

A large, colorful hot air balloon with a basket full of people, floating against a cloudy sky. The balloon is made of many small, multi-colored panels in shades of red, orange, yellow, green, and blue. The basket is visible at the bottom, with several people inside. The sky is a mix of light and dark clouds.

Participatie in de provincies, een proefballon of echt in het belang van de burger?

Een kwalitatief onderzoek naar knelpunten bij het organiseren van burgerparticipatietrajecten door de Nederlandse provincies

‘Participatie in de provincies, een proefballon of echt in het belang van de burger?’

Een kwalitatief onderzoek naar knelpunten bij het organiseren van burgerparticipatietrajecten door de Nederlandse provincies

Student

Thom van den Berg

Studentnummer: 6192807

E-mail: t.c.vandenberg@students.uu.nl

Masterscriptie Bestuurs- en Organisationswetenschap

Master Bestuur & Beleid

Faculteit Recht, Economie en Bestuur en Organisatie

Universiteit Utrecht

Eerste beoordelaar

Dr. Ank Michels

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Universiteit Utrecht

Tweede beoordelaar

Dr. Harmen Binnema

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Universiteit Utrecht

Datum: 21 juni 2022

Plaats: Utrecht

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de afronding van mijn Master Bestuur & Beleid en daarmee de afronding van mijn studieloopbaan die is begonnen met een Bachelor Bestuurs- en Organisationswetenschap. Dit voorwoord mag dan ook gezien worden als mijn afscheidsbrief aan de USBO waar ik gedurende vijf jaar lang mezelf in een enorm prettige omgeving heb mogen ontwikkelen en welke ik altijd zal blijven koesteren.

Deze scriptie, getiteld 'Participatie in de provincies, een proefballon of echt in het belang van de burger?' is het resultaat van het werk dat ik in de periode februari – juni 2022 heb verricht.

De keuze voor een onderzoek naar burgerparticipatie in de Nederlandse provincies is ontstaan als vervolg op mijn Bachelorscriptie die participatie op Rijks- en gemeentelijk niveau behandelde. Ik miste hierin het niveau van de provincie en het leek mij dan ook een goed onderwerp om mij in te verdiepen en op af te studeren.

Zoals het een goed voorwoord betaamt wil ik deze plek gebruiken om een aantal mensen te bedanken. Zonder deze mensen had ik dit onderzoek niet, of in ieder geval met veel meer moeite, kunnen afronden. Ik wil allereerst Ank Michels bedanken voor haar heldere en nagenoeg altijd bruikbare feedback. Ik heb altijd het idee gehad dat zij eerlijk naar mij was over wat ik goed had gedaan en waar ik nog een keer naar moest kijken. Ik heb dit als zeer prettig ervaren en ik dank haar dan ook voor de goede begeleiding. En niet alleen dit jaar maar ook vorig jaar bij mijn Bachelorscriptie. Een tweede woord van dank gaat uit naar Harmen Binnema. Als tweede lezer heeft hij mij voorzien van commentaar dat ik heb benut om deze scriptie naar een hoger niveau te tillen. Daarnaast is zijn boek, onder de redactie van Hans Vollaard, 'Provinciale Politiek' een belangrijke (inspiratie)bron geweest voor dit onderzoek. Grote dank gaat uiteraard ook uit naar mijn respondenten die mij allen openlijk wilden vertellen hoe burgerparticipatie vorm had gekregen in 'hun' provincies. Mijn laatste woord van dank gaat uit naar mijn familie, mijn vriendin, mijn vrienden en mijn medestudenten. Hun steun, afleiding en het feit dat ze mijn hersenspansels aan wilden horen heeft mij in staat gesteld deze scriptie op te leveren.

Thom van den Berg

Utrecht, 22 juni 2022

Samenvatting

Met de komst van de Omgevingswet werden de Nederlandse provincies voor het eerst geconfronteerd met een grootschalig burgerparticipatietraject. Naast de vele institutionele stakeholders en medeoverheden waar de provincie altijd al mee in gesprek was werd zij nu vanuit het Rijk verplicht om ook burgers plaats te laten nemen aan de spreekwoordelijke vergadertafel. Dat zou een uitdaging worden omdat de provincie de overheidslaag is met de grootste afstand tot de burger en doordat de provincies beperkte ervaring hadden met burgerparticipatie. Ook de rijke verzameling aan wetenschappelijk literatuur op het gebied van burgerparticipatie heeft zich voornamelijk toegespitst op lokale en nationale burgerparticipatie en niet op het sub-nationale niveau waarop een provincie zich bevindt.

Dit onderzoek vertrok daarmee met de gedachte dat de grote afstand van de provincie tot de burger en het gebrek aan onderzoeken naar provinciale burgerparticipatie ertoe zou leiden dat er zich knelpunten voor zouden doen die niet bij landelijke en lokale burgerparticipatie spelen. Dat maakte dat de vraag die in dit onderzoek centraal stond luidt: *'In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het organiseren van burgerparticipatietrajecten door de provincies?'*.

Om provinciale burgerparticipatie te analyseren koos dit onderzoek om de trajecten rondom de provinciale omgevingsvisies te vergelijken. De omgevingsvisie was namelijk het eerste grootschalige en verplichte traject waar alle provincies aan moesten voldoen. Ondanks het verplichte karakter werden de provincies wel vrijgelaten in de invulling van burgerparticipatie en dit maakte dat de trajecten tussen de provincies verschilden. Voor de analyse zijn in dit onderzoek het burgerparticipatietraject voor de totstandkoming van de omgevingsvisies van de provincies Utrecht, Groningen, Zuid-Holland, Limburg en Zeeland onderzocht. Om dit te onderzoeken zijn 56 documenten geanalyseerd en zijn zeven interviews gehouden.

In dit onderzoek is gebleken dat er zich wel degelijk knelpunten voordoen die specifiek zijn voor burgerparticipatietrajecten die zijn opgezet door de provincies. Zo werden de provincies verplicht vanuit het Rijk om burgers te laten participeren bij het schrijven van de omgevingsvisies. Dat terwijl de omgevingsvisies van de provincie vraagstukken in de gehele provincie beslaan en het vooral een strategisch beleidsstuk is. Dit maakte dat participatietrajecten in de provincies niet werden opgezet omdat de provincies er zelf in geloofden maar omdat het Rijk hen oplegde dat te doen. Om burgers te laten participeren moesten de kwesties omtrent de omgevingsvisies omgezet worden in concrete vraagstukken. Dit maakte echter dat de inbreng van burgers niet direct aansloot op de wensen van de provincie. Ondanks het feit dat de vraagstukken omgezet waren namen burgers nog altijd vooral deel om hun concrete belangen die in hun eigen omgeving speelden te verdedigen. Deze beperkte effectiviteit van burgerparticipatie maakte, in combinatie met het beperkte geloof in burgerparticipatie door de provincies zelf, dat de provincies altijd terugvielen op hun vaste partners. Met als gevolg dat beleid in de provincies in samenwerking met institutionele stakeholders geschreven wordt en hoogstens aangevuld of gecontroleerd wordt aan de hand van de inbreng vanuit burgerparticipatie. De reden daarvoor lijkt dan ook in elke provincie gelijk: beleid omtrent de omgevingsvisie is te breed en abstract om burgerparticipatie effectief toe te passen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Figuren en tabellen.....	7
1. Inleiding	8
1.1 Vraagstelling	8
1.2 Maatschappelijke relevantie	9
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer	10
2. Context	11
2.1 De Omgevingswet	11
2.2 De omgevingsvisie	11
2.3 Participatie	11
3. Theoretisch kader.....	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Waarden van burgerparticipatietrajecten	12
3.2.1 Legitimiteit.....	12
3.2.2 Rechtvaardigheid.....	12
3.2.3 Effectiviteit	12
3.2.4 Implicaties waarden voor burgerparticipatietrajecten	13
3.3 Voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten	13
3.3.1 Can do: middelen en kennis	13
3.3.2 Like to: betrokkenheid.....	14
3.3.3 Enabled to: mogelijkheden tot deelname.....	14
3.3.4 Asked to: wanneer doet iemand mee	14
3.3.5 Responded to: wat wordt er gedaan.....	14
3.3.6 Implicaties mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten	15
3.4 Houding van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie	15
3.4.1 Implicaties houding van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie	16
3.5 Mogelijke knelpunten voor provinciale burgerparticipatie	16
3.5.1 Implicaties knelpunten provinciale burgerparticipatie	17
4. Methodologie	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Operationalisatie	19
4.2.1 Operationalisatie waarden van burgerparticipatietrajecten	19

4.2.2 Operationalisatie voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten	19
4.3.3 Operationalisatie houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie	20
4.3 Onderzoeksbenadering	20
4.4 Casusselectie	20
4.5 Dataverzameling.....	21
4.6 Data-analyse.....	22
4.7 Betrouwbaarheid & Validiteit.....	22
5. Resultaten.....	24
5.1 Inleiding & Leeswijzer resultaten	24
5.2 Context Provincies.....	24
6. Resultaten: Knelpunten in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden	27
6.1 Legitimiteit.....	27
6.2 Rechtvaardigheid.....	28
6.3 Effectiviteit	30
7. Resultaten: Knelpunten in de mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten.....	32
7.1 Can do.....	32
7.2 Like to	34
7.3 Enabled to.....	36
7.4 Asked to.....	38
7.5 Responded to	40
8. Resultaten: Knelpunten in de houding van provincies ten opzichte van burgerparticipatie.....	42
9. Resultaten: Analyse van de vijf provincies op het gebied van burgerparticipatie	45
10. Conclusie, aanbevelingen en discussie.....	47
10.1 Conclusie	47
10.1.1 Beantwoording hoofdvraag.....	47
10.1.2 Waarden van burgerparticipatietrajecten	47
10.1.3 Mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten	47
10.1.4 Houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie.....	47
10.2 Discussie	48
10.2.1 Theoretische implicatie provinciale burgerparticipatie	48
10.2.2 Praktische implicaties provinciale burgerparticipatie	48
10.2.3 Beperkingen.....	48
10.3 Aanbevelingen.....	49
10.3.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	49

10.3.2 Aanbevelingen voor de praktijk	49
10.4 Slot.....	50
Bibliografie	51
Algemene Literatuur.....	51
Casus-specifieke Literatuur	55
Provincie Utrecht.....	55
Provincie Groningen.....	57
Provincie Zuid-Holland	57
Provincie Limburg.....	58
Provincie Zeeland	59
Figuren.....	59
Voorblad	60
Bijlage I: Dataselectie	61
Provincie Utrecht.....	61
Provincie Groningen.....	61
Provincie Zuid-Holland	61
Provincie Limburg.....	62
Provincie Zeeland	62
Bijlage II: Topiclijst.....	63

Figuren en tabellen

Figuur 1: Ligging Provincie Utrecht	24
Figuur 2: Logo Provincie Utrecht	24
Figuur 3: Ligging Provincie Groningen	25
Figuur 4: Logo Provincie Groningen	25
Figuur 5: Ligging Provincie Zuid-Holland	25
Figuur 6: Logo Provincie Zuid-Holland	25
Figuur 7: Ligging Provincie Limburg	26
Figuur 8: Logo Provincie Limburg	26
Figuur 9: Ligging Provincie Zeeland	26
Figuur 10: Logo Provincie Zeeland	26
<hr/>	
Tabel 1: Waarden van burgerparticipatietrajecten	13
Tabel 2: Voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten	15
Tabel 3: Mogelijke knelpunten burgerparticipatie op provinciaal niveau	18
Tabel 4: Operationalisatie waarden van burgerparticipatietrajecten	19
Tabel 5: Operationalisatie voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten	19
Tabel 6: Operationalisatie houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie	20
Tabel 7: Casuselectie provincies	21
Tabel 8: Overzicht Respondenten	22
Tabel 9: Schematische weergave van de analyse op de vijf provincies op het gebied van burgerparticipatie	46
Tabel 10: Dataselectie Provincie Utrecht	61
Tabel 11: Dataselectie Provincie Groningen	61
Tabel 12: Dataselectie Provincie Zuid-Holland	61-62
Tabel 13: Dataselectie Provincie Limburg	62
Tabel 14: Dataselectie Provincie Zeeland	62
Tabel 15: Topiclijst	63-64

1. Inleiding

Sinds een aantal jaar is de schop in Nederland door het ruimtelijk domein gegaan. Met de komst van de Omgevingswet moeten overheden vastleggen welke plannen zij hebben in het ruimtelijk domein in de tijdsspanne tot 2050. Elke overheidslaag is, als onderdeel van de Omgevingswet, verplicht om hiertoe een omgevingsvisie te schrijven. Wat daaraan bijzonder is, is dat in de Omgevingswet is opgenomen dat burgers en belanghebbenden betrokken moeten zijn bij het opstellen van de omgevingsvisie (Staatsblad, 2018). Dit maakt dat overheden verplicht worden om burgers te laten participeren.

Dat Nederlandse overheden burgers de mogelijkheid geven om te participeren is niet iets nieuws. Er zijn genoeg voorbeelden van burgerparticipatie in Nederland. Zo valt te denken aan de ondertunneling van de A2 bij Maastricht op Rijks- en lokaal niveau en het burgerinitiatief 'Delfts Doen' in de gemeente Delft (Nationale Ombudsman, 2018,2019). Ook kijkend buiten onze landsgrenzen zien we dat burgerparticipatie in veel gevallen toegepast wordt, variërend van digitaal stemmen over zaken in de stad in Zuid-Korea (Choi, 2006) tot ruimte voor innovatie via platform 'Frankfurt fragt mich' in de gelijknamige Duitse stad (Hendriks & Michels, 2021) en het aan burgers over laten om de begroting van hun stad rond te krijgen in Porto Alegre in Brazilië (de Sousa Santos, 1998). Bovenstaande voorbeelden hebben echter één zaak gemeen: ze spelen zich allemaal af op nationaal en, voornamelijk, lokaal niveau. Onderzoek naar burgerparticipatie lijkt zich dan ook in bredere zin voornamelijk gefocust te hebben op het niveau van lokale overheden (Corrigan, 2017; Koster et al., 2015).

Als onderdeel van de Omgevingswet zijn het echter ook de provincies die burgers moeten laten participeren bij het schrijven van de omgevingsvisies. De uitdaging hierbij is dat de provincie de overheidslaag is in Nederland die het verst weg staat van de burger (Koster et al., 2019, Soeterbroek, 2019; Herweijer, 2016). Daarnaast blijkt dat participatie nog maar op zeer beperkte schaal toegepast wordt door de provincies en dat de provinciale omgevingsvisie het eerste grootschalige project op het gebied van burgerparticipatie was (Binnema & Vollaard, 2019; van den Ham, 2020). Deze zaken maakten dat de provincies voor een grote uitdaging stonden met de provinciale omgevingsvisies. Gecombineerd met het feit dat eerder onderzoek zich met name op lokale burgerparticipatie heeft toegespitst roept dit de vraag op of inzichten vanuit de literatuur, die opgesteld zijn aan de hand van het lokale domein, overgenomen kunnen worden op participatietrajecten in de provincies of dat er zaken spelen die uniek zijn voor het domein van de provincies.

1.1 Vraagstelling

Bovenstaande maakt dat de vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt of er door de grote afstand tot de burger unieke knelpunten bij provinciale burgerparticipatie ontstaan. De gedachte is namelijk dat deze knelpunten niet in de literatuur te vinden zijn omdat deze zich voornamelijk gefocust heeft op lokale burgerparticipatie. De onderzoeksvraag luidt dan ook:

In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het organiseren van burgerparticipatietrajecten door de provincies?

Om tot het antwoord op de onderzoeksvraag te komen is het van belang dat het antwoord wordt gevonden op de volgende deelvragen, gesplitst naar vragen die beantwoord zullen moeten worden door middel van literatuuronderzoek en door vragen die beantwoord moeten worden door middel van empirisch onderzoek.

Theoretische deelvragen

Op onderstaande vragen wordt het antwoord gezocht in de wetenschappelijke literatuur.

Ten eerste is het van belang om duidelijkheid te scheppen over de waarden waar participatietrajecten op beoordeeld kunnen worden en te onderzoeken of op basis van de literatuur er knelpunten in deze waarden herkend kunnen worden.

1. *In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden?*

Vervolgens is het van belang dat overheden ervoor zorgen dat inwoners mee willen doen. De voorwaarden hiertoe moeten worden onderzocht. In de literatuur moet vervolgens mogelijke knelpunten op dit vlak onderzocht worden.

2. *In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de manier waarop overheden burgers mobiliseren om deel te nemen aan participatietrajecten?*

Daarna is het zaak dat inzicht wordt gegeven in de verschillende manieren waarop overheden burgerparticipatie kunnen beschouwen en of die houding ten opzichte van burgerparticipatie kan leiden tot knelpunten.

3. *In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de houding van overheden ten opzichte van burgerparticipatietrajecten?*

Tot slot wordt gekeken of er op basis van de literatuur knelpunten kunnen worden herkend die uniek zijn voor provinciale burgerparticipatie.

4. *Welke mogelijke knelpunten zijn te herkennen wanneer provincies burgerparticipatietrajecten organiseren?*

Empirische deelvragen

De volgende vragen zullen empirisch getoetst moeten worden. Hiertoe zijn de theoretische deelvragen omgezet in vragen voor empirisch onderzoek:

1. *In hoeverre hebben zich knelpunten voorgedaan in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden?*
2. *In hoeverre hebben zich knelpunten voorgedaan in de manier waarop de provincies burgers mobiliseren om deel te nemen aan participatietrajecten?*
3. *In hoeverre hebben zich knelpunten voorgedaan in de houding van de provincies ten opzichte van burgerparticipatietrajecten?*

1.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het gegeven dat de Rijksoverheid burgers op steeds meer manieren wil laten participeren. Een uiting hiervan is dat participatie in het komende jaar een expliciete plek in de Provinciewet krijgt. Het idee hierachter is dat de huidige inspraakverordening gaat veranderen in een participatieverordening met als doel dat elke provincie 'expliciet maakt op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces' (van Ostaaijen, 2020). Dit heeft tot gevolg dat de provincies in de toekomst burgerparticipatietrajecten integraal onderdeel van de besluitvormingsprocedures uit moeten laten

maken. De provincie is echter de laag die het verst af staat van de belevingswereld van de burger (Koster et al., 2019; Soeterbroek, 2019; Herweijer, 2016). Dit kan tot gevolg hebben dat burgers minder snel geneigd zullen zijn om deel te nemen aan participatietrajecten of daar het nut niet van inzien. Als ook de provincie wil voldoen aan de komende wettelijke eis en maatschappelijke verwachting om burgers te laten participeren zal zij hierin stappen moeten zetten. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat door te onderzoeken voor welke uitdagingen de Nederlandse provincies staan wanneer zij burgers willen laten participeren.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Sinds de jaren '60 van de vorige eeuw is er al veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie en is daar ook al veel over geschreven. Deze literatuur heeft zich echter veelal beperkt tot het niveau van de staat en het niveau van de lokale overheid (Corrigan, 2017; Koster et al., 2015). Dit geldt ook voor burgerparticipatie en de omgevingsvisie. Bestaande studies zijn allen met name gedaan binnen het gemeentelijk niveau (Grootheveen, 2017; Erdkamp, 2019; Boxtel, 2019; Eijkelenboom, 2021). Dit onderzoek probeert de kennis die op het lokale niveau is opgedaan, zoals onder andere het CLEAR-model (Lowndes et al., 2006a), toe te passen op het sub-nationale overheidsniveau. Door te onderzoeken of er bijzondere voorwaarden op dit niveau gelden en zo knelpunten te ontdekken die zich niet voordoen op lokaal niveau hoopt dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan de wetenschappelijke kennis voor deze specifieke overheidslaag. Ten slotte geeft dit onderzoek invulling aan de geuite wens voor meer onderzoek naar participatie in het provinciale domein (Binnema & Vollaard, 2019).

1.4 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk waarin de aanleiding, de vraagstelling, de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie zijn besproken wordt gevolgd door een nadere toelichting van de Omgevingswet en de omgevingsvisie in hoofdstuk 2. Vervolgens behandelt hoofdstuk 3 het theoretische kader. Hierin wordt uiteengezet wat de waarden zijn waar burgerparticipatietrajecten aan beoordeeld kunnen worden (3.2), welke voorwaarden er zijn voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten (3.3), wat de houding van overheden ten opzichte van burgerparticipatie beïnvloedt (3.4) en tot slot welke mogelijke knelpunten er voor provinciale burgerparticipatie gevonden kunnen worden (3.5). Hoofdstuk 4 behandelt de methodologie. Dit hoofdstuk zet de operationalisatie (4.2) uiteen gevolgd door een toelichting van de onderzoeksbenadering (4.3) en de casusselectie (4.4). Verder licht dit hoofdstuk toe hoe de data verzameld en geanalyseerd wordt (4.5 & 4.6). Het laatste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek (4.7). Hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 behandelen de resultaten. Hoofdstuk 5 schets de context van de vijf provincies en geeft kort het proces tot het schrijven van de omgevingsvisies weer. Hoofdstuk 6 behandelt de knelpunten in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen en wordt gevolgd door hoofdstuk 7 waarin de knelpunten in de mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten worden besproken. Hoofdstuk 8 geeft de knelpunten weer die voortkomen uit de houdingen van de provincies ten opzichte van burgerparticipatie en ten slotte geeft hoofdstuk 9 een overzicht en een vergelijking van de benoemde knelpunten in de eerdere hoofdstukken. Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek, hoofdstuk 10, geeft de conclusie van dit onderzoek weer (10.1), behandelt de discussie (10.2) en sluit af met aanbevelingen (10.3) en het slot (10.4).

De literatuurlijst wordt gevolgd door de bijlagen met een schematisch overzicht van de gebruikte documenten (I) en een weergave van de topiclijst (II).

2. Context

Dit hoofdstuk dient ter verduidelijking wat bedoeld wordt met de omgevingsvisie, wat deze inhoudt en waaruit deze is ontstaan.

2.1 De Omgevingswet

Op 16 juni 2014 werd de Omgevingswet ingediend. Deze wet is bedoeld om het brede scala aan wet- en regelgeving dat op dat moment van toepassing was op het ruimtelijk domein te bundelen en zo te vereenvoudigen (Rijksoverheid, z.d.). De Omgevingswet bundelt 26 wetten, 60 algemene Maatregelen van Bestuur en 75 ministeriële regelingen in respectievelijk 1 wet, 4 Algemene Maatregelen van Bestuur en 1 Omgevingsregeling. De Omgevingswet wordt als één van de grootste wetswijzigingen sinds de invoering van de grondwet in 1848 gezien (Binnenlandsbestuur, z.d.). De wet werd op 23 maart 2016 ondertekend en zou in eerste instantie op 1 juli 2019 in werking treden. Deze datum werd vervolgens uitgesteld naar 1 januari 2021 maar werd ten gevolge van de coronacrisis verder uitgesteld naar 1 januari 2022. Vervolgens stelde het Rijk dat voor een juiste implementatie de lagere overheden nog extra tijd nodig hadden en werd de datum nogmaals uitgesteld naar 1 juli 2022. De huidige stand van zaken is dat er een extra dimensie aan de wet is toegevoegd, namelijk die van een digitaal systeem. Om de lagere overheden dit te kunnen laten implementeren is inwerkingtreding van de Omgevingswet wederom uitgesteld, ditmaal naar 1 januari 2023 (Rijksoverheid, 2022).

