een andere onderzoeker een onderzoek nogmaals uit zou kunnen voeren. Om te externe betrouwbaarheid te maximaliseren wordt in dit hoofdstuk aangegeven welke methoden zijn gebruikt voor het onderzoek en worden de topiclijsten die

zijn gebruikt voor de interviews gegeven. Er is er geen vaste vragenlijst voor de interviews, vanwege hun semi gestructureerde aard. Er is wel gebruik gemaakt van topiclijsten. Deze geven enig houvast aan voor een andere onderzoeker, maar deze zal niet precies op dezelfde manier de vragen stellen of doorvragen. Transcripten van de interviews uit dit onderzoek zijn beschikbaar. Op deze manier is na te lezen hoe de onderzoeker de interviews heeft afgenomen (Zwieten & Willems, 2004, p. 631). Er is getracht om als onderzoeker zo objectief mogelijk te blijven en de eigen mening over de situatie aan de kant te zetten. Een andere onderzoeker die hetzelfde onderzoek nogmaals uitvoert met dezelfde houding zou de resultaten, in zoverre mogelijk, op dezelfde manier interpreteren. Door dezelfde methoden, houding van de onderzoeker en gebruik te maken van de topiclijsten is de repliceerbaarheid van dit onderzoek te waarborgen (Bryman, 2008, p. 376).

5. Burgerparticipatie in Vught



In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen die aan het begin van het onderzoek voor het empirische gedeelte zijn gesteld. In de paragraaf 5.1 wordt antwoord gegeven op de deelvragen 5 en 6: *Hoe is de houding van de verschillende actoren in het participatieproces? en Hoe verhouden de actoren zich tot elkaar en wat is de rol van iedere actor in het participatieproces?* In paragraaf 5.2 wordt antwoord gegeven op deelvraag 7: *Welke momenten in het participatieproces vonden de actoren succesvol en wat waren knelpunten?* In paragraaf 5.3 wordt getracht om aan de hand van de ervaringen in het participatieproces in Vught aanbevelingen te geven voor de toekomst.

Hier volgt eerst een beschrijving van de problematiek rond de rijksinfrastructuur in Vught. In Vught lopen twee rijkswegen en twee spoorlijnen door het dorp. Van Noord naar West loopt de N65, deze rijksweg loopt van Den Bosch tot Tilburg. Van Noord naar Zuid loopt de A2, deze rijksweg loopt van Amsterdam naar Maastricht. De spoorlijnen lopen van Den Bosch naar Eindhoven en van Den Bosch naar Tilburg. In het noorden van Vught kruisen de spoorlijn (van Den Bosch naar Eindhoven) en de N65 elkaar. De N65 gaat bij deze kruising onder het spoor door.

De twee rijkswegen en twee spoorwegen zorgen voor een vierending van Vught en brengen al een aantal problemen met zich mee. De gemeente Vught geeft in de documenten ‘Vierendeling Vught’ en ‘Van knelpunt naar knooppunt’ aan met welke problemen Vught te kampen heeft:

- De cumulatie van geluid heeft invloed op de leefomgeving (75% van Vught ligt in een geluidszone)

- Geluidssanering is moeilijk te realiseren door hoge geluidsoverlast in combinatie met het risico voor onaanvaardbare barrièrevorming
- Herroutering van het goederenvervoer heeft negatieve invloed op veiligheid
- De wachttijden voor spoorwegovergangen nemen toe door 430 personentreinen en 150 goederentreinen per dag, met alle risico's van dien
- Grote verkeershinder door 13 gelijkvloerse kruisingen met rijksinfrastructuur in Vught
- De helft van de ongelukken op de N65 gebeurt in Vught, gemiddeld ruim 1 dodelijk slachtoffer per jaar
- De N65 vormt een barrière in Vught: bijna alle voorzieningen liggen ten zuiden van de weg (Gemeente Vught, 2010, p.10; Gemeente Vught, 2009).

Van den Broek (bewoner) verwoordt de hinder die de bewoners ondervinden van de doorkruising van de infrastructuurle aders:

- Geluidsoverlast
 - Trillingen
 - Fijnstof
 - Veiligheid bij verkeersovergangen
 - Het viaduct bij de N65 is te laag, waardoor bij ongelukken op de weg en extra vrachtverkeer door het dorp;
 - Gezondheidseffecten zoals stress en slapeloosheid
- (Van den Broek, 2012, plan 42; Gemeente Vught, 2013).

Voor deze infrastructuur zijn nieuwe plannen. Zoals meer (vracht)verkeer op de N65, de verbreding van de A2, het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) en de aanleg van noodzakelijke schermen voor de geluidssanering van de verkeeraders. De plannen voor toekomstige infrastructurele ontwikkelingen zouden volgens de bewoners en de gemeente resulteren in een onhoudbare situatie op het gebied van leefbaarheid en veiligheid van het dorp. (Gemeente Vught, 2013; Omroep Brabant, 2012).

Naast de al aanwezige mobiliteit vormen de plannen voor de PHS voor extra overlast. De PHS is het plan van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor meer intercity's over drukke trajecten en de aanpassing van het goedervervoer. Het aantal goederentreinen door Vught zal de komende jaren verdubbelen of verdrievoudigen tot mogelijk 150 treinen per dag (Kersten, 2012). Vught maakt deel uit van het traject Zuid-Nederland (Meteren-Boxtel). Als de plannen uit de PHS worden gerealiseerd zullen er dus ook veel extra goederentreinen over het spoor bij Vught rijden (ProRail, 2014).

De frustratie van de bewoners en de gemeente gaat om het feit dat er niet integraal gekeken wordt naar de cumulatie van problemen van de verkeersaders door het dorp. De geluidsoverlast van de kruising van het spoor en de N65 worden bijvoorbeeld apart gemeten. Daarnaast worden er voor de geluidssanering 26 kilometer geluidsschermen geplaatst door het dorp, die de vierdeling van Vught nog extra zullen benadrukken. Verder krijgen maatschappelijke effecten zoals gezondheidseffecten als stress en

slapeloosheid en trillingen te weinig aandacht in het proces (Gemeente Vught, 2013).

ProRail stelt dat er maatregelen worden getroffen voor geluidsoverlast en hinder zoals trillingen (ProRail). Daarnaast stelt het Ministerie dat er bij de PHS uit wordt gegaan van het stiller worden van de treinen in de toekomst (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). De bewoners zijn sceptisch over deze veronderstellingen. Het is niet zeker dat alle treinen stiller worden, met name bij goederentreinen uit het buitenland wordt dit beftwijfeld. Daarnaast zullen de geplande schermen een "woud van geluidsschermen door Vught" vormen (Gemeente Vught, 2013).

"Hier achter komen wel eens wagons voorbij met vierkante wielen zoals we dat noemen"

Borgsteijn, november 2013

Beide projecten (PHS en de N65) zitten momenteel in de verkenningsfase. Toen de plannen voor de PHS bekend werden zijn de bewoners samen met de gemeente de lobby gestart om de problemen die in Vught onder de aandacht te brengen bij het Ministerie. Deze begon op maandag 13 februari 2012 met een opkomst van ongeveer 700 Vughtenaren bij een bijeenkomst van ProRail over de plannen van het spoor (Smit, 2012). ProRail gaf hier enkel oplossingen waarin het spoor op wegniveau door het dorp zou kruisen. In combinatie met de vele wegen door het dorp zouden hierbij langere en meer wachttijden ontstaan. Daarnaast rijden met deze varianten van ProRail meer treinen langs de huizen in het dorp die langs het spoor staan (Omroep Brabant, 2012).

De lobby van de bewoners en de gemeente is succesvol geweest. Dit blijkt uit het feit dat In 2009 de motie *Vierendeling* van Vught werd aangenomen. De problemen met betrekking tot de rijksinfrastructuur in Vught werden erkend. Daarnaast hebben de bewoners zelf een alternatief plan (Plan 42 door Van den Broek) voor de varianten in het plan van ProRail. Het plan van de bewoners betreft een verdiepte ligging van het spoor. Dit is volgens de bewoners beter voor de bereikbaarheid en de leefbaarheid, omdat er geen kilometers geluidsschermen nodig zijn en de wachttijden voor de kruisingen in aanzienlijk zullen dalen (Vorstermans, 2014). De Minister heeft besloten dat deze oplossing van de bewoners opgenomen wordt als variant in de verdere analyse. Daarnaast is expliciet vermeld dat er door ProRail en Rijkswaterstaat gezamenlijk draagvlak moet worden gecreëerd onder het publiek (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p.8) en moeten de problemen van de N65 en het spoor integraal opgelost worden (Janssen, 2012).

5.1 Sociale Cohesie in Vught

Deze paragraaf betreft een stakeholderanalyse van de betrokken actoren in het participatieproces in de gemeente Vught. De verticale cohesie wordt beïnvloed door de houding van de actoren en de institutionele en horizontale cohesie. Allereerst wordt beschreven wat de houding is van iedere actor in het participatieproces in Vught. Hier gaat het om de houding die de actor zelf denkt te hebben in het proces en hoe de andere actoren deze houding ervaren. Vervolgens worden de verhoudingen bekeken aan de hand van het begrip *sociale cohesie* zoals deze besproken is in de

literatuur. In Case Vught zijn de corporate actors ProRail, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de gemeente Vught. Het gaat om zowel de interne cohesie -overeenstemming binnen de organisatie- als de externe cohesie -de verhoudingen met de andere organisaties en de bewoners van Vught. Bij het bespreken van de verhoudingen tussen de actoren wordt ook benoemd hoe die invloed hebben op de rol die iedere actor heeft in het participatieproces. In bijlage C staan de verhoudingen tussen de actoren kort weergegeven in een tabel.

Het is belangrijk om te vermelden dat tijdens dit onderzoek het participatie proces nog niet is afgerond. Dit onderzoek is dus een momentopname. Dit kan invloed hebben op de ervaringen van de geïnterviewde personen. De houdingen van de actoren en de onderlinge verhoudingen kunnen dus verschillen van de houdingen en verhoudingen in begin van het proces en kunnen ook nog veranderen in de toekomst van het proces.

Voor alle betrokken actoren geldt dat uit het onderzoek is gebleken dat de inzet hoog is om het proces succesvol te laten verlopen. Alle partijen en medewerkers handelen vanuit de intentie om iets om iets te ontwikkelen waar iedereen zich in kan vinden, iets dat bijdraagt aan het landsbelang, maar waar de bewoners van Vught ook tevreden mee zijn.

Uit het participatie proces wordt ook duidelijk dat de invalshoek en de belangen van alle actoren anders zijn. Dit maakt dat het participatieproces regelmatig frustratie oplevert. De verschillende partijen lijken dan niet een zelfde

doel na te streven. In dit hoofdstuk worden deze invalshoeken, belangen, frustraties en de oorzaak van deze frustraties worden verduidelijkt.

5.1.1 De bewoners van Vught

In de theorie wordt steeds over 'burgers' gesproken, in dit hoofdstuk betreft dit de bewoners van Vught. Door toekomstige plannen voor het spoor en rijkswegen van het Ministerie vrezende zij voor de leefbaarheid en veiligheid van hun dorp. De bewoners van Vught zijn daarom zelf met een alternatief plan gekomen. Zij willen door middel van dit plan een serieuze rol hebben in het besluitvormingsproces en daarmee proberen hun belangen behartigd te krijgen.

“Wij werken mee. Als het niet beter wordt dan zullen wij niet schromen om fel actie te voeren en ligt alles stil”

Uitspraak van Van Erp, tijdens Kamerleden bezoek in Vught, 18 nov 2013

De bewoners van Vught hebben zich verenigd in de stichting *Samen voor Vught* (SvV). Deze stichting bevat de 13 actiegroepen die al eerder waren opgezet door de bewoners. Deze actiegroepen vertegenwoordigen meestal een straat of wijk en zijn opgericht als reactie op de plannen rond de PHS, de N65 en de A2. Van iedere actiegroep zit er een vertegenwoordiger in SvV. SvV is 2 jaar geleden opgericht (Samen voor Vught, 2013). Het bestuur van de Stichting onderhoudt de contacten met partijen zoals de gemeente Vught en ProRail en Rijkswaterstaat. Het bestuur vergadert regelmatig en iedereen mag hier bij aanwezig zijn. Van Erp geeft aan dat binnen de stichting

alles democratisch wordt besloten. Iedereen is gelijk en heeft ook een gelijke inbreng.

SvV vertegenwoordigt niet alle bewoners van Vught. In dit onderzoek is alleen gekeken naar de houding van de bewoners die zich verenigd hebben in de stichting Samen voor Vught, omdat deze bewoners actief zijn in het participatieproces. Voor de overige bewoners van Vught is het mogelijk dat zij enerzijds niet mee hebben gedaan het proces omdat zij geen vertrouwen hadden in de mate van invloed die ze zouden kunnen uitoefenen in de besluitvorming. Anderzijds is het mogelijk dat de overige bewoners die zich niet verbonden voelden met het proces en daarom niet betrokken waren. In de theorie wordt de houding van de deze personen benoemd als *loyalty*. Borgsteijn geeft aan dat *Samen voor Vught* probeert meer bewoners te binden aan de stichting door middel van flyer en het informeren van bewoners over de plannen. Door meer bewoners te activeren kunnen zijn een nog groter signaal afgeven dat ze het niet eens zijn met de plannen en zo hopelijk meer druk uitoefenen.

“We hebben mensen in de groep gehad die zijn er mee gestopt. Die zeiden ik zie het niet zitten. Nu krijg ik weer mailtjes van goed dat je bent doorgedaan”

Borgsteijn, november 2013

Houding van bewoners van Vught

De stichting *Samen voor Vught* is actief in het participatieproces en neemt daarbij de houding aan van

voice ten opzichte van de betrokken partijen in het besluitvormingsproces.

De plannen voor de PHS (Programma Hoogfrequent Spoor) werden door ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gepresenteerd tijdens een informatieavond in Hotel Vught in februari 2012 (van den Broek, plan 42). De bewoners geven aan dat er in de eerste instantie met verontwaardiging en boosheid werd gereageerd. Zij vreesden voor een sterke verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid in het dorp. Nog meer treinen over het spoor zou nog meer geluidsoverlast veroorzaken; extra geluidsschermen zouden het aanblik van het dorp sterk verstoren en de spoorwegovergangen zouden nog vaker dicht zijn en onveilige situaties veroorzaken.

De bewoners beseften dat zij niet in staat zouden zijn om de plannen tegen te houden en dat een negatieve houding ook geen sympathie van de andere partijen zou krijgen. De slogan van Samen voor Vught beschrijft dan ook de houding van de bewoners tegenover de plannen van PHS: *“Nee, Nee, Tenzij”. “Nee tegen de personenvervoer, nee tegen het goederenvervoer, tenzij er een zódanige oplossing komt dat de bewoners van Vught er mee kunnen leven”* (van Erp, november 2013).

De bewoners willen meepraten en meedenken in de plannen en hier ook serieus genomen in worden. Anderzijds geven zij ook aan dat zij willen meepraten over de in hun ogen enige acceptabele oplossing: *“Een verdiepte ligging van het spoor, en dan zodanig dat alle gevolgen van zoveel treinen door een dorp*

verminderd worden. Dus dat een leefbaar dorp overblijft. En dan leefbaar op een heleboel aspecten. Geluid, fijnstof, barrièrewerking, oversteekbaarheid” (van Erp, november 2013). Deze houding is deels tegenstrijdig: de bewoners geven aan dat zij mee willen participeren in het proces, maar tegelijkertijd geven zij ook aan dat er maar één enkele acceptabele oplossing is. De bewoners lijken hiermee aan te geven dat ondanks zij enkel zelf willen beslissen over de oplossing in de besluitvorming.

“Dat ze uitvoeren wat ik voorgesteld heb. Dat is heel simpel”

Van den Broek, november 2013

De ideeën van de bewoners komen voort uit *Plan 42* van Van den Broek. Plan 42 is het alternatief van de bewoners waarbij het spoor verdiept komt te liggen. Hierdoor wordt voornamelijk de geluidsoverlast en het oversteekbaarheid aanzienlijk verbeterd. (Van den Broek, 2012; Brabants Dagblad, 2012). De bewoners willen met plan 42 aangeven dat zij niet alleen maar tegen de plannen zijn, maar ook mee kunnen denken aan oplossingen. Op deze manier proberen de bewoners de plannen niet tegen te werken zoals dat in de literatuur *exit* wordt genoemd, maar zelf alternatieve ideeën in te brengen vragen ze om een stem in het proces, *voice*.