2.2 De omgevingsvisie

Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is de omgevingsvisie. De omgevingsvisie omvat een nationale omgevingsvisie en 344 gemeentelijke omgevingsvisies. Maar dus ook 12 provinciale omgevingsvisies, waar dit onderzoek over gaat. De deadline voor de provinciale omgevingsvisies was in eerste instantie 2021 (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, z.d.). De omgevingsvisie is een document waarin elke overheidslaan uiteenzet hoe zij haar gebied ziet over de lange termijn en welke uitdagingen en kansen daarin liggen. De omgevingsvisie is vooral een manier om samenhang te geven aan de verschillende facetten van de Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.). Zo moet een provincie bijvoorbeeld kaders stellen aan het grondgebruik, uitbreiding van industriële gebieden, bescherming van natuurgebieden, geplande (provinciale) wegenbouw en invulling van de energietransitie. De omgevingsvisie is het document dat vervolgens al deze losse kaders met elkaar verbindt.

2.3 Participatie

Participatie is een integraal onderdeel van de Omgevingswet. Zo wordt onder participatie verstaan: *'het in vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'* (Staatsblad 2018, p. 133). De wet stelt verder dat overheidsorganen vooraf moeten aangeven hoe burgers en overige belanghebbenden betrokken dienen te worden, de motiveringsplicht. Ook na afloop moet aangegeven worden wie betrokken is geweest, op welke wijze dat heeft plaatsgevonden en wat er met de inbreng is gedaan. Dit allen geldt ook voor het schrijven van de omgevingsvisies (Tweede kamer, 2014, p. 116). Er is bewust niet gekozen om te formaliseren hoe die participatie eruit moet zien om te voorkomen dat participatie een *'afvinklijstje'* (Staatsblad 2018, p. 133) wordt. Hier zijn dus ook de provincies vrij in gelaten. Dit geeft elke provincie de mogelijkheid om passende manieren van participatie te vinden en maakt dat deze trajecten dan ook verschillen tussen de provincies. Hier is vervolgens de kanttekening te plaatsen dat wanneer men puur focust op de vrijblijvendheid deze kan leiden tot provincies die zich voor burgerparticipatie beperken tot het absolute minimum waar zij aan moeten voldoen.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke waarden burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden, welke voorwaarden er zijn om burgers te mobiliseren om deel te nemen aan participatietrajecten en wat de houding van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie beïnvloedt. Uit deze drie aspecten worden mogelijke knelpunten voor de organisatie van burgerparticipatietrajecten verkend. Een overzicht daarvan en implicaties wat deze knelpunten betekenen wanneer provincies burgerparticipatietrajecten organiseren wordt in het laatste deel van dit hoofdstuk gegeven.

3.2 Waarden van burgerparticipatietrajecten

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag *'In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden?'* is het van belang om de waarden te definiëren waarop participatietrajecten beoordeeld kunnen worden. Die waarden zijn op basis van Fung (2006) legitimiteit, rechtvaardigheid en effectiviteit. Het is immers van belang dat er mensen zijn die deelnemen aan het traject, dat deze mensen representatief zijn voor de bevolking en ten slotte dat er ook daadwerkelijk iets gedaan wordt met de inbreng die zij leveren.

3.2.1 Legitimiteit

Door burgers deel te laten nemen aan het besluitvormingsproces kunnen hun visies, wensen en behoeften worden meegenomen en wordt de zogenaamde *throughput* meer legitiem (Edelenbos & Meerkerk, 2016). Daarnaast wordt op deze manier als het ware een brug geslagen over de kloof die ontstaan is tussen burgers en politici, wat verder de legitimiteit ten goede komt. Hiervoor is het van belang dat deze groep deelnemers zo groot mogelijk is.

3.2.2 Rechtvaardigheid

Er zijn burgers in de samenleving die meer politieke macht hebben dan anderen (Fung, 2006). Zij kunnen de politieke agenda bepalen, het besluitvormingsproces invulling geven en hebben een betere toegang tot informatievoorzieningen. Dat er groepen zijn die minder politieke macht hebben komt voort uit het feit dat zij zich slechter kunnen organiseren, minder middelen en kennis hebben of simpelweg geen toegang hebben tot politieke vertegenwoordiging. Daarnaast kan ook de aard van het onderwerp waar een groep zich voor inzet, of dat concreet of dat abstract is, bijdragen aan haar politieke kracht. Een politiek systeem wordt rechtvaardiger door middel van burgerparticipatie doordat mensen uit verschillende lagen van de samenleving toegang krijgen door het systeem (Fung, 2006, p. 72). Hiervoor is het dus van belang dat de deelnemers representatief zijn voor de bevolking, maar ook dat zij een bepaalde vorm van autoriteit krijgen. Wanneer burgers op gelijke grond met elkaar en tegelijkertijd met beleidsmakers in gesprek gaan zal dat leiden tot rechtvaardiger besluitvorming (Webler, 1995).

3.2.3 Effectiviteit

De derde voorwaarde volgens Fung (2006) voor succesvolle burgerparticipatie is effectiviteit. Wanneer beleid legitiem en rechtvaardig tot stand is gekomen wil dat nog niet zeggen dat het daadwerkelijk geïmplementeerd zal worden. Ambtenaren hebben wellicht niet de specifieke kennis, netwerken of middelen om wensen vanuit de maatschappij zomaar om te kunnen zetten in het beleid. Burgers daarentegen hebben bepaalde capaciteiten die ambtenaren niet hebben die dit wel mogelijk zouden kunnen maken. Zij zijn vaak degene die direct met de gevolgen van het beleid te maken krijgen en daarom weten wat wel en niet werkt en zij kunnen buiten de 'reguliere' patronen denken.

3.2.4 Implicaties waarden voor burgerparticipatietrajecten

Het antwoord op de eerste deelvraag *'In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden?'* is volgens bovenstaande dat knelpunten op burgerparticipatietrajecten zich voor kunnen doen op de legitimiteit, de rechtvaardigheid en de effectiviteit van participatietrajecten. Dat betekent dat knelpunten kunnen ontstaan door een gering aantal deelnemers aan burgerparticipatietrajecten, door een niet-representatieve groep deelnemers aan het participatietraject en wanneer de inbreng van burgers geen vervolg krijgt in het beleid dat tot stand komt.

Waarden van burgerparticipatie	
Legitimiteit	Een zo groot mogelijke groep moet bij het participatietraject betrokken zijn
Rechtvaardigheid	De groep deelnemers moet representatief zijn door de volledige populatie die beïnvloed wordt door beleid. Daarbij moet ieder het mogelijk gemaakt worden zijn stem te laten horen
Effectiviteit	Wat burgers inbrengen moet vervolg krijgen in het beleid

Tabel 1: Waarden van burgerparticipatietrajecten. Naar Fung, A. (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance*. *Public Administration Review*. 66 (pp. 66-75) en Edelenbos, J. & Meerkerk, I. van (2016). *Introduction: Three reflecting paradigms on interactive governance*. In: Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance* (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing.

3.3 Voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten

In voorgaande paragraaf is beschreven op basis van welke waarden een participatietraject beoordeeld kan worden en waar daar mogelijke knelpunten in herkend kunnen worden. Een volgend onderdeel is de vraag wat belangrijk is voor provincies om inwoners mee te laten willen doen aan de participatietrajecten en waarin daar mogelijke knelpunten liggen. Daarvoor moet het antwoord op de tweede deelvraag *'In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de manier waarop overheden burgers mobiliseren om deel te nemen aan participatietrajecten?'* worden gevonden. Lowndes, Prachett en Stoker (2006a) stellen dat er een vijftal aspecten bepalend zijn voor burgers of zij deel willen nemen. Het gaat er in dit model om of burgers de middelen en kennis hebben om te participeren (Can do), of burgers het idee hebben ergens bij betrokken te zijn en zo te willen participeren (Like to), of burgers de mogelijkheid krijgen om mee te doen (Enabled to), of burgers gevraagd worden om te doen (Asked to) en afsluitend of burgers bewijs krijgen of er daadwerkelijk iets met hun inbreng gedaan is (Responded to).

3.3.1 Can do: middelen en kennis

Het is van groot belang dat burgers de juiste middelen en kennis bezitten om deel te nemen aan participatietrajecten (Lowndes et al., 2006a). Er wordt ook wel gesteld dat iemands sociaaleconomische status simpelweg de belangrijkste factor is of iemand participeert (Verba et al., 1995). Vaak is dit dan ook al de reden dat veel participatietrajecten stuklopen. Het kost burgers te veel tijd, ze hebben zich niet genoeg verdiept in het te bespreken onderwerp of ze kunnen zich niet op een goede manier uitdrukken. Hierdoor ontstaat vaak een scheve verdeling tussen de deelnemers die wel meedoen. De groep die vermogend en hoogopgeleid is, is veelal oververtegenwoordigd. Deze groep wordt in de literatuur ook wel aangeduid als *'the usual suspects'* (Pape & Lim, 2003) en is volgens sommigen een dermate groot probleem dat soms gesproken wordt over de *'diplomademocratie'* (Bovens & Willie, 2011). Dit raakt aan het eerdergenoemde criterium van rechtvaardigheid (zie 3.2.2). Overheden moeten dit zoveel mogelijk opvangen door deelnemers te ondersteunen de benodigde vaardigheden en middelen te ontwikkelen (Lowndes et al., 2006a).

3.3.2 Like to: betrokkenheid

Burgers zullen eerder willen deelnemen aan participatietrajecten wanneer zij het idee hebben dat het beleid hun directe leefomgeving aangaat (Lowndes et al., 2006a). Burgers moeten zich dus verbonden voelen met het dorp, de stad, de provincie of het land om te participeren. De andere kant van dit verhaal is dat het van belang is dat de vraagstukken waarover burgers participeren wel relevant zijn. Zo wordt in de literatuur *'het probleem van het bankje in het park'* aangehaald (Fung, 2015). Als burgers mogen kiezen welke kleur het bankje in het park in hun straat wordt dan gaat het wel om een vraagstuk waarvan burgers het idee hebben dat het hun leefomgeving raakt, maar is de vraag zo nietszeggend dat burgers ook dan niet zullen willen participeren. Kortom, burgers moeten zowel betrokkenheid voelen bij de overheid die het onderwerp behandelt als bij de urgentie van het onderwerp.

3.3.3 Enabled to: mogelijkheden tot deelname

Een overheid moet burgers het zo gemakkelijk mogelijk maken om te participeren, zowel in individueel of verenigd verband. Een belangrijk aandachtspunt bij participatie is namelijk dat er maar weinig individuen zullen willen participeren (Lowndes et al., 2006a; Edelenbos & Meerkerk, 2016). De meeste deelnemers aan participatietrajecten doen dat binnen een groep of vereniging van mensen die hetzelfde doel willen bereiken. Daar komt bij dat mensen zich in steeds mindere mate verenigen in traditionele verbanden maar zich per vraagstuk organiseren (Edelenbos & Meerkerk, 2016). Het is dus van belang dat er koepel- en belangenorganisaties bestaan die uitgenodigd worden voor deelname aan participatieprocessen (Lowndes et al., 2006b). Daarbij is het verder belangrijk dat burgerparticipatie in de zogenaamde maatschappelijke infrastructuur verankerd is (Lowndes et al., 2006c). Dit betekent dat burgerparticipatie een vaste plaats moet krijgen in de besluitvormingsprocessen (p. 558). Voor deze voorwaarde speelt ook het ontwerp van het participatietraject een rol. Biedt het ontwerp ruimte voor eigen inbreng, is het vooral bedoeld om burgers te informeren of mogen zij zelfs meebeslissen? Met andere woorden het is van belang op welk niveau van de participatieladder (Arnstein, 1969) het zich afspeelt.

Ook is het belangrijk dat een overheid burgers helderheid schept in wat zij van hen verwacht tijdens het participatietraject (Berner, Amos & Morse, 2011). Met andere woorden burgers moeten weten wat hun rol in het proces is en wat zij wel en niet kunnen betekenen. Communicatie is dus van groot belang. Hiervoor is het ook van belang dat vakjargon achterwege wordt gelaten en technische documenten zoveel mogelijk geduid worden. Ten slotte is de timing belangrijk, dit moet namelijk zo vroeg mogelijk in het proces zijn om zo te voorkomen dat een overheid enkel 'nee' op inbreng kan geven (Berner et al. 2011; Nationale Ombudsman, 2019).

3.3.4 Asked to: wanneer doet iemand mee

Dan is er het aspect of en hoe iemand benaderd wordt om mee te doen. Wanneer mensen gevraagd worden mee te doen, zullen zij veel sneller meedoen dan dat zij dit uit zichzelf hadden gedaan (van de Wijdeven et al., 2013). Daarbij is de sterkste manier om iemand te overtuigen wanneer degene die daadwerkelijk de beslissing neemt, dus de ambtenaar of de politicus, de burger vraagt mee te doen (Lowndes et al., 2006a). Daarnaast zullen mensen ook sneller deelnemen als zij meegevraagd worden door een bekende. Het laatste aspect is de vraag wie de overheid vraagt om deel te nemen, namelijk of dat 'gewone' burgers zijn of burgers met bepaalde kennis en vaardigheden.

3.3.5 Responded to: wat wordt er gedaan

De laatste letter van de afkorting CLEAR is de 'R' van response. Volgens Lowndes et al. (2006a) is de laatste voorwaarde dat burgers op de hoogte worden gesteld wat er met hun inbreng is gedaan. Burgers moeten het gevoel krijgen dat hun inbreng gewaardeerd wordt en dat er iets mee is gedaan. Dit wordt onderschreven door onderzoek gedaan door Fernández-Martínez et al. (2020).

Zo stellen zij dat het langdurige succes van burgerparticipatietrajecten afhangt van de vraag of men het idee heeft deel te nemen aan een zinvol en betekenisvol proces. Dat idee krijgen zij als zij zien dat hun inbreng verwerkt is.

3.3.6 Implicaties mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten

Het antwoord op de tweede deelvraag *'In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de manier waarop overheden burgers mobiliseren om deel te nemen aan participatietrajecten?'* is daarmee dus dat vanuit het CLEAR-model knelpunten zich op de volgende vijf onderdelen voor kunnen doen:

Voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten	
Can do	Burgers moeten kennis en middelen bezitten of worden geboden om deel te nemen
Like to	Burgers moeten het gevoel hebben deel uit te maken van een gemeenschap en/of de urgentie van het probleem erkennen
Enabled to	Burgers moeten zowel individueel als verenigd deel kunnen nemen. Dat moet vervolgens aan het begin van de besluitvormingsperiode plaatsvinden
Asked to	Burgers moeten gevraagd worden om deel te nemen
Responded to	Burgers moeten teruggekoppeld worden wat er met hun inbreng is gedaan

Tabel 2: Voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten. Naar Lowndes, V., Pratchett, L., and Stoker, G., (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy & Society*, 5(02), 281–291.

3.4 Houding van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie

Van belang is verder hoe een overheid tegenover burgerparticipatie staat. Het maakt namelijk uit of een overheid burgerparticipatie als een middel ziet om een doel te bereiken of dat zij burgerparticipatie ziet als een doel op zich (Glass, 1979). Daarmee moet het antwoord op de derde deelvraag *'In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de houding van overheden ten opzichte van burgerparticipatietrajecten?'* worden gevonden.

Omdat het in veel gevallen de overheid zelf is die invulling geeft aan de participatietrajecten is het idee dat een overheid heeft over participatie bepalend voor het verloop en de uitkomst van de trajecten (Yang & Callahan, 2007). Door de keuze om participatie op een bepaalde manier vorm te geven, geven beleidsmakers zelfs invulling aan de democratie binnen hun domein (Michels, 2011, p. 75). Het gaat dan ook om de vraag in hoeverre overheden autoriteit en daarmee beslissingsmogelijkheden bij burgers leggen. Een nog altijd veel gebruikte manier om dit concreet te maken is de participatieladder van Arnstein (1969). Hierin krijgen in de onderste treden burgers geen autoriteit, mogen burgers in de middelste treden de beslissing beïnvloeden en mogen burgers in de bovenste treden (mee)beslissen. De vraag wat een overheid met participatie wil bereiken bepaalt op welke trede van deze ladder zij het traject inricht.

Een gangbare gedachte over burgerparticipatie is dat het de makkelijkste manier is om draagvlak te garanderen voor besluiten die een overheid kan nemen (Strange, 1972). Het idee hierbij is dat wanneer een overheid burgers het idee geeft dat zij invloed hebben kunnen leveren zij het minder snel het met het beleid oneens zouden zijn. Wanneer overheden dit idee hebben passen zij participatie vaak toe als manier om de visies van burger te manipuleren of om hen andere ideeën bij te brengen (Arnstein, 1969). Deze gedachte is echter al door vele auteurs weerlegd en het tegendeel blijkt vaak waar te zijn (Fernandez-Martinez et al., 2019; Glass, 1979). Burgers worden vaak nog meer ontevreden en verliezen verder vertrouwen in de overheid als deze houding wordt aangenomen.

Hieraan tegenovergesteld kunnen overheden geloven in de toegevoegde waarde van burgerparticipatie. Zo is gebleken dat burgerparticipatie daadwerkelijk bij kan dragen aan betere beleidsvorming (de Jong et al., 2019). Hier is vervolgens weer de splitsing te maken in enerzijds de overheid die het beeld heeft dat burgerparticipatie bijdraagt aan betere beleidvorming doordat zij de behoeftes en wensen beter in kaart kan brengen. Anderzijds is hier de overheid die daadwerkelijk gelooft in het betrekken van burgers bij de besluitvorming te onderscheiden (Yang & Callahan, 2007).

3.4.1 Implicaties houding van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie

De houding van de overheid op het gebied van burgerparticipatie kan zo variëren van het compleet niet betrekken van burgers tot het uit handen geven van het besluitvormingsproces (Arnstein, 1969). Het belang van het blootleggen van de houding van een overheid zit hem dan ook in de vraag hoe een overheid participatie inricht en houdt verband met de door Fung (2006) en Lowndes en collega's (2006a) genoemde criteria en voorwaarden voor participatietrajecten. De houding van de overheid en dus de manier waarop zij participatie inricht is van invloed op deze aspecten. Het antwoord op de derde deelvraag *'In hoeverre kunnen zich knelpunten voordoen in de houding van overheden ten opzichte van burgerparticipatietrajecten?'* is dus dat de mogelijke knelpunten die eerder in dit hoofdstuk geïdentificeerd werden versterkt of ingeperkt kunnen worden door de houding van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie.

3.5 Mogelijke knelpunten voor provinciale burgerparticipatie

Met de antwoorden op de theoretische deelvragen is het van belang om de balans op te maken en de te verwachten knelpunten bij de organisatie van burgerparticipatie door specifiek de provincies op te stellen. De laatste theoretische deelvraag *'Welke mogelijke knelpunten zijn te herkennen wanneer provincies burgerparticipatietrajecten organiseren?'* moet daarvoor beantwoord worden. In eerste instantie lijkt er geen aanleiding te zijn om het succes voor provinciale burgerparticipatie te herdefiniëren. Dat betekent dat burgerparticipatietrajecten in de provincie ook legitiem, rechtvaardig en effectief moeten zijn. Om burgers te mobiliseren om deel te nemen zullen burgers ook in de provincies de juiste middelen en kennis moeten hebben, moeten zij het idee hebben dat hun inbreng van toegevoegde waarde is, moeten zij gevraagd en ondersteund worden in hun deelname en ten slotte moet hun inbreng teruggekoppeld worden.

Een specifiek knelpunt voor de provincies zou kunnen ontstaan doordat, zoals eerder is aangehaald, de provincie de overheidslaag is met de grootse afstand tot de burger (Koster et al., 2019, Soeterbroek, 2019; Herweijer, 2016). Zo blijkt dat zeven op de tien Nederlanders niet geïnteresseerd is in provinciale politiek (Vollaard et al., 2021, p. 13). Uit datzelfde onderzoek blijkt ongeveer 50% van de inwoners van een provincie zich in enige mate verbonden voelt met de provincie waarin hij of zij woont, tegenover 84% landelijk en 65% gemeentelijk (pp. 15-16). Dit getal verschilt overigens sterk per provincie, zo zijn Zeeland (72%) en Friesland (71%) zelfs de uitzondering op deze regel te noemen (p. 16).

Het tweede mogelijke knelpunt bij provinciale participatie is het gegeven dat de provincie vaak over vraagstukken gaat die én groot én (redelijk) abstract zijn (Binnema & Vollaard, 2019). Daarbij gepaard gaat dat veel burgers aangeven niet veel af te weten van de werkzaamheden van de provincie (p. 82). Deze vraagstukken roepen dan ook weinig maatschappelijke weerstand op (p. 120) wat maakt dat mensen zich niet snel geroepen voelen te participeren.

Een derde mogelijk knelpunt is het feit dat provinciale burgerparticipatie relatief weinig wordt toegepast (Van der Ham, 2020; Binnema & Vollaard, 2019 p. 110). Dit zou kunnen betekenen dat burgers en belangengroepen niet goed op de hoogte zijn wanneer, hoe en of zij kunnen participeren.

Tenslotte een woord over de houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie. Het gaat hier om de vraag met welke insteek de provincie burgers laat participeren en hoe dat vorm krijgt. Binnema & Vollaard (2019, p. 110) stellen over dit aspect dat in hun optiek het opvallend is dat veel van de participatiemogelijkheden vooral gericht zijn op belangengroepen, bedrijven, gemeentes et cetera en niet zozeer op burgers. Dit onderstreept nog eens de afstand van de provincie tot de burger. Gevraagd naar de visie van Provinciale Statenleden stellen de Statenleden dat het merendeel vindt dat zij openstaan voor ideeën uit de samenleving en dat burgers voldoende manieren hebben om de besluitvorming te beïnvloeden. Een kleine meerderheid (59,1%) stelt verder dat het juist de burgers zijn die hier geen gebruik van maken (p. 114). Een aantal provincies biedt de mogelijkheid tot referenda, maar dan wel onder strenge voorwaarden, en alle provincies bieden de mogelijkheid tot burgerinitiatieven. In de praktijk blijkt echter dat beide vormen van directe invloed van burgers nauwelijks wordt gebruikt en dat burgerinvloed voornamelijk is beperkt tot de indirecte route via verkiezingen (p. 131). De houding van de provincies ten opzichte van burgerparticipatie lijkt er dan ook een te zijn waarin de provincies geen grote waarde hechten aan burgerparticipatie. Dat vertaalt zich vervolgens naar een gering aanbod. Hierin zit een groot knelpunt voor de omgevingsvisies waarin de provincies verplicht waren tot participatie. Er kan gesteld worden dat de participatietrajecten die hier vervolgens uit voortkwamen ontstonden omdat de provincies verplicht werden vanuit het Rijk, niet omdat die voortkwamen uit een positieve houding ten opzichte van participatie.

3.5.1 Implicaties knelpunten provinciale burgerparticipatie

Het antwoord op de vierde deelvraag *‘Welke mogelijke knelpunten zijn te herkennen wanneer provincies burgerparticipatietrajecten organiseren?’* is daarmee dat er aantal knelpunten te herkennen zijn op de eerdergenoemde aspecten. De knelpunten voor provinciale burgerparticipatie kunnen voor de drie evaluatiecriteria betekenen dat de legitimiteit in het geding kan komen omdat het lastig kan zijn een grote groep inwoners te betrekken. Hieruit volgt logischerwijs dat het lastig kan zijn om deze groep ook nog een representatieve afspiegeling te laten zijn. Ten slotte kan de aard van de vraagstukken ervoor zorgen dat de provincie minder behoefte kan hebben aan de kennis en middelen van burgers in de implementatie van het beleid.

Op het niveau van de burger speelt mogelijk dat de aard van de vraagstukken maakt dat burgers niet de juiste middelen en kennis hebben om deel te nemen en dat het vraagstuk de burger niet prikkelt. Daar komt bij dat de burger door de afstand tot de provincie het idee kan hebben dat het hem niet aangaat en niet in zal gaan op uitnodigingen van de provincie. Ook bestaat er vanwege de geringe provinciale participatiemomenten de kans dat burgers niet weten hoe ze kunnen participeren. Op het vlak van terugkoppeling lijkt geen knelpunt te zitten. Ten slotte kan het gegeven dat burgerparticipatie opgelegd werd vanuit het Rijk en niet, in eerste instantie, vanuit een overtuiging van het belang in de provincies zelf ervoor zorgen dat een provincie zich focust op het minimale waar zij aan moet voldoen en de uitkomsten naast zich neer legt.

Mogelijke knelpunten burgerparticipatie op provinciaal niveau		
Niveau	Criterium	Knelpunt
Collectief	Legitimiteit	Het kan moeilijk zijn om een grote groep burgers te betrekken
	Rechtvaardigheid	Idem – het lijkt moeilijk die groep representatief te laten zijn als mensen zich niet betrokken voelen bij de provincie en de vraagstukken erg abstract zijn
	Effectiviteit	Door de aard van de vraagstukken kan er voor de provincie weinig behoefte zijn aan de kennis en middelen van burgers
Individueel	Can do	De vraagstukken die behandeld worden door de provincie zijn vaak groot en meer abstract dan dat het geval is bij de gemeente
	Like to	Veel burgers voelen zich niet betrokken bij de provincie of voelen mogelijk door de aard van vraagstukken geen aansporing om deel te nemen
	Enabled to	Burgers kunnen door het geringe aantal participatietrajecten niet goed op de hoogte zijn van de momenten waarop zij kunnen participeren
	Asked to	Mensen kennen hun provinciale vertegenwoordigers vaak niet en zullen mogelijk daardoor ook niet extra onder de indruk zijn als zij gevraagd worden
	Responded to	Dit lijkt geen knelpunt
Provincie	Houding ten opzichte van burgerparticipatie	Burgerparticipatie werd opgelegd vanuit het Rijk en kwam niet, in eerste instantie, voort uit overtuiging in het belang ervan

Tabel 3: Mogelijke knelpunten burgerparticipatie op provinciaal niveau.

4. Methodologie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk licht de methoden en technieken toe waarmee de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord zal worden. Dit hoofdstuk begint met de vertaalslag van de theorie naar de empirie in de operationalisatie. Vervolgens wordt de onderzoeksbenadering besproken, komt de casusselectie aan bod en wordt de toegepaste onderzoeksmethode toegelicht. Dit hoofdstuk sluit af met een kritische blik op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.2 Operationalisatie

Om het antwoord te vinden op de vragen die in dit onderzoek gesteld zijn is het van belang dat de concepten die naar voren zijn gekomen vanuit de academische literatuur vertaald worden naar variabelen die meetbaar zijn door middel van empirisch onderzoek.

4.2.1 Operationalisatie waarden van burgerparticipatietrajecten

Waarden van burgerparticipatietrajecten	
Criterium	Operationalisatie
Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> Het aantal deelnemers aan participatietrajecten
Rechtvaardigheid	De diversiteit in achtergrond van de deelnemers aan participatietrajecten, zoals: <ul style="list-style-type: none"> De leeftijd van de deelnemers Het geslacht van de deelnemers Het opleidingsniveau van de deelnemers De woonomgeving van de deelnemers
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> Ingebrachte voorstellen worden in behandeling genomen door provinciale bestuurders Ingebrachte voorstellen worden letterlijk dan wel aangepast geïmplementeerd

Tabel 4: Operationalisatie waarden van burgerparticipatietrajecten

4.2.2 Operationalisatie voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten

Voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten	
Criterium	Operationalisatie
Can do	<ul style="list-style-type: none"> De provincie meent dat het onderwerp voldoende helder is voor de burger om mee te praten De provincie verschaft informatie aan de burgers voorafgaand aan participatietrajecten
Like to	<ul style="list-style-type: none"> Burgers geven in de perceptie van provinciale ambtenaren aan het belangrijk vinden om deel te nemen Burgers geven in de perceptie van provinciale ambtenaren aan zich betrokken te voelen bij de provincie
Enabled to	<ul style="list-style-type: none"> Burgers worden in een vroeg stadium in de beleidsvorming betrokken Participatie vindt plaats op vaste momenten Belangenverenigingen worden uitgenodigd Het is duidelijk wat van burgers verwacht wordt De vorm van het participatietraject sluit aan bij wat van burgers verwacht wordt
Asked to	<ul style="list-style-type: none"> De provincie nodigt burgers uit tot deelname De provincie nodigt burgers gericht uit tot deelname
Responded to	<ul style="list-style-type: none"> Uit schriftelijke stukken blijkt dat de provincie antwoord heeft gegeven op of terugkoppeling heeft gegeven aan participanten

Tabel 5: Operationalisatie voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten

4.3.3 Operationalisatie houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie

Houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie
<ul style="list-style-type: none">• De provincie heeft een protocol ten behoeve van burgerparticipatie• De manier waarop burgerparticipatie vorm krijgt in de provincie• De eerdere ervaringen van de provincie met burgerparticipatie• De duur van het participatietraject rondom de omgevingsvisie

Tabel 6: Operationalisatie houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie

4.3 Onderzoeksbenadering

Het doel van dit onderzoek is de provinciale burgerparticipatietrajecten omtrent de omgevingsvisies te evalueren aan de hand van de theorie en te onderzoeken welke knelpunten zich bij de provincies voordoen. Dit is interessant omdat het gros van die literatuur is gestoeld op nationaal en lokaal niveau maar niet op sub-nationaal niveau. Dit onderzoek streeft daarom naar analytische generaliseerbaarheid (van Thiel, 2021, p.115). Dit houdt in dat gekeken wordt of inzichten uit het domein van de lokale overheden vertaald kunnen worden naar het provinciale domein of dat er zich zaken, in dit onderzoek specifiek knelpunten, voordoen die uitblijven in het domein van de lokale overheden. Om deze analyse te maken is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve benadering. De redenering hierachter is dat er al veel bestaande literatuur is op het gebied van participatie maar dat deze getoetst moet worden in dit specifieke domein (Boeije, 2014; van Thiel, 2021). Dit is van belang omdat, hoewel de formele eisen voor omgevingsvisies gelijk zijn, de context waarin alle twaalf geschreven zijn dat niet is. In elke provincie spelen andere kwesties of ligt de nadruk op andere zaken. Door middel van kwalitatief onderzoek kan zo toch iets gezegd worden over het geheel.

Doordat dit onderzoek burgerparticipatietrajecten op provinciaal niveau in het ruimtelijk domein onderling vergelijkt past dit onderzoek gevalstudies of *casestudies* toe. In een casestudie wordt een bepaald fenomeen intensief bestudeerd binnen een afgebakende casus (Bryman, 2016). Dit stelt de onderzoeker in staat om inzicht te krijgen in gedetailleerde beschrijvingen en interpretaties op het te onderzoeken fenomeen. Omdat in dit onderzoek gekeken wordt naar meer dan één casus spreken we van een 'multiple-case studie'. Zie 4.4 voor een toelichting van de gekozen cases.

Een laatste noot is dat dit onderzoek gebruik maakt van 'methode triangulatie' (Boeije, 2014). Dit houdt in dat dit onderzoek meerdere bronnen vergelijkt. Zo worden zowel documenten geanalyseerd als mensen geïnterviewd. Het gebruik van meerdere methoden stelt de onderzoeker in staat om bepaalde fenomenen uit verschillende perspectieven te vergelijken, en zo dus een zo breed en uitgebreid mogelijk beeld te krijgen van het onderzoeksobject (Boeije, 2014). Het betekent ook dat er een check plaats kan vinden op de bronnen. Van wat in de documenten staat wordt vergeleken of dat overeenkomt met uitspraken van de respondenten en andersom. Zie 4.5 en Bijlage I voor een overzicht en toelichting van de gebruikte data.

4.4 Casuselectie

De provincies die in dit onderzoek onderzocht worden zijn Utrecht, Groningen, Zuid-Holland, Limburg en Zeeland. Binnen de twaalf Nederlandse provincies is ten eerste gekeken naar het moment waarop de provinciale omgevingsvisie werd vastgesteld. Omdat dit onderzoek gebruik maakt van interviews is gekeken naar momenten die in 2021 of 2022 vielen. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat mensen zich zaken niet meer voldoende kunnen herinneren. Zo vallen de provincies Friesland, Drenthe, Flevoland, Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant af. De provincies Groningen is gekozen omdat zij de enige provincie is die nog geen omgevingsvisie heeft opgeleverd en dus nog midden in het proces zit. Om eenzelfde reden is Zuid-Holland gekozen, die heeft namelijk recentelijk een herziening doorgevoerd. Verder is gekozen voor Utrecht, Limburg en Zeeland omdat die in 2021 hun omgevingsvisies hebben vastgesteld. Daarbuiten is het interessant dat deze provincies

uiteenlopende percentages hebben van inwoners die aangegeven zich betrokken te voelen met de provincie. Tot slot bieden deze vijf provincies een goede spreiding over Nederland en een afspiegeling van stedelijke en landelijke provincies.

Provincie	Inwoners die aangeven betrokken te voelen met de provincie	Opkomst Provinciale-Statensverkiezing 2019	Aantal inwoners	Moment van vaststellen provinciale omgevingsvisie
Groningen	69%	56,07%	585.866	In de toekomst
Friesland	71%	59,12 %	649.957	23-09-2020
Drenthe	58%	59,81%	493.682	03-10-2018
Overijssel	51%	59,27%	1.162.406	15-12-2021 (Herziening)
Flevoland	34%	53,59%	423.021	08-11-2017
Gelderland	47%	58,55%	2.085.952	19-12-2018
Utrecht	43%	61,57%	1.354.834	10-03-2021
Noord-Holland	41%	56,34%	2.879.527	19-11-2018
Zuid-Holland	39%	54,49%	3.708.696	2-2-2022 (Herziening)
Zeeland	72%	59,15%	383.488	12-11-2021
Noord-Brabant	59%	52,40%	2.562.955	14-12-2018
Limburg	63%	52,57%	1.117.201	01-10-2021

Tabel 7: Casusselectie provincies. Naar Vollaard, H., Binnema, H., Denters, B., & Jansen, G. (2021) & Kiesraad (2019) & CBS (2022) & Provincie Groningen (z.d.) & Provincie Friesland (z.d.) & Provincie Drenthe (2018) & Provincie Overijssel (2022) & Provincie Flevoland (z.d.) & Provincie Gelderland (2018) & Provincie Utrecht (z.d.) & Provincie Noord-Holland (z.d.) & Provincie Zuid-Holland (z.d. ab) & Provincie Zeeland (z.d.) & Staatcourant (2019) & Provincie Limburg (z.d.) & CBS (2018)

4.5 Dataverzameling

Verschillende bronnen zijn gebruikt binnen dit onderzoek. Ten eerste is gebruik gemaakt van documenten. Te denken valt aan verslagen van informatieavonden, participatieplatformen, ter inzageleggingen, en de omgevingsvisie zelf. Zie voor een volledig overzicht van alle gebruikte documenten bijlage I. Deze documenten zijn gebruikt om te achterhalen hoe de participatieprocessen in de provincies zijn verlopen.

Naast deze documenten zijn interviews gehouden. Uit deze interviews is gehaald hoe de participatieprocessen vormgegeven werden. Hiervoor is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Het gebruik van semigestructureerde interviews stelt de onderzoeker namelijk in staat om het verloop van het interview op een goede manier voor te bereiden maar toch te kunnen doorvragen op interessante of onduidelijke thema's (Boeije, 2014; Bryman, 2016). Deze interviews zijn, na toestemming, opgenomen en uitgeschreven; getranscribeerd. Voor deze interviews zijn provinciale ambtenaren benaderd die verantwoordelijk zijn geweest voor het proces van burgerparticipatie. Al snel bleek dat het spreken van één ambtenaar voldoende was voor datasaturatie en daarom is als doel gezet om van elke provincie één ambtenaar te spreken die genoemd stond in brieven aan de Provinciale Staten omtrent participatie. Dit om te garanderen dat de juiste ambtenaren zijn gesproken. De uitzondering hierop is Groningen geweest waar gesproken is met een trainee, maar wel met een trainee die volledig betrokken is bij de totstandkoming van het burgerparticipatietraject. Daarnaast is in Groningen één Gedeputeerde geïnterviewd, maar in het interview bleek dat de locus van dit onderzoek te operationeel was voor Provinciale politici en het spreken van politici is dan ook niet meer nagestreefd.

De geïnterviewde respondenten worden hieronder weergegeven, evenals een korte omschrijving:

Respondentnummer	Provincie	Functieomschrijving
1	Utrecht	Projectleider omgevingsvisie en daarnaast procesleider voor de samenhang tussen de omgevingsvisie, omgevingsverordening en bijbehorende milieueffectrapportage en de participatietrajecten
2	Utrecht	Projectleider participatieaanpak van de omgevingsvisie en Omgevingsverordening
3	Groningen	Trainee omgevingsvisie & Kwaliteit Openbaar Bestuur
4	Groningen	Gedeputeerde met onder andere portefeuille Ruimtelijke Ordening
5	Zuid-Holland	Coördinator Omgevingsbeleid
6	Limburg	Beleidsmedewerker Ruimte
7	Zeeland	Opgavemanager Ruimtelijke kwaliteit

Tabel 8: Overzicht respondenten

4.6 Data-analyse

De data die voort is gekomen uit de onderzochte documenten en de interviews is in computerprogramma Nvivo aan de hand van de negen concepten die voortkwamen uit het theoretisch kader geanalyseerd. Vervolgens zijn de provincies aan de hand van die concepten vergeleken.

4.7 Betrouwbaarheid & Validiteit

Om te spreken van een gedegen wetenschappelijk onderzoek moet aan vier zaken aandacht besteed worden (Bryman, 2016; van Thiel, 2021). Ten eerste is het van belang dat een onderzoek replicerbaar door derden is, de externe betrouwbaarheid. Ten tweede is het van belang dat het onderzoek uitgevoerd en gecontroleerd is door meer dan één persoon, de interne betrouwbaarheid. Ten derde is het van belang in hoeverre de resultaten die voortvloeien uit een onderzoek generaliseerbaar zijn. Ten slotte is het van belang dat een onderzoek daadwerkelijk meet wat het had moeten meten. De laatste twee zaken betreffen de externe en interne validiteit. Hieronder komen alle vier de aspecten aanbod.

Externe betrouwbaarheid is zoals gezegd de mate waarin het onderzoek herhaald kan worden door derden. Een groot deel van dit onderzoek is gedaan op openlijk toegankelijke documenten die bij het analyseren soortgelijke resultaten op zouden moeten leveren. Daarvoor is nauwkeurig bijgehouden welke documenten en respondenten geanalyseerd zijn om zo een zo transparant mogelijk beeld te geven met het doel om de replicerbaarheid van het onderzoek zo groot mogelijk te laten zijn. Hiertoe is ook de topiclijst van de interviews in de bijlagen bijgevoegd. Deze invulling van methodische verantwoording garandeert de replicerbaarheid (Boeije, 2014).

Interne betrouwbaarheid houdt in dat leden van het onderzoeksteam voortdurend met elkaar discussiëren over het onderzoek en dat meerdere mensen de analyse van de data controleren (Bryman, 2016 & van Thiel, 2021). Dit onderzoek is echter uitgevoerd door één persoon en voldoet dus niet aan dit kenmerk. Toch is wel aan het tweede deel van het criteria voldaan omdat ondergetekende gedurende het hele proces bijgestaan is door een begeleider. Daarnaast is voordat aan het empirische onderzoek begonnen is een opzet beoordeeld door een tweede begeleider die verder niet betrokken is geweest bij het proces.

Externe validiteit betreft de mate waarin de bevindingen gegeneraliseerd kunnen worden (Bryman, 2016). Dit criterium verdient extra aandacht bij de uitvoering van casestudies (Bryman, 2016, p.384). Dit is geprobeerd te ondervangen door onderzoek te doen naar meerdere provincies. De interne verschillen tussen de provincies in grootte, inwonertal, ligging en betrokkenheid van inwoners gecombineerd met het feit dat het onderzoek is gebaseerd op vijf van de twaalf Nederlandse provincies maakt dat de resultaten toch vertaald kunnen worden naar alle overige provincies.

Als laatste de interne validiteit, dit betekent dat de getrokken conclusies daadwerkelijk voortvloeien uit het gedane onderzoek (Bryman, 2016). Met andere woorden, dat er gemeten wordt wat gemeten moet worden. Om dit zoveel mogelijk te kunnen garanderen zijn de concepten die voortkwamen uit de literatuur geoperationaliseerd. Hierbij is er gelet of deze eenduidig en uitsluitend zijn, om zo te voorkomen dat ze per abuis andere zaken meten (van Thiel, 2021, p. 66).

Ten slotte zal zoals eerder aangehaald dit onderzoek gebruik maken van triangulatie. Triangulatie stelt de onderzoeker in staat de zwakheden uit één methode op te vangen met de sterke punten uit een andere (Boeije, 2014; Bryman, 2016). Zo kan bijvoorbeeld de subjectiviteit die voortkomt uit een interview ondervangen worden met de objectiviteit uit een document. Gebruik hiervan verhoogt zowel de betrouwbaarheid als validiteit van onderzoek (van Thiel, 2021, p. 68).

5. Resultaten

5.1 Inleiding & Leeswijzer resultaten

In de komende hoofdstukken worden de resultaten uit het onderzoek besproken. De resultaten zijn als volgt opgebouwd: dit hoofdstuk geeft een korte omschrijving van de context van de provincies en hoe het proces van het schrijven van de omgevingsvisie is verlopen. Hoofdstuk 6 bespreekt de knelpunten die voortkomen uit de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden zoals gedefinieerd door Fung (2006) per provincie. Dit wordt gevolgd door hoofdstuk 7 waarin de knelpunten die zich voordoen uit de voorwaarden voor mobilisatie tot deelname aan burgerparticipatietrajecten zoals voortkomend uit het CLEAR-model (Lowndes et al., 2006a) per provincie worden besproken. Hierna komen in hoofdstuk 8 de knelpunten die voortkomen uit de provinciale houdingen ten opzichte van burgerparticipatie aan bod. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 een analyse gegeven van alle besproken resultaten.

5.2 Context Provincies

Onderstaande paragraaf geeft een beknopte omschrijving van de onderzochte provincies en geeft het proces tot het opstellen van de omgevingsvisies weer.

Provincie Utrecht



Figuur 1: Ligging Provincie Utrecht (Wikimedia Commons, 2011a)



PROVINCIE  UTRECHT

Figuur 2: Logo Provincie Utrecht (Provincie Utrecht, z.d.)

Utrecht is qua oppervlakte de kleinste provincie van Nederland, maar is met een inwonersaantal van 1.354.834 de vijfde provincie (CBS, 2022). Utrecht ligt in het midden van Nederland en heeft het drukste spoor- en autowegennet van het land, de provincie wordt ook wel 'de draaischijf van Nederland' genoemd (Provincie Utrecht, z.d.e & Rijkswaterstaat, z.d.). Utrecht kent 26 gemeenten en de grootste plekken in Utrecht zijn de gelijknamige hoofdstad en de stad Amersfoort.

De provincie Utrecht heeft haar omgevingsvisie op 10 maart 2021 vastgesteld. Hiertoe heeft zij het proces in twee fases verdeeld. In de eerste fase heeft de provincie met belanghebbenden Horizon 2050 opgesteld waarin de belanghebbenden aangaven welke kansen en uitdagingen zij zagen voor de provincie in 2050 (Provincie Utrecht, 2018a). Dit werd door de Provinciale Staten in 2018 vastgesteld in een Koersdocument en een nieuwe Provinciale Staten hebben uiteindelijk in de tweede fase met behulp van dit Koersdocument de definitieve omgevingsvisie vastgesteld (Provincie Utrecht, 2018b, 2019, z.d.a).

Provincie Groningen



Figuur 3: Ligging Provincie Groningen (Wikimedia Commons, 2011b)



Figuur 4: Logo Provincie Groningen (Provincie Groningen, z.d.)

Groningen is een provincie in het noorden van Nederland en telt 585.866 inwoners (CBS, 2022). Groningen heeft de afgelopen jaren zeer veel gemeentelijke herindelingen en fusies meegemaakt en het aantal gemeenten is teruggebracht tot tien. Ongeveer een derde van de provincie woont in de gelijknamige hoofdstad die ook wel de 'hoofdstad van het Noorden' wordt genoemd (Provincie Groningen, 2022).

De Provincie Groningen heeft nog geen omgevingsvisie vastgesteld maar is van plan dat halverwege 2023 te doen (Provincie Groningen, z.d.a). Sinds 2020 heeft de provincie een aantal rapporten opgesteld met trends en projecties voor de toekomst (Provincie Groningen, z.d.b). Daarnaast heeft de provincie via internet-consultatie en het programme 'Toukomst', dat via het Nationaal Programma Groningen haar eigen burgerparticipatietraject heeft gehad, burgers geraadpleegd (Provincie Groningen, z.d.b; Toukomst, z.d.a). Deze rapporten en de burgerparticipatie hebben geleid tot het op 11 maart 2022 opgestelde 'Gids voor Gesprek' wat de volgende stap is tot het opstellen van een Koersdocument dat uiteindelijk moet leiden tot de omgevingsvisie (Provincie Groningen, z.d.b).

Provincie Zuid-Holland



Figuur 5: Ligging Provincie Zuid-Holland (Wikimedia Commons, 2011c)



Figuur 6: Logo Provincie Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, z.d.)

Met 3.708.696 inwoners is de provincie Zuid-Holland de provincie met de meeste inwoners, de provincie kent ook de hoogste bevolkingsdichtheid (CBS, 2022). In Zuid-Holland liggen de steden Rotterdam en Den Haag, respectievelijk de tweede en derde grootste plaatsen van Nederland. De provincie Zuid-Holland kent 52 gemeenten en de hoofdstad is Den Haag.

Door de regelmatige uitstelling van de ingangsdatum van de omgevingswet besloot de Provincie Zuid-Holland haar bestaande wetgeving voor het ruimtelijke domein samen te voegen en jaarlijks deze omgevingsvisie te wijzigen om rekening te kunnen houden met de wijzigingen in de Omgevingswet zelf (Provincie Zuid-Holland, z.d.a). De eerste versie van de Zuid-Hollandse Omgevingsvisie werd vastgesteld op 1 april 2019 maar voldeed niet meer aan de veranderde eisen vanuit de Omgevingswet. Daartoe is hij op 2 februari 2022 herzien (Provincie Zuid-Holland, 2022a). De omgevingsvisie is opgesteld aan de hand van 'ambtelijke consultatie' als participatiemogelijkheid (Provincie Zuid-Holland, z.d.c).

Provincie Limburg



Figuur 7: Ligging Provincie Limburg (Wikimedia Commons, 2011d)

provincie limburg



Figuur 8: Logo Provincie Limburg (Provincie Limburg, z.d.)

Limburg is een provincie in het zuiden van Nederland grenzend aan zowel België als Duitsland en heeft 1.117.201 inwoners (CBS, 2022). Limburg telt 31 gemeentes en de hoofdstad is Maastricht. Limburg is de enige provincie die geen Commissaris van de Koning heeft maar een gouverneur.

De Omgevingsvisie Limburg is per 1 oktober 2021 vastgesteld. Hiertoe hebben burgers in het programma 'Toekomst van Limburg' kunnen participeren (Provincie Limburg, z.d.; Expeditieruimte, z.d.).

Provincie Zeeland



Figuur 9: Ligging Provincie Zeeland (Wikimedia Commons, 2011e)



Figuur 10: Logo Provincie Zeeland (Provincie Zeeland, 2015)

Zeeland is een provincie in het zuiden van Nederland grenzend aan de Noordzee en België. Zeeland heeft met 383.488 inwoners het kleinste inwonersaantal van alle Nederlandse provincies (CBS, 2022) Zeeland is verdeeld in 13 gemeentes en de hoofdstad is Middelburg.

De Zeeuwse Omgevingsvisie is op 12 november 2021 vastgesteld. Om burgers te laten participeren heeft de provincie 5000 inwoners uitgenodigd om deel te nemen aan een wetenschappelijk onderzoek (Provincie Zeeland, 2020; Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, 2020).