“Er zijn ook genoeg burgers die prima lijntjes hebben”

Seuren, november 2013

De andere partijen in het participatie proces hebben waardering voor de actieve en meewerkende houding van de leden van Samen voor Vught. Vissers (ProRail) en Merks (Rijkswaterstaat) geven beiden aan dat zij vooral waardering hebben voor de expertise van de bewoners. Dit is enerzijds omdat de bewoners gemiddeld hoogopgeleid zijn en daarom al enige kennis van zaken hebben vanuit het eigen werkveld. Daarnaast steken zij veel tijd om te proberen de benodigde informatie en de informatie die zij ProRail of Rijkswaterstaat ontvangen te begrijpen.

Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat de bewoners af en toe ook té fanatiek zijn in het proces. Ze willen graag bij ieder overleg van ProRail of Rijkswaterstaat aanwezig zijn. Dit is niet altijd mogelijk omdat er ook intern zaken besproken moeten worden. De meewerkende houding van de bewoners wordt soms dus ook als overdreven ervaren.

Horizontale cohesie van bewoners van Vught

Verscheidene actiegroepen zijn door bewoners in Vught opgestart vanuit eigen belangen, deze hadden te maken met overlast van de N65 en/of de spoorlijn (en al eerder met de verbreding van de A2). Iedere actiegroep was bezig om iets tegen de plannen te kunnen doen. De verschillende actiegroepen beseften dat het niet veel impact zou hebben als iedere actiegroep alleen voor de eigen belangen op zou komen. Van 't Hof (gemeente Vught) geeft aan dat de verschillende actiegroepen samen met hulp van de gemeente zich hebben verenigd in één organisatie, de stichting Samen voor Vught. Zo kon de gemeente samen

met SvV een vuist maken voor een gemeenschappelijk belang: een goede oplossing voor in de infrastructuur in Vught. Van Erp: *“De gemeente heeft toen wel gezegd dat we het eigenlijk anders en structureler moeten aanpakken (...) Toen is het gegroeid. Er zijn steeds meer mensen bijgehaald, toen duidelijk werd wat de initiële plannen voor een impact zouden hebben.”*

Opvallend is dat de leden van de stichting ook voor de belangen van andere bewoners op komen. De bewoners die belang hebben voor een aanpassing van het spoor helpen ook mee voor de plannen bij de N65 en omgekeerd.

“Ik zou inderdaad kunnen zeggen, die spoorlijn dat zou mij een zorg zijn, want ik heb daar geen last van en het ligt hier ver vandaan”

Van Erp, november 2013

Binnen deze actiegroepen zijn de belangen meestal hetzelfde; zij ervaren binnen hun straat of wijk dezelfde problemen, bijvoorbeeld op het gebied van geluidsoverlast. De interne cohesie tussen de verschillende actiegroepen is dan ook sterk.

Borgsteijn (bewoner) geeft aan dat er soms ook verschillende belangen spelen binnen de actiegroepen, bijvoorbeeld over de te treffen maatregelen om het geluid te dempen indien de verdiepte ligging van het spoor niet door gaat. Dit kan door middel van geluidsschermen. Borgsteijn voorspelt al dat er binnen zijn buurt mensen zijn die gaan zeggen: *“Luister eens hier komt geen geluidsmuur voor. Ik heb mijn huis zo gebouwd dat ik uitzicht heb op het*

landgoed hier achter. Als daar een muur komt dan heb ik het voor niks zo verbouwd."

De verschillende belangen van de actiegroepen zijn ook zichtbaar tijdens de vergadering van Samen voor Vught. In een van de oplossingsvarianten zouden bijvoorbeeld huizen gesloopt moeten worden. De bewoners van deze huizen staan hier negatief tegen over, terwijl die oplossing voor andere bewoners ideaal zou zijn. Ondanks deze sterk botsende belangen is tijdens de vergadering van SvV ook zichtbaar dat de cohesie onder de bewoners sterk is. Ieder mag zijn wensen uitspreken en daar wordt naar geluisterd. Tijdens de vergadering bevestigt Togtema, de voorzitter van SvV, dat de bewoners op dit moment in het proces vooral nog voor hun gemeenschappelijke belang moeten gaan.

Borgsteijn (bewoner) geeft ook aan dat ze al over nadenken over hoe ze de belangen van iedere actiegroep zo goed mogelijk te kunnen behartigen als de minister haar keuze heeft gemaakt voor de voorkeursvariant (de variant die het meest geschikt lijkt na de analyse). Hij geeft aan dat er een voorbeeld is uit Almelo waar de bewoners later in het proces onderling onenigheid kregen. Borgsteijn geeft aan dat ze dat moeten zien te voorkomen. De bewoners beseffen dat ze een minder sterk blok vormen wanneer ze tegenstrijdige belangen en oplossingen naar de andere partijen communiceren. Dit kan invloed hebben op de oplossing, omdat er door de andere partijen gezegd kan worden dat ze het onderling ook niet met elkaar eens zijn.

De saamhorigheid onder de bewoners van Vught duidt op vertrouwen. Ze vertrouwen erop dat iedereen probeert voor allemaal het beste voor elkaar te krijgen. Ze proberen ook

nog zo lang mogelijk rekening te houden met ieders persoonlijke belangen. Ze zijn zich er wel van bewust dat op den duur de eigen belangen weer zwaarder mee kunnen gaan tellen.

5.1.2 Gemeente Vught

De gemeente Vught wil samen met zijn bewoners een betere oplossing vinden voor de plannen met betrekking tot de PHS en de N65. Zij pleiten samen met de bewoners voor een verdiepte ligging van het spoor. Hiermee denken zij een verbetering van de leefbaarheid, veiligheid en de geluidsoverlast te bereiken. Binnen de gemeente Vught is er een projectteam bestaande uit verschillende disciplines verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de nieuwe plannen.

"Wij zijn van en voor de burger"

Van 't Hof, november 2013

Houding van de gemeente Vught

Van 't Hof, projectleider bij de gemeente Vught, geeft aan dat de gemeente Vught probeert rekening te houden met de verschillende belangen. De gemeente begrijpt dat ProRail en Rijkswaterstaat met name oog hebben voor het spoor of de weg, dat het Ministerie ook naar het landsbelang kijkt, en dat de bewoners voornamelijk oog hebben voor de overlast in en om hun huizen en veiligheid. De gemeente herkent ook dat de burgers ook de voordelen zien van zoveel infrastructuur naast de deur, met name op het gebied van bereikbaarheid. Van 't Hof aan dat de gemeente in deze situatie de mening van de bewoners

deelt. Zij is dan ook actief om de bewoners van Vught bij het proces te betrekken.

“Soms maken zij de plannen en zeggen wij wat we er van vinden”

Seuren, november 2013

Kickert geeft aan dat het belangrijk is hoe bestuurders tegen participatie aan kijken (Kickert, 2007, p. 43). Seuren, wethouder bij de gemeente Vught, geeft aan dat er bij de gemeente Vught de laatste jaren een omslag plaats vindt. Bewoners krijgen vanuit de gemeente vaker de mogelijkheid om zelf ideeën aan te dragen en te ontwikkelen. Zo is er voorzichtig met een aantal plannen in de gemeente begonnen om burgers zélf verantwoordelijk te maken voor een project. Van 't Hof en Seuren, beiden van gemeente Vught, geven aan dat dit grotendeels aan de persoonlijke voorkeur van de bestuurder ligt in welke mate dit mogelijk is. Zo staan het college van B&W (Burgemeester en Wethouders) en de projectleiders open voor de ideeën van bewoners. Het college van B&W heeft niet altijd deze houding gehad. Binnen de gemeente wordt de verandering naar meer co-creatie steeds meer geaccepteerd. De gemeente neemt dan meer een faciliterende rol aan. Een uitspraak van de wethouder onderstreept deze nieuwe gedachtegang: *“Een onderliggende gedachte is: geef meer ruimte aan de rol van burgers. Vervul een andere rol dan je traditioneel deed, van ‘wij maken de plannen en u mag zeggen wat u van dat plan vindt’. Soms maken zij de plannen en zeggen wij wat we er van vinden”* (Seuren, november 2013).

De nieuwe rol van de gemeente kan gezien worden als een vorm tussen de participatieve democratie en de collectieve

democratie in. Af en toe bepaalt het bestuur, en af en toe bepaalt zelfs de burger. Ondanks dit besef heeft de daadwerkelijke omslag nog niet bij alle medewerkers en bestuur van de gemeente Vught plaatsgevonden. Burgerinitiatieven die zelf meer regie krijgen moeten nog zich nog wel aan de kaders houden die door de gemeente worden gesteld. Seuren geeft aan dat er een spanning zit tussen ruimte geven aan de bewoners en het stellen van kaders.

Seuren geeft aan dat ze vanuit de gemeente op een luchtige manier aandacht proberen te vragen voor de problematiek rond de rijksinfrastructuur plannen. De gemeente doet dit bijvoorbeeld door een puzzel weg te geven met daarop de kruising van het spoor en de N65, of door Bossche Bollen mee te nemen naar een Tweede Kamer overleg.

Vissers (ProRail) geeft aan dat zij de gemeente Vught ook af en toe té fanatiek vinden in het lobby proces. In de ogen van Vissers probeert de gemeente door verschillende acties, filmpjes of flyers soms te veel aandacht vragen voor het probleem. Vissers geeft aan dat de gemeente op een gegeven moment ook vertrouwen moeten hebben dat de andere partijen aan de slag gaan met de problemen van de gemeente.

Institutionele cohesie van de Gemeente Vught

Uit interviews en observaties blijkt dat de interne cohesie bij de gemeente Vught sterk is. Er vindt regelmatig terugkoppeling plaats tussen het projectteam en het college van B&W (Burgemeester en wethouders). Ook het college van B&W kan zich in de plannen vinden en wethouder en burgemeester zijn regelmatig actief in de lobby voor de problemen in Vught (Dircks, 2013).

Marissing geeft drie kenmerken van institutionele cohesie: de formele structuur, machts- en afhankelijkheidsrelaties en culturele regels. Wat betreft de formele structuur (wetten en regels waar de Corporate Actors geen invloed op hebben) heeft de gemeente Vught te maken met regels die staan vastgelegd in de Tracéwet, de Planwet verkeer en vervoer en de Algemene Wet Bestuursrecht. Vastgelegd is bijvoorbeeld dat de gemeente niet steeds meer bezwaar mag maken tegen rijksplannen. De gemeente Vught is hier dus aan gebonden en kan op dat moment niet samen met de bewoners lobbyen om de plannen van de minister tegen te houden. Hier zit een machtsrelatie in. In dit project heeft de minister de macht. Zij maakt het uiteindelijke besluit. De gemeente Vught is dus afhankelijk van de besluiten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Kuypers geeft aan dat anderzijds de minister ook verantwoordelijk is om te luisteren naar vragen en suggesties het publiek vanwege de Wet Algemeen Bestuur. De gemeente Vught heeft van deze verantwoordelijkheid gebruik gemaakt.

Voor de problematiek rond de plannen voor vught, was er een vergelijkbaar geval rond de PHS in Oost-Nederland. De

bewoners hebben daar met velen hun ongenoegen uitgesproken (Stichtingspoorhinder, 2014). Hierdoor is er aandacht gekomen kwam voor de kwestie. Toen de gemeente Vught aandacht vroeg voor de problemen in Vught gaf volgens Van 't Hof de minister aan eerst de situatie in Oost-Nederland af wilde ronden. De gemeente Vught heeft toen, naar voorbeeld van de situatie in het oosten, ook op een andere manier aandacht gevraagd voor de problemen. Van 't Hof: *“Je zag toen heel duidelijk dat de prioriteit van de minister daar [in het oosten] lag. Dat kwam omdat daar zó hard werd geroepen door de mensen, er werd veel stampij gemaakt. Bewonersavonden waar 800 mensen op af kwamen. Toen hadden we zoiets: dat moeten we hier ook gaan doen.”*

De minister heeft uiteindelijk gehoor gegeven aan de problemen van de bewoners en gemeente Vught. Zo is de zoektocht naar een oplossing voor de geplande ontwikkelingen in Vught op de agenda van de Tweede Kamer gekomen. Van 't Hof vertelt dat het nog ondanks de reactie van de minister het nog steeds lastig was om de problemen in Vught erkend te krijgen: *“Ambtelijk liepen we tegen de muur aan. Bij het Ministerie zeiden ze: bij de N65 geluid, geen probleem; Veiligheid, geen probleem; Ongevallen, valt wel mee; Doorrijhoogte, geen probleem (...). Dus die vinken een lijstje af: De N65 is geen probleem.”*

Vught's problematiek werd uiteindelijk erkend door vol te houden en door de aanneming van de motie 'de Vierending van Vught' in december 2009 werd het probleem uiteindelijk erkend (ANP, 2009).

Van 't Hof(gemeente Vught) en Vissers (ProRail) geven beiden aan dat de culturele regels ook belangrijk zijn. Door de samenwerking tussen de verschillende partijen rond Vught worden ook een meer persoonlijke relaties opgebouwd. Deze zijn belangrijk in het proces en hebben een positieve invloed op de samenwerking.

Van 't Hof geeft aan dat vertrouwen daar ook bij hoort; bijvoorbeeld over informatie die wel of niet wordt uitgewisseld. Maar ook vertrouwen dat zaken worden nagekomen. Van 't Hof geeft ook aan dat de cohesie tussen de verschillende partijen wisselend is, dat het af en toe vechten en samenwerken is.

“Dan merk je wel dat een relatie met elkaar ook helpt om elkaar snel te vinden”

Vissers, november 2013

Er vindt gezamenlijk overleg plaats, maar de partijen kunnen ook ruziënd aan tafel zitten omdat de belangen ver uit elkaar liggen. Om de problemen van Vught op de agenda te krijgen en invloed te krijgen in het besluitvormingsproces moet de gemeente Vught nog steeds veel lobbyen bij alle partijen. Vooral in het begin van het proces verliep de samenwerking met de ProRail en Rijkswaterstaat stroef. De verschillende belangen blijven zichtbaar: ProRail en Rijkswaterstaat zitten vast aan de scope (de opdracht en een bepaald budget). Van 't Hof ervaart dat de partijen zich nog vaak aan deze scope en de vaste procedures houden. Hierdoor zijn de partijen niet flexibel om de inbreng van de gemeente mee te nemen in de plannen. Gedurende het proces zijn er wel ontwikkelingen

te zien het proces. De partijen zijn zoekende naar de juiste balans tussen de scope die vaststaat en welke ruimte ze moeten of willen nemen voor de inbreng van andere partijen.

“Je zit met z'n allen om tafel, maar je bent mijlenver van elkaar verwijderd”

Van 't Hof, november 2013

5.1.3 Prorail

ProRail is vanuit de PHS (Programma Hoogfrequent Spoor) betrokken bij de herontwikkeling van het spoor en moet participatie in het besluitvormingsproces een plek geven. Binnen ProRail is een procesmanager (M. Vissers) verantwoordelijk voor de contacten met de bewoners (en andere betrokken actoren).

ProRail heeft enerzijds een opdracht van het Ministerie om het spoor te verbeteren voor het nieuwe PHS traject, anderzijds heeft ProRail ook de opdracht om draagvlak voor de plannen te creëren onder het publiek. ProRail moet daarom vanuit het Ministerie rekening houden met zowel de *projectdoelen* als de *procesdoelen*. Zij moeten aan de wensen van het Ministerie voldoen, maar ook aan de wensen van de bewoners voldoen.

Houding van ProRail

Vissers (procesmanager bij ProRail) geeft aan dat ProRail de uitvoerder is van de opdrachten van het Ministerie. ProRail moet op zoek gaan naar de beste oplossing voor de PHS; de zogenaamde *voorkeursvariant*.