6. Resultaten: Knelpunten in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden

6.1 Legitimiteit

In legitimiteit, in dit onderzoek simpelweg geoperationaliseerd als het aantal deelnemers aan de participatietrajecten, verschillen de provincies onderling enorm. Het knelpunt dat was opgesteld vanuit de theorie luidde dat een grote groep burgers moeilijk te betrekken zou zijn.

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft het participatietraject in twee fases opgedeeld. In de eerste fase is de provincie in gesprek gegaan met 995 deelnemers tijdens vier verschillende sessies waaronder een *'massale en gigantische'* (respondent 2) startbijeenkomst in de Jaarbeurs waar alle geïnteresseerden open aan deel konden nemen (Provincie Utrecht, 2018ab). In de tweede fase heeft de provincie gesproken met 80 burgers in twee sessies (Provincie Utrecht, 2019) en liet het participatietraject verder vooral over aan de regio's waar Utrecht in onder verdeeld is (respondent 1).

Daarnaast deden 630 mensen mee aan indirecte manieren van participatie zoals een enquête (Provincie Utrecht, 2018ab). Natuurlijk kan het zo zijn dat hier overlap in zit. Hiertegenover staat dat de provincie acht sessies heeft gehouden met de overheden en bijvoorbeeld experts en vertegenwoordigers van verschillende sectoren (Provincie Utrecht, z.d.).

Bij de formele inspraakmomenten hebben 63 individuele burgers inspraak gegeven, 9 bewonersplatformen en 16 burgerplatformen voor het behoud van groen en milieu (Provincie Utrecht, 2021). Daarentegen hebben 101 andere overheden, bedrijven, commerciële belangengroepen en overige groepen inspraak verleend.

Provincie Groningen

In Groningen heeft de provincie de uitkomsten van een eerder project gebruikt als basis voor het eerste deel van het participatietraject tot de omgevingsvisie (respondent 3). Voor deze basis, genaamd Toukomst, werden 900 ideeën ingestuurd en deze werden door 200 inwoners in categorieën verdeeld (respondent 3; Toukomst, z.d.). Daarnaast werd en worden via de website stemvandeprovinciegroningen.nl ook ideeën verzameld, ongeveer 1000 mensen maken hier gebruik van (respondent 3).

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland is in eerste instantie een zogenaamde 'ambtelijke consultatie' gehouden (Provincie Zuid-Holland, z.d.c). Hiervoor is een professioneel panel ingehuurd waar 250 inwoners van de provincie Zuid-Holland aan meededen. Dit was nieuw voor de provincie Zuid-Holland: *'Burgers betrekken we normaal gesproken eigenlijk nooit bij onze beleidsontwikkeling.'* (respondent 5). Ook heeft de provincie een Summerschool georganiseerd voor studenten en gepensioneerden waarin 24 deelnemers in gesprek zijn gegaan met elkaar over de provincie (Kennislabs voor Urbanisme, z.d.; respondent 5).

In het formele traject hebben zes burgers hun zienswijze ingediend van de totale 48 ingebrachte zienswijzen (Provincie Zuid-Holland, 2021b).

Provincie Limburg

De Provincie Limburg begon met het in kaart brengen van de uitkomsten van eerdere participatietrajecten (respondent 6). Vervolgens is men met een zogenaamd 'Rad van Participatie' op vijf verschillende plekken in de provincie in gesprek gegaan met 175 inwoners en met 323 scholieren

tijdens gastlessen op scholen (Provincie Limburg, z.d.b). Daarnaast hebben 593 mensen een online enquête ingevuld.

In het formele traject zijn 278 zienswijzen ingediend, waarbij de provincie heeft gekozen om niet te vermelden wat de achtergrond van de indiener was (Provincie Limburg, 2020ab). Wel merkt de provincie op dat 75 van de indieners werkzaam zijn in de landbouwsector en dat de provincie de kennis heeft dat twee grote agrarische bedrijven actief de boeren hebben benaderd om een zienswijze in te dienen (Provincie Limburg, 2020c; respondent 6).

Provincie Zeeland

In Zeeland zijn 50 organisaties betrokken geweest bij het opstellen van de omgevingsvisie, naast deze organisaties hebben 75 burgers hun mening gegeven in de zogenaamde achterbanraadpleging (Provincie Zeeland, z.d.a).

De provincie heeft, voor het ‘echte’ participatietraject (respondent 7), een groot onderzoek laten opstellen door de Zeeuwse Bibliotheek in samenwerking met University College Roosevelt waar 1241 burgers aan hebben deelgenomen. Dit betrof een vragenlijst. (Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, 2020; respondent 7).

Op het formele traject zijn 31 reacties gekomen. Hiervan kwamen tien van burgers (Provincie Zeeland, 2021).

Analyse

Wanneer gekeken wordt naar de aantallen deelnemers aan de participatietrajecten zijn grote verschillen te herkennen. Waar er in Utrecht met meer dan 1000 inwoners is gesproken zijn dit er in Zeeland maar 75 geweest. Ook kijkend naar indirecte manieren zijn er grote verschillen, zo hebben in datzelfde Zeeland 1241 mensen een enquête ingevuld en is dit door Zuid-Holland bijvoorbeeld helemaal niet gedaan. Toch is hier een grote kanttekening te plaatsen. De 1000 directe inwoners in Utrecht en de 1241 indirecte inwoners in Zeeland zijn op een bevolking van bijna 1,4 miljoen en bijna 400.000 respectievelijk niet bijzonder veel. Deze geringe aantallen, op basis van de totale inwoners, spelen bij alle provincies. Het knelpunt lijkt zich dan ook voorgedaan te hebben.

6.2 Rechtvaardigheid

Rechtvaardigheid is in dit onderzoek geoperationaliseerd als de diversiteit in achtergrond van de deelnemers aan participatietrajecten. Vanuit de theorie werd verwacht dat omdat een grote groep burgers moeilijk te betrekken zou zijn, de representativiteit van de deelnemers zeker een knelpunt zou zijn.

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht had bijzondere aandacht voor de jongeren (respondent 2). In de eerste fase hebben 65 jongeren deelgenomen aan het proces en in de tweede fase hebben 80 jongeren deelgenomen (Provincie Utrecht, 2018b; 2019). Hier plaatst respondent 2 wel direct een kanttekening bij: *‘Heb je nu een afspiegeling van jongeren? Nee er zijn natuurlijk gewoon een aantal jongeren die we gewoon niet goed hebben kunnen bereiken (...) de jongeren die toch al maatschappelijk betrokken zijn of die geïnteresseerd zijn in de wereld om hun heen en daar iets over willen melden of zeggen die tref je.’*

Dat gegeven trekt de provincie door naar alle deelnemers en omschrijft ze als *‘ofwel maatschappelijk betrokken ofwel iets hoger opgeleid’* (respondent 1). Respondent 2 voegde hieraan toe: *‘De vraag die altijd terug is gekomen is: ‘hoe representatief is deze burgerparticipatie, of überhaupt de participatie?’ Dat is eigenlijk iets wat we van meet af aan geen relevante vraag vonden (...) Dit is echt*

een heilloze weg die alleen maar tot frustratie leidt (...) je weet toch van tevoren dat je dat niet lukt. (...) Weet je het gaat niet om representativiteit, het gaat niet om een volledig beeld te krijgen van iedereen in onze provincie want dat lukt je toch niet.' De provincie Utrecht is daarmee van mening dat het geen beperking is dat het traject niet representatief is geweest voor de gehele Utrechtse bevolking.

Provincie Groningen

Ook de provincie Groningen heeft in het bijzonder aandacht voor de jongeren (respondent 4) en heeft een speciaal jongerenparticipatietraject dat naast het reguliere traject moet komen te lopen en waar 500 tot 1000 jongeren aan deel moeten gaan nemen (respondent 3). Ook de provincie Groningen voorziet dat het traject niet representatief gaat zijn: *'De helft van de mensen vindt het niet nodig om te stemmen voor de provinciale verkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen dus ja die gaan waarschijnlijk ook niet meedenken over zo'n omgevingsvisie en dat is oké. Ik denk dat dat ook niet je doel hoeft te zijn. (...) Als overheid hoef je niet iedereen aan de haren erbij te slepen om mee te doen als ze daar geen zin in hebben, denk ik. (...) Ik denk dat het belangrijk is dat je die mogelijkheid geeft.'* (respondent 3). Hiermee geeft de provincie aan dat het geen probleem is als de uiteindelijke burgerparticipatie niet representatief is voor de inwoners van de provincie.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland vindt het ook geen punt dat burgerparticipatie niet representatief is, sterker nog: *'In de communicatie is al een tijdje gelden besloten dat de burger eigenlijk geen doelgroep is. Ja dat is natuurlijk kenmerkend. Ja dan weet je ongeveer hoe we erin zitten.'* (respondent 5).

Provincie Limburg

De provincie Limburg heeft een onderzoek gepubliceerd over het participatietraject waar ook een hoofdstuk over representativiteit is opgenomen (Provincie Limburg, z.d.b). Hierin valt te lezen dat Limburg inwoners van uit de hele provincie, landelijk en stedelijk gebied, heeft weten te betrekken (p. 4). De provincie geeft daarentegen wel aan dat meer dan 60% van alle respondenten ouder was dan 55. Dit heeft de provincie wat rechter kunnen trekken met de bezoeken aan scholen (p. 5). Deze schoolbezoeken komen voort uit een provinciale motie om in het bijzonder jongeren te betrekken (Provincie Limburg, 2020c). De verhouding man-vrouw was 52% tegenover 48% (p. 6). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze cijfers betrekking hebben op de enquête en daarmee de indirecte participatie. Over de directe participatie vertelde respondent 6: *'Het zijn vooral de grijze mannen die al in de lokale buurtvereniging zitten, die komen. The usual suspects weten ons te vinden. En dat zie je heel erg in de in de betrokkenheid terug. Twee derde van de mensen zijn 55+'ers. Zelfs met digitale inspanningen.'*

Provincie Zeeland

De 75 burgers die deelnamen aan het proces van het schrijven van de omgevingsvisie vielen onder de categorie van 'the usual suspects' en waren voornamelijk one-issue mannen die een enkel punt hadden waar ze op tegen waren en weinig bijdroegen aan de verdere beleidsontwikkeling (respondent 7). De 1241 burgers die deelnamen aan het onderzoek zijn wel representatief te noemen in leeftijd, achtergrond en spreiding dankzij het wetenschappelijke karakter van het onderzoek, zie 5.3.4 (respondent 7; Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, 2020).

Analyse

Nagenoeg alle provincies erkennen dat de participatietrajecten niet representatief zijn. De provincies zijn wel op verschillende manieren met dat probleem omgegaan. Zo stelt Zuid-Holland simpelweg dat burgers niet eens een doelgroep zijn om echt te betrekken. In Utrecht en Groningen wordt gesteld

dat participatie niet representatief hoeft te zijn als je maar kunt verantwoorden wat je ermee doet. De grote uitzondering is Zeeland waar gebruik gemaakt is van de wetenschappelijke validiteit om het probleem aan te pakken. Ongeacht lijkt het knelpunt van de slechte representativiteit zich dan ook zeker voor te doen bij provinciale burgerparticipatie.

6.3 Effectiviteit

Effectiviteit behandelt de vraag in hoeverre inbreng vanuit burgers meegenomen dan wel omgezet wordt in het proces tot het schrijven van beleid. Het vooraf opgestelde knelpunt is dat door de aard van de vraagstukken er voor de provincie weinig behoefte kan zijn aan de kennis en middelen van burgers.

Provincie Utrecht

Voor de eerste fase claimt de provincie Utrecht dat het document Horizon 2050 is opgesteld door inbreng vanuit participatie (Provincie Utrecht, 2018b). Dit wordt geïllustreerd in Horizon 2050 doordat het gehele document vol staat met citaten die of tijdens de gesprekken naar voren zijn gekomen of tijdens de enquête. Daarbij moet gezegd worden dat participatie meer omvatte dan enkel burgerparticipatie, ook andere partijen hebben inbreng gegeven (Provincie Utrecht, 2018b; z.d.a). Horizon 2050 werd gebruikt als basis voor het Koersdocument (respondent 1). Het Koersdocument zou uiteindelijk weer de basis vormen voor de omgevingsvisie. Daarom is het interessant dat in het Koersdocument de volgende zin is te lezen: *‘Wij (de Provinciale Staten red.) hebben Horizon Utrecht 2050 als richtpunt gebruikt voor de Koers in dit document. Onze keuzes in de Koers hebben we getoetst aan Horizon Utrecht 2050 (...)’* (Provincie Utrecht, 2018c). Hieruit is op te maken dat de inbreng die is voortgekomen uit de burgerparticipatie wel degelijk gebruikt is in het schrijven van beleid, maar dat die niet direct is omgezet in het beleid. Daar heeft de provincie zelf de hand in gehouden. Dit wordt onderschreven door respondent 1: *‘Uiteindelijk de keuze die er gemaakt wordt, dat is ook helder en daar moet je ook helder in participatie zijn, die ligt niet bij inwoners en die ligt niet bij de afzonderlijke partners. Die ligt uiteindelijk bij onze Staten.’*

Ook in de definitieve omgevingsvisie blijft de provincie wijzen op Horizon 2050 als uiting van burgerparticipatie, ondanks de bijeenkomst in de tweede fase (Provincie Utrecht, 2021).

Provincie Groningen

De provincie Groningen heeft de ideeën vanuit Toukkomst, en daarmee vanuit burgers, gebruikt om tot drie categorieën te komen waaruit het Koersdocument geschreven zal worden (Provincie Groningen, 2022). *‘Door die ideeën te bundelen en te kijken in welke categorieën die ideeën binnenkomen kom je eigenlijk op categorieën uit van wat mensen nou belangrijk vinden in de leefomgeving en waar de provincie iets mee heeft. En dat hebben we verzameld en dat is samen met vijf of zes rapporten die we hebben opgeleverd de basis voor de Gids voor Gesprek.’* (respondent 3).

Provincie Zuid-Holland

Volgens de provincie hebben de bijdragen in de ‘ambtelijke consultatie’ ervoor gezorgd dat *‘de regels beter zijn geworden en gemakkelijker te gebruiken zijn’* (Provincie Zuid-Holland, 2021a). Respondent 5 schetste na afloop van de forumdiscussies echter een ander beeld: *‘Je haalt ook best interessante informatie op [In de forumdiscussies red.]. Die is ook breed gedeeld met de Provinciale Staten en vervolgens hebben we er echt gewoon letterlijk helemaal niks mee gedaan.’* Respondent 5 geeft vervolgens wel een toelichting waarom er niks met de inbreng vanuit de forumdiscussies is gedaan: *‘Daar komen dan ook wel weer leuke ideeën uit maar dat wordt heel snel heel inhoudelijk en gaat dan over bijvoorbeeld duurzaamheid. (...) Ja dat hadden we al opgeschreven.’*

Uit het formele traject blijkt dat de burgers vooral vragen hadden over details in het plan en dat de provincie vooral geïnformeerd heeft over haar keuzes (Provincie Zuid-Holland, 2021a). De zienswijze van burgers hebben het beleid niet beïnvloed.

Provincie Limburg

Aan het eind van de omgevingsvisie zelf is onder het kopje ‘participatie’ het volgende te lezen: *‘Al deze waardevolle inbreng is een belangrijke bron geweest voor de teksten die geschreven zijn voor de omgevingsvisie. De inbreng uit dit participatietraject, alsmede de input vanuit het traject met stakeholders, is op een volwaardige manier afgewogen en meegenomen in de totstandkoming van de omgevingsvisie. We hebben veelvoorkomende reacties uit het participatietraject waar mogelijk overgenomen en bij de desbetreffende teksten geplaatst. Zo kan de lezer eenvoudig zien hoe mensen in Limburg zelf denken over de beleidskeuzes die in deze visie staan beschreven.’* (Provincie Limburg, 2021, p. 191). Volgens respondent 6 is hier echter een kanttekening bij te plaatsen. Zo is namelijk nooit afgesproken wat er met de uitkomsten van het participatietraject gedaan zou worden: *‘Je zit nu in een kritieke fase zit waarbij bestuur, landelijk tot aan gemeentelijk, niet altijd keuzes kan of durft te maken waardoor er best veel procesuitspraken nog staan in zo’n omgevingsvisie. (...) En dan kun je de uitkomst van een burgerparticipatietraject nog lastig één op één doorvertalen in een omgevingsvisie omdat men er niet rijp voor is om zich eraan te committeren.’*

Uit bovenstaande is op te maken dat de uitkomsten van burgerparticipatie gebruikt zijn om vorm te geven aan het beleid, maar dat de concrete wensen die daaruit voortkwamen geen doorvoering hebben gevonden.

Provincie Zeeland

In het onderzoek onder de 1241 inwoners legde de provincie de kwaliteiten die zij samen met haar stakeholders had opgesteld aan burgers voor en vroeg hen of zij zich hierin herkenden. Dat bleek bij twee van de vijf vooraf opgestelde kwaliteiten niet het geval (respondent 7). Die twee kwaliteiten verdwenen dan ook uit de omgevingsvisie. Daarnaast werd uit het onderzoek de wens herkend naar betere scholing en passende werkgelegenheid. Naar aanleiding van deze wens van de burgers is dit dan ook opgenomen als ‘kernkwaliteitswens’ in de omgevingsvisie (Provincie Zeeland, z.d.d, p. 17).

In het document dat antwoord geeft op de ingebrachte zienswijze van burgers blijkt dat deze het beleid niet beïnvloed hebben (Provincie Zeeland, z.d.c). De provincie wijst in dat document naar andere plekken in de omgevingsvisie, legt uit dat provincie niet over de aangehaald zaken gaat of is het oneens met de indiener.

Analyse

Burgerparticipatie lijkt in alle provincies een beperkte rol gespeeld te hebben op het uiteindelijke beleid. Waar in Zuid-Holland er *‘echt gewoon letterlijk helemaal niets’* (respondent 5) met de inbreng is gedaan is in andere provincies burgerparticipatie voornamelijk gebruikt als check voor het opgebrachte werk dat in samenspraak met de stakeholders is gemaakt. Het knelpunt klopt dus in zoverre dat provincies simpelweg geen gebruik hebben gemaakt van middelen van burgers en hun kennis enkel hebben gebruikt om te checken of het eigen beleid goed was.

7. Resultaten: Knelpunten in de mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten

7.1 Can do

Can do behandelt de vraag of burgers over de juist middelen en kennis beschikken om een bijdrage te kunnen leveren in participatietrajecten. Vanuit de literatuur werd verwacht dat de vraagstukken die behandeld worden door de provincie te groot en te abstract zijn voor burgers.

Provincie Utrecht

Burgers werden gevraagd om een avond of een middag mee te denken over de kansen en uitdaging in de provincie tot aan 2050. Dit werd gedaan in gesprek met experts aan verschillende thematafels (Provincie Utrecht, 2018d). Het uiteindelijk doel was ophalen hoe inwoners en belanghebbenden dachten ervoor te zorgen dat Utrecht ook in 2050 een fijne provincie was om in te wonen, te werken en te leven (respondent 2). Daarbij wist de provincie dat de omgevingsvisie een vrij abstract onderwerp was en besloot zij dit op te knippen in thema's verbonden aan de verschillende gedeputeerden (respondent 1). Daarnaast ontwikkelde de provincie ook een spel: *'Juist voor dit vraagstuk hebben we bij het maken van de omgevingsvisie ook een spel ontwikkeld samen met die bureaus die ons begeleid hebben waarin mensen gewoon konden gaan spelen: 'Oké dus als we zo veel woningen willen dan neemt dat zoveel ruimte in. Als we zoveel zonnepanelen willen dan neemt dat zoveel ruimte in en een windmolen neemt die ruimte in. Dit is de hele opgave die wij hebben hoe puzzelen we dat in onze provincie? Welke keuzes maak je erbij?'* (respondent 2). Hieruit blijkt ook de educatieve waarde van participatie: *'Daar zit al een hele belangrijke waarde van participatie in, laat zien welke afwegingen ervoor staan, laat zien hoe complex de puzzel is (...)'* (respondent 2).

Middels een indirecte vorm van burgerparticipatie werd men in een enquête gevraagd om uit een vooraf opgesteld lijstje de kwaliteiten van de provincie te rangschikken en er 'kleuring' aan te geven (Provincie Utrecht, 2018e). *'Wat vinden mensen van belang, waar moeten we aandacht aan besteden? Dat wilden we er eigenlijk mee ophalen.'* (respondent 2).

De provincie stuurde deelnemers van tevoren geen informatie toe: *'Ten eerste ga je dan weer een bepaalde groep krijgen die die informatie leest, er zijn ook gewoon mensen die dat niet doen. De kunst is denk ik veel meer om de bijeenkomst zelf optimaal te benutten door (...) juist ter plekke veel informatie beschikbaar te stellen maar ook juist ook heel erg mensen uit te nodigen om erover te praten want natuurlijk is het belangrijkste juist dat mensen vertellen wat zij ervan vinden.'* (respondent 2).

In Utrecht werd dus erkend dat de vraagstukken complex waren en gebruikte de provincie experts, spellen en vertalingen van de vraagstukken in kwaliteiten om de visie van de burgers te achterhalen.

Provincie Groningen

De provincie maakte gebruik van de uitkomsten van het programma Toukomst, waarin mensen gevraagd werden ideeën in te sturen om de leefbaarheid van Groningen te versterken (Toukomst, z.d). Deze inbreng gebruikte de provincie om te categoriseren wat mensen belangrijk vinden in de leefomgeving en waar de provincie iets mee kan (Provincie Groningen, 2022). Deze categorieën vormen de basis voor het gesprek want *'Dat is dus het risico als je super breed gaat vragen in het begin. Als je vraagt van: 'Hoe wil je dat Groningen er in 2050 uit komt te zien?' dan zeggen mensen 'Ik wil dat alle asielzoekers een plekje hebben'. Maar ja daar gaat de provincie natuurlijk niet echt over. We kunnen er wel wat van vinden (...) maar daar gaan we niet echt over.'* (respondent 3).

Daarnaast maakt de provincie ook gebruik van onlineparticipatie. Hier wordt in stellingen in dilemma's gevraagd naar de visie van inwoners. Er is bewust gekozen voor dilemma's: *'Waar geven we ruimte aan wonen, werken en bereikbaarheid? [voorbeeld van een dergelijke stelling, red.] (...) Als je te open vragen stelt, waar willen we dat? Nou ja dan tekent iedereen voor zijn eigen buurtje wat. Ja en ook het schetsen van een dilemma helpt ook in dat het niet zo'n open vraag is als de meeste mensen denken.'* (respondent 4). Ook in Groningen werd hiermee gewezen op de educatieve waarde van participatie.

Zo worden in Groningen de complexe vraagstukken omgezet in begrijpelijke stellingen en vraagstukken zodat burgers hun visies kunnen doen.

De provincie Groningen vindt het belangrijk om haar kennis te delen, alle rapporten die zij oplevert en andere inhoudelijke kennis die zij gebruikt voor het beleid is vrij toegankelijk *'je zorgt in ieder geval dat alles wat je hebt gedaan, dat dat openbaar is en dat iedereen op hetzelfde niveau mee kan praten als hij of zij dat wil.'* (respondent 3). Daarbij moet gezegd worden dat het hier om rapporten en beleidstukken gaat dat waarschijnlijk niet voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk zal zijn.

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland werd aan de deelnemers van het panel stellingen over de leefomgeving voorgelegd: *'Maar ze vertelde er niet bij dat het van de provincie was. Dus pas ergens in de derde week werd dan gezegd 'Nou dit is wat dit is wat de provincie voor u doet.'* (respondent 5). Wederom wijzend op de educatieve waarde van participatie. Participatie is vooral een manier in deze provincie om nieuwe inzichten op te halen en het *'koker denken'* (respondent 5) te doorbreken: *'Er werd bijvoorbeeld gezegd: (...) 'wat jullie ook doen alsjeblieft geen metrolijn doortrekken want dan worden we een soort verlengde van Rotterdam en daar zitten we helemaal niet op te wachten.'* Terwijl iedereen denkt iedereen wil meer mobiliteit maar dat is dus helemaal niet waar.' (respondent 5).

Ook in Zuid-Holland erkent men het belang van het delen van informatie, maar is daar vervolgens kritisch op: *'Als je echt participatie wil dan is informatiepariteit een hele belangrijke randvoorwaarde. Dus die burger moet over exact dezelfde informatie en inzicht kunnen beschikken als die bestuursorganen. Want anders kan je niet op gelijkwaardig niveau meepraten. Nou ja dan merk je dat als je als bestuursorgaan eigenlijk niet goed in staat bent om die informatie te delen en inzichtelijk te maken. Ja dan is van die informatiepariteit natuurlijk gewoon weinig over. En als ik eerlijk ben dat is wel waar we nu zitten, denk ik. (...) Dan moet je dus eigenlijk die burgers die meedoen op een niveau krijgen dat ze eigenlijk op het niveau van de ambtenaar weten hoe de materie in elkaar zit.'* (respondent 5).

In Zuid-Holland wordt daarmee ook erkend dat de vraagstukken erg complex zijn. De provincie probeerde dat bij de panels te verbloemen door niet te benoemen dat het provinciale vraagstukken waren. Respondent 5 voegde hieraan toe dat te weinig informatie is gedeeld met burgers waardoor zij niet goed in staat waren mee te praten.

Provincie Limburg

Met het *'Rad van Participatie'* werd burgers gevraagd om letterlijk aan een rad te draaien waar een thema in het ruimtelijk domein uit kwam, een idee dat de provincie overgenomen had van de provincie Noord-Brabant (respondent 6). Vervolgens werd hen gevraagd naar hun visie op dat onderwerp. Daarnaast maakte de provincie gebruik van ansichtkaarten waarop een vraag stond zoals *'Als jij over 20 jaar uit je raam kijkt, wat zie je dan?' of 'Is thuiswerken het kantoor van de toekomst?'* (Provincie Limburg, z.d.ce). Deze vragen verpakte de thema's zoals ruimtelijke ordening en mobiliteit in makkelijke en begrijpbare vragen. Vervolgens konden burgers deze ansichtkaarten terugsturen of online invullen. Vooraf werd burgers fysiek of online een korte introductie gegeven en online werden

filmpjes geplaatst wat een omgevingsvisie inhield en wat daarbij hoorde (respondent 6; Provincie Limburg, z.d.a).

Ook in Limburg werd zo onderschreven dat de vraagstukken te complex zijn en omgezet moesten worden in begrijpelijke stellingen en vragen.

Provincie Zeeland

Burgers werden uitgenodigd om aan te geven welke kwaliteiten van de provincie men herkende uit een vooraf opgestelde lijst (respondent 7). Deze lijst had de provincie met haar partners opgesteld. Ook werd hen gevraagd wat zij behouden wilden zien of wilden verbeteren richting 2030-2050 (Provincie Zeeland, 2020). De vragen in deze vragenlijst waren volgens respondent 7 niet moeilijk en wetenschappelijk gevalideerd als begrijpelijk voor eenieder. Daarbuiten waren er burgers die, onuitgenodigd, deelnamen aan de besprekingen met de stakeholders die bijzonder specialistisch van aard waren (respondent 7).

Ook in Zeeland zijn de vraagstukken omgezet in begrijpelijke stellingen en vragen, hetzij ook met het oog op wetenschappelijke validiteit.

Analyse

Beleid omtrent de omgevingsvisie is abstract en omdat het over een provincie gaat ook erg breed. Daar komt bij dat veel burgers in de praktijk vaak niet op de hoogte zijn van wat de provincie precies doet. Dat betekent dat provincies burgers moeten uitleggen wat de omgevingsvisie is of daaromheen moeten praten. Het knelpunt speelt dus bij de provinciale burgerparticipatie.

7.2 Like to

Like to behandelt de vraag in hoeverre mensen deel willen nemen aan de participatietrajecten. Het knelpunt dat hier op basis van de literatuur op kan treden luidt dat de vraagstukken niet aansluiten bij de leefwereld van burgers en dat zij zich niet verbonden voelen met de provincie wat ertoe zal leiden dat zij niet deel willen nemen.

Provincie Utrecht

In de interviews kwam naar voren dat het de provincie opviel dat er een verschil is in de motivatie om deel te nemen tussen jongeren en de rest: *'Het valt mij wel op hoe veel jongeren toch ook wel betrokken zijn bij hun toekomst en daar ook wel beelden bij hebben, meningen over hebben en met elkaar in gesprek gaan. Ik was daar wel positief verrast door.'* (respondent 1). *'We hebben bijvoorbeeld ook hele grote bijeenkomsten georganiseerd waar gewoon alle inwoners naartoe konden als ze wilden en dan komen er vooral inwoners die een klein belang hebben (...) die gaan alleen maar over dat specifieke onderwerp met ons het gesprek aan en niet over dat brede verhaal.'* (respondent 2). Het wijst er dus op dat, in tegenstelling tot de jongeren, mensen in Utrecht vooral deelnamen om een persoonlijk en concreet belang te verdedigen: *'Die mensen die een specifiek belang hebben wat op dat moment speelt en die denken van 'oh dit is ook een ingang waar ik dat onder de aandacht kan brengen'. Kijk die mensen die komen ook maar die willen gewoon iets bereiken en die proberen dat op elke plek waar ze komen.'* (respondent 1).

In Horizon 2050 zijn zoals eerder aangegeven citaten die door burgers zijn uitgesproken opgenomen. Zo vallen de volgende citaten op:

'De diversiteit aan landschappen is hier uniek. We hebben hier het hoogste bruto regionaal geluk. Als het hier in de provincie Utrecht niet lukt, waar dan wel?!' (Provincie Utrecht, 2018f, p. 1).

'We zijn de kleinste provincie, maar laten we groot zijn in innovatie.' (p. 3)

'Zonder eigenheid geen profiel, de provincie moet een eigen smoel houden. Die eigenheid is de balans tussen stad, natuur en landbouw.' (p. 2)

Uit bovenstaande citaten is op te maken dat deelnemers, in ieder geval degenen die ze uitgesproken hebben, zich verbonden voelen met de provincie en zich ervoor in willen zetten.

Provincie Groningen

Ook de provincie Groningen valt het op dat mensen eerder geneigd zijn om deel te nemen aan participatietrajecten als deze concrete zaken in de directe leefomgeving van mensen raken:

'Nou en toen [Als voorbeeld werd de aanleg van een weg genoemd] zag je dus dat er binnen twee weken gewoon drie- a vierhonderd reacties waren op de online tool. Dan zie je dus dat bij zo'n concreet project (...) het wel goed werkt.' (respondent 3) *'Op één hoofdstuk [van een plan voor de ruimtelijke inrichting dat uit acht hoofdstukken bestond] kwam heel veel bezwaar en dat is eigenlijk alles wat gewoon in de buurt is van mensen hun eigen woonomgeving.'* (respondent 4).

Respondent 3 zette dit tegenover zijn ervaring met jongeren: *'Dat is wat ik in mijn eigen omgeving ervaar, dat [jongeren] daar wel iets toleranter tegenover staan. Je hoort bij heel veel vooral wat oudere Groningers van we moeten de openheid van het landschap bewaren. Nou ik heb nog nooit een jongere dat horen zeggen. Ik denk dat die meer bezig zijn met hoe ze hun eigen leefomgeving in de toekomst in kunnen vullen.'*

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland wordt wederom benadrukt dat men niet zomaar mee wil doen aan participatietrajecten maar dat zij dat doen om een persoonlijk belang te verdedigen: *'In zoverre heel vaak wel dat mensen voor hun eigen belang participeren. En dan gaat het echt om een heel direct eigen belang van ik wil niet dat die woonwijk daar komt of ik wil niet dat die dat die snelweg daar komt. Het is heel zelden dat je mensen treft die echt breder meedenken.'* (respondent 5). Respondent 5 voegde daaraan toe dat hij dat wel begrijpelijk vond: *'Kijk participatie klinkt voor ambtenaren altijd heel leuk want die uren worden gewoon betaald. Maar voor de mensen die participeren is het een soort vrijwilligerswerk dus dat doe je alleen maar als je zelf een belang hebt.'*

In de zienswijze procedure hebben voornamelijk burgers met persoonlijke belangen gereageerd (Provincie Zuid-Holland, 2021b). Hieruit is niet op te maken dat men zich verbonden voelde met de provincie of zich een onderwerp erg aantrok. Het lijkt er vooral op dat men vooral deelnam uit eigen belang.

Provincie Limburg

Volgens het rapport over de burgerparticipatie namen mensen voornamelijk deel om duidelijk te maken aan de provincie dat de Limburgse natuur en cultuur behouden moet worden (Provincie Limburg, z.d.b):

'Hoewel de meningen soms gigantisch uiteenliepen, is het duidelijk wat de Limburgers bindt. Want op een paar enkelingen na, is het juist de fysieke omgeving die het Limburgse hart verwarmt. Het landschap, de goede verdeling tussen steden, dorpen en boeren - en de historie die nog zichtbaar is in gebouwen en het landschap. Maar vooral het groen. De heuvels, de bossen, de Maas - die kwamen continu terug bij een overgrote meerderheid van de respondenten. (...) bij de meeste antwoorden zagen we een bijzondere kern verschijnen: een kern van hoop of juist angst, maar altijd een teken van liefde voor Limburg. Het Limburg van nu, en het Limburg in de toekomst.' (p.26)

Volgens respondent 7 speelde echter het gegeven dat men deelnam om een eigenbelang te beschermen. Een groot deel van de burgers waren agrariër waarvan de provincie het vermoeden had

dat deze geïnstrueerd werden om deel te nemen en zienswijzen in te sturen (Provincie Limburg, 2020c; respondent 6). Dit speelde niet bij de jongeren: *'Ik denk dat een wat ouder persoon weet waarbij hij maatschappelijk betrokken wil zijn en die is een bepaalde kant op gegroeid en die wil dat ook verdedigen of inbrengen. En een jongere is daar vaak nog helemaal niet mee bezig.'* (respondent 6).

Provincie Zeeland

De burgers die deelnamen aan de bijeenkomsten met stakeholders, namen vooral deel omdat ze tegen iets specifiek waren: *'We hadden bij de stakeholders wel een paar oude boze mannen te pakken. En die waren ook flink boos. Dat is het nadeel want dat zijn one-issue mannen. (...) Ja die zijn wel gewoon echt tegen. Daar is heel moeilijk beleid mee te maken.'* (respondent 7). Ook in Zeeland speelde dus dat mensen deelnamen om een eigen belang te verdedigen.

Analyse

In alle provincies is er een groep burgers die alleen deelneemt aan participatieprojecten om hun individuele en concrete belang te verdedigen. Hieruit is op te maken dat het risico bij provinciale burgerparticipatie is dat mensen alleen deelnemen als het vraagstuk hun eigen leefwereld aangaat. Burgers nemen dus niet zomaar deel als de vraagstukken provincie breed of op een abstracter doel spelen. Het knelpunt op like to lijkt zich dan ook voor te doen in de zin dat mensen zich niet betrokken voelen bij de provincie en alleen deelnamen vanuit hun eigen leefomgeving. Een interessante bevinding is dat drie van de onderzochte provincies hier tegenoverstelden dat dit knelpunt zich niet voor lijkt te doen bij jongeren. Deze provincies hebben overigens wel speciale jongerentrajecten op moeten zetten om hen te betrekken.

Tot slot een woord over de aanleiding tot dit onderzoek. De gedachte waaruit dit onderzoek vertrok was namelijk dat de mate van betrokkenheid van burgers bij de provincies van invloed zou zijn op het vermogen van de provincies om burgers te betrekken. Gebleken is echter dat deze mate van betrokkenheid geen rol heeft gespeeld voor de mate waarin burgers hebben kunnen participeren. Dat Zeeuwen zich bijvoorbeeld het meest betrokken voelen bij hun provincie (Vollaard et al., 2021, p. 16) heeft voor het burgerparticipatietraject geen verschil gemaakt.

7.3 Enabled to

Enabled to behandelt de vraag in welk stadium van de besluitvorming het burgers mogelijk wordt gemaakt om te participeren, op welke manier zij kunnen participeren en of ze dat individueel of in verenigd verband kunnen doen. Bij deze voorwaarde speelde de historie op basis van de theorie een rol. Het verwachte knelpunt luidde dat burgers nog niet vaak hebben kunnen participeren bij de provincie. Daardoor zouden zij niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden en de momenten waarop dat kan.

Provincie Utrecht

Burgers werd nog voordat de provincie stukken had geschreven gevraagd mee te denken (Provincie Utrecht, 2017b). Hun inbreng zou mede de basis van al het beleid worden, wat uiteindelijk het document Horizon 2050 is geworden. Daarmee heeft participatie al in een vroeg stadium plaatsgevonden. De provincie wijst op het belang van het vroegtijdig betrekken van burgers: *'Door vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan komen verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel. Daarmee vergroten we de kwaliteit en de herkenbaarheid van oplossingen.'* (Provincie Utrecht, 2021).

Burgers werd gevraagd mee te denken en hun visies te geven op de provincie: *'Het doel was eigenlijk niet zozeer om te komen tot consensus. Echt heel belangrijk was dat het doel was zoveel mogelijk perspectieven ophalen. (...) Onze politieke organisatie maakt uiteindelijk de keuze maar ze moeten dan daarbij gevoed worden door zoveel mogelijk relevante invalshoeken, perspectieven en belangenafwegingen. Dat is het doel geweest.'* (respondent 1). Daarmee wilde de provincie ideeën die leefden onder de burgers ophalen en gebruiken om samen met de input van de stakeholders eigen beleid te schrijven.

Provincie Groningen

In Groningen is het burgerparticipatietraject van Toukomst gebruikt als basis voor het komende burgerparticipatietraject van de omgevingsvisie. Hiermee heeft burgerparticipatie al in een vroeg stadium plaatsgevonden, al valt wel op te merken dat die burgers deelnamen aan een ander traject. *'In principe kun je zeggen dat je zelf al wel iets gedaan hebt waardoor de burgerparticipatie niet helemaal meer openligt. Dat klopt, alleen wat je hebt gedaan is eigenlijk een beetje meer de schutten van de zandbak opstellen.'* (respondent 3). Burgerparticipatie voor de omgevingsvisie moet gebruikt worden om het Koersdocument vorm te geven (Provincie Groningen, z.d.c). Ook in het participatietraject van de omgevingsvisie zelf worden burgers dus al betrokken voordat officiële besluitvorming plaats zal vinden. In Groningen is het doel van participatie dan ook: *'Ik denk echte participatie is vooraan in een traject zoveel mogelijk proberen in kaart te brengen hoe mensen ergens naar kijken, wat ze eventueel willen, wat de belangrijkste punten zijn die ze willen dat meegenomen wordt in een besluitvormingstraject. Dus vooraan, dat is echt denk ik participatie.'* (respondent 4).

Daarnaast is het voor Groningen erg belangrijk dat burgers op elk moment, dus ook buiten de formele momenten om, hun mening kunnen geven: *'Door dan die Stem van de Provincie Groningen als digitaal participatiemiddel erbij te nemen zorg je dus wel dat op elk moment in ieder geval de mogelijkheid is om inspraak te leveren. En dat is dus gewoon gedurende het hele traject. (...) Je zorgt gewoon dat op elk moment mensen hun mening kwijt kunnen. Maar het moment waarop je het meeneemt dat verschilt natuurlijk inderdaad.'* (respondent 3).

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland vindt participatie voor de formele besluitvorming plaats: *'Wij maken altijd heel erg het onderscheid vanuit beleid geredeneerd dat participatie alles is wat je doet in communicatie met de omgeving en in het invloed geven aan die omgeving op je besluitvorming voorafgaand aan de formele besluitvorming. En dus op een geven moment wordt een ontwerpbesluit genomen door Gedeputeerde Staten (...), dan gaat dat de formele procedure in bij de Provinciale Staten, wordt het ter inzage gelegd, kunnen er zienswijze op ingediend worden. Eigenlijk vanaf dat moment van het ontwerp zeggen we nu gaat het formele proces van zienswijze in. Dat betekent per definitie dat je participatie voorbij is.'* (respondent 5).

Ook in Zuid-Holland is het doel van participatie het ophalen van verschillende visies: *'Nou ja eigenlijk vooral ophalen hoe mensen tegen zo'n provincie aankijken. (...) en zien hoe mensen naar die provincie kijken, daarover praten, waar ze denken dat zo'n provincie verschil kan maken en welke ideeën daarbij passen. Dat was natuurlijk de echte winst.'* (respondent 5).

Provincie Limburg

In 2018 stelde de provincie het 'Provinciaal Omgevingsplan Limburg' vast (Provincie Limburg, z.d.d). Dit was het startpunt voor het proces dat zou leiden tot de omgevingsvisie. Hierna heeft de provincie alle bestaande kennis in huis gebundeld en heeft de provincie overleggen gehad met experts, haar gemeenten en regiopartners in Duitsland en België. Dit leidde tot een eerste concept, een 'dummy' (respondent 6). Vervolgens heeft de provincie via het Programma Toekomst van Limburg burgers in

de periode december 2019 tot maart 2020 laten participeren (Provincie Limburg, z.d.f). De dummy en de resultaten uit het participatietraject zijn vervolgens weer aan de partners van de provincie voorgelegd. Interessant hier is dat burgers dus later dan de partners van de provincie betrokken zijn bij het proces tot schrijven van de omgevingsvisie. Het doel van deze burgerparticipatie was dat de provincie kon spiegelen of de ontwikkelingen die zij voor ogen hadden klopten met de beleving van de burger (respondent 6).

Provincie Zeeland

In Zeeland vond participatie plaats nadat veel verschillende organisaties al hun visies hadden gedeeld: *'Verschillende stakeholders hebben reeds hun bijdrage geleverd aan de visie, waaronder de Zeeuwse gemeenten. Nu zijn de inwoners aan de beurt.'* (Provincie Zeeland, 2021). Burgers werden daarmee uitgenodigd om hun visie te leveren op het concept: *'Met deze reacties kunnen we het document verder verbeteren voordat het de officiële inspraakprocedure in gaat. (...) Ten slotte willen we nagaan of de visie en verordening op een breed draagvlak in Zeeland kunnen rekenen en wat we kunnen doen om dat draagvlak te vergroten.'* (Provincie Zeeland, z.d.c). Daarmee lijkt het doel van participatie in Zeeland te zijn geweest om het draagvlak voor gepland beleid te vergroten. Respondent 6 beaamt dit: *'Het grote onderzoek hebben we echt gebruikt om te rechtvaardigen wat de keuzes zijn die gemaakt zijn. (...) je wil ook gewoon echt weten wat de burger denkt.'*

Analyse

Alle provincies wijzen erop dat zij uitgebreid met de zogenaamde stakeholders hebben gesproken. Dit zijn de overkoepelende instanties, medeoverheden en belangenverenigingen. Dat meer met hen is gesproken dan met inwoners zien de provincies niet als iets slechts: *'Je hebt ook al de georganiseerde wereld om je heen, daar hebben mensen helemaal geen erg in. Er zijn ook heel veel belangen van jou als inwoner al via deze clubs gediend. Dat vergeten mensen ook vaak.'* (respondent 4, Gedeputeerde provincie Groningen). Burgerparticipatie heeft zich in alle vijf onderzochte provincies afgespeeld op het niveau van raadplegen. De provincie stelde een eerste versie van het beleid samen met haar partners op en legde dit aan burgers voor om hun visie hierop uit te vragen. Dit gebeurde overal voor de formele trajecten. Het knelpunt dat burgerparticipatie nog niet vaak wordt toegepast en dat burgers daarom niet weten wanneer ze kunnen participeren lijkt geen rol te spelen. Met name niet voor de belangengroepen die wel degelijk weten wanneer zij kunnen participeren en vaak uitgenodigd worden.

7.4 Asked to

De vierde voorwaarde gaat over de manier waarop een provincie burgers probeert te bereiken om hen mee te laten doen met de participatietrajecten. Het knelpunt bij deze voorwaarde is op basis van de theorie dat uitnodigingen van de provincie weinig effect hebben omdat men de provincie niet kent.

Provincie Utrecht

De Provincie Utrecht ziet dat het voor een provincie erg moeilijk is om mensen te betrekken en heeft voornamelijk een beroep op haar netwerk gedaan: *'Ja dat is de grote uitdaging natuurlijk eigenlijk altijd al voor de middenlaag (...). Er zijn drie overheidslagen en je ziet het Rijk vaak en je ziet de lokale overheid vaak maar het midden minder. Dus dat vonden we ook best wel ingewikkeld met name ook omdat het best omdat het een vrij abstract nog onderwerp is (...) Dus daar hebben we vooral gekeken hoe kunnen we die mensen betrekken? Daarvoor hebben we contact gezocht met opleidingscentra dus onder andere de universiteit en de hogeschool. (...) Op een gegeven moment bedachten we, we hebben een heel arsenaal van partners waarmee we samenwerken. (...). En dat heeft voor ons best wel redelijk geholpen. We hebben ook algemene oproepen gedaan maar je hebt echt wel een ingang nodig om mensen te enthousiasmeren hiervoor* (respondent 2).

Ook heeft de provincie op meerdere, iconische, plekken in de provincie gesprekken gevoerd naast de bijeenkomsten in de Jaarbeurs en op het provinciehuis (Provincie Utrecht (z.d.b). Verder heeft de provincie aankondigingen verspreid via provinciale nieuwsstukken en de sociale media van de provincies zelf maar bijvoorbeeld ook die van de Utrechtse gemeenten (Provincie Utrecht, 2018e, 2019bc). Tot slot heeft de provincie aan de enquête een ballonvaart als mogelijke prijs verbonden (Provincie Utrecht, z.d.d).

De provincie Utrecht heeft dus voornamelijk mensen uitgenodigd om deel te nemen en is voor een deel naar burgers toe gekomen.

Provincie Groningen

De provincie Groningen vertrouwt voor het betrekken van burgers op haar mediapartners: *‘Wij hebben zorg voor zo breed mogelijke communicatie. Dus je zorgt dat in ieder geval iedereen die het zou willen de mogelijkheid heeft om het te kunnen zien. (...) Maar als je die mogelijkheid geeft moet je dus wel zorgen dat je dat duidelijk communiceert, dat je dat op verschillende manieren doet en dat dat aansluit bij de wensen van de mensen. (...) Als provincie hebben wij in de huis-aan-huis bladen een vaste rubriek, in het Dagblad van het Noorden staan we, in RTV Noord staat regelmatig een bericht als er als er iets is en op de eigen social media. Nou ja dan diversifieer je je output zodat je zoveel mogelijk mensen bereikt.’* (respondent 3). De provincie Groningen nodigt burgers dus uit via haar mediapartners maar zoekt ze zelf niet op.

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland is iedereen benaderd die belang had bij de omgevingsvisie (Provincie Zuid-Holland, 2021a). De provincie schrijft zelf dat er in de praktijk voornamelijk medeoverheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn benaderd. In Zuid-Holland wordt onderschreven dat het voor een provincie lastig is burgers te betrekken: *‘Het is best wel moeilijk om burgers een beetje enthousiast te maken voor dat abstractieniveau waarop een provincie opereert. (...) Je kan zelf natuurlijk wel heel leuk op je website zetten ‘stelling van de dag moet brug A eerder open of dicht, die provinciale weg wel of niet verbreden’ Maar dat werkt in de praktijk niet zo. (...) Dus misschien [moet je] ook wel gewoon die burger zelf echt veel gericht opzoeken. Als je dat echt wil dan zul je dat moeten doen, hij komt echt niet naar jou toe.’* (respondent 5). Toch heeft de provincie Zuid-Holland burgers zelf niet opgezocht.