Vissers ziet de bewoners als adviseur in het proces om de voorkeursvariant te vinden, bewoners leveren ideeën en wensen. Echter is er volgens Vissers wel een overkoepelend bestuur nodig dat kaders stelt en het uiteindelijke besluit maakt. De houding van Vissers past tussen het *representatieve democratiemodel* en het *participatieve democratiemodel*. Vissers ziet de bewoners als *adviseur*. De bewoners hebben als adviseur minder invloed in het besluitvormingsproces dan in het participatieve democratiemodel, waar burgers samenwerkingspartners zijn. De adviserende rol is wel meer dan de rol die burgers hebben in het representatieve democratiemodel. Waar bewoners slechts geïnformeerd worden.

De bewoners ervaren de houding van ProRail anders; zij hebben ProRail in het begin als minder meewerkend ervaren. ProRail bleef voornamelijk vasthouden aan de scope (zoals budget en tijd) die was gegeven vanuit het Ministerie. Borgsteijn (bewoner) geeft aan dat de bewoners het gevoel hadden dat ProRail zichzelf als expert zag en zelf zou bepalen wat de beste oplossing was.

De bewoners zijn gedurende het proces wisselend positief over de houding van ProRail. Enerzijds hebben zij het gevoel dat ProRail participatie voornamelijk toepast voor het afhandelen van een procedure. Maar anderzijds zien zij ook

een verandering in de houding naar de participatie van de bewoners; ProRail is gedurende het proces opener en flexibeler geworden. De bewoners werden bijvoorbeeld uitgenodigd voor Value Engineering sessies, waar bewoners ideeën voor de verschillende varianten kunnen aandragen. Van 't Hof (gemeente Vught) en Seuren (gemeente Vught) geven aan dat ProRail voornamelijk in het begin nog een formele rol aannam. Participatie werd voornamelijk als een last gezien. Van 't Hof en Seuren geven ook aan dat ze bij ProRail de wil zagen om de participatie in het proces serieus te nemen, maar volgens hen is ProRail is nog zoekende hoe participatie in praktijk gebracht moet worden.

“Van grote stroefheid naar welwillende medewerking”

Van Erp, november 2013

Kuypers van de Directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft aan dat ProRail zich voornamelijk nog richt op informeren en transparantie. Uit de gesprekken blijkt dat de terughoudende houding van ProRail vooral in het begin van het proces sterk aanwezig was. Gedurende het proces is deze houding veranderd en deze verandert nog steeds. Kuypers geeft aan dat zij vanuit de Directie Participatie in het begin van het proces workshops heeft gegeven over het opzetten van het participatieproces. Zij ziet ook dat er verschillen zijn tussen de aanpak van participatie in eerste workshops en de huidige aanpak. Ze geeft aan dat indien er nogmaals workshops gegeven zouden worden zij weer een stap verder zouden komen in de aanpak van participatie in het proces. ProRail staat dus open om te leren.

Institutionele cohesie van ProRail

Het is niet vanzelfsprekend dat iedereen binnen een organisatie dezelfde ideeën over participatie heeft. Er zijn bijvoorbeeld verschillen over de mate van invloed die de bestuurders de bewoners willen geven, de (h)erkenning van de nut en noodzaak van participatie en de definitie van participatie.

In het algemeen geeft Kuypers aan dat in acht genomen moet worden dat het toepassen van burgerparticipatie in besluitvormingsprocessen vrij nieuw is. Vanaf de jaren '90 werd het met de tweede generatie van burgerparticipatie al deels toegepast. Kuypers noemt het rapport van de Commissie Elverding een mijlpaal in de besluitvormingsprocedures bij infrastructurele projecten. Kuypers:

"Sneller en Beter stamt uit 2008 en was heel erg vernieuwend. (...) Dat betekent dat pas in 2010 projecten op gang komen die een procedure starten met de nieuwe richtlijnen vanuit het rapport van de Commissie Elverding. (...) Het heeft heel veel tijd nodig voor een dergelijke ommezwaai."

Het is dus begrijpelijk dat in deze context ProRail met dit project nog zoekende is.

Vissers (ProRail) geeft hetzelfde aan: de verschillende meningen binnen de organisatie lastig zijn voor de toepassing van participatie in het besluitvormingsproces. Verschillende meningen binnen de organisatie hebben een negatieve invloed op de interne cohesie van een

organisatie. Door deze onenigheid wordt er geen eenduidig signaal afgegeven naar de bewoners en de andere partijen. Door verschillende personen wordt aangegeven dat binnen ProRail de interne cohesie over de aanpak van het participatieproces nog niet optimaal is. Vissers geeft aan dat er binnen ProRail een discrepantie is over de interpretatie van participatie; consulteren -een trede op de participatieladder- wordt bijvoorbeeld verschillend ingevuld. Vissers: *"Die discussie [over wat consultatie inhoudt] is wel aan het ontstaan. (...). Consultatie is dat je het echt weet wat ze [de burgers en gemeente] inbrengen, dat je teruggeeft wat ze inbrengen en dat je kijkt of het nog in een document verwerkt kan worden. Dat is meer dan als iemand anders zegt: 'Ik geef het document en tijdens de presentatie kan je daar op reageren.' Er ontstaat dus wel een discrepantie."*

De onenigheid binnen de ProRail organisatie wordt ook opgemerkt door de andere partijen. Dit heeft invloed op het vertrouwen van de andere partijen. Van 't Hof (gemeente Vught) heeft hierdoor wisselende ervaringen. Enerzijds staat ProRail graag open voor de mening van de bewoners en de gemeente. Anderzijds heeft van 't Hof het gevoel dat participatie alleen wordt toegepast zodat aan de procedure wordt voldaan en een vinkje achter participatie gezet kan worden. Gedurende het proces merkt van 't Hof wel dat ProRail advies vraagt aan de gemeente hoe zij de burgers kunnen betrekken.

De cohesie tussen ProRail en Rijkswaterstaat lijkt goed. Echter, ProRail en Rijkswaterstaat geven verschillende antwoorden over hoe de samenwerking tussen beide partijen is. Vissers (ProRail) geeft aan dat er nog niet veel wordt samengewerkt, ondanks dat de minister heeft

aangegeven dat voor de problemen bij de kruising van de N65 en het spoor integraal een oplossing gezocht moet worden. Er wordt te veel langs elkaar heen gewerkt. Beide partijen zijn wel bij de bijeenkomsten van de andere partijen aanwezig. Merks van Rijkswaterstaat geeft juist aan dat de samenwerking met ProRail goed is. Merks: *“ProRail zit gewoon in ons projectteam. Het participatie en communicatieverhaal wil je zoveel mogelijk afstemmen. Dat gaat niet altijd goed natuurlijk. (...) Die verbeterlagen hou je toch. Ik zit bijvoorbeeld standaard bij klankbordgroepen van PHS. En PHS standaard bij informatieavonden van ons. (...) Je hebt goede contacten de lijntjes zijn kort. Je weet wat je van elkaar kan verwachten. Maar het is gewoon moeilijk.”* Beide partijen kijken dus verschillend naar de samenwerking.

5.1.4 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft vanuit het Ministerie de opdracht gekregen om de leefbaarheid rond de N65 te verbeteren. Ook in deze opdracht is opgenomen dat er voor de plannen draagvlak onder het publiek gecreëerd moet worden. Participatie moet dus een onderdeel van het besluitvormingsproces zijn om draagvlak te krijgen.

Houding van Rijkswaterstaat

Uit het gesprek met Merks, omgevingsmanager bij Rijkswaterstaat, blijkt dat in de participatie Rijkswaterstaat voornamelijk inzet op open communicatie en transparantie. Door open te communiceren over de stand van zaken en de mogelijkheden proberen zij op deze manier begrip en

daarmee draagvlak te creëren voor de plannen. Met participatie proberen ze te voorkomen dat de bewoners zich tegen de plannen keren. Deze houding komt overeen met een combinatie van het *representatieve democratiemodel* en het *participatieve democratiemodel*. De bewoners worden betrokken bij het besluitvormingsproces, echter worden de bewoners voornamelijk geïnformeerd, de besluiten worden gemaakt door het bestuur (Rijkswaterstaat). Merks geeft aan tevreden te zijn over het participatieproces. Hij geeft aan dat ze nog wel veel leren gedurende het proces. Merks geeft aan dat het voor hen een iets andere situatie is omdat de opdracht voor de N65 op leefbaarheid is gericht. Terwijl Rijkswaterstaat normaliter met het verkeer zoals de doorstroming bezig is.

“De N65 heb ik een beetje de vrees dat het begon met enthousiasme, en dat de mate waarin zij denken de bewoners er bij kunnen betrekken, dat dat iets minder aan het worden is”

Van Erp, november 2013

ProRail en het Ministerie delen de mening dat de participatie bij Rijkswaterstaat beter georganiseerd is dan bij ProRail. Opvallend is echter dat de perspectieven van Rijkswaterstaat, ProRail en het Ministerie zeer verschillend zijn met de ervaringen van de bewoners en de gemeente Vught. Borgsteijn (bewoner) en van den Broek (bewoner) geven aan dat Rijkswaterstaat sterk vasthoudt aan de scope (budget en tijd) en de procedures. Merks (Rijkswaterstaat) geeft ook aan dat zij nog wel vast zitten aan de formele regels zoals wetten. Rijkswaterstaat moet zich daar aan houden. Ook uit het gesprek met van 't Hof (gemeente Vught) blijkt dat Rijkswaterstaat zich strakker aan de regels

lijkt te houden en daardoor minder mee denkt met de wensen van de bewoners. De gemeente en de bewoners vinden de houding van Rijkswaterstaat minder flexibel.

Bij Rijkswaterstaat en ProRail blijkt dat de inzet en wil om participatie toe te passen in het proces en draagvlak te creëren aanwezig is. Toch blijkt ook dat het handelen van beide partijen niet altijd in lijn lijkt te zijn met deze visie. Volgens Blanc & Beaumont moeten planners een nieuwe rol aan nemen binnen het proces. Zij zijn de spil tussen de overheid en de burgers. De planners moeten zich namelijk aan de opdracht van de overheid houden, maar tegelijkertijd ook open zijn naar bewoners toe en hen een plek geven in het proces. Deze nieuwe rol vraagt een aanzienlijke culturele en psychologische verandering (Blanc en Beaumont, 2005, p 417). In deze situatie zijn ProRail en Rijkswaterstaat de spil tussen het Ministerie en de bewoners van Vught. Zij moeten zich houden aan de opdracht van het Ministerie die ook het landsbelang dient, maar moeten tegelijkertijd ook rekening houden met de wensen van de bewoners. Zoals Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) dit ook al eerder aangaf vraagt dit een omschakeling in het traditionele denken. In plaats van dat de planners de experts zijn en de plannen maken, moeten zij open staan voor de mening en wensen van andere actoren. Het heeft ook enig tijd nodig voordat dit volledig is doorgedrongen in de organisatie.

Institutionele cohesie van Rijkswaterstaat

Merks (Rijkswaterstaat) geeft aan dat de verschillende betrokken partijen elkaar steeds beter weten te vinden. Ondanks dat blijft het ook nog lastig doordat er verschillende invalshoeken en belangen zijn. Enerzijds zijn

er verschillende belangen, maar anderzijds hebben ze ook hetzelfde belang om iets moois neer te zetten. Echter, zoals eerder bleek zijn de ervaringen over de samenwerking met ProRail verschillend. Opgemerkt wordt wel dat er sprake is van verschillende wetgeving voor het spoor en voor de N65. Er is een goede afstemming nodig tussen ProRail en Rijkswaterstaat om ondanks deze verschillende wetgeving niet een verschillend verhaal naar buiten toe te brengen. De communicatie en afstemming tussen beide partijen moet in die context steeds weer gedurende het proces verder aangescherpt worden. Merks geeft ook aan dat zij ProRail regelmatig als voorbeeld nemen. Hij noemt het voorbeeld dat Rijkswaterstaat nu net als ProRail klankbordgroepen gaat organiseren. Op die manier proberen zij dezelfde lijn te volgen. Daarnaast proberen ze een lijn te trekken door bijvoorbeeld ook Arcadis net als ProRail in te huren voor de uitvoering.

Van 't Hof (gemeente Vught) geeft aan dat de samenwerking met Rijkswaterstaat is veranderd, doordat Rijkswaterstaat minder speelruimte krijgt van het Ministerie. Hierdoor zijn zij strakker gebonden aan een opdracht en budget, waar Rijkswaterstaat zich ook strikt aan lijkt te houden. In het begin was de houding van Rijkswaterstaat voornamelijk star en niet meewerkend. Maar de laatste jaren is Rijkswaterstaat meer open naar de gemeente toe geworden. Doordat Rijkswaterstaat minder speelruimte heeft gekregen geven ze meer open aan wat de mogelijkheden zijn binnen de opdracht en het budget wat ze hebben gekregen. Daarnaast geeft Van Erp (bewoner) aan dat Rijkswaterstaat net als ProRail ook afhankelijk zijn van de gemeente. Voor bepaalde plannen moeten wijzigingen aangebracht worden in de

bestemmingsplannen. Om deze wijzigingen door te kunnen voeren moeten zij dus ook medewerking krijgen van de gemeente Vught.

5.1.5 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de plannen van de PHS (Programma Hoogfrequent Spoor). Het Ministerie heeft aan ProRail opdracht gegeven om plannen te maken voor de benodigde herinrichting voor de PHS. Daarnaast heeft het Ministerie aan Rijkswaterstaat de opdracht gegeven om de leefbaarheid in Vught rondom de N65 te verbeteren.

Houding van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat binnen het Ministerie de veranderingen ten opzichte van burgerparticipatie, zoals die door de Commissie Elverding zijn opgesteld, nog niet helemaal zijn doorgedrongen. Konijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) bevestigt ook dat de standaardprocedures nog sterk zijn ingebed in de huidige houding van de projectleiders van het Ministerie. Ook in de houding van het Ministerie geeft Kuypers aan dat de intentie er is om participatie een plek te geven in het proces.

De uiteindelijke uitwerking van de participatie is echter moeilijk door te voeren. Als de Directie Participatie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) advies geeft over de

toepassing van burgerparticipatie, blijkt het toch lastig om te voorzien wat precies het doel is van participatie. Konijn geeft aan dat er per project gekeken moet worden naar de rol van participatie gekeken moet worden en het belangrijk is daar een geschikte projectleider bij zoeken. Konijn: *“Het hangt ook een beetje van het project af, waar je welke projectleider op zet.”*

“Als projectleiders hebben we toch wel heel erg moeite om daar [veranderingen betreft burgerparticipatie] goed mee om te gaan”

Konijn, december 2013

Geconcludeerd kan worden dat de persoonlijke mening van in dit geval de projectleider belangrijk is voor de verloop van het proces. Per project moet er dus naar een geschikte kandidaat gezocht worden. Iemand die bijvoorbeeld goed is in het doorvoeren van plannen en deze zo snel mogelijk uitvoeren moet niet op een project gezet worden waar het proces belangrijk is.

Vissers (ProRail) geeft aan dat voor het Ministerie de participatie een belangrijke factor is in dit proces. Uit de motie van Verhoeven (motie om burgerinitiatieven gelijkwaardig te behandelen) blijkt ook dat er vanuit de Tweede Kamer aandacht is voor burgerparticipatie (Verhoeven, 2012). Door bijvoorbeeld de oplossing die aangedragen is door de bewoners op te nemen in de varianten analyse. In deze studie worden de verschillende oplossingsvarianten onderzocht (Reformatorisch Dagblad, 2012; Wijdeven, 2012, Samen voor Vught, ingezonden brief).

De ervaring vanuit de bewoners is dat Tweede Kamerleden van het Ministerie ook vaak nog vasthouden aan de procedures. Borgsteijn (bewoner) geeft een voorbeeld van werkbezoeken van Tweede Kamerleden in Vught. Tijdens deze werkbezoeken laten de gemeente Vught en de bewoners zien waar voor hen de knelpunten zitten wat betreft de rijksinfrastructuur in hun dorp. Borgsteijn geeft aan dat tijdens deze bezoeken de leden wel aandacht hebben voor de problemen, maar ook aangeven dat er geen geld is en dat het ook om landsbelangen gaat.

“Het is heel erg belangrijk voor het Ministerie om dit project te laten slagen wat betreft participatie”

Vissers, november 2013

Institutionele cohesie Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Kuypers (Directie Participatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat projectleiders en ook met de Directie Participatie en Tweede Kamerleden de neuzen nog niet allemaal dezelfde kant op staan. De projectleiders vanuit het Ministerie lijken vast te houden aan de gegeven scope. De minister heeft echter aangegeven dat de voorkeursvariant van de bewoners net als de varianten van ProRail meegenomen moet worden in de M.E.R. (Milieu Effect Rapportage) (Brabants Dagblad, 2012). Konijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat binnen de opgegeven scope projectleiders van het Ministerie op zoek moeten gaan naar ruimte, waar extra mogelijkheden voor bijvoorbeeld de belangen van de bewoners zitten. Maar niet alle projectleiders hebben deze

instelling. Zoals eerder is aangegeven zijn er projectleiders die meer betrokken zijn bij het proces en projectleiders die meer op de uitvoering van de opdracht richten. Beiden zijn nodig, maar verschillen wel van mening over het participatieproces.

De N65 en het spoor lijken binnen het Ministerie ook apart van elkaar behandeld te worden. Dit zijn twee volledig van elkaar gescheiden bestuurslijnen. Ondanks dus vanuit het Ministerie de opdracht is gegeven om de problemen van de N65 en het spoor integraal aan te pakken, blijkt dat dit binnen het Ministerie ook een lastig kwestie is. De twee projectleiders van de N65 en het spoor zitten wel bij elkaar op de kamer, maar zijn wel met de eigen onderdelen bezig. Met ieder eigen procedures en wetgeving.

Van 't Hof (gemeente Vught) geeft aan dat ze waardering heeft voor de projectleiders vanuit het Ministerie dat deze ook regelmatig bij vergaderingen en bijeenkomsten aanwezig zijn. Het Ministerie heeft dus niet alleen de opdracht gegeven aan ProRail en Rijkswaterstaat maar is zelf ook regelmatig aanwezig en organiseert met ProRail of Rijkswaterstaat bijeenkomsten voor de bewoners om te informeren over de plannen en ontwikkelingen. Tegelijkertijd ervaart zij ook nog een terughoudende en starre houding. De verhoudingen zijn gedurende het proces verbeterd. Dit geldt ook voor de samenwerking met ProRail. Zoals eerder werd vermeld zijn de verhoudingen tussen deze partijen rumoerig geweest. Maar geconcludeerd kan worden dat de verhoudingen tussen de Corporate Actors over het algemeen verbeterd zijn gedurende het proces. Bij alle partijen blijkt dat zij positief tegen over het

participatieproces staan, maar moeite hebben met de invulling hier van. De resultaten uit het rapport van de Commissie Elverding zijn belangrijk voor het participatieproces. Maar zoals Kuypers aangeeft heeft de doorwerking van de resultaten tijd nodig. En moet dit bij de ene partij nog iets beter landen dan bij de andere partij.

5.1.6 Verticale cohesie

In dit onderzoek naar burgerparticipatie willen we vooral de verhoudingen tussen de bewoners en de partijen weten; hoe ze tot uiting komen; en waar ze door beïnvloed worden. Van Marissing omschrijft de verticale cohesie als de brug tussen de institutionele cohesie: dus de cohesie tussen de Corporate Actors en de horizontale cohesie, de cohesie tussen de bewoners. Deze twee vormen van cohesie zijn besproken in de vorige subparagrafen. Marissing spreekt dat de verticale cohesie afhangt van de communicatie, vertrouwen, wederzijds begrip en respect. Daarnaast argumenteert Geddes dat er een balans moet zijn tussen bottom-up en top-down beleidsvorming. In deze paragraaf wordt de verticale cohesie tussen de actoren die betrokken zijn bij het participatieproces in Vught uitgelegd.

“De bewoners vormen samen met de gemeente op dit moment een en hetzelfde blok. Van als het moet dan moet het, maar niet op die manier”

Van Erp, november 2013

Verhoudingen tussen de bewoners en de gemeente Vught

in de vorige subparagraaf is beschreven dat de interne cohesie bij de bewoners sterk is. Zij hebben samen een blok gevormd in de stichting Samen voor Vught. Door samen een blok te vormen kunnen zij een eenduidig signaal naar de andere partijen afgeven. De cohesie met de gemeente Vught is sterk. Zij hebben dezelfde wensen voor de oplossingen. Ook de gemeente Vught wenst een verdiepte ligging van het spoor. De gemeente Vught en de bewoners kunnen hierdoor een samen duidelijk signaal afgeven naar de overige partijen.

“Samen sta je sterk”

Van 't Hof, november 2013

Doordat de gemeente Vught en de bewoners dezelfde belangen hebben is het logisch dat zij elkaar in het proces hebben opgezocht om samen te werken. Maar niet alleen dezelfde belangen dragen bij aan een goede samenwerking. Zoals benoemd in de literatuur zijn communicatie, vertrouwen, wederzijds begrip, respect en een balans in de rol van de bewoners en het bestuur belangrijke factoren voor de juiste verhoudingen tussen bewoners en partijen.

Toen de plannen met betrekking tot allereerst de N65 en vervolgens de PHS bekend werden heeft de gemeente Vught besloten om de bewoners over deze plannen te informeren. Verschillende bewoners waren tegelijkertijd al bezig om

zich te verenigen in actiegroepen. Door de bewoners al in het begin te informeren is er een vertrouwensband tussen de bewoners en de gemeente ontstaan. Van 't Hof geeft aan dat de gemeente zo veel mogelijk aan de bewoners probeert te vertellen. Ook informatie die zij krijgen van bijvoorbeeld ProRail of Rijkswaterstaat die de bewoners zelf niet hebben ontvangen. Als deze informatie niet vertrouwelijk is, geeft zij deze informatie vaak door aan Samen voor Vught. Zo kunnen de bewoners zich bijvoorbeeld voorbereiden met extra informatie voor een bijeenkomst of besluiten.

Tijdens een vergadering van Samen voor Vught blijkt ook dat de bewoners op steun kunnen rekenen van de gemeente Vught in de vorm van bijvoorbeeld het drukken van documenten of het via de gemeente inschakelen van een extern bureau. Voor bijvoorbeeld zaken die de bewoners zelf niet kunnen organiseren kunnen ze steun verwachten van de gemeente. Seuren (gemeente Vught) geeft bij voorbeeld aan dat de gemeente een keer een verkeersdeskundige in heeft gehoord. Deze persoon kon de bewoners alles uitleggen over goederenvervoer. Kennis die de bewoners zelf niet hadden, werd op die manier binnen gehaald door de gemeente. Zodat zij beter de gevolgen van de plannen konden inschatten. Van 't Hof (gemeente Vught) geeft aan dat er regelmatig overleg plaats vindt tussen de bewoners en de gemeente. Dit overleg gaat voornamelijk over de gezamenlijke lobby. De taken zijn duidelijk tussen de bewoners en de gemeente. De gemeente stuurt de lobby voornamelijk langs de bestuurlijke lijn en de bewoners vanuit persoonlijke ervaringen. Seuren geeft aan dat de bewoners ook regelmatig hun eigen expertise vanuit het werkveld in kunnen zetten voor de lobby. Beide partijen

weten waar zij aan toe zijn en hebben begrip voor elkaar. De gemeente Vught geeft ruimte aan de bewoners. Dit schept vertrouwen. De gemeente en de bewoners zijn zich er van bewust dat er mogelijk later in het proces de oplossingen van de gemeente niet naar alle wensen van de bewoners zijn. Men maakt zich over het algemeen geen zorgen over de samenwerking en de relatie tussen de gemeente en de bewoners. Borgsteijn (bewoner) geeft aan dat als de openheid en transparantie gewaarborgd blijft dan vertrouwen beide partijen er op dat dat goed zal komen.

Verhoudingen tussen de bewoners en ProRail

De verhoudingen tussen de bewoners en ProRail en Rijkswaterstaat zijn wisselend. Enerzijds zijn de bewoners tevreden over bijvoorbeeld het feit dat ProRail (en de minister) plan 42 van de bewoners in de varianten heeft opgenomen. Anderzijds zijn er ook nog steeds spanningen omdat de bewoners zich niet gehoord voelen.

De spanningen tussen de bewoners en ProRail blijken vooral te maken te hebben met vertrouwen. Vanuit beide kanten mist er een deel vertrouwen. De bewoners vertrouwen enerzijds niet dat hun meningen en plannen net zo serieus genomen worden als de ideeën of plannen van ProRail. Anderzijds heeft ProRail niet altijd het vertrouwen in de kunde van de bewoners. De bewoners willen een hele dure oplossing, daarnaast ziet ProRail zichzelf voornamelijk nog als expert die weet hoe het moet. Vertrouwen is belangrijk voor de cohesie. Dit blijkt ook uit de resultaten van het rapport van de WRR. Vertrouwen is nodig voor succesvolle burgerparticipatie.

Dit wordt geïllustreerd door een voorbeeld van Vissers. Zij geeft aan dat er door een bewoner een brief is gestuurd naar de staatssecretaris. Hierin schrijft deze bewoner dat deze niet tevreden is over de participatie: Er wordt niet gereageerd op het plan van deze bewoner. Vissers (ProRail) geeft aan dat voor ProRail deze brief zeer onverwacht kwam. Daarnaast was er binnen ProRail het gevoel dat er juist veel gedeeld werd met de bewoners en dat er ook reactie is gegeven op het plan. Vissers: *“Dat je er aan de voorkant heel veel moeite in gestoken hebt. Dat is allemaal op basis van vertrouwen. Want er zijn ook wel dingen gedeeld, dat ik denk ze krijgen het toch allemaal maar te horen, maar het komt er zo anders uit. Dat is zo kwetsbaar van participatie. Dat stuk vertrouwen, dat is heel erg klein. Ik merk in ons team onmiddellijk afnemende betrokkenheid. Acuut.”*

“Dat is zo kwetsbaar van participatie. Dat stuk vertrouwen, dat is heel erg klein”

Vissers, november 2013

Naast vertrouwen is ook wederzijds begrip een belangrijke factor. Het meenemen van de mogelijkheden van een verdiepte ligging van het spoor duidt op begrip van ProRail (en het Ministerie) voor de situatie in Vught. Daarnaast duiden ook het organiseren van Value Engineering sessies (VE sessies) en klankbordgroepen dat naar de problemen van de bewoners wordt gekeken. Tijdens de VE sessies en de klankbordgroepen worden de criteria ontworpen waar de nieuwe plannen aan moeten voldoen. De houding van de bewoners *Nee, Nee, Tenzij* geeft ook aan dat de niet

helemaal tegen willen werken, maar dan wel meegenomen willen worden in een acceptabele oplossing.

Echter stuiten de partijen ook nog op onbegrip gedurende het proces. Borgsteijn (bewoner) geeft een voorbeeld waarbij er nog niet altijd begrip is voor de situatie in Vught. De bewoners willen graag dat de cumulatie van het geluid bij de kruising van de N65 en de het spoor berekend wordt. Uit een informatieavond van ProRail over de geluidssanering blijkt dat de modellen die gebruikt worden niet geschikt zijn: voor weg en spoor zijn verschillende berekeningen. Van Erp (bewoner) geeft aan dat de bewoners niet begrijpen dat ProRail en Rijkswaterstaat modellen gebruiken om de geluidsoverlast te berekenen.

De bewoners zijn van mening dat de geluidsoverlast hier anders bekeken moet worden door de cumulatie van geluid bij weg en spoor. De geluidsoverlast moet ter plaatse gemeten moeten worden, dus niet berekend.

De bewoners voelen zich, ondanks dat de bewoners aanwezig waren bij de VE sessies, nog niet volledig gehoord. Dit is deels gevolg omdat er vrij weinig wordt gedaan aan terugkoppeling. Er zijn verschillende meningen over het evalueren van participatiemomenten of terugkoppeling. Een aantal momenten in het proces worden geëvalueerd. Hierbij worden de bewoners gevraagd wat zij van het moment vonden. Echter wordt er nog te weinig teruggekoppeld over bepaalde momenten en het gehele proces. In deze terugkoppeling zouden afwegingen tussen keuzes door ProRail gecommuniceerd moeten worden. Dit schaft voor de bewoners inzicht in de werkwijze van ProRail

Tot slot heeft de interne cohesie binnen ProRail ook invloed op de communicatie naar de bewoners. Doordat er binnen de organisatie niet altijd consistentie over participatie is, krijgen de bewoners soms tegenstrijdige signalen te horen. Als twee mensen van dezelfde organisatie een andere houding hebben hoe de bewoners bij het proces betrokken zouden moeten worden heeft dit invloed op de communicatie. Geen duidelijke communicatie heeft tot gevolg dat er geen helderheid is tussen ProRail en de bewoners. Dit schaadt dan het vertrouwen en de verhoudingen.

Verhoudingen tussen de bewoners en Rijkswaterstaat

Merks (Rijkswaterstaat) geeft aan dat het belangrijk is om de bewoners te betrekken bij het verbeteren van de leefbaarheid van de N65. De bewoners zijn in dit project al vroeg in het proces betrokken in tegenstelling tot eerdere projecten. Merks geeft aan dat Rijkswaterstaat de bewoners betreft door zo open en transparant mogelijk te zijn.

Ondanks dat de bewoners al vroeg in het proces zijn betrokken vinden de bewoners de samenwerking met Rijkswaterstaat lastig. Van Erp (bewoner): *“Toen in mei 2013 de startbeslissing (...) werd getekend zijn wij ook onmiddellijk uitgenodigd om kennis te maken met het projectteam”*. Bij de startbeslissing wordt besloten dat een probleem nader onderzocht gaat worden (Rijkswaterstaat, 2014). De bewoners werden daarnaast ook uitgenodigd voor Value Engineering sessies (VE sessies), net als bij ProRail. Van Erp (bewoner) en Borgsteijn (bewoner) (waren beide bij deze sessies aanwezig) geven aan dat deze bijeenkomsten voor

hen weinig resultaat hadden. Doordat naar hun mening zaken zoals de problemen in Vught besproken werden, die voor hen als inwoners van Vught al duidelijk zijn. Deze situatie heeft een negatieve invloed op het vertrouwen van de burgers in Rijkswaterstaat. Ook hier geldt dat de terugkoppeling niet optimaal is. Van Erp geeft aan dat de bewoners verwachtten ook bij de derde VE sessie aanwezig te zijn. Intern is besloten dat de bewoners hier niet voor uitgenodigd worden. Doordat de bewoners geen terugkoppeling krijgen over voorgaande sessies en het vervolg van de sessies onduidelijk is, schept dit argwaan bij de bewoners, het vertrouwen wordt hierdoor minder.

“Ik probeer bij alle meetings te komen, maar dat is bijna een dagtaak”

Van den Broek, november 2013

Van den Broek (bewoner) geeft aan dat hij weet dat Rijkswaterstaat ook gebonden is aan procedures en budgetten, maar daardoor blijft het voor zijn gevoel voornamelijk bij uitnodigen en luisteren. Door de gebondenheid kan Rijkswaterstaat naar mening van Van den Broek verder niet zo veel doen. Van Erp (bewoner) sluit hier op aan dat ondanks er een participatieplan aan het begin van het proces is opgesteld en de bewoners snel zijn betrokken, de participatie nog steeds volgens de bewoners niet naar wens verloopt. Van 't Hof (gemeente Vught) merkt dit ook op. Van 't Hof: *“Ik heb het gevoel dat ze nog onvoldoende gehoord worden. Zoals vaak in de klankbordgroepen is het vaak zenden. Mensen kunnen vragen stellen en dan krijgen ze antwoord”*.