Provincie Limburg

De provincie Limburg huurde een bureau in om een digitale campagne op te zetten (Provincie Limburg, z.d.b). Hier kwamen berichten op sociale media uit voort en filmpjes waarin met *‘Jip en Janneke taal’* werd uitgelegd wat een omgevingsvisie was (respondent 6). Ook werd men hierin aangespoord om deel te nemen. Daarnaast werden er ansichtkaarten verspreid op drukke Limburgse locaties om mensen over te halen om deel te nemen. Op deze ansichtkaarten staan de vragen zoals genoemd 5.3.1. Provinciale ambtenaren zijn verder naar vijf plekken in de provincie gegaan om met het ‘Rad van Participatie’ op een laagdrempelige manier mensen te laten participeren. Tenslotte heeft de provincie een aantal scholen bezocht om jongeren te spreken (Provincie Limburg, z.d.a). Naast het gegeven dat zij een extern bureau heeft ingehuurd heeft de provincie Limburg actief geprobeerd om burgers op te zoeken.

Provincie Zeeland

De provincie Zeeland heeft via een bureau 5000 inwoners uitgenodigd om deel te nemen aan de gesprekken (Provincie Zeeland, 2020). Deze uitnodiging liep via de gemeentes die via de Basisregistratie Personen elk een representatieve selectie hebben gemaakt van haar inwoners.

Vervolgens ontvingen deze inwoners vanuit de gemeente, de provincie en het Planbureau Zeeuwse Bibliotheek een brief met daarin de vragen die zij op papier of digitaal in konden vullen

(respondent 7). De provincie Zeeland heeft burgers zelf dus niet opgezocht maar de gemeentes gebruikt om een selectie van respondenten te maken. Overigens heeft de provincie om precies te zijn 4950 burgers uitgenodigd en hebben er 1241 burgers daadwerkelijk deelgenomen (Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, 2020).

Analyse

De provincies hebben zeer uiteenlopende manieren gebruikt om inwoners uit te nodigen en te overtuigen om deel te nemen aan de participatietrajecten. Drie provincies benadrukten het belang van het benaderen van de burgers en twee provincies zijn daadwerkelijk de straat op gegaan. Verder kozen twee provincies om aan te sluiten bij onderwijsbijeenkomsten om jongeren te betrekken. Groningen vertrouwt op haar regionale mediapartners en Zeeland gebruikte een compleet andere methode door mensen persoonlijk te selecteren en uit te nodigen. Het knelpunt speelt dus in zoverre dat de provincies menen dat alleen een uitnodiging vanuit de provincie niet voldoende is. Daarvoor moet een provincie of de straat op of gebruik maken van haar partners.

7.5 Responded to

De laatste voorwaarde behandelt de vraag of en in hoeverre de provincies terugkoppeling geven aan de deelnemers van de participatietrajecten. Hierin leek op basis van de literatuur geen knelpunt te zitten.

Provincie Utrecht

De Provincie Utrecht heeft de inbreng van deelnemers geïllustreerd aan de hand van afgedrukte citaten in de documenten die de basis vormden voor het Koersdocument (Provincie Utrecht, 2018b). Verder is in Utrecht een 'oogstbijeenkomst' (respondent 2) gehouden waarin alle verzamelde reacties werden gepresenteerd en trends die daaruit voortkwamen besproken (Provincie Utrecht, 2018g). Dit werd gepresenteerd in navolging van de conclusies van experts en in de vorm van overeenkomsten en aanvullingen. Daarnaast stelde de provincie nog enkele vragen aan de aanwezigen en mochten zij nog een keer reageren (respondent 2).

Na afloop van deze bijeenkomst werd een document opgesteld waarin een overzicht is opgenomen van verzamelde reacties op de eerdergenoemde presentaties (Provincie Utrecht, 2018h). Sprekend is de bijvoorbeeld de zin: *'Ik mis Jules Verne. Het verhaal gaat over de tegenwoordige tijd, is oplossend, bevat niks nieuws. In 2050 wonen we misschien in de lucht (...).'* (Provincie Utrecht, 2018h). Wie vervolgens Horizon 2050 openslaat wordt begroet met een afbeelding van een luchtballon en een citaat van Jules Verne (Provincie Utrecht, 2018b). Horizon 2050 staat verder vol met citaten die of tijdens de gesprekken naar voren zijn gekomen of tijdens de enquête.

Provincie Groningen

Hoewel in Groningen de burgerparticipatie op het gebied van de omgevingsvisie nog niet begonnen is, benadrukt de provincie het belang van terugkoppeling aan de hand van de Gids voor Gesprek: *'Ik heb er dus echt op gehamerd dat het dus ook echt gewoon duidelijk in beeld komt wat je ermee hebt gedaan. (...) Dat is dus een heel stuk wat inwoners gewoon belangrijk vinden binnen de provincie. Maar ja als je dat zo neer zet dan is dat niet per se duidelijk dat dat vanuit burgers komt dus we hebben bijvoorbeeld uitspraken getoond in praatwolken. (...) Dat je daar dus ook echt heel duidelijk over bent: dit hebben we er mee gedaan en we hebben het zichtbaar en onzichtbaar ook verwerkt (...) in zo'n product.* (respondent 3). Wie inderdaad de gids tot gesprek opent ziet een aantal tekstwolken met daarin citaten die of uit Toukomst komen of uit de online-enquêtes (Provincie Groningen, 2022).

Provincie Zuid-Holland

In de Participatievisie van de provincie Zuid-Holland (zie 5.4) is de volgende zin te lezen: *‘Naar de deelnemers wordt gecommuniceerd hoe hun input het besluit heeft beïnvloed’* (Provincie Zuid-Holland, 2019a). Respondent 5 deelde echter mee dat dat in de praktijk lastiger blijkt: *‘We hadden bijvoorbeeld ambities en één van die ambities was een meerkernige metropool. En je merkte dus dat niet iedereen aansloeg op het woordje meerkernig, en het woordje metropool daar haakte ook een hele boel mensen op af. Maar niet dat iemand dacht nou laten we dan dat woordje metropool vervangen door stad ofzo. (...) Dus willen we dat woord er echt inhouden? En vervolgens weer over tot de orde van de dag. Dan verandert er ook gewoon niks. En dat is nog los van de inhoud, dat is alleen al gewoon iets heel basis als taalgebruik en dat je begrijpelijk probeert te zijn voor die omgeving zodat ze ook iets kunnen vinden van je beleid. Ja dan zie je dat die responsiviteit gewoon heel laag is.’* (respondent 5).

Provincie Limburg

In de omgevingsvisie zijn in de kantlijn per thema citaten te lezen van burgers die fysiek of digitaal geuit zijn: *‘We hebben veelvoorkomende reacties uit het participatietraject waar mogelijk overgenomen en bij de desbetreffende teksten geplaatst. Zo kan de lezer eenvoudig zien hoe mensen in Limburg zelf denken over de beleidskeuzes die in deze visie staan beschreven.’* (Provincie Limburg, 2021, p. 191). Er is niet gekozen om op te nemen welke aspecten in de omgevingsvisie exact aangepast zijn ten gevolge van de inbreng in de burgerparticipatietrajecten (respondent 6).

Provincie Zeeland

In Zeeland is voornamelijk direct antwoord gegeven op vragen en opmerkingen van burgers middels een losse brief. Deze antwoorden zijn niet direct te vinden in de omgevingsvisie (Provincie Zeeland, z.d.abc; 2021). Dankzij de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) heeft de provincie nooit de identiteit geweten van de deelnemers aan het onderzoek en heeft dus ook niet kunnen terugkoppelen wat er met de inbreng gedaan is (respondent 7). In de omgevingsvisie zelf wordt op een aantal plekken gerefereerd aan het onderzoek, maar van echte terugkoppeling is geen sprake (Provincie Zeeland, z.d.d).

Analyse

Uit de resultaten blijkt dat terugkoppeling van de provincies aan deelnemers van burgerparticipatietrajecten beperkt is. In drie provincies is de terugkoppeling in de beleidsstukken gedaan door middel van illustraties van een aantal citaten. In Zeeland en Zuid-Holland is alleen in de tekst genoemd dat burgers hebben kunnen participeren en dat dit het beleid zou hebben beïnvloed. Noemenswaardig is wel dat Utrecht nog een aparte bijeenkomst heeft gehouden waarin zij terugkoppelde aan de deelnemers welke opbrengsten zij hebben behaald en hen daarbij gelegenheid gaf om hierop te reageren. Hoewel op responded to op basis van de theorie geen knelpunt opgesteld was lijken provincies dit over het algemeen op erg beperkte wijze gedaan te hebben.

Dit is niet enkel een knelpunt dat speelt bij provincies maar een knelpunt dat juist ook speelt bij gemeentelijke participatietrajecten. Lowndes et al. (2006a) en Fernández-Martínez et al. (2020) stellen dat wanneer niet op een juiste manier teruggekoppeld wordt aan burgers wat met hun inbreng gedaan is dit zal leiden tot frustratie bij de burgers en dat dit effect zal hebben op toekomstige participatietrajecten (zie ook 3.3.5). Op basis van de literatuur lijkt hier dus echter wel degelijk een knelpunt te zijn die van tevoren niet verwacht was. Daarbij moet dus wel gezegd worden dat dit niet een knelpunt is dat specifiek bij provinciale burgerparticipatietrajecten speelt.

8. Resultaten: Knelpunten in de houding van provincies ten opzichte van burgerparticipatie

Het laatste aspect luidt de houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie. Het gaat er hierbij om hoe een provincie burgerparticipatie waardeert wat blijkt uit de vraag of zij eerdere ervaringen heeft, een protocol heeft en hoe een provincie burgerparticipatie inzet. Het knelpunt hierbij is dat burgerparticipatie opgelegd is vanuit het Rijk en dat provincies daardoor geen echt belang inzien van burgerparticipatie.

Provincie Utrecht

Voordat begonnen werd met het opstellen van de omgevingsvisie stelde de Provincie de 'Participatieaanpak Omgevingsvisie' op (Provincie Utrecht, 2017bc). Het vertrekpunt van de provincie was:

'Vanuit de overheid moet de houding ten opzichte van initiatiefnemers veranderen van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Dat betekent dat de overheid niet meer moet denken in onmogelijkheden, maar in mogelijkheden. En dat vraagt van overheden een andere, op participatie en overleg gebaseerde, houding.' (Provincie Utrecht, 2017c).

De provincie zette hierin verder uiteen dat participatie ervoor zou zorgen dat onder andere inwoners tijdig en actief betrokken moesten worden voor de totstandkoming van de omgevingsvisie. Dit zou leiden tot inzicht in verschillende perspectieven, kennis en creativiteit wat zou leiden tot hogere kwaliteit van de besluiten en betere aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen (Provincie Utrecht, 2017c). Al deze uitspraken lijken sterk gebaseerd op de doelstellingen zoals geformuleerd in de Omgevingswet zelf (Staatblad, 2018). Participatie noemt de provincie geslaagd als inwoners erkennen dat ze betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering, als de Gedeputeerde en Provinciale Staten de inbreng meewegen in de besluiten en als de participanten de afwegingen van de Provinciale Staten herkennen (Provincie Utrecht, 2017c).

Op basis van de ervaringen die opgedaan zijn in dit traject en met oog op de eisen van de Omgevingswet en de nieuwe Provinciewet heeft de provincie Utrecht een leidraad opgesteld, want *'Het verrijkt natuurlijk gewoon je beleidsontwikkelingen in de besluitvorming. Het kan bijna niet anders dan dat je de belanghebbende daarbij betreft.'* (respondent 2). Hierin zit ook het idee in dat participatie iets is wat er tegenwoordig simpelweg bij hoort.

Provincie Groningen

De provincie Groningen is met de omgevingsvisie bezig met het proces van het opstellen van participatiebeleid: *'Wat we in ieder geval beogen met het participatiebeleid is dat het op een soort uniforme manier wordt aangevlogen. Stel je begint met een programma of een project dat je in ieder geval vooraf gaat nadenken van wat willen wij met burgerparticipatie? (...) Dus dat in ieder geval de basis er is en dat er goed over na gedacht wordt bij de start van elk project. En dat dat zowel voor de ambtenaren duidelijk is, als ook voor de inwoners, als voor de stakeholders, voor de bedrijven, voor de belangenorganisaties als ook voor de Statenleden en natuurlijk voor de Gedeputeerde Statenleden.'* (respondent 3)

De waarde van participatie legt de provincie in het vergoten van draagvlak en het ophalen van visies. Daarnaast meent de provincie dat het iets is van de huidige tijd: *'Als provincie zoek je de oplossing zo dicht mogelijk bij de inwoners. En dat de planvorming dan beter kan. Dus dat het mogelijk sneller gaat omdat je minder zienswijzen hebt in de laatste fase. (...) Het is ook een klein stukje beeldvorming natuurlijk. Ik bedoel dat mensen (...) ervaren dat ze betrokken worden bij hun eigen omgeving en bij de besluiten die genomen worden. Ja dan maak je zo'n besluit samen in plaats van dat je zegt van 'ja*

wij vinden dit belangrijk en jullie moeten dit doen en zoek het maar uit.’ Ja dat is gewoon niet, dat is niet meer de manier waarop we willen werken volgens mij.’ (respondent 3). Respondent 4 voegde hieraan toe: *‘Mijn voorkeur gaat ernaar uit dat we steeds proberen in experimenten op die manier participatie vorm te geven. (...) Als er bij wijze van spreken twaalf belangen zijn en je zit met al die belangen aan tafel en je moet er samen uitkomen. Dan heb je uiteindelijk de beste keuze. Maar ik denk dat je dan in ieder geval meer draagvlak hebt. (...) Ik probeer nu zoveel mogelijk vooraf in het meedenken te zitten. Ook in het kader van de nieuwe Omgevingswet die eraan komt. En omdat ik denk dat het ook in deze tijd moet. (...) De tijd is voorbij dat je als overheid kunt zeggen zo gaan we het doen en u mag nog een bezwaar aan tekenen. Zoals we het altijd hebben gedaan.’*

Provincie Zuid-Holland

In 2018 heeft de provincie voor al haar beleid een Participatievisie geschreven (Provincie Zuid-Holland, 2018a). Hierin zette de provincie uiteen dat zij participatie wil gebruiken voor het creëren van betrokkenheid, draagvlak en betere aansluiting op de praktijk. Respondent 5 schetst het beeld dat dit echter nog niet gebeurt: *‘Als provincie op een bepaald beleidsveld (...) is er best wel wat te halen. (...) Kijk zolang het een beetje voor de leuk blijft, en als ik eerlijk ben is het dat bij Zuid-Holland eigenlijk wel, niet. We vinden participatie iets leuks voor wat je er een beetje bij doet of omdat je dat doet omdat het moet. (...) het wordt niet echt heel erg doorleefd nee. Het oprecht willen weten wat mensen vinden van wat je doet. Dat zit gewoon niet zo diep.’* (respondent 5). Participatie ziet de provincie wel als een ‘containerbegrip’ dat per opgave een andere invulling moet krijgen. Hiervoor ontwikkelde de provincie het participatiekompas (Provincie Zuid-Holland, 2019a).

Respondent 5 wijst verder op het belang van de houding van politici bij participatie in de provincie: *‘Daar zie je dat in de [Provinciale] Staten allemaal moties aangenomen worden over participatie maar eigenlijk zie je dat ze dat eigenlijk maar primair om één reden doen: dat is namelijk omdat van links tot rechts ze verwachten dat uit die participatie komt dat hun idee een heel goed idee is. Dan denk ik: doe je het nou om iets op te halen, om nieuwe inzichten te vergaren of om eventueel draagvlak te vergroten? Hoewel dat laatste niet echt een heel sterk argument is over het algemeen. Of wil je echt oprecht dat die burger weer wat kan gaan vinden hoe die democratie functioneert?’*

Daarnaast is respondent 5 niet van mening dat de Omgevingswet en de toekomst iets zullen veranderen aan de bereidheid van burgers om te participeren: *‘Delen van de maatschappij eisen wel dat ze invloed hebben op dat op wat de provincie doet. Maar juist die delen weten meestal de weg wel te vinden. Aan de voorkant proberen ze al invloed uit te oefenen en lukt dat niet dan dienen ze zienswijzen in, bellen ze een Statenlid. Die die vinden de weg al. (...) Het nadeel is dat zijn al die institutionele partijen. Dat blijft dat topniveautje van die mensen die begrijpen hoe het systeem in elkaar zit en die een belang hebben. Terwijl die brede groep die er wat van kan vinden of zou moeten vinden voor een groot deel wel buiten die hele afweging blijft.’*

Provincie Limburg

In Limburg bestonden nog geen richtlijnen voor participatietrajecten (respondent 6). Dit had tot gevolg dat de bestaande participatietrajecten in de provincie sterk verschilden in grootte en vorm. Gevraagd naar de rol en het doel van participatie deelde respondent 6 mee dat er een tegenstrijdigheid zit in participatie waarin aan de ene kant de gekozen volksvertegenwoordiger staat die geacht wordt de wens van de burger om te kunnen zetten in beleid en aan de andere kant de burger zelf staat die de kans krijgt om zijn wens direct uit te spreken. Dit maakt dat de provincie Limburg participatie dan ook niet ziet als een manier waarop een burger zijn of haar wens één op één kan laten doorvertalen, maar als manier voor de provincie om afwegingen nog beter te maken. Daarvoor gaf respondent 6 wel aan dat de provincie intern moet afspreken wat er concreet gedaan moet worden met de opbrengsten van participatie omdat dat nu nog onduidelijk is. *‘En dat is*

misschien dan iets voor een volgende keer: Als Provinciale Staten roept: 'betrek jongeren', dat wij dan afspreken: 'Ja, en wat wilt u met de uitkomsten doen dan?' (respondent 6). In Limburg wordt op dit moment, mede vanuit de ervaringen opgedaan in dit traject, geschreven aan beleid voor participatie (respondent 6).

Provincie Zeeland

De provincie heeft handreikingen voor participatie zoals bij de aanleg van wegen (respondent 7). Participatie bij het schrijven van beleid was echter iets nieuws. Respondent 7 benadrukte dat de provincie een bestuurslaag is in het midden tussen het Rijk en de gemeente en dat een provincie in die hoedanigheid weinig in aanraking met burgers komt. Burgerparticipatie is gebruikt omdat men wilde weten wat burgers dachten over het tot dan toe opgestelde beleid en om het draagvlak te vergroten, maar de echte rol van de provincie is om dat in overleg met de stakeholders te doen. Wel is de provincie op dit moment bezig met het schrijven van een participatieverordening om een ondergrens aan participatie vast te leggen. Interessant daarbij is dat respondent 7 benadrukt dat specifiek burgerparticipatie in de Omgevingswet niet verplicht is maar dat participatie in algemene zin dat is. Dit is interessant omdat de Omgevingswet wel degelijk spreekt over burgers bij participatie en de andere provincies dit ook benadrukten (Staatsblad, 2018 pp. 131-134). Uit bovenstaande blijkt dat de provincie Zeeland burgerparticipatie vooral ziet als een middel en niet iets dat op zichzelf nagestreefd moet worden.

Analyse

Alle provincies hebben aan participatie gedaan omdat zij daartoe verplicht werden door de Omgevingswet. Wat wel verschilt is hoe zij vervolgens die participatie hebben omarmd. Waar Utrecht en Groningen lijken te geloven in de meerwaarde van participatie en het zien als maatschappelijke eis, zien Limburg en Zeeland het vooral als een middel om beleid te verbeteren en lijkt Zuid-Holland er niet zoveel mee te doen. Dat gezegd hebbende blijft de rol van participatie in alle provincies beperkt, nergens is het doorslaggevend. Het vooraf bepaalde knelpunt blijkt zich zeker voorgedaan te hebben.

9. Resultaten: Analyse van de vijf provincies op het gebied van burgerparticipatie

Wanneer de participatietrajecten in de vijf provincies met elkaar worden vergeleken zijn er een aantal opvallende overeenkomsten, maar ook een aantal kenmerkende verschillen. Zo kan gezegd worden dat er in geen enkele provincie echt veel mensen deelgenomen hebben aan participatietrajecten. Tegelijkertijd kan het onderscheid gemaakt worden tussen directe en indirecte participatie. Dus in burgers die deelnamen aan bijeenkomsten en burgers die een vragenlijst invulden. Wanneer burgerparticipatie gezien wordt als dat eerste is het aantal deelnemers in alle provincies zeer gering. In het verlengde hiervan is ook de representativiteit van de burgers die deelnamen in de provincies zeer beperkt. Als 'the usual suspects' niet deelnamen dan waren het wel de burgers die kwamen om hun persoonlijke belangen te verdedigen. Met opvallende uitzondering van de jongeren, maar die moesten overtuigd worden om deel te nemen door speciale trajecten en omdat de provincies hen is gaan opzoeken. De provincies verschilden in wat uiteindelijk met burgerparticipatie gedaan is, maar onder de streep is de rol van burgerparticipatie in elke provincie beperkt geweest. Beleid wordt in de provincies in samenwerking met institutionele stakeholders geschreven en hoogstens aangevuld of gecontroleerd aan de hand van burgerparticipatie. En in een enkele provincie zelfs dat niet. De reden daarvoor lijkt in elke provincie gelijk: beleid omtrent de omgevingsvisie is te breed en abstract. Om dat te schrijven heeft men specialistische kennis nodig en moet men bereid zijn om te kijken over de gehele provincie.

De provincies hebben burgerparticipatietrajecten opgezet omdat ze soms meenden dat dat hoorde bij de huidige tijd maar hebben het toch vooral gedaan omdat ze daartoe verplicht werden door de Omgevingswet. Om dat mogelijk te maken werden in alle provincies de moeilijke aspecten van een omgevingsvisie vertaald naar simpele vragen en stellingen waar de visie van burgers op gevraagd werd. Deze input werd door de provincies vergeleken en samengevoegd met de concepten die geschreven waren met de stakeholders. In Utrecht en Groningen nog voordat er een echt concept lag en in de overige provincies met het echte concept. Wel vond het in alle provincies plaats voor het formele traject begon, maar ook dit is een eis van de Omgevingswet. De provincies hebben op creatieve manieren geprobeerd om burgers te betrekken, variërend van door de provincie trekken met een rad waar mensen aan konden draaien tot het inzetten van een wetenschappelijk onderzoek. Toch lijkt met het oog op de geringe aantallen en ook de houding van de provincies ten opzichte van burgerparticipatie in alle provincies het betrekken van burgers in beperkte mate gelukt te zijn. Wat ten slotte opvalt is de lage responsiviteit van de provincies op de inbreng van de burgers, dit was van tevoren niet verwacht.

Bovenstaande is als volgt schematisch weer te geven:

Aard van het knelpunt	Overeenkomst	Vershil
Waarden voor burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> • Door gering aantal deelnemers beperkte legitimiteit • Door gering aantal deelnemers weinig representativiteit en daardoor rechtvaardigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op het betrekken van jongeren • Effectiviteit van burgerparticipatie verschilt van geen invloed tot correctie op beleid
Mobilisatie burgers om deel te nemen aan participatietrajecten	<ul style="list-style-type: none"> • Door de grote mate van abstractie en de grootte van de vraag moest het voor burgers omgezet worden in eenvoudige vraagstukken • Burgers namen deel om hun eigen en concrete belang te verdedigen • De geringe mate van terugkoppeling die provincies hebben gegeven 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe provincies burgers hebben gevraagd deel te nemen, door ze op te zoeken of straat of dat uit te besteden • Het moment waarop burgers gevraagd werd te participeren, of dat voordat een eerste concept opgesteld was of daarna
Houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> • Reden voor het oprichten van participatietrajecten is de verplichting vanuit het Rijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Omarming participatie, variërend van geen navolging tot het zien als een maatschappelijke eis

Tabel 9: Schematische weergave van de analyse op de vijf provincies op het gebied van burgerparticipatie

10. Conclusie, aanbevelingen en discussie

Dit onderzoek had tot doel om een antwoord te vinden op de vraag *'In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het organiseren van burgerparticipatietrajecten door de provincies?'*. Deze vraag wordt, samen met de onderliggende deelvragen, in dit hoofdstuk beantwoord. Vervolgens behandelt dit hoofdstuk de discussie waarin een reflectie wordt gegeven op de bevindingen van dit hoofdstuk en wordt aandacht besteed aan de beperkingen van dit onderzoek. Tot slot geeft dit hoofdstuk aanbevelingen voor verder onderzoek en de praktijk.