Merks (Rijkswaterstaat) geeft aan dat zij de expertise en zakelijke houding van de bewoners waarderen. Doordat de bewoners veel kennis hebben en ook moeite doen om de materie te begrijpen worden zij serieus genomen in het proces. Bewoners die alleen maar roepen, worden als zeer lastig ervaren. De expertise van de bewoners versterkt het begrip van de partijen, bewoners kunnen op deze manier ook begrip krijgen voor de situatie van Rijkswaterstaat en ProRail. Ook Vissers (ProRail) zegt dat het fijn is om op hetzelfde niveau te kunnen praten. Toch lijkt dit begrip voor de expertise van de bewoners door ProRail en Rijkswaterstaat nog niet helemaal op zijn plaats. De bewoners geven juist aan dat het voor de bewoners zeer lastig is om overal van op de hoogte te blijven. Voor hen zijn het werkzaamheden in hun vrije tijd en geen werk niet zoals voor de bestuurders. Borgsteijn (bewoner) geeft aan dat de bewoners verwachten van de bestuurders dat zij juist meer informatie delen in 'Jip en Janneke' taal, die makkelijker te begrijpen is voor de bewoners. Hier wordt duidelijk dat de communicatie tussen de partijen niet optimaal is.

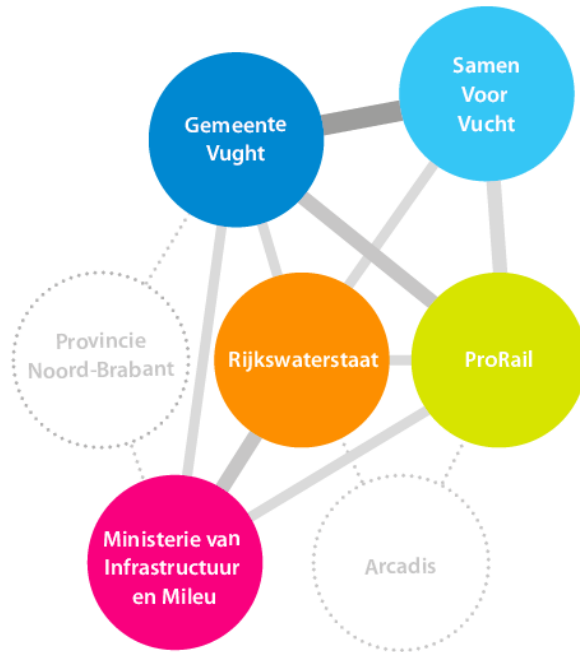
Verhoudingen tussen de bewoners en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Van Erp (bewoner) geeft aan dat de houding van Samen voor Vught wordt gewaardeerd door de minister en de Tweede Kamer. Van Erp: *"Van het begin is onze houding in principe positief geweest. Wel vanuit een ontkennend motto: Nee, Nee, Tenzij. (...) En dat schijnt achteraf ook gewaardeerd te worden. Met name door minister en door tweede kamer. Dat niet onmiddellijk alle hakken in het zand zijn gezet. Want dan was het nog moeizamer gegaan waarschijnlijk."* Dit duidt op respect. De bewoners hebben niet meteen met spandoeken

geprotesteerd, maar zijn op een zakelijke manier in gesprek gegaan met andere partijen. Dit wordt gewaardeerd door de partijen. De aanpak is succesvol geweest: de bewoners zijn gevraagd om aanwezig te zijn bij de Value Engineering sessies. En het plan van de verdiepte ligging is opgenomen in de varianten analyse.

Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat het lastig is om bewoners al in het begin van het proces te betrekken. Kuypers: *"Het lastige is dat mensen pas wakker worden als iets een beetje concreet wordt (...) Het is dan al vrij concreet en verder in de fase. Al die denkstappen die overheden onderling met elkaar al hebben gemaakt zijn dan al geweest."* Daarnaast geeft Kuypers aan dat er aan het einde van een proces verschillende groepen bewoners zijn. Er is altijd een percentage dat nooit tevreden zal zijn. Daarnaast is er een groep die aangeeft zich te kunnen vinden in de oplossing, 'het is niet de beste variant maar is acceptabel'. Tenslotte is er een tussengroep die niet tevreden is met de oplossing, maar wel tevreden met het proces. Die snappen de afwegingen en zijn tevreden met de participatie tijdens het proces.

Figuur 5.1 Schematische weergave van de sociale cohesie tussen de actoren in het burgerparticipatieproces in Vught



Dikte van lijnen is mate van cohesie tussen de actoren

Figuur 5.1 geeft een schematisch overzicht van de verhoudingen tussen de betrokken actoren. De samenwerking tussen de gemeente en de bewoners (Samen voor Vught) is sterk. Beide partijen vullen elkaar aan en geven elkaar ruimte om initiatief te nemen. Vertrouwen, wederzijds begrip en respect zijn sterk. De cohesie tussen de bewoners en ProRail is minder sterk dan de cohesie tussen de gemeente Vught en de bewoners, maar sterker dan de

cohesie tussen Rijkswaterstaat en de bewoners. Dit komt omdat ProRail gedurende het proces een meer open houding heeft aangenomen ten opzichte van burgerparticipatie in het proces. Tussen de bewoners en ProRail neemt het vertrouwen toe. Echter is het vertrouwen nog klein. De cohesie tussen Rijkswaterstaat en de bewoners is zeer wisselend en daardoor als klein aangeduid. De opvattingen van beide partijen zijn namelijk verschillend. Rijkswaterstaat betreft bewoners bij de besluitvorming, maar geeft de bewoners minder invloed dan bijvoorbeeld ProRail. Daarnaast vinden de bewoners dat Rijkswaterstaat in het begin van het proces enthousiast was betreffende participatie, doordat bewoners meteen werden uitgenodigd voor sessies. Echter lijkt het enthousiasme minder te worden, het vertrouwen lijkt hierdoor vanuit de bewoners ook minder te worden.

De institutionele cohesie tussen de partijen (Gemeente Vught, ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) is ook wisselend. De cohesie tussen de gemeente Vught is net als bij de bewoners sterker met ProRail dan met Rijkswaterstaat. De samenwerking met ProRail verloopt soepeler dan met Rijkswaterstaat. De formele structuur lijkt hier invloed op te hebben. Rijkswaterstaat houdt meer vast aan de opdracht en het budget dan ProRail. Hierdoor zijn zij meer star en staan minder open voor de gemeente Vught. De cohesie tussen ProRail en Rijkswaterstaat is ook redelijk zwak. Omdat de opvattingen over de samenwerking vanuit ProRail en Rijkswaterstaat nog verschillend zijn, duidt dit er op dat de cohesie niet optimaal is. ProRail geeft aan dat er nog geen integrale aanpak is. Rijkswaterstaat geeft aan dat er juist veel samenwerking is tussen ProRail en Rijkswaterstaat.

De cohesie tussen het Ministerie en Rijkswaterstaat is sterker dan tussen het Ministerie en de gemeente Vught of ProRail. Dit heeft te maken met de culturele regels (samenwerkingen uit het verleden). Vanuit het verleden heeft Rijkswaterstaat een sterke band met het Ministerie. De cohesie tussen ProRail en het Ministerie is minder sterk dan van Rijkswaterstaat. Dit komt door de machts- en afhankelijkheidsrelaties. ProRail is uitvoerder van het Ministerie en daardoor afhankelijk, echter is het ook een eigen organisatie die het niet altijd eens is met de opdrachten die zij krijgen van het Ministerie.

5.2 Succesvol en knelpunten in het participatieproces in Vught

In deze paragraaf worden de succesvolle momenten in het participatieproces in Vught omschreven. Vervolgens wordt aangegeven waar in het proces nog moeilijkheden zitten..

5.2.1 Succesvol

Doordat het proces nog bezig is zijn de succesvolle momenten nog niet precies te duiden, omdat het uiteindelijke resultaat hier ook invloed op zal hebben. De momenten die de personen tot nu toe het meest succesvol vinden in het proces worden beschreven. Het belangrijkste dat genoemd wordt door alle personen is dat de verdiepte ligging is opgenomen in de varianten analyse. Het is speciaal dat een oplossing die is aangedragen door bewoners en duurder is dan het beschikbare geld, toch wordt meegenomen in de varianten analyse. Van Erp

(bewoner): *“De minister heeft er absoluut wel oog voor en gezegd dat als verdiepte ligging de beste oplossing is dan wil het Ministerie daar wel aan bijdragen. Maar dan moet de regio de helft mee betalen. (...) Dus dat is een succes dat wij hebben bereikt door burgerparticipatie. Overigens in combinatie met de gemeente dat is hier wel heel duidelijk een succesvolle factor.”* Hieruit blijkt dat de samenwerking tussen de bewoners en de gemeente Vught ook succesvol is geweest voor het participatieproces. De bewoners en de gemeente geven beide aan dat de partijen elkaar aanvullen in het proces en elkaar ook de ruimte geven om zelf initiatief te nemen. Vertrouwen, wederzijds begrip en respect hebben geleid tot een sterke verticale cohesie tussen de bewoners en de gemeente Vught. Bewoners en gemeente zijn daardoor samenwerkingspartners in het participatieproces.

Daarnaast geven ook alle partijen aan dat het moment dat de bewoners hun stem (voice) lieten horen tijdens de bijeenkomst van ProRail een belangrijk moment is geweest in het participatieproces. Het betreft hier de informatiebijeenkomst waar ongeveer 700 bewoners van Vught bij aanwezig waren. Door de grote opkomst werd duidelijk dat de bewoners van Vught niet tevreden waren over de plannen met betrekking tot de PHS. Dit maakt duidelijk dat voor bewoners belangrijk is om een grote groep te vormen om daarmee een duidelijk signaal af te kunnen geven. De cohesie tussen de bewoners werd zichtbaar dat zij dezelfde belangen hadden en hier ook gezamenlijk voor uit kwamen.

Figuur 5.2 Grote opkomst van bewoners tijdens bijeenkomst van ProRail in Vught



Bron: Hoof, 2012

Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) ziet als succes meer openheid naar de bewoners toe van de partijen ProRail en Rijkswaterstaat. De openheid is nog voorzichtig, maar er ontstaat wel meer betrokkenheid en communicatie. Dit duidt op een verbetering van het vertrouwen, wederzijds begrip en respect tussen bewoners en partijen, de factoren voor een sterke verticale cohesie.

Vissers (ProRail) stelt ook doordat de bewoners in het begin zijn meegenomen in het besluitvormingsproces (na de bijeenkomst waar een grote opkomst van de inwoners van Vught was) dit een positieve invloed heeft gehad op het participatieproces. Door meer openheid en transparantie is er meer vertrouwen opgebouwd tussen de bewoners en ProRail. Dit versterkt de sociale cohesie en draagt op die

manier bij aan draagvlak voor het proces en mogelijk ook voor de uiteindelijke plannen (doordat het proces nog bezig is kan dit nog niet met zekerheid gezegd worden. Dit is ook afhankelijk van het definitieve besluit van de minister). Vissers: "Het mooie van dit project, vind ik, is dat er gekozen is om aan het begin van het proces het publiek echt mee te nemen. Dat je ook kan vertellen: "dat wat ik jullie nu vertel heb ik gisteren pas van het ingenieursbureau gekregen. (...) Ik vind het belangrijk dat we dit delen met jullie". (...) Dat is ook een onderdeel van het proces, het meenemen van de bewoners in het proces. (...). Je moet voorkomen dat mensen denken: "ze weten al lang wat ze gaan doen." (...). Dat is geen participatie, als je echt wil dat participatie op gang komt, dan moet je er ook serieus mee omgaan. Dat vraagt om vertrouwen."

"Dus serieus nemen, ja heel erg. Maar dat wil niet zeggen dat hun mening ook het voorstel naar de minister is"

Vissers, november 2013

De bewoners zien echter wel de veranderde houding ten opzichte van participatie van ProRail, maar zien minder verandering in de houding van Rijkswaterstaat. Dit in tegenstelling tot wat Kuypers aangeeft, dat de openheid naar bewoners van beide partijen is verbeterd. De bewoners vinden de cohesie tussen ProRail en de bewoners wel verbeterd, maar de cohesie tussen de bewoners en Rijkswaterstaat is niet verbeterd gedurende het participatieproces.

Merks (Rijkswaterstaat) benoemt wel dat de participatie gedurende het proces verbeterd is, maar benoemt dit niet expliciet als succesvol moment in het participatieproces.

Merks noemt de verbeterde samenwerkingen tussen de partijen als succesvol moment, de institutionele cohesie. Merks: *"We weten elkaar steeds beter te vinden"*. Merks bedoelt hier mee dat de partijen (ProRail, Rijkswaterstaat, Gemeente Vught) weten dat ze van elkaar afhankelijk zijn en dus meer proberen samen te werken in het proces. Vissers (ProRail) bevestigt dit echter niet. Zij geeft juist aan dat de afstand tussen de partijen in het proces nog groot is. De formele structuur zoals de verschillende opdrachten, maakt dat de partijen toch nog voornamelijk met de eigen werkzaamheden bezig zijn en niet genoeg op elkaar afstemmen.

De meningen van de actoren over de succesvolle momenten in het proces zijn dus verdeeld. Ondanks dat de partijen het proces evalueren, blijkt toch dat er nog anders naar het proces gekeken wordt. En de actoren niet goed weten wat er bij de andere actoren speelt.

5.2.2 Knelpunten

Naast een aantal succesvolle momenten in het participatieproces komen nog een aantal knelpunten voor in het participatieproces in Vught. De knelpunten die tijdens dit proces spelen komen direct en indirect overeen met de knelpunten die eerder zijn genoemd in het theoretisch kader. De voornaamste knelpunten in het proces zijn:

- De bewoners voelen zich niet serieus genomen, doordat planners zich als expert zien

- Planners nemen te weinig tijd voor voorbereiding voor participatieproces
- Partijen houden teveel vast aan procedures
- Partijen zijn niet flexibel
- Verschillende verwachtingen

Bewoners voelen zich niet serieus genomen doordat planners zich als expert zien

Het eerste knelpunt is dat de bewoners zich niet serieus genomen voelen in het proces. Dit houdt in dat zij niet het gevoel hebben dat er daadwerkelijk iets gebeurt met de inbreng van de bewoners. Borgsteijn (bewoner) geeft het voorbeeld van de VE sessies van Rijkswaterstaat. Hierin kunnen de deelnemers de problemen met betrekking tot de rijksinfrastructuur in Vught aangeven. De adviezen die de bewoners gaven werden niet meegenomen in de volgende VE sessie. Dit komt voort uit het gevoel dat de bewoners het gevoel hebben dat de overige partijen zich nog als expert zien, het wij-zij denken.

Te weinig tijd voor voorbereiding participatieproces

Vissers (ProRail) geeft aan dat zij begrijpt dat de bewoners het gevoel hebben dat de bewoners zich niet serieus genomen voelen. Zoals eerder in de theorie vermeld, kost het participatieproces tijd en inspanning. Vissers geeft als oorzaak aan dat ProRail niet genoeg tijd neemt in het begin van het proces om de participatie goed voor te bereiden. De matige interne cohesie binnen ProRail is hier een gevolg van. Vissers: *"De minister wilde dit graag als pilot project hebben voor participatie. Participatie moet heel goed ingericht worden in het proces. Ik vind dat wij heel weinig tijd nemen om een strategie te bepalen. (...) zo ver zijn we nog niet. Als je*

naar dit proces kijkt dan gaat nog 90% van de uren die we er in steken over inhoud, 10% maar over communicatie en participatie. (...) En dan inderdaad uitzoeken met elkaar wat betekent dan die participatie". Vissers benoemt hier een aantal zaken: tijd nemen om af te stemmen. Hier heeft ook mee te maken dat bepaald moet worden hoe binnen de organisatie naar participatie gekeken wordt, democratie. Daarnaast is ProRail nog zoekende hoe ze het participatieproces vorm moeten geven, de strategie bepalen. Tot slot participatie een plek geven in het participatieproces. Vissers geeft aan dat er er maar 10 procent van de uren in het proces aan communicatie en participatie wordt besteedt. Vissers geeft aan dat zij denkt dat dit naar 50 procent zou moeten

Vasthouden aan procedures

Alle bewoners geven aan dat in hun ogen teveel wordt vastgehouden aan procedures. Regelmatig wordt genoemd dat participatie als een onderdeel van het proces gezien wordt waar een vink achter gezet moet worden. Konijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) benoemt deze problemen ook in haar rapport. Konijn: *"Wij krijgen als project kaders mee. Het budget moet dit zijn en andere uitgangspunten. Maar krijgen daarnaast ook mee dat het proces goed doorlopen moet worden en gezorgd moet worden voor draagvlak. Daar zit spanning in. Die wijzer slaat in mijn beleving te veel uit naar projectsturing in plaats van processturing."* Zoals in de theorie werd vermeld wordt er liever vast gehouden aan de harde projectdoelen. Deze doeleinden zijn meetbaar en hier kan de projectleider op afgerekend worden. Hierdoor bestede projectleiders minder

zorg aan het participatieproces. Projectleiders besteden slechts tijd aan de verplichte onderdelen, die kunnen ze dan afvinken.

"We hebben in het begin de mensen heel erg moeten overtuigen van de problematiek. De meeste erkennen het wel direct. Maar ze gaan gewoon door in het proces waar ze mee bezig waren"

Van 't Hof, november 2013

Partijen zijn niet flexibel

Van 't Hof (gemeente Vught) stelt doordat de partijen teveel vasthouden aan procedures het lastig is om mensen uit hun formele rol te krijgen en meer flexibel en oplossingsgericht te gaan denken. Als eerste moet namelijk het probleem erkend worden, voordat men aan oplossingen kan gaan denken. Maar indien men vast blijft houden aan het budget en de opdracht kan er aan het daadwerkelijke probleem voorbij gegaan worden en sluiten de oplossingen niet aan bij de daadwerkelijke problemen zoals die ervaren worden voor de bewoners en de gemeente. Volgens Konijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) hebben projectleiders niet altijd genoeg flexibiliteit en nemen niet genoeg de ruimte om af te wijken van de procedures. Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat dit ook te maken heeft met lef. Durven loslaten en vertrouwen hebben in de bewoners.

Verschillende verwachtingen

Voor alle actoren geldt dat er verschillende verwachtingen bij het participatieproces zijn. Het gaat om verschillende

verwachtingen van de rol van de actoren in het participatieproces. Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) noemt dit *verwachtingsmanagement*. De bewoners hun rol als meedenken en meebeslissen. Deze rol zit tussen *Samenwerkingspartner* en *Initiatiefnemer* in op de participatieladder van Arnstein. In deze situatie is de rol van de bestuurders ongeveer gelijk aan de rol van de participant. De bewoners zien eigenlijk als enige mogelijkheid dat hun plan wordt uitgevoerd, zij zijn in dat geval initiatiefnemer en het bestuur faciliteert (de partijen in het participatieproces in Vught) de bewoners in de uitvoering. In deze situatie wordt verwacht dat ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie deze beslissing van de bewoners uitvoeren. Echter wordt de rol van de bewoners door de partijen (ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) gezien als *consultor* of *adviseur*. Deze rollen zitten tussen *interactief beleid* (adviseur) en *niet-interactief beleid* (consultor) in. De bewoners wordt naar hun mening gevraagd en kunnen hun problemen op tafel leggen. Maar de partijen hebben de beslissende macht en stellen de kaders. Uitzondering is de rolverdeling tussen de bewoners en de gemeente Vught. In deze situaties is de rol van deze partijen gelijk: de bewoners en de gemeente Vught zijn *samenwerkingspartners*. Geconcludeerd kan worden dat de verwachtingen ten aanzien van het participatieproces tussen de bewoners en de actoren uiteen lopen. Hierdoor wordt er niet aan de verwachtingen van alle actoren voldaan. Dit leidt tot frustratie bij de actoren, wat invloed heeft op de verticale cohesie.

“Neem nou meer tijd vooraf om dat nóg meer af te stemmen”

Merks, november 2013”

De verschillende verwachtingen zijn een gevolg van het niet genoeg afstemmen in het begin van het proces. In het begin wordt niet genoeg aandacht besteed aan de daadwerkelijk invulling van de participatie. Daarnaast worden de bewoners niet betrokken bij de plannen hoe de participatie toegepast zou kunnen worden. Doordat niet aan de verwachtingen wordt voldaan, leidt dit tot frustratie en wantrouwen. Ook slechte communicatie draagt bij aan de verschillende verwachtingen. Dit heeft invloed op de verticale cohesie.

5.3 Aanbevelingen

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is gezegd hebben alle actoren de intentie om het participatieproces goed te laten verlopen. Echter is in dit hoofdstuk ook zichtbaar geworden dat er nog knelpunten in het participatieproces zitten. Een belangrijk probleem voor de verhoudingen tussen de bewoners en de partijen (ProRail, Rijkswaterstaat en het Ministerie voor Infrastructuur en Milieu) zijn de verschillende verwachtingen. Deze verschillende verwachtingen zijn deels het resultaat van de verschillende interpretaties van het participatieproces. Er wordt van tevoren niet genoeg tijd genomen om af te stemmen tussen de actoren over de invulling van het participatieproces. Zoals eerder beschreven kijken de bewoners anders naar participatie dan ProRail, Rijkswaterstaat of het Ministerie.

Verschillende meningen over de rol van de bewoners en de partijen in het participatieproces kunnen door afstemming in het begin van het proces

voorkomen worden. Doordat bestuurders op dezelfde manier participatie toepassen in het besluitvormingsproces en bewoners weten waar ze aan toe zijn.

Vissers (ProRail), Van 't Hof (gemeente Vught) en Merks (Rijkswaterstaat) geven ook aan dat hier meer tijd aan besteedt moet worden. Hiervoor dient het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten aangepast te worden. In het huidige besluitvormingsproces worden participanten na de startbeslissing meegenomen in het proces. Voor deze beslissing krijgen de bewoners het participatieplan te zien hoe het participatieproces wordt ingericht. Indien bewoners bij het opstellen van dit participatieplan en dus bij de startbeslissing al worden betrokken dan kunnen de onenigheden in het proces over de rol van bestuur en participant voorkomen worden. Hiermee kan ook het probleem voorkomen worden dat de bewoners zich niet serieus genomen voelen. Als van tevoren de verwachtingen duidelijk zijn dan kan er door veranderingen ook geen wantrouwen ontstaan. Dit wantrouwen is nog vaak de oorzaak van de bescheiden relaties tussen de bewoners en de uitvoerende partijen. Open communiceren over de stappen in het proces schept vertrouwen bij alle actoren.

Daarnaast is uit de resultaten gebleken dat geen interne cohesie invloed heeft op de verticale cohesie en dus het participatieproces niet optimaal verloopt. Kuypers geeft aan dat er binnen een organisatie eerst cohesie moet zijn omtrent participatie, voordat men de participatie naar buiten toe kan communiceren. Interne cohesie levert ook een positieve bijdrage aan verwachtingen. Omdat er helder en consistent naar buiten toe gecommuniceerd kan worden.

Tijdens het participatieproces kan de aandacht dan meer op de inhoud gelegd worden.

Voordat een organisatie participatie wil of moet toepassen in de planvorming moet er dus eerst binnen de organisatie gekeken worden naar hoe zij de uitvoering van de participatie voor ogen zien. Vragen die belangrijk zijn: *Wat is het doel van de participatie?*
Wat willen we bereiken met de participatie?
Wat verwachten we van de participant/participatie?
Welke rol heeft de participant voor het beoogde doel?
Wie moet er betrokken worden in het participatieproces?. Het is noodzakelijk om eerst een antwoord te vinden op deze vragen binnen de organisatie voordat men verder kan met het participatieproces. Verschillende meningen over de rol van de burger in het participatieproces kunnen op deze manier beter op elkaar afgestemd worden. Indien meningen verschillen, kan in het begin een vorm gevonden worden, zodat bestuurders toch op dezelfde manier participatie toepassen in het besluitvormingsproces. De Directie Participe van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kan hier aan bijdragen.

Indien het doel in het participatieproces is om de bewoners net zo serieus te nemen als die van de partijen en bewoners als gelijkwaardige gesprekspartner dan moet de rol van de bewoners gezien worden als *medebeslisser* of *samenwerkingspartner*. De hoogste trede van de ladder (de bewoners als initiatiefnemer) is niet nodig. Als alle mogelijke oplossingen gelijkwaardig bekeken zijn, hoeft niet per se de oplossing van de bewoners uitgevoerd te worden. Omdat landsbelangen ook van toepassing zijn bij rijksinfrastructurele projecten. Echter, om ook rekening te

houden met de belangen van de bewoners en draagvlak voor het proces vraagt om bewoners als gelijkwaardige gesprekspartner of als medebeslisser te zien.

Ten slotte is er gesproken over harde projectdoelen en zacht procesdoelen. Voor de procesdoelen zijn weinig verplichtende criteria. Kuypers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) geeft aan dat het gevolg hier van is dat er geen verantwoording afgelegd hoeft te worden over gemaakte keuzes. Kuypers geeft aan dat het wenselijk zou zijn om aan het einde van het proces een procesverantwoording te hebben. Dit zou opgenomen kunnen worden in het eindrapport bv. Een structuurvisie of voorstel voor de voorkeursvariant. Hierin wordt het verloop van het proces besproken. Dit geeft de mogelijkheid om te controleren of het proces goed is verlopen, in deze situatie de participatie. Terugkoppeling naar bewoners tijdens het proces over bepaalde momenten of het gehele proces is hier onderdeel van. Uit de resultaten is gebleken dat ook hier nog te weinig aandacht aan wordt besteed. Ook dit is een onderdeel van het proces. Kuypers geeft aan dat ook tijdens het proces het belangrijk is om terugkoppeling te geven. Openheid over de afwegingen van een idee wel of niet mee te nemen, een verslag over een bijeenkomst, dat scheidt vertrouwen.

6. Conclusie en discussie



In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag die aan het begin van dit onderzoek is gesteld en worden de kanttekeningen van het onderzoek besproken.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe zijn de verhoudingen tussen de burger en de Corporate Actors in het participatieproces, door welke factoren worden deze bepaald en wat zijn aanbevelingen voor de toekomst?

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag worden eerst de deelvragen beantwoord. Op de eerste deelvragen is aan het einde van hoofdstuk 2 een antwoord gegeven. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen die van toepassing zijn op het empirische gedeelte van het onderzoek. Deze deelvragen zijn:

5. *Hoe is de houding van de verschillende actoren in het participatieproces?*
6. *Hoe verhouden de actoren zich tot elkaar en wat is de rol van iedere actor in het participatieproces?*
7. *Welke momenten in het participatieproces vonden de actoren succesvol en wat waren knelpunten?*

6.1 Conclusie

6.1.1 Deelvraag 5

De vijfde deelvraag is: *Hoe is de houding van de verschillende actoren in het participatieproces?* Alle actoren hebben een hoge motivatie om het participatieproces te laten slagen. Er zitten echter grote verschillen in de visies over hoe er invulling gegeven moet worden aan het participatieproces. Dit heeft te maken met de verschillende belangen en

invalshoeken van de actoren. Deze worden in de volgende paragrafen toegelicht.

De bewoners die verenigd zijn in *Samen voor Vught* willen een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in hun dorp. Deze verbetering willen ze realiseren door participatie in het besluitvormingsproces; dit wordt in de literatuur als *voice* geclassificeerd. Desondanks zit er een tegenstrijdigheid in de houding van de bewoners. Enerzijds willen ze participeren in het besluitvormingsproces, anderzijds geven zij aan dat er voor hen maar één acceptabele oplossing is. Indien deze oplossing niet komt, lijken zij niet tevreden te zijn met het proces. Deze houding heeft invloed op de verticale cohesie. Doordat de bewoners vasthouden aan één oplossing en beperkt openstaan voor alternatieven, krijgen zij beperkt vertrouwen en begrip van de andere betrokken partijen.

De gemeente pleit voor een sociaal en economisch aantrekkelijk dorp en begrijpt de verschillende invalshoeken van de betrokken actoren. Binnen de gemeente vindt steeds meer een kanteling plaats om de burger meer ruimte te geven voor initiatieven. Ook binnen het participatieproces van de herinrichting van de rijksinfrastructuur in Vught krijgen de bewoners de ruimte voor eigen initiatieven. De gemeente staat hierin dan ook aan de kant van de bewoners.

ProRail pleit voor aanpassing van het spoor voor de PHS. Zij ziet het belang om draagvlak bij de bewoners te creëren door hen te betrekken bij het besluitvormingsproces over herontwikkeling van de rijksinfrastructuur rond Vught. Bewoners moeten dus betrokken worden, maar wel binnen

de kaders van een overkoepelend bestuur. ProRail ziet hun eigen houding als meewerkend en zeer open naar de bewoners. Ze besteden veel tijd aan het proces. Door de bewoners werd de houding van ProRail echter meer als star en terughoudend ervaren. De bewoners zien de houding van ProRail wel positief veranderen gedurende het proces.

Rijkswaterstaat kijkt voornamelijk naar de aanpassing van de N65. Rijkswaterstaat ziet ook het belang van het betrekken van bewoners om de leefbaarheid van de N65 te kunnen verbeteren. Zij vinden zelf dat ze een open houding hebben naar de bewoners en zien participatie voornamelijk als open communiceren en transparantie. In de beleving van de bewoners houdt Rijkswaterstaat echter nog te veel vast aan de vooraf gedefinieerde regels, en is Rijkswaterstaat niet flexibel om meer ruimte te creëren voor mogelijkheden voor de inbreng van de bewoners.

Het Ministerie handelt met name vanuit het landsbelang; het optimaliseren van de economie en bereikbaarheid van steden. Echter vinden zij ook dat participatie en dus de wensen van de bewoners belangrijk zijn in het proces. Ondanks dat de intentie voor de toepassing van participatie aanwezig is, wordt er nog veel vastgehouden aan standaard procedures.

De intentie voor participatie is dus bij alle partijen aanwezig. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie Elverding zijn echter nog niet bij allen volledig doorgedrongen. Dit blijkt onder andere uit de houding van de verschillende projectmedewerkers, er moet een kanteling plaatsvinden in hun denkwijzen; om een open houding te hebben en daadwerkelijk invloed af te staan aan

bewoners. Organisaties hebben tijd nodig voor deze kanteling.

6.1.2 Deelvraag 6

De zesde deelvraag is: *Hoe verhouden de actoren zich tot elkaar en wat is de rol van iedere actor in het participatieproces?* De verhoudingen tussen de actoren worden beschreven aan de hand van de sociale cohesie.

De interne cohesie van de actoren is verschillend. Binnen de gemeente Vught is er veel overeenstemming over de aanpak van het participatie proces. Ook de bewoners hebben zich verenigd in een overkoepelende stichting met een gezamenlijk belang. De interne cohesie binnen Rijkswaterstaat lijkt goed te zijn. Binnen ProRail echter is er niet altijd overeenstemming over de aanpak van het proces. De cohesie binnen het Ministerie is ook verschillend. De projectleiders, Tweede Kamer en de Directie Participatie hebben een verschillende houding ten opzichte van het participatieproces. De externe cohesie tussen de partijen is daardoor minder sterk. Partijen zoals ProRail en Rijkswaterstaat lijken regelmatig langs elkaar heen te werken en niet genoeg af te stemmen. Machts- en afhankelijkheidsrelaties en formele structuur spelen een rol. Enerzijds zijn deze partijen afhankelijk van elkaar omdat er volgens de minister integraal naar de situatie gekeken moet worden, anderzijds gelden binnen iedere partij andere regels en zijn hun opdracht en budget moeilijk te verweven.

Vertrouwen, wederzijds begrip en respect bepalen de verhoudingen. In dit proces lijken wederzijds begrip en respect aanwezig te zijn tussen de actoren. Bij alle actoren is

de inzet om het participatieproces te laten slagen groot. Er is begrip voor de situatie van iedere actor. Desalniettemin hebben de verschillende verwachtingen ten aanzien van de rollen van de participanten geleid tot wantrouwen: de bewoners zien voor zichzelf een andere rol in het participatieproces dan de partijen ProRail en Rijkswaterstaat. Deze partijen zien de bewoners voornamelijk als adviseur; ze moeten geïnformeerd worden over de plannen en kunnen inzicht bieden door lokale kennis in te brengen. De bewoners zien zichzelf meer als medebeslissers. Naast dat zij lokale kennis kunnen aanbieden willen ze ook meebeslissen over de verschillende varianten. De andere partijen erkennen de deskundigheid van de bewoners niet volledig en zien zichzelf als expert. De bewoners hebben daarom het gevoel dat hun inbreng niet voldoende wordt meegenomen in de overwegingen. Het wederzijdse vertrouwen is kwetsbaar en kan door een situatie snel weer afgebroken worden. Daarom dient er (meer) aandacht besteed te worden aan het opbouwen van dit vertrouwen. Goede communicatie is hiervoor noodzakelijk - dit houdt in: helder taalgebruik, terugkoppeling na acties, af- en bijstemmen van verwachtingen en een goede afstemming aan het begin van het proces.