10.1 Conclusie

Hieronder volgt de beantwoording van de hoofdvraag. Deze zal gevolgd worden door beantwoording van de drie empirische deelvragen wat als toelichting op het antwoord op de hoofdvraag bedoeld is.

10.1.1 Beantwoording hoofdvraag

Met het beantwoorden van de deelvragen is het mogelijk om het antwoord te geven op de hoofdvraag die luidt: *'In hoeverre doen zich knelpunten voor bij het organiseren van burgerparticipatietrajecten door de provincies?'*. Het antwoord op deze vraag is dat er zich knelpunten voordoen wanneer provincies burgerparticipatietrajecten organiseren. Deze knelpunten komen voort uit de aard van het vraagstuk waarover burgers kunnen participeren en vanuit de houding van de provincies ten opzichte van burgerparticipatie.

10.1.2 Waarden van burgerparticipatietrajecten

De eerste empirische deelvraag luidde: *'In hoeverre hebben zich knelpunten voorgedaan in de waarden waarop burgerparticipatietrajecten beoordeeld kunnen worden?'*. Het antwoord op deze deelvraag is dat de knelpunten voortkwamen uit het feit dat in alle provincies een gering aantal burgers hebben deelgenomen aan de participatietrajecten. Vervolgens waren deze deelnemers, met uitzondering van de deelnemers aan het indirecte traject in Zeeland, niet representatief en daarmee niet rechtvaardig te noemen. Tot slot is de effectiviteit van de participatietrajecten beperkt gebleven. Beleid wordt in de provincies in samenwerking met institutionele stakeholders geschreven en hoogstens aangevuld of gecontroleerd aan de hand van burgerparticipatie.

10.1.3 Mobilisatie tot deelname aan participatietrajecten

De tweede empirische deelvraag in dit onderzoek was: *'In hoeverre hebben zich knelpunten voorgedaan in de manier waarop de provincies burgers mobiliseren om deel te nemen aan participatietrajecten?'*. Het antwoord op deze vraag is dat er zich knelpunten hebben voorgedaan op het vlak van de aard van de vraagstelling, de reden waarom burgers deelnamen en hoe provincies burgers uitnodigden om mee te doen. De provincies moesten de omgevingsvisies vertalen naar eenvoudige vragen of stellingen die ze konden voorleggen aan burgers. Aan wie ze die voorlegden verschilde wel erg per provincie maar in alle provincies namen burgers voornamelijk deel vanuit hun eigen concrete belang in hun eigen leefwereld. De manier waarop de provincies deze burgers uitnodigde verschilde erg maar ze waren het er allen over eens dat simpelweg burgers uitnodigen niet voldoende was.

10.1.4 Houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie

De derde en laatste deelvraag in dit onderzoek luidt: *'In hoeverre hebben zich knelpunten voorgedaan in de houding van de provincies ten opzichte van burgerparticipatietrajecten?'*. Het antwoord op deze vraag is dat in alle provincies burgerparticipatietrajecten zijn opgezet omdat de provincies daartoe verplicht waren vanuit de Omgevingswet. Dit knelpunt maakte dat de provincies burgerparticipatie niet hebben benut vanuit een geloof in de toegevoegde waarde.

10.2 Discussie

10.2.1 Theoretische implicatie provinciale burgerparticipatie

Met de antwoorden op de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek resteert de vraag wat deze bevindingen impliceren. Uit dit onderzoek is gebleken dat de verschillende manieren van het betrekken van burgers en de verschillende manieren waarop burgers hebben kunnen participeren onder de streep geen verschil hebben gemaakt. Wat echt lijkt te tellen is de aard van de vraag waarop burgers kunnen participeren. Als die te abstract en te groot lijkt te zijn, zoals het geval was bij de omgevingsvisie, blijken de provincies enkel met hun stakeholders het beleid te schrijven. Met zulke vraagstukken is het moeilijk om burgers te overtuigen om deel te nemen en wanneer burgers deelnemen is hun inbreng veelal te beperkt voor wat de provincies voor ogen hebben. Deze bevinding wordt gesteund door eerdere onderzoeken naar 'issue salience' die stellen dat burgerparticipatie pas effectief is wanneer burgers het onderwerp belangrijk en urgent vinden en dat voorkomen moet worden dat burgers moeten beschikken over technische kennis (Kathlene & Martin, 1991; Irvin & Stansbury, 2004). De bijdrage van dit onderzoek aan de wetenschap is daarmee een bevestiging van de grote rol die 'issue salience' specifiek bij burgerparticipatietrajecten die georganiseerd zijn door provincies bekleedt.

10.2.2 Praktische implicaties provinciale burgerparticipatie

Wanneer provincies burgers willen laten participeren moeten zij goed stilstaan bij het vraagstuk waarover de provincies participatie plaats laten vinden. Zo is uit dit onderzoek gebleken dat de kwesties omtrent de omgevingsvisies in beperkte mate geschikt waren voor burgerparticipatie en dat dit ertoe geleid heeft dat burgers alleen deelnamen vanuit hun eigen leefomgeving. Dit is met oog op de provincie die zich over het algemeen bezig houdt met strategische, en daarmee vaak abstracte vraagstukken, een groot knelpunt.

Daarnaast bleek uit dit onderzoek dat ook de houding van de provincies ten opzichte van burgerparticipatie en de verplichting vanuit het Rijk een knelpunt was. Burgerparticipatie is dan ook nergens gelijkwaardig geweest aan de inbreng van de institutionele stakeholders. Dit had tot gevolg dat burgerparticipatie een middel werd om eigen beleid te controleren en aan te vullen. Dit insinueert dat wanneer burgerparticipatie voortkomt vanuit een verplichting in plaats van een eigen overtuiging de rol van burgerparticipatie beperkt zal blijven.

Tot slot speelde de afstand tot de burger van de provincie ook een rol in de zin dat veel provincies de nadruk gaven aan de educatieve waarde van participatie. Burgers hadden vaak geen goed idee van wat de provincie deed en hoe zij bereikbaar was. Meerdere keren kwam terug dat men op het nieuws hoorde wat het Rijk deed en in de eigen omgeving kon zien wat de gemeente deed, maar dat nergens zichtbaar was welke rol de provincie speelde. Er ligt dus een kans voor de provincies om zich door middel van de media of in de leefomgeving van mensen haar zichtbaarheid te vergoten. Dit zou er wellicht toe kunnen leiden dat er meer mensen deel zouden nemen aan toekomstige trajecten wat een knelpunt weg zou nemen.

10.2.3 Beperkingen

Nu de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord zijn is het belangrijk om te reflecteren op het uitgevoerde onderzoek. Ten eerste de casusselectie. Met oog op het houden van interviews is gekozen om enkel provincies te onderzoeken die in 2021 en 2022 hun omgevingsvisie hebben opgeleverd. Uiteindelijk zijn op basis hiervan vijf provincies uitgekozen. Binnen deze vijf is bewust gekozen om ook Groningen te onderzoeken ondanks dat die provincie nog geen omgevingsvisie had opgeleverd. Bij het onderzoek bleek dat Groningen eigenlijk nog niet aan het eigen

burgerparticipatietraject was begonnen, dit maakt dat de vergelijking met de overige vier provincies op een ander vlak heeft plaatsgevonden. Desondanks is Groningen onderzocht omdat in het voortraject ook burgerparticipatie had plaatsgevonden en de provincie al wel uit had gewerkt hoe burgers bijvoorbeeld uitgenodigd zouden worden.

Tot slot een woord over de respondenten. In dit onderzoek is niet met burgers gesproken. Hier is bewust voor gekozen. Te beargumenteren valt dat 'de burger' niet bestaat en uit praktische overweging is hier ook toe besloten omdat het achterhalen wie deel hebben genomen in de provincies erg lastig is. Daar komt bij dat het ook niet nodig was ter beantwoording van de hoofdvraag in dit onderzoek. Die behandelt namelijk knelpunten in provinciale burgerparticipatie gebaseerd op onderzoeken die gedaan zijn in het lokale domein. Deze onderzoeken onderzochten de positie van de lokale overheden en hebben veelal het oogpunt van de burger ook buiten beschouwing gelaten.

10.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn opgedeeld in twee paragrafen. Namelijk in aanbevelingen voor vervolgonderzoek en in aanbevelingen voor de provincies.

10.3.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uit dit onderzoek is mede het belang van het vraagstuk gebleken waarover burgers gevraagd worden te participeren. Provincies en andere overheden zouden gebaat zijn naar verder onderzoek naar dit aspect. Onderzoek naar wat een onderwerp geschikt maakt voor participatie, welke mate van abstractie acceptabel is voor burgers om hun visie op het geven en tenslotte onderzoek naar hoe ver de leefwereld van burgers reikt zou van grote toegevoegde waarde kunnen zijn voor de wetenschappelijke kennis op het gebied van burgerparticipatie.

Een verdere aanbeveling voor vervolgonderzoek ligt in de representativiteit van de stakeholders waar de provincies mee samenwerken. De onderzochte provincies in dit onderzoek leken het niet bijzonder kwalijk te vinden dat de rol van burgerparticipatie beperkt bleef omdat zij beleid maakten met stakeholders die volgens hen al veel verschillende belangen wisten te vertegenwoordigen. Een onderzoek naar de representativiteit van die stakeholders zou interessant zijn als daarmee die gedachtegang bevestigd dan wel ontkracht zou worden. Dat zou implicaties kunnen hebben voor de burgerparticipatietrajecten in de toekomst.

10.3.2 Aanbevelingen voor de praktijk

In dit onderzoek werd door verschillende respondenten het belang van politieke navolging van burgerparticipatie benadrukt. Het gebeurt dus regelmatig dat de politiek in de provincies bepaalt dat burgers moeten participeren, maar dat vervolgens niet bepaald wordt wat met de participatie moet worden gedaan. Hierdoor bestaat het gevaar dat burgerparticipatie opgezet en uitgevoerd worden maar dat er vervolgens geen navolging wordt verbonden aan de uitkomsten. Dit leidt tot frustratie bij ambtenaren en burgers die dit traject voor niets zijn ingegaan. Daarnaast is het ook zonde van de middelen en tijd die een provincie besteed aan dit soort trajecten. Anderzijds bestaat het gevaar op 'cherry picking' als niet vooraf wordt bepaald wat er met de inbreng van burgerparticipatie wordt gedaan. Dit is het geval wanneer de provincies enkel de inbreng gebruiken die aansluit op wat zij willen en andere inbreng naast zich neerleggen. Het is dus van belang dat de Provinciale Staten van tevoren bepalen wat er met de inbreng van burgerparticipatie gedaan moet worden.

Een tweede aanbeveling is voornamelijk aan het Rijk gericht. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat burgerparticipatie van waarde kan zijn als provincies intern het idee hebben dat burgerparticipatie het beleidsproces zal verbeteren én zij duidelijke afspraken hebben gemaakt over hoe de inbreng

navolging zal krijgen. Het verplicht stellen van burgerparticipatie zonder dat de provincies zelf de overtuiging hebben dat burgerparticipatie van toegevoegde waarde is lijkt in sommige gevallen averechts te werken. Het kan ertoe leiden dat provincies het minimale doen aan participatie maar dat de uitkomsten geen navolging vinden. Dan is burgerparticipatie en verspilling van publieke middelen en de tijd van burgers. De aanbeveling vanuit dit onderzoek is dan ook dat burgerparticipatie geen verplichting zou mogen zijn dat opgelegd wordt vanuit het Rijk.

10.4 Slot

Dit onderzoek trachtte een bijdrage te leveren aan het beperkte aantal onderzoeken naar de Nederlandse provincies en specifiek aan onderzoek naar burgerparticipaties in de Nederlandse provincies. Dit onderzoek is in het bijzonder interessant met het oog op de toekomst waarin burgerparticipatie in steeds verdere mate verplicht zal worden voor de provincies om toe te passen. De Omgevingswet was hierin de eerste grote opgave en zou gezien kunnen worden als een proefballon. Het burgerparticipatietraject rondom de omgevingsvisies lijkt namelijk de trend te hebben ingezet. Met de komende wijziging van de Provinciewet worden provincies steeds meer gedwongen om burgers te laten participeren. Dat niet alleen, ook provinciale politici leggen steeds meer druk op ambtenaren om participatietrajecten op te zetten. Zoals dit onderzoek heeft aangetoond hebben de provincies op dit moment burgerparticipatie echter nog niet omarmd en lenen veel vraagstukken op het strategische niveau waarop provincies opereren zich niet goed voor burgerparticipatie. De toekomst moet tonen hoe zij om zullen gaan met deze opgelegde plicht en of zij kunnen leren van hun eerdere ervaringen en van elkaar.

Bibliografie

Algemene Literatuur

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224

Berner, J.M. & Amos, J. M. & Morse, R. S. (2011). What constitutes participation in local government? Views from Stakeholders. *Public Administration Quarterly*. 35(1). pp. 128-163

Binnema, H.A. & Vollaard, H. (Red). (2019). Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst. Amsterdam: Boom.

Binnenlands bestuur (z.d.). Dossier: Omgevingswet. Geraadpleegd via:
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/dossier/dossier-omgevingswet>

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. (Tweede editie) Amsterdam: Boom

Bovens, M. A. P. & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Boxtel van, L. (2019). *Burgerparticipatie bij omgevingsvisie projecten in de Gemeente Sint-Michielsgestel*. [Bachelorscriptie]. Enschede: Universiteit van Twente

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford. (5th edition)

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018, 7 september). Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente. Geraadpleegd via
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70262ned/table?ts=1647943910373>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 28 februari). Bevolkingsontwikkeling; regio per maand. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37230NED/table>

Choi, J. W. (2006) *Deliberative Democracy, Rational Participation and e-Voting in South Korea*, *Asian Journal of Political Science*, 14(1), pp. 64-81

Corrigan, T. (2017, juni). Democratic Devolution: Structuring citizen participation in sub-national governance. *South African Institute of International Affairs*. 263

De Jong, M.D.T. & Neulen, S. & Jansma, S. R. (2019, juli). Citizens' intentions to participate in governmental co-creation initiatives: Comparing three co-creation configurations. *Government Information Quarterly*. 36(3). P. 490-500

De Sousa Santos, B. (1998, december). Participatory Budgeting in Pôrto Alegre: Toward a Redistributive Democracy *Politics and Society*. 26(4). (pp. 461 – 510).

Edelenbos, J. & Meerkerk, I. van (2016). Introduction: Three reflecting paradigms on interactive governance. In: Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance* (pp. 1-28). Edward Elgar Publishing.

- Eijkelenboom, A. J. G. (2021, 14 juni). Croquettes, world cafes and glaze layers. [Masterscriptie]. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Erdkamp, J. (2019, 12 juli). Burgerparticipatie bij het opstellen van omgevingsvisies. Een typering van de Nederlandse planningscultuur onder de Omgevingswet aan de hand van een studie naar de vorming van de Maastrichtse en Utrechtse omgevingsvisie. [Bachelorscriptie] Nijmegen: Radboud Universiteit
- Fernández-Martínez, J. L., García-Espín, P., & Jiménez-Sánchez, M. (2020). Participatory frustration: the unintended cultural effect of local democratic innovations. *Administration & Society*, 52(5), 718-748.
- Fung, A. (2006, december). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 66 (pp. 66-75).
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. 75(4): 513–522.
- Glass, J.J. (1979) Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques, *Journal of the American Planning Association*, 45(2), pp. 180-189
- Grootheveen, S. (2017, 7 juli). Burgerparticipatieproces omgevingsvisie; Een onderzoek naar de inrichting van het burgerparticipatieproces bij het opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie. [Bachelorscriptie]. Nijmegen: Radboud Universiteit
- Hendrinks, F. & Michels A. (2021). Citizen involvement in subnational governance: innovations, trends and questions. In: Callanan, M. & Loughlin, J. (2021). *A Research Agenda for Regional and Local Government* (pp. 97-110). Edward Elgar Publishing.
- Herweijer, M. (2016). Burgers betrekken bij Provinciaal Beleid. Geraadpleegd via <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=noordholland&id=1100174711>
- Informatiepunt Leefomgeving (z.d.). Omgevingsvisie: inhoudelijke eisen: provincies. Geraadpleegd via <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-provincie/staat-erin/inhoudelijke-eisen/>
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*. 64(1), pp. 55-65
- Kathlene, L. & Martin, J. A. (1991). Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(1), pp. 46-63
- Kiesraad (z.d.). Verkiezingsuitslag Provinciale Staten 20 maart 2019. Geraadpleegd via <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/PS20190320>
- Knops, R.W. (z.d.) Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau). Geraadpleegd via https://www.righttochallenge.nl/images/pdf/Uitdaagrecht_-_Memorie_van_Toelichting_Uitdaagrecht.pdf

- Koster, M. & Aykaç, R. & Verschuren, O. (2015, 9 september). De provincie en de burger: een spannend avontuur? Geraadpleegd via [http://www.academia.edu/17306447/De Provincie en de Burger Een Spannend Avontuur The Province and the Citizen An Exciting Adventure 2015](http://www.academia.edu/17306447/De_Provincie_en_de_Burger_Een_Spannend_Avontuur_The_Province_and_the_Citizen_An_Exciting_Adventure_2015)
- Koster, M. & Ayklac, R. & Verschuren, O. (2016, 18 oktober). Participatie is in provincie lastiger dan in gemeente. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd via <https://www.socialevraagstukken.nl/het-is-nog-zoeken-hoe-burgers-in-de-provincie-kunnen-participeren/>
- Lowndes, V. & Pratchett, L., & Stoker, G. (2006a). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy & Society*, 5(02), 281–291
- Lowndes, V. & Pratchett, L., & Stoker, G (2006b, September). CLEAR: an auditing tool for citizen participation at the local level. Geraadpleegd via http://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/media/484_clear_sept061.pdf
- Lowndes, V. & Pratchett, L. & Stoker, G. (2006c). Local Participation: The impact of rules-in-use. *Public Administration*, 84(3), 539-561
- Michels, A. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 2, pp. 75-84
- Nationale Ombudsman. (2018, 3 oktober). Delfts Doen: voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen burgers en overheid. Geraadpleegd via: <https://www.nationaleombudsman.nl/delfts-doen-voorbeelden-van-succesvolle-samenwerking-tussen-burgers-en-overheid>
- Nationale Ombudsman. (2019, 10 oktober). Een goed begin is het halve werk - Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten. Geraadpleegd via: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2019041-eeen-goed-begin-is-het-halve-werk-onderzoek-naar-participatie-bij#:~:text=Dit%20onderzoek%20laat%20zien%20hoe,bij%20infrastructurele%20rijks%20projecten%20ervaren.&text=Wanneer%20burgers%20zich%20in%20de,in%20latere%20fasen%20wordt%20ervaren.>
- Pape, M. & Lim, C. (2019, december). Beyond the “Usual Suspects”? Reimagining Democracy With Participatory Budgeting in Chicago. *Sociological Forum*, 34(4). pp. 861 – 882
- Provincie Drenthe (3 oktober, 2018). Omgevingsvisie 2018. Geraadpleegd via https://www.provincie.drenthe.nl/publish/pages/121516/omgevingsvisie_2018_-_provincie_drenthe.pdf
- Provincie Flevoland (z.d.). Omgevingsvisie FlevolandStraks. Geraadpleegd via <https://www.flevoland.nl/wat-doen-we/omgeving/omgevingsvisie-flevolandstraks>
- Provincie Friesland (z.d.). Hoe staat het met de omgevingsvisie Fryslân? Geraadpleegd via <https://www.fryslan.fr/hoestaat-het-met-de-omgevingsvisie-fryslan>
- Provincie Gelderland (2018). Omgevingsvisie Gaaf Gelderland. Geraadpleegd via https://media.gelderland.nl/Omgevingsvisie_Gaaf_Gelderland_07f3da27da.pdf
- Provincie Groningen (z.d.). Dossier Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/omgevingsvisie/>

Provincie Limburg (z.d.) Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://www.limburg.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie/>

Provincie Noord-Holland (2018, 28 november). Omgevingsvisie NH2050. Geraadpleegd via https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsvisie/Documenten/Omgevingsvisie_NH2050_vastgesteld_op_19_november_2018.pdf

Provincie Overijssel (2022, 1 februari). Op weg naar een nieuwe Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie/weg-nieuwe-omgevingsvisie/>

Provincie Utrecht (z.d.). Omgevingsvisie Provincie Utrecht. Geraadpleegd via <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie/omgevingsvisie-0>

Provincie Zeeland (z.d.). De Zeeuwse Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://voor.zeeland.nl/omgevingsvisie/zeeuwse-omgevingsvisie/>

Provincie Zuid-Holland (z.d.a). Ruimtelijke plannen Zuid-Holland. Geraadpleegd via <https://www.ruimtelijkeplannenzuidholland.nl/omgevingsbeleid/>

Provincie Zuid-Holland (z.d.b). Partiële wijziging Omgevingsvisie Zuid-Holland, Omgevingsverordening Zuid-Holland en Omgevingsprogramma Zuid-Holland. Geraadpleegd via <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/herziening-2021/>

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (z.d.). Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/omgevingswet/omgevingsvisie>

Rijksoverheid (2022, 24 februari). Kabinet besluit tot nieuwe invoeringsdatum Omgevingswet 1 januari 2023. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/02/24/kabinet-besluit-tot-nieuwe-invoeringsdatum-omgevingswet-1-januari-2023>

Rijksoverheid (z.d.). Onderwerpen: Omgevingswet. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

Soesterbroek, F. (2019, 19 april). Democratische vernieuwing in provinciale programma's. *De Ruimtemaker*. Geraadpleegd via <https://deruimtemaker.nl/2019/04/19/democratische-vernieuwing-in-provinciale-programmas/>

Staatsblad. (2018, 13 augustus). Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit). Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-290.html#d17e1885>

Staatscourant (2019, 17 januari). Omgevingsvisie de kwaliteit van Noord-Brabant. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-2693.pdf>

Strange, J. H. (1972). The Impact of Citizen Participation on Public Administration, *Public Administration Review*, 32(special Issue), 457 -470

Tweede Kamer de Staten-Generaal. (2014, 18 juni). Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). [Kamerstuk]. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

Van den Ham, C. (2020, 10 november). Versterken van dialoogkracht van de provincie Gelderland. *Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland*. Geraadpleegd via https://pro.gelderland.nl/actueel/downloads_getfilem.aspx?id=1238948&forcedownload=true

Van Ostaaijen, J. (2020, 26 oktober). Wet versterking participatie op decentraal niveau: noodzakelijke sturing of overbodige bemoeienis? *De Hofvijver*. 10 (112). Geraadpleegd via https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vld4i04nsdg8/nieuws/wet_versterking_participatie_op

Van Thiel, S. (2021). Bestuurskundig Onderzoek, een methodologische inleiding. (4^e druk). Bussum: Coutinho

Verba, S., Schlozman, K. L. & Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Vollaard, H., Binnema, H., Denters, B., & Jansen, G. (2021). Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020. University of Twente. Geraadpleegd via <https://doi.org/10.3990/1.9789036552776>

Webler, T. (1995). Right Discourse in Public Participation: An Evaluative Yardstick. In *Fairness and Competence in Public Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*;

Wielen van der, p. & Vader, J. (2011, april). Burgerschap in provinciaal landschapsbeleid. Geraadpleegd via <https://edepot.wur.nl/222186>

Wijdeven, T. van de, Graaf, L. de & Hendriks, F. (2013). Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur. Deel 1: Actief burgerschap – Trends en transitie (pp. 6-20). Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness. *Public Administration Review*, 67(2), pp. 249–64

Casus-specifieke Literatuur

Provincie Utrecht

Provincie Utrecht (2017a, 12 december). Opbrengst per vraag over de thematrends. Geraadpleegd via: https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/opbrengst_per_vraag_thematrends_koersbijeenkomst_19_jan_2018.pdf

Provincie Utrecht (2017b, 22 augustus). Participatieaanpak Omgevingsvisie. [Gedeputeerde statenstuk] Geraadpleegd via <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2017/25-september/14:00/PS2017RGW05-02-Statenvoorstel-Participatieaanpak-Omgevingsvisie-en-Omgevingsverordening-def-docx.pdf>

Provincie Utrecht (2017c). Participatieaanpak Omgevingsvisie. Geraadpleegd via https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/participatieaanpak_omgevingsvisie_september_2017.pdf

Provincie Utrecht (2018a, 23 januari). Naar een langetermijnvisie Omgevingswet Provincie Utrecht. Geraadpleegd via: https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/rode_draden_talking_dinner_3.pdf

Provincie Utrecht (2018b, juni). Horizon 2050. Geraadpleegd via https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/horizon_utrecht_2050_juni_2018.pdf

Provincie Utrecht (2018c, 6 november). Koersen met Kwaliteit. Geraadpleegd via https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/koersdocument_koersen_met_kwaliteit.pdf

Provincie Utrecht (2018d, 25 januari). Denk mee over omgevingsvisie Provincie Utrecht. [YouTube-video]. Geraadpleegd via https://www.youtube.com/watch?v=qPaqZbKX2K8&ab_channel=ProvincieUtrecht

Provincie Utrecht (2018e, 12 april). Resultaten Online Enquête Provincie Utrecht 2050. Geraadpleegd via https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/resultaten_online_enquete.pdf

Provincie Utrecht (2018f). Hoofdpijnen Horizon 2050. Geraadpleegd via: https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/hoofdpijnen_horizon_utrecht_2050.pdf

Provincie Utrecht (2018g, 19 april). Integraal koersdebat langetermijnvisie omgevingswet. Geraadpleegd via https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/aanvulling_provincie_utrecht_opbrengst_participatiesprekken_integraal_koersdebat_19_april_2018.pdf

Provincie Utrecht (2018h, 19 april). Integraal koersdebat langertermijnvisie omgevingswet. Overzicht reacties op presentatie Tourteam en de opbrengsten uit de andere participatiegesprekken. Geraadpleegd via https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2020-05/reacties_presentatie_en_opbrengsten_integraal_koersdebat_-_19_april_2018.pdf

Provincie Utrecht (2019a, 30 oktober). Jongeren zoeken naar slimme combinaties in leefomgeving. Geraadpleegd via: <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/jongeren-zoeken-naar-slimme-combinaties-leefomgeving>

Provincie Utrecht (2019b, 29 augustus). Jongeren gezocht: praat mee en zeg het voort. Geraadpleegd via <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/jongeren-gezocht-praat-mee-en-zeg-het-voort>

Provincie Utrecht (2019c, 7 oktober). Inloopavond Omgevingsvisie: komt u ook? Geraadpleegd via <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/inloopavond-omgevingsvisie-komt-u-ook>

Provincie Utrecht (2021, 10 maart). Nota van beantwoording. Geraadpleegd via: https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/sites/omgevingswet/files/2021-03/Nota_van_Beantwoording_besluit_PS_10_maart_2021.pdf

Provincie Utrecht (z.d.a). Participatie Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie/participatie>

Provincie Utrecht (z.d.b). Participatiebijeenkomsten (fase 1). Geraadpleegd via: <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie/participatie-omgevingsvisie/participatiebijekomsten-fase-1>

Provincie Utrecht (z.d.c). Participatie Omgevingsvisie (fase 2). Geraadpleegd via:

<https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie/participatie-omgevingsvisie/participatiebijeenvakomsten-fase-2>

Provincie Utrecht (z.d.d). Enquête Omgevingsvisie. Geraadpleegd via

<https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie/participatie-omgevingsvisie/participatiebijeenvakomsten/enquete-omgevingsvisie>

Provincie Utrecht (z.d.e). Over het gebied Utrecht. Geraadpleegd via: [https://www.provincie-](https://www.provincie-utrecht.nl/organisatie/over-het-gebied-utrecht)

[utrecht.nl/organisatie/over-het-gebied-utrecht](https://www.provincie-utrecht.nl/organisatie/over-het-gebied-utrecht)

Rijkswaterstaat (z.d.). Doelen en Resultaten A27/A12. Geraadpleegd via

<https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/a27-a12-aanpassing-ring-utrecht/doelen-en-resultaten>

Provincie Groningen

Provincie Groningen (2022, 11 maart). Groningen. Gids voor gesprek over de toekomst van onze Groninger leefomgeving. Geraadpleegd via:

https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Dossiers/Omgevingsvisie/Gids_voor_Gesprek.pdf

Provincie Groningen (z.d.a). Tijdlijn totstandkoming Omgevingsvisie. Geraadpleegd via:

<https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/omgevingsvisie/tijdlijn/>

Provincie Groningen (z.d.b). Fase 1: Beeldvorming. Geraadpleegd via

<https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/omgevingsvisie/tijdlijn/fase-1/beeldvorming/>

Provincie Groningen (z.d.c). Fase 2: Oordeelsvorming. Geraadpleegd via:

<https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/omgevingsvisie/tijdlijn/fase-2/oordeelsvorming/>

Toukomst (z.d.a). Wat is Toukomst? Geraadpleegd via [https://www.toukomst.nl/over-](https://www.toukomst.nl/over-toukomst/toukomst-wat-is-dat/)

[toukomst/toukomst-wat-is-dat/](https://www.toukomst.nl/over-toukomst/toukomst-wat-is-dat/)

Toukomst (z.d.b). De volgende fase van Toukomst. Geraadpleegd via: <https://www.toukomst.nl/>.

Provincie Zuid-Holland

Kennislab voor Urbanisme. (z.d.). Summerschool Zuid-Holland. Geraadpleegd via

<https://www.kennislabvoorurbanisme.nl/project/summerschool-zuid-holland-3/>

Provincie Zuid-Holland (2018, oktober). De participatievisie en -principes van de provincie.

Geraadpleegd via <https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/22110/participatienotitieprovinciezuid-holland.pdf>

Provincie Zuid-Holland (2019, maart). Participatiekompas: bij provinciale opgaven. Geraadpleegd via

<https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/22979/participatiekompas.pdf>

Provincie Zuid-Holland (2021a, 24 juni). Toelichting Zuid-Hollandse Omgevingsverordening.

Geraadpleegd via:

<https://pzh.notubiz.nl/document/10785031/1/ZH+Omgevingsverordening+toelichting>

Provincie Zuid-Holland (2021b, 1 juli). Nota van Beantwoording. Geraadpleegd via:

<https://pzh.notubiz.nl/document/10550864/1/Nota+van+Beantwoording+ZH+Omgevingsverordening>

Provincie Zuid-holland (2022). Omgevingsvisie Zuid-Holland. Geraadpleegd via:
https://ruimtelijkeplannenzuidholland.nl/vvp/plannen/NL.IMRO.9928.OVisie-GC05/b_NL.IMRO.9928.OVisie-GC05_1.pdf

Provincie Zuid-Holland (z.d.a). Omgevingsbeleid. Geraadpleegd via: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/>

Provincie Zuid-Holland (z.d.b). Terinzagelegging inspraak ontwerp WZH0V2022. Geraadpleegd via:
<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/inspraak-ontwerp-wzhov2022/>

Provincie Zuid-Holland (z.d.c). Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Geraadpleegd via:

Provincie Limburg

Expediëruimte (z.d.). Omgevingsvisie Limburg. Geraadpleegd via:
<https://expeditieruimte.nl/omgevingsvisie-limburg>

Provincie Limburg (2020a, 15 december). Nota van Zienswijzen. Geraadpleegd via:
https://www.limburg.nl/publish/pages/5389/nota_van_zienswijzen.pdf

Provincie Limburg (2020b, 18 december). Bekrachtiging geheimhouding overzicht indieners
zienswijzen Omgevingsvisie. [Provinciale Statenbrief]. Geraadpleegd via
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/8af18783-53a5-4b49-b7f9-2dddbee22ad2>

Provincie Limburg (2020c, 18 december). Statenvoorstel Omgevingsvisie Limburg, brief GS van 18-12-
2020. [Gedeputeerde Statenbrief]. Geraadpleegd via
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/35a71bdc-d892-46be-8c90-eb8e511f3144>

Provincie Limburg (2020d, 26 maart). Mededeling Portefeuillehouder inzake afdoening motie 2484
Jenneskens c.s. [Gedeputeerde Statenbrief] Geraadpleegd via
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Limburg/f5924634-823a-4c76-b20f-929e086eef99>

Provincie Limburg (2021, oktober). Omgevingsvisie Limburg. Geraadpleegd via:
https://www.limburg.nl/publish/pages/5389/2104_552_omgevingsvisie_limburg_ps_-_oktoberwebversie_2021.pdf

Provincie Limburg (z.d.a). Omgevingsvisie & Participatie. Geraadpleegd via
<https://www.limburg.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie/participatie/>

Provincie Limburg (z.d.b). Onderzoeksrapport burgerparticipatie omgevingsvisie. Geraadpleegd via
https://www.limburg.nl/publish/pages/6212/onderzoeksrapport_burgerparticipatie_omgevingsvisie.pdf

Provincie Limburg (z.d.c). Infographic Toekomst van Limburg. Geraadpleegd via:
https://www.limburg.nl/publish/pages/6212/infographic_toekomst_van_limburg_1.pdf

Provincie Limburg (z.d.d). Omgevingsvisie Limburg. Geraadpleegd via:
<https://www.limburg.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie/omgevingsvisie/>

Provincie Limburg (z.d.e). Ansichtkaarten toekomst van Limburg. [Intern document]

Provincie Limburg (z.d.f). Tijdlijn Participatie Omgevingsvisie. [Intern document]

Provincie Zeeland

Planbureau en Bibliotheek van Zeeland (2020, december). Zeeland nu en in de toekomst. Een inwoneronderzoek in het kader van de Zeeuwse Omgevingsvisie. Geraadpleegd via https://assets.foleon.com/eu-west-2/uploads-7e3kk3/4341/rapport_zeeland_nu_en_in_de_toekomst_met_kaft.d812f9db1637.pdf

Provincie Zeeland (2020, 18 juni). Circa 5000 inwoners in Zeeland worden uitgenodigd aan onderzoek mee te doen in kader van Zeeuwse Omgevingsvisie 2030-2050. Geraadpleegd via: <https://www.zeeland.nl/actueel/circa-5000-inwoners-zeeland-worden-uitgenodigd-aan-onderzoek-mee-te-doen-kader-van-zeeuwse>

Provincie Zeeland (2021, 12 oktober). Antwoordnota bij de Zeeuwse Omgevingsvisie. Geraadpleegd via https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/IB21_2489d06a.pdf

Provincie Zeeland (z.d.a). De Zeeuwse Omgevingsvisie. Geraadpleegd via <https://voor.zeeland.nl/omgevingsvisie/>

Provincie Zeeland (z.d.b). Vragen met reacties. Geraadpleegd via https://assets.foleon.com/eu-west-2/uploads-7e3kk3/4341/vragen_met_reacties.a27ae6c46dcb.pdf

Provincie Zeeland (z.d.c). Achterbanraadpleging. Geraadpleegd via <https://voor.zeeland.nl/omgevingsvisie/achterbanraadpleging>

Provincie Zeeland (z.d.d). Zeeuwse Omgevingsvisie. Deel A. Geraadpleegd via <https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/ZEE2100245.pdf>

Figuren

Provincie Utrecht (z.d.). *Logo Provincie Utrecht*. [Afbeelding] https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-07/logo_provincie_utrecht.jpg

Provincie Groningen (z.d.). *Logo Provincie Groningen*. [Afbeelding] https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Afbeeldingen/Logos/Logo_provincie_kleur_RGB.jpg

Provincie Zuid-Holland (z.d.). *Logo Provincie Zuid-Holland*. [Afbeelding] <https://wapenfeiten.zuid-holland.nl/sites/zuid-holland.huisstijlhandleiding.nl/files/afbeeldingen/Logo/PZH%20basislogo%202024x672%20RGB.jpg>

Provincie Limburg (z.d.). *Logo PL kleur*. [Afbeelding] https://www.limburg.nl/publish/pages/2013/logo_pl_kleur.zip

Provincie Zeeland (2015, december). *Basislogo Drukwerk*. [Afbeelding]. In Provincie Zeeland (2015, december). *Beknopte huisstijlwijzer Provincie Zeeland*, p. 1. Geraadpleegd via https://www.zeeland.nl/sites/default/files/docs/stijlwijzer_provincie_zeeland.pdf

Wikimedia Commons (2011a, 4 maart). *Utrecht in the Netherlands*. [Afbeelding] https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Utrecht_in_the_Netherlands.svg

Wikimedia Commons (2011b, 4 maart). *Groningen in the Netherlands*. [Afbeelding] https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Groningen_in_the_Netherlands.svg

Wikimedia Commons (2011c, 4 maart). *Zuid-Holland in the Netherlands*. [Afbeelding] https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Zuid-Holland_in_the_Netherlands.svg

Wikimedia Commons (2011d, 4 maart). *Limburg in the Netherlands*. [Afbeelding]
https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Limburg_in_the_Netherlands.svg

Wikimedia Commons (2011e, 4 maart). *Zeeland in the Netherlands*. [Afbeelding]
https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Zeeland_in_the_Netherlands.svg

Voorblad

Bußmann, M. (2016, 10 augustus). *Hot air balloon*. [Afbeelding]
<https://pixabay.com/nl/photos/heteluchtballon-ballon-hemel-1579145/>

Bijlage I: Dataselectie

Provincie Utrecht

Soort Bron	Bron
Internetwebsite	Provincie Utrecht – Participatie bij de omgevingsvisie
	Provincie Utrecht – Participatie in fase 1
	Provincie Utrecht – Participatie in fase 2
	Provincie Utrecht – Enquête Omgevingsvisie
	Provincie Utrecht – Over het gebied Utrecht
	Rijkswaterstaat – Doelen en resultaten A27/A12
Verslag	Provincie Utrecht – Opbrengst per vraag over de thematrends
	Provincie Utrecht- Uitkomsten Enquête Omgevingsvisie
	Provincie Utrecht – Integraal koersdebat langetermijnvisie Omgevingswet. Reacties op presentatie Tourteams en de opbrengsten uit andere participatiegesprekken
Beleidsstuk	Provincie Utrecht – Participatieaanpak Omgevingsvisie
	Provincie Utrecht- Naar een langetermijnvisie Omgevingswet Provincie Utrecht.
	Provincie Utrecht – Integraal koersdebat langetermijnvisie Omgevingswet
	Provincie Utrecht- Horizon 2050
	Provincie Utrecht – Koersen met kwaliteit
	Provincie Utrecht – Hoofdlijnen Horizon 2050
	Provincie Utrecht – Nota van beantwoording
Gedeputeerde Staten Stuk	Provincie Utrecht – Participatieaanpak Omgevingsvisie
Video	Provincie Utrecht – Denk mee over omgevingsvisie Provincie Utrecht
Nieuwsbericht	Provincie Utrecht – Jongeren zoeken naar slimme combinaties in leefomgeving
	Provincie Utrecht – Jongeren gezocht: praat mee en zegt het voort
	Provincie Utrecht – Inloopavond omgevingsvisie: komt u ook?

Tabel 10: Dataselectie Provincie Utrecht

Provincie Groningen

Soort bron	Bron
Internetwebsite	Provincie Groningen – Tijdelijk totstandkoming Omgevingsvisie
	Provincie Groningen – Fase 1: Beeldvorming
	Provincie Groningen – Fase 2: Oordeelsvorming
	Toukomst – Wat is Toukomst?
	Toukomst – De volgende fase van Toukomst
Beleidsstuk	Provincie Groningen – Gids voor Gesprek

Tabel 11: Dataselectie Provincie Groningen

Provincie Zuid-Holland

Soort bron	Bron
Internetwebsite	Provincie Zuid-Holland – Omgevingsbeleid
	Provincie Zuid-Holland – Terinzageleggingen
	Provincie Zuid-Holland – Zuid-Hollandse Omgevingsverordening
	Kennislab voor Urbanisme - Summerschool Zuid-Holland
Beleidsstuk	Provincie Zuid-Holland – Omgevingsvisie Zuid-Holland

	Provincie Zuid-Holland – Toelichting Zuid-Hollandse Omgevingsverordening
	Provincie Zuid-Holland – Nota van beantwoording
	Provincie Zuid-Holland – De Participatievisie en -principes van de provincie
	Provincie Zuid-Holland – Participatiekompas

Tabel 12: Dataselectie Provincie Zuid-Holland

Provincie Limburg

Soort bron	Bron
Internetwebsite	Provincie Limburg – Omgevingsvisie & Participatie
	Provincie Limburg – Omgevingsvisie Limburg
	Expeditieruimte – Omgevingsvisie Limburg
Beleidsstuk	Provincie Limburg – Onderzoeksrapport burgerparticipatie in de omgevingsvisie
	Provincie Limburg – Infographic Toekomst van Limburg
	Provincie Limburg – Omgevingsvisie Limburg
	Provincie Limburg – Nota van Zienswijzen
	Provincie Limburg – Ansichtkaarten Toekomst van Limburg
	Provincie Limburg – Tijdelijk participatie Omgevingsvisie
Brief van de Provinciale Staten	Provincie Limburg – Bekrachtiging geheimhouding overzicht indieners zienswijze Omgevingsvisie
Brief van de Gedeputeerde Staten	Provincie Limburg - Statenvoorstel Omgevingsvisie Limburg
	Provincie Limburg - Mededeling Portefeuillehouder inzake afdoening motie 2484 Jennekens c.s.

Tabel 13: Dataselectie Provincie Limburg

Provincie Zeeland

Soort bron	Bron
Internetwebsite	Provincie Zeeland – De Zeeuwse Omgevingsvisie
	Provincie Zeeland – Achterbanraadpleging
Beleidsstuk	Provincie Zeeland – Omgevingsvisie Zeeland
	Provincie Zeeland – Vragen met reacties
	Provincie Zeeland – Antwoordnota bij de Zeeuwse Omgevingsvisie
	Provincie Zeeland - Zeeuwse Omgevingsvisie. Deel A.
	Planbureau en Bibliotheek van Zeeland - Zeeland nu en in de toekomst. Een inwoneronderzoek in het kader van de Zeeuwse Omgevingsvisie.
Nieuwsbericht	Provincie Zeeland – Circa 5000 inwoners in Zeeland worden uitgenodigd aan onderzoek mee te doen in kader van Zeeuwse Omgevingsvisie 2030-2050.

Tabel 14: Dataselectie Provincie Zeeland

Bijlage II: Topiclijst

Hieronder volgt een overzicht van de vooraf opgestelde vragen voor ieder interview. Deze vragen zijn gesplitst naar de concepten die voort zijn gekomen uit het theoretisch kader en komen voort uit de operationalisatie. Doordat gebruik gemaakt is van semigestructureerde interviews zijn wellicht niet bij elk interview alle vragen behandeld en zijn er mogelijk ook vragen gesteld die niet in dit overzicht zijn opgenomen.

Topic	Operationalisatie	Vragen
Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> Het aantal deelnemers aan participatietrajecten 	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveel mensen hebben deelgenomen aan de participatietrajecten?
Rechtvaardigheid	<p>De diversiteit in achtergrond van de deelnemers aan participatietrajecten, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> De leeftijd van de deelnemers Het geslacht van de deelnemers Het opleidingsniveau van de deelnemers De woonomgeving van de deelnemers 	<ul style="list-style-type: none"> Zou u een beschrijving kunnen geven van de deelnemers aan de participatietrajecten? Kunt u een beeld geven van de leeftijd van de deelnemers? Hoe zou u de verhouding tussen mannen en vrouwen omschrijven? Heeft u een beeld van het opleidingsniveau van de deelnemers? Weet u waar de deelnemers woonden?
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> Ingebrachte voorstellen worden in behandeling genomen door provinciale bestuurders Ingebrachte voorstellen worden letterlijk dan wel aangepast geïmplementeerd 	<ul style="list-style-type: none"> Wat gebeurt er met de voorstellen die deelnemers indienen? Komen er voorstellen vanuit deelnemers op de agenda in uw eigen vergaderingen? Heeft u voorbeelden van voorstellen vanuit deelnemers die daadwerkelijk geïmplementeerd zijn?
Can do	<ul style="list-style-type: none"> Burgers geven aan voldoende kennis te hebben om over het te behandelen onderwerp mee te praten De provincie verschaft informatie aan de burgers voorafgaand aan participatietrajecten 	<ul style="list-style-type: none"> Begrepen deelnemers de thematiek die behandeld werd? Gaf elke aanwezige inbreng? Heeft u als provincie vooraf nog uitleg gegeven over de te behandelen thematiek? Wat vroeg u van de deelnemers qua tijdsbesteding? Over wat voor soort onderwerpen vroeg u inbreng?
Like to	<ul style="list-style-type: none"> Burgers geven in de perceptie van provinciale ambtenaren aan het belangrijk vinden om deel te nemen Burgers geven in de perceptie van provinciale ambtenaren aan zich betrokken te voelen bij de provincie 	<ul style="list-style-type: none"> Weet u wat de motivatie was van de deelnemers om op te komen dagen? Waren deelnemers inwoners van de provincie? Waardeerden deelnemers het dat ze hun inbreng konden geven?

Enabled to	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers worden in een vroeg stadium in de beleidsvorming betrokken • Participatie vindt plaats op vaste momenten • Belangenverenigingen worden uitgenodigd • Het is duidelijk wat van burgers verwacht wordt • De vorm van het participatietraject sluit aan bij wat van burger verwacht wordt 	<ul style="list-style-type: none"> - Op welk moment in de besluitvoering konden burgers hun inbreng geven? - Hoe had dit verband met de formele inspraakmomenten? - Betrok de provincie belangenorganisaties tegelijkertijd met burgers? - Welke belangenorganisaties namen deel? - Welke documenten werden ter inzage geboden? - Werden burgers geïnformeerd? - Werden burgers geraadpleegd? - Mogen burgers meebeslissen?
Asked to	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie nodigt burgers uit tot deelname • De provincie nodigt burgers gericht uit tot deelname 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe heeft u de deelnemers kunnen overtuigen om deel te nemen aan het participatietraject? - Op welke manieren probeert de provincie burgers te bereiken?
Responded to	<ul style="list-style-type: none"> • Uit schriftelijke stukken blijkt dat de provincie antwoord heeft gegeven op of terugkoppeling gegeven heeft aan participanten 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe koppelt de provincie aan deelnemers terug wat er met hun inbreng gedaan is? - Is vervolgens over de terugkoppeling nog een gesprek mogelijk?
Houding van de provincie ten opzichte van burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft een protocol ten behoeve van burgerparticipatie • De manier waarop burgerparticipatie vorm krijgt in de provincie • De eerdere ervaringen van de provincie met burgerparticipatie • De duur van het participatietraject rondom de omgevingsvisie 	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft de provincie eerdere ervaringen met burgerparticipatietrajecten? - Heeft de provincie protocollen om burgerparticipatietrajecten in te richten? - Hoe krijgt een burgerparticipatietraject vorm? - Hoe lang heeft het burgerparticipatietraject omtrent de omgevingsvisie in beslag genomen?

Tabel 15: Topiclijst