Het is niet duidelijk hoe het Ministerie de rol van de bewoners ziet. De voorkeursvariant van de bewoners in meegenomen in de M.E.R. (Milieu Effect Rapportage), maar door projectleiders wordt ook vastgehouden aan de opdracht en het budget. Binnen het Ministerie zijn er ook verschillende meningen over de rol van de bewoners. De gemeente Vught geeft de bewoners echter wel veel ruimte. Zij zijn duidelijk samenwerkingspartners.

6.1.3 Deelvraag 7

De zevende deelvraag is: *Welke momenten in het participatieproces vonden de actoren succesvol en wat waren knelpunten?* In het participatieproces is de grootste winst behaald dat de oplossing van de bewoners werd opgenomen als variant in de M.E.R.. Dit betekent dat er geluisterd is naar de wens van de bewoners en de gemeente Vught.

De *voice* houding van de bewoners is belangrijk geweest om de problemen kenbaar te maken bij de partijen. *Voice* blijkt een belangrijk middel voor bewoners om invloed uit te kunnen oefenen in het besluitvormingsproces. De mogelijkheid *exit*, het tegenhouden van de plannen, zou de verticale cohesie negatief beïnvloeden. Dit kan resulteren in het wegblijven van vertrouwen van de bestuurders en de bewoners. De houding *Loyalty*, niets doen, zou net als *exit* niet hetzelfde resultaat hebben met betrekking tot participatie in het besluitvormingsproces. Indien de bewoners hun belangen en wensen niet kenbaar hadden gemaakt zouden de bewoners vanuit de partijen minder actief bij het besluitvormingsproces betrokken zijn.

Het opener worden van ProRail gedurende het proces heeft geresulteerd in een verbetering van de verticale cohesie; in beter begrip en meer vertrouwen vanuit zowel ProRail als de bewoners. De bewoners ervaren de houding van Rijkswaterstaat als minder open en dit heeft een negatief effect op de verticale cohesie tussen bewoners en Rijkswaterstaat. Er moet meer aandacht worden besteed aan het op de juiste manier betrekken van de bewoners in

het participatieproces. De knelpunten waar de actoren tegenaan lopen zijn:

- De bewoners voelen zich niet serieus genomen;
- Partijen zien zichzelf als de experts;
- Planners nemen te weinig tijd voor voorbereiding voor participatieproces;
- Partijen houden teveel vast aan procedures;
- Slechte communicatie tussen partijen;
- Partijen zijn niet flexibel;
- Partijen kijken teveel naar kosten;
- Verschillende verwachtingen.

Deze knelpunten komen overeen met de knelpunten die genoemd werden in het theoretisch kader. De knelpunten tonen aan dat houding, cohesie, vertrouwen en communicatie belangrijk zijn voor een goed verloop van het participatieproces. Wanneer er aandacht wordt besteed aan deze punten kan er daadwerkelijk invloed afgestaan worden aan de bewoners en kan er draagvlak ontstaan.

6.1.4 Centrale onderzoeksvraag

De centrale hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe zijn de verhoudingen tussen de burger en de Corporate Actors in het participatieproces, door welke factoren worden deze bepaald en wat zijn aanbevelingen voor de toekomst?* Zoals in dit onderzoek is gebleken zijn de verhoudingen per actor verschillend. In het begin van dit onderzoek werd de definitie van burgerparticipatie van Hendriks en Eijsermans geciteerd: *“Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of*

beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen”.

Burgerparticipatie gaat dus om een open houding: een vooraf besproken aanpak; de inhoud wordt gegeven door zowel bestuurders als bewoners; het benutten van elkaars kwaliteiten en het verhogen van draagvlak. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek wordt duidelijk dat het participatieproces in Vught nog niet volledig aan deze definitie voldoet.

De factoren: *houding, communicatie en vertrouwen* bepalen de cohesie in het participatieproces. Voordat de verhoudingen tussen de actoren kunnen verbeteren moet er eerst een kanteling plaatsvinden in de *houding* van partijen om burgers toe te laten in het planvormingsproces. Een open en flexibele houding is noodzakelijk om participatie daadwerkelijk een plaats te geven in het proces. Deze open houding moet consistent gedeeld worden binnen de organisaties. Als bestuurders het nut en de noodzaak gaan inzien van burgerparticipatie en bereid zijn burgers daadwerkelijk meer invloed te geven dan kan er een kanteling plaatsvinden in de toepassing van burgerparticipatie in het besluitvormingsproces. Een collectieve democratie waarbij bewoners de beslissende macht hebben is niet noodzakelijk voor een succesvol besluitvormingsproces. Een participatieve democratie is wel noodzakelijk. Waar bewoners de rol hebben van medebeslisser of samenwerkingspartner en dus daadwerkelijk samenwerking met de bestuurders

Als de houding van de bestuurders een kanteling heeft gemaakt, dan kan er aandacht besteed worden aan de *communicatie* en het *vertrouwen* in het besluitvormingsproces. Vertrouwen kan gewonnen worden door heldere communicatie en transparantie. Allereerst moet er in het begin van een participatieproces zoals dat in Vught meer aandacht worden besteed aan de rol en verwachtingen van participatie. Als er in vanaf het begin bij alle partijen helderheid is over de invulling van het participatieproces, dan zijn er geen verschillende verwachtingen – dit scheidt vertrouwen. Tenslotte is open communicatie belangrijk, met speciale aandacht voor terugkoppeling – wat is er gedaan met de plannen en input van de bewoners? Om vertrouwen te scheppen is het ook belangrijk om transparant te zijn over het wel of niet betrekken van bewoners bij keuzemomenten. Deze punten komen ook naar voren in de meest recente richtlijnen de Code Maatschappelijke participatie – maar deze richtlijnen kunnen alleen in werkelijkheid worden gebracht als de betrokken bestuurders een daadwerkelijke kanteling maakt betreffende hun houding. Het begin van deze kanteling kan worden gemaakt als de bestuurders het nut en de noodzaak zien van burgerparticipatie en bereid zijn daadwerkelijk invloed af te staan aan burgers. Echter heeft deze kanteling ook tijd nodig. Kuypers geeft nog een laatste advies: *Lef*.

“Lef om open te staan. Lef om de touwtjes niet 100% in handen te hebben.”

Kuypers, januari 2014

6.2 Discussie

Dit onderzoek heeft inzicht verschaft in het speelveld van de verhoudingen tussen de verschillende actoren in het participatieproces. Het onderzoek toont aan dat er niet slechts naar burgers of slechts naar bestuurders gekeken moet worden, maar dat juist de wisselwerking tussen beide partijen belangrijk is voor het participatieproces. Er zijn echter nog een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het onderzoek. In vervolgonderzoek moet hier rekening mee gehouden worden om het speelveld van actoren verder uit te diepen.

Allereerst kunnen de resultaten van één specifiek project niet gegeneraliseerd worden voor alle projecten met betrekking tot de herinrichting van rijksinfrastructuur. Om een beter inzicht te krijgen in de verhoudingen tussen actoren is het van belang om naar meerdere cases te kijken. Het vergelijken van meerdere cases geeft een beter inzicht in de verhoudingen tussen actoren. Uit dit onderzoek is gebleken dat er nog weinig afgeronde projecten zijn die zijn gestart vanuit de basis van de resultaten van de Commissie Elverding. Meerdere cases dienen onderzocht te worden om de effecten van de nieuwe richtlijnen te kunnen meten.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de persoonlijke mening belangrijk is in de houding van een partij ten opzichte van burgerparticipatie. Door een beperkte tijd is er in dit onderzoek per organisatie met één of twee personen gesproken die binnen de organisatie werkzaam zijn. Het is lastig om het handelen van een organisatie te baseren op

gesprekken met enkel één of twee personen. Vooral indien de meningen van de personen verschillen. Hier betreft het voornamelijk de partijen ProRail en Rijkswaterstaat. Om het handelen van een organisatie beter te begrijpen zou er naar meerdere personen op verschillende niveaus binnen een organisatie gekeken moeten worden. Op deze manier kunnen de verschillen en overeenkomsten in kaart gebracht worden. Het niveau waar de personen werkzaam zijn binnen de organisatie kunnen ook van invloed zijn op de houding. Posities van personen binnen de organisatie en de mogelijkheden van verschillende bestuurslagen spelen mogelijk ook een rol. Voor de bewoners leek het van toepassing om enkel bewoners te interviewen die betrokken zijn bij de Stichting Samen voor Vught. Achteraf gezien zou de mening van bewoners die juist niet betrokken zijn bij Samen voor Vught ook interessant zijn. Zij kunnen doordat zij onafhankelijk zijn van de Stichting een ander perspectief hebben op het proces van burgerparticipatie in Vught.

Bepaalde theorieën bleken uiteindelijk niet goed toepasbaar op het onderwerp. De houding van bestuurders kan niet volledig bepaald worden door het aanhangen van een bepaalde democratie. Zoals is gebleken wordt houding door meer factoren bepaald dan enkel de democratie. Daarnaast overlappen verschillende democratieën. Opvattingen en uitspraken van personen zijn niet direct in een bepaald hokje van een democratie te plaatsen. Daarnaast is het gebruik van de participatieladder lastig. Het is nuttig om aan te geven dat er verschillen zijn in opvatting over de rol van de actoren in het proces. Door middel van de participatieladder kon enkel aangegeven worden dat er verschillen zijn in de opvattingen over de rol van bestuur en

burger van de actoren. Echter biedt de participatieladder geen oplossing voor de *juiste* rol van actoren in het proces. Kuypers geeft aan dat de participatieladder impliceert: hoe hoger op de ladder hoe beter. Echter, de rol van de actoren is afhankelijk van de situatie. Hiervoor geldt niet dat burgers per se initiatiefnemer zouden moeten zijn. Hoe hoger hoe beter geldt hier dus niet.

7. Literatuurlijst



- AmCOGG (2002), Richtlijnen voor kwaliteitsborging in gezondheids(zorg)onderzoek: Kwalitatief Onderzoek. UvA
- Andersen, T. & R. van Kempen (2003), New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. In: *Cities* 20/2, pp.77-86
- ANP (2009), Parlementaire monitor: Motie om de negatieve effecten van de infrastructurele vierdeling van Vught te verminderen – Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010.
- Arnstein, S. (1969), A ladder of citizen participation. In: LeGates, R. & F. Stout (2011), *The city reader*. New York: Routledge. Eerste druk: 1996
- Blanc, M. & J. Beaumont (2005), Local democracy within European urban development programmes. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 96/4, p.p. 409-420
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. Van der heijden, J. Van Zuylen & K. Schamp (2010), *Werkboek help! Een burgerinitiatief*. Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
- Bots, A. (2012), *Burgerparticipatie bij Stedelijke Vernieuwing*. Gemeente Culemborg
- Broek, van den S. (2013), Website: plan42vught.nl. [Bekeken op 12 januari 2014]
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press. Eerste druk 2001
- Centrum Publieksparticipatie (2009), *Code Publieksparticipatie Sneller en Beter plus bijsluiter*
- Centrum Publieksparticipatie (2013), website: www.centrumpp.nl. [Bekeken op 5 december 2013]
- Commissie Elverding (2008), *Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten: Sneller en Beter*
- Dungen, A. (2013), *Luister, Leg uit, laat begrip ontstaan*. De verkeerssituatie in Vught. In: *Gezondheidsbeleving en milieubeleid: zes Brabantse hopspots*. Provinciale Raad gezondheid
- Duyvendak, J. & A. Krouwel (2001), *Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?* In: Edelenbos, J. & R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma
- D66 (2013). Website: <http://d66vught.nl/wethouder>. [Bekeken op 12 januari 2014]
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma
- Geddes, M. (2006), *Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism*. *International Journal of Urban and Regional*

- Research 30/1, p.p. 76-97
- Gemeente Vught (2009), Van Knelpunt naar Knooppunt: Visie Vught op rijksinfrastructuur
- Gemeente Vught (2010), vierdeling Vught: Ruimtelijke analyses barrières rijksinfrastructuur Vught
- Gemeente Vught (2013), Investeren in diepgang: Investeren in Vught is investeren in Brabant
- Gierveld, H.A.J. (2009), Tracéwet. Deventer: Kluwer. Eerste druk 2008
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne & J. van Zuylen (2010), Help! Een burgerinitiatief. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties: Koninklijke Broese en Peerboom bv
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne & J. van Zuylen. Help! Een burgerinitiatief. Website: <http://www.westpers.nl/assets/pdf/journalistiek-burgerparticipatie.pdf> [gezien op 3 januari 2014]
- Hendrikx, M., Eijsermans, R., (2004), Burgerparticipatie, een praktische handleiding voor gemeenten
- Hirschmann, A. (1970) Exit, voice and loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Londen: Oxford University Press
- Hoof, R. van, Gemeente Vught en actiegroepen samen in actie tegen uitbreiding spoor. Omroep Brabant, 2 april 2012
- Jonker, J. (2008), Ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie.: Over opvattingen en opzetten. Universiteit Twente
- Kickert, W., L. Cachet, F. van der Meer, L. Schaap (2007), Liefde voor het Openbaar Bestuur. Liefde voor de Bestuurskunde. Delft: buron
- Klinkers, L. (2002), Beleid begint bij de samenleving: Een zoektocht naar de menselijke maat. Over de essentie van interactief beleid maken. Utrecht: Uitgeverij Lemma
- Konijn, S. (2013), Burgerinitiatief: Last of Lust? Ministerie van Infrastructuur en Milieu, p.p. 1 – 24
- Liebrand, F. & S. Pauwels (2012), Van empowerment naar plicht. In: Ruimtevolk (2012) Ruimtevolk jaarboek 2012: Nieuw eigenaarschap in de ruimtelijke ordening. Eindhoven: Lecturis
- Marissing, E. van (2008), Buurten bij beleidsmaker. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland. Utrecht: KNAG
- Marissing, E. van, G. Bolt & R. van Kempen (2004), Stedelijk Beleid en Sociale Cohesie in twee herinrichtingswijken. Nieuw-Hoograven, Utrecht en Bouwlust, Den Haag. Gouda: Habiforum
- Matheijssen O. & P. Blok – van Werkhoven (2012), Notitie burgerparticipatie deelgemeente Rozenburg.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Veelgestelde vragen PHS
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Milieu Effectrapportage Programma Hoogfrequent Spoorvervoer: Meteren-Boxtel

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), Code Maatschappelijke participatie: Eerder, breder en beter. Maatschappelijke participatie bij MIRT projecten
- Oosten, W. (2005), Ruimte voor een democratische rechtsstaat Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen. Den Haag: Sociotext Press
- Peppel, R. van de (2001), Effecten van interactieve beleidsvorming. In: J. Edelenbos & R. Monnikhof. Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemma
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (2001), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho. Eerste druk 1999
- Science Encyclopedia (2013), Democracy. Website: <http://science.jrank.org/pages/7619/Democracy.html>. [Bekeken op 16 november 2013]
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009), Beter is sneller: Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit
- Schalk, J. (2006), Een goede casestudy geeft inzicht. Boekrecensie: Yin, R.K. (2004). The casestudy anthology. Thousand Oaks: Sage. Kwalon 33, 11/3, p.p. 29-30
- Schuylt, K. (1997), Sociale cohesie en sociaal beleid. Amsterdam: de Balie
- Stantchev, T. (2013), Richting actieve participatie in weginfrastructuurprojecten: een pleidooi voor een holistisch perspectief, Utrecht: Universiteit Utrecht
- Verkeer en Waterstaat (2007), procedure MIT. Website: <http://mit2007.verkeerenwaterstaat.nl/mit/2007/inleiding8.html> [Bekeken op: 15 januari 2014]
- Verhoeven, K. (2012), Motie Verhoeven (D66) 33000-A-78. Voorgesteld 5 juli 2012
- Verhoeven, I. & M. Ham (2011), Brave burgers gezocht: de grenzen van de activerende overheid. Amsterdam: Van Genneep
- Verhoeven, I. (2011), Hoofdstuk 11; Wij weten het beter. Spanningen tussen eigenzinnige burgers en politiek. In: Verhoeven, I. & M. Ham (2011), Brave burgers gezocht: de grenzen van de activerende overheid. Amsterdam: Genneep
- WRR (2012), Vertrouwen in Burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Wille, A. (2001), Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In: J. Edelenbos & R. Monnikhof, Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemma
- Yin, R. (1994), Casestudy research: Design and Methods. London: SAGE Publications. Eerste druk: 1984

Zwieten, M. & D. Willems (2004), Methodologie van kwalitatief onderzoek: Waardering van kwalitatief onderzoek. Huisarts en Wetenschap 47-13, p.p. 631-635

Websites

Commissie voor de milieueffectrapportage (2014)

<http://www.commissiener.nl/>

[bekeken op 28 januari 2014]

ProRail. Programma Hoogfrequent Spoor. Website:

<http://www.prorail.nl/projecten/goederenroute-oost-nederland/programma-hoogfrequent-spoorvervoer> [bekeken op 4 februari 2014]

ProRail. Meteren-Boxtel. Website:

<http://www.prorail.nl/projecten/meteren-boxtel> [bekeken op 4 februari 2014]

Rijkswaterstaat. Tracéwet. Website:

http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten_en_regelgeving/Tracéwet/#v5 [bekeken op 5 februari 2014]

Rijkswaterstaat. Over ons. Website:

http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/ [bekeken op 12 februari 2014]

Samen voor Vught: www.samenvoervught.nl

[bekeken op 28 januari 2014]

Stichting spoorhinder (2014) Website:

www.stichtingspoorhinder.nl [bekeken 28 januari 2014]

Van den Broek, Plan42, Knelpunten. Website:

<http://www.plan42vught.com/knelpunten-in-vught.html> [bekeken op 4 februari 2014]

Krantenberichten

Brabants Dagblad: Plan 42, hét

antwoord voor Vught? 24 maart 2012

Brabants Dagblad: Verdiept spoor optie voor Vught. 6 september 2012

Dircks, P. Brabants Dagblad.: Drie

ton extra voor weg en Spoor geen punt in Vught. 8 maart 2013

Janssen, H.. Omroep Brabant: Minister Schultz:

'Verdiepte ligging voor Vught wordt serieus onderzocht'. 11 december 2012

Kersten, L. Omroep Brabant: Vught bezorgd over

budget drukker spoor. 12 februari 2012

Louw, T. de. Brabants Dagblad. Vught: Knel tussen spoor en weg. 31 maart 2012

NRC (2013), Participatiesamenleving uitgeroepen

tot woord van het jaar 2013. 16 november 2013 Europa-Nu (2013), 2013: Europees jaar van de burger

Reformatorisch Dagblad, Ook verdiept spoor optie voor Vught. 6 september 2012

Samen voor Vught. Ingezonden brief Brabants dagblad, 16 juli 2013

Smit, M, Omroep Brabant. Onrust in Vught over toename treinverkeer. 13 februari 2012

Vorstersmans R. Omroep Brabant: Onderzoek Ministerie Infrastructuur: diepere ligging infrastructuur is beter voor Vught. 10 januari 2014

Wijdeven, M. ANP, Provincie:

inzet voor verdiept spoor Vught 3 oktober 2012

Filmpjes

Gemeente Vught. Investeren in diepgang. 7 november
2013

Omroep Brabant: Verdiept spoor Vught als oplossing
toename treinverkeer. 6 september 2012.

Website:

<http://www.youtube.com/watch?v=YY3Hlisp9>

M

8. Bijlagen



Bijlage A Topiclijsten interviews

Interview M. Vissers – ProRail

Interview M. Merks - Rijkswaterstaat

Eigen houding

Wat is uw rol of taak binnen het proces?

Wat is uw houding geweest in het proces ten opzichte van medebewoners en andere actoren (ProRail, gemeente Vught, Rijkswaterstaat) [*exit, voice, loyalty, Meewerkend, tegendraads*]

Hoe kijkt u aan tegen bewonersparticipatie binnen planvorming? En welke vorm van participatie?

Wat is de houding van prorail t.o.v. bewonersparticipatie in planvorming?

Waar aan kunnen bewoners bijdragen door participatie?

Werken jullie vaker zo intensief met bewoners samen? Of is dit een soort pilot?

Houding andere actoren

Hoe is de houding van de andere actoren geweest?

Wat vond u van de onderlinge verhoudingen tussen de actoren?

/Hoe was de samenwerking met de andere actoren?

Is het lastig omdat het Ministerie jullie opdrachtgever is?

Waar zat de confrontatie met andere actoren?

Is de tussenkomst van een mediator noodzakelijk (geweest)?

Proces

Wat was in uw ogen succesvol in het proces met betrekking tot het betrekken van bewoners? Kunt u momenten noemen?

Wat had in uw ogen nog beter gekund in het proces tot het betrekken van bewoners? Kunt u momenten noemen?

Hoe was het denkt u het proces verlopen als bewoners niet meer inspraak hadden geëist?

Is het moeilijk om met bewoners om te gaan? Wat maakt het lastig?

Evalueren jullie ook hoe de participatie is verlopen na iedere bijeenkomst? Kan je voorbeelden noemen?

Interview W. van Seuren – Wethouder gemeente Vught
Interview A. van 't Hof – Projectleider rijksinfrastructuur
gemeente Vught

Eigen houding

Wat is uw rol of taak als wethouder binnen het proces?

Wat is uw houding geweest in het proces ten opzichte van medebewoners en andere actoren (ProRail, gemeente Vught, Rijkswaterstaat) [exit, voice, loyalty. Meewerkend, tegendraads)

Waarom heeft u deze houding zo gehad?/ Hoe is deze houding zo tot stand gekomen? (factoren: taakstelling, mediator, democratie, bestuursstijl)

Hoe kijkt u aan tegen bewonersparticipatie binnen beleidsvorming?

Is uw houding gedurende het proces veranderd? Waarin, en waardoor?

Houding andere actoren

Wat vond u van het standpunt/houding van de andere actoren?

Wat vond u van de onderlinge verhoudingen tussen de actoren?

Hoe ziet u de rol van de andere actoren in het proces?

/Hoe was de samenwerking met de andere actoren?

Waar zat de confrontatie met andere actoren? (bv. niet luisteren, niet te bereiken, stelden op als wij als experts vs jullie leek)

Is de tussenkomst van een mediator noodzakelijk (geweest)?

Proces

Wat was in uw ogen succesvol in het proces met betrekking tot het betrekken van bewoners? Kunt u momenten noemen?

Wat had in uw ogen nog beter gekund in het proces tot het betrekken van bewoners? Kunt u momenten noemen?

(Hoe was het denkt u het proces verlopen als bewoners niet meer inspraak hadden geëist?)

Wensen

Wat zijn uw wensen met betrekking tot het betrekken van bewoners? Wat zou de ideale situatie zijn in het betrekken van bewoners bij een dergelijk proces?

Hoe ziet u de rol van de verschillende actoren in de ideale situatie? (rijksoverheid, gemeente, Prorail, Rijkswaterstaat)

Interview M. van Erp – Bestuurder Samen voor Vught

Interview R. Borgsteijn – actief lid Samen voor Vught

Interview S. van den Broek – actief lid Samen voor Vught

Eigen houding

Waarom bent u betrokken geraakt bij het proces dat bewoners inspraak wilden in de besluitvorming over de spoorlijn en snelweg?

Hoe bent u precies betrokken bij het proces? Wat is uw rol/taak

Wat wilde u met uw betrokkenheid bereiken? Hoe wilde u die betrokkenheid krijgen?

Wat is uw houding geweest in het proces ten opzichte van medebewoners en corporate actors (pro rail, gemeente, Rijkswaterstaat, (Ministerie)) [exit, voice, loyalty. Meewerkend, tegendraads)

Waarom heeft u deze houding zo gehad? (factoren: mediator, kennis zo moet het, eigen belang)

Is uw houding gedurende het proces veranderd? Waarin en waardoor? (Eerst eigen belang, daarna mee door mediator anders?)

Houding andere actoren

Wat vond u van het standpunt/houding van de andere actoren?

Wat vond u van de onderlinge verhoudingen tussen de actoren?

Hoe ziet u de rol van de andere actoren in het proces? /Hoe was de samenwerking met de andere actoren?

Waar zat de confrontatie met andere actoren? (niet luisteren, niet te bereiken, stelden op als wij vs jullie als experts)

Is de tussenkomst van een mediator noodzakelijk geweest?

Proces

Hoe is uw gevoel over het proces?

Wat was in uw ogen succesvol in het proces met betrekking tot het betrekken van bewoners? Kunt u momenten noemen?

Wat had in uw ogen nog beter gekund in het proces tot het betrekken van bewoners?Kunt u momenten noemen?

(Hoe was het proces verlopen als bewoners niet meer inspraak hadden geëist?)

Wensen

Wat zijn uw wensen met betrekking tot het betrekken van bewoners? Wat zou de ideale situatie zijn in het betrekken van bewoners bij een dergelijk proces?

Hoe ziet u de rol van de verschillende actoren in een dergelijk proces? (rijksoverheid, gemeente, Prorail, Rijkswaterstaat)

Interview S. Konijn – Projectleider Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Interview S. Kuypers – Medewerker Directie Participatie

Vught

Wat is de taak van de Directie Participatie (geweest bij
Vught)

Hoe ziet u de houding van de verschillende partijen tov
participatie in dit proces?

Hoe ziet DP hoe participatie toegepast zou moeten worden
in dergelijke projecten?

Waar zitten volgens u de knelpunten, in Vught en het
algemeen?

Waar kan Vught als een voorbeeld dienen voor andere
projecten?

Verbeterpunten

Zou er meer verantwoording afgelegd moeten worden? Bv
aan jullie

Wordt er genoeg geëvalueerd. Niet alleen intern maar ook
met bewoners?

Zouden participatieplannen niet al eerder met bewoners
gemaakt moeten worden?

Wat ziet u voor verschillen tussen ProRail en Rijkswaterstaat
bij het betrekken van bewoners bij de planvorming?

Waar ligt de belangrijkste taak om het participatieproces
beter vorm te geven? Bij het Ministerie als opdrachtgeven of
uitvoerende partijen?

Bijlage B Codeboom interviews

<input type="checkbox"/> Verhoudingen Actoren (sociale cohesie)	<input type="checkbox"/> Meer tijd in begin nemen voor afstemming
<input type="checkbox"/> Relatie opbouwen met elkaar (gemeente en RWS/ProRail)	<input type="checkbox"/> Kijken alleen naar kosten
<input type="checkbox"/> ProRail vs RWS (institutionele cohesie)	<input type="checkbox"/> Durven loslaten (niet)
<input type="checkbox"/> ProRail RWS vs Ministerie	<input type="checkbox"/> Vertrouwen
<input type="checkbox"/> Gemeente Vught vs ProRail en RWS (institutionele cohesie)	<input type="checkbox"/> Verplichtingen in participatieproces
<input type="checkbox"/> Bewoners vs ProRail en RWS (verticale cohesie)	<input type="checkbox"/> Succesvol in het proces
<input type="checkbox"/> Bewoners vs Ministerie (verticale cohesie)	<input type="checkbox"/> Omslag in participatie
<input type="checkbox"/> Bewoners vs Gemeente Vught (verticale cohesie)	<input type="checkbox"/> Mate van participatie (participatieladder)
<input type="checkbox"/> Projecten	<input type="checkbox"/> Kosten
<input type="checkbox"/> Scope	<input type="checkbox"/> Ideale situatie participatie
<input type="checkbox"/> Problemen	<input type="checkbox"/> Flexibel lef ruimte nemen
<input type="checkbox"/> Voorbeeld problemen elders	<input type="checkbox"/> Evalueren
<input type="checkbox"/> Vierending Vught	<input type="checkbox"/> CPP
<input type="checkbox"/> Meten overlast	<input type="checkbox"/> Bewoners pas later in het proces actief
<input type="checkbox"/> Leefbaarheid en veiligheid	<input type="checkbox"/> Houdingen Actoren
<input type="checkbox"/> Geluidsoverlast	<input type="checkbox"/> Houding Rijkswaterstaat
<input type="checkbox"/> PHS	<input type="checkbox"/> Houding ProRail
<input type="checkbox"/> Oplossingen	<input type="checkbox"/> Houding Ministerie
<input type="checkbox"/> N65	<input type="checkbox"/> Houding Gemeente Vught
<input type="checkbox"/> Integraal PHS en N65	<input type="checkbox"/> Houding bewoners Samen voor Vught
<input type="checkbox"/> Externe facilitator Erik	<input type="checkbox"/> Gemeente Vught
<input type="checkbox"/> Participatie	<input type="checkbox"/> Bewoners
<input type="checkbox"/> Wat beter kan in het proces	<input type="checkbox"/> Samen voor Vught
<input type="checkbox"/> Zelf experts	<input type="checkbox"/> Expertise
<input type="checkbox"/> Teveel vasthouden aan procedures	<input type="checkbox"/> Cohesie Bewoners (horizontale cohesie)
<input type="checkbox"/> Slechte communicatie	<input type="checkbox"/> Geïnterviewde
<input type="checkbox"/> Projectdoelen vs procesdoelen	
<input type="checkbox"/> Procedure participatie (aanpassen)	
<input type="checkbox"/> Niet serieus genomen	
<input type="checkbox"/> Niet genoeg meegenomen in plannen	

Bijlage C Schema verhoudingen

	Bewoners	Gemeente Vught	ProRail	Rijkswaterstaat	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Bewoners	<i>Belang:</i> Minder overlast spoor en weg in woonomgeving <i>Houding:</i> Meewerkend, maar één mogelijke oplossing <i>Interne cohesie:</i> sterk, krachten samen in SvV	Gezamenlijke lobby Gezamenlijke oplossing Samenwerkingspartners	Verhouding verbeterd gedurende proces Zoekend in participatieproces Hebben niet genoeg ruimte en flexibiliteit in procedure voor participatie	Zien participatie als open communicatie naar bewoners Houden vast aan scope en regels Bewoners geen daadwerkelijke invloed	Oplossing bewoners opgenomen in M.E.R. Nog geen kanteling van traditionele planning naar samen met bewoners Moeilijk loslaten procedures
Gemeente Vught		<i>Belang:</i> een leefbaar dorp <i>Houding:</i> Voor en met bewoners <i>Interne cohesie:</i> sterk, één mogelijke oplossing voor dorp	Vechten en samenwerking Persoonlijke relaties belangrijk Verhouding verbeterd gedurende proces	Vechten en samenwerken Gemeente van mening slechte communicatie naar bewoners	Lobby gemeente gewaardeerd door Ministerie Oplossing gemeente opgenomen in M.E.R. Wisselende verhoudingen. Ministerie terughoudend
ProRail			<i>Belang:</i> verbetering spoor voor PHS en draagvlak <i>Houding:</i> van terughoudend naar welwillende medewerking <i>Interne cohesie:</i> zwak, verschillen invulling aan participatie	Werken langs elkaar heen Nog lerend in afstemmen integraal proces Leren van elkaar	ProRail heeft enerzijds opdracht, moet anderzijds draagvlak creëren
Rijkswaterstaat				<i>Belang:</i> verbetering N65 leefbaarheid en draagvlak <i>Houding:</i> star, houden vast aan procedures en scope <i>Interne cohesie:</i> redelijk, verschillen invulling aan participatie	Rijkswaterstaat heeft enerzijds opdracht, moet anderzijds draagvlak creëren
Ministerie van Infrastructuur en Milieu					<i>Belang:</i> landsbelang economie en bereikbaarheid steden <i>Houding:</i> verschillend, oog voor wens bewoners en vasthouden procedures <i>Interne cohesie:</i> zwak, verschillen tussen ambtenaren Bestuurslijnen spoor en weg lopen langs elkaar heen



maart 2014
eva@vanbolderen.